



Skoðun 6. október 2011

KAPP ÁN FORSJÁR - Rýnt í störf Alþingis

Alþingi Íslands er ein af grunnstoðum íslensks samfélags og störf þess hafa haft og munu áfram hafa afgerandi áhrif á hraða endurreisnar hagkerfisins; hagvöxt, kaupmátt og bætt lífskjör. Ábyrgð þingsins er því mikil og ríður á að skipulega sé gengið til verka, málflutningur og ákvarðanir faglegar og með hagsmuni heildar að leiðarljósi. Aðeins þannig heldur þingið þeim virðingarsessi sem því er ætlað.

Þar sem verkefni Alþingis eru mikilvæg er ástæða til að huga að því hvernig til hefur tekist við úrlausn þeirra á síðustu þingum. Þegar efnislegt mat er lagt á störf þingheims síðustu misseri má með réttu lýsa þeim með skrumskælingu á góðu íslensku máltæki, að of oft einkenni kapp án forsjár vinnubrögð og efnistösk. Þrátt fyrir góðan ásetning eiga alvarleg mistök sér ítrekað stað í störfum löggjafans og valda atvinnulífi og heimilum óþarfa búsifjum.

Stundum er skýringin sú að hugsjónir stjórnámálanna hafa ráðið á kostnað hagsýni en of oft virðist vandinn helgast af því að löggjafann skortir yfirsýn á heildaráhrif einstakra ákvarðana. Hér má nefna sem dæmi hinar ýmsu breytingar á skattkerfinu sem ráðist hefur verið í undanfarið, nýja afdráttarskatta, lækkuð viðmið vegna yfirtökuskyldu og breytingar á fiskveiðistjórn. Markmiðin með fyrrgreindum lögum eru hugsanlega góðra gjalda verð en þegar mat á heildaráhrifum misferst verður afleiðingin frekar á skjön við almenna hagsmuni en til bóta.

„Þar sem verkefni Alþingis eru mikilvæg er ástæða til að huga að því hvernig til hefur tekist við úrlausn þeirra á síðustu þingum.“

„Þrátt fyrir góðan ásetning eiga alvarleg mistök sér ítrekað stað í störfum löggjafans“

„Það fæli um leið í sér aukna virðingu fyrir Alþingi, hraðari endurreisn hagkerfisins með hagvexti og bættum lífskjörum. Á því er nú þörf.“

„Tilgangurinn með ábendingunni er því sá að slíkum verkum fjölgi og að góðum fyrirætlunum fylgi heilsteypt löggjöf án neikvæðra hliðarafleiðinga.“

„Skattkerfisbreytingarnar eru nú vel á annað hundrað... en vanmat á letjandi áhrifum þeirra teljast til einna alvarlegustu mistaka sem gerð hafa verið á þingi á síðustu misserum.“

Vankantar á störfum Alþingis eru merki um galla á því kerfi sem þar er starfað eftir. Það hlýtur að vera samstarfsverkefni stjórnvalda og allra þeirra sem hag hafa af vönduðum vinnubrögðum á Alþingi að breyta því kerfi. Með agaðri vinnubrögðum, nýtingu sérfræðiráðgjafar, betra samráði við hagsmunaaðila atvinnulífs og heimila og breyttri forgangsröðun mætti koma í veg fyrir skaða sem hlýst af þröngri sýn á lausnir á brýnum viðfangsefnum og óhyggilegri löggjöf. Það fæli um leið í sér aukna virðingu fyrir Alþingi, hraðari endurreisn hagkerfisins með hagvexti og bættum lífskjörum. Á því er nú þörf.

OF MÖRG MISTÖK Í LAGASETNINGU

Mistök eru hluti af daglegu lífi. Þau verða á öllum sviðum mannlífs, á heimilum, í fyrirtækjum og stofnunum. Eðli málsins samkvæmt eiga þau sér of oft stað, en sum eru dýrkeyptari en önnur, sérstaklega þau sem snerta almenna hagsmuni. Alþingi hefur með slíka hagsmuni að gera og hafa störf þess afgerandi áhrif á hraða endurreisnar hagkerfisins eftir efnahagshrunið 2008. Þegar horft er til síðustu missera er óhætt að segja að brestir hafi verið í störfum Alþingis og of mörg mistök hafi átt sér stað sem valdið hafa bæði heimilum og atvinnulífi óþarfa búisifjum. Í ljósi þess hve víðtæk áhrif óvönduð löggjöf getur haft fyrir almannahagsmuni er ástæða til að reifa nokkur slík tilvik frá síðustu löggjafarþingum og mögulegar ástæður.

Áður en lengra er haldið er þó sjálfsagt að halda því til haga að ágæt verk hafa einnig verið unnin í sölum Alþingis að undanfögnu. Tilgangurinn með ábendingunni er því sá að slíkum verkum fjölgi og að góðum fyrirætlunum fylgi heilsteypt löggjöf án neikvæðra hliðarafleiðinga. Það er því von Viðskiptaráðs að neðangreind rýni geti orðið nýju þingi veganesti til bættra vinnubragða.

- **Skattkerfisbreytingar letja til fjárfestinga, framtaks og umsvifa**

Á síðustu þremur árum hafa verið gerðar afar umfangsmiklar breytingar á íslensku skattkerfi. Lagabreytingar telja nú [vel á annað hundrað](#) og felst í þeim bæði álagning nýrra skatta og hækkun annarra. Um leið var eftirsóknarverðum eiginleikum íslenska skattkerfisins, einfaldleika, gangsæi og skilvirkni, kastað fyrir róða. Áhersla stjórnvalda hefur verið á að laga tekjur að útgjöldum frekar en útgjöld að tekjum. Þessar breytingar hafa haft hamlandi áhrif á framtakssemi, fjárfestingu og verðmætasköpun, sem þó er meiri þörf á nú en oftast áður. Vanmat á slíkum áhrifum, og um leið neikvæðum áhrifum skattkerfisbreytinganna á bata hagkerfisins, telst til einna alvarlegustu mistaka sem gerð hafa verið á þingi á síðustu misserum. Um þetta hefur ítrekað verið fjallað á vettvangi atvinnulífssamtaka en of langt mál væri að rekja þá umfjöllun hér. Þó má benda á tvær útgefna skýrslur [Fjármál hins opinbera](#):

[aðrar leiðir færar](#) og [Skattkerfi atvinnulífsins](#), ásamt fjölda fréttu um málefnið af vettvangi Viðskiptaráðs¹. Það eru veruleg vonbrigði að nýkynnt fjárlagafrumvarp fyrir árið 2012 felur í sér sömu mistök og gerð voru í fjárlögum undanfarin ár; skattahækkunum á fjölskyldur og fyrirtæki. Það mun áfram hafa hamlandi áhrif á framtaksemi og hagvöxt.

- Afdráttarskattar auka fjármagnskostnað og þrengja lánamöguleika

Á sumarþingi 2009 var leitt í lög [ákvæði um greiðslu skatts](#) af vaxtagreiðslum til erlendra aðila. Markmiðið með þeim skatti var annars vegar að ríkið fengi í sinn hlut skerf af vaxtagreiðslum innlendra aðila til erlendra, sem og að koma í veg fyrir mögulega skattasniðgöngu. Í framkvæmd hefur skatturinn hins vegar aukið á fjármagnskostnað íslenskra fyrirtækja og þrengt verulega lánamöguleika þeirra. Heildartekjur ríkissjóðs af þessum skattstofni nema á fjórða milljarð frá árinu 2009 en reikna má með að lungi þeirrar upphæðar hafi verið greiddur af íslenskum aðilum, en ekki erlendum eins og til stóð. Að auki hefur nokkrum félögum verið slitið vegna breyttra rekstrarforsenda eftir upptöku afdráttarskattsins og þannig tapast árlega skatttekjur sem nema hundruðum milljóna króna, sem þessi félög greiddu í sameiginlega sjóði Íslendinga. Í aðdraganda lagasetningarinnar bentu sérfræðingar ítrekað á þessar líklegu afleiðingar. Ekki var brugðist við varnaðarorðum þá en nú, tveimur árum seinna, stendur til að afnema skattinn að hluta eða í heild vegna fyrrgreindra annmarka. Það er vissulega til bóta, en tjón viðskiptalífsins af biðinni telur í milljörðum auk þess sem hagkerfið hefur tapað skatttekjum vegna þess að fyrirtæki hafa flúið land.

- Frjálssar handfæraveiðar draga úr arðsemi og rýra gæði

Undanfarin þrjú sumur hafa frjálssar handfæraveiðar, svonefndar strandveiðar, verið heimilar. Til að byrja með var heimild sett í lög sem bráðabirgðaákvæði en á síðasta löggjafarþingi var ákvæði þess efnis fest í sessi með [„litla kvótafrumvarpinu“](#) svokallaða. Yfirlýst markmið laganna eru sjálfbær og ábyrg nýting sjávarauðlinda. Svo virðist þó sem það vinni gegn þessu markmiði í framkvæmd. Skipulagi veiða er þannig háttað að keppt er um að veiða sem mest á tilsettum tíma og gæðum aflans því fórnað fyrir magn. Kapphlaupið leiðir svo til offjárfestingar í tækjabúnaði, sjósóknar á litlum bátum í vondum veðrum og aukins opinbers eftirlits með mörgum bátum. Að auki trufla veiðarnar markaðsstarfi fyrir íslenskt sjávarfang vegna óstöðugra gæða afurðanna, en sjá má í nýlegri skýrslu Matís að kælingu afla er oft ábótavant og hann kemur oftast óslægður að landi. Með öðrum orðum, þá draga lög um frjálssar handfæraveiðar úr arðsemi í greininni, rýra gæði afla, auka kostnað við eftirlit og draga úr öryggi sjómanna. Þannig rýrnar arður af atvinnugreininni og hagur almennings á Íslandi, skattgreiðenda, er því settur aftar hag þeirra fáu sem hafa beina aðkomu að veiðunum.

„Það eru veruleg vonbrigði að nýkynnt fjárlagafrumvarp fyrir árið 2012 felur í sér sömu mistök og gerð voru í fjárlögum undanfarin ár“

„Í aðdraganda lagasetningarinnar bentu sérfræðingar ítrekað á þessar líklegu afleiðingar... en ekki var brugðist við varnaðarorðum“

„Þannig rýrnar arður af atvinnugreininni... og hagur skattgreiðenda er því settur aftar hag þeirra fáu sem hafa beina aðkomu að veiðunum.“

1 [Sjá samantekt á vef Viðskiptaráðs](#)

„Afleiðing löggjafarinnar varð sú að samkeppnishæfi íslensks verðbréfa-markaðar minnkaði, sem dregur úr áhuga félaga á skráningu á markað.“

„Með því móti leggur stjórnarmaður fyrirtækis í raun að veði alla fjármuni sína og fjölskyldu sinnar vegna stjórnarsetu.“

„Afleiðingin var verulega frestun á gildistöku laganna og þess stuðnings við nýsköpunarstarf sem í þeim hefði getað falist.“

- Lækkuð viðmið um yfirtökuskyldu hvetja til afskráningar
Á haustþingi 2008 var [viðmiðum um yfirtökuskyldu](#) breytt og þau færð úr 40% í 30%. Að auki var þeim sem áttu hlut í félögum yfir þeim mörkum gert skylt að selja innan ákveðins tíma. Þessi afturvirka löggjöf setti mikinn þrýsting á eigendur fyrirtækja, enda tók ákvæðið þá þegar gildi. Þessar breytingar voru leiðréttar á síðasta þingi en þó aðeins að hluta og eru því ekki enn í samræmi við þær reglur sem gilda í nágrennalöndum okkar. Afleiðing löggjafarinnar varð sú að samkeppnishæfi íslensks verðbréfamarkaðar minnkaði (sem vart mátti við), sem dregur úr áhuga félaga á skráningu á markað. Áberandi dæmi um slíkt er tilfelli Össurar hf., sem fyrr á þessu ári fór fram á að hlutabréf félagsins yrðu tekin úr viðskiptum í íslensku kauphöllinni. Breytt viðmið um yfirtökuskyldu réðu miklu þar um.

- Viðtæk kyrrsetningarheimild dregur úr áhuga á stjórnarsetu
Á síðustu tveimur löggjafarþingum voru [kyrrsetningarheimildir skattrannsóknarstjóra](#) vegna mála í rannsókn hjá embættinu útvíkkaðar. Heimildin nær ekki aðeins til þeirra fjármuna eða lögaðila sem eru til rannsóknar heldur einnig til stjórnarmanna fyrirtækja og allra fjármuna þeirra, hvort sem þeir tengjast viðkomandi lögaðila eður ei. Með því móti leggur stjórnarmaður fyrirtækis í raun að veði alla fjármuni sína og fjölskyldu sinnar vegna stjórnarsetu. Hætta er á að löggjafinn hafi vanmetið neikvæð áhrif svo víðtækra kyrrsetningarheimilda, en fyrirsjáanlegt er að þær dragi úr áhuga hæfra einstaklinga til setu í stjórnnum á tímum þegar frekar þyrfti að hvetja fólk til þátttöku í atvinnurekstri en letja.

- Stuðningur við nýsköpun næst aðeins fram að hluta
Í takti við yfirlýsingar stjórnvalda voru í fyrra færðar í lög [heimildir til skattafrádráttar](#) sem ætlað var að bæta samkeppnisstyrði nýsköpunarfyrirtækja og efla rannsóknir og þróunarstarf. Frumvarpið var drifið áfram í nokkrum flýti og vegna þess láðist að fá samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA fyrir þeirri ríkisaðstoð sem í lögnum fólst. Afleiðingin var verulega frestun á gildistöku laganna og þess stuðnings við nýsköpunarstarf sem í þeim hefði getað falist. Samþykki ESA fékkst aðeins fyrir hluta laganna eins og þau höfðu verið samþykkt á þingi, en skattaívilnanir vegna fjárfestingar í nýsköpunarfyrirtækjum eru enn ekki komnar til framkvæmdar.

SKORTUR Á HEILDARYFIRSÝN

Þeim tilvikum lagabreytinga sem reifuð eru hér að ofan er ekki ætlað að vera tæmandi listi yfir það sem misfarist hefur í störfum löggjafans á síðustu misserum. Þau eru fleiri og nægir þar að horfa til síðasta þings og þeirra mikilvægu mála sem gleymdist að afgreiða (t.d. lög sem tengjast heimild

til úttektar séreignarsparnaðar, olíuleit á Drekasvæði eða atvinnuleysisbótum vegna hlutastarfa) eða voru keyrð í gegn án nægilegrar samstöðu eða efnislegrar umræðu (t.d. [lög um stjórnarráð](#) og [framlengingu gjaldeyrishafta](#)).

Þó þessi málefni síðasta þings hljóti að vera sjálfstætt tilefni til rýni á verklag og verkstjórn á Alþingi, þá er tilgangur upptalningarinnar hér að ofan eingöngu sá að benda á skaðsemi þess vinnulags sem um of hefur einkennt störf löggjafans að undanfögnu, að horfa of þröngt á viðfangsefnin og huga ekki að heildaráhrifum löggjafar. Með öðrum orðum, kapp án forsjár. Markmiðin með fyrrgreindum lögum kunna að vera góðra gjalda verð, t.d. betri tekjuöflun ríkissjóðs, vernd minni hluthafa á hlutabréfamarkaði, hagfelldari nýtingu auðlinda eða styrkingu nýsköpunarumhverfis. En vegna þess hversu þröngt er einblínt á markmiðin misferst mat á heildaráhrifum og niðurstaðan verður ekki sú sem til er ætlast, of oft frekar á skjön við hagsmuni heildarinnar en til bóta.

Í sumum tilvikum hafa neikvæðar afleiðingar lagasetningar verið réttlættar á hugmyndafræðilegum forsendum og þá eru hugsjónir stjórnámálanna og hagur færri meðvitað sett framur hagkvæmni og þjóðarhag. Líklegt er að þetta eigi við um einhver ofangreindra mála og má eflaust skýra í ljósi breytts landslags í íslenskum stjórnámálum. Í ljósi þess að mikið liggur við að ákvarðanir miði að sem virkustum stuðningi við efnahagslíf og endurreisn hagkerfisins – stuðli að hagvexti – má gera alvarlegar athugasemdir við slíka forgangsröðun. Með góðum rökum má halda því fram að í núverandi efnahagsástandi og í ljósi afar lélegra hagvaxtarhorfa, hafi Íslendingar ekki efni á öðru en hagsýni í löggjöf. Hugmyndafræðilegir landvinningar sem hægja á endurreisnarferlinu ættu í besta falli að bíða betri tíma.

BETUR SJÁ AUGU EN AUGA – SAMRÁÐ NAUÐSYNLEGT

Eins og áður sagði, þá er eðlilegt að mistök eigi sér stað og það er ómögulegt að gera þá kröfu til þingmanna að þeir hafi sérþekkingu á öllum þeim fjölmörgu málum sem til kasta Alþingis koma. Það væri engum fært. Sú krafa er hinsvegar sjálfsögð að þegar nær dregur mörkum þekkingar þingmanna á tilteknu efnissviði löggjafar að sérstök alúð sé lögð við samstarf við sérfræðinga og hagsmunaaðila um mótun hennar. Telst það jafnframt til grunnþátta lýðræðislegs vinnulags að gefa þeim sem löggjöf snertir kost á að tjá sig um efni hennar og leggja til umbætur. Þannig aukast líkur á því að löggjöf hafi tilætlun áhrif og að önnur, óæskileg, komi síður fram.

Um þetta er fjallað í [handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa](#), sem gefin var út af forsætisráðuneytinu og ætlast er til að ráðuneyti fylgi. Í grunninn eru skilaboð handbókarinnar

„Þessi málefni síðasta þings hljóta að vera sjálfstætt tilefni til rýni á verklag og verkstjórn á Alþingi.“

„Þá eru hugsjónir stjórnámálanna og hagur færri meðvitað sett framur hagkvæmni og þjóðarhag.“

„Sú krafa er hinsvegar sjálfsögð að þegar nær dregur mörkum þekkingar þingmanna á tilteknu efnissviði löggjafar að sérstök alúð sé lögð við samstarf við sérfræðinga og hagsmunaaðila um mótun hennar.“

„Auðvelt hefði verið að komast hjá einhverjum af fyrrgreindum mistökum“

„Við hrunið dró verulega úr trausti og allt of hægt hefur gengið að byggja það upp aftur.“

„Betra samstarf verður að takast á milli stjórnvalda annarsvegar og hagsmunaaðila atvinnulífs, heimila og annarra hinsvegar, um forgangsröðun verkefna, útfærslu á lausnum og mat á áhrifum þeirra“

þau að „svo undirbúningur og frágangur lagafrumvarpa geti verið með sem bestu og vandaðasta móti er samráð á fyrrgreindum grundvelli nauðsynlegt. Samráð og samstarf við aðila innan pólitísku starfs, samráð við fagaðila innan ráðuneyta, bæði þess sem málið heyrir undir og annarra sem málið snerta og ekki síst við hagsmunaaðila og almenning.“

Auðvelt hefði verið að komast hjá einhverjum af fyrrgreindum mistökum ef farið væri eftir skilaboðum handbókar forsætisráðuneytisins.

BYGGJA ÞARF UPP TRAUST

Engum dylst að margt misfórst í aðdraganda bankahrunsins, bæði í íslensku stjórnkerfi og í atvinnurekstri. Við hrunið dró verulega úr trausti og allt of hægt hefur gengið að byggja það upp aftur. Þetta sýna nýleg samskipti stjórnvalda og samtaka í atvinnulífinu glögglega. Eflaust skýrir það að hluta hvers vegna löggjafinn hefur ekki í nægilegu mæli leitað ráðgjafar sérfræðinga úr röðum atvinnulífs eða lagt við hlustir þegar ráð voru gefin. Verulegt tjón hefur þegar orðið vegna þessa og liggur þung ábyrgð bæði hjá fulltrúum stjórnvalda og atvinnulífs að gera bragarbót á. Betra samstarf verður að takast á milli stjórnvalda annarsvegar og hagsmunaaðila atvinnulífs, heimila og annarra hinsvegar, um forgangsröðun verkefna, útfærslu á lausnum og mat á áhrifum þeirra. Að öðrum kosti verða mistök áfram tíð og erfiðara verður að viðhalda þeim lífskjörum sem Íslendingar krefjast og telja sjálfsögð.

KAPP ER BEST MEÐ FORSJÁ

Fyrir nýju þingi liggur að taka afstöðu til mála sem munu hafa afgerandi áhrif á efnahagsleg framtíð Íslands. Meðal þeirra er hið umdeilda „stóra kvótafrumvarp“ ríkisstjórnarinnar um breytingar á íslensku fiskveiðistjórnunarkerfi. Það er mat bróðurparts þeirra sem gefið hafa út efnislegt mat á frumvarpinu að það feli í sér verulegt óhagræði sem dregur úr hagkvæmni sjávarútvegs og skapar mikla óvissu um framtíð greinarinnar. Vel má vera að eitthvað af þeim markmiðum sem ná á fram með breyttu fiskveiðistjórnunarkerfi séu við hæfi. En ef niðurstaðan felur í sér veikingu einnar mikilvægustu atvinnugreinar íslensks samfélags og rýrari hag íslenskra skattborgara er betur heima setið en af stað farið. Heppilegra væri ef fyrrgreindum markmiðum yrði náð án þess að skaða atvinnugreinina og hagsmuni heildarinnar. Það mun þó örugglega ekki takast án samráðs, nýtingar bestu þekkingar og heildstæðs mats á áhrifum löggjafar. Það sama á við um flest önnur viðfangsefni Alþingis til framtíðar. Kapp er best með forsjá.

Frekari upplýsingar veita Finnur Oddsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs og Haraldur I. Birgisson aðstoðarframkvæmdastjóri Viðskiptaráðs. Fjölmiðlahorn Viðskiptaráðs má finna [hér](#).