



Fjármálaráðuneytið

Evrópa 1992 og ríkisfjármálin

Evrópa 1992 og ríkisfjármálin

Fjármálaráðuneytið

Apríl 1991

Prentsmiðjan Gutenberg hf.
ISBN 9979-820-05-5

Efnisyfirlit

	Bls.
Inngangur	5
I. Helstu niðurstöður skýrslunnar	7
II. Sameiginlegur markaður í Evrópu	9
- Sögulegt yfirlit	9
- Helstu markmið 1992 - áætlunarinnar	10
- Samskipti EB og EFTA	11
- Efnahagsleg áhrif 1992 - áætlunarinnar	12
III. Aðlögun Íslands að evrópska markaðnum	15
- Er aðlögun Íslands nauðsynleg ?	15
- Áhrif aðlögunar og aðferðafræði	16
IV. Breytingar á tekjuhlið ríkissjóðs	19
- Hvers vegna aðlögun ?	19
- Íslenska skattkerfið	23
- Samanburður við önnur lönd	25
- Tillögur Evrópubandalagsins í skattamálum	33
- Aðlögun íslenska skattkerfisins	38
- Heildaryfirlit	46
V. Breytingar á gjalda- og lánahlið ríkissjóðs	49
- Ríkisstyrkir til fyrirtækja	49
- Innkaup opinberra aðila	54
- Önnur áhrif á gjaldahlið	55
- Lána- og ábyrgðamál ríkissjóðs	56
- Heildaryfirlit	58
VI. Heildaráhrif á afkomu ríkissjóðs	61
- Breytingar á skilyrðum til hagstjórnar	61
- Efnahagsleg áhrif aðlögunar	64
- Heildaráhrif á ríkisbúskapinn	65
Viðaukar:	
1. Töfluviðauki	69
2. Helstu niðurstöður - Útdráttur á ensku	83
3. Heimildaskrá	85

Inngangur

Í ársbyrjun 1985 samþykkti Evrópubandalagið sérstaka áætlun um svokallaðan innri markað. Með þessari áætlun er stefnt að því að afnema allar viðskiptahindranir milli aðildarríkjanna og koma á einum sameiginlegum markaði innan bandalagsins fyrir lok árs 1992. Á fyrstu mánuðum ársins 1989 lýstu leiðtogar EFTA- og EB-ríkjanna því sameiginlega yfir að þeir teldu æskilegt að efla samskipti landanna með því að koma á sameiginlegu evrópsku efnahags-svæði.

Í febrúar 1990 ákvað ríkisstjórnin að láta kanna áhrif hugsanlegrar aðildar Íslands að þessu samstarfi á efnahagslífi hér á landi. Þessi athugun er margþætt og kemur inn á starfssvið margra stofnana. Einn þátturinn lýtur að búskap hins opinbera, einkum ríkisbúskapnum, og var fjármálaráðuneytinu falið að kanna þann þátt sérstaklega. Þessi athugun hefur verið í höndum efnahagsskrifstofu ráðuneytisins, en að verkinu hafa komið starfsmenn úr öðrum skrifstofum og stofnunum þess. Í skýrslunni er gerð grein fyrir þessari athugun.

Í fyrsta kafla skýrslunnar eru raktar helstu niðurstöður þessarar athugunar fjármála-ráðuneytisins.

Í öðrum kafla er fyrst fjallað um efnahagssamvinnu Evrópuríkjanna í sögulegu samhengi og rakinn aðdragandi 1992-áætlunarinnar auk þess sem helstu markmiðum hennar er lýst. Því næst er yfirlit yfir nokkrar athuganir sem gerðar hafa verið á efnahagslegum áhrifum breytinganna á aðildarríki Evrópubandalagsins. Inn í þá umræðu er fléttað vangaveltum um hugmyndafræðina á bak við 1992-áætlunina.

Í þriðja kafla er fjallað um hugsanlega aðlögun Íslands að evrópska markaðnum og helstu fyrirvara og óvissuþætti sem óhjákvæmilega tengjast athugunum af þessu tagi.

Í fjórða kafla er horft á tekjuhliðina og skoðuð áhrif af aðlögun íslenska skattkerfisins að evrópska markaðnum.

Í fimmta kafla er fjallað um áhrif aukins efnahagssamruna í Evrópu á gjalda-og lánahlið ríkissjóðs.

Í sjötta og síðasta kafla er síðan dregið saman á einn stað tölulegt mat á heildaráhrifum þessara breytinga á afkomu ríkissjóðs að teknu tilliti til efnahagslegra áhrifa. Auk þess er farið nokkrum orðum um breytingar á skilyrðum til hagstjórnar eftir 1992.

Í viðaukum er að finna útdrátt á ensku um helstu niðurstöður skýrslunnar, ýmsar samanburðartöflur um Ísland og önnur Evrópuríki og heimildaskrá.

I. Helstu niðurstöður skýrslunnar

Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum athugunar fjármálaráðuneytisins á áhrifum sameiginlegs evrópsks markaðar á ríkisbúskapinn. Nánari umfjöllun um heildaráhrifin er að finna í lokakafla skýrslunnar:

Heildaráhrifin eru jákvæð. Margt bendir til þess að aðlögun íslensks efnahagslífs að evrópska markaðnum muni hafa jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs. Áhrifin koma bæði fram í auknum tekjum vegna meiri umsvifa í efnahagslífinu og sparnaði í ríkisútgjöldum. Þessi áhrif gætu mælst á bilinu 4-6 milljarðar króna, þegar upp er staðið, eða sem svarar til 1-1½% af landsframleiðslu. Áhrifin koma þó ekki að fullu fram fyrr en að nokkrum tíma liðnum.

Aðlögun er óhjákvæmileg. Í skýrslunni er ekki tekin afstaða til þess hvort hagsmunum Íslands sé betur borgið með eða án aðildar að evrópska efnahagssvæðinu eða Evrópubandalaginu. Hins vegar er gengið út frá þeirri forsendu að íslenskt efnahagslíf þurfi fyrr eða síðar að laga sig að breyttum aðstæðum í Evrópu, hvort sem er innan eða utan viðskiptabandalaga. Annars verður hætt á stöðnun í atvinnulífi hér á landi líkt og gætt hefur innan Evrópubandalagsins og sem beinlínis varð tilefni 1992-áætlunarinnar.

Aðlögun skattkerfisins er hafin. Samsetning skatta hér á landi gæti breyst í veigamiklum atriðum við aðlögun að skattkerfum annarra Evrópuríkja. Þessi aðlögun er reyndar þegar hafin með einföldun og upptöku staðgreiðslu á tekjuskatti einstaklinga, gildistöku virðisaukaskatts og fyrstu skrefum í endurskoðun á skattlagningu fyrirtækja. Með þessum breytingum hefur vægi veltuskatta minnkað. Vægi tekjuskatta einstaklinga hefur að sama skapi aukist og eru þeir nú svipaðir og í aðildarríkjum Evrópubandalagsins.

Næstu skref. Næstu skref í aðlögunarátt gætu orðið frekari aðlögun tekjuskatta fyrirtækja með breikkun á skattstofni og lækkun á skatthlutfalli. Jafnframt þarf að endurskoða aðra skattlagningu fyrirtækja, meðal annars álagningu aðstöðugjalds og frekari samræmingu launagjalda. Þá þarf einnig að huga að skattlagningu fjármagnstekna til samræmis við það sem gildir í öðrum löndum. Í tengslum við upptöku fjármagnstekjuskatts þarf að taka álagningu eignarskatta til endurskoðunar með það fyrir augum að koma í veg fyrir tvísköttun. Lokaskrefið í þessum áfanga gæti síðan orðið að lækka neysluskatta, en þar vegur virðisaukaskatturinn þyngst. Hversu stórt skref er stigið í lækkun neysluskatta fer þó eftir því hve langt stjórnvöld treysta sér til að ganga í hækkun annarra skatta og/eða lækkun útgjalda.

Ríkisútgjöld lækka. Þegar á heildina er litið gæti aðlögun að evrópska markaðnum dregið úr útgjöldum ríkissjóðs, enda þótt kostnaður aukist á ýmsum sviðum. Heildaráhrifin gætu legið á bilinu 1-2½ milljarðar króna. Þessi áhrif eru þó afar óviss. Sparnaðurinn kemur einkum fram í auknu aðhaldi að ríkisstyrkjum til atvinnuvega, einkum ívilnunum á sviði skattamála og lánaþyrirgreiðslu. Aukið frelsi í viðskiptum með landbúnaðarvörur og meiri hagkvæmni í búrekstri gæti einnig skilað sér í lægra búvöruverði og þannig dregið úr þörf fyrir niðurgreiðslur úr ríkissjóði. Þá er líklegt að vextir lækki þegar fram í sækir vegna áhrifa innri markaðarins. Opnun íslenska fjármagnsmarkaðarins mun hafa sömu áhrif.

Agaðri hagstjórn - auknar kröfur til ríkisfjármála. Aukið efnahagssamstarf við Evrópuríkin þrengir svigrúmið til sjálfstæðrar gengisstefnu. Jafnframt takmarkar aukið frelsi fjármagnsflutninga milli landa hagstjórnarmöguleika á sviði peningamála. Við þessar aðstæður eru meiri kröfur gerðar til ríkisfjármálanna sem hagstjórnartækis til að bregðast við sveiflum í þjóðarbúskapnum en nú er. Þar skiptir ekki síst máli að stefnan í ríkisfjármálum sé trúverðug og í samræmi við stefnuna í gengis- og peningamálum. Skattkerfið þarf að vera sveigjanlegt til þess að stuðla að stöðugleika í efnahagslífinu. Jafnframt þarf að ná betri tókum á útgjaldahlið ríkissjóðs og hverfa frá varanlegum hallarekstri. Hér hlýtur að koma til álita að takmarka yfirdráttarheimildir ríkissjóðs í Seðlabanka líkt og tíðkast víða í Evrópu. Með því gæti skapast nauðsynlegt aðhald að útgjaldaákvörðunum stjórnvalda og um leið forsendur fyrir meira jafnvægi í þjóðarbúskapnum.

Nauðsyn jafnvægis í þjóðarbúskapnum. Það er brýnt að efnahagslegur ávinningur af aðlögun að evrópska markaðum verði nýttur til þess að treysta stöðu ríkisfjármála þannig að þau geti sinnt því lykilhlutverki sem þeim er ætlað í hagstjórn. Styrk staða ríkisfjármála skapar skilyrði til betra jafnvægis í þjóðarbúskapnum. Þannig verður lagður grundvöllur að bættum lífskjörum í landinu, en það hlýtur í senn að vera hið eiginlega markmið og endanlegi mælikvarði á nauðsyn aðlögunar Íslands að evrópska markaðnum.

II. Sameiginlegur markaður í Evrópu

1. Sögulegt yfirlit

Það hafa skipst á skin og skúrir í efnahagssamstarfi Evrópuríkja allt frá því það hófst formlega í upphafi sjötta áratugarins með stofnun Kola- og stálbandalags Evrópu. Með samþykkt Rómarsáttmálans árið 1958 og stofnun Efnahagsbandalags Evrópu - sem nú heitir raunar Evrópubandalagið - var stefnan sett á víðtækara efnahagssamstarf en áður. Í raun var um að ræða myndun tollabandalags, en markmiðið var að fella niður alla tolla í innbyrðis viðskiptum aðildarríkjanna en halda uppi sameiginlegum tollum gagnvart ríkjum utan bandalagsins. Jafnframt átti smám saman að ryðja úr vegi öllum viðskiptahindrunum milli aðildarríkjanna þannig að bandalagið yrði með tímanum einn sameiginlegur markaður fyrir vörur, þjónustu, vinnuafli og fjármagn. Að Rómarsáttmálanum stóðu sex ríki, Frakkland, Vestur-Pýskaland, Ítalía, Holland, Belgía og Luxemborg.

Þessi áform mæltust ekki vel fyrir meðal annarra ríkja sem stóðu fyrir utan bandalagið, en þau óttuðust að með þessu væri stefnt í hættu því sem áunnist hafði á sviði almennrar fríverslunar innan Evrópu. Ekki náðist samkomulag um víðtæka fríverslun innan Evrópu, en það leiddi aftur til stofnunar EFTA, þ.e. Fríverslunarsamtaka Evrópu, árið 1960 með aðild Bretlands, Danmerkur, Noregs, Svíþjóðar, Austurríkis, Sviss og Portúgals. Finnland fékk fljótlega aukaaðild að EFTA og Ísland gerðist aðili árið 1970. Árið 1973 gengu Bretland, Írland og Danmörk í Evrópubandalagið og Portúgal, Spánn og Grikkland rúmum áratug síðar.

Í stuttu máli má segja að áform Evrópubandalagsins um einn sameiginlegan markað hafi ekki gengið eftir eins og til stóð. Ein meginskýringin er vafalaust sú að á árunum 1970-1980 var heimsbúskapurinn í mikilli lægð, meðal annars í kjölfar mikilla olúverðshækkana. Á þessum tíma gætti tilhneigingar til verndarstefnu í mörgum ríkjum sem gekk þvert á markmið og áform um sameiginlegan markað í Evrópu. Styrkir til atvinnuvega, beinir og óbeinir, færðust í vöxt. Ennfremur höfðu einstök ríki í vaxandi mæli farið inn á þá braut að beita svokölluðum tæknilegum viðskiptahindrunum til þess að vernda innlendar atvinnugreinar og koma í veg fyrir samkeppni erlendis frá. Jafnframt spilar hér inn í stækkun bandalagsins og ýmis aðlögunarvandamál og deilur sem henni tengdust, bæði á sviði landbúnaðarmála og gengismála.

Á árunum upp úr 1980 var því flestum orðið ljóst að innan Evrópubandalagsins ríkti stöðnun og hinn sameiginlegi markaður væri enn fjarlæggt markmið. Á sama tíma og mikil uppsveifla var í efnahagslífi í Bandaríkjunum og Japan einkenndist ástandið í Evrópu af miklu og þrálátu atvinnuleysi og litlum hagvexti. Enda þótt ástæður slæms efnahagsástands í Evrópu væru margvíslegar, var ýmislegt sem benti til þess að grundvallarorsökin væri fólgin í lítilli framleiðniaukningu atvinnufyrirtækja. Þetta var aftur rakið til óhagkvæmni í framleiðslu vegna margvíslegra viðskiptahindrana sem höfðu smám saman vaxið upp til að vernda innlendar

atvinnugreinar. Með síauknum viðskiptahindrunum dró úr samkeppni fyrirtækja innan Evrópubandalagsins og framleiðslukostnaður jókst.¹

2. *Helstu markmið 1992-áætlunarinnar*

Upp úr þessum jarðvegi sprettur áætlun Evrópubandalagsins um innri markað í Evrópu fyrir árslok 1992. Eftir töluverða umræðu innan bandalagsins á árunum 1982-1985 samþykkti leiðtogafundur þess á miðju ári 1985 áætlun framkvæmdastjórnar um það, hvernig mætti koma á raunverulegum sameiginlegum markaði í Evrópu fyrir árslok 1992. Í áætluninni voru settar fram ákveðnar tímasetningar sem miðuðu að því að hinn sameiginlegi markaður yrði að veruleika í ársbyrjun 1993.²

Markmið áætlunarinnar um hinn sameiginlega markað eins og þeim er lýst í skýrslu framkvæmdastjórnar frá árinu 1985 eru þrjúþætt:

1. Að sameina markaði aðildarríkjanna í einn sameiginlegan markað. Hér er oft greint á milli fjögurra markaða, þ.e. fyrir vörur, þjónustu, fjármagn og vinnuafli.
2. Að tryggja vöxt og viðgang þessa sameiginlega markaðar og koma þannig í veg fyrir stöðnun líkt og gerðist á áttunda áratugnum.
3. Að gera starfsemi markaðarins sveigjanlega til þess að ná fram sem mestri hagkvæmni í nýtingu auðlindanna, hvort sem er vinnuafli, fjármagns eða hráefnis.

Þótt fyrsta atriðið, þ.e. einn sameiginlegur markaður, sé í sjálfu sér meginmarkmiðið hefur verið lögð áhersla á nauðsyn þess að skipuleggja allar aðgerðir með hin tvö í huga. Í áætluninni eru tilgreindar þrjár meginleiðir til að ná þessum markmiðum:

1. Að afnema beinar hömlur á viðskiptum milli landanna.
2. Að samræma reglur og afnema viðskiptahindranir á öllum sviðum vöru- og þjónustuviðskipta, fjármagnshreyfinga og fólksflutninga.
3. Að ná fram meiri samræmingu í skattlagningu landanna.

¹ Frekari umfjöllun um sögulegt baksvið er í: Ísland og Evrópa, desember 1988.

² Þetta kemur fram í svonefndri hvítbók framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins: Completing the Internal Market, White paper from the Commission to the European Council; Brussel 1985.

Fyrsta atriðið snýst um það að hverfa frá öllu eftirliti hvort sem er með fólki eða flutningum á vörum á landamærum ríkjanna. Þannig þarf ekki lengur að fylla út alls kyns aðflutningsskýrslur í innri viðskiptum ríkjanna, en með því sparast bæði tími og peningar.

Annað atriðið er afar þýðingarmikið, enda er þar að finna ýmsa þá þætti sem í reynd eyðilögðu fyrri tilraunir Evrópubandalagsins til að koma á sameiginlegum markaði. Hér er stefnt að því að samræma reglur og afnema sem flestar hömlur á viðskiptum milli landanna. Jafnframt er lögð áhersla á að draga úr svonefndum tæknilegum viðskiptahindrunum, en þar er átt við ýmsar reglur og tilskipanir í einstökum löndum sem gefa fyrirtækjum á heimamarkaði ákveðið forskot á erlenda keppinauta. Sem dæmi má nefna reglur um opinber innkaup sem oftast en ekki eru beinlínis sniðnar fyrir innlenda aðila og útiloka samkeppni erlendis frá. Sama má segja um fjármagns- og peningamarkaðinn þar sem erlendum aðilum er jafnvel bannað að starfa. Þetta fyrirkomulag truflar eðlilega starfsemi markaðarins og kemur í veg fyrir hagkvæmstu nýtingu framleiðsluþáttanna.

Þriðja atriðið, aukið samræmi í skattlagningu aðildarríkjanna, er í rauninni bein afleiðing af hinum tveimur. Með afnámi landamæraeftirlits og auknu frelsi á sviði vöru- og þjónustuviðskipta verður erfiðara fyrir einstök lönd að halda uppi skattlagningu sem er verulega frábrugðin því sem gengur og gerist í öðrum ríkjum. Þess vegna er í áætluninni gert ráð fyrir að skattlagning ríkjanna verði samræmd.

Mest áhersla er lögð á samræmingu neysluskatta, þ.e. virðisaukaskatts og ýmissa vörugjalda. Jafnframt er þó talið nauðsynlegt að samræma aðra skattlagningu, einkum skattlagningu fjármagnstekna og fyrirtækja. Ýmsar tillögur hafa verið mótaðar um samræmingu beinna skatta á vegum framkvæmdastjórnar bandalagsins, en um þær hefur ekki náðst samstaða. Enda þótt ýmislegt hafi farið úrskeiðis og verkinu miði á margan hátt hægar en til stóð í upphafi, er enn stefnt að því ryðja öllum hindrunum úr vegi fyrir sameiginlegan markað í Evrópu fyrir ársbyrjun 1993.

3. *Samskipti EB og EFTA*

Lúxemborgaryfirlýsingin 1984. Það var ljóst frá upphafi að áform Evrópubandalagsins myndu hafa víðtæk áhrif á efnahagsþróunina í Evrópu og jafnvel víðar. Þetta á sérstaklega við um aðildarríki Fríverslunarsamtaka Evrópu, EFTA, en þau eru stærsti viðskiptaaðili ríkja Evrópubandalagsins. Árið 1984 markar þáttaskil í samstarfi EFTA og EB. Á sameiginlegum leiðtogafundi beggja bandalaga var samþykkt yfirlýsing, Lúxemborgaryfirlýsingin, um að stefna að sameiginlegu markaðssvæði fyrir aðildarríki þeirra, svokölluðu evrópsku efnahagssvæði.

Ræða Delors 1989. Það má þó segja að lítið hafi gerst í samskiptum EFTA og EB fyrr en á árinu 1989 í kjölfar leiðtogafundar EB í árslok 1988 og ræðu Jacques Delors, forseta framkvæmdastjórnar bandalagsins í ársbyrjun 1989, þar sem óskað var eftir mun víðtækara

samstarfi milli EFTA og EB en áður hafði komið fram. Í kjölfarið fylgdu leiðtogafundir bæði innan EFTA og síðan sameiginlegur fundur EFTA og EB í mars 1989 þar sem þessi markmið voru staðfest. Þetta varð kveikjan að þeim yfirgripsmiklu viðræðum sem síðan hafa staðið milli EFTA og EB með það lokamarkmið að koma á sameiginlegu, evrópsku efnahagssvæði.

Mikið vatn hefur hins vegar til sjávar runnið á síðustu tveimur árum sem hefur bæði tafið framgang málsins og reyndar að nokkru breytt eðli viðræðnanna. Miklar breytingar í ríkjum Austur-Evrópu hafa óhjákvæmilega kallað á endurmat á viðhorfum Vestur-Evrópuríkja til efnahagssamvinnu í Evrópu. Jafnframt hafa nokkur aðildarríki EFTA lýst því yfir að þau muni á allra næstu árum sækja um aðild að Evrópubandalaginu og reyndar hefur Austurríki þegar sótt um aðild. Það er því einsýnt að þær breytingar sem framundan eru í efnahagsumhverfi Íslendinga verða enn víðtækari en búist var við, þegar viðræður um hið evrópska efnahagssvæði hófust fyrir réttum tveimur árum.

4. Efnahagsleg áhrif 1992-áætlunarinnar

Hagfræðilegar athuganir. Ýmsar athuganir hafa verið gerðar á efnahagslegum áhrifum þeirra breytinga sem felast í 1992-áætluninni. Enda þótt flestir telji áhrifin jákvæð, eru stærðargráðurnar umdeildar. Hér á eftir er stuttlega lýst helstu niðurstöðum þessara athugana og reynt að draga fram mynd af heildaráhrifunum. Jafnframt er farið nokkrum orðum um þá hugmyndafræði sem býr að baki áætlun Evrópubandalagsins um einn sameiginlegan markað.

Cecchini-skýrslan. Viðamesta og eflaust kunnasta athuginin er svonefnd Cecchini-skýrsla sem unnin var á vegum Evrópubandalagsins.³ Í skýrslunni er reynt að meta áhrif innri markaðarins á Evrópubandalagið í heild. Áhrif breytinganna eru sett fram eins og um kyrrstöðu væri að ræða, þ.e. þau komi fram í eitt skipti fyrir öll. Niðurstöður skýrslunnar koma fram í eftirfarandi töflu:

Aukning landsframleiðslu, %	4,5
Breyting verðlags, %	- 6,1
Fjölgun starfa í milljónum	1,8
Betri afkoma ríkissjóðs, % af VLF	2,2
Viðskiptajöfnuður batnar, % af VLF	1,0

Aðrar athuganir. Þessar tölur eru settar fram með miklum fyrirvörum, enda hafa þær verið umdeildar. Gagnrýnin hefur einkum beinst að því að áhrifin séu metin við kyrrstöðu, en einnig hefur stærðargráða þeirra verið dregin í efa. Paul Krugman hefur til dæmis komist að þeirri niðurstöðu að áhrifin á landsframleiðslu verði aðeins helmingur af því sem Cecchini-

³ Paolo Cecchini: The European Challenge 1992; CEC 1988.

skýrslan gefur til kynna.⁴ Á hinn bóginn er í nýlegri skýrslu frá Fjárlagastofnun Bandaríkjaþings komist að mjög svipuðum niðurstöðum og í Cecchini-skýrslunni.⁵

Aðrir telja að kyrrstöðuáhrifin séu nokkuð rétt metin en að þau segi aðeins hálfá söguna. Nauðsynlegt sé að horfa til lengri tíma þar sem nýjungar og aukin fjárfesting skili sér ekki strax í aukinni hagkvæmni heldur komi fram síðar.⁶ Áhrifin séu því í raun meiri en fram kemur í Cecchini-skýrslunni, eða á bilinu ¼-1% meiri hagvöxtur á ári. Þessar niðurstöður eru þó ekki óumdeildar frekar en Cecchini-skýrslan. Hins vegar virðist menn sammála um að hagvöxtur muni aukast bæði til skemmri og lengri tíma litið.

Þá hefur einnig verið gerð tilraun til að meta áhrifin á einstök aðildarríki Evrópubandalagsins.⁷ Helsta niðurstaðan er sú að Suður-Evrópulöndin muni hagnast mest af tilkomu innri markaðarins. Þar muni sérhæfing aukast mest, meðal annars vegna mikils framboðs á ódýru vinnuafli. Norður-Evrópuríkin, utan Bretlands, muni hins vegar ekki njóta eins víðtæks ávinnings þar sem sérhæfingin er þegar komin vel á veg auk þess sem þau eru þegar orðin að því sem næst einu markaðssvæði. Þessar kenningar hafa þó einnig verið gagnrýndar. Þannig telja margir, að sérhæfing þjóða sé ekki gefin stærð í eitt skipti fyrir öll heldur hafi öll lönd tækifæri til aðlögunar við opnun og stækkun markaðarins.

Af þessu stutta yfirliti má ráða að þrátt fyrir að menn séu ekki á einu máli um endanleg áhrif breytinganna eru flestir þeirrar skoðunar að stækkun markaðarins feli í sér ávinning fyrir Evrópubandalagið í heild. Samandregið eru helstu niðurstöður þessara athugana þær að landsframleiðsla geti hugsanlega aukist um á 3-6% á fyrstu 5-8 árunum og síðan árlega um hluta úr prósentu. Um önnur áhrif, þ.e. lækkun verðlags, áhrif á atvinnustig, afkomu ríkisjóðs og viðskiptajöfnuð, virðist ekki vera teljandi ágreiningur við niðurstöður Cecchini-skýrslunnar.

Hugmyndafræðin að baki samruna markaðanna. Hugmyndin um að fella markaði Evrópuríkjanna saman í einn markað hvílir á gömlum merg, nefnilega kenningum ensku hagfræðinganna Adam Smith, um gildi sérhæfingar, og David Ricardo sem yfirfærði þessa kenningu á viðskipti milli þjóða. Í stuttu máli ganga þessar kenningar út á það að einstök lönd eigi að sérhæfa sig í framleiðslu á þeim vörum þar sem viðkomandi land nýtur mestra hlutfallslegra yfirburða yfir önnur lönd. Það skili mestum ávinningi, þegar á heildina er litið. Hér þarf þó að hafa í huga að þessar kenningar taka til alls heimsins og einstakra landa en ekki viðskipta-og tollabandalaga sem slíkra.

Samkvæmt kenningum nútímahagfræði eru alþjóðaviðskipti talin æskileg af þremur megin ástæðum. Í fyrsta lagi vegna möguleika einstakra landa til að sérhæfa sig og nýta sér þannig hlutfallslega yfirburði á ákveðnum sviðum. Í öðru lagi gefur sérhæfing færi á að nýta hagkvæmni stærðarinnar. Í þriðja lagi leiða aukin alþjóðaviðskipti til aukinnar samkeppni. Þær

⁴ P.R. Krugman: Handrit að óbirtri bók.

⁵ Congressional Budget Office: How the economic transformations in Europe will affect the United States, útg. í desember 1990.

⁶ Richard Baldwin: Growth Bonus, Economic Policy, október 1989.

⁷ D.J. Neven: EEC integration towards 1992: Some distributional aspects, Economic Policy, apríl 1990.

breytingar sem felast í áætlun Evrópubandalagsins um sameiningu markaðanna með afnámi viðskiptahindrana o.fl. eru í sjálfu sér ekki eiginleg markmið heldur leiðir að því markmiði að auka hagkvæmni í viðskiptum milli landanna og þar með auka hagvöxt. Með þessu móti er stuðlað að meiri sérhæfingu og betri nýtingu auðlindanna. Það eru þó ekki allir sammála um að þetta séu bestu leiðirnar að settu marki. Hér á eftir er í örstuttu máli fjallað um helstu forsendur og rök fyrir því að breytingarnar leiði til aukinnar hagkvæmni og þar með aukins hagvaxtar. Aukna hagkvæmni fyrirtækja má meðal annars rekja til eftirfarandi atriða:

1. Stærri og opnari markaður gefur fyrirtækjum kost á að auka framleiðslu og nýta stærðarhagkvæmni. Samkvæmt Cecchini-skýrslunni eykur þetta landsframleiðslu um 2%.
2. Mörg fyrirtæki endurskipuleggja rekstur sinn og sameinast til að nýta sér kosti stærðarhagkvæmni.
3. Hráefnis-, vinnuafis- og fjármagnskostnaður lækkar við afnám viðskiptahindrana.
4. Nýsköpun vöru og þjónustu eykst sem leiðir til aukinnar samkeppni og lægra verðs.

Að baki þessu liggur sú grundvallarskoðun að opnari og stærri markaður auki samkeppni. Að öðrum kosti er óvíst að fyrrnefnd áhrif komi fram. Þrátt fyrir að flestir telji að þessi þróun gangi eftir er það ekki óumdeilt. Enda þótt stærðarhagkvæmni sé mikil í mörgum greinum og samruni fyrirtækja leiði oftast til aukinnar hagkvæmni, er þess vart að vænta að sú þróun haldi áfram út í hið óendanlega. Bæði hafa mörg fyrirtæki þegar sameinast og því eflaust náð íturstu stærðarhagkvæmni og eins er ekki sjálfgefið að endurskipulagning fyrirtækja leiði alltaf til verðlækkunar. Lykilorðið í þessu samhengi er því aukin samkeppni. Ef samkeppni eykst fyrir tilstilli innri markaðarins, má telja fullvíst að hagvöxtur aukist og vöruverð lækki.

Michael Porter, prófessor við Harvard háskóla, hefur haldið því fram að kenningar hagfræðinnar um milliríkjavíðskipti séu ekki nægilega skýrar.⁸ Þannig dugi þeir þættir sem oftast eru dregnir fram til að varpa ljósi á hagstæða þróun í milliríkjavíðskiptum svo sem tilvist auðlinda, ódýrt eða sérhæft vinnuafli og tækniþróun ekki einir og sér til útskýringa. Þar séu aðrir þættir ekki síður mikilvægir eins og markmið fyrirtækja, uppbygging og raunveruleg samkeppnisstaða, eftirspurnaraðstæður, aðstæður til hráefnisöflunar, vinnuafli og nálægð þjónustu- og samkeppnisgreina. Ekkert þessara atriða geti eitt og sér veitt fyrirtækjum yfirburðastöðu á markaðnum heldur þurfa allir þessir þættir að verka saman.

Niðurstöður. Ofangreind umræða leiðir í ljós þá skoðun að sá markaðssamruni sem felst í 1992-áætluninni muni leiða til aukinnar samkeppni milli fyrirtækja. Hún er líkleg til að stuðla að aukinni hagkvæmni í rekstri og í ljósi þess er ekki óeðlilegt að gera ráð fyrir umtalsverðri verðlækkun á vöru, þjónustu og fjármagni. Framleiðni og framleiðsla ætti að aukast sem gæti aukið landsframleiðslu um 3-6% og lækkað verðlag um 4-6% í þessum ríkjum. Fjárfesting gæti aukist í kjölfar aukins sparnaðar, en það skilar sér aftur í auknum hagvexti til langframa. Hér þarf þó að hafa í huga að þessi áhrif eru ekki talin skila sér fyrr en að nokkrum tíma liðnum.

⁸ Michael Porter: *The Comparative Advantage of Nations*, 1990.

III. Aðlögun Íslands að evrópska markaðnum

1. Er aðlögun Íslands nauðsynleg ?

Eins og fram kom í síðasta kafla er reiknað með að 1992-áætlunin muni styrkja efnahag aðildarríkja Evrópubandalagsins verulega. Þessi áhrif koma fram á mörgum sviðum svo sem í auknum hagvexti, lækkun verðlags, aukinni atvinnu, bættri stöðu ríkisfjármála og hagstæðari viðskiptajöfnuði gagnvart útlöndum. Helsti aflvaki þessarar hagstæðu þróunar er talin vera aukin framleiðni atvinnuveganna vegna lægri framleiðslukostnaðar, aukin samkeppni milli fyrirtækja, hagkvæmari fjárfesting og endurskipulagning í atvinnulífinu.

Tveir meginkostir. Óhjákvæmilegt er að velta því fyrir sér hvort þær breytingar sem 1992-áætlunin felur í sér kalli nauðsynlega á einhver viðbrögð hér á landi. Með nokkurri einföldun má segja að það séu einungis tveir kostir í stöðunni:

Annar kosturinn er að freista þess að fylgja þróuninni eftir með því að laga íslenska hagkerfið að breytingunum innan Evrópubandalagsins.

Hinn kosturinn er að hafast ekki að.

Það er margt sem bendir til þess að síðari kosturinn geti leitt til stöðnunar í íslensku efnahagslífi þegar fram í sækir. Þannig mun samkeppnisstaða innlendra atvinnugreina gagnvart erlendum fyrirtækjum versna samhliða þeim breytingum sem verða innan Evrópubandalagsins. Þessi þróun gæti leitt til aukins viðskiptahalla, verðbólgu, atvinnuleysis og minni hagvaxtar en ella.

Þetta sjónarmið á reyndar ekki eingöngu við um íslenskt efnahagslíf heldur virðist þessi niðurstaða vera nokkuð algeng í þeim hagfræðiathugunum sem gerðar hafa verið á þessu sviði. Þannig komst Paul Krugman að þeirri niðurstöðu að EFTA-ríkin myndu ótvírætt hafa hag af því að laga sig að evrópska markaðnum.⁹ Ekki einungis vegna þess þjóðhagslega ávinnings sem mætti gera ráð fyrir heldur ekki síður vegna þess óhagræðis sem fylgdi því að standa utan við þessa aðlögun. Þetta óhagræði gæti birst í því að efnahagsástandið versnaði miðað við núverandi stöðu. Það er þó rétt að hafa þann fyrirvara á þessari athugun Krugman að hann horfði fyrst og fremst til iðnaðar- og þjónustugreina en ekki sjávarútvegs og landbúnaðar. Í

⁹ Paul Krugman: EFTA and 1992. Occasional paper No. 23, útg. af EFTA í júní 1988.

nýlegri skýrslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum er komist að svipaðri niðurstöðu hvað EFTA-ríkin snertir.¹⁰

Aðlögun - ýmsar leiðir. Í þessari skýrslu er gengið út frá þeirri forsendu að fyrri kosturinn verði valinn, þ.e. að það sé nauðsynlegt að íslenska hagkerfið þróist í sömu átt og gerist í okkar helstu viðskiptalöndum. Þar er reyndar um fleiri en eina leið að velja. Þannig getur skipt máli hvort aðlögunin gerist utan beinna viðskiptabandalaga eða innan þeirra. Hér má sérstaklega nefna mikilvægi þess að efnahagsstefnan sé trúverðug, en einmitt þetta atriði hefur talsvert verið til umfjöllunar innan hagfræðinnar síðustu árin. Sem dæmi má taka nýlega yfirlýsingu Norðmanna um að tengja norsku krónuna myntum Evrópubandalagsríkjanna. Með þessu var reynt að gera fastgengisstefnu Norðmanna trúverðuga til að draga úr verðbólguvæntingum markaðarins og stuðla að stöðugra verðlagi. Spurningin er hins vegar hversu trúverðug getur einhliða yfirlýsing af þessu tagi talist? Við íslenskar aðstæður hlýtur þessi spurning að vera enn áleitnari. Þess vegna skiptir máli með hvaða hætti aðlögun að evrópska markaðnum verður.

Í þessari skýrslu er þó ekki tekin afstaða til þess hvort hagsmunum Íslands sé betur borgið með eða án formlegrar aðildar að evrópska efnahagssvæðinu eða jafnvel Evrópubandalaginu. Kjarni málsins er nefnilega sá að íslenskt efnahagslíf þarf fyrr eða síðar að laga sig að breyttum aðstæðum í Evrópu hvort sem er innan eða utan þessara viðskiptabandalaga. Ekki breytinganna vegna heldur vegna þess að annars mun gæta sömu stöðunar í atvinnulífi hér á landi og gætt hefur innan Evrópubandalagsins og sem beinlínis varð tilefni 1992-áætlunarinnar. Þetta viðhorf er í rauninni staðfest með þeim viðamiklu skattkerfisbreytingum sem hér hafa orðið á síðustu árum, en markmið þeirra var meðal annars að laga íslenska skattkerfið að þróuninni í helstu viðskiptalöndum okkar, ekki síst innan Evrópubandalagsins.

2. Áhrif aðlögunar - aðferðafræði

Í upphafi er rétt að taka fram að það er engan veginn sjálfgefið hvernig á að meta hugsanleg áhrif aðlögunar á sviði ríkisfjármála á afkomu ríkissjóðs. Í rauninni eru breytingarnar sem stefnt er að í 1992-áætluninni svo víðtækar að það er nær útilokað að meta þær á grundvelli þjóðhagslíkana þannig að öllu sé til skila haldið. Jafnframt er á þessari stundu erfitt að meta nákvæmlega hvort áætlunin gengur að fullu eftir eða hvort það reynist nauðsynlegt að slaka á einhverjum þáttum hennar.

Það þarf því að taka öllum talnalegum niðurstöðum með miklum fyrirvara, enda er þeim eingöngu ætlað að gefa hugmynd um hvert stefnir fremur en vera nákvæmt mat á áhrifum breytinganna. Jafnframt er rétt að vekja sérstaka athygli á því að í þessari athugun er lögð áhersla á að skoða langtímaáhrif aðlögunar en minna fjallað um skammtímaáhrifin. Í stuttu máli má skipta aðferðafræðinni sem hér er notuð í þrjú skref:

¹⁰ IMF: The Impact of the European Community's Internal Market on the EFTA; Occasional paper no. 74, Washington desember 1990.

Í fyrsta umgangi er litið á þær hugmyndir sem hafa verið til umræðu innan Evrópubandalagsins um samræmingu skatta og áhrif þeirra metin í einangrun. Þessar tillögur myndu fela í sér verulegar breytingar á samsetningu skatta hér á landi ef þær væru yfirfærðar á íslenska skattkerfið. Um þetta er fjallað í fjórða kafla. Til þess að gefa hugmynd um áhrif og stærðargráður þessara breytinga eru skoðuð tvö dæmi:

Í fyrra dæminu er miðað við að íslenska skattkerfið verði fært nær því evrópska án þess þó að það hafi í för með sér algera uppstokkun og óeðlilega röskun á verðhlutföllum innanlands. Þetta dæmi gæti þannig átt við um áhrif aðlögunar að evrópska efnahagssvæðinu eins og það hefur verið skilgreint til þessa. Það er þó rétt að taka fram að skattamál eru ekki til sérstakrar umræðu á þeim vettvangi.

Gengið er út frá þeirri vinnuforsendu að heildarskattbyrði haldist óbreytt eftir aðlögun þannig að hér verði fyrst og fremst um tilfærslu innan skattkerfisins að ræða. Hér er gert ráð fyrir að lækkun óbeinna skatta verði miklu minni en felst í tillögum Evrópubandalagsins. Virðisaukaskattur er lækkaður úr 24,5% í 20% en áfram gert ráð fyrir einu þrepi. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir lægri gjöldum á áfengi og tóbaki heldur miðað við óbreytta stöðu frá því sem nú er. Á móti lækkun virðisaukaskatts vegur hins vegar breikkun skattstofns og skattlagning fjármagnstekna. Auk þess eru sýnd áhrif þess að hækka tryggingagjald og ræddar frekari leiðir til að mæta lækkun virðisaukaskatts.

Varla þarf að taka það fram að forsendan um óbreytta skattbyrði fyrir og eftir aðlögun skattkerfisins er eingöngu vinnuforsenda. Enda hljóta stjórnvöld að taka mið af ýmsum öðrum þáttum eins og efnahagsstefnunni almennt og mati á efnahagslegum áhrifum aðlögunar að öðru leyti, til dæmis á gjalda- og lánahlið auk almennra veltuáhrifa. Þannig kynnu stjórnvöld að vilja nýta hugsanlegan ávinning á útgjaldahlið til þess að lækka óbeina skatta. Inn í þetta fléttast síðan óhjákvæmilega mat á stöðu ríkissjóðs á hverjum tíma. Um þetta er nánar fjallað í lokakafli skýrslunnar.

Í síðara dæminu er hins vegar gengið nokkuð langt í því að laga íslenska skattkerfið að því evrópska. Þannig er virðisaukaskattur lækkaður og tekin upp tvö þrep. Jafnframt eru ýmis vörugjöld og innflutningsgjöld lækkuð. Í þessu tilviki er í reynd metið hvaða áhrif aðlögun að þeim skattatillögum Evrópubandalagsins sem þegar liggja fyrir hefði á samsetningu skatta hér á landi. Enda þótt fjármagnstekjuskattur yrði tekinn upp myndi hann hrökkva skammt til þess að brúa tekjutapið sem af þessu hlytist og því yrði að grípa til annarrar tekjuöflunar í verulegum mæli. Þetta dæmi er fyrst og fremst sett fram til upplýsingar enda óraunhæft að skoða það sem vísbendingu um líklega breytingu á íslenska skattkerfinu í bráð.

Næsta skref er að skoða líkleg áhrif aðlögunar á gjalda- og lánahlið ríkissjóðs. Hér er farið yfir helstu atriði hugsanlegrar samræmingar og reynt að meta áhrif þeirra á einstaka útgjaldaþætti svo sem ríkisstyrki. Dregin er upp stutt lýsing á þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru innan Evrópubandalagsins og hafa verið til umræðu í viðræðunum um evrópska efnahagssvæðið. Þessi þáttur er ákaflega vandmetinn og það ber að skoða allar tölur með

miklum fyrirvara, enda er í mörgum tilvikum einungis hægt að segja fyrir um hvert stefnir. Um þetta er fjallað í fimmta kafla skýrslunnar.

Priðja og síðasta skrefið er erfiðast, en í sjötta kafla skýrslunnar er gerð tilraun til að draga saman heildarmat á áhrifum aðlögunar Íslands að evrópska markaðnum á ríkisbúskapinn. Hér er bæði tekið tillit til þeirra breytinga sem fjallað er um í fjórða og fimmta kafla skýrslunnar auk þess sem reynt er að meta efnahagsleg áhrif aðlögunar á afkomu ríkissjóðs. Síðast töldu áhrifin eru afar vandmetin, en í grófum dráttum má skipta þeim í tvennt:

1. Áhrif breytinganna í Evrópu á íslenska hagkerfið, óháð því hvort aðlögun fer fram hér eða ekki.
2. Áhrif aðlögunar íslenska hagkerfisins að evrópska markaðnum.

Inn í þessa umræðu í lokakaflanum er síðan fléttað vangaveltum um hugsanlegar breytingar á skilyrðum til hagstjórnar með auknu efnahagssamstarfi Evrópuþjóða og áhrifum þeirra á hagstjórn hér á landi.

IV. Breytingar á tekjuhlíð ríkissjóðs

1. Hvers vegna skattaaðlögun ?

Markmið aðlögunar. Afnáam skattalegra hindrana er mikilvægur þáttur í að ná fram markmiðum 1992-áætlunarinnar og styrkja efnahagslíf í ríkjum Evrópubandalagsins. Með því á hinn almenni borgari að geta keypt vörur til eigin nota frá öðru landi án þess að þurfa að greiða sérstakar álögur. Allt landamæraeftirlit innan bandalagsins verður óþarft, en í dag er hlutverk þess fyrst og fremst að sjá um að ákvæðum um tolla og önnur innflutningsgjöld sé framfylgt. Án aðlögunar á sviði skattamála er hins vegar hættu á að viðskipti færast frá ríkjum sem leggja háa skatta á vörur og þjónustu til þeirra sem eru með lægri skatta. Sú þróun gæti valdið alvarlegri röskun í viðskiptum milli einstakra landa innan bandalagsins, en það stríðir gegn því meginmarkmiði aðlögunar að framleiðsluþættina skuli nýta á sem hagkvæmasta hátt.

Hugmyndafræðin - brestir í framkvæmd. Skattkerfi aðildarríkja Evrópubandalagsins hafa verið að mótast í tímanna rás. Þannig endurspeglar þau oft en ekki þær þjóðfélagslegu og efnahagslegu aðstæður sem ríkja í hverju landi. Þetta birtist í mismunandi áherslum á einstaka skattstofna, mismörgum skattþrepum og undanþágum frá skatti. Sem dæmi má nefna að skattar á áfengi og tóbak geta verið háðir ákveðinni heilbrigðisstefnu hjá tilteknu ríki. Á sama hátt getur skattlagning orku verið tengd stefnumótun í umhverfismálum auk þess að vera hagstjórnartæki. Í ákvæðum skattalaga leynist líka ósjaldan bein eða óbein aðstoð við innlendar atvinnugreinar eða félagsleg aðstoð við tekjulága einstaklinga.

Samræming eða aðlögun skatta milli landa felur í sér endurskoðun og breytingar á þeim skattareglum sem hindra eðlileg viðskipti og hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta. Þessi aðlögun getur orðið með ýmsu móti svo sem með breytingum á skattgrunni, skatthlutföllum, álagningarreglum eða öllum þessum þáttum samtímis. Grundvallarhugsunin er sú að neytendur og framleiðendur eigi frjálst val milli innlendar og erlendar framleiðslu. Fram til þessa hafa mismunandi skattareglur haft áhrif á þetta val og viðskiptalegar hindranir af margvíslegum toga þannig viðhaldið ákveðinni óhagkvæmni. Þetta hefur síðan endurspeglast í vöruverði, vöxtum og launamyndun. Með afnámi viðskiptahindrana verður óhagræði vegna mismunandi skattareglna því dregið fram í dagsljósið.¹¹

Mismunandi skattareglur geta haft áhrif á ákvörðunartöku á eftirfarandi sviðum: Vöruviðskiptum, fjármagnsflutningum, tilflutningi á vinnuafli og staðsetningu fyrirtækja. Þörfin fyrir samræmda skattlagningu er talin hvað brýnust á sviði vöru- og fjármagnsviðskipta. Til þess að átta sig betur á því hvað aðlögun skatta felur í sér er nauðsynlegt að skoða þær reglur sem

¹¹ Nánari umfjöllun um þetta er meðal annars að finna í greinargerð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins: Tax Harmonization in The European Community; Vito Tanzi, október 1989.

gilda í alþjóðlegri skattlagningu á þessum sviðum. Raunar má segja að þær reglur hafi gegnt því hlutverki að vera ákveðin vörn gegn því að mismunandi skattlagning stjórnaði um of vali neytenda og framleiðenda.

Alþjóðlegar reglur. Önnur meginreglan, svokölluð áfangaregla (destination principle), snýr að óbeinum sköttum og gildir þar með um vöruviðskipti. Samkvæmt henni eru útfluttar vörur undanþegnar skatti í heimalandi en skattlagðar samkvæmt reglum innflutningslandsins. Þetta er gildandi regla í alþjóðaviðskiptum, meðal annars innan GATT. Áfangaregla á að tryggja að fyrirtæki keppi á grundvelli framleiðsluverðs óháð skattlagningu. Fram til þessa hefur landamæraeftirlit séð til þess að þessari reglu sé framfylgt varðandi álagningu virðisaukaskatts.

Hin meginreglan, búseturegla (residence principle), lýtur að tekjuskattlagningu almennt, þar með einnig um skattlagningu fjármagnstekna. Samkvæmt henni eru vaxtatekjur skattlagðar í heimalandi fjármagnseigandans en ekki í upprunalandi teknanna. Þetta er hin almenna regla í Evrópubandalagsríkjunum og reyndar víðar. Þessi regla á að koma í veg fyrir að skattaleg sjónarmið ráði vali milli mismunandi fjárfestingarkosta.

Breytinga er þörf. Afnáam landamæraeftirlits og annarra viðskiptahindrana kallar óhjákvæmilega á endurskoðun þessara reglna. Án landamæraeftirlits verður erfitt að innheimta virðisaukaskatt af vöru og þjónustu á sama hátt og nú, þ.e. að útflutningslandið endurgreiði útflytjanda álagðan virðisaukaskatt og innflytjandinn leggi virðisaukaskatt á innflutningsverðmæti vörunnar (áfangaregla). Þess vegna hefur framkvæmdastjórn bandalagsins kynnt þá hugmynd að tekin verði upp skattlagning í upprunalandinu (origin principle), upprunaregla. Jafnframt því verði komið á fót sérstöku endurgreiðslukerfi til þess að hvert bandalagsríki fái sinn hlut í skatttekjunum.

Samkvæmt þessari aðferð leggur útflytjandi á virðisaukaskatt á sama hátt og um innanlandsviðskipti væri að ræða og innflytjandi tekur því við vörunni með skatti. Innflytjandi dregur hins vegar skattinn frá þeim útskatti sem hann leggur á eigin viðskipti rétt eins og innskatt af innlendum aðföngum. Skattskil kaupanda og seljanda verða því hin sömu hvort sem þau eiga sér stað innanlands eða í öðru landi innan bandalagsins og þannig skapast hlutleysi í álagningu skattsins. Innflutningslandið gerir síðan kröfu á útflutningsríkið um greiðslu þess virðisaukaskatts sem lagður var á vöruna í upphafi. Í þessu felst að tekjur af virðisaukaskatti renna sem fyrr til þess ríkis þar sem endanlegu notin eiga sér stað.

Gagnrýni á tillögu framkvæmdastjórnar. Ýmsir hafa orðið til að gagnrýna upprunaregluna og benda á að hún byggi á þeirri forsendu að öll viðskipti eigi sér stað milli fyrirtækja.¹² Sú forsenda stangist á við markmiðið um frjáls og óheft viðskipti milli landa, jafnt neytenda sem framleiðenda. Án samræmingar á virðisaukaskatti gæti eftir sem áður orðið óeðlilegur tilflutningur viðskipta frá löndum sem leggja á háan skatt til þeirra þar sem hann er lægri. Skattasamræming sé leiðin til að koma í veg fyrir þá röskun. Þá hefur ágæti upprunareglunnar sem viðmiðunar í skattlagningu fjármagnstekna í stað búsetureglunnar verið

¹² Hans-Werner Sinn: Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, ágúst 1989.

véfennt á svipuðum forsendum, en þar hefur tillagan verið sú að leggja á staðgreiðsluskatt í upprunalandi teknanna.

Þessar efasemdir hafa meðal annars leitt til þess að í nýjustu tillögum frá EB hefur þessum breytingum verið frestað allt fram til ársins 1997. Í millitíðinni verður miðað við óbreyttar reglur. Ýmis ríki hafa hins vegar lýst yfir áhyggjum sínum með þessa stöðu mála og benda á að við afnám landamæraeftirlits rofni einn mikilvægasti þáttur virðisaukaskattsins - eftirlitskeðjan - og þar með aukist líkur á misnotkun. Á móti hefur verið bent á aukna samvinnu skattyfirvalda.

Markaðsaðlögun eða samræmdar tillögur? Þótt almenn samstaða sé um nauðsyn þess að samræma skatta innan EB eru aðildarríkin ekki á einu máli um hvaða leiðir eigi að fara til að ná því markmiði. Þannig telja einstök ríki að markaðsöflin muni sjá um nauðsynlega aðlögun skatta þar sem neytendur beini viðskiptum sínum til ríkja sem leggi á lága skatta. Slíkur tilflutningur rýri smám saman tekjur ríkja sem búi við hærra skattstig og þvingi þau til að lækka skatta. Þannig myndist smám saman nýtt jafnvægi á markaðnum við lægra skattstig án sérstakrar samræmingar. Markaðsaðlögun muni í raun hjálpa til við að draga úr ríkisútgjöldum og auka hagkvæmni í opinberum rekstri. Samræmd skattaaðlögun muni aðeins stuðla að því að stærð og óhagkvæmni opinbera búskaparins haldist óbreytt.¹³

Gagnrýni á frjálsa aðlögun. Skiptar skoðanir eru um þessa leið. Margir telja að hún skapi þá hættu að aðildarríkin undirbjóði hvert annað í samkeppni um lægstu skatthlutföllin þar sem sterkari aðilinn nái á endanum yfirhöndinni. Ekki verði framhjá því horft að möguleikar einstakra ríkja til að taka þátt í slíkri samkeppni séu háðir þeirri tekjuöflun sem þeim er nauðsynleg til að standa undir félagslegri þjónustu, tilfærslum og opinberum skuldum. Frjáls og óheft aðlögun skatta milli landa geti því skapað ýmis tekjujöfnunarvandamál. Með samræmdum aðgerðum megi hins vegar koma í veg fyrir þetta. Þessi viðhorf koma meðal annars fram í erindi þýska hagfræðingsins, Hans-Werner Sinn, á ársþingi evrópska Hagfræðingasambandsins haustið 1989. Hér á eftir er gerð örstutt grein fyrir þessum skoðunum.

Samkvæmt kenningum hagfræðinnar eiga ríki að forðast háa skatta á verðteygna (þ.e. viðkvæmar fyrir verðbreytingum) vörur og þjónustu. Slík skattlagning skapar tilhneigingu til undandrátta og skattbyrði verður óeðlilega há miðað við afrakstur. Með afnámi landamæraeftirlits og annarra viðskiptahindrana fjölgar undankomuleiðum og þannig eykst í raun verðteygni framleiðsluþáttanna. Þetta kallar á aðlögun á sviði skattamála því án hennar gæti skapast misvægi á markaðnum.

Enda þótt aðlögun skatta dragi úr þessum vandamálum geta komið upp önnur ef aðlögunin er ekki gerð með samræmdum hætti. Hans-Werner Sinn telur að ef markaðsöflin verði alfarið látin sjá um aðlögunina geti það orðið til þess að jafnvægi myndist við lægra skattstig en æskilegt sé frá sjónarhóli jafnvægis í ríkisfjármálum. Það geti aftur grafið undan stöðugleika í efnahagsmálum og raskað markmiðum hins sameinaða markaðar. Jafnframt geti það

¹³ H.M. Treasury: Taxation in the Single Market: A Market-Based Approach, Press Office 74, september 1988, óútféið. Ennfremur Vito Tanzi: Op.cit.

haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir ríki með hátt velferðarstig og þar af leiðandi mikla tekjubörf.

Í reynd má líta á þær tillögur sem framkvæmdastjórn EB hefur lagt fram í skattamálum sem viðurkenningu á því sjónarmiði að það sé ekki æskilegt að markaðsöflin sjái alfarið um þá aðlögun heldur verði hún gerð á grundvelli formlegra tillagna sem aðildarríkin komi sér saman um. Án skattaaðlögunar geti til dæmis fjármagnseigendur og hreyfanlegasti hluti vinnuafslins nýtt sér mismunandi skattareglur með því einfaldlega að færa sig milli landa en aðrir sætu eftir. Mismunandi skattareglur hefðu þannig í för með sér efnahagslega og félagslega röskun sem gæti dregið úr hagkvæmnisáhrifum evrópska markaðarins.

Enda þótt enn sé óljóst hvernig aðlögun skatta innan EB verður komið á er ljóst að skattkerfin munu smám saman færast nær hvert öðru og leita jafnvægis. Spurningin er fyrst og fremst um hve langan aðlögunartíma löndin þurfa. Þá er það markmið framkvæmdastjórnarinnar að stefna beri að afnámi skattalegra hindrana með sem minnstum áhrifum á núverandi skattatilhögun einstakra ríkja. Aðilar eru sammála um að fullkomin samræming sé ekki nauðsynleg heldur markviss aðlögun. Þá vaknar spurningin hversu stórt frávikið megi vera. Fræðilegt svar við þeirri spurningu er að það megi ekki vera svo mikið að það hindri eðlileg viðskipti eða skekki samkeppnisstöðu. Í því sambandi hefur verið vísað til reynslu Bandaríkjaanna þar sem skattar eru mismunandi eftir fylkjum.

Aðlögun íslenska skattkerfisins. Þótt færa megi fyrir því rök að Ísland geti leitt þessa skattkerfisaðlögun hjá sér, að minnsta kosti fyrst um sinn, þurfum við fyrr eða síðar að laga okkur að þróuninni í Evrópu. Að öðrum kosti er hætt við að skattaleg mismunun leiði til svipaðrar þróunar og óttast er í öðrum ríkjum. Sú þróun gæti orðið til þess að íslensk fyrirtæki yrðu ekki samkeppnisfær við erlend fyrirtæki hvorki á innlendum mörkuðum né erlendum. Það gæti komið niður á almennum lífskjörum til lengri tíma litið. Loks má halda því fram að óbeinir skattar, sérstaklega virðisaukaskattur, séu svo háir í dag að það hafi áhrif á skattskil og stuðli að undanskotum. Það er því fyllsta ástæða til þess að skoða áhrif hugsanlegrar aðlögunar íslenska skattkerfisins að þróuninni erlendis.

Enda þótt Ísland njóti ákveðinnar fjarlægðarverndar leiðir sívaxandi straumur ferðamanna óhjákvæmilega til tilflutninga á viðskiptum milli landa. Sá tilflutningur stafar að hluta af mismunandi vöruframboði en þó fyrst og fremst af lægra verðlagi sem rekja má til lægri framleiðslukostnaðar og/eða lægri skatta. Verði þessi munur óeðlilega mikill skekkist samkeppnisstaða innlendra atvinnugreina, verslunin flyst úr landi (Glasgowferðir) og atvinnutækifærum fækkar. Gjaldeyriseyðsla eykst og við tekur erlend skuldaféfnun. Þá minnka tekjur hins opinbera af veltusköttum svo og launasköttum vegna lægra atvinnustigs sem enn eykur á samdráttinn og almennt velferðarstig verður í hættu.

Samræming skatta þarf ekki endilega að þýða að skatthlutföll eigi að vera eins alls staðar. Þetta á ekki hvað síst við um ríki sem njóta fjarlægðarverndar eins og Ísland, þar sem verðið er aðeins einn þáttur af mörgum sem ræður úrslitum um val neytandans. Í þessari athugun eru skoðuð tvö dæmi um aðlögun íslenska skattkerfisins að þróuninni í Evrópu. Annars vegar er í dæmi 2 gengið út frá því að nánast sömu breytingar verði gerðar á skattkerfinu hérlendis og felast í tillögum Evrópubandalagsins. Hins vegar er í dæmi 1 skoðað öllu raunhæfara tilvik sem gengur mun skemur í átt til samræmingar við hugmyndir Evrópubandalagsins.

Í eftirfarandi umfjöllun er fyrst dregin upp gróf mynd af íslenska skattkerfinu og það borið saman við kerfi annarra ríkja, einkum þó EB-ríkin og Evrópuríki OECD. Þá er tillögum EB í skattamálum lýst í stuttu máli og í framhaldi af því fjallað um áhrif af breytingum á samsetningu skatta hér á landi á ríkisbúskapinn. Í töfluviðauka er að finna frekari upplýsingar um samsetningu og vægi einstakra skatta.

2. Íslenska skattkerfið

Próun skattbyrði. Heildarskattar ríkis og sveitarfélaga sem hlutfall af landsframleiðslu hafa farið hækkandi hér á landi síðasta hálfan annan áratuginn. Þetta er svipuð próun og í löndunum kringum okkar. Að vísu lækkaði skattbyrðin lítilla hérlandis um miðbik tímabilsins en hækkaði síðan á nýjan leik.

Tafla 1. Skattbyrði á Íslandi og í Evrópu 1975 - 1990

Sem hlutfall af VLF, % ¹	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Skattbyrði hins opinbera	31,4	30,5	28,9	28,9	29,0	31,8	33,8	34,0
- ríki	25,6	25,3	23,5	23,6	23,6	25,6	27,1	27,2
- sveitarfélög	5,8	5,2	5,4	5,3	5,4	6,2	6,7	6,8
Til samanburðar:								
Aðildarríki EB	33,4	36,4	39,4	40,1	40,6	40,8	-	-
Evrópuríki OECD	33,9	36,3	38,5	39,5	39,7	39,9	-	-
Norðurlöndin	41,3	43,7	46,0	48,1	47,9	48,1	47,8	-

¹ Skattbyrðin er hér metin samkvæmt uppgjorsreglum OECD.

Árið 1975 mældist hlutfall skatttekna ríkis og sveitarfélaga á Íslandi eins og það er metið samkvæmt staðli OECD 31,4% af landsframleiðslu. Samsvarandi hlutfall fyrir árið 1990 er áætlað 34%. Hækkun skatthlutfallsins á þessu fimmtán ára tímabili nemur því 2,6% af landsframleiðslu. Sé litið til aðildarríkja Evrópubandalagsins og Norðurlandanna er hækkunin mun meiri, eða kringum 7% og um 6% af landsframleiðslu fyrir Evrópuríki OECD. Þannig virðist vöxtur hins opinbera hafa verið heldur hægari, en jafnframt skrykkjóttari, hérlandis en í löndunum kringum okkur. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að alþjóðlegur samanburður er ýmsum annmörkum háður en þó alltaf ákveðin vísbending um stærðargráður og próun á tilteknu tímabili.

Endurskoðun skattkerfisins. Á síðustu þremur til fjórum árum hefur íslenska skattkerfinu í raun verið umbylt. Ástæður þess eru margar, en þyngst vegur þó viðleitni til að gera skattkerfið öflugra sem hagstjórnartæki en áður. Skattkerfi þar sem veltuskattar vega þungt og undanþágur eru margar (sbr. gamla söluskattskerfið) er til þess fallið að magna sveiflur í þjóðarbúskapnum í stað þess að draga úr þeim. Upptaka staðgreiðslu og mikil einföldun á álagningu tekjuskatts einstaklinga í ársbyrjun 1988 var afar mikilvægur áfangi á þessari leið. Á sama tíma var álagning innflutningsgjalda endurskoðuð frá grunni auk þess sem skattstofn

söluskattsins var breikkaður. Síðarnefnda aðgerðin var í raun undirbúningur að upptöku virðisaukaskatts sem kom til framkvæmda í ársbyrjun 1990. Þá hefur nú þegar náðst ákveðinn áfangi í endurskoðun á skattlagningu fyrirtækja með lækkun skatthlutfalls og fækkun undanþága auk þess sem álagning launagjalda hefur verið einfölduð og samræmd að hluta til. Því verki er þó ekki lokið.

Annað meginmarkmið skattkerfisbreytinganna var að færa íslenska kerfið nær skattkerfum annarra Evrópulanda. Þar kemur einkum til auðið frjálsræði í milliríkjavíðskiptum sem stuðlað hefur að vaxandi alþjóðlegri samkeppni á öllum sviðum. Sú þróun hefur óhjákvæmilega kallað á aðlögun íslenska skattkerfisins til þess að treysta samkeppnistöðu okkar gagnvart erlendum aðilum og nauðsynlegt að haldið verði áfram á þeirri braut. Eins og glöggst kemur fram í töflu 3 hefur töluvert áunnist í þessum efnum.

Tafla 2. Hlutfallsleg skipting skatta 1975 - 1990

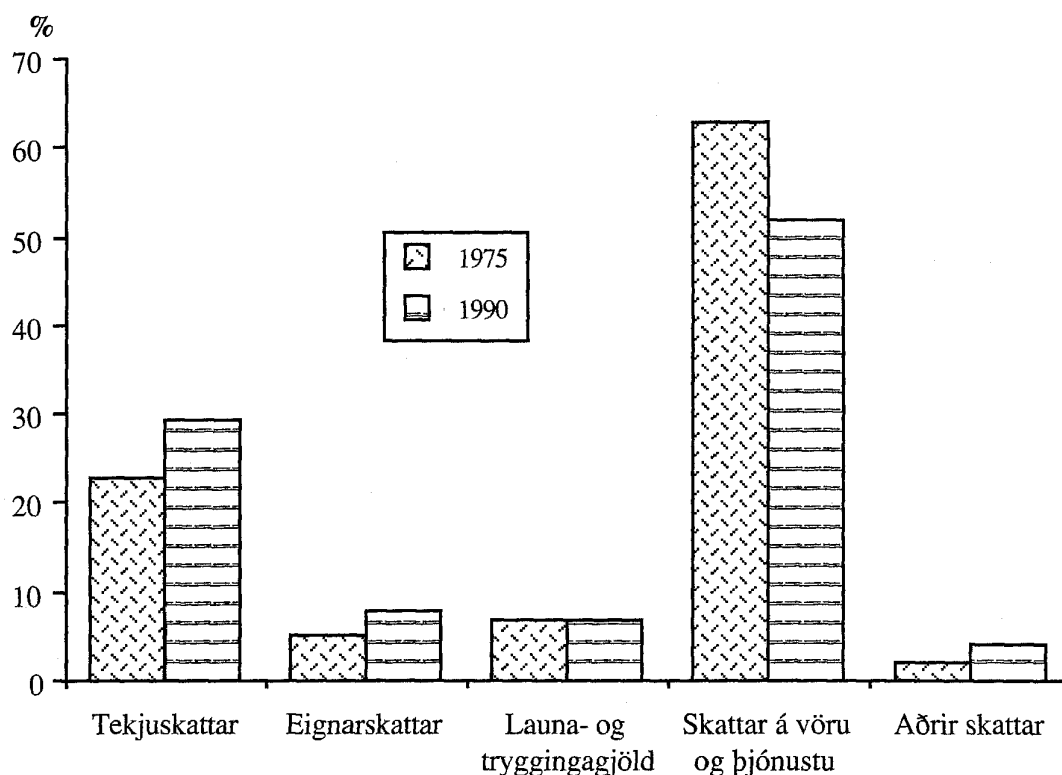
	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Tekjuskattar	22,9	25,6	22,7	24,5	22,8	26,4	27,1	29,2
- einstaklingar	20,2	23,1	19,5	21,5	20,7	23,8	24,2	26,4
- fyrirtæki	2,7	2,5	3,2	3,0	2,1	2,6	2,9	2,8
Eignarskattar	5,2	6,3	7,3	7,4	7,7	7,3	8,0	8,0
Launa- og tryggingagjöld	6,9	6,0	6,0	6,0	6,1	6,0	5,8	6,7
Skattar á vörur og þjónustu	63,0	59,9	61,1	58,9	60,3	57,1	55,3	52,0
- innflutningsgjöld	19,3	18,2	14,8	12,6	12,9	6,5	7,4	7,3
- söluskattur/virðisaukaskattur	28,5	28,9	33,0	33,2	34,4	37,9	35,4	32,4
Aðrir skattar	2,0	2,2	2,9	3,2	3,1	3,2	3,8	4,1
Heildarskattar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Samsetning skatta. Samsetning skatta hér á landi hefur breyst í veigamiklum atriðum á tímabilinu 1975-1990. Þannig hefur orðið veruleg tilfærsla frá veltusköttum yfir í tekju- og eignarskatta. Á árinu 1975 var hlutur tekju- og eignarskatta í heildarskatttekjum hins opinbera rúmlega 28%. Árið 1989 er hlutfallið komið í 35% og bráðabirgðatölur fyrir árið 1990 benda til þess að það verði kringum 37%. Samsvarandi tölur fyrir hlutfall veltuskatta af skatttekjum eru 63% árið 1975, 55% árið 1989 og 52% árið 1990. Með öðrum orðum, vægi tekju- og eignarskatta hefur aukist um þriðjung en vægi veltuskatta minnkað um tæplega fimmtung á síðustu fimmtán árum.

Aukin hlutdeild tekju- og eignarskatta skýrist að tveimur þriðju hlutum af hækkun á tekjuskatti einstaklinga. Afgangurinn skýrist af hærri eignarsköttum, bæði fyrirtækja og einstaklinga. Tekjuskattar fyrirtækja sem hlutfall af skatttekjum hafa hins vegar haldist svipaðir á tímabilinu, kringum 2½-3%. Minna vægi veltuskatta skýrist eingöngu af minnkandi hlut innflutningsgjalda, en sá stofn skilaði um fimmtungi skattteknanna árið 1975 samanborið við rúmlega 7% 1990. Á móti kemur aukinn hlutur söluskatts og síðan virðisaukaskatts sem jókst um 4% á tímabilinu 1975-1990.

Þrátt fyrir aukna hlutdeild tekju- og eignarskatta hin síðari ár er virðisaukaskattur ásamt öðrum veltusköttum enn helsta tekjulind hins opinbera með meira en helming heildarskatttekna. Auk virðisaukaskatts sem skilar nálægt þriðjung heildarinnar munar verulega um skattlagningu áfengis og tóbaks og tekjur af vörugjöldum og nam hlutur þeirra af heildarskatttekjum um 7% árið 1990.

Hlutfallsleg skipting skatttekna hins opinbera árin 1975 og 1990



3. Samanburður við önnur lönd

Heildaryfirlit. Á síðustu árum hefur samsetning skatta hér á landi fæst nær því sem tíðkast í helstu nágrannalöndum okkar. Íslenska skattkerfið skilur sig þó enn í veigamiklum atriðum frá því sem þar er. Þar vega þrjú atriði þyngst:

1. Skattar á vörur og þjónustu eru mun hærri hér.
2. Launa- og tryggingagjöld eru mun léttvægari héraðs.
3. Enda þótt samanlagður hlutur tekju- og eignarskatta sé svipaður hér á landi og annars staðar eru innbyrðis hlutföll talsvert frábrugðin.

Skattar á vörur og þjónustu skýra um það bil þriðjung af heildarsköttum ríkjanna í kringum okkur en meira en helming hér á landi. Enda þótt nokkuð hafi dregið saman með Íslandi og nágrönnum okkar á síðustu árum er enn töluverður munur.

Hlutur launa- og tryggingagjalda er aðeins um 7% hér á landi en um 28% í Evrópu-ríkjum OECD og svipaður í Evrópubandalagslöndunum. Norðurlöndin standa okkur nær, en þar er vægi launagjalda af heildarskatttekjum hins opinbera rúmlega 16%. Hérlandis eru þessi gjöld eingöngu lögð á atvinnureksturinn, en í löndum Evrópu bera launþegar um það bil þriðjung þeirra. Í raun er álagning þessara gjalda á launþega ígildi tekjuskatts. Vægi launa- og tryggingagjalda er afar mismunandi eftir löndum, til dæmis aðeins rúmlega 2% í Danmörku.

Þetta skýrist meðal annars af mismunandi fjármögnun almannatryggingakerfisins sem víða erlendis er fjármagnað með þessum skattstofni en hérlandis hins vegar af almennum skatttekjum. Þá skiptir fjármögnun lífeyrissjóðakerfisins hér einnig miklu máli, en hún er alfarið utan við skattkerfið hjá okkur og mælist því ekki í almennri skattbyrði. Í mörgum Evrópuríkjum (Frakklandi, Svíþjóð o.fl.) er þetta hins vegar hluti af skattkerfinu og er fjármögnun þess þá fyrst og fremst í formi tryggingagjalda. Sé leiðrétt fyrir þessum mun minnkar bilið talsvert, en þó er vægi þessara gjalda enn um það bil helmingi minna hér á landi en annars staðar.

Tekjuskattar eru kringum þriðjungur heildarskatta í Evrópubandalagsríkjunum og sama gildir um Evrópuríki OECD. Á Norðurlöndunum, að Íslandi undanskildu, er þessi skattstofn allt að því helmingur skatttekna. Árið 1990 er hlutur tekjuskatta í heildarskatttekjum hérlandis talinn vera kringum 29%. Athygli vekur að munurinn milli Íslands og annarra landa hefur minnkað verulega á síðustu árum, sérstaklega hvað varðar tekjuskatt einstaklinga. Hlutfall hans af heildarskatttekjum virðist þannig nokkuð svipað því sem er í löndum Evrópubandalagsins en þó talsvert lægra en á Norðurlöndunum. Hér á álagning tryggingagjalda á launþega einhvern hlut að máli, en sem fyrr segir má með nokkrum rökum líta á hana sem ígildi tekjuskatts.

Hlutur eignarskatta í heildarsköttum hér á landi nam um 8% árið 1990 samanborið við rúmlega 4% í löndum Evrópu. Hér hefur dregið í sundur, en árið 1975 var þetta hlutfall svipað á Íslandi og í Evrópu, kringum 5%.

Álagning tekju- og eignarskatta er mjög samtvinnuð hér á landi og því ekki óeðlilegt að skoða hana í samhengi. Þá kemur í ljós að munurinn milli okkar og Evrópuríkjanna er orðinn mjög lítill. Árið 1975 var þessi munur hins vegar tæplega 12%, eða 28% hér á landi samanborið við tæplega 40% í Evrópulöndum OECD. Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri fyrir Ísland er þetta hlutfall líklega nálægt 37% á árinu 1990. Síðustu tölur um skattheimtu OECD-ríkjanna eru hins vegar frá árinu 1988, en þá mældist hlutfall tekju- og eignarskatta rúmlega 39% og hefur farið lækandi. Þannig má leiða að því líkur að í dag sé þessi munur kringum 1-1½%.

Aðrir skattar - sem eru eins konar afgangslíður - vega mun þyngra hér en annars staðar. Skýringin er sú að undir þessum lið flokkast aðstöðugjaldið sem virðist vera séríslenskt fyrirbrigði. Raunar má halda því fram að eðlilegra væri að bæta því við tekjuskatta fyrirtækja þegar um er að ræða alþjóðlegan samanburð. Sé það gert verður munurinn á hlutdeild tekju-skattlagningar fyrirtækja hérlandis samanborið við flest ríki Evrópu hverfandi.

Tafla 3. Íslenska skattkerfið samanborið við önnur lönd

Hlutfallsleg skipting, %	Ísland		Norðurlöndin		Evrópu- ríki OECD		EB-ríkin	
	1975	1990	1975	1988	1975	1988	1975	1988
Tekjuskattar	22,9	29,2	49,2	46,6	34,9	34,9	31,5	33,3
- einstaklingar	20,2	26,4	45,5	41,0	29,6	28,6	26,1	26,6
- fyrirtæki.	2,7	2,8	3,7	5,6	5,3	6,3	5,4	6,7
Eignarskattar	5,2	8,0	2,9	3,5	5,0	4,3	5,6	4,5
Launa- og tryggingagjöld	6,9	6,7	15,3	16,2	28,0	27,7	30,7	29,2
- launþegar	-	-	1,4	2,3	9,2	9,8	9,9	10,0
- atvinnurekendur	6,9	6,7	13,9	13,9	18,8	17,9	20,8	19,2
Skattar á vörur og þjónustu	63,0	52,0	32,3	33,3	31,8	31,8	31,7	32,5
- söluskattur/virðisaukaskattur	28,5	32,4	16,8	19,2	14,4	18,2	15,0	18,1
Aðrir skattar	2,0	4,1	0,3	0,4	0,3	1,3	0,5	0,4
Heildarskattar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Athygli vekur að samsetning skatta fyrir Evrópubandalagslöndin og Evrópuríkin innan OECD virðist lítið hafa breyst frá árinu 1975. Tölur fyrir Norðurlöndin sýna hins vegar nokkra tilfærslu frá tekjusköttum til annarra skatta og er raunar framhald á þeirri þróun 1989 og 1990. Á sama tíma verða verulegar breytingar á íslenska skattkerfinu eins og áður var komið fram.

Séu þessar niðurstöður dregnar saman verður munurinn á okkar skattkerfi og Evrópuríkjanna aðallega sá að veltuskattar eru hærri hér á landi en á móti koma lægri skattar á launagreiðslur, bæði hjá fyrirtækjum og einstaklingum. Hins vegar hefur bilið minnkað verulega á undanförmum árum.

Einstakir þættir skattkerfisins. Í umfjölluninni hér að framan hefur verið farið yfir helstu flokka íslenska skattkerfisins í samanburði við önnur Evrópuríki. Hér á eftir verður fjallað aðeins ítarlegar um einstaka þætti íslenska skattkerfisins.

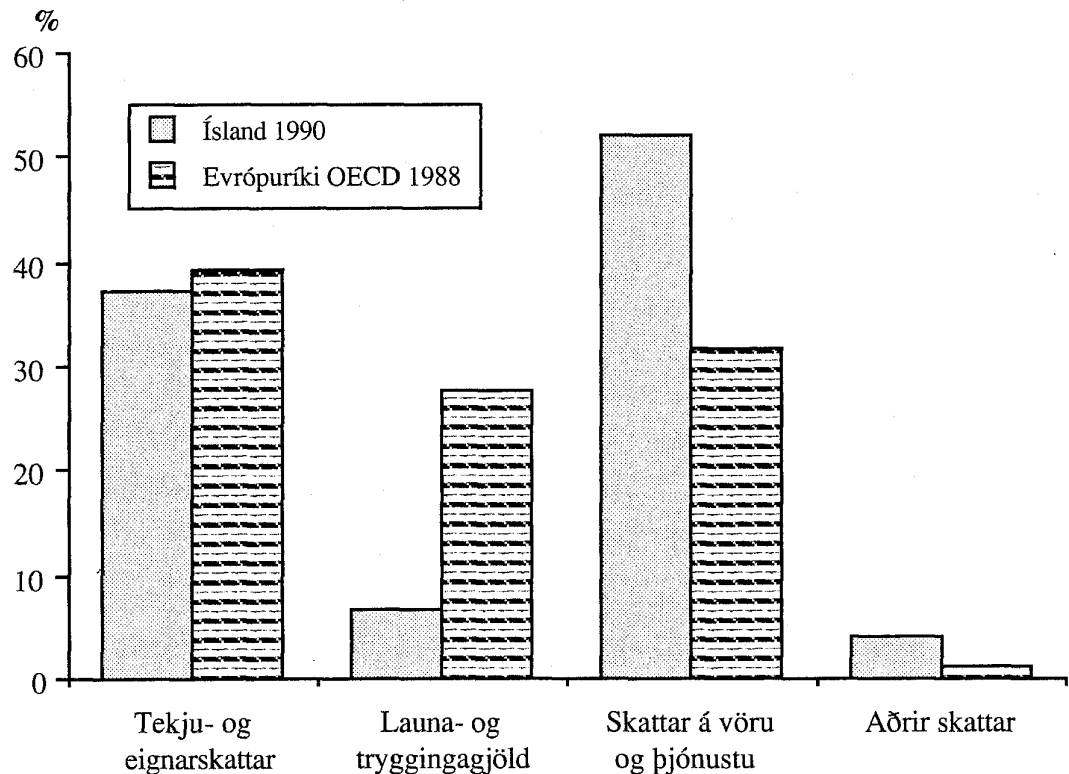
Tekju- og eignarskattar. Álagning tekju- og eignarskatta hér á landi hefur breyst verulega á undanförmum árum, enda eru þeir nú svipað hlutfall af heildarskatttekjum og í flestum löndum Evrópu. Á hinn bóginn er uppbygging íslenska skattkerfisins í mörgu tilliti frábrugðin því sem þekkist víða annars staðar.

Einstaklingar. Tekjuskattkerfi einstaklinga hér á landi skilur sig í veigamiklum atriðum frá flestum þeirra sem við lýði eru í Evrópu. Þar má nefna þrennt:

Í fyrsta lagi er skatturinn aðeins lagður á í einu þrepi, tæplega 40%. Enda þótt þetta skatthlutfall sé samsett af 32,8% tekjuskatti til ríkissjóðs og 7% útsvari til sveitarfélaga, er í framkvæmd einungis miðað við eitt hlutfall, þ.e. heildarhlutfallið 39,8%.

Samsetning íslenska skattkerfisins samanborið við Evrópuríki OECD

Sem hlutfall af heildarskatttekjum, %



Í öðru lagi er persónuafsláttur - og þar með skattleysismörk - óvenju hár hér á landi. Í Danmörku voru skattleysismörk einstaklinga til dæmis 260 þúsund krónur árið 1989 (miðað við núgildandi gengi) en hér á landi um 700 þúsund krónur á ári.¹⁴ Auk þess eru endurgreiðslur í formi barnabóta og vaxtaniðurgreiðslna mjög háar hérlendis. Áhrifin af þessu tvennu, þ.e. tiltölulega háum persónuafslætti og miklum endurgreiðslum úr skattkerfinu, koma glögg fram í því að þrátt fyrir tæplega 40% skatthlutfall situr einungis um þriðjungur þess eftir í opinberum sjóðum. Mismunurinn rennur út í formi persónuafsláttar, barnabóta, vaxtabóta o.fl.

Þetta leiðir til þess að eiginlegir greiðendur tekjuskatta hér á landi eru tiltölulega fáir. Þannig má nefna að af 190 þúsund framteljendum árið 1990 má ætla að um helmingur hafi verið undir skattleysismörkum og því ekki greitt tekjuskatt. Sé jafnframt tekið tillit til endur-

¹⁴

Peter Birch Sørensen: Tax Harmonization in the European Community: Problems and prospects, október 1989.

greiðslna úr skattkerfinu, þ.e. barnabóta og vaxtabóta, eru eiginlegir greiðendur tekjuskatts líklega nálægt 60 þúsund, eða um þriðjungur af framteljendum.¹⁵

Í þriðja lagi eru fjármagnstekjur nær alfarið undanþegnar tekjuskatti á Íslandi.

Tafla 4. Tekjuskattar einstaklinga 1986 og 1990

Ríki og sveitarfélög	Fjöldi skattþrepa		Hæsti jaðarskattur		Lægsti jaðarskattur	
	1986	1990	1986 %	1990 %	1986 %	1990 %
Belgía	12	7	79	62	31	32
Bretland	6	2	60	40	29	25
Danmörk	3	3	73	68	48	50
Frakkland	12	12	65	57	5	5
Grikkland	18	9	63	50	10	18
Holland	9	3	72	60	16	35
Írland	3	3	58	53	35	30
Ítalía	9	7	62	50	12	10
Lúxemborg	21	24	57	56	12	10
Spánn	34	16	66	56	8	25
Þýskaland ¹	-	-	56	53	22	19
Einfalt meðaltal	13	9	65	55	21	24
Til samanburðar:						
Ísland	3	1	38%	40	18%	40
Finnland	11	6	67	59	22	25
Noregur	8	2	62	47	25	37
Svíþjóð	10	1	80	50	34	50

¹ Í Þýskalandi byggist álagning tekjuskatts á sérstakri formúlu en ekki ákveðnum fjölda þrepa.

Varðandi tvö fyrri atriðin er fróðlegt að skoða töflu 4, en hún sýnir tekjuskattlagningu einstaklinga í öllum ríkjum Evrópubandalagsins utan Portúgals árin 1986 og 1990. Þar kemur fram að flest ríkjanna hafa einfaldað tekjuskatta einstaklinga verulega á undanförunum árum með því að fækka þrepum og lækka jaðarskatta. Á síðustu þremur til fjórum árum hefur hæsti jaðarskattur í aðildarríkjum Evrópubandalagsins þannig lækkað um 10% að jafnaði, úr 65% í 55%, þrepunum fækkað úr 13 í 9, en á móti hefur skattur í lægsta þrepi hækkað lítillega.

Þó virðist enn langur vegur milli þeirra og íslenska kerfisins, bæði hvað varðar fjölda þrepa og hæð jaðarskattsins. Af bandalagslöndunum stendur Bretland okkur einna næst með tvö þrep og 40% jaðarskatt. Þá má nefna að Svíar hafa gert róttækar breytingar á tekjuskatti einstaklinga, bæði með fækkun þrepa og lækkun jaðarskatts. Skatthlutföll segja þó ekki alla

¹⁵

Bandaríski hagfræðingurinn Richard Musgrave hefur gagnrýnt skattkerfi sem einungis taka til hluta framteljenda og telur æskilegt að sem flestir taki þátt í greiðslu skatta og jafnframt að skattgrunnurinn sé sem mest án undanþága. Um þetta fjallaði hann meðal annars í erindi á skattaráðstefnu OECD fyrir Austur-Evrópuríkinn í janúar 1991.

söguna heldur þarf að skoða þau í samhengi við tekjumörkin sem þau verða virk á. Í Þýskalandi verður hæsta þrepið til dæmis ekki virkt fyrr en við 4½ milljóna króna árstekjur (tölur fyrir árið 1989).¹⁶ Jafnframt hefur verið á það bent að á Íslandi virki jaðarhlutfallið að fullu við tiltölulega lágt tekjustig og því verði skattbyrðin einna þyngst á fólki með miðlungstekjur. Stighækkun kerfisins sé of brött, annars vegar vegna hárra skattleysismarka og hins vegar vegna þess að hér sé aðeins eitt skattþrep, tiltölulega hátt eins og raunar kemur fram í töflu 4. Í Bretlandi er lægra skattþrepið til dæmis 25% samanborið við 40% á Íslandi. Þar eru skattleysismörkin hins vegar helmingi lægri en hér á landi.

Fjármagnstekjur eru skattlagðar - með mismiklum undanþágum þó - í öllum ríkjum Evrópubandalagsins að Grikklandi undanskildu. Til dæmis eru vextir af ríkisskuldabréfum skattfrjálsir í mörgum ríkjum Evrópubandalagsins (Grikkland, Írland, Ítalía, Spánn). Skattlagning fjármagnstekna er oftast hluti af tekjuskattskerfinu og jaðarskatthlutfallið það sama og gildir um almennar tekjur. Þó innheimta nokkur bandalagsríkjanna staðgreiðsluskatt af fjármagnstekjum, til dæmis Frakkland þar sem greiddur er 15% staðgreiðsluskattur.

Á Íslandi eru þessar tekjur hins vegar nær alfarið skattfrjálsar. Á móti vegur að eignarskattar eru töluvert hærri hér á landi samanborið við önnur lönd, en segja má að eignarskattar séu aðeins annað form á skattlagningu fjármagns.

Fyrirtæki. Skatthlutfall tekjuskatts hjá fyrirtækjum sem nú er 45% er tiltölulega hátt á alþjóðlegan mælikvarða. Af aðildarríkjum Evrópubandalagsins er jaðarhlutfallið aðeins hærra í Þýskalandi og Grikklandi. Þrátt fyrir háan jaðarskatt er hlutfall þessa skattstofns af landsframleiðslu mun lægra hér en í EB-ríkjunum. Skýringar eru vafalaust margar, svo sem mismunandi frádráttarreglur og skattviltanir, meiri vægi einstaklingsrekstrar hér á landi en erlendis o.fl. Þá skiptir álagning aðstöðugjalds hér einnig máli, en hún rýrir skattstofn tekjuskatts. Einnig þarf að horfa á álagningu eignarskatta, en þeir eru tiltölulega háir hér á landi miðað við önnur lönd.

Þetta sýnir að hæð jaðarhlutfallsins segir ekki nema hálfu söguna meðal annars vegna margvíslegra möguleika fyrirtækja á lækkun skattstofns áður en til skattlagningar kemur. Hins vegar hafa nú þegar verið stigin ákveðin skref í endurskoðun á tekjuskattlagningu fyrirtækja hér á landi sem miða að því að lækka skatthlutfallið og breikka stofninn. Má þar nefna nýlega samþykkt Alþingis um lækkun á skatthlutfallinu úr 50% í 45% samhliða breikkun á skattstofni með lækkun á heimild til að leggja hluta hagnaðar í fjárfestingasjóð úr 15% í 10%.

Þessar breytingar eru í takt við þá þróun sem átt hefur sér stað í Evrópu á undanförmum árum. Þar hafa breytingar á skattlagningu fyrirtækja fyrst og fremst snúið að tekjuskattinum á sama hátt og hér á landi. Til marks um það má nefna að frá árinu 1986 hafa 18 af 24 aðildarríkjum OECD breytt tekjuskattlagningu fyrirtækja mjög verulega. Þar undir falla flest aðildarríki Evrópubandalagsins. Megintilgangurinn er að gera skattlagninguna almenna og hlutlausu gagnvart atvinnulífínu. Þetta markmið hafa menn nálgast með því að lækka eða fella niður ýmsa frádráttarliði jafnframt því sem skattstofninn er breikkaður. Þá hefur aukið frjálsræði í milliríkjavíðskiptum stuðlað að vaxandi samkeppni sem hvetur til aukinnar samræmingar í skattlagningu. Allt þjónar þetta þeim markmiðum sem stefnt er að með sameiningu

¹⁶ Peter Birch Sørensen: Op. cit.

markaða í Evrópu þó svo að enn sé nokkuð langt í land að fullkominni aðlögun á þessu sviði fyrir Evrópubandalagsríkin sem heild.

Launa- og tryggingagjöld. Þessi tegund skattlagningar hefur verið fremur léttvæg í íslensku skattkerfi fram til þessa eins og áður hefur verið nefnt. Þá hafa launa- og tryggingagjöld eingöngu verið lögð á atvinnureksturinn hér á landi, en í Evrópu bera launþegar um þriðjung þeirra. Fram til ársins 1991 voru lögð á fimm mismunandi launagjöld hér á landi sem ýmist voru mörkuð almannatryggingakerfinu eða runnu beint í ríkissjóð. Þá var álagning þeirra mismunandi eftir atvinnugreinum og rekstrarformum. Í ársbyrjun 1991 var tekið upp eitt tryggingagjald - raunar lagt á í tveimur þrepum - í stað launagjaldanna fimm, auk þess sem innheimtan var færð til staðgreiðslu. Með þessu var tekið upp mun einfaldara og skilvirkara kerfi og jafnframt færðist íslenskt skattkerfi nær því sem tíðkast í löndunum kringum okkur.

Tafla 5. Tekjuskattar fyrirtækja 1986 og 1990

Ríki og sveitarfélög	Skatthlutfall	
	1986 %	1991 %
Þýskaland	56	50
Grikkland	49	46
Írland	40/50	43
Belgía	45	39
Danmörk	50	38
Ítalía	46	46
Portúgal	42/47	36
Holland	42	35
Spánn	35	35
Bretland ¹	35	34
Frakkland	45	34
Lúxemborg	40	34
Einfalt meðaltal	44	39
<u>Til samanburðar:</u>		
Ísland	51	45
Noregur	51	51
Finnland ¹	50	42
Svíþjóð	52	30

¹ Lagður er lægri skattur á lítil fyrirtæki.

Skattar á vöru og þjónustu. Virðisaukaskatturinn vegur hér langþyngst með um það bil tvo þriðju hluta skattstofnsins. Afgangurinn eru fyrst og fremst tekjur af innflutnings- og vörugjöldum þar með taldir skattar á áfengi og tóbak. Sem fyrr segir er virðisaukaskattur, áður söluskattur, enn stærsti skattstofn hins opinbera þó svo að vægi hans hafi minnkað á undanförmum árum. Í ársbyrjun 1990 leysti virðisaukaskattur söluskatt af hólmi, en með þeirri breytingu var stigið afar mikilvægt skref í átt til aukinnar alþjóðlegrar samræmingar. Í þessari

breytingu fólst verulegt hagræði fyrir íslenskt atvinnulíf þar sem virðisaukaskattur safnast ekki upp í framleiðsluverði vöru og þjónustu eins og söluskatturinn, en við það batnar samkeppnisstaða íslenskrar framleiðslu gagnvart erlendri.

Íslenska virðisaukaskattkerfið er í veigamiklum atriðum frábrugðið þeim kerfum sem í gildi eru í nágrannalöndum okkar. Sama má segja um samanburð þess við þá tillögu sem fram er komin á vettvangi Evrópubandalagsins. Skatthlutfallið hér er aðeins eitt, 24,5%, eitt hið hæsta í Evrópu, en víðast hvar annars staðar eru skattþrepi að minnsta kosti tvö. Það er þó rétt að hafa í huga að hér á landi er lagt á ígildi 14% skatts á nokkrar tegundir matvæla. Ennfremur er skattskyldusvið skattsins talsvert þrengra hér á landi en í flestum aðildarríkjum EB og endurgreiðslur mun víðtækari. Má þar meðal nefna að virðisaukaskattur af vinnu manna við íbúðarhúsnæði er endurgreiddur hér á landi ólíkt því sem gerist annars staðar. Auk þess er enginn skattur lagður á íslenskar bækur, blöð og tímarit og afnotagjöld sjónvarps og útvarps. Ennfremur má nefna að sala á heitu vatni, hótalgisting og fólksflutningar er undanþegið skatti hér á landi.

Þetta leiðir til þess að á hér á landi eru aðeins 70% af útgjöldum heimilanna með virðisaukaskatti, en hlutfallið er nálægt 90% í flestum ríkjum Evrópubandalagsins. Þetta er ein skýring á tiltölulega háu hlutfalli virðisaukaskatts hér á landi. Í töflu 6 eru sýndir helstu flokkar vöru og þjónustu sem undanþegnir eru virðisaukaskatti hér á landi en almennt skattlagðir annars staðar.

Tafla 6. Helstu undanþágur frá virðisaukaskatti

Á verðlagi 1991	Áætlaður gjaldstofn 1991 m.kr.
Vinna við íbúðarhúsnæði	6.100
Fólksflutningar	5.500
Íslenskar bækur, blöð og tímarit	4.700
Sala á heitu vatni	4.000
Afnotagjöld útvarps og sjónvarps	2.700
Hótalgisting	2.000
SAMTALS	25.000

Lauslega metið nema þessir flokkar vöru og þjónustu samtals um 25 milljörðum króna á á verðlagi ársins 1991, eða um 14% af núgildandi skattstofni. Rétt er þó að vekja á því athygli að talsvert stór hluti þessa stofns er í lægra skattþrepi í flestum ríkjum Evrópu. Má þar nefna bækur, blöð og tímarit, fólksflutninga og kostnað vegna húshitunar.

4. Tillögur Evrópubandalagsins í skattamálum

Veltuskattar. Á vettvangi Evrópubandalagsins hafa verið kynntar ákveðnar tillögur um samræmingu veltuskatta, þ.e. virðisaukaskatts, vörugjalda á áfengi, tóbak og olíuvörur svo og afnám innflutningsgjalda, eða allra þeirra skatta sem hafa gert landamæraeftirlit nauðsynlegt. Engar formlegar tillögur liggja hins vegar fyrir um samræmingu tekjuskatta, enda þótt viðurkennt sé að þeir hafi ekki síður áhrif á samkeppnistöðu atvinnugreina en veltuskattar. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að ekki hefur náðst samkomulag milli aðildarríkja Evrópubandalagsins um sameiginlegar tillögur á þessu sviði. Á hinn bóginn má segja að þegar sé í gangi ákveðin þróun í átt til samræmingar á þessu sviði.

Við mótnun þessara tillagna hafa einkum tvö atriði ráðið ferðinni. Annars vegar að munurinn á milli hæsta og lægsta skatthlutfalls sé ekki það mikill að hann skapi óeðlilegan mismun í verði vöru og þjónustu milli einstakra ríkja. Hins vegar að munurinn sé það mikill að tekjuöflun hins opinbera í Evrópubandalagsríkjunum raskist ekki um of. Með þetta að leiðarljósi hafa aðilar orðið ásáttir um að 5-6% munur á skatthlutföllum sé rýmilegur. Sá munur ætti ekki að valda óæskilegum áhrifum eða raska því jafnvægi sem með tímanum myndast á hinum sameinaða markaði Evrópu. Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir helstu tillögum Evrópubandalagsins í átt til samræmingar í skattamálum.

Samræming virðisaukaskatts. Árið 1967 var tekin formleg ákvörðun um að öll aðildarríki bandalagsins tækju upp virðisaukaskatt í stað annarra neysluskatta. Þetta var í raun fyrsti áfanginn í samræmingu almennra neysluskatta innan EB. Í dag er lagður á virðisaukaskattur í öllum löndum EB. Álagning hans er hins vegar afar mismunandi, bæði hvað varðar hæð og fjölda þrepa svo og undanþágur frá skattskyldu. Í töflu 7 er dregin upp gróf mynd af núverandi kerfi sem sýnir glögg að samræmingarvandamálið er stórt.

Lægri virðisaukaskattur er oftast lagður á matvæli, bækur, blöð og orkukostnað. Matvæli eru til dæmis skattlögð lægra eða jafnvel undanþegin virðisaukaskatti í öllum ríkjum EB nema Danmörku. Þá leggja nokkur lönd hærri skatt á ýmis konar lúxusvarning svo sem skartgrip og bíla. Innan EB er virðisaukaskattur hæstur á Írlandi, 23%, en lægstur í Luxemborg, 12%. Hins vegar eru matvæli, fatnaður og ýmis þjónusta undanþegin virðisaukaskatti á Írlandi og raunar einnig á Bretlandi. Þetta gerir það að verkum að í þessum löndum eru aðeins um 40% af útgjöldum heimilanna (einkaneyslan) með virðisaukaskatti samanborið við 90% í öðrum ríkjum innan EB. Þetta kemur glögg fram þegar meðalskattur sem hlutfall af almenna þrepinu er skoðað (sbr. töflu 7). Á Íslandi er þetta hlutfall nálægt 70% eins og áður var komið fram. Varðandi tillögu Evrópubandalagsins um samræmingu virðisaukaskatts er einkum þrennt, sem þarf að skoða:

1. Hver á skattgrunnurinn (skattskyldan) að vera ?
2. Eitt þrep, tvö þrep eða fleiri ?
3. Hve hátt á skatthlutfallið/hlutföllin að vera ?

Tafla 7. Álagning virðisaukaskatts í ársbyrjun 1991

Skatthlutföll, %	Lægra hlutfall	Almennt hlutfall	Hærra hlutfall	Meðalhlutfall ¹
Tillaga EB	4-9	14-20	-	-
Belgía	1, 6 og 17	19	25 og 33	15
Bretland	0	17½	-	10
Danmörk	-	22	-	22
Frakkland	2, 4, 5½ og 7	18½	22	16
Grikkland	8	18	36	-
Holland	6	18½	-	15
Írland	0, 2½ og 10	23	-	15
Ítalía	2 og 9	18	38	12½
Lúxemborg	3 og 6	12	-	9½
Portúgal	0 og 8	16	30	-
Spánn	6	12	33	10
Pýskaland	7	14	-	12½
Einfalt meðaltal	-	17½	-	14
<u>Til samanburðar:</u>				
Ísland	-	24½	-	24½
Noregur	-	20	-	20
Svíþjóð ²	-	23½	-	23½

¹ Í flestum tilvikum er um að ræða meðalhlutföll á árunum 1985 og 1986.

² Í Svíþjóð hefur virðisaukaskattur verið hækkaður tímabundið í 25%.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópubandalagsins frá árinu 1985 er fjallað um mismunandi virðisaukaskattkerfi í aðildarríkjum þess. Meðal annars er bent á það að aðeins eitt aðildarríki, Danmörk, leggi á eins þreps skatt en öll hin séu með tveggja og upp í sex þrepa kerfi. Þess vegna varð niðurstaðan sú að til þess að ná samkomulagi um eitt kerfi fyrir öll löndin væri óraunhæft að miða við eins þreps kerfi, enda þótt framkvæmdastjórnin teldi sterk rök fyrir því. Í tillögu hennar er því gert ráð fyrir tveggja þrepa skatti.

Í þessu sambandi má minna á þá umræðu sem hefur verið í gangi hér á landi um kosti og galla virðisaukaskatts í tveimur þrepum. Þannig hafa sumir talið að nauðsynjavörur eigi að vera í lægra skattþrepi í tekjujöfnunarskyni. Á móti hefur verið bent á að þetta sé ekki rétta leiðin til að jafna tekjuskiptinguna heldur sé auðveldara og markvissara að nálgast það með öðrum hætti, til dæmis með beinum greiðslum til fólks. Auk þess hefur verið bent á að í tveggja þrepa kerfi verði allt eftirlit með innheimtu skattsins erfiðara og meiri hætta á undanskotum.

Í nýjstu tillögum framkvæmdastjórnar EB er miðað við að herra þrepið verði á bilinu 14-20% en það lægra 4-9%. Undir lægra þrepið falli meðal annars matvæli, húshitun, lýsing,

sala á heitu vatni, lyf, bækur, blöð og tímarit svo og fólksflutningar. Aðildarríkjunum er í sjálfsvald sett hvaða hlutfall þau velja innan þessara tilteknu marka.

Helstu vöruflokkarnir sem verða undanþegnir virðisaukaskatti eru váttryggingar, fjármálaþjónusta, ýmis þjónusta í þágu almenning, svo sem pósthjónusta, heilbrigðisþjónusta og fræðslu- og menningarstarfsemi. Öll önnur viðskipti skulu skattlögð samkvæmt efra þrepi. Þeim ríkjum sem í dag undanþiggja stóra vöruflokka skattskyldu er síðan ætlaður ákveðinn aðlögunartími til þess að ná settu marki. Rétt er að benda á að ekki hefur náðst endanleg samstaða milli EB-ríkjanna um þessa tillögu sem hér er kynnt. Allar líkur eru hins vegar taldar á að niðurstaðan verði á þessum nótum.

Samræming vörugjalda. Vörugjöld eru sértækir skattar, þ.e. skattar sem lagðir eru á tiltekna vöruflokka en ekki almennt á vöru og þjónustu eins og til dæmis virðisaukaskatturinn. Þessar álögur eru afar mismunandi í ríkjum Evrópubandalagsins. Þær tillögur sem nú liggja fyrir frá framkvæmdastjórn bandalagsins taka eingöngu til skatta (vörugjalda) á áfengi, tóbak og olíuvörur auk þess sem aðrir skattar sem háðir eru landamæraeftirliti skulu afnumdir í áföngum. Eftir standa þó ýmis vörugjöld hjá einstaka aðildarríkjum sem framkvæmdastjórnin telur ekki brýna nauðsyn að afnema að svo stöddu. Hins vegar hefur hún lýst því yfir að leiði athuganir í ljós að þessi gjöld skerði samkeppnisstöðu beri að samræma þau eða jafnvel afnema.

Í fyrstu tillögum framkvæmdastjórnarinnar frá árinu 1985 var gert ráð fyrir fullkominni samræmingu vörugjalda á fyrrgreinda flokka. Árið 1989 var þessi tillaga síðan endurskoðuð og nú er gert ráð fyrir lágmarksskattheimtu af áfengi, tóbaki og olíuvörum. Jafnframt eiga einstök ríki að stefna að því marki sem sett var fram í fyrri tillögunni. Í töflu 8 er stillt upp tillögu EB um álagningu vörugjalda á áfengi og tóbak og til samanburðar þau gjöld sem eru í gildi hér á landi.

Áfengi. Framkvæmdastjórn EB leggur til að áfengum drykkjum verði skipt upp í fjóra flokka, þ.e. sterk vín, freyðivín, létt vín og bjór, sem hver verði skattlagður með fastri krónutölu á hvern lítra, óháð styrkleika (alkóhólprósentu). Að baki þessari tillögu liggur sú röksemd að skattlagning áfengis sem taki mið af styrkleika muni valda of mikilli röskun á skattheimtu EB-ríkjanna. Gífurlegur munur er á þessari skattlagningu innan EB-ríkjanna. Þannig er léttvín ekki skattlagt í Suður-Evrópuríkjunum, þ.e. Grikklandi, Ítalíu, Portúgal og Spáni, auk þess sem þau leggja afar lágan skatt á annað áfengi. Skattlagning áfengis er einna hæst í Danmörku, en jafnvel þar er þessi skattlagning meira en helmingi lægri en á Íslandi.

Tóbak. Lagt er til að álagning á tóbak verði bæði í formi fastrar krónutölu auk prósentuálags. Samkvæmt tillögunni má skattur á hvern pakka af sígarettum ekki vera lægri en 23 krónur en þó aldrei hærri en 45-54% af smásöluverði hvers pakka að viðbættum virðisaukaskattinum. Til marks um muninn í þessari skattlagningu milli EB-landanna má nefna að skattur á hvern pakka af sígarettum er meira en tífalt hærri í Danmörku í krónum talið en á Spáni og Portúgal. Raunar slá Danir okkur Íslendingum við í þessum efnum, en danski tóbaksskatturinn er um það bil þriðjungur hærri en sá íslenski.

Af þessu má ráða að mikilvægi þessarar tekjuöflunar er afar mismunandi í einstökum löndum. Það kemur glöggst í ljós þegar litið er á hlutfall áfengis- og tóbaksskatta af landsframleiðslu. Í Danmörku er þetta hlutfall tæplega 2%, í Frakklandi um ½%, en á Spáni mælist það ekki. Írland sker sig hins vegar úr, en þar er hlutfallið 3½%. Hér á landi er hlutfallið tæplega 2%, eða svipað og í Danmörku.

Tafla 8. Skattlagning áfengis og tóbaks

Krónur	Ísland ¹	Tillaga EB	
		Lágmark	Markmið
Sterk vín, pr. lítra (40%)	1.923	335	420
Freyðivín, pr. lítra (7,5%)	267	13	26
Létt vín, pr. lítra (12,5%)	520	7	14
Bjór, pr. lítra (5,3%)	155	7	14
Sígarettur, pr. pakka	85	23	33

¹ Hér er miðað við skattlagningu algengra tegunda áfengis og tóbaks í ársbyrjun 1991.

Olúvörur. Samkvæmt tillögu EB er olúvörum skipt upp í 8 flokka sem hver ber sinn magnskatt. Tillagan gerir ráð fyrir að þar verði um lágmarksskatta að ræða, sbr. áfengi og tóbak. Í töflu 9 er tillagan borin saman við skattlagningu þessara vara hér á landi. Ekki er eins mikill munur á skattlagningu olúvара milli bandalagslandanna og á áfengi og tóbaki. Þó sker Lúxemborg sig úr með mjög lága skatta á þessum vörum.

Samræming annarra skatta. Enda þótt framkvæmdastjórn Evrópubandalagsins hafi einungis lagt fram formlegar tillögur um virðisaukaskatt og vörugjöld, hefur samræming annarra skatta verið í umræðunni. Þar hefur einkum mismunandi skattlagning fjármagnstekna valdið áhyggjum enda erfitt að sjá hvernig komið verður á frjálsum fjármagnsmarkaði án samræmingar á þeim.

Fjármagnstekjur. Fjármagnstekjur eru alla jafna skattlagðar samkvæmt búsetureglunni, þ.e í heimalandi eigandans, en ekki upprunalandinu. Hætta á skattundandrætti getur því skapast þegar fjármagn fer að streyma án eftirlits milli landa. Með öðrum orðum, án samræmingar eykst hætta á fjármagnsflótta frá einu ríki til annars í því skyni að skjóta undan skatti. Framkvæmdastjórnin hefur bent á þrjár leiðir til að bregðast við þessu vandamáli. Í fyrstu lagi aukna samvinnu og upplýsingastreymi milli skattyfirvalda innan EB, í öðru lagi sérstaka tilkynningaskyldu milli ríkja og í þriðja lagi sérstakan staðgreiðsluskatt á vexti af banka-innstæðum og verðbréfum í upprunalandinu.

Tafla 9. Skattlagning olíuvara

Krónur á lítra	Ísland ¹	Tillaga EB
Bensín:		
- blýlaust	25,35	23,25
- blýjað bensín	27,50	25,50
Olíur:		
- gasolía	-	13,30
- til húshitunar	-	3,70
- svartolía	-	1,25
Gas	-	6,35
Steinolíur:		
- eldsneyti	-	25,50
- til annarra nota	-	3,70

¹ Samanlögð álagning tolls og bensíngjalds í ársbyrjun 1991.

Tvær fyrri leiðirnar hafa hlotið misjafnar viðtökur, en þær rekast fyrst og fremst á ákveðnar hefðir um nafnleynd skattgreiðenda í einstökum ríkjum EB. Framkvæmdastjórnin hefur lagt til að þriðja leiðin verði farin, en ekki hefur náðst samstaða um hana milli aðildarríkjanna enn sem komið er.

Skattlagning fyrirtækja. Samræming á skattlagningu fyrirtækja hefur einnig verið ofarlega á baugi í umræðunni um aðlögun í skattamálum. Fyrstu formlegu tillögurnar í þessu efni komu fram árið 1975. Þar var meðal annars lagt til að hæsta skatthlutfall yrði á bilinu 45-55% auk þess sem mikil áhersla var lögð á samræmda skattlagningu arðgreiðslna. Þessar tillögur voru aldrei formlega samþykktar enda talið að samræmd skilgreining á tekjuskattgrunni fyrirtækja yrði að liggja fyrir áður en að tillögugerð kæmi.

Í apríl 1990 kynnti framkvæmdastjórn bandalagsins nýjar leiðir að samræmingu fyrirtækjaskatta sem miðuðu að því að taka upp samræmda skattastefnu, fækka skattávilnunum eða gera þær sýnilegri og afnema tvísköttun fjármagnstekna. Með þessu voru 1975-tillögurnar í raun dregnar til baka, en jafnframt var viðurkennd nauðsyn þess að samræma tekjuskattgrunninn. Þar vakna spurningar um afskriftarreglur, mat á vörubirgðum, fjárfestingaframlög, greiðslur í varasjóði, verðbreytingafærslur o.fl.

Mörg dæmi eru um sérstakar skattaávilnanir í einstökum ríkjum Evrópubandalagsins, en mismunandi skattlagning getur leitt til þess að alþjóðafyrirtæki velji aðsetur sitt með tilliti til skattareglna viðkomandi ríkis. Slíkt stríðir gegn einu meginmarkmiði sameinaðs markaðar sem er jöfnun samkeppnisstöðu milli fyrirtækja og atvinnugreina. Það er því talið brýnt að samræma skattlagningu fyrirtækja milli landa. Til þess þurfa hins vegar að liggja fyrir athuganir á raunverulegri skattlagningu í hverju landi.

Í þessu samhengi má benda á nýlega athugun á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem beindist einmitt að þessu vandamála, þ.e. að meta raunverulegt eða virkt skatthlutfall í aðildarríkjum Evrópubandalagsins.¹⁷ Þessi athugun leiðir í ljós verulegan mismun milli einstakra ríkja, eða frá 5% virku skatthlutfalli í Írlandi uppí 40% í Þýskalandi. Niðurstaða þessarar athugunar er sú að ekki sé nóg að samræma skattgrunninn eingöngu heldur verði einnig að koma til samræming á skatthlutföllum. Reyndar er unnið að svipaðri athugun á vegum skatt-
rannsóknarnefndar OECD sem nær til allra aðildarríkja samtakanna. Fyrstu niðurstöður benda til þess að skattlagningin sé afar mismunandi eftir löndum.

Tekjuskattar einstaklinga. Mikið hefur verið rætt um samræmingu á tekjusköttum einstaklinga, einkum með tilliti til frjálsra flutninga á vinnuafl. Hér er hins vegar komið að afar viðkvæmu og jafnframt pólitísku máli. Þá skipta þjóðfélagsaðstæður, þar á meðal tekju-
skipting einstakra ríkja, hér verulegu máli. Í þessum efnun hafa ýmsar þjóðir horft til nýlegra skattbreytinga í Bandaríkjunum. Þrátt fyrir verulegar breytingar í þessum efnun á undanförmum árum er enn nokkuð langt í að hægt sé að tala um samræmda skattlagningu innan Evrópubandalagsins eins og fram kom í töflu 4 hér á undan. Á hinn bóginn hafa menn litið svo á að vinnuafl væri ekki jafn viðkvæmt fyrir skattlagningu og fjármagn, enda ekki eins hreyfanlegt. Af þeim sökum væri kannski minni ástæða til að samræma skattlagningu á því sviði fyrst í stað.

5. Aðlögun íslenska skattkerfisins

Evrópska efnahagssvæðið. Hvaða áhrif hefði aðlögun íslenska skattkerfisins að skattumhverfi Evrópubandalagsins á afkomu ríkissjóðs? Svárið við þessari spurningu er ekki einfalt, en í eftirfarandi umfjöllun er leitast við að varpa ljósi á einstaka þætti þess. Eins og áður var nefnt koma nokkrar leiðir til greina. Í viðræðum EFTA og EB um evrópska efnahagssvæðið hafa augu manna einkum beinst að útvíkkuðu fríverslunarsvæði fremur en aðild eða samræmingu að tillögum EB um sameiginlegan markað. Samræming skatta er því ekki formlega á dagskrá. Í þessu fælist nánast óbreytt ástand fyrir Ísland að öðru leyti en því að fella verður niður tolla af iðnvarningi sem fluttur er inn frá Evrópubandalagsríkjunum. Landbúnaðarvörur eru hér undanskildar.

Aðlögun í viðara samhengi. Enda þótt aðild Íslands að evrópska efnahagssvæðinu kalli strangt til tekið ekki á miklar breytingar á íslenska skattkerfinu virðist ljóst að ýmissa breytinga er þörf til þess eins að halda í horfinu. Hér á eftir eru því skoðaðar ýmsar leiðir til þess að laga íslenska skattkerfið að þróuninni í Evrópu. Raunar hafa nú þegar verið stigin ákveðin skref í átt til samræmingar með þeim umfangsmiklu breytingum sem íslenska skattkerfið hefur

¹⁷ IMF Working Paper 90/103, A. Fuente & E. Gardner: Corporate Income Tax Harmonization and Capital Allocation in the European Community, nóvember 1990.

gengið í gegnum síðustu árin. Sú spurning hvort laga eigi íslenska skattkerfið að evrópsku umhverfi á því ekki lengur við heldur væri eðlilegra að spyrja hvert verður framhaldið?

Lækkun óbeinna skatta. Í eftirfarandi umfjöllun verður reynt að meta áhrif aðlögunar skattkerfisins að þróuninni í Evrópu. Til þess að draga fram mikilvægi einstakra þátta í tillögu EB eru í fyrstunni einungis metin bein áhrif hennar, þ.e. þau sem leiða af breyttum skatthlutföllum að óbreyttri eftirspurn. Síðar í kaflanum er horft á aðlögunina í víðara samhengi og meðal annars fjallað um leiðir til að mæta lækkun óbeinna skatta með annarri tekjuöflun.

Athugunin beinist því fyrst einungis að óbeinum sköttum, þ.e. virðisaukaskatti, skattlagningu áfengis, tóbaks og eldsneytis, auk þess sem álagning ýmissa innflutningsgjalda er athuguð sérstaklega. Skoðuð eru tvö tilvik eins og áður hefur verið nefnt.

Annars vegar er skoðað dæmi þar sem stigið er mun styttra skref í átt til aðlögunar en tillaga EB um óbeina skatta gerir ráð fyrir, meðal annars í ljósi þess að við Íslendingar njótum óhjákvæmilega ákveðinnar fjarlægðarverndar vegna legu landsins.

Hins vegar eru metin áhrif af aðlögun íslenska skattkerfisins að hugmyndum EB eins og þær liggja fyrir nú. Síðar nefnda tilvikið er þó fyrst og fremst sett fram til fróðleiks.

Virðisaukaskattur. Eins og fram hefur komið leggur framkvæmdastjórn EB til að virðisaukaskattur verði lagður á í tveimur þrepum, 4-9% á tiltekna vöruflokka og 14-20% á aðrar vörur og þjónustu. Hér vaknar spurningin hvort Íslendingar þurfi að ganga svona langt í aðlöguninni?

Hér á landi er lagður á hæsti virðisaukaskattur í Evrópu, 24,5%, ef frá eru taldir Svíar sem hafa ákveðið að leggja tímabundið á 25% virðisaukaskatt. Þá eru Írar með 23% virðisaukaskatt, en þar í landi er skatturinn lagður á í fjórum þrepum. Ljóst er að fari Evrópuríkin almennt að tillögu EB verður erfitt fyrir Ísland að standa fyrir utan þessa þróun. Hins vegar er kannski ekki þörf á jafnstóru skrefi hér á landi og annars staðar vegna legu landsins, þótt önnur atriði kunni að mæla með lækkun.

Þegar virðisaukaskatturinn var tekinn upp fór fram talsverð umræða um kosti og galla tveggja þrepa skatts. Skiptar skoðanir voru um málið eins og áður hefur komið fram. Niðurstaðan varð sú að leggja virðisaukaskattinn á í einu þrepi, þó þannig að hluti hans yrði endurgreiddur af nokkrum flokkum matvæla (mjólk, dillakjöti, fiski, fersku grænmeti). Enda þótt Evrópuríkin hafi ákveðið að leggja á tveggja þrepa virðisaukaskatt er auðvitað ekki sjálfgefið að það þurfi að gerast hér. Á hinn bóginn má segja að eins þreps kerfi skerði að vissu leyti möguleika á breikkun stofnsins, sérstaklega í ljósi þeirra viðamiklu undanþága sem hér hafa verið veittar. Hér á eftir eru skoðuð tvö dæmi um aðlögun virðisaukaskatts og áhrif þess á tekjur ríkissjóðs.

Í dæmi 1 er forsendan sú að virðisaukaskattur verði áfram lagður á í einu þrepi, en verði 20% í stað 24,5%. Áfram verði þó lagður 14% skattur á brýnustu nauðsynjar.

Í dæmi 2 er skoðuð nokkurs konar aðildarleið, þ.e. gert er ráð fyrir að virðisaukaskatturinn verði í meginatriðum lagaður að formlegri tillögu EB.

Í báðum dæmum er miðað við að skattstofninn verði breikkaður, en þó er gengið mun skemur í þá átt í dæmi 1 án þess þó að tekin sé afstaða til þess hvaða svið verði skattskyld.

Í dæmi 2 er gert ráð fyrir að 9% virðisaukaskattur verði lagður á þá flokka sem taldir eru upp í töflu 6 hér að framan.

Ljóst er að breikkun á gjaldstofni virðisaukaskatts hlýtur alltaf að vera viðkvæm, einkum og sér í lagi ef í henni felst 20% verðhækkun á tilteknum flokkum vöru og þjónustu. Þannig verður alltaf álitamál hvar á að bera niður. Hins vegar verður ekki framhjá því horft að skattskyldusvið virðisaukaskatts á Íslandi er orðið þrengra en í löndunum kringum okkur. Sú staðreynd gerir það að verkum að það er takmarkað svigrúm til að lækka skatthlutfallið nema á móti komi breikkun á skattstofni. Í töflu 10 kemur fram áætlað tekjutap ríkissjóðs að öðru óbreyttu miðað við þessar forsendur. Rétt er að áréttta að hér er eingöngu um að ræða bein áhrif af lækkun virðisaukaskatts.

Sé miðað við forsendur í dæmi 1 þar sem tekið er ákveðið skref í átt að hugmyndum Evrópubandalagsins um samræmingu virðisaukaskatts verður áætlað tekjutap ríkisins um 5½ milljarður króna. Það er um 13% af áætluðum virðisaukaskatti samkvæmt fjárlögum 1991. Um 90% af þessari fjárhæð má rekja til lægri skatts á einkaneyslu og hlutfall virðisaukaskatts af einkaneyslu lækkar þannig úr rúmlega 17% í 14½%.

Tafla 10. Tvö dæmi um aðlögun virðisaukaskatts

Á verðlagi 1991 í milljörðum króna	Skatthlutfall		Áætlað tekjutap		
	Nú %	Dæmi 1 %	Dæmi 2 %	Dæmi 1	Dæmi 2
I. Einkaneysla	17,2	14,6	12,7	-4,8	-8,3
a. Matvæli	21,9	18,5	9,0	-1,7	-6,4
- með lægra hlutfalli	14,0	14,0	9,0	-	-0,6
- önnur matvæli	24,5	20,0	9,0	-1,7	-5,8
b. Önnur útgjöld	15,3	13,2	14,0	-3,1	-1,9
- rafmagn	24,5	-	9,0	-	-
- hiti	0,0	-	9,0	-	-
- lyf	24,5	-	9,0	-	-
- erlendar bækur	24,5	-	9,0	-	-
- íslenskar bækur, blöð og tímarit	0,0	-	9,0	-	-
- fólksflutningar, gisting o.fl.	0,0	-	9,0	-	-
- önnur útgjöld	16,5	-	-	-	-
II. Fjárfesting, samneysla, o.fl.	-	20,0	20,0	-1,5	-1,1
III. Lækkun á útgjöldum ríkisins	-	-	-	1,0	1,0
IV. Nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs	-	-	-	-5,3	-8,4
- áhrif af lægra skatthlutfalli	-	-	-	-6,7	-11,2
- áhrif af breikkun stofns	-	-	-	1,4	2,8

Forsendur:

Dæmi 1: Eitt þrep, 20%.

Dæmi 2: Tvö þrep, 9% og 20%.

Væri íslenska virðisaukaskattkerfið aftur á móti lagað að tillögu EB samkvæmt dæmi 2 minnka nettótekjur ríkissjóðs um 8½ milljarð króna sem er um fimmtungur af áætlaðri innheimtu virðisaukaskatts árið 1991.

Áfengi og tóbak. Í Íslandi eru áfengir drykkir skattlagðir eftir styrkleika og gildir einu hver áfengistegundin er. Þannig er hver alkóhólprósenta umfram 2,25% skattlögð með fastri krónutölu, tæplega 51 krónu á hvern lítra auk virðisaukaskatts. Framkvæmdastjórn Evrópu-bandalagsins leggur hins vegar til að lagður verði ákveðinn magnskattur á hvern lítra óháð styrkleika. Þó verði skatturinn mishár eftir því hvort um er að ræða sterkt vín, léttvín, freyðivín eða bjór.

Varðandi tóbakið er tillaga EB sú að lagður verði 29 króna skattur á hvern pakka þó þannig að heildarskattlagning hvers sígarettupakka verði ekki meiri en 52-54% af smásöluverði að virðisaukaskatti meðtöldum. Hérlandis er lagður 85 króna skattur á hvern pakka af sígarettum auk 35% tolls og virðisaukaskatts. Í tillögu EB er einnig kveðið á um skattlagningu annarra tóbaksvara, en þar sem hlutur vindlinga í heildartóbakssölu hérlandis nemur um 90% eru þau áhrif látin liggja á milli hluta.

Tafla 11. Verð á áfengi og tóbaki

Verð í ársbyrjun 1991	Verð á Íslandi krónur	Tillaga EB ¹ krónur	Verð-áhrif %
Sterkt vín, 75 cl. flaska	2.100	620	-70
Létt vín, 75 cl. flaska	750	275	-63
Freyðivín, 75 cl. flaska	600	380	-37
Bjór, 6 dósir	800	440	-45
Sígarettur, pk.	208	139	-33

¹ Hér eru eingöngu metin áhrif af lægri vörugjöldum, en lítið er framhjá lækkun á virðisaukaskatti.

Eins og tölurnar bera með sér er langur vegur milli skattlagningar á þessum varningi hérlandis og því sem felst í tillögu EB. Á hinn bóginn er Íslendingum í sjálfsvald sett að halda þessum reglum óbreyttum meðan við gerumst ekki formlegir aðilar að EB. Tækju íslensk stjórnvöld hins vegar þá ákvörðun að laga gildandi skattlagningu áfengis og tóbaks að tillögu EB myndu tekjur ríkissjóðs líklega lækka um allt að 4½ milljarð króna, eða um tvo þriðju hluta af áætluðum nettóhagnaði ÁTVR. Til viðbótar kemur tekjumissir á virðisaukaskatti vegna lægri áfengis- og tóbaksskatta. Til fróðleiks eru í töflu 11 birtar tölur um meðalverð á áfengi og tóbaki á Íslandi í dag samanborið við áætlað verð samkvæmt lágmarkstillögu EB.

Olíuvörur. Í tillögu EB er olíuvörunum skipt í 8 flokka og hver flokkur skattlagður sérstaklega með fastri krónutölu á hvern lítra. Hér eru aðeins skoðaðir þrír flokkar, þ.e.

blýlaust bensín, blýbensín og gasolía. Hér á landi er lagt mishátt bensíngjald á hvern lítra af bensíni eftir blýinnihaldi, en auk þess er lagður 50% tollur á bensíninnflutning. Gasolía er hins vegar ekki skattlögð sérstaklega, ef þungaskattur á díselbifreiðar er undanskilinn, en hann á sér nokkurs konar samsvörun í bensíngjaldinu.

Í fljótu bragði er sá bensínskattur sem boðaður er í tillögu EB svipaður samanlögðu bensíngjaldi og tolli á hvern bensínlíttra á Íslandi. Áhrifin hjá okkur varðandi álögur á bensín yrðu því þau að breyta þyrfti núgildandi tolli í sérstakt vörugjald á bensín án tekjumissis fyrir ríkissjóð. Aftur á móti er fyrir hendi svigrúm til að leggja skatt á aðrar olíuvörur og munar þar mestu um gasolíuna. Giskað er á að á hverju ári séu seldir um það bil 300 milljónir lítra af gasolíu hér á landi, þar af fara 25 milljónir til húshitunar. Á grundvelli þessara talna og tillögu EB er hér um 3 milljarða króna tekjustofn að ræða. Í þeim dæmum sem hér er verið að skoða er ekki gert ráð fyrir breytingu á skattlagningu þessara vara.

Aðrir skattar. Eins og áður hefur komið fram felst í tillögu EB afnám allra þeirra skatta sem fram til þessa hafa verið háðir landamæraeftirliti. Í töflu 13 er þessum sköttum stillt upp auk innlenda vörugjaldsins. Jöfnunargjaldið er hins vegar undanskilið þar sem þegar hefur verið ákveðið að fella það niður frá næstu áramótum. Samkvæmt tillögu EB ættu allir þessir skattar að falla niður að óbreyttu, en eins og tölurnar bera með sér er hér um umtalsverðar fjárhæðir að ræða. Í þessu sambandi er þó rétt að benda á þann fyrirvara sem gerður hefur verið við ýmis vörugjöld í einstökum ríkjum EB, en álagning þeirra hefur verið viðurkennd svo framarlega sem hún skekkir hún ekki samkeppnistöðu einstakra atvinnugreina.

Tafla 12. Tvö dæmi um aðlögun innflutnings- og vörugjalda

Í milljörðum króna	Áætlaðar tekjur 1991	Áætlað tekjutap	
		Dæmi 1	Dæmi 2
I. Innflutningsgjöld	5,4	-3,9	-5,4
Tollar	3,5	-2,4	-3,5
- bensín	1,0	-1,0	-1,0
- bílar	0,6	-0,6	-0,6
- aðrar vörur	1,9	-0,8	-1,9
Innflutningsgjald af bifreiðum	1,5	-1,5	-1,5
Önnur innflutningsgjöld	0,4	-	-0,4
II. Vörugjöld	2,4	-	-2,4
Innfluttar vörur	1,3	-	-1,3
Innlend framleiðsla	1,1	-	-1,1
III. Innflutnings- og vörugjöld	7,8	-3,9	-7,8
IV. Leiðir til að bæta tekjutapið	-	3,1	3,1
Sérstakt vörugjald á bensín	-	1,0	1,0
Sérstakt skráningargjald á bifreiðar	-	2,1	2,1
V. Nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs	-	-0,8	-4,7

Útvíkkun á fríverslunarsvæði EFTA-ríkjanna myndi að óbreyttu skerða tolltekjur íslenska ríkisins um 1.700 m.kr. á verðlagi 1991. Meira en helmingur þeirrar fjárhæðar kemur af bensíni og bílum, en það ætti að vera tiltölulega auðvelt að breyta um form á þeim gjöldum. Þannig mætti taka upp sérstakt skráningargjald á bifreiðar í stað þess að leggja á skatt við innflutning. Einnig kæmi vel til greina að taka upp sérstakt bensíngjald eða jafnvel umhverfisgjald í staðinn fyrir bensíntollinn. Þetta er raunar í samræmi við þá stefnu sem mótuð hefur verið innan EB. Þannig mætti takmarka tekjutapið við um 800 m.kr. Þessar síðasttöldu forsendur eru lagðar til grundvallar í dæmi 1, sbr. töflu 12. Í dæmi 2 eru hins vegar metin áhrif aðlögunar íslenska skattkerfisins að tillögum EB með þeim hætti að öll innflutnings- og vörugjöld yrðu felld niður nema á bílum og bensíni.

Eins og fram kemur í töflu 12 eru heildartekjur ríkissjóðs af innflutnings- og vörugjöldum áætlaðar 7,8 milljarðar króna 1991. Þar af nema tekjur af bifreiðum og bensíni rúmlega 3 milljörðum króna. Þá fjárhæð mætti brúa á tiltölulega auðveldan hátt eins og áður var nefnt. Afgangnum yrði að ná með öðrum hætti. Aðlögun að tillögum EB um niðurfellingu landamæraskatta skerðir þannig tekjur ríkissjóðs um tæplega 5 milljarða króna samkvæmt dæmi 2, en aðeins um 800 m.kr. verði stigið eins stutt skref og mögulegt er, sbr. dæmi 1.

Það er rétt að vekja á því athygli að þær tolltekjur sem aðildarríki EB innheimta af innflutningi frá löndum utan svæðisins renna ekki til viðkomandi ríkja heldur í sameiginlegan sjóð. Þessar tekjur eiga að standa undir ýmsum kostnaði vegna sameiginlegra verkefna. Á sama hátt hafa aðildarríkin skuldbundið sig til þess að greiða ákveðið hlutfall af virðisaukaskatti sínum til að fjármagna starfsemi EB.

Tafla 13. Tvö dæmi um aðlögun óbeinna skatta

Í milljörðum króna	Dæmi 1	Dæmi 2
Virðisaukaskattur	-5,6	-10,4
- bein áhrif af lækkun hlutfalls	-6,7	-11,2
- bein áhrif af breikkun skattstofns	1,4	2,8
- óbein áhrif af lækkun annarra skatta	-0,3	-2,0
Áfengi og tóbak	-	-4,5
Innflutningsgjöld	-0,8	-4,7
Bein áhrif á tekjur ríkissjóðs	-6,4	-19,6
Sem hlutfall af heildartekjum ríkissjóðs	6,3%	19,3%

Lækkun óbeinna skatta - Samantekt. Í töflu 13 eru dregnar saman niðurstöður þessara tveggja dæma sem hér hafa verið sýnd um áhrif aðlögunar óbeinna skatta hér á landi að tillögum Evrópubandalagsins. Það er þó rétt að ítreka að þetta segir ekki nema hálfu söguna þar sem áhrifin eru hér metin í einangrun án tillits til hugsanlegrar tekjuöflunar til að vega upp tekjutapið. Þessu yfirliti er því einungis ætlað að draga fram mikilvægi einstakra þátta í

tillögum EB um lækkun óbeinna skatta gagnvart íslenska skattkerfinu. Auk þess er rétt að nefna að síðara dæmið er eingöngu sett fram til þess að gefa hugmynd um hugsanlegar breytingar á skattkerfinu fremur en sem raunhæfur valkostur. Hér á eftir eru hins vegar sett fram nokkur dæmi um það hvernig má mæta lækkun óbeinna skatta.

Hugsanleg viðbrögð við lækkun óbeinna skatta. Eins og fram hefur komið kalla hugmyndir Evrópubandalagsins um evrópska markaðinn á ýmsar breytingar á sviði skattamála hjá aðildarríkjunum. Tillögurnar eins og þær liggja nú fyrir taka þó aðeins á samræmingu óbeinna skatta, þ.e. virðisaukaskatts og vörugjalda, en ekki fjármagnstekjuskatti eða skattlagningu fyrirtækja. Áður hafa reyndar komið fram tillögur um samræmingu þessara skatta en um þær náðist ekki samstaða. Áfram er þó unnið að tillögugerð á þessu sviði enda nauðsynlegt að taka á þessum þáttum skattkerfisins til að ná settum markmiðum.

Næstu skref í aðlögun. Það er ljóst að aðlögun íslenska skattkerfisins að skattkerfum flestra Evrópuríkja hefði í för með sér umtalsverða uppstökkun. Það er fróðlegt að velta fyrir sér hvernig slíka aðlögun gæti borið að. Það liggur beint við að ætla að næstu skref verði frekari breikkun á skattstofni fyrirtækja og lækkun á skatthlutfalli. Áfram verði unnið að samræmingu tryggingagjalda og jafnhliða því verði álagning aðstöðugjalds endurskoðuð. Þá þarf að huga að skattlagningu fjármagnstekna til samræmis við það sem gildir í öðrum löndum. Í tengslum við upptöku fjármagnstekjuskatts þarf að taka álagningu eignarskatta til endurskoðunar með það fyrir augum að koma í veg fyrir tvísköttun. Lokaskrefin í þessum áfanga gætu síðan orðið að lækka neysluskatta, en þar vegur virðisaukaskattur þyngst. Að einhverju leyti þarf þó vafalaust að tengja þessi skref saman, ekki síst ef stefnt er að verulegri lækkun veltuskatta.

Hve langt á að ganga? Þessar breytingar á íslenska skattkerfinu - eins og raunar allar skattkerfisbreytingar - eru vandmeðfarnar og viðkvæmar. Í rauninni má stilla dæminu þannig upp að það hversu stórt skref er stigið í átt til lækkunar neysluskatta fari eftir því hve langt stjórnvöld treysti sér til að ganga í hækkun annarra skatta og lækkun útgjalda. Það er þó rétt að hafa í huga að almenn lækkun neysluskatta - og þar með lækkun verðlags - gefur færi á að auka vægi annarra skatta í heildartekjuöflun ríkissjóðs án þess að kaupmáttur skerðist.

Í dæminu hér að framan, þ.e. dæmi 1, var einungis horft á áhrif lækkunar óbeinna skatta hér á landi, en ekki skoðaðar leiðir til þess að mæta þeirri lækkun með hækkun annarra skatta. Það er ljóst að svo einangrað mat á áhrifum hugsanlegrar aðlögunar segir ekki nema hálfu söguna. Þess vegna þarf að meta aðlögun skattkerfisins í víðara samhengi. Hugsanleg viðbrögð stjórnvalda hljóta að ráðast af efnahagsstefnunni almennt og því rekstrarumhverfi sem við búum við í samanburði við önnur lönd.

Hér á eftir eru skoðaðir nokkrir möguleikar til tekjuöflunar í stað óbeinna skatta, en áhersla er lögð á það að hér er ekki um tillögur eða tæmandi upptalningu að ræða heldur eingöngu dæmi.

Launatengd gjöld. Sem fyrr segir vega launa- og tryggingagjöld mjög lítið í skatttekjum hér á landi samanborið við flest önnur Evrópulönd. Víða erlendis eru þessi gjöld lögð jafnt

á einstaklinga sem fyrirtæki, en hér á landi eru þau eingöngu lögð á atvinnureksturinn. Það mætti því hugsa sér að hækka þessi gjöld til að mæta lækkun óbeinna skatta.

Þannig gætu áætlaðar tekjur af 1% hækkun á tryggingagjaldi numið um tveimur milljörðum króna á ári. Hækkun launaskatts á innlendar framleiðslugreinar rýrir að vísu samkeppnisstöðu þeirra frá því sem nú er nema á móti komi samsvarandi lækkun á launakostnaði. Hins vegar eru þessir skattar óneitanlega lægri hér á landi en víðast hvar annars staðar, þótt skattatölur úr skýrslum OECD ýki þennan mun nokkuð.

Samhliða hækkun tryggingagjalds mætti huga að lækkun eða niðurfellingu aðstöðugjalds og reyndar er nú þegar unnið að endurskoðun á álagningu þess. Enda þótt það komi til greina að leggja sérstakan launaskatt á launþega til samræmis við það sem er víða erlendis verður að telja heppilegra frá sjónarhóli almennrar tekjujöfnunar að huga frekar að breytingum á sjálfum tekjuskattinum.

Tekju- og eignarskattar. Hlutur tekju- og eignarskatta í skatttekjum hér á landi hefur farið vaxandi á síðustu árum og er nú svipaður og í ríkjum Evrópubandalagsins. Álagning þessara skatta er þó að ýmsu leyti ólík þeirri sem er annars staðar en það skapar ákveðið svigrúm til að mæta lækkun veltuskatta með hækkun tekjuskatta.

Skattlagning fjármagnstekna. Samkvæmt nógildandi lögum eru almennar atvinnutekjur einstaklinga skattskyldar og frádráttarliðir fáir. Á hinn bóginn eru fjármagnstekjur undanþegar tekjuskatti. Talið er að tekjuskattur af raunvaxtatekjum einstaklinga geti numið að minnsta kosti 2½-3 milljörðum króna á nógildandi verðlagi miðað við 32,8% skatthlutfall. Á móti kæmi lækkun eignarskatta sem eðlilegt framhald af skattlagningu vaxtatekna til að koma í veg fyrir tvísköttun.

Breyting á jaðarskatti og persónuafslætti. Fram hefur komið að skattleysismörk tekjuskatts eru óvenju há hér landi samanborið við flest önnur ríki. Það leiðir meðal annars til þess að skattlagning miðlungstekna verður tiltölulega þung sem aftur skapar ákveðna hættu á undandrætti. Ein leið til að mæta lækkun óbeinna skatta gæti verið samtvinnuð breyting á jaðarskatti og persónuafslætti.

Það er þó rétt að benda á að tekjuskattar einstaklinga hafa hækkað talsvert undanfarin ár á sama tíma og gagnstæð þróun hefur orðið víða erlendis. Svigrúmið til tekjuöflunar á þessu sviði er því fremur takmarkað, að minnsta kosti miðað við nógildandi kerfi.

Hér koma þó nokkrar leiðir til greina, svo sem hækkun skatthlutfalls, lækkun skattleysismarkna og hátekjuþrep. Engin þessara leiða er auðveld í framkvæmd. Frekari hækkun skatthlutfalls verður að teljast óheppileg þar sem jaðarhlutfallið er þegar orðið nokkuð hátt, sérstaklega á miðlungstekjur. Hátekjuþrep kallar á endurskipulagningu staðgreiðslukerfisins og því þyrfti að skoða hugsanlegan ávinning með hliðsjón af þeim kostnaði sem því fylgdi í auknu eftirliti.

Loks þarf ekki að hafa um það mörg orð að lækkun skattleysismarkna er auðvitað mjög viðkvæmt mál. Hins vegar er rétt að hafa í huga að hér er verið að tala um mjög róttækar breytingar á skattkerfinu með lækkun á virðisaukaskatti sem skilar sér í lægra verðlagi og auknum kaupmætti. Þess vegna þarf að skoða þessar hugmyndir í heildarsamhengi en ekki í

einangrun. Lækkun skattleysismarka eykur þannig ekki skattbyrði, ef á móti kemur samsvarandi lækkun virðisaukaskatts. Auk þess mætti grípa til frekari tekjujöfnunaraðgerða til að mæta áhrifum af lækkun skattleysismarka.

Breikkun á tekjuskatti fyrirtækja. Á móti lækkun óbeinna skatta kæmi til greina að breikka tekjuskattstofn fyrirtækja, en samkvæmt núgildandi lögum eru til dæmis fjárfestingarlánasjóðir, orkufyrirtæki og ýmis opinber fyrirtæki undanþegin tekjuskatti. Einnig kæmi til greina að nota að minnsta kosti hluta af þeim ávinningi sem breikkunin skilar til þess að lækka tekjuskatthlutfall fyrirtækja enn frekar.

Aðrir skattar. Þriðji möguleikinn er að hækka aðra skatta en hér hafa verið nefndir til að mæta lækkun virðisaukaskatts. Hér má nefna ýmis konar skráningargjöld eða magnálögur eins og bifreiðagjöld. Þá hefur verið til umræðu að opinber fyrirtæki og stofnanir afli í ríkari mæli en nú er gert tekna fyrir þá þjónustu sem þau veita til að standa undir rekstrarkostnaði sínum. Hér má nefna ýmis þjónustugjöld, skráningar- og leyfisgjöld. Þó svo að þau áhrif kom fram í minni útgjöldum hins opinbera gætu þetta verið einn þáttur í þeirri aðlögun sem hér er rætt um.

6. Heildaryfirlit yfir tekjuhlíð

Dæmi um viðbrögð. Hér að framan hafa verið nefnd nokkur dæmi um leiðir til þess að mæta lækkun óbeinna skatta í kjölfar aðlögunar að evrópska markaðnum. Enginn dómur er á það lagður hversu raunhæf þau eru, enda er það að verulegu leyti háð efnahagsstefnu stjórnvalda hverju sinni. Inn í þá mynd spila meðal annars hugsanleg áhrif á tekjudreifingu einstaklinga. Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið má þó stilla upp eftirfarandi dæmi:

Tafla 14. Dæmi um aðlögun íslenska skattkerfisins

	Á verðlagi 1991 m.kr.
Áætluð lækkun óbeinna skatta	-6.400
Ný tekjuöflun	6.400
- skattur á fjármagnstekjur	3.000
- lækkun eignarskatta	-1.000
- launa- og tryggingagjöld	8.000
- afnám aðstöðugjalds	-4.300
- aðrir skattar (skráningar- og þjónustugjöld)	700

Í þessu dæmi er gert ráð fyrir að mæta lækkun óbeinna skatta með upptöku fjármagnstekjuskatts. Hluti viðbótartekna þess vegna fer hins vegar til að mæta tekjutapi vegna

lækkunar eignarskatta. Það sem upp á vantar er síðan tekið inn með hækkun tryggingagjalds og skráningargjalda. Auk þess þarf að finna nýjan tekjustofn fyrir sveitarfélögin í stað niðurfellingar aðstöðugjalds og er hér miðað við að sá stofn verði sá sami og í tryggingagjaldi.

Enda þótt þetta dæmi skili ríkissjóði á sléttu veldur breytt samsetning skatta ákveðnum tilfærslum í verðlagi og eftirspurn. Verðlag lækkar í kjölfar lækkunar óbeinna skatta. Í töflu 15 eru til fróðleiks sýnd áætluð áhrif skattbreytinga í dæmi 1 á neysluveruverð. Þar kemur fram að neysluveruverð lækki um 2-3% í kjölfar lækkunar óbeinna skatta.

Tafla 15. Áhrif skattaáðlögunar á verðlag neysluvara

	Skipting einkaneyslu %	Áætluð verðáhrif %
Matvæli	21½	-3
Sælgæti og gosdrykkir	6	-3½
Áfengi og tóbak	5	-3½
Fatnaður	9½	-3½
Húsgögn, rafmagnstæki o.fl.	10½	-7½
Önnur útgjöld	47½	-1¼
Heildaráhrif	100	-2½-3

Það verður hins vegar að telja ólíklegt að verð á áfengi og tóbaki verði lækkað, enda stríðir það gegn þeirri stefnu sem fylgt hefur verið á Norðurlöndum að beita skattlagningu til þess að draga úr neyslu áfengis og tóbaks. Svipuðu máli gegnir raunar um mikla lækkun á verði sælgætis og gosdrykkja sem að stærstum hluta stafar af niðurfellingu vörugjalds auk lækkunar á virðisaukaskatti. Þessi lækkunaráhrif eru því meira til skoðunar en að þeim sé ætlað að gefa raunhæfa mynd af áhrifunum. Á móti þessum verðlækkunaráhrifum vegur hækkun beinna skatta, en það má reikna með að auknum álögum á atvinnureksturinn, til dæmis í formi tryggingagjalda, verði velt út í verðlag.

Þegar upp er staðið má þó ætla að kaupmáttur ráðstöfunartekna heimilanna aukist lítillega, eða um ½%. Sú aukning endurspeglast í aukinni neyslu og þar með auknum veltusköttum. Þetta gæti skilað ríkissjóði tæplega hálfum milljarði króna sem kæmi þá sem viðbót við fyrrnefnda tekjuöflun. Þessar breytingar leiða því til heldur betri afkomu ríkissjóðs sem auðvitað mætti nýta til að draga úr upphaflegum tekjuöflunaráformum.

Í töflu 16 er dregin upp gróf mynd af samsetningu íslenska skattkerfisins fyrir og eftir aðlögun miðað við þessar vinnuforsendur samanborið við skattkerfi Evrópubandalagsins og Evrópuríki OECD. Þar kemur glögg í ljós að í því vinnudæmi sem hér hefur verið skoðað felst umtalsverð aðlögun íslenska skattkerfisins að kerfum annarra ríkja. Þannig minnkar vægi veltuskatta um tæp 5% en hlutur beinna skatta og tryggingagjalda vex að sama skapi. Heildarskattar eru þó óbreyttir, enda er það ein af forsendum þessa vinnudæmis.

Tafla 16. Áhrif aðlögunar á íslenska skattkerfið

Hlutfallsleg skipting, %	Ísland 1990		EB-ríkin 1988
	Fyrir aðlögun	Eftir aðlögun	
Tekjuskattar	29,2	31,8	33,3
- einstaklingar	26,4	29,0	26,6
- fyrirtæki.	2,8	2,8	6,7
Eignarskattar	8,0	7,1	4,5
Launa- og tryggingagjöld	6,7	13,7	29,2
- einstaklingar	-	-	10,0
- fyrirtæki	6,7	13,7	19,2
Skattar á vörur og þjónustu	52,0	47,1	32,5
Aðrir skattar	4,1	0,3	0,5
Heildarskattar	100,0	100,0	100,0
Skattar sem % af landsframleiðslu	34,0	34,0	40,8

Sé litið á niðurstöður dæmisins mætti kannski draga þá ályktun að þar sé gengið of langt í samræmingu á tekjuskatti einstaklinga þar sem vægi hans sé orðið meira hér á landi en í Evrópu. Hér þarf þó að nefna þrennt sem vegur þar á móti.

Í fyrsta lagi vegur einstaklingsrekstur þyngra hér á landi en erlendis, en álagning hans telst með tekjuskatti einstaklinga.

Í öðru lagi þarf í reynd að taka álagningu tryggingagjalds á launþega inn í myndina, en hún er um 10% af heildarskatttekjum í aðildarríkjum EB. Til dæmis vegur sú skattlagning jafnt á við tekjuskatt einstaklinga bæði í Frakklandi og Hollandi.

Í þriðja lagi þarf að skoða hlutfall tekjuskatts einstaklinga af landsframleiðslu hér á landi og annars staðar. Árið 1990 var þetta hlutfall 9% á Íslandi samanborið við 11% í Evrópu. Séu miðað við forsendur vinnudæmisins verður þetta hlutfall tæplega 10% eftir aðlögun. Þessi hækkun er þó eingöngu tilkomin vegna upptöku fjármagnstekjuskatts.

Að lokum er rétt að ítreka það sem áður var sagt að hér er aðeins sýnt eitt dæmi af mörgum mögulegum. Endanleg niðurstaða ræðst meðal annars af efnahagsstefnu stjórnvalda og því efnahagssumhverfi sem fyrirtæki og einstaklingar búa við, þegar ákvörðun er tekin. Það er hins vegar ljóst að aðlögun íslenska skattkerfisins að evrópska markaðnum felur í sér mjög róttækar breytingar á samsetningu skatta. Þetta verk kallar því á rækilega undirbúningsvinnu þar sem ekki er einungis horft til afkomu ríkissjóðs heldur ekki síður til sjónarmiða um tekjujöfnun og áhrifa breytinganna á almennt jafnvægi í þjóðarþúskapnum.

V. Breytingar á gjalda- og lánahlið ríkissjóðs

Í þessum kafla verður fjallað um áhrif aðlögunar íslenska hagkerfisins að þróuninni í Evrópu á gjalda- og lánahlið ríkissjóðs. Umfjölluninni er skipt í fimm þætti. Fyrst er fjallað um *umfang ríkisstyrkja* til fyrirtækja og þær breytingar sem kunna að verða á því sviði á næstunni. Jafnframt er hér farið nokkrum orðum um hugsanlegar breytingar á starfsemi ríkisfyrirtækja sem starfað hafa í skjóli einokunar til þessa. Í öðru lagi er gerð grein fyrir þeim reglum sem gilda um *opinber innkaup*, þ.e. kaup opinberra aðila á vöru eða þjónustu, og hvaða breytingar kunni að verða á þessu sviði með aukinni aðlögun að hinum sameiginlega markaði Evrópubandalagsins. Í þriðja lagi er fjallað um *lánahlið ríkisfjármála* og þær breytingar sem kunna að leiða af auknu frelsi á fjármagnsmarkaði og hertum reglum um opinbera aðstoð til dæmis í formi ríkisábyrgða. Þá er umfjöllun um áhrif hugsanlegra breytinga í viðskiptum með *landbúnaðarvörur* og á sviði *félagslegra réttinda*. Loks er gerð tilraun til að draga saman *heildaráhrifin á gjalda- og lánahlið ríkissjóðs*.

1. Ríkisstyrkir til fyrirtækja

Eru ríkisstyrkir æskilegir? Á undanförunum árum hefur mikil umræða orðið um eðli og markmið opinberra styrkja til atvinnulífsins. Þetta er ekki óeðlilegt í ljósi þeirrar þróunar sem varð á áttunda áratugnum og fyrstu árum þess níunda, þegar styrkir til atvinnuvega færðust verulega í vöxt innan Evrópubandalagsins og áttu drjúgan þátt í því að grafa undan markmiðum þess um sameiginlegan markað. Þannig hefur í vaxandi mæli gætt mikillar gagnrýni á gildi þessara styrkja fyrir atvinnulífið og niðurstaða ýmissa hagfræðilegra athugana hefur verið á þá leið að opinberir styrkir trufli eðlilega starfsemi markaðarins og hafi skaðleg áhrif á efnahagslífið í heild. Aukið frelsi í milliríkjavíðskiptum og afnám hvers kyns viðskiptahindrana á undanförunum árum kallar óhjákvæmilega á endurskoðun á styrkjakerfinu í heild sinni.

Skilgreining á ríkisstyrkjum. Skilgreining Evrópubandalagsins á ríkisstyrkjum nær yfir bein fjárframlög, ábyrgðir og skattviltanir, auk trygginga og niðurgreiðslu lánskjara frá markaðskjörum. Ríkisstyrkir í þessum skilningi eiga jafnt við um fyrirgreiðslu af hálfu ríkis, sveitarfélaga, stofnana, fyrirtækja og sjóða í eigu opinberra aðila að hluta til eða öllu leyti. Opinber fyrirgreiðsla sem samkvæmt þessari skilgreiningu ber að telja til styrkja getur verið af ýmsu tagi og skilgreiningar um hvað skuli telja til styrkja og hvað ekki er víða að finna í reglum bandalagsins. Reglurnar eiga jafnt við um beina og óbeina styrki og hefur framkvæmdastjórnin meðal annars gefið út sérstaka tilskipun um hvernig fjármálatengslum hins opinbera

í aðildarríkjunum og opinberra fyrirtækja skuli háttað. Þar er gerð krafa um að tilfærsla fjármuna frá hinu opinbera til opinberra fyrirtækja skuli vera greinileg og eftirlit með notkun fjármunanna auðvelt.

Reglur Evrópubandalagsins um ríkisstyrki. Í samningaviðræðum EFTA og EB um evrópskt efnahagssvæði er miðað við að nógildandi reglur Evrópubandalagsins gildi um ríkisstyrki til atvinnuvega. Samkeppnisreglur EB byggjast á svokallaðri bannreglu. Í henni felst að samkeppnishömlur á hinum sameiginlega markaði séu almennt bannaðar en þó heimilt að veita undanþágur.

Helsta regla Rómarsáttmálans um ríkisstyrki er að styrkir sem hefta samkeppni og hafa áhrif á viðskipti milli aðildarríkjanna samrýmast ekki reglum um hinn sameiginlega markað. Undanþágum frá þessari reglu má skipta í tvennt. Annars vegar eru styrkir sem alltaf samrýmast reglunum, svo sem félagslegir styrkir til einstaklinga og styrkir til að bæta tjón af völdum náttúruhamfara eða sérstakra atburða. Hins vegar eru eftirfarandi stuðningsaðgerðir sem eru taldar geta samrýmst sameiginlegum markaði við ákveðin skilyrði:

1. Styrkir sem stuðla að efnahagslegum framförum á svæðum þar sem lífskjör eru óeðlilega lág eða alvarlegt atvinnuleysi ríkir.
2. Styrkir sem eru í þágu sameiginlegra hagsmuna aðildarríkja eða til að mæta alvarlegum efnahagsáföllum einstakra aðildarríkja.
3. Styrkir sem stuðla að þróun einstakra atvinnugreina eða ákveðinna landssvæða, enda gangi þeir ekki gegn sameiginlegum hagsmunum.
4. Aðrir styrkir samþykktir af ráðherraráði að tillögu framkvæmdastjórnar.

Eftirlit með styrkveitingum. Samkvæmt Rómarsáttmála er framkvæmdastjórn falið að hafa eftirlit með veitingu ríkisstyrkja í samvinnu við aðildarríkin. Framkvæmdastjórnin hefur einnig víðtækar heimildir til að marka stefnu bandalagsins. Einstök aðildarríki þurfa að tilkynna henni fyrirhugaðar styrkveitingar til samþykktar áður en þær koma til framkvæmda. Sé það ekki gert, getur framkvæmdastjórnin krafist þess að styrkir séu endurgreiddir. Þess má geta að á árinu 1989 komu upp um 40 mál vegna ólöglegra ríkisstyrkja innan bandalagsins og krafðist framkvæmdastjórnin endurgreiðslu í um þriðjungu tilvika. Við umfjöllun um fyrirhugaða styrki er lögð áhersla á að ríkisstyrkir séu ekki veittir til atvinnugreina með ónýtta framleiðslugetu. Jafnframt leggi styrkþegar sjálfir fram tiltekinn kostnaðarluta við einstök verkefni o.fl. Þá fylgist framkvæmdastjórnin náið með styrkveitingum og krefur aðildarríkin um árlega greinargerð um styrkveitingar til atvinnuvega. Auk styrkja frá einstökum aðildarríkjum beitir framkvæmdastjórnin sjálf endurskipulagningar- og hagræðingarsjóðum við framkvæmd á stefnu bandalagsins, til dæmis í landbúnaði og sjávarútvegi og veitir fé til rannsókn- og þróunarstarfsemi.

Norræn könnun á opinberum styrkjum. Framkvæmd á hinni almennu bannreglu bandalagsins við veitingu ríkisstyrkja hefur hingað til verið rýmri en ætla mætti. Má þar nefna að framkvæmdastjórnin hefur heimilað einstökum aðildarríkjum að veita byggðastyrki sem ekki virðast samrýmast reglum bandalagsins á því sviði. Árið 1990 var gerð könnun á vegum Norðurlandaráðs um ríkisstyrki á Norðurlöndum, meðal annars til að fá samanburð við styrkveitingar innan Evrópubandalagsins. Fjármálaráðuneytið tók þátt í þessu samstarfi fyrir hönd Íslands.

Niðurstaða þessarar könnunar var sú að umfang ríkisstyrkja innan ríkja Evrópubandalagsins væri síst minna en á Norðurlöndunum og talsvert meira í nokkrum tilvikum þrátt fyrir hina almennu bannreglu bandalagsins sem ekki gildir á Norðurlöndunum utan Danmerkur. Þannig má nefna að á árinu 1989 voru ríkisstyrkir til iðnaðar- og þjónustugreina á Norðurlöndum að meðaltali um 2% af vinnsluvirði þessara greina. Hlutfallið var svipað í Hollandi og Bretlandi, 3-4% í Frakklandi og Þýskalandi og 6% í Belgíu. Það er þó rétt að taka fram að uppgjör ríkisstyrkja er flókið mál og mörg vafaatriði sem upp koma í samanburði milli landa.

Stefnt að strangara eftirliti. Með tilkomu hins sameiginlega markaðar Evrópubandalagsins frá ársbyrjun 1993 er stefnt að takmörkun og strangara eftirliti með ríkisstyrkjum, enda geta þeir haft mikil áhrif á samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja og atvinnuvega. Það er því talið mikilvægt að afnema slíka mismunun milli ríkja bandalagsins, þegar ýmsum beinum og ekki síst óbeinum viðskiptahindrunum verður rutt úr vegi með tilkomu innri markaðarins. Innan Evrópubandalagsins er stefnt að því að draga úr ríkisstyrkjum til atvinnuvega á næstu árum og er þess þegar farið að gæta með strangara eftirliti með styrkveitingum og auknum kröfum um endurgreiðslu á ólöglegum styrkjum. Samningur um evrópskt efnahagssvæði felur því ekki aðeins í sér að EFTA-ríkin taki upp framkvæmdareglur Evrópubandalagsins á sviði ríkisstyrkja heldur taki einnig þátt í að móta strangari reglur í framtíðinni.

Ríkisstyrkir á Íslandi. Á Íslandi gildir svokölluð misbeitingarregla líkt og í öðrum EFTA-ríkjum. Hún er andstæð bannreglu Evrópubandalagsins að því leyti að samkeppnishömlur eru ekki fyrirfram bannaðar heldur grípa stjórnvöld til sérstakra aðgerða teljist þær skaðlegar. Með lögum um verðlag, samkeppnishömlur og ólögleg mæta viðskiptahætti er þó stefnt að því að vinna gegn samkeppnishömlum. Einnig hefur Ísland gengist undir nokkra takmörkun á þessu sviði með fríverslunarsamningi EFTA sem heimilar hvorki styrki vegna útflutnings til annarra EFTA-ríkja né styrki sem torvelda almenn viðskipti. Íslensk stjórnvöld hafa engu að síður mjög rúmar heimildir til að veita ríkisstyrki.

Beinar styrkveitingar. Styrkir til fyrirtækja og atvinnuvega eru hlutfallslega lágir hér á landi miðað við önnur Norðurlönd og aðildarríki Evrópubandalagsins. Í norrænu könnuninni kom fram að beinar greiðslur úr ríkissjóði til atvinnuvega hér á landi námu tæplega 3 milljörðum króna á árinu 1989 og eru niðurgreiðslur á búvörum þá ekki taldar með. Af þeirri fjárhæð nema greiðslur til landbúnaðar tæplega 2½ milljarði króna en þar munar mest um útflutningsbætur og framlag til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, samtals um 1.500 m.kr. Þessar beinu styrkgreiðslur til atvinnuvega jafngilda um 1% af landsframleiðslu. Sambærilegar tölur fyrir hin Norðurlöndin eru 3,1% í Noregi, 2,7% í Finnlandi, 1,9% í Danmörku og 0,8% í Svíþjóð.

Skattívilnanir. Sem fyrr segir eru beinar greiðslur úr ríkissjóði aðeins ein tegund ríkisstyrkja. Samkvæmt reglum Evrópubandalagsins eru skattívilnanir einnig taldar til ríkisstyrkja og sama gildir um uppgjorsreglur OECD. Með skattívilnun er átt við hugsanlegt frávík í skattlagningu frá hinni almennu reglu. Hins vegar er rétt að vekja athygli á því að mörkin milli skattívilnana og annarra greiðslna eru oft mjög óljós og því erfitt að gera samanburð á milli landa.

Hér á landi eru ívilnandi skattareglur ekki óalgengar. Þannig má nefna að landbúnaður, sjávarútvegur og iðnaður greiða lægra tryggingagjald (áður launaskatt) en aðrar atvinnugreinar. Til skamms tíma ríkti einnig mismunur í álagningu aðstöðugjalds eftir atvinnugreinum og ríkir raunar enn í framkvæmd, þó svo að úr henni hafi dregið. Ennfremur eru nokkrir rekstraraðilar í dag undanþegnir greiðslu tekjuskatts, þ.e. fjárfestingarlánasjóðir, orkufyrirtæki og opinber fyrirtæki. Undanþágur frá virðisaukaskatti eru einnig dæmi um skattívilnun. Loks má nefna sérstakar endurgreiðslur eða frádráttarliði í tekjuskatti einstaklinga, svo sem sjómannaafslátt og skattafslátt vegna hlutabréfakaupa. Það er ekki auðvelt að meta þessar stærðir, en samkvæmt afar lauslegu mati má þó ætla að heildarfjárhæð skattívilnana hér á landi sé nálægt 10 milljörðum króna, eða sem nemur um 3% af landsframleiðslu.

Lánafyrirgreiðsla. Samkvæmt reglum Evrópubandalagsins telst opinber niðurgreiðsla lánskjara frá almennum markaðskjörum ríkisstyrkur. Lánafyrirgreiðsla af þessu tagi við einstakar atvinnugreinar á sér reyndar langa hefð hér á landi. Algengasta formið var til skamms tíma að finna í útlánum fjárfestingarlánasjóða sem gjarnan voru veitt með lágum vöxtum oft óverðtryggð með hagstæðum endurgreiðslukjörum. Það gaf auga leið að sjóðirnir stóðu ekki undir lánafyrirgreiðslu af þessu tagi og því þurfti bein fjárframlög úr ríkissjóði. Í dag heyra þessi hagstæðu kjör að mestu sögunni til þar sem útlánin eru almennt veitt á markaðskjörum og bein ríkisframlög hafa verið skert verulega.

Hins vegar njóta þessir sjóðir ýmissa sérkjara enþá sem veita þeim ákveðna sérstöðu á peningamarkaðnum og raska þar með samkeppnisstöðu annarra peningastofnana. Þannig má nefna undanþágu sjóðanna frá tekjuskatti sem fyrr var fjallað um. Auk þess eru sjóðirnir í rauninni með ríkisábyrgð þar sem þeir eru eign ríkisins. Þetta skapar sjóðunum ákveðna sérstöðu á peningamarkaðnum og jafngildir í reynd ríkisstyrk til fyrirtækja vegna þess að með ríkisábyrgð gefst sjóðunum kostur á hagstæðari lánskjörum sem endurspeglast í útlánunum þeirra til fyrirtækja. Auk þess er með ríkisábyrgðum af þessu tagi í reynd verið að flytja áhættuna frá sjóðunum yfir á ríkissjóð. Það er þó rétt að nefna að á móti þessu hagræði vegur sérstakt ríkisábyrgðargjald sem sjóðunum er gert að greiða fyrir veitta ríkisábyrgð.

Ríkissjóður hefur oft þurft að taka á sig miklar skuldbindingar af þessum sökum bæði með yfirtöku lána og greiðslu afborgana og vaxta. Í mörgum tilvikum hefur fyrirgreiðsla af þessu tagi komið í stað beinna framlaga úr ríkissjóði til styrktar ákveðnum atvinnugreinum eða fyrirtækjum.

Aukið frelsi á peningamarkaði og frjálsum fjármagnsflutningum milli landa stuðla að hagkvæmari lánafyrirgreiðslu við atvinnuvegina. Við þessar aðstæður verður erfiðara að réttlæta sérkjör einstakra atvinnugreina en áður. Athuganir frá OECD benda raunar til þess

að opinber niðurgreiðsla á lánskjörum hafi neikvæð áhrif á starfsemi efnahagslífsins, hamli gegn eðlilegum viðskiptum og sé óþarfa baggi á ríkisbúskapnum.

Hugsanlegar breytingar á ríkisstyrkjum hér á landi. Samkvæmt reglum Evrópubandalagsins um ríkisstyrki er gerð krafa um að fjárhæð styrkja sé fyrirfram ákveðin og að unnt sé að meta líkleg áhrif þeirra. Í slíku kerfi er lítið svigrúm fyrir ríkisábyrgðir á lánnum til einkafyrirtækja eða lánveitingar á öðrum kjörum en markaðurinn býður þar sem erfitt er að meta þess konar fyrirgreiðslu til fjár. Hið sama á raunar við um styrki í formi skattaívilnana. Þetta fyrirkomulag verður til þess að styrkir í formi beinna fjárframlaga verða ríkjandi form á ríkisstyrkjum.

Aðlögun að þessum reglum leiðir því væntanlega til þess að vægi beinna styrkja í formi framlaga á fjárlögum eykst, en vægi skattívilnana og opinberrar fjármagnsfyrirgreiðslu af ýmsu öðru tagi á niðurgreiddum kjörum minnkar að sama skapi. Sú þróun væri í samræmi við það styrkjafyrirkomulag sem er ríkjandi á hinum Norðurlöndunum og í aðildarríkjum Evrópubandalagsins.

Ríkisfyrirtæki. Samkvæmt Rómarsáttmálanum á að breyta starfsemi ríkisfyrirtækja þannig að þau mismuni ekki viðskiptaaðilum milli landa. Þetta á til dæmis við um einkaleyfi ríkisins til innflutnings á áfengi og tóbaki. Það er þó ekki gerð krafa um að þessi fyrirtæki verði lögð niður en í mörgum tilfellum verða þau að breyta starfsháttum sínum þannig að þau skekki ekki samkeppnisaðstæður.

Hér á landi myndu þessi ákvæði til dæmis ná til Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins og Pósts og síma. Það er þó ekki gert ráð fyrir meiri háttar breytingum á starfsemi þeirra aðlögunarinnar vegna. Hins vegar gæti hagnaður ÁTVR minnkað hafi fyrirtækið nýtt sér einokunaraðstöðu sína til að ná hagstæðari samningum við erlenda aðila. Kostnaður við innkaup, vörubirgðir og eftirlit gæti einnig aukist. Á móti kæmi meira vöruúrval og sterkari staða innlendra neytenda.

Heildaráhrif breyttra ríkisstyrkja. Það er erfitt að meta áhrif þessara breytinga á gjaldahlíð ríkissjóðs. Það liggur fyrir að bein fjárframlög til atvinnuvega hér á landi eru lág í samanburði við önnur lönd. Að teknu tilliti til ýmissa óbeinna styrkja er munurinn þó minni. Aðlögun að evrópska markaðnum felur þannig ekki í sér verulegar breytingar á þessu sviði fyrir Ísland, að minnsta kosti ekki fyrst um sinn.

Þó er ekki fráleitt að ætla að heildarfjárhæð styrkja til atvinnuvega hér á landi muni heldur lækka við aðlögun að reglum Evrópubandalagsins og reyndar er lokatakmarkið að fella niður alla styrki sem skekkja samkeppni. Á móti vegur að það kann að vera þörf fyrir ákveðnar tímabundnar stuðningsaðgerðir til dæmis við einstök byggðalög til að milda hugsanleg aðlögunarvandamál. Þegar öllu er á botninn hvolft virðist því helst að vænta lækkunar ríkisútgjalda vegna þess að dregið verði úr skattívilnunum og fjármagnsfyrirgreiðslu sem veldur mismunun milli fyrirtækja fremur en að beinar greiðslur til einstakra atvinnugreina lækki.

2. *Innkaup opinberra aðila*

Samkomulag Evrópubandalagsins um opinber innkaup miðar að því að tryggja aukna alþjóðlega samkeppni á markaðnum. Þar er að finna ítarlegar reglur um það hvernig staðið skuli að útboðum og samþykkt tilboða vegna innkaupa opinberra aðila. Markmiðið er að gera lög, reglugerðir, framkvæmdareglur og venjur varðandi opinber innkaup skýrari og tryggja að þær verndi ekki innlenda aðila.

Reglur Evrópubandalagsins. Samkvæmt reglum Evrópubandalagsins er opinberum innkaupum skipt í fjóra þætti: Opinber vörukaup, verksamninga, útboð opinberra fyrirtækja og innkaup á þjónustu. Skylt er að bjóða þrjá fyrst töldu liðina út á Evrópumarkaði, ef fjárhæðir fara yfir tiltekið lágmark. Svipaðar reglur gilda hjá sveitarfélögum. Þó eru lágmarksfjárhæðirnar mismunandi. Jafnframt eru reglur um innkaup á þjónustu enn í mótun. Reglur bandalagsins um opinber innkaup ná jafnt til ríkis og sveitarfélaga.

Opinber innkaup á Íslandi. Í núgildandi lögum um opinber innkaup er leitast við að tryggja hagkvæmni í kaupum ríkisins á vöru og þjónustu til rekstrar og framkvæmda. Meginreglan er að bjóða þessa þætti út á almennum markaði og eru útboðsaðferðir, meðferð tilboða og val að flestu leyti með svipuðum hætti og gildir hjá Evrópubandalaginu. Opinber innkaup heyra undir fjármálaráðuneytið en Innkaupastofnun ríkisins og framkvæmdadeild hennar hefur verið falið að annast framkvæmd þeirra nema ráðherra feli eða heimili öðrum ríkisstofnunum að annast eigin viðskipti. Það hefur reyndar verið gert í nokkrum tilfellum í tengslum við verkframkvæmdir, til dæmis hjá Vegagerð ríkisins, Vita- og hafnarmálastofnun, Rafmagnsveitum ríkisins, Pósti og síma og Flugmálastjórn. Þá hefur Landsvirkjun annast eigin viðskipti á þessu sviði. Í lögnum er ekki kveðið á um lágmarksfjárhæðir eða lágmarksútboðstíma.

Hugsanlegar breytingar á Íslandi. Hér á landi hefur um langt skeið verið fyrir hendi opin alþjóðlegur útboðsmarkaður á sviði opinberra innkaupa bæði hvað varðar vöru og meiri háttar verkkaup, einkum hjá ríkinu og í orkugeiranum. Ekki verður séð að þær meginreglur sem gilda í Evrópubandalaginu stangist í grundvallaratriðum á við íslensk lög og venjur. Þær eru þó mun strangari og nákvæmari um einstök útfærsluatriði. Þannig má ætla að talsverður hluti útboða fyrir ríkisstofnanir hér á landi sé nú þegar yfir þeim lágmarkum sem gilda í Evrópubandalaginu og því verði ekki breytinga þörf. Einhverjar breytingar gætu orðið hjá stærri sveitarfélögum, en í mörgum tilfellum munu þau þó verða undir þeim lágmarkum sem gilda í reglum EB.

Aðlögun að reglum Evrópubandalagsins kallar því ekki á grundvallarbreytingar á þessu sviði nema helst hjá stærri sveitarfélögum. Hins vegar má búast við að sjálft útboðskerfið hjá ríkinu verði flóknara og tímafrekara en það er í dag og pappírsvinna verði meiri. Opnun útboðsmarkaða og aukin samkeppni í Evrópu mun hins vegar koma Íslandi til góða í formi lægri verðtilboða frá Evrópubandalaginu. Aðlögun Íslands að þessari þróun mun hins vegar ekki skila miklum viðbótarávinningi þar sem útboð íslenska ríkisins og orkugeirans hafa venjulega verið opin fyrir erlendum tilboðum. Samkeppni gæti þó eitthvað aukist einkum í útboðum stærri sveitarfélaga. Íslensk verktakastarfsemi mun því standa frammi fyrir aukinni

samkeppni á heimamarkaði, en á móti kemur aðgangur að markaði Evrópu ef samningar nást um þetta svið við EB til dæmis sem hluti af samningum um evrópska efnahagssvæðið.

3. Önnur áhrif á gjaldalið

Niðurgreiðslur til landbúnaðar. Landbúnaðarmál eru formlega fyrir utan samningaviðræður um evrópskt efnahagssvæði. Hins vegar hefur verið rætt um að greiða fyrir viðskiptum með landbúnaðarvörur innan Evrópu. Jafnframt verður að telja líklegt að fyrir en síðar verði landbúnaðarstefna Evrópubandalagsins endurskoðuð, ekki síst með hliðsjón af þeim breytingum sem eru á döfinni á öðrum sviðum atvinnulífsins.

Með aukinni samkeppni og þar með meiri hagkvæmni í landbúnaði virðist því ekki fráleitt að ætla að verð á búvörum geti farið hlutfallslega lækkandi. Við það drægi smám saman úr niðurgreiðsluþörfinni og ríkisútgjöld gætu því lækkað. Það er þó óvarlegt að reikna með miklum breytingum á þessu sviði á allra næstu árum. Hins vegar kunna tímasetningar nokkuð að ráðast af niðurstöðu GATT-viðræðnanna sem nú standa yfir.

Félagsleg málefni. Formleg aðlögun að evrópska markaðnum til dæmis með aðild að evrópska efnahagssvæðinu felur í sér ýmsar kvaðir á sviði félagsmála. Þannig yrði óheimilt að mismuna launþegum aðildarríkjanna varðandi rétt til atvinnu, launa og félagslegra réttinda af ýmsu tagi. Í þessu felst meðal annars að ríkisborgarar aðildarríkjanna hefðu sama rétt til almannatrygginga og heimamenn. Jafnframt er í samningaviðræðum um evrópska efnahagssvæðið stefnt að bættu félagslegu umhverfi og jöfnum félagslegum réttindum á vinnu- markaðnum.

Það er óvíst hvaða áhrif þessi atriði hafa hér á landi. Reynsla okkar af sameiginlegum vinnu- markaði á Norðurlöndum síðustu átta árin bendir ekki til þess að aukið alþjóðlegt frelsi á vinnu- markaði hafi mikla röskun í för með sér. Í samningaviðræðunum hafa Íslendingar reyndar gert kröfu um að fá að grípa til takmörkunar á þessu sviði til að koma í veg fyrir slíka röskun ef þörf krefur. Það er því frekar ósennilegt að það verði miklar breytingar hér á landi af þessum sökum. Ef eitthvað er þá virðist helst mega gera ráð fyrir að opnari vinnu- markaður verði til þess að draga úr sveiflum í efnahagslífinu hér á landi hvort sem er á tímum samdráttar eða þenslu.

Hins vegar kann aukin hagkvæmni í fyrirtækjarekstri að hafa í för með sér fækkun atvinnutækifæra og þar með einhverja aukningu atvinnuleysis. Þetta kæmi aftur fram í auknum útgjöldum ríkissjóðs. Þetta verða þó líklega aðlögunarvandamál fremur en varanlegur vandi þar sem vænta má að langtímaáhrifin af aðlögun íslensks efnahagslífs komi fram í aukinni atvinnu.

Önnur atriði. Aðlögun að evrópska markaðnum gæti haft í för með sér aukinn stjórnunarkostnað og pappírsvinnu bæði hjá einkafyrirtækjum og hinu opinbera. Þessi áhrif koma til dæmis fram á sviði opinberra innkaupa og ríkisstyrkja. Þessi áhrif ættu þó að vera tiltölulega léttvæg á móti þeirri hagkvæmni sem aðlögun að evrópska markaðnum kemur til með að skila

jafnt í opinberum rekstri sem einkarekstri. Loks má nefna hugmyndir Evrópubandalagsins um sérstakan þróunarsjóð sem EFTA-ríkin greiði ákveðið stofnframlag í til að styrkja Suður-Evrópuríkin. Ekki liggur fyrir á þessari stundu hvaða fjárhæðir hér kynni að vera um að tefla enda eru þessar hugmyndir enn á viðræðustigi og hafa EFTA-ríkin reyndar tekið þeim fálega. Þó gæti verið um að ræða nokkur hundruð milljónir króna að ræða í eitt skipti fyrir öll.

4. Lána- og ábyrgðamál ríkissjóðs

Lánahlið. Hér á eftir verður stuttlega fjallað um hugsanleg áhrif aðlögunar Íslands að reglum Evrópubandalagsins um frjálsar fjármagnshreyfingar á lána- og ábyrgðamál. Á miðju ári 1988 ákvað ráðherraráð Evrópubandalagsins að fella niður allar takmarkanir á fjármagnsviðskiptum milli aðildarríkjana. Þetta var mikilvægt skref í þá átt að fella niður allar viðskiptahömlur fyrir árslok 1992. Í stórum dráttum tekur þessi ákvörðun á eftirfarandi atriðum:

1. Hömlum á beinum fjárfestingum milli landanna verður fækkað.
2. Hömlur á hlutabréfaviðskipti verða þær sömu í öllum löndum EB og fela ekki í sér mismunun gagnvart íbúum einstakra aðildarríkja.
3. Viðskipti með skuldabréf verða algjörlega frjáls.
4. Öll gjaldmiðlaskipti verða frjáls án tillits til fjárhæðar. Sama gildir um banka-innstæður og bankalán.

Reyndar breytti þessi ákvörðun ekki miklu innan bandalagsins þar sem flest ríki þess höfðu þegar stigið þetta skref í frjálsræðisátt. Undanfarin misseri hafa önnur lönd fetað í sömu fótspor, svo sem Noregur, Finnland og Svíþjóð.

Aukið frelsi hér á landi. Síðastliðið haust tóku gildi miklar breytingar á gjaldeyrisreglum hér á landi þar sem gert er ráð fyrir svipuðum breytingum og annars staðar í áföngum til ársloka 1992 hvað varðar fjármagnshreyfingar til lengri tíma¹⁸. Allar hömlur á gjaldeyrisviðskipti voru felldar niður. Áfram eru þó hömlur á skammtímaviðskiptum auk þess sem strangar reglur gilda um fjárfestingu erlendra aðila hér á landi. Hins vegar verður innlendum aðilum heimilt að fjárfesta erlendis, hvort sem er í fasteignum, verðbréfum eða atvinnurekstri. Jafnframt verður heimilt að taka lán og leggja fé á reikninga erlendis.

Áhrif á vexti. Samkvæmt kenningum hagfræðinnar eiga fullkomlega óheftar fjármagnshreyfingar að hafa það í för með sér að nafnvextir verða hinir sömu og í umheiminum, ef gengið er fast. Hér er hins vegar bæði átt við lagalegt frelsi og afnám hvers kyns efnahagslegra hindrana, ófullkomins upplýsingastreymis o.fl. Þetta myndi þýða að mörkin milli erlendr-

¹⁸

Mörkin milli skuldbindinga til skamms tíma og langs tíma eru dregin við eitt ár.

ar og innlendar lántöku myndu þurrkast út. Við þessar aðstæður ætti ekki að skipta máli varðandi stjórn ríkisfjármála og peningamála hvort lánsfjárförf ríkissjóðs væri uppfyllt á innlendum eða erlendum markaði eða hvort ríkisskuldin væri í erlendri eða innlendri mynt.

Sé gengið hins vegar breytilegt, geta nafnvextir vikið frá því sem er í umheiminum en raunvextir sem hlutfall nafnvaxta og verðbólguvæntinga (gengisbreytingarvæntinga) myndu vera þeir sömu. Munurinn á erlendum og innlendum lántökum skiptir þá máli vegna gengisáhættu, en innlendar lántökur ríkissjóðs gætu ekki þrýst upp innlendum raunvöxtum.

Í raun eru þessi kjörskilyrði þó aldrei fullkomlega uppfyllt. Þess vegna getur orðið töluvert frávik í vöxtum milli landa, sérstaklega til skamms tíma litið, jafnvel þótt engar lagalegar hömlur séu á fjármagnshreyfingum. Þetta á jafnvel við um lönd sem eru svo nátengd sem Bandaríkin og Kanada.

Mörkin milli erlendar og innlendar lántöku ríkissjóðs verða óljósari eftir því sem hömlum við fjármagnshreyfingum er rutt úr vegi og markaðir verða þróaðri. Útlendingar munu geta keypt spariskírteini ríkissjóðs á innlendum lánsfjármarkaði og innlendir aðilar munu geta keypt verðbréfaútgáfur ríkissjóðs á erlendum mörkuðum. Þannig verður í raun ekki hægt að segja nákvæmlega til um hvort lán sé tekið hjá innlendum eða erlendum aðilum. Ef gengið flýtur eða er breytilegt mun þó skipta máli vegna gengisáhættu hvort skuldabréf eru gefin út í íslenskum krónum eða í erlendri mynt. Ef gengið hefur hins vegar verið fest varanlega með trúverðugum hætti, hverfur gengisáhætta út úr myndinni.

Raunvextir munu í einhverjum mæli geta vikið frá því sem er í umheiminum svo lengi sem fjármagnsflutningar eru ekki hindrunarlausir í hinni hagfræðilegu merkingu. Áhersla ríkissjóðs á að afla lánsfjár á innlendum markaði í stað erlends mun því áfram vera mikilvægt agatæki í hagstjórn jafnvel þótt eitthvað muni draga úr áhrifamætti þess. Ef stjórnvöld beita sér fyrir breytingum á raunvöxtum án þess að breyta undirliggjandi framboðs- og eftirspurnar- aðstæðum, munu þær leiða til fjármagnshreyfinga til og frá landinu. Lækkun á vöxtum innlendra spariskírteina sem ekki á sér stoð í markaðsaðstæðum gæti þannig orðið til þess að þau seljist ekki og að fé streymi þess í stað úr landi. Lagalegt frelsi til fjármagnsflutninga gerir því innlenda fjáröflun ríkissjóðs flóknari og viðkvæmari.

Raunvextir geta lækkað. Færa má rök að því að opnun íslenska fjármagnsmarkaðarins og efnahagssamruninn í Evrópu muni lækka raunvexti á Íslandi og þar með draga úr vaxta- kostnaði ríkissjóðs. Ástæður þessa eru einkum þrjár:

Í fyrsta lagi ætti munur raunvaxta á Íslandi og í umheiminum að minnka, en kannanir sýna að raunvextir eru heldur hærri hér á landi, einkum á ríkisskuldabréfum.

Í öðru lagi gæti aukin samkeppni á innlendum fjármagnsmarkaði vegna þess að erlendum bönkum og fjármálafyrirtækjum verður heimilað að starfa hér á landi orðið til þess að draga úr kostnaði og vaxtamun þessara stofnana.

Í þriðja lagi benda erlendar kannanir til þess að innri markaður EB muni lækka raunvexti í Evrópu og það myndi lækka raunvexti hér vegna opnari fjármagnsmarkaðar.

Ekki hefur enn verið tekin ákvörðun hér á landi um að afnema ýmsar hömlur við fjármagnshreyfingum til skamms tíma. Þannig geta útlendingar ekki keypt íslenska ríkisvixla frekar en Íslendingar geta keypt erlenda ríkisvixla til skemmri tíma en eins árs, svo að dæmi sé nefnt. Ástæða þess að skammtímaviðskipti hafa ekki verið gefin frjáls er meðal annars sú

að óstöðugleiki og spákaupmennska tengist þeim fremur en langtímaviðskiptum, sérstaklega ef gengið er breytilegt. Tökum sem dæmi að erlendir aðilar eigi stóran hlut í víxilskuld íslenska ríkisins eða að innlendir aðilar geti breytt ríkisvixlum með tiltölulega stuttum fyrirvara í erlendar bankainnstæður. Ef þessir aðilar fengju skyndilega þá hugmynd að gengisfelling íslensku krónunnar væri yfirvofandi, myndi stofn ríkisvixla snarlækka og fjármagn streyma úr landi. Þegar hömlum verður létt af flutningum á skammtímafjármagni er ljóst að skammtímafjármögnun ríkissjóðs utan Seðlabankans verða ótryggari og jafnframt viðkvæmari.

Með opnari fjármagnsmarkaði aukast valmöguleikar þeirra sem vilja fjárfesta. Markaðssetning skuldara eins og ríkissjóðs verður þess vegna vandasamari vegna aukinnar samkeppni á lánsfjármarkaði.

Ríkisábyrgðir. Aðlögun að innri markaði Evrópubandalagsins og aukið frelsi á íslenska fjármagnsmarkaðnum hefur tvenns konar áhrif á ábyrgðamál íslenska ríkisins. Í fyrsta lagi þarf að draga úr ríkisábyrgðum til fyrirtækja þar sem þær teljast til ríkisstyrkja. Í öðru lagi verður minni þörf á ábyrgðum vegna erlendrar lántöku einkafyrirtækja þar sem aðgangur þeirra að erlendum lánamörkuðum verður greiðari. Jafnframt munu erlendir bankar og fjármálafyrirtæki hafa betri upplýsingar um íslensk fyrirtæki og því munu lánshæf fyrirtæki hafa aðgang að erlendum lánnum án þess að ríkisábyrgðir komi til. Bæði þessi atriði ættu að leiða til fækkunar ríkisábyrgða í almennum atvinnurekstri, en á því er full þörf hvað sem líður aðlögun að evrópska markaðnum.

Niðurstaða á lánahlið. Samkvæmt framansögðu felast áhrifin af frjálsari fjármagnsflutningum milli Íslands og annarra landa á lána- og ábyrgðamál ríkissjóðs fyrst og fremst í eftirfarandi þáttum:

1. Mörkin milli innlendar og erlendar lántöku verða óljósari.
2. Vextir gætu lækkað og vaxtakostnaður ríkissjóðs þar með.
3. Innlend lánsfjáröflun ríkissjóðs verður viðkvæmari og óstöðugleiki gæti aukist.
4. Markaðssetning skuldabréfa ríkissjóðs verður vandasamari.
5. Notkun ríkisábyrgða minnkar.

Það er afar erfitt að meta stærðargráður þessara áhrifa í fjárhæðum. Þó verður að telja líklegra að vextir muni lækka við aðlögun að evrópska markaðnum, að minnsta kosti til lengri tíma litið.

5. Heildaryfirlit á gjalda- og lánahlið

Almennir fyrirvarar. Að lokum er gerð tilraun til þess að meta fjárhagsleg áhrif þeirra þátta sem hér hafa verið til umfjöllunar á gjalda- og lánahlið ríkisfjármálanna. Í sjötta og

síðasta kaflanum eru síðan dregnar saman heildarniðurstöður bæði á tekju- og gjaldahlið. Það er hins vegar rétt að hafa fyrirvara á þeim tölum sem hér eru nefndar, enda er afar erfitt að meta þessi áhrif vegna þess hve óvissuþættirnir eru margir.

Þannig eru áform Evrópubandalagsins ekki alveg ljós á öllum sviðum. Þegar af þeirri ástæðu hljóta allar tímasetningar að vera mjög óvissar, þ.e. hvort aðlögunin tekur 1, 2, 5 eða 10 ár. Ofan á þetta bætist óvissa um hugsanlega samninga Íslands við bandalagið, bæði hvort af þeim verður og eins hvort það yrði í samfloti með öðrum ríkjum eða með tvíhliða samningi. Þar yrði væntanlega kveðið á um tiltekinn aðlögunartíma. Eins og nú horfir verður því að teljast líklegt að það líði einhver tími þar til áhrifa aðlögunar færi að gæta hér á landi í einhverjum teljandi mæli. Jafnframt má búast við að á aðlögunartímanum geti komið upp erfiðleikar á ýmsum sviðum sem kynnu að leiða til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð. Í fæstum tilvikum yrði þó um varanleg áhrif að ræða. Með þessum fyrirvörum má velta fyrir sér hugsanlegum áhrifum aðlögunar á gjaldahlið ríkisfjármálanna í ljósi þess sem hér hefur verið rakið að framan.

Ríkisstyrkir. Enda þótt ríkisstyrkir, mældir á hefðbundinn hátt, séu tiltölulega lágir hér á landi miðað við önnur lönd, er sennilegt að þar verði mestu breytingarnar hvað Ísland snertir. Heildarfjárhæð beinna ríkisstyrkja er í dag einhvers staðar nálægt 3 milljörðum króna, en að viðbættum óbeinum styrkjum, svo sem skattviltunum og lánafyrirgreiðslu, fæst tala sem er töluvert hærri og væntanlega ekki undir 10 milljörðum króna.

Það er ekki búist við umtalsverðum breytingum á beinum styrkjum fyrsta kastið. Enda þótt það hafi verið færð fyrir því rök að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að fella niður alla styrki sem skekkja samkeppnisaðstæður er ekki gert ráð fyrir breytingum hvað bein fjárframlög snertir. Meiri líkur eru á að það verði hægt að draga úr óbeinu styrkjunum, þ.e. skattviltunum og niðurgreiðslu á lánsfé. Þessi áhrif gætu til dæmis komið fram í meira aðhaldi að nýjum styrkveitingum eða fyrirgreiðslu.

Það er því ekki fráleitt að ætla að heildarfjárhæð styrkja til atvinnuvega hér á landi, einkum í formi skattviltana, muni lækka um 1-2 milljarða króna vegna aðlögunarinnar. Um framhaldið er erfiðara að segja og verður að svo stöddu ekkert um það fullyrt. Þó er rétt að hafa í huga að aukið frjálsræði í viðskiptum með búvörur ætti að leiða til aukinnar samkeppni og þar með meiri hagkvæmni í búrekstri. Þessi þróun gæti dregið úr niðurgreiðslu á búvörum þegar fram í sækir.

Opinber innkaup. Áhrif samræmingar við reglur bandalagsins um opinber innkaup eru ekki auðveldari viðfangs en ríkisstyrkirnir. Enda þótt aðlögunin hafi kannski ekki ýkja mikið að segja hvað sjálfar reglurnar snertir má gera ráð fyrir að opinberir aðilar hér á landi njóti góðs af aukinni samkeppni á þessu sviði sem óhjákvæmilega fylgir samruna markaðanna. Það er rétt að hafa í huga að þær heildarfjárhæðir sem falla undir þennan þátt nema milljörðum króna þannig að það er til mikils að vinna. Hins vegar má búast við að stærstur hluti sparnaðarins komi fram utan A-hluta ríkissjóðs, þ.e. í orkuframkvæmdum og hjá stærri sveitarfélögum. *Hér er því rétt að fara hægt í sakirnar og ætla að sparnaður ríkissjóðs af þessum sökum verði um eða innan við hálfur milljarður króna.*

Önnur útgjaldasvið. Á móti þeim hugsanlega sparnaði sem hér hefur verið nefndur kunna aðlögunarvandamál í einstökum atvinnugreinum og jafnvel byggðum að kalla á tíma-bundinn útgjaldaauka. Hér má meðal annars nefna hugsanlega félagslega röskun sem getur haft ákveðinn kostnað í för með sér. Jafnframt gæti aukinn stjórnunarkostnaður og pappírsvinna haft í för með sér viðbótarútgjöld. *Þetta er eðli málsins samkvæmt mjög erfitt að meta, en hér er slegið fram hugsanlegum útgjaldaauka upp á hálfan til einn milljarð króna.*

Lánahlið. Sem fyrr segir benda ýmsar athuganir til þess að vextir komi til með að lækka þegar fram í sækir vegna áhrifa innri markaðarins. Opnun íslenska fjármagnsmarkaðarins mun hafa sömu áhrif. Á móti vegur aukinn kostnaður vegna markaðssetningar ríkisbréfa og aukinnar samkeppni. Fyrri áhrifin ættu að verða mun sterkari, sérstaklega til lengri tíma litið. *Hér er því reiknað með að útgjöld lækki um hálfan til einn milljarð króna.*

Heildaráhrif á gjalda- og lánahlið. Að öllu samanlögðu má því stilla upp eftirfarandi dæmi sem sýnir heildaráhrifin á gjalda- og lánahlið eins og þau gætu orðið, þegar aðlögun er vel á veg komin:

Lækkun ríkisstyrkja:	
- Skattviltanir o.fl.	1.000 - 2.000 m.kr.
- Beinar styrkgreiðslur	0 - -
Sparnaður í opinberum innkaupum	0 - 500 - -
Lækkun vaxtaútgjalda	500 - 1.000 - -
Aukinn kostnaður	500 - 1.000 - -
Áætlaður heildarsparnaður ríkisútgjalda	1.000 - 2.500 m.kr.

Samkvæmt þessu dæmi gætu sparast umtalsverðar fjárhæðir hjá ríkissjóði við aðlögun að evrópska markaðnum, enda þótt á móti kæmi aukinn kostnaður á ýmsum sviðum. Þessi útgjaldalækkun svarar til um það bil ½% af landsframleiðslu. Það er hins vegar rétt að hafa í huga að þessi áhrif eru sem fyrr segir afar óviss. Þess vegna ber að líta á talnadæmið sem vísbendingu um hvert stefnir á gjalda- og lánahlið ríkissjóðs fremur en nákvæmt talnalegt mat. Þessi sparnaður kemur þó ekki fram strax heldur smám saman yfir nokkurra ára tímabil.

VI. Heildaráhrif á afkomu ríkissjóðs

Hér að framan hefur verið fjallað um aðlögun ýmissa þátta á sviði ríkisfjármála að þróuninni í Evrópu og hugsanleg áhrif hennar á ríkisbúskapinn. Þessi áhrif eru vitaskuld mjög óviss og nær útilokað að leggja nákvæmt mat á stærðargráður. Þess vegna var valin sú leið að skoða fyrst í einangrun bein áhrif af aðlögun tekju- og gjaldahliðar ríkisfjármála að þeim hugmyndum sem hafa verið settar fram innan Evrópubandalagsins í tengslum við innri markaðinn og/eða ræddar í viðræðum um sameiginlegt evrópskt efnahagssvæði. Um þetta var fjallað í fjórða og fimmta kafla hér að framan.

Í þessum kafla verður hins vegar gerð tilraun til að meta áhrif þessara breytinga í mun víðara samhengi. Fyrst er fjallað um hugsanlegar breytingar á skilyrðum til hagstjórnar hér á landi með aukinni aðlögun að evrópska markaðnum. Með þessum breytingum verður stjórn ríkisfjármála enn mikilvægari en áður fyrir farsæla efnahagsstjórn. Síðan er athyglinni beint að efnahagslegum áhrifum evrópska markaðarins hér á landi og fjallað um hugsanlegar afleiðingar fyrir ríkisbúskapinn. Loks eru dregnar saman heildarniðurstöður þessarar athugunar hvað ríkisbúskapinn varðar.

1. Breytingar á skilyrðum til hagstjórnar

Það er alveg ljóst að hvort sem Íslendingar gerast formlega aðilar að efnahagssamstarfi Evrópuríkja eða ekki koma þessar breytingar til með að hafa veruleg áhrif hér á landi. Jafnframt er margt sem bendir til að það kunni að hafa verulegt óhagræði í för með sér fyrir íslenskt efnahagslíf, ef Ísland fylgir ekki þróuninni í öðrum Evrópuríkjum.¹⁹

Þess vegna mun íslenskt efnahagslíf fyrir eða síðar þurfa að laga sig að breyttum aðstæðum. Til þess að setja hlutina í rétt samhengi er því nauðsynlegt að fara nokkrum orðum um þær breytingar sem verða óhjákvæmilega á skilyrðum til hagstjórnar í kjölfar þess að skilin milli einstakra markaða verða óljósari og samgangur allur frjálssari.

Hagstjórn í Evrópu eftir 1992. Hvernig verður þessum málum háttað í Evrópubandalaginu eftir árið 1992? Núverandi skipan byggist á því að enda þótt hvert ríki reki að nafninu til sjálfstæða peninga- og fjármálastefnu er hún háð þeim takmörkunum sem evrópska mynt- og gengissamstarfið setur. Þetta samstarf snýst í reynd um að halda verðhlutföllum Evrópu-

¹⁹

Sbr. Krugman: EFTA and 1992. Ennfremur IMF: Occasional paper no. 74, desember 1990.

gjaldmiðlanna stöðugum og stuðla þannig að ákveðnu samræmi í hagstjórn aðildarríkjanna á hverjum tíma. Jafnframt setur þetta sjálfstæðri peningamálastefnu einstakra ríkja ákveðnar skorður að svo miklu leyti sem markaðurinn hefur ekki þegar gert það. Með hugmyndum um sameiginlegan seðlabanka og einn gjaldmiðil er stefnt að enn meiri samræmingu í hagstjórn milli landanna til þess að tryggja frekari stöðugleika innan bandalagsins.

Tillögur Delors-nefndarinnar. Í þessu samhengi má nefna að innan Evrópubandalagsins hafa orðið miklar umræður um hvaða aðgerðum sé best að beita til að auka aðhald í ríkisfjármálum þannig að þau grafi ekki undan markmiðum gengis- og myntsamstarfsins. Nefnd undir forsæti Jacques Delors, formanns framkvæmdastjórnar bandalagsins, gerði til dæmis tillögur um að settar yrðu bindandi reglur um hámark ríkissjóðshalla einstakra aðildarríkja.²⁰ Jafnframt skyldi ekki heimilt að fjármagna hallann með yfirdrætti í Seðlabanka eða skyldukaupum lánastofnana á ríkisbréfum. Loks skyldu settar hömlur á erlendar lántökur í sama skyni.

Enda þótt tillögur Delors-nefndarinnar um bindandi reglur hvað snertir halla á ríkissjóði og hömlur á fjármögnun hallans með erlendum lántökum hafi fengið dræmar undirtektir, virðist vera víðtæk samstaða um að banna fjármögnun halla á ríkissjóði hvort sem er með yfirdrætti í Seðlabanka eða þvinguðum ríkisbréfakaupum bankanna. Í þessu felst í reynd viðurkenning á því sjónarmiði að stefna einstakra landa í ríkisfjármálum þurfi að taka mið af heildarmarkmiðum efnahagssamstarfs Evrópubandalagsins.

Staðan í dag. Staðan í ársbyrjun 1991 virðist þannig í grófum dráttum vera sú að aðildarríki Evrópubandalagsins séu sammála um nauðsyn samhæfðrar stefnu í ríkisfjármálum og jafnframt að þörf sé fyrir ákveðnar grundvallarreglur til að tryggja jafnvægi í peningamálum. Þannig er samstaða um að banna fjármögnun hallans með yfirdrætti í Seðlabanka og sömuleiðis er samstaða um að koma í veg fyrir að einstök ríki geti safnað skuldum og fjármagnað þær innan Evrópubandalagsins.

Á hinn bóginn eru skiptar skoðanir um það hvort setja eigi bindandi reglur um hallarekstur einstakra ríkja. Flestir eru þó þeirrar skoðunar að það sé ekki heppilegt að binda þetta formlega við fyrirfram ákveðin mörk. Æskilegra sé að styrkja eftirlitsþáttinn með samræmdri og aukinni upplýsingagjöf þannig að það kvikni aðvörunarljós um leið og staða ríkisfjármála í einhverju aðildarríkjanna er komin inn á hættulegar brautir.²¹

Hagstjórn á Íslandi. Eins og áður hefur verið nefnt er grundvallarhugsunin á bak við 1992-áætlunina sú að ná fram hagkvæmari verkaskiptingu í efnahagslífinu en nú er. Þetta á ekki aðeins við um samspilið milli einstakra landa heldur ekki síður við um samskipti opinberra aðila og markaðsaflanna. Þannig verður hlutverk hagstjórnar fyrst og fremst að skapa atvinnulífinu ákveðna umgjörð í peningamálum, gengismálum og ríkisfjármálum og tryggja þannig eðlileg rekstrarskilyrði sem aðilar þurfa síðan að laga sig að.

²⁰ CEC: Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Brussel 1989.

²¹ Økonomiministeriet: Økonomisk og monetær union II; Kaupmannahöfn, janúar 1991.

Þessi þróun er reyndar þegar hafin hér á landi. Þannig hefur á undanförunum árum verið unnið að afnámi ýmissa hafta á fjármagns- og gjaldeyrismörkuðum og enn stærrí skref eru framundan. Þessi þróun dregur úr áhrifum stjórnvalda til að beita peningamálunum sem sjálfstæðu hagstjórnartæki. Þegar fjármagn getur farið að streyma frjálst til og frá landinu verða stjórnvöld því í reynd að velja á milli þess að hafa áhrif á vaxtaþróunina eða gengisþróunina. Sé það haft að markmiði að halda gengi stöðugu, hljóta vextir að verulegu leyti að ráðast á markaðnum, að minnsta kosti til lengri tíma litið. Við þessar aðstæður gegnir gengisstefnan lykilhlutverki.

Hvernig gengisstefna? Það má færa rök fyrir hvoru tveggja, fastgengisstefnu og fljótandi gengi, hér á landi. Veigamestu rökin fyrir fastgengisstefnu eru að hún getur veitt öflugt aðhald að hagstjórn og stuðlað að svipaðri verðbólgu og í helstu viðskiptalöndunum. Til þess að svo megi verða þarf stefnan þó að vera trúverðug. Fastgengisstefna dregur hins vegar úr möguleikum stjórnvalda til að bregðast við skyndilegum sveiflum í ytri skilyrðum en það eru um leið talin þyngstu rökin fyrir sveigjanlegri gengisstefnu hér á landi.

Reynsla síðustu ára og áratuga hér á landi sýnir að það er mjög mikilvægt fyrir stöðugleika í efnahagslífinu að gengisstefnan sé trúverðug þannig að aðrir þættir efnahagslífsins geti lagað sig að henni, en ekki öfugt. Jafnframt hefur fjölbreyttari framleiðsla og markaðir, ekki síst innan sjávarútvegsins, tvímælalaust dregið úr áhrifum sveiflna í íslensku efnahagslífi þannig að það er auðveldara að bregðast við þeim en áður. Þá er rétt að hafa í huga að það eru aðrar leiðir til þess að bregðast við skyndilegum sveiflum í ytri skilyrðum en gengisbreytingar eins og með beitingu verðjöfnunarsjóða eða með skattalegum aðgerðum eins og sveiflujöfnunarsjóðum eða heimildum til að flytja tap milli ára, ekki einungis fram í tímann heldur líka aftur. Með hliðsjón af þessu verður að telja þyngri rök fyrir fastgengisstefnu hér á landi en áður.

Í nýlegri skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands er fjallað ítarlega um þetta mál. Þar eru færð rök fyrir því að Íslendingar séu hæfari en áður til þess að framfylgja fastgengisstefnu eða taka þátt í gengissamstarfi Evrópuþjóða til dæmis með viðmiðun við ECU, þ.e. Evrópemyntina.²² Hér þarf því að vega og meta hvort hugsanlegur ávinningur af fastgengisstefnu hér á landi - sem auk meiri stöðugleika í efnahagsmálum gæti birst í aukinni tiltrú á stöðugu gengi krónunnar - gerir meira en vega upp á móti takmarkaðra svigrúmi til hagstjórnar en áður.

Meiri kröfur til ríkisfjármála. Við þessar aðstæður, aukið frelsi í milliríkjavíðskiptum og fast gengi, gildir svipað um stefnuna í ríkisfjármálum og peningamálum að möguleikar stjórnvalda til hagstjórnar sem gengur þvert á efnahagsstefnu helstu viðskiptalanda okkar eru skertir. Það verður erfiðara að halda uppi skattkerfi sem er verulega frábrugðið því sem er í öðrum löndum enda þótt alltaf geti verið um einhver frávík að ræða. Við þessi skilyrði eru lagðar miklar kvaðir á ríkisfjármálin þar sem hagstjórnarhlutverk þeirra fær meira vægi en nú er. Þetta vekur upp spurninguna um hvort ríkisfjármálin hér á landi séu í stakk búin til að mæta þessum auknu kröfum og hverju þurfi að breyta. Margt bendir til þess að vaxandi samræming á sviði peningamála í Evrópu muni smám saman leiða til aukinnar samræmingar

22

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands: Efnahagssamvinna Evrópuþjóða og hagstjórn á Íslandi. Febrúar 1991.

í ríkisfjármálum milli landa. Það verður til dæmis erfiðara fyrir einstök lönd að reka ríkissjóð með halla til lengdar því það mun grafa undan markmiðinu um stöðugt verðlag og samkeppnisstaða atvinnugreina mun versna.²³ Þátttaka í efnahagssamstarfi Evrópuþjóða gerir því kröfu um mun agaðri hagstjórn hér á landi en áður.

Hugsanlegar breytingar. Á undanförmum árum hafa töluverðar breytingar orðið á sviði ríkisfjármála hér á landi sem stuðla að auknum sveigjanleika í hagstjórn. Með frekari aðlögun verður skattkerfið enn sveigjanlegra og um leið öflugra sem hagstjórnartæki. Það er hins vegar ljóst miðað við núverandi stöðu ríkisfjármála að frekari aðgerða er þörf, sérstaklega á útgjaldahlíð, til þess að þau geti stuðlað að jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Þannig hefur verið viðvarandi halli á ríkisbúskapnum undanfarin sex ár þrátt fyrir ýmsar tilraunir til að stemma stigu við honum. Það er því brýn þörf á öflugu aðhaldi að útgjöldum.

Víða erlendis eru í gildi ákveðnar takmarkanir á yfirdráttarheimildum ríkissjóðs í seðlabanka. Í þessu samhengi má nefna að í nýlegri athugun á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um það hvaða reglur giltu um yfirdrátt ríkissjóðs í seðlabanka var komist að þeirri niðurstöðu að það væri greinilegt samband milli mikils yfirdráttar í seðlabanka og verðbólgu, þ.e. því meiri yfirdráttur þeim mun hærri verðbólga.

Við ríkjandi aðstæður hlýtur að koma til álita hvort ekki sé rétt að huga að svipuðu fyrirkomulagi hér á landi með því að takmarka verulega yfirdráttarheimildir ríkissjóðs í Seðlabanka líkt og tíðkast víða í Evrópu. Með því þyrfti ríkissjóður að sækja út á markaðinn til að mæta lánsfjárbörf sinni og áhrifin á peningamarkaðinn, ekki síst vaxtastigið í landinu, yrðu þar með greinilegri en nú er. Með því gæti skapast nauðsynlegt aðhald að útgjaldaákvörðunum stjórnvalda og um leið forsendur fyrir meira jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Þessar breyttu aðstæður er nauðsynlegt að hafa í huga þegar áhrif innri markaðarins á íslenskt efnahagslíf eru metin, ekki síst áhrifin á opinber fjármál.

2. Efnahagsleg áhrif aðlögunar

Fram til þessa hefur eingöngu verið fjallað um það sem kalla má bein áhrif af aðlögun ríkisfjármála að hugmyndum Evrópubandalagsins á afkomu ríkissjóðs svo og hugsanleg viðbrögð stjórnvalda. Hins vegar hafa hin eiginlegu efnahagslegu áhrif af sameinuðum markaði í Evrópu á ríkisbúskapinn ekki verið skoðuð sérstaklega. Raunar má skipta þeim áhrifum í tvo þætti. Annars vegar eru áhrifin af innri markaðnum, óháð því hvaða leið við kjósum að fara. Þessi áhrif má kalla evrópsku áhrifin. Hins vegar og til viðbótar eru áhrifin af því hvaða leið við veljum í stöðunni, þ.e. íslensku áhrifin.

Evrópsku áhrifin. Mikil óvissa ríkir um mat á fyrri þættinum, þ.e. líklegum áhrifum af hinni eiginlegu sameiningu á mörkuðum Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Niðurstöður Cecchini-

²³

Það er að vísu fræðilegur möguleiki á því að sparnaður einkageirans sé það mikill og stöðugur að hann vegi upp hallarekstur opinbera geirans.

skýrslunnar benda til 4% aukningar landsframleiðslu í Evrópubandalagsríkjunum í heild og 6% verðlækkunar þegar sameiningin er um garð gengin. Gangi sú spá eftir, mun það hafa umtalsverð áhrif hér á landi. Þannig má búast við að viðskiptakjör batni þar sem verð á innfluttum vörum lækkar. Að vísu gæti kreppt að innlendum samkeppnisgreinum en það ýtir aftur undir kröfur um aukna hagræðingu og framleiðni. Þá er ekki ósennilegt að samhliða auknum kaupmætti í Evrópu aukist gjaldeyrstekjur af ferðamönnum, en það dregur úr neikvæðum áhrifum aukins innflutnings á viðskiptajöfnuð.

Það er erfitt að átta sig á stærðargráðu þessara auknu umsvifa en fljótt á litið virðist ekki óraunhæft að ætla að þau geti svarað til 1½-2% veltuaukningar í heild. ***Þetta hefði í för með sér 1-1½ milljarðs króna viðbótartekjur í ríkissjóð, eða sem svarar til tæplega ½% af landsframleiðslu.***

Íslensku áhrifin. Það eru vitaskuld fjölmargir óvissuþættir sem varða þjóðhagsleg áhrif af aðlögun okkar Íslendinga að innri markaðnum. Niðurstöður af athugun Þjóðhagsstofnunar eru í grófum dráttum þær að landsframleiðsla geti aukist um ½-1½%, verðlag geti lækkað um allt að 2% og almenn eftirspurn geti aukist um 1-3% samanlagt við aðlögun að evrópska efnahagssvæðinu. Þetta eru auðvitað spár byggðar á mörgum óvissum forsendum. ***Gangi þær hins vegar eftir má ætla að þetta skili ríkissjóði um það bil einum milljarði króna í auknum tekjum á tímabilinu.***

3. Heildaráhrif á ríkisbúskapinn

Að öllu samanlögðu virðist margt benda til þess að aðlögun íslensks efnahagslífs að þeim breytingum sem eru að verða í Evrópu muni hafa jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs. ***Samkvæmt því lauslega mati sem hér hefur verið reifað fæst tala sem liggur einhvers staðar nálægt 4-6 milljörðum króna í betri afkomu ríkissjóðs þegar aðlöguninni er lokið. Þetta svarar til 1-1½% af landsframleiðslu.*** Þessi áhrif skiptast nokkurn veginn jafnt milli beinna efnahagslegra áhrifa af heildaraðlögun íslensks atvinnulífs að evrópska markaðnum og lækkunar ríkisútgjalda.

Til samanburðar má rifja upp að samkvæmt Cecchini-skýrslunni eru þessi áhrif metin rúmlega 2% af landsframleiðslu í aðildarríkjum Evrópubandalagsins. Niðurstöður ýmissa annarra athugana sem nefndar voru í öðrum kafla þessarar skýrslu benda raunar til þess að áhrifin kynnu að vera vanmetin í Cecchini-skýrslunni.

Þessar niðurstöður ganga út frá aðlögun íslenska skattkerfisins að evrópska markaðnum í víðara samhengi. Ef eingöngu er horft á hugsanleg áhrif af aðild Íslands að evrópska efnahagssvæðinu, má ætla að áhrifin verði minni, en þó jákvæð. Skýringin liggur í því að það er ekki gert ráð fyrir aðlögun skattkerfa aðildarríkjanna í viðræðum um evrópska efnahagssvæðið, einungis samræmingu viðskiptatolla.

Niðurstaðan af þessari athugun er því sú að það sé æskilegt að laga íslenska skattkerfið að þróuninni erlendis, óháð því hvort Ísland er aðili að evrópska efnahagssvæðinu eða Evrópubandalaginu. Ástæðan er einfaldlega sú að með frekari aðlögun skattkerfisins er stuðlað að

öflugra atvinnulífi og auknum hagvexti til lengri tíma litið. Jafnframt má nefna að aðlögun íslenska hagkerfisins miðar að því að treysta undirstöður efnahagslífsins með því að fjarlægja ýmsa þá þætti sem eru dragbítur á framþróun.

Þessi áhrif koma ekki fram í eitt skipti fyrir öll heldur skila þau sér á lengri tíma. Niðurstaða Richard Baldwin var að þetta gæti haft umtalsverð áhrif á hagvöxt innan Evrópubandagsins, jafnvel aukið hann um allt að 1% á ári.²⁴ Jafnvel þótt þessi áhrif verði minni hér á landi virðist varla ástæða til að ætla að þau verði neikvæð.

Aukinn hagvöxtur kemur fram í auknum umsvifum og almennri eftirspurn sem endurspeglast í auknum tekjum ríkissjóðs. Sá efnahagslegi ávinningur sem aðlögun að evrópska markaðnum kann að skapa verður best nýttur til þess að treysta stöðu ríkisfjármála og búa þau undir það lykilhlutverk sem þeim er ætlað að leika í hagstjórn framtíðarinnar. Traustari staða ríkisfjármála skapar skilyrði til betra jafnvægis í þjóðarbúskapnum. Þannig verður lagður raunverulegur grundvöllur að bættum lífskjörum í landinu, en það hlýtur í senn að vera hið eiginlega markmið og endanlegi mælikvarði á gildi aðlögunar Íslands að evrópska markaðnum.

²⁴

Sjá nánar umfjöllun í 2. kafla skýrslunnar.

Viðaukar

Viðauki 1 - Töfluyfirlit

	Bls.
Tafla 1. Samanburður á skattbyrði 1975 - 1989	71
Tafla 2. Skattar í hlutfalli við landsframleiðslu 1988	72
Tafla 3. Hlutfallsleg skipting skatta árið 1988	73
Tafla 4. Tekjuskattar einstaklinga og fyrirtækja 1975 - 1988	74
Tafla 5. Tekjuskattar einstaklinga 1975 - 1988	75
Tafla 6. Tekjuskattar fyrirtækja 1975 - 1988	76
Tafla 7. Eignarskattar einstaklinga og fyrirtækja 1975 - 1988	77
Tafla 8. Launa- og tryggingagjöld 1975 - 1988	78
Tafla 9. Skattar á vöru og þjónustu 1975 - 1988	79
Tafla 10. Tekjur af virðisaukaskatti 1975 - 1988	80
Tafla 11. Tekjur og gjöld hins opinbera 1975 - 1988	81

Tafla 1.
Skattbyrði á Íslandi samanborið við önnur lönd

Sem % af VLF	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Bráðab. 1989
Ísland	31,4	30,5	31,4	31,7	29,1	30,2	28,9	28,9	29,0	31,8	33,8
Finnland	35,1	33,0	34,6	34,1	34,0	35,6	37,0	38,5	35,9	37,9	38,2
Noregur	44,9	47,1	48,7	47,9	46,6	45,8	47,6	50,0	47,8	46,9	45,5
Svíþjóð	43,9	49,1	50,5	49,4	50,3	50,0	50,4	53,0	56,0	55,3	56,8
Swiss	29,6	30,8	30,6	31,0	31,6	32,3	32,0	32,5	32,0	32,5	31,9
Austurríki	38,6	41,2	42,5	41,2	41,1	42,4	43,1	43,1	42,4	41,9	41,0
EFTA-ríkin	37,2	38,1	39,7	39,2	38,8	39,4	39,8	41,0	40,5	41,0	41,2
Belgía	41,1	43,5	43,9	45,4	45,3	46,3	46,4	45,7	46,1	45,1	-
Bretland	35,7	35,4	36,7	39,2	37,5	38,0	38,0	37,8	37,2	37,3	36,5
Danmörk	41,4	45,5	45,3	44,5	46,5	47,6	49,0	50,8	51,8	52,1	50,8
Frakkland	36,9	41,7	41,9	42,8	43,6	44,6	44,5	44,1	44,8	44,4	43,9
Grikkland	24,6	29,4	29,6	33,4	33,9	34,9	35,1	37,1	38,2	35,9	-
Holland	43,7	45,8	45,2	45,4	46,7	45,0	44,9	45,8	48,4	48,2	46,1
Írland	31,6	34,0	35,2	36,8	38,3	39,1	38,3	39,2	39,5	41,5	39,1
Ítalía	26,2	30,2	31,4	33,7	35,8	34,8	34,4	36,1	36,2	37,1	38,4
Lúxemborg	39,2	40,9	40,7	40,9	44,9	43,2	44,0	43,2	43,2	42,8	-
Portúgal	24,7	28,7	30,4	31,1	32,9	32,2	31,6	33,4	31,5	34,6	-
Spánn	19,6	24,1	25,5	25,8	27,9	29,2	28,8	30,6	32,5	32,8	34,4
V-Þýskaland	35,7	38,0	37,6	37,4	37,3	37,5	38,0	37,6	37,7	37,4	38,1
EB-ríkin	33,4	36,4	37,0	38,0	39,2	39,4	39,4	40,1	40,6	40,8	-
Til samanburðar:											
Evrópuríki OECD	33,9	36,3	37,1	37,6	38,1	38,2	38,5	39,5	39,7	39,9	-
Öll ríki OECD	32,7	34,9	35,8	36,2	36,4	36,6	36,9	37,8	38,3	38,4	-

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD Paris 1990.

Tafla 2. Skattar í hlutfalli við landsframleiðslu 1988

Sem % af VLF	Tekju- skattar	Launa- og trygg- gjöld	Eignar- skattar	Skattar á vörur og þjónustu	Aðrir skattar	Heildar- skattar
Ísland	8,4	1,9	2,3	18,2	1,0	31,8
Finland	19,1	3,1	1,4	14,3	0,1	37,9
Noregur	15,7	12,0	1,3	17,6	0,4	46,9
Svíþjóð	24,3	15,8	1,7	13,4	0,2	55,3
Sviss	13,2	10,4	2,7	6,1	-	32,5
Austurríki	10,8	16,1	1,1	13,4	0,5	41,9
EFTA-ríkin	15,3	9,9	1,8	13,8	0,3	41,0
Belgía	17,5	15,2	1,1	11,2	-	45,1
Bretland	14,0	6,9	4,7	11,6	-	37,3
Danmörk	30,5	1,3	2,4	17,8	0,1	52,1
Frakkland	7,7	20,0	2,1	13,1	1,4	44,4
Grikkland	6,4	12,1	1,1	16,3	0,0	35,9
Holland	13,4	20,4	1,7	12,5	0,1	48,2
Írland	16,0	6,4	1,7	17,4	-	41,5
Ítalía	13,2	12,6	0,9	10,4	-	37,1
Lúxemborg	17,8	10,9	3,3	10,8	-	42,8
Portúgal	7,7	9,3	0,7	16,6	0,3	34,6
Spánn	9,7	11,7	1,3	10,0	0,1	32,8
V-Þýskaland	12,8	14,0	1,2	9,4	-	37,4
EB-ríkin	13,9	11,6	1,8	13,1	0,2	40,8
Til samanburðar:						
Evrópuríki OECD	14,3	10,8	1,8	12,7	0,3	39,9
Öll ríki OECD	14,8	9,5	2,0	11,7	0,4	38,4

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 3. Hlutfallsleg skipting skatta árið 1988

Sem % af heildarsköttum	Tekju- skattar	Launa- og trygg- gjöld	Eignar- skattar	Skattar á vörur og þjónustu	Aðrir skattar	Heildar- skattar
Ísland	26,4	6,0	7,3	57,1	3,2	100,0
Finnland	50,4	8,2	3,6	37,6	0,2	100,0
Noregur	33,5	25,5	2,8	37,4	0,8	100,0
Svíþjóð	43,9	28,5	3,1	24,2	0,3	100,0
Sviss	40,8	32,0	8,3	18,9	-	100,0
Austurríki	25,7	38,4	2,6	32,0	1,3	100,0
EFTA-ríkin	36,8	23,1	4,6	34,5	1,0	100,0
Belgía	38,9	33,8	2,4	24,9	-	100,0
Bretland	37,5	18,5	12,7	31,2	-	100,0
Danmörk	58,6	2,5	4,6	34,1	0,2	100,0
Frakkland	17,4	45,1	4,8	29,4	3,2	100,0
Grikkland	17,9	33,6	2,9	45,4	0,1	100,0
Holland	27,9	42,5	3,5	25,9	0,3	100,0
Írland	38,6	15,4	4,0	42,0	-	100,0
Ítalía	35,7	33,8	2,5	28,0	-	100,0
Lúxemborg	41,7	25,4	7,7	25,2	-	100,0
Portúgal	22,2	27,0	1,9	48,1	0,9	100,0
Spánn	29,6	35,7	4,1	30,5	0,2	100,0
V-Þýskaland	34,2	37,4	3,1	25,2	-	100,0
EB-ríkin	33,3	29,2	4,5	32,5	0,4	100,0
<u>Til samanburðar:</u>						
Evrópuríki OECD	34,9	26,7	4,3	31,8	1,3	100,0
Öll ríki OECD	38,3	25,2	5,4	30,1	1,1	100,0

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 4. Tekjuskattar einstaklinga og fyrirtækja 1975-1988

Sem % af VLF	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Ísland	7,2	7,8	6,5	7,1	6,6	8,4
Finnland	18,5	16,2	18,9	20,0	17,7	19,1
Noregur	15,4	19,4	18,7	18,1	15,8	15,7
Svþjóð	22,2	21,3	21,1	22,6	23,1	24,3
Sviss	13,0	12,7	13,1	13,5	12,9	13,2
Austurríki	10,1	11,0	11,4	11,6	11,0	10,8
EFTA-ríkin	14,4	14,6	14,9	15,4	14,5	15,3
Belgía	16,1	17,8	18,9	18,4	18,1	17,5
Bretland	15,9	13,5	14,9	14,2	13,8	14,0
Danmörk	24,4	25,0	27,8	28,6	29,3	30,5
Frakkland	6,5	7,6	7,7	7,9	8,0	7,7
Grikkland	3,4	5,7	6,1	6,5	6,5	6,4
Holland	15,2	15,1	11,8	12,6	13,2	13,4
Írland	9,5	12,4	13,2	14,2	14,9	16,0
Ítalía	5,6	9,4	12,7	13,1	13,1	13,2
Lúxemburg	17,0	17,7	19,4	18,7	18,3	17,8
Portúgal	4,3	5,7	8,1	6,7	6,1	7,7
Spánn	4,3	6,3	7,5	7,6	9,6	9,7
V-Þýskaland	12,4	13,3	13,2	13,0	12,9	12,8
EB-ríkin	11,2	12,5	13,5	13,5	13,7	13,9
<u>Til samanburðar:</u>						
Evrópuríki OECD	12,4	13,4	14,0	14,2	14,1	14,3
Öll ríki OECD	12,9	14,0	14,4	14,7	14,7	14,8

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 5. Tekjuskattar einstaklinga 1975-1988

Sem % af VLF	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Ísland	6,3	7,0	5,6	6,2	6,0	7,5
Finnland	17,0	14,7	17,4	18,6	16,3	17,5
Noregur	14,1	13,2	10,6	11,5	12,6	13,1
Svþjóð	20,2	20,1	19,4	20,1	20,8	21,4
Sviss	10,7	11,0	11,2	11,4	10,9	11,1
Austurríki	8,4	9,6	9,9	10,1	9,6	9,4
EFTA-ríkin	12,8	12,5	12,3	12,9	12,6	13,3
Belgía	13,1	15,3	15,9	15,4	15,1	14,4
Bretland	13,5	10,4	9,8	10,8	10,0	7,8
Danmörk	23,1	23,5	24,6	24,4	25,5	26,6
Frakkland	4,5	5,4	5,7	5,7	5,7	5,4
Grikkland	2,3	4,4	4,9	4,9	4,7	4,9
Holland	11,8	12,0	8,7	9,3	9,5	9,9
Írland	7,9	10,9	12,0	12,8	13,7	14,4
Ítalía	4,0	7,0	9,2	10,0	9,5	10,0
Lúxemborg	10,9	11,0	11,5	11,5	10,9	10,4
Portúgal ¹	-	-	-	-	-	-
Spánn	2,8	4,9	5,7	5,3	7,0	7,1
V-Þýskaland	10,8	11,3	10,9	10,7	11,0	10,8
EB-ríkin	9,5	10,6	10,8	10,9	11,1	11,2
Til samanburðar:						
Evrópuríki OECD	10,7	11,4	11,3	11,6	11,7	11,9
Öll ríki OECD	10,7	11,6	11,6	11,9	12,0	12,1

¹ Það liggja ekki fyrir upplýsingar um skiptingu tekjuskatta milli einstaklinga og fyrirtækja.

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 6. Tekjuskattar fyrirtækja 1975-1988

Sem % af VLF	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Ísland	0,8	0,8	0,9	0,9	0,6	0,8
Finnland	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,6
Noregur	1,3	6,2	8,1	6,7	3,2	2,6
Svíþjóð	1,9	1,2	1,7	2,5	2,3	2,9
Sviss	2,3	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1
Austurríki	1,7	1,4	1,5	1,5	1,4	1,3
EFTA-ríkin	1,6	2,2	2,6	2,5	1,8	1,9
Belgía	3,0	2,5	3,0	3,0	3,0	3,1
Bretland	2,4	3,0	4,8	4,0	3,9	4,0
Danmörk	1,3	1,5	2,4	3,1	2,3	2,3
Frakkland	1,9	2,1	2,0	2,2	2,3	2,3
Grikkland	0,9	1,1	1,0	1,5	1,7	1,4
Holland	3,4	3,0	3,1	3,4	3,7	3,5
Írland	1,5	1,5	1,2	1,4	1,3	1,6
Ítalía	1,7	2,4	3,2	3,8	3,8	3,5
Lúxemborg	6,1	6,8	8,0	7,2	7,4	7,4
Portúgal ¹	-	-	-	-	-	-
Spánn	1,4	1,2	1,5	1,7	2,2	2,1
V-Pýskalaland	1,6	2,1	2,3	2,2	1,9	2,0
EB-ríkin	2,3	2,5	3,0	3,0	3,1	3,0
Til samanburðar:						
Evrópuríki OECD	2,0	2,4	2,9	3,0	2,7	2,7
Öll ríki OECD	2,4	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0

¹ Það liggja ekki fyrir upplýsingar um skiptingu tekjuskatta milli einstaklinga og fyrirtækja.

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 7. Eignarskattar einstaklinga og fyrirtækja 1975-1988

Sem % af VLF	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Ísland	1,1	1,3	2,1	2,2	2,2	2,3
Finnland	0,7	0,7	1,1	1,2	1,2	1,4
Noregur	1,0	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3
Svíþjóð	0,5	0,5	1,2	1,5	3,2	1,7
Sviss	2,1	2,2	2,6	2,8	2,7	2,7
Austurríki	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1
EFTA-rikin	1,1	1,1	1,5	1,6	1,9	1,8
Belgía	1,0	1,0	0,8	0,9	1,0	1,1
Bretland	4,5	4,2	4,5	4,9	4,9	4,7
Danmörk	2,4	2,6	2,1	2,4	2,6	2,4
Frakkland	1,3	1,5	2,0	2,1	2,1	2,1
Grikkland	2,5	1,3	0,9	1,0	1,0	1,1
Holland	1,0	1,6	1,6	1,6	1,8	1,7
Írland	3,1	1,8	1,5	1,5	1,7	1,7
Ítalía	0,9	1,1	0,9	1,0	0,9	0,9
Lúxemborg	2,0	2,3	2,5	2,7	3,0	3,3
Portúgal	0,6	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7
Spánn	1,2	1,1	1,0	1,1	1,2	1,3
V-Pýskaland	1,4	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2
EB-ríkin	1,8	1,7	1,6	1,7	1,8	1,8
<u>Til samanburðar:</u>						
Evrópuríki OECD	1,6	1,5	1,5	1,6	1,8	1,7
Öll ríki OECD	1,9	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 8. Launa- og tryggingagjöld 1975-1988

Sem % af VLF	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Ísland	2,3	2,4	2,0	2,1	2,2	2,2
Finland	3,9	3,2	3,3	3,4	3,2	3,1
Noregur	11,1	9,9	10,0	11,1	11,3	12,0
Svíþjóð	10,1	15,4	14,7	15,7	16,0	15,8
Sviss	8,6	9,5	10,3	10,2	10,3	10,4
Austurríki	13,8	15,6	16,2	16,2	16,2	16,1
EFTA-ríkin	8,3	9,3	9,4	9,8	9,9	9,9
Belgía	13,1	13,2	15,4	15,5	15,6	15,2
Bretland	6,2	7,4	6,7	6,9	6,8	6,9
Danmörk	0,5	0,8	2,1	1,5	1,9	1,2
Frakkland	15,7	18,7	20,2	19,8	20,1	20,0
Grikkland	6,9	10,2	13,0	12,7	12,8	12,7
Holland	16,8	17,4	19,9	19,6	20,6	20,4
Írland	4,3	5,0	6,5	6,3	6,0	6,4
Ítalía	12,0	11,7	12,1	12,6	12,6	12,6
Lúxemborg	12,0	12,3	11,4	11,3	11,4	10,9
Portúgal	9,1	9,2	9,0	8,9	8,9	9,3
Spánn	9,6	12,4	12,7	11,7	11,8	11,7
V-Þýskaland	12,3	13,2	13,9	14,0	14,1	14,0
EB-ríkin	9,9	10,9	11,8	11,7	11,9	11,8
<u>Til samanburðar:</u>						
Evrópuríki OECD	9,3	10,3	11,1	11,1	11,3	11,2
Öll ríki OECD	8,0	9,0	9,7	9,7	9,9	9,9

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 9. Skattar á vörur og þjónustu 1975-1988

Sem % af VLF	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Ísland	19,8	18,3	17,6	17,0	17,5	18,1
Finnland	11,9	12,8	13,4	13,7	13,8	14,3
Noregur	16,9	16,7	17,8	19,4	19,2	17,6
Svíþjóð	10,7	11,8	13,3	13,1	13,6	13,4
Sviss	5,9	6,3	6,1	6,1	6,1	6,1
Austurríki	13,3	13,0	14,0	13,8	13,7	13,4
EFTA-ríkin	13,1	13,2	13,7	13,9	14,0	13,8
Belgía	10,8	11,4	11,4	11,0	11,4	11,2
Bretland	9,1	10,3	11,9	11,8	11,7	11,6
Danmörk	13,9	17,0	16,8	17,9	17,6	17,8
Frakkland	12,3	12,7	13,2	12,9	13,1	13,1
Grikkland	11,9	12,1	15,0	16,9	17,8	16,3
Holland	10,6	11,6	11,5	11,9	12,6	12,5
Írland	14,7	14,9	17,0	17,3	16,8	17,4
Ítalía	7,7	8,0	8,7	9,4	9,6	10,4
Lúxemborg	8,2	8,6	10,5	10,6	10,5	10,8
Portúgal	10,1	12,9	13,5	16,8	15,5	16,6
Spánn	4,7	5,0	8,3	10,2	9,9	10,0
V-Þýskaland	9,7	10,3	9,7	9,5	9,6	9,4
EB-ríkin	10,3	11,2	12,3	13,0	13,0	13,1
<u>Til samanburðar:</u>						
Evrópuríki OECD	10,6	11,2	11,2	11,6	11,8	11,7
Öll ríki OECD	9,8	10,3	12,2	12,7	12,8	12,7

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 10. Tekjur af virðisaukaskatti/söluskatti 1975-1988

Sem % af VLF	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Ísland	9,0	8,8	9,5	9,6	10,0	12,0
Finnland ¹	6,3	6,9	7,9	8,2	8,9	9,1
Noregur	9,2	8,5	8,7	9,8	9,9	9,5
Svíþjóð	5,3	6,6	7,0	7,1	7,5	7,3
Sviss	2,3	2,8	3,0	3,0	3,1	3,2
Austurríki	7,7	8,3	9,0	8,9	8,9	8,6
EFTA-ríkin	6,6	7,0	7,5	7,8	8,1	8,3
Belgía	6,5	7,3	7,3	7,1	7,2	7,3
Bretland	3,1	5,1	6,0	6,0	6,0	6,1
Danmörk	7,0	10,1	9,8	9,9	9,8	10,1
Frakkland	8,6	8,8	8,9	8,6	8,7	8,7
Grikkland	4,7	3,9	6,0	6,2	10,3	9,1
Holland	6,3	7,3	7,3	7,5	7,9	8,0
Írland	4,6	5,0	7,9	8,2	8,0	8,6
Ítalía	3,8	4,7	5,0	5,3	5,3	5,6
Lúxemborg	4,7	4,4	5,6	5,8	5,8	6,1
Portúgal	2,8	4,6	4,0	6,7	6,6	7,0
Spánn	3,0	2,4	4,2	5,4	5,5	5,2
V-Þýskaland	5,3	6,3	6,0	5,8	5,9	5,8
EB-ríkin	5,0	5,8	6,5	6,9	7,3	7,3
<u>Til samanburðar:</u>						
Evrópuríki OECD	5,1	5,7	6,6	6,9	7,3	7,3
Öll ríki OECD	4,4	4,9	5,7	6,0	6,4	6,4

¹ Söluskattur er lagður á vörur og þjónustu í Finnlandi.

Heimild: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989, OECD París 1990.

Tafla 11. Tekjur og gjöld hins opinbera 1975-1988 - Rekstrargrunnur.

Sem % af VLF	Tekjur				Gjöld			
	1975	1980	1985	1988	1975	1980	1985	1988
Ísland	34,0	33,3	32,5	35,0	38,0	32,2	34,5	37,2
Finnland	37,8	35,8	40,5	40,3	36,1	36,6	41,6	40,2
Noregur	48,7	53,2	55,1	54,1	46,2	48,3	45,6	52,5
Svíþjóð	50,5	56,3	59,5	61,9	48,9	61,6	64,7	59,6
Sviss	32,1	32,8	34,4	34,8	28,7	29,3	31,0	30,4
Austurríki	42,9	46,4	48,5	46,8	46,1	48,9	51,7	50,6
EFTA-ríkin	41,0	43,0	45,1	45,5	40,7	42,8	44,9	45,1
Belgía	40,4	42,7	45,9	44,3	44,5	50,7	53,7	50,7
Bretland	40,4	40,0	42,3	40,2	46,4	44,8	46,1	40,7
Danmörk	46,1	52,2	56,5	59,5	48,2	56,2	59,3	60,2
Frakkland	39,7	44,5	47,6	47,1	43,4	46,1	52,2	50,3
Grikkland	27,4	30,5	34,6	35,1	26,7	30,5	43,7	45,7
Holland	49,2	52,8	54,3	52,2	52,8	57,5	59,7	57,9
Írland	34,6	38,8	43,7	-	46,5	50,8	55,2	-
Ítalía	31,2	33,0	38,0	39,9	43,2	41,7	50,8	50,8
Lúxemborg	48,6	53,3	55,9	-	48,5	54,8	51,7	-
Portúgal	24,8	31,4	35,9	-	30,3	35,9	43,4	-
Spánn	24,3	29,7	34,5	-	24,7	32,9	42,1	-
V-Þýskaland	42,7	44,7	45,6	43,7	48,9	48,3	47,5	46,6
EB-ríkin	38,9	41,4	43,9	43,8	44,4	45,6	49,5	48,1
<u>Til samanburðar:</u>								
Evrópuríki OECD	39,4	41,9	44,4	44,3	44,1	45,7	49,2	47,9
Öll ríki OECD	33,0	35,6	36,0	37,3	37,9	39,3	40,7	40,2

Heimild: OECD Economic Outlook 48, OECD París, desember 1990.

Viðauki 2 - English summary of main conclusions

In 1985 the EC Commission issued the White Paper, Completing the Internal Market, which laid out a step-by-step plan to abolish all restrictions on trade between membership countries and to form an integrated, coherent economic framework within the Community by January 1, 1993.

In early 1989 the leaders of the EFTA and EC countries jointly declared their wish to increase cooperation between their countries by establishing a common European market, the so-called European Economic Area (EEA).

In February of 1990 the Icelandic Government initiated a comprehensive study of the potential effects of increased cooperation and possible membership in EEA on Iceland's economy. The study covers a broad spectrum of the Icelandic economy and consequently intrudes on the roles of many economic institutions.

One phase concerns government finances and the Ministry of Finance was assigned the task of studying this separately. The following are the main conclusions of the Ministry's study of the effects of a European single market on Iceland's central government finances:

The overall effect is positive. Most factors indicate that the adjustment of the Icelandic economy to a single market will have positive effects on central government finances. The effects will both increase tax revenue, as a result of increased economic activity, and reduce budget outlays. The effects could amount to approximately 4-6 billion Icelandic krónur, in total, or what amounts to 1-1 1/2% of Iceland's GDP. The total effect will not be immediate but rather develop over time.

Adjustment is necessary. The study does not address the question as to whether Iceland's interests are better served with or without formal membership in the EEA or the EC. It is on the other hand assumed that Iceland's economy will need, sooner or later, to adjust to the new circumstances in Europe, whether or not Iceland becomes a formal part of the trade area. Otherwise, there is a possibility of stagnation in Iceland's economy, as occurred earlier in the EC and which directly forced EC-1992.

The adjustment process is underway. The composition of taxes in Iceland could change fundamentally with adjustment to that of other European countries. This adjustment process has already begun with the simplification of the personal income tax and a PAYE-system, the introduction of VAT and initial steps in revising the corporate income and pay-roll tax systems. With these changes the proportion of revenue derived from turnover taxes has decreased and that derived from personal income taxes has increased and is now similar to that of EC countries.

Further steps of adjustment. The next steps in Iceland's adjustment process could be a further widening of the corporate income tax base and lowering of the tax-rate. Also, adjusting taxation of dividends and interest income to that of other countries would be needed. In connection with taxing interest income and dividends, wealth taxes would need to be revised with the aim of avoiding double taxation. The final step in this process could be to lower consumption taxes, of which the VAT is the most important. How big the step in lowering consumption taxes will be will ultimately depend on how far the authorities are willing to go in raising other taxes and/or reducing outlays.

Reduced budget outlays. On the whole the adjustment to the single market could lower government outlays, despite increasing costs in some areas. The total decrease in outlays could amount to 1-3 billion krónur. Savings will for the most part be realized in lower government subsidies, especially in fewer tax exemptions and less government lending. Freer trade in agricultural products could result in lower agricultural prices and thereby decrease the need for agricultural subsidies. Interest rates are also likely to be lower as the effects of the single market develop. Less restrictions on Iceland's capital market should have the same effect.

Increased discipline - greater reliance on fiscal policy. Increased economic cooperation with other European countries limits the room of manouvre for implementing an independent exchange rate policy. More liberalized international capital markets will also reduce the degrees of freedom in monetary policy. Under these circumstances more reliance on the fiscal policy as a cyclical countermeasure will be needed. Not least important, will be that fiscal policy be credible and in line with the monetary and exchange rate policy. The tax system has to be flexible and supportive of a stable economy. Expenditure control also has to be strengthened and the policy of continuous budget deficits has to be abandoned. In this connection it should be considered whether to limit the Treasury's overdraft financing facilities at the Central Bank.

Overall balance is needed in the economy. It is essential that the economic benefits the European market may offer be used to support fiscal balance in the Icelandic economy to ensure its anchor role in formulating economic policy in the future. A strong fiscal position creates conditions for a better overall balance in the economy. This would enhance economic growth and raise living standards in Iceland which must be both the proper goal and final indicator of the effectiveness of the adjustment to the European market.

Viðauki 3 - Heimildaskrá

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: The Impact of the European Community's Internal Market on the EFTA. Occasional paper nr. 74. Washington D.C. desember 1990.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: Tax Harmonization in the European Community. Working paper 89/211, október 1989 og Working paper 90/143, júlí 1990.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: Tax Harmonization and Capital Allocation in the European Community (Fuente & Gardner). Working paper 90/103, nóvember 1990.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: Harmonization of Taxes on Capital Income and Commodities in the European Community. Working paper 89/214, október 1989.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: Treasury Access to Central Bank Financing Facilities. Office Memorandum, febrúar 1990.

Alþýðusamband Íslands: Greinargerð miðstjórnar um samninga EFTA og EB, mars 1991.

Byggðastofnun: Evrópska efnahagssvæðið og byggðaðróun, desember 1990.

Cappelen, Nyborg & Storm: Macroeconomic effects and the impact on air pollution in Norway of a tax harmonization to European Community standard. Skýrsla unnin á norsku Hagstofunni, apríl 1990.

D.J. Neven: EEC integration towards 1992: Some distributional aspects. Economic Policy nr. 10, apríl 1990.

Danska fjármálaráðuneytið: Dansk økonomi i 90erne. Planens baggrund og konsekvenser, maí 1989.

Dönsk ráðgjafanefnd um áhrif innri markaðar: Redegørelse vedrørende dansk afgiftspolitik og det indre marked. Janúar 1989.

Dönsk ráðgjafanefnd um áhrif innri markaðar: Økonomisk og monetær union. Þrjár skýrslur frá nóvember 1989, júní 1990 og janúar 1991.

Efnahags- og framfarastofnunin, OECD: Tax expenditures - A review of the issues and country practices. París 1984.

Efnahags- og framfarastofnunin, OECD: Revenue Statistics of OECD member countries 1965-1989. París 1990.

Efnahags- og framfarastofnunin, OECD: OECD Economic Outlook nr. 48, desember 1990.

Fjárlagastofnun Bandaríkjaþings: How the economic transformations in Europe will affect the United States. Washington D.C. desember 1990.

Fyrirtækjaskattanefnd: Endurskoðun á skattlagningu fyrirtækja. Áfangaskýrsla gefin út af fjármálaráðuneytinu, nóvember 1990.

Fjármálaráðuneytið: Skýrsla um ríkisfjármál árið 1990. Mars 1991.

Framkvæmdastjórn EB: Completing the Internal Market. White paper from the Commission to the European Council. Brussel, júní 1985.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands: Efnahagssamvinna Evrópuþjóða og hagstjórn á Íslandi. Febrúar 1991.

Hans-Werner Sinn: Tax harmonization and Tax Competition in Europe. Erindi á ráðstefnu Evrópska Hagfræðingasambandsins í september 1989.

John Nørregaard: Progressivity of income tax systems. OECD Economic Studies nr. 15, haustið 1990.

McKee, Visser & Saunders: Marginal Tax rates on the Use of Labour and Capital in OECD Countries. OECD Economic Studies nr. 7, haustið 1986.

Norræn nefnd um skattamál: Skatteutgifter. Skýrsla til norrænu ráðherranefndarinnar, júní 1986.

Norræn nefnd um ríkistyrki: Næringslivsstøtte i Norden. Skýrsla til norrænu ráðherranefndarinnar, október 1990.

Paolo Cecchini: The European Challenge 1992. Framkvæmdastjórn EB 1988.

Paul Krugman: EFTA og 1992. Occasional paper nr. 23, júní 1988.

Paul Krugman: Iceland's exchange rate regime: policy options. Drög að skýrslu frá höfundi í mars 1991.

Peter Birch Sørensen: Tax harmonization in the European Community. Erindi flutt á ráðstefnu norræna hagrannsóknaráðsins í Kaupmannahöfn í október 1989.

Richard Baldwin: The growth effects of 1992. Economic policy nr. 9, október 1989.

Richard Musgrave: Tax Policy for the Transition. Óbirt erindi á ráðstefnu OECD um Austur-Evrópu, París janúar 1991.

Skýrslur utanríkisráðherra til Alþingis um EES: Þrjár skýrslur utanríkisráðherra til Alþingis um viðræður EFTA og EB um evrópska efnahagssvæðið frá nóvember 1989, október 1990 og mars 1991.

Sænska Hagrannsóknaráðið: Svensk ekonomi och Europaintegrationen. Bilaga til Långtidsutredningen 1990. Febrúar 1989.

Þingmannanefnd um stefnu Íslands gagnvart EB: Ísland og Evrópa, rit 1-7 frá desember 1988 til maí 1990.

Þjóðhagsstofnun: Áhrif evrópska efnahagssvæðisins á íslenskan sjávarútveg. Febrúar 1991.

Þjóðhagsstofnun: Áhrif innri markaðar Evrópubandalagsins á íslenskan iðnað. Febrúar 1991.

Þjóðhagsstofnun: Ísland og EES - tölulegt mat á áhrifum. Óbirt skýrsla.