

13.2. 2018

Nefndasvið Alþingis

Alþingi við Austurvöll

Varðar: Umsögn um fjármálastefnu 2018 – 2022, 2. mál 2018

Vísað er til erindis Fjárlaganefndar Alþingis dagsett 26. janúar sl. þar sem óskað er umsagnar um þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2018 til 2022. Meðfylgjandi eru athugasemdir Samtaka fjármálafyrirtækja. Þær lúta fyrst og fremst að því hvort framsetning þingsályktunar nái þeim markmiðum sem að var stefnt með lögunum um opinber fjármál og hvort þær spár og áætlanir sem lagðar eru til grundvallar endurspegli nægjanlega vel áhættuþætti sem áhrif kunna að hafa á fjármál hins opinbera.

1. Þingsályktunartillagan er flutt á grundvelli 4. greinar laga um opinber fjármál þar sem kveðið er á um skyldu ríkisstjórnarinnar til að móta fjármálastefnu til a.m.k. 5 ára sem uppfyllir skilyrði 6.greinar laganna. Þau skilyrði eru:
  1. „Sjálfbærni sem felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.
  2. Varfærni sem miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
  3. Stöðugleika sem felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
  4. Festu sem felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.
  5. Gagnsæi sem felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi skv. 1.–4. tölul. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.“

Þingsályktunin er annars vegar á formi töflu sem sýnir afkomu og skuldir A-hluta og hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu árin 2018 til 2022 og hins vegar þriggja töluliða sem setja (1) ytri mörk á heildarjöfnuð hins opinbera árin sem stefnan nær til, (2) markmið um heildarskuldir hins opinbera í lok áætlunartímans (2022) og (3) mörk á vexti útgjalda hins opinbera á árinu 2018 og fyrirheit um að umfang hins opinbera fram til 2022 stuðli að efnahagslegum stöðugleika.

2. Í greinargerð með þingsályktuninni kemur fram hver er tilgangur þess að móta fjármálastefnu:

*„Fjármálastefnu er ætlað að leiða fram í stórum dráttum, í fyrsta lagi, hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspám og í öðru lagi, hvernig stjórn þeirra muni samrýmast bæði grunngildum á borð við stöðugleika og tölulegum fjármálareglum. Í árlegri fjármálaáætlun eru hins vegar pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda settar fram með mun útfærðari hætti, þar sem m.a. koma fram áform um tekjuöflun og ráðstafanir í skattamálum sem og uppbyggingu þjónustukerfa og innviða og aðrar breytingar á opinberri starfsemi.“*

3. Í greinargerð með þingsályktuninni er birt þjóðhagsspá Hagstofu fyrir árin 2018 til 2022. Náið samspil er milli þjóðhagsspárinnar og fjármálastefnunnar eins og hún birtist í þeirri töflu sem í þingsályktuninni, enda er þjóðhagsspáin undirstaða tekjuáætlunar fjármálastefnunnar og þar með afkomu ríkissjóðs og hins opinbera. Þá byggir útreikningur allra hlutfalla töflunnar á spá um þróun landsframleiðslu árin 2018 til 2022.
4. Þjóðhagsspá Hagstofu fyrir árin 2018 – til 2022 sem lögð er til grundvallar einkennist af björtum horfum. Spáð er hagvexti öll árin en þó minnkandi eftir því sem á spátímabilið líður. Í lok spátímabilsins hefur þá sú uppsveifla sem hófst á seinni hluta ársins 2010 staðið í rúm tólf ár. Algeng lengd á hagsveiflum hér á landi er hins vegar um sjö ár. Oftast hefur uppsveiflum hér á landi lokið með því að viðskiptahalli og erfið kostnaðarskilyrði hafa þrýst niður gengi krónunnar og lækkað kaupmátt. Í kjölfarið hafa neysla og fjárfestingar minnkað og viðskiptahalli dregist saman. Líklegast er að framvindan verði einnig með þeim hætti að þessu sinni og ekki ólíklegt að það muni gerast á spátímabilinu.
5. Sú hagfellda þjóðhagsspá sem liggur til grundvallar fjármálastefnunnar í þingsályktunartillögunni dregur ekki fram þær áskoranir sem við kann að vera etja við stjórn opinberra fjármála á næstu árum. Að því leyti er því sú framsetning sem er á þingsályktunartillögunni ekki gagnleg til þess að greina og leggja mat á þau vandamál sem glíma þarf við á áætlunartímabilinu. Ef til vill væri gagnlegt að framsetningin fælist í, auk grunnspar um efnahagsframvindu, frávikspá, hugsanlega fleiri en einni þar tekið væri tillit til helstu áhættuþátta á spá- eða áætlunartímabilinu.
6. Velta má jafnframt fyrir sér innbyrðis samræmi í þjóðhagsspánni og helstu áhættuþáttum efnahagsframvindunnar:
  - Gert ráð fyrir að einkaneysla vaxi á spátímanum talsvert minna en sem nemur hækkun launavísitölu. Þegar litið er til sögulegrar þróunar vex einkaneysla að jafnaði meira en launavísitala, nokkurn veginn samsvarandi fjölgun íbúa í landinu. Á spátímanum (frá 2016) vex einkaneysla um 28% en laun um 40%. Ljóst er að meiri vöxtur einkaneyslu myndi leiða til lakari viðskiptaafgangs en gert er ráð fyrir í þjóðhagsspánni. Í spánni er reiknað með að viðskiptajöfnuður verði jákvæður allt spátímabilið. Gengi það það eftir væri það lengsta samfellda tímabil jákvæðs viðskiptaafgangs frá stofnun lýðveldis.
  - Eins og áður segir hækka laun á í þjóðhagsspánni um 40% á spátímanum. Hagþróun í nágrannalöndum hefur undanfarin ár einkennst af mjög lágru verðbólgu og lágum launahækkunum. Útlit er fyrir að svo verði áfram í meginatriðum á næstu árum miðað við alþjóðlegar spár. Fari fram með þessum hætti þyngjast kostnaðarskilyrði hér á landi verulega í miðað þau ríki sem við keppum við í útflutningi. Í þjóðhagsspánni er reiknað með að gengi krónunnar verði stöðugt út spátímánum. Ljóst er að þyngri kostnaðarskilyrði í útflutnings- og

samkeppnisgreinum geta dregið úr framleiðslu þeirra greina. Slíkt gæti jafnframt sett þrýsting á gengi krónunnar til lækkunar.

- Gert ráð fyrir að verðbólga verði innan við 3% ári á spátímanum þrátt fyrir að laun hækki á bilinu 6,8% til 4,3% á ári og gengi krónunnar sé stöðugt frá því sem það er nú. Á undanförunum árum hefur styrking krónunnar og lágar erlendar verðhækkanir forðað því að miklar hækkanir laun komi fram í verðlagi. Verði gengi krónunnar stöðugt á næstu árum mun það síður gerast. Þá er vísbendingar um að verðbólga í iðnríkjum sé vaxandi á ný og verði nálægt eða nær verðbólgu markmiði, þannig að áhrif innfluttrar verðbólgu til að hemja innlenda verðbólgu fara minnkandi.
- Vel kæmi vel til greina að skoðuð væru áhrif fráviksspár á afkomu og skuldir hins opinber t.d. þar sem einkaneysla vex hraðar, viðskiptaafgangur dregst saman eða hverfur, verðbólga fer vaxandi og gengi krónunnar gefur eftir.

7. Ekkert er fjallað í þingsályktuninni um áhrif fjármálastefnunnar á hagkerfið, þ.e.a.s. hvaða áhrif ætlast er til að ríkisfjármálin hafi á efnahagsframvinduna sbr. *“hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspám”* eins og nefnt er í greinargerð með frumvarpinu. Til dæmis má spyrja sig hvort sú afkoma sem að er stefnt að stuðli að því að áfram verði afgangur í viðskiptum við útlönd eða afgangur hins opinbera sé nægjanlegur til þess að forða að því að spenna myndist á vinnumarkaði. Engin tilraun er gerð til þess að svara slíkum spurningum. Í raun virðist orsaka samhengið eða hugsunin í þingsályktuninni vera öfug, þ.e. áætla stöðu hins opinbera á grundvelli þjóðhagsspár.

#### Lokaorð

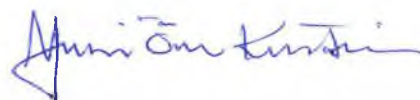
Að mati Samtaka fjármálafyrirtækja væri gagnlegra að nálgast gerð þingsályktunarinnar og þar með fjármálastefnunnar með öðrum hætti en gert er nú. Efast má um að núverandi nálgun mæti þeim kröfum sem gerðar eru í lögum um opinber fjármál. Leggja þarf áherslu á greiningu hagbróunarinnar og helstu áhættuþáttum, hugsanlega með fráviksspám þar skoðuð eru áhrif áhættuþátta. Móta og rökstyðja þarf síðan fjármálastefnuna á grundvelli þeirra markmiða í efnahagstjórn sem stjórnvöld vilja stefna að, þar á meðal hvernig bregðast skal við helstu áhættuþáttum.

Virðingarfyllt,

F.h. Samtaka fjármálafyrirtækja



Katrín Júlíusdóttir, framkvæmdastjóri



Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur