

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd fékk fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2018–2022 til yfirferðar 23. janúar. Sendar voru út 28 umsagnarbeiðnir og bærust nefndinni 13 umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, efnahags- og viðskiptanefnd, Ólafi Margeirsyni, Reykjavíkurborg, Ríkisendurskoðun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum iðnaðarins, Seðlabanka Íslands og Viðskiptaráði Íslands. Að auki fékk nefndin afhent álit fjármálaráðs um fjármálastefnuna, en lögum samkvæmt er það hlutverk fjármálaráðs að leggja mat á hvort fjármálastefnan uppfylli grunngildi laga um opinber fjármál.

Fjármálastefnan var á dagskrá fjárlaganefndar á 11 fundum, en gestir á þeim fundum voru Samtök ferðaþjónustunnar, sem fóru yfir umsögn sína og svöruðu spurningum í einn klukkutíma, dr. Ólafur Margeirsson í hálf tíma, Samtök fjármálafyrirtækja í hálf tíma, Seðlabanki Íslands einn stundarfjórðung, fjármála- og efnahagsráðuneytið í þrisvar sinnum þrjá stundarfjórðunga, einn og hálfan klukkutíma og hálf tíma, Alþýðusamband Íslands í 40 mínútur, Samtök atvinnulífsins í 40 mínútur, Samtök iðnaðarins í 40 mínútur, Samband íslenskra sveitarfélaga í 40 mínútur og að lokum fjármálaráð í tvo klukkutíma og einn stundarfjórðung. Samtals voru gestakomur rétt um 10 klukkutímar. Ekki fór mikill tími þar fyrir utan í umræðu innan nefndarinnar um fjármálastefnuna.

Fjármálastefna.

Skýrt kom í ljós í desember á fyrra ári að lögin um framlagningu fjármálastefnu eru gölluð. Þau gera ráð fyrir stöðugleika í pólitísku og efnahagslegu umhverfi og kosningum með reglulegu millibili, helst á vorin. Því má gera ráð fyrir því að stefnan hafi verið sett saman á tiltölulega styttri tíma og af þó nokkuð minni gaumgæfni en hægt væri ef um eðlilegan undirbúning væri að ræða. Ríkisstjórn skal þó móta fjármálastefnu sem lögð er fram á Alþingi svo fljótt sem auðið er en gefið er svigrúm fram að framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga. Í desember á fyrra ári stóð svo á að endurskoða þurfti bæði fjárlagafrumvarp og fjármálastefnu á mjög stuttum tíma. Bæði fjárlagafrumvarpið og fjármálastefnan bera þess augljós merki. Að auki er ekki komin næg reynsla á framkvæmd laga um opinber fjármál hvað varðar uppsetningu og framsetningu fjármálastefnu, þrátt fyrir að nú hafi þrjár fjármálastefnur verið lagðar fram á jafnmörgum árum.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál er fjármálastefnu ætlað afmarkað hlutverk, að stjórnvöld setji fram stefnu um *umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuld-bindinga* opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Einnig skal fylgja greinargerð með fjármálastefnunni þar sem útskýrt er hvernig grunngildum laga

um opinber fjármál verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um *þróun gjalda, skattstefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera*.

Skilyrði fjármálastefnu.

Í 7. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að markmið fjármálastefnu skuli samræmast skilyrðum um að heildarjöfnuður á fimm ára tímabili skuli ávallt vera jákvæður ásamt því að neðri mörk eru sett á árlegan halla. Einnig eru sett efri mörk upp á 30% af vergri landsframleiðslu á heildarskuldir (að frádrögnum lífeyrisskuldbindingum og nokkrum öðrum atriðum). Síðasta skilyrðið er síðan skuldalækkunarregla, hvernig skuldir skulu lækka ef þær eru yfir skuldaþakinu.

Þessi skilyrði setja stjórnvöldum lögbundinn ramma, ekki aðeins fyrir fjármálastefnu heldur einnig fjármálaáætlun og fjárlög.

Grunngildi.

Grunngildi laga um opinber fjármál eru þær forsendur sem stjórnvöld eiga að rökstyðja fjármálastefnuna með. Því er mikilvægt að það sé skýrt um hvað þau grunngildi snúast þegar fjármálastefnan er skoðuð. Í lögum um opinber fjármál eru grunngildin fimm skilgreind á eftirfarandi hátt:

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 milli tekna og gjalda og að ekki sé teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geti haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
3. *Stöðugleiki* sem felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
4. *Festa* 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.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál á að staðfesta að fjármálastefnan sé samkvæmt þeim grunngildum sem talin eru upp hér að framan en í þeirri tillögu sem liggur fyrir Alþingi um fjármálastefnu segir: „Alþingi staðfestir að fjármálastefna þessi sé samkvæm þeim grunngildum og skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laga um opinber fjármál.“ Þessi texti er hluti af tillögunni og ef Alþingi staðfestir tillöguna uppfyllir þessi staðfesting sjálfa sig. Það hlýtur því að vera hlutverk Alþingis að greina fjármálastefnuna út frá grunngildum laga um opinber fjármál eins og það er hlutverk ríkisstjórnarinnar að rökstyðja hvernig stefnan er grunngildamiðuð og fjármálaráðs að leggja faglegt mat á það hvort fjármálastefnan uppfylli þessi skilyrði sem sett eru með grunngildunum. Ef þingmenn samþykkja þingsályktunartillöguna um fjármálastefnu staðfesta þeir einnig að það sé sannfæring þeirra og að stefnan sé grunngildamiðuð og uppfylli öll þau skilyrði sem sett eru fram í lögum um opinber fjármál, nánar tiltekið í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laganna, sem eru grunngildin ásamt skilyrðum um heildarjöfnuð, heildarskuldir og skuldahlutfall.

Fjármálastefna er samþykkt af Alþingi til fimm ára. Enda þótt það sé hlutverk ríkisstjórnarinnar að leggja fram fjármálastefnu og rökstyðja að stefnumörkunin sem sett er fram standist skoðun þá er það Alþingis að fara yfir rök málsins og sinna ákveðnu gæðaeftirliti. Spurningin hvort fjármálastefnan sé grunngildamiðuð og rökstudd sem slík hlýtur að vera aðalspurningin sem þingið þarf að svara.

Umsagnir.

Flestir umsagnaraðilar voru sammála um það að hagspáin væri of bjartsýn. Sú skoðun staðfestist í uppfærðri þjóðhagsspá sem var gefin út 23. febrúar sl. Þeir umsagnaraðilar sem komu fyrir nefndina eftir að hagspáin var uppfærð töldu líklegt að enn gætti of mikillar bjartsýni. Samtök fjármálafyrirtækja komast svo að orði að engin efnahagsstofnun hefði spáð efnahagssamdrætti fyrir fram. Umsagnaraðilarnir voru hins vegar yfirleitt samdóma um að forsendur fjármálastefnunnar væru ólíklegar og að mjúk lending væri ólíklegasta niðurstaðan. Í greinargerð fjármálastefnunnar er t.d. sagt að gert sé ráð fyrir því að hagvöxtur ársins 2017 verði 4,9% en í endurskoðaðri þjóðhagsspá í febrúar í ár er gert ráð fyrir því að hagvöxtur ársins 2017 hafi verið 3,8%. Samkvæmt þjóðhagsspá sem fjármálastefna byggist á er gert ráð fyrir 3,1% hagvexti árið 2018 en í uppfærðri spá er gert ráð fyrir 2,9% hagvexti. Til viðbótar við þetta fór eldri hagvaxtarspá fyrir árið 2017 úr 6% niður í þau 4,9% sem fjármálastefnan byggist á. Í álit meiri hluta fjárlaganefndar segir að forsendur miðað við þá hagspá sem fjármálastefnan byggist á hafi ekki breyst mikið. Á einu ári hefur spáin um hagvöxt farið úr því að vera 6% fyrir árið 2017, með áætluðum raunhagvexti upp á 3,8%, niður í 2,9% fyrir árið 2018. Gögnin taka undir álit umsagnaraðila þegar kemur að bjartsýni.

Viðskiptaráð Íslands gerir athugasemd við nokkur atriði í fjármálastefnunni. Ráðið varar við spá um viðskiptajöfnuð. Miðað við halla á vöruskiptajöfnuði það sem af er ársins verður að teljast ólíklegt að spá Hagstofunnar um 140 milljarða kr. viðskiptajöfnuð rætist. Einnig ber ráðið saman afgang af rekstri hins opinbera við síðustu fjármálastefnu og gerir athugasemd við að aukinn afgangur skýrist nær eingöngu af 25–40 milljarða kr. betri afkomu opinberra fyrirtækja án þess að nokkur rök séu færð fyrir bættri afkomu þeirra fyrirtækja, hvorki í greinargerð þingsályktunartillögunnar um fjármálastefnu, í upplýsingaskjali frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu né í álit meiri hluta fjárlaganefndar þótt það komi fram eftir ábendingar Viðskiptaráðs.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að lög um opinber fjármál kveði á um að fjármálastefnan eigi að fjalla um langtímaskuldbindingar og helst lífeyrisskuldbindingar. Óbreytt framsetning langtímaskuldbindinga ríkisins miðað við fyrri fjármálastefnur telst hins vegar ekki uppfylla að fullu ákvæði laga um opinber fjármál að mati Ríkisendurskoðunar. Þá bendir Ríkisendurskoðun á að fjármálastefnan sýni ekki þróun eigna heldur séu þær jafnaðar að hluta til á móti skuldum. Enda þótt ekki hafi enn verið lokið við vinnu vegna stofnefnahagsreikninga telur Ríkisendurskoðun að nú þegar liggja fyrir upplýsingar um marga eignaflokka ríkissjóðs, svo sem eignarhluti í opinberum fyrirtækjum, sem ætti að vera hægt að birta upplýsingar um í fjármálastefnunni.

Dr. Ólafur Margeirsson fjallaði sérstaklega um 7. gr. laga um opinber fjármál og rökstuddi hvers vegna fella ætti þá grein úr lögnum. Afleiðingin af þeirri lagagrein er takmörkun á nettóaukningu fjármálalegra eigna innlenda opinbera geirans, að aukningin fari ekki niður fyrir 2,5% af landsframleiðslu. Þar með sé búið að takmarka möguleika einkageirans til þess að byggja upp fjárhagslegar nettóeignir í innlendum gjaldmiðli nema viðskiptajöfnuðurinn verði þeim mun meiri á sama tímabili. Dr. Ólafur Margeirsson leggur áherslu á að þetta sé bókhaldsleg og stærðfræðileg staðreynd. Að auki mælir umsagnaraðili með því að öll lán í erlendri mynt til opinberra aðila ætti að greiða að öllu leyti upp.

Álit fjármálaráðs.

Í fjármálaráði sitja þrír aðalmenn og þrír varamenn. Þegar álitid um fjármálastefnu árána 2018–2022 var unnið hafði einn aðalmaður sagt sig úr ráðinu. Í álit fjármálaráðs er tekið fram að allir ráðsmenn, bæði aðalmenn og varamenn, hafi unnið jafnt að álitgerð ráðsins.

Í fyrri álitum hafa einnig allir ráðsmenn komið jafnt að vinnunni og verður að íhuga að fjölga aðalmönnum í ráðinu til þess að endurspeglar vinnuframlagið sem þarf til þess að skila af sér jafngóðu álitu og fjármálaráð hefur unnið. Hér ber að hafa í huga að lög um opinber fjármál kveða á um að fjármálaráð hafi einungis tvær vikur til þess að skila álitu sínu frá því að fjármálastefnan eða fjármálaáætlun er lögð fram. Að þessu sinni var fjármálastefnan lögð fram 14. desember og skilaði fjármálaráð álitu sínu 29. desember.

Helstu ábendingar fjármálaráðs eru að meta eigi áhrif stefnumörkunarinnar á efnahagslífið. Annars er eins og fjármálastefnan hafi engin þjóðhagsleg áhrif. Einnig getur núverandi fyrirkomulag stefnumótunar sett stjórnvöld í ákveðna spennitreyju eigin stefnu og hentugra væri að setja fram markmið á ákveðnu bili en ekki bara með einni fastri tölu. Fjármálaráð hefur áhyggjur af því að þjóðhagslíkön séu mjög einsleit hér á landi. Það leiðir til þess að þjóðhagsspar mismunandi aðila eru mjög svipaðar og leiða til einsleitari umræðu ásamt því að hætta er á að allir geri sömu mistök við spágerðina.

Þó nokkur umræða varð um ítrekaða ábendingu fjármálaráðs um að sett væri fram hagsveifluleiðrétt afkoma. Fjármála- og efnahagsráðuneytið sagði að slík framsetning væri flókin og háð ýmsum fyrirvörum, að hagsveifluleiðréttning væri aldrei nákvæm fyrir en fram líðu stundir. Það ætti þó ekki að koma í veg fyrir birtingu hagsveifluleiðréttrar afkomu. Slíkur háttur krefst einungis agaðrar umræðu sem byggist á forsendum slíkrar framsetningar. Fjármálaráð lagði áherslu á að notkun á hagsveifluleiðréttri afkomu væri nauðsynleg í ljósi grunnildis um stöðugleika en vegna þess að ráðuneytið hefði sagt að til væru greiningar á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði mætti einnig færa rök fyrir því að grunnildið um gagnsæi væri ekki uppfyllt nema með birtingu þeirra upplýsinga.

Fjármálaráð gagnrýnir að gert sé ráð fyrir mjúkra lendingu efnahagskerfisins, bæði vegna fyrri reynslu og vegna þess að skortur er á sviðsmyndagreiningum sem myndu auka trúverðugleika stefnumörkunarinnar í fjármálastefnunni og renna stoðum undir fullyrðingar um mjúka lendingu.

Fjármálaráð hefur áður gert athugasemdir vegna skorts á greiningu á framleiðniáhrifum af fjárfestingum. Ómögulegt er að spá fyrir um það hvort boðuð viðbót í innviðafjárfestingum leiði til óhóflegrar eftirspurnar og fer það algerlega eftir því hvort innviðafjárfestingarnar leiði til aukinnar framleiðni. Fjármálaráð telur að samráð við sveitarfélögin sé lykilatriði þegar forgangsraða skal verkefnum þar sem mikilvægur hluti framkvæmda liggja á herðum sveitarfélaga.

Í umsögn fjármálaráðs er vakin athygli á því að boðað sé að tekjur og útgjöld hins opinbera eigi að vaxa í takt við nafnvöxt vergrar landsframleiðslu. Þetta þýðir að ef viðhalda á aðhaldsstigi við aðstæður þar sem gætir mikils uppgangs kallar það á frekari tekjuöflun hins opinbera, niðurskurð annarra útgjalda eða einhverja blöndu beggja. Með öðrum orðum, ef auka á útgjöld til innviðauppbýggingar á meðan tekju- og útgjaldaaukning fylgir nafnvexti vergrar landsframleiðslu hlýtur það að koma niður á öðrum verkefnum hins opinbera. Í álitinu segir fjármálaráð að ef stefnan sé sú útgjaldaaukning sem boðuð er í fjármálastefnunni þá hljóti það að þýða að ábyrgðinni sé velt yfir á stjórn peningamála ef ekki komi til aukinnar tekjuöflunar eða niðurskurðar annarra verkefna.

Sveitarfélög.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga segir að samráðsvettvangur um opinber fjármál hafi batnað mjög á undanfögnu ári. Haldnir séu reglulegir fundir og að samráðið sé í góðum farvegi. Í umsögninni er lögð áhersla á að það sé á ábyrgð ríkisins að ná endum saman með tilliti til fjármálastefnunnar. Umfang ríkisins sé einfaldlega svo margfalt viðameira en

starfsemi sveitarfélaganna að ábyrgðin á afkomunni hljóti fyrst og fremst að hvíla á ríkis-sjóði. Sveitarfélögin séu þó að skila sínu til afkomunnar, þrátt fyrir að A-hluti sveitarfélaga sé ekki sjálfbær með tilliti til þess að ekki sé bæði hægt að borga niður skuldir og fara í þær nauðsynlegu framkvæmdir sem eru fyrirsjáanlegar á næstu árum.

Gert er ráð fyrir að rekstrarniðurstaða sveitarfélaga á árinu 2018 verði jákvæð um 7 milljarða kr. Það er þrátt fyrir um 9 milljarða kr. (31%) aukningu á fjárfestingum umfram gatnagerðargjöld en á móti eiga að koma tekjur af sölu eigna- og byggingaréttar. Á árunum 2018–2021 er gert ráð fyrir því að skuldir og skuldbindingar A-hluta sveitarfélaga lækki sem hlutfall af tekjum úr 106% í 96%. Sveitarfélögin séu því að skila sínu til afkomu opinberra aðila í heild, það er undir ríkinu komið að ná endum saman.

Er fjármálastefnan grunnjaldamiðuð?

Í álitni fjármálaráðs er fjallað um hlutverk grunnildanna í lögum um opinber fjármál. Ítarlega þurfi að fjalla um hvað hvert og eitt þeirra feli í sér. Þá er bent á að það skorti á formfestu í umfjöllun um grunnildin og stundum sé umfjöllun um þau í rangri röð. Byrjað sé á því að túlka og draga ályktanir í stað þess að útskýra. Dæmi er tekið um túlkun stjórnvalda á stöðugleika. Í álitinu segir að stjórnvöld túlki grunnildi um stöðugleika með tilliti til framleiðsluþátta út frá sjónarmiði efnahagslegs stöðugleika, en stöðugleiki samkvæmt lögum um opinber fjármál snúist í meginatriðum ekki um það. Stöðugleiki felist í því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Þannig verði opinber fjármál að huga að samspili framleiðslugetu annars vegar og eftirspurnar- og framboðspátta hins vegar.

Þegar greinargerð fjármálastefnunnar er skoðuð koma í ljós nokkur vandamál með tilliti til grunnildamiðaðrar stefnumörkunar. Til dæmis er það sagt uppfylla grunnildi um festu að leggja fram fjármálastefnu. Stjórnvöldum er skylt að leggja fram fjármálastefnu, og því getur sú aðgerð, að leggja stefnuna fram, ekki talist uppfylla neitt grunnildi. Það mun ávallt vera háð innihaldi fjármálastefnunnar, því hvaða stefnu stjórnvöld taka, hvort grunnildum er fullnægt eða ekki. Til að mynda er ekki mikil festa í stefnu um heildarafkomu upp á 0–10% af vergri landsframleiðslu. Það getur því ekki bæði verið að uppfylla grunnildin um festu með framlagningu stefnunnar og stefnumörkuninni um slíka heildarafkomu, þ.e. að fjármálastefnan sé lögð fram séu einu rökin fyrir því að fjármálastefnan uppfylli grunnildið um festu.

Stöðugleiki er algengt orð í fjármálastefnunni og er notað 19 sinnum. Útskýringar á því hvernig fjármálastefnan tryggir stöðugleika eru hins vegar engar. Orðið stöðugleiki er einungis notað sem markmið (tilgangur fjármálastefnu er stöðugleiki) eða tilvísun í stöðugleika fyrri ára (mikilvægt markmið að viðhalda efnahagslegum stöðugleika). Svo má auðvitað rök-ræða hvenær hafi gætt stöðugleika á Íslandi.

Sjálfbærni er ekki alveg eins vinsæl og stöðugleikinn. Sem dæmi um hvernig fjallað er um að fjármálastefnan sé sjálfbær má vitna í eftirfarandi setningu úr fjármálastefnunni: „Stefna skal að stöðugleika í efnahagsmálum með hagstjórn sem styður við peningastefnuna og stuðlar að sjálfbærni, fjölbreyttri atvinnustarfsemi og almennri velferð.“ Þarna er verið að snúa markmiðum grunnildanna á hvolf. Það á að *setja* stefnuna og *útskýra* svo af hverju stefnan er sjálfbær, ekki segja bara að stefna eigi að sjálfbærni. Það segir nákvæmlega ekkert um það hvað stefnan er. Það eru margar leiðir að sjálfbærni í ýmsum málum eins og fjölbreytni í atvinnustarfsemi. Hvaða leið á að leggja áherslu á? Jú, það á víst að stöðva skammtímaávinning á nýtingu náttúrugæða. Það hljómar mjög rökrétt en segir samt ekkert um hvaða náttúrugæði er verið að nýta á þann hátt, ef einhver, eða hvort sú nýting gangi á náttúrugæðin eða ekki. Þetta er frekar gagnslaus stefna ef það er ekkert sem þarf að stöðva. Ef það er eitthvað

til þess að stöðva þá væri mjög gott að vita hvað það er. Haldbærustu stefnuna um sjálfbærni er að finna í markmiðum um að lækka skuldir og uppbyggingu þjóðarsjóðs. Staða hins opinbera er hins vegar þannig að það verður að lækka skuldir til þess að komast undir skuldaviðmiðið í lögum um opinber fjármál svo að sú stefna er ekkert afrek út af fyrir sig. Uppbygging þjóðarsjóðs sem verður fjármagnaður með reglulegum arðgreiðslum félaga í ríkiseign getur vel verið sjálfbær aðgerð en það er bara ekkert útskýrt hvernig og bara sagt að það nái markmiðum um sjálfbærni.

Varfærni er álika óalgeng í fjármálastefnunni og festa. Það er bara sagt að stefnan sé varfærin af því að staða ríkissjóðs er traustari en verið hefur í langan tíma og markmiðið sé að styrkja innviði og minnka skuldir. Skilgreining fjármálastefnunar á varfærni er hins vegar að ákvarðanir þurfi að vera vel ígrundaðar og studdar af heildstæðri áhættugreiningu og mati á áhrifum til lengri og skemmri tíma. Hér mætti segja að það að leggja fram fjármálastefnuna með eins skömmum fyrirvara og raunin var gangi einmitt gegn grunngildinu um varfærni sem byggist á vel ígrundaðri og heildstæðri áhættugreiningu. Ef rökin eru þau að það sýni festu að leggja fram fjármálastefnu, hlýtur það að þurfa að gerast án þess að gengið sé gegn öðrum grunngildum á sama tíma.

Síðasta grunngildið, gagnsæi, er óvinsælasta grunngildið í fjármálastefnunni og er einungis notað þrisvar sinnum, einu sinni í upptalningu um grunngildin, einu sinni sem tilvitnun í lög um opinber fjármál og að lokum segir að það sé krafa að reikningshaldið sé sett fram á ákveðinn hátt og að það sé gagnsæi. Það er ekki einu sinni reynt að útskýra hvernig fjármálastefnan uppfyllir gagnsæisskilyrðið. Til viðbótar við það er gagnsæi einungis skilgreint á mjög þröngan hátt, að stefnan sé sett fram í samræmi við alþjóðlegan reikningssskilastaðal og að markmið stefnunnar séu auðskilin og einfalt sé að leggja mat á framvindu og framkvæmd stefnunnar með reglulegum samanburði við skýra mælikvarða. Þar er vísað í afkomureglu, skuldareglu og skuldalækkunarreglu sem ákveðið lágmark en síðan ekki söguna meir.

Þegar svara á spurningunni um hvort fjármálastefnan sé grunnjaldamiðuð er kannski hægt að segja sem svo að markmiðin sem lágu til grundvallar stefnunni voru kannski hugsuð með grunngildin til hliðsjónar. En það er ekki einu sinni gerð tilraun til þess að útskýra hvernig stefnan uppfyllir grunngildin. Rökuðningurinn er hins vegar það sem skiptir höfuðmáli í framsetningu fjármálastefnunnar. Þar á að vera hægt að lesa af hverju þjóðarsjóður tryggir sjálfbærni, af hverju það er varfærni að borga niður skuldir, af hverju það er festa að leggja fram stefnuna. Einhverjum gæti fundist svarið við einhverjum þessara atriða augljóst, að það þurfi ekki að giska. Svarið við spurningunni er því skýrt og klárt nei. Fjármálastefnan er ekki grunnjaldamiðuð. Sú staðhæfing í þingsályktunartillögunni að Alþingi staðfesti „að fjármálastefna þessi sé samkvæm þeim grunngildum og skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laga um opinber fjármál“ er því ekki sönn, jafnvel þótt Alþingi mundi greiða atkvæði með þessari tillögu.

Samantekt.

Hér að framan hefur verið farið yfir tilgang fjármálastefnunnar, umfjöllun nefndarinnar og þær umsagnir og álit sem bárust henni. Einnig hefur spurningu sem beinist að Alþingi verið svarað, þ.e. er fjármálastefnan grunnjaldamiðuð? Það ætti alla jafna að duga í svona álit en nokkur önnur atriði verður að fara yfir.

Fjármálaráð gagnrýndi framsetningu fjármálastefnunnar og mælti með að stefnan væri sett fram á ákveðnu tölubili fyrir hvert atriði stefnunnar, ekki aðeins 1,4% heildarafkomu fyrir árið 2018 heldur kannski 1,3–1,5%. Vissulega má lesa svo í tölurnar að í þeirri tölu sem birtist í stefnunni hljóti að fylgja eðlileg vikmörk. Hins vegar má einnig gera ráð fyrir því að

markmiðin sem eru sett fram hljóti að vera bæði það lágmark og hámark sem stjórnvöld ætla sér að ná, þ.e. heildarafkoma mun ekki verða 1,6% árið 2018 af því að markmiðið er 1,4%. Sama mætti segja um skuldinar, markmiðið hjá A-hluta ríkissjóðs fyrir árið 2019 er 25%. Það þýðir að skuldahlutfallið verður ekki 23%. Ástæðan fyrir því er að slík frávik hljóta að hafa ruðningsáhrif á efnahaginn og afkomu efnahagsins til framtíðar. Ákvörðun um slíkar breytingar hlýtur t.d. að stríða gegn grunnveldinu um festu og varfærni. Rökin fyrir því að bregða út frá fjármálastefnunni þyrftu að vera haldgóð svo ekki sé meira sagt. Það má íhuga hvort ákvörðun um slíkar breytingar frá gildandi fjármálastefnu þýði í raun endurskoðun fjármálastefnu skv. 10. gr. laga um opinber fjármál. Ef svo er þyrfti umsögn fjármálaráðs um slíka tillögu.

Í fjármálastefnunni kemur fram að stjórnvöld hyggist ráðast í aukið viðhald og uppbyggingu innviða. Sérstök áhersla verði einnig lögð á að efla heilbrigðis- og menntakerfi landsmanna. Á sama tíma er gert ráð fyrir skattalækkun neðra tekjuskattsþrepsins og að tryggingagjaldið verði lækkað. Þá er einnig gert ráð fyrir að tekjur hins opinbera aukist að miklu leyti í takt við nafnvöxt VLF og verði að jafnaði svipað hlutfall af VLF og á árinu 2018. Síðasti hlutinn í yfirlitinu er skuldalækkun sem leiðir til minni vaxtakostnaðar. Ef tekjur eiga að haldast nær óbreyttar, þrátt fyrir skattalækkunir, er verið að gera ráð fyrir framleiðniaukningu til þess að standa undir auknum tekjum. Það er óljóst hver ávinningur hins opinbera er af auknum tekjum af þessum atriðum sem og hversu mikið vaxtakostnaðurinn minnkar. Þó er nefnt að það þurfi að hækka framlög til langtímaskuldbindinga vegna lífeyris sem kæmi þá að einhverju leyti á móti. Hér er hins vegar verið að lækka heildarafkomu hins opinbera á sama tíma þar sem hvert 0,1% er um 3 milljarðar kr. Útkoman úr þessu dæmi, minni tekjur af skattalækkun, hærri tekjur vegna framleiðniaukningar (að tekjur hækki meira en hagvöxtur), minni vaxtakostnaður og að lokum lægri afkomukrafa, gefur þá upphæð sem hægt verður að nota í viðhald og uppbyggingu innviða og eflingu heilbrigðis- og menntakerfis. Engin greining er til sem segir hver sú upphæð getur verið, hvorki bjartsýnisþá né svartsýnisþá. 2. minni hluta tekur undir það markmið að setja aukinn kraft í viðhald og uppbyggingu innviða sem og eflingu heilbrigðis- og menntakerfis. Fram hafa komið ýmsar tillögur, t.d. við afgreiðslu fjárlaga 2018, í þá átt. Texti fjármálastefnunnar er hins vegar óljós hvað varðar það umfang sem hið opinbera getur lagt í þessar mikilvægu framkvæmdir.

Ítreka verður áhyggjur margra umsagnaraðila og fjármálaráðs um skort á fráviksspám og sviðsmyndagreiningu. Í greinargerð fjármálastefnunnar kemur meira að segja fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi látið gera sérstaka fráviksspá þar sem miðað væri við varfærnari sviðsmynd en í hagspánni frá því í nóvember 2017. Þar var gert ráð fyrir minni þjónustuútlutningi og að atvinnuvegafjárfesting mundi dragast saman ásamt því að launahækkunir yrðu meiri og atvinnuleysi yrði meira. Samkvæmt þeirri spá yrði hagvöxtur rúmlega prósentustigi minni árið 2018 og áhrifin yrðu neikvæð og viðvarandi út tímabilið á tekjuöflun ríkissjóðs. Fráviksspá ráðuneytisins var svipuð og fráviksspá Seðlabankans frá sama tíma. Það er athyglisvert að það skuli ekki vera fjallað nánar um áhrif þessarar fráviksspár á fjármálastefnunna, í raun bara sagt að það hafi verið gerð fráviksspá án þess að sýna nánari forsendur, niðurstöður og framtíðaráhrif. Eðlilegt væri að sýna áhrif háspár og lágspár á fjármálastefnunna til þess að geta lagt mat á þolmörk hennar gangvart efnahagsbreytingum. Nauðsynlegt er að fá nánari upplýsingar um þá áhættuþætti sem voru lagðir til grundvallar við gerð þessarar spár. Ekki er nægilegt að horfa einungis til kerfislægrar áhættu. Félagsleg áhætta er ekki síður mikilvæg. Félagsleg þolmörk ferðaþjónustunnar eru stór áhættuþáttur. Horfa verður til orðspors greinarinnar meðal Íslendinga og þeirrar staðreyndar að þol heimamanna gagnvart ferðamönnum fer minnkandi. Horfa verður til álags á náttúruna, sem víða

er komin að þölmörkum. Auk þessa þarf að horfa til þess að ólögleg starfsemi innan ferðaþjónustunnar virðist fara vaxandi.

Ráðuneytið horfir í frávíksspánni sérstaklega til vaxtar greinarinnar í samanburði við alþjóðlega þróun. Það er ágætt svo langt sem það nær. Hins vegar verður ekki séð að horft hafi verið til þess að blikur eru á lofti hjá mörgum ferðaþjónustufyrirtækjum hér á landi vegna mikillar hækkunar launakostnaðar. Í evrum hefur launakostnaðurinn hækkað um allt að 50%.

Meiri hlutinn bendir réttilega á að yfirgnæfandi fjöldi flugsæta sem er í boði til Íslands er á hendi tveggja flugfélaga og það auki áhættu í ferðaþjónustunni. Í ljósi þess að hér er um stóran áhættuþátt að ræða er nauðsynlegt að lagt sé mat á hann í frávíksspánni. Ekki verður séð að það hafi verið gert af hálfu ráðuneytisins.

Í forsendum fyrir fjármálastefnunni er ekki horft til gengisáhrifa og vísað til þess að ekki sé sérstaklega spáð fyrir um gengisþróun í Þjóðhagsspa Hagstofunnar. Margir umsagnaraðilar lýstu yfir áhyggjum af sveiflum raungengis krónunnar. Það verður því að teljast mikill annmarki á fjármálastefnunni að ekki skuli vera teiknaðar upp mögulegar sviðsmyndir af sveiflum á gengi krónunnar. Við búum í litlu hagkerfi þar sem sveiflur hafa mikil áhrif og við verðum að geta undirbúið okkur undir þær.

Þorsteinn Víglundsson sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er hann samþykkuur álitinu.

Alþingi, 19. mars 2018.

Björn Leví Gunnarsson,
frsm.

Birgir Þórarinnsson.

Ólafur Ísleifsson.