

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Í 10. gr. laga um opinber fjármál er fjallað um skilyrði þess að hægt sé að endurskoða fjármálastefnu, eða eins og það er orðað er í lögnum: „Ef grundvallarforsendur fjármálastefnu breyta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvá eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum ...“ Ekkert er fjallað um það hvorki í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum um opinber fjármál né lögnum sjálfum hvað teljist vera efnahagsáfall eða þjóðarvá. Sú ákvörðun sem er tekin með þeirri endurskoðun sem hér er fjallað um er því fordæmisgefandi.

Alþingi fer með löggjafar- og fjárveitingavaldið og samkvæmt lögum um opinber fjármál skal ríkisstjórn leggja fram fjármálastefnu, og eftir atvikum, endurskoða fjármálastefnu. Hér ber að leggja áherslu á orðið „skal“ sem tilmæli frá löggjafanum til framkvæmdarvaldsins. Sér til halds og trausts hefur Alþingi svo fjármálaráð sem veitir „Alþingi umsögn sína um tillöguna og hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar á gildandi stefnu“, eins og segir einnig í 10. gr. laganna. Álit fjármálaráðs á þessari endurskoðun er mjög áhugavert en þar segir: „Fjármálaráð telur að breytingar í hagþróun, eins og þær birtast í nýjustu spá Hagstofu Íslands, nægi ekki einar og sér sem fullgilt tilefni til endurskoðunar gildandi fjármálastefnu. Hins vegar eru merki um að samdrátturinn gæti jafnvel orðið skarpari og lengri en spáin segir til um. Þannig má ætla að ef stefnan væri ekki endurskoðuð nú gæti slíkt reynst nauðsynlegt í náinni framtíð. Það gæti kallað á sársaukafullar ráðstafanir nú í opinberum fjármálum sem myndu reynast óskynsamlegar eftir á að hyggja og brjóta í bága við grunngildi.“

Í umsögn fjármálaráðs kom skýrt fram að ástæða þess að endurskoðun er nauðsynleg er vegna veikleika í stjórn ríkisfjármála. Veikleika sem fjármálaráð hefur endurtekið bent á í fyrri umsögnum sínum, svokallaðri spennitreyju. Þessi spennitreyja er til komin vegna þess að stjórnvöld horfa einungis á spá Hagstofunnar og líta á hana sem ákveðið lágmark í áætlunum sínum í stað þess að hafa svigrúm til þess að mæta sveiflum sem verða óhjákvæmilega í hagkerfinu, fyrr eða síðar. Það var einfaldlega ekki gert ráð fyrir því að það gæti farið verr. Vegna þess að stjórnvöld hlustuðu ekki á viðvaranir og gerðu ekki ráð fyrir þeim veikleikum sem fjármálaráð, ásamt öðrum, höfðu ítrekað bent á þarf ríkisstjórnin nú að endurskoða fjármálastefnu sína.

Það sem er sérstakt við spennitreyjuna er að ýmsir umsagnaraðilar voru búnir að vara við þróun efnahagsmála, að horfur væru ekki eins góðar og spá Hagstofunnar gerði ráð fyrir. Það hefur ítrekað komið fram í áliti ríkisstjórnarinnar að hendur hennar séu bundnar, að ríkisstjórnin verði að byggja á þeirri spá. Ef 8. gr. laga um opinber fjármál er skoðuð er það augljóslega röng niðurstaða. Í 8. gr. laganna segir: „Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á traustum forsendum og gögnum, sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, og

opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skal hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum.“ Orðalagið er skýrt, byggjast á traustum forsendum og gögnum og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám. Vissulega er ábyrgt að byggja helst á þeim gögnum sem stjórnvöld hafa stuðst við, að grundvalla fjármálastefnu á þjóðhagsspá Hagstofunnar, en skv. 8. gr. er stjórnvöldum fullkomlega heimilt að horfa til annarra gagna og vegna grunnildis um varfærni ætti einmitt að taka tillit til upplýsinga sem eru bjartsýnni eða svartsýnni en þjóðhagsspá. Að minnsta kosti gera grein fyrir því til hvaða aðgerða verður gripið ef reyndin verður önnur en gert er ráð fyrir í þjóðhagsspá, ekki bara ef verr gengur heldur einnig ef það gengur betur. Þar ber stjórnvöldum að taka tillit til annarra sviðsmyndagreininga.

Óvissusvigrúm og tölusett viðmið.

Nýju hugtaki er bætt við í endurskoðaðri fjármálastefnu, svokölluðu óvissusvigrúmi. Tilkoma þess er að bregðast við aðvörunum umsagnaraðila, ef verr fer en hagspá gerir ráð fyrir mun það koma niður á afkomunni með þeim hætti sem óvissusvigrúmið segir til um. Þetta óvissusvigrúm var kallað gult svæði í kynningu fjármálaráðs á fundi fjárlaganefndar og bætt við að kannski væri tilefni til þess að hafa rautt svæði ef aðstæður yrðu þeim mun verri en gert væri ráð fyrir.

Það er ekki nauðsynlegt að hafa gul og rauð mörk í fjármálastefnunni nema ef ætlunin er að ganga á afkomuna eða auka skuldir ef niðurstaðan verður ekki samkvæmt spám. Hin leiðin er að gera grein fyrir slíkum gulum og rauðum svæðum í fjármálaáætlun ef markmiðið er ekki að ganga á afkomu eða auka skuldir. Það mundi þá koma fram á forgangslista ríkisstjórnarinnar hvaða verkefni flokkast sem gul og rauð verkefni.

Í tillögu ríkisstjórnarinnar er gert er ráð fyrir óvissusvigrúmi upp á 0,4% af vergri landsframleiðslu. Í svörum við fyrirspurn fjárlaganefndar kom fram að það hlutfall var valið til þess að ekki þyrfti að ganga á tölusett markmið í 1.–3. tölul. 7. gr. laga um opinber fjármál:

1. Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% ($1/20$) á hverju ári.

Það sem er undarlegt við endurskoðun fjármálastefnunnar er að árið 2018 er tekið með en ástæðan fyrir því er sú að ef það ár væri ekki með stæðist fjármálaáætlunin ekki tölusettu viðmiðin. Það er sérstaklega áhugavert með tilliti til þess að í greinargerð með endurskoðaðri fjármálaáætlun segir: „Sú endurskoðun fjármálastefnunnar sem hér er lögð fram er ekki það stórvægileg að hún fari í bága við eða raski tölusettum fjármálaeðlum laga um opinber fjármál ...“ Þetta rennir stoðum undir það að það ástand sem lýst er í efnahagsspá Hagstofunnar geti ekki flokkast sem efnahagsáfall eða þjóðarvá, sem rímar vel við álit fjármálaráðs um hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar. Varfærni vegna hins vegar og vegna spennitreyju fjármálastefnunnar þarf þessa endurskoðun.

Hér virðist því allt togað til til þess að uppfylla tölusett markmið laga um opinber fjármál. Ekki á faglegum forsendum, heldur einungis til þess að standast viðmiðin. Árið 2018 er tekið með í endurskoðuninni til þess að byrja á jákvæðri tölu og öryggissvigrúmið er 0,4% einfaldlega af því að ef það væri meira væri verið að ganga á viðmiðin samkvæmt lögnum. Það er

sem sagt ekkert faglegt mat á því af hverju öryggissvigrúmið er það sem það er, að það komi til móts við greiningar um óvissu eða fráviksspár. Viðskiptaráð áleit þessa tilhögun að verið væri að þjóna reglunum en reglurnar ekki að þjóna tilgangi sínum. Eðlilegast væri að gerð yrði fráviksgreining á þeim efnahagshorfum sem fjármálastefnan byggist á og gerð grein fyrir því hvernig brugðist verði við í ríkisfjármálunum ef sú fráviksspá raungerðist, t.d. með óvissusvigrúmi í afkomu hins opinbera, með skuldsetningu eða með forgangsroðun aðgerða í fjármálaáætlun, svo dæmi séu tekin um möguleg viðbrögð.

Í umsögnum var lýst áhyggjum af framsetningu óvissusvigrúmsins af því að það væri sett fram undir heildarafkomu hins opinbera. Spurningum um skiptingu milli ríkis og sveitarfélaga væri ósvarað en ef hún væri ekki skýr væri freistandi fyrir annan aðilann að nýta það svigrúm og skilja ekkert eftir handa hinum. Þetta er sérstaklega mikilvægt vegna þess að ríki og sveitarfélög hafa ekki gert með sér samkomulag um afkomumarkmið.

Hvernig ætti fjármálastefna almennt að vera?

Íslenskt hagkerfi er mjög sveiflukennt. Sú sveifla einkennist af ýmiss konar tölfræði eins og hvert sé staðalfrávik hagsveiflu á milli ára, hver sé meðalhagvöxtur og þess háttar. Einnig þurfa að liggja fyrir upplýsingar um hversu nákvæmar spár eru eða kannski hversu ónákvæmar. Þær upplýsingar eiga að hjálpa okkur þegar við setjum fram fjármálastefnu. Þannig er hægt að spyrja spurninga eins og hvað eigi að gerast ef hagsveifla reynist meiri eða minni en gerist að meðaltali. Hver verða viðbrögð stjórnvalda í þess háttar aðstæðum? Hingað til hafa stjórnvöld einfaldlega miðað við þjóðhagsspá, sett þá spá sem lágmark og ekkert gefið upp um hvað gerist ef betur eða verr fer en spár gera ráð fyrir.

Fjármálastefna þarf að taka tillit til fráviksspáa, bæði svartsýnna og bjartsýnna spáa, og útskýra hver stefna stjórnvalda verður í hverju tilviki fyrir sig. Það er í þágu gagnsæis, varfærni, festu og stöðugleika.

Álit meiri hluta.

Í álit meiri hluta fjárlaganefndar er lagt til að óvissusvigrúmið verði aukið úr 0,4% af VLF í 0,8%. 2. minni hluti telur þetta raunhæfa tillögu sem eigi vel við grunngildi um varfærni samkvæmt lögum um opinber fjármál og leggur áherslu á að ytrasta útgjaldasvigrúm miðist við 1% frávik í hagvexti, eins og segir í álit meiri hlutans. Það þýðir ekki að útgjaldasvigrúmið verði nýtt að fullu ef hagspá stenst ekki heldur að gengið verði hlutfallslega á útgjaldasvigrúmið eftir því hversu miklu verri niðurstaðan verður en hagspá gerir ráð fyrir. Sem betur fer virðist meiri hlutinn ekki vera bundinn þeirri þrjósku sem birtist í tillögu ríkisstjórnarinnar um að halda tölulegu markmiðum skv. 7. gr. laga um opinber fjármál. Meiri hlutinn hefur vaðið fyrir neðan sig í breytingartillögu sinni miðað við þær horfur sem nefndinni hafa verið kynntar.

Álit 2. minni hluta.

Í tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 er ekki reynt að rökstyðja nauðsyn þess að endurskoðunin sé fullgild samkvæmt lögum um opinber fjármál miðað við þau skilyrði sem sett eru fram í 10. gr. laganna. Ekki er reynt að útskýra af hverju núverandi ástand sé efnahagsáfall eða þjóðarvá. Ekki er reynt að útskýra til hvaða tiltæku úrræða hafi verið reynt að grípa eða hvaða úrræði séu tiltæk. Fjármálaráð hafnar þeim rökum ástandið geti flokkast sem efnahagsáfall eða þjóðarvá þar sem mun meiri sveiflur hafi mælst í íslensku efnahagslífi og núverandi ástand nái ekki einu sinni staðalfrávik íslenskrar efnahagsveiflu.

2. minni hluti getur tekið undir með fjármálaráði um að tilefni geti verið til endurskoðunar á fjármálastefnunni en einungis út frá þeirri staðreynd að gildandi fjármálastefna er gölluð, hún gerir ekki ráð fyrir samdrætti í efnahagslífinu. Þau rök duga hins vegar ekki til endurskoðunar samkvæmt lögunum. 2. minni hluti aðhyllist hins vegar líka almenna skynsemi og að fólk viðurkenni og lagi mistök sín. Því er eðlilegt að leiðrétta fjármálastefnuna. Þær breytingar sem lagðar eru fram eru hins vegar ekki réttar að mati 2. minni hluta. Óvissusvigrúmið á að meta út frá fráviksspám, í nokkrum þrepum. Það ætti líka að setja nákvæmara óvissusvigrúm í hina áttina, ef betur gengur en spár gera ráð fyrir, til þess að koma þannig í veg fyrir hinn klassíska freistnivanda sem einkennt hefur stjórn íslenskra fjármála. Það sem segir í nýjum tölulið (IV): „Reynist hagvöxtur verða talsvert meiri en endurskoðuð fjármálastefna miðast við, og tekjur hins opinbera aukast í sama mæli, er gert ráð fyrir því að heildarjöfnuður batni sem því nemur“ er mjög ónákvæmt. Orðin „talsvert meiri“ segja nákvæmlega ekki neitt sem hægt er að meta hvort verið sé að fara eftir stefnu. Nákvæmlega þetta er freistnivandinn. Ríkisstjórnin getur útskýrt sig frá góðum heildarjöfnuði með að hagvöxtur hafi ekki verið talsvert meiri en búist var við.

Þótt fjármálaráð sé jákvætt til þeirra breytinga til batnaðar sem hafa orðið á framsetningu fjármálastefnu er ekki mikill munur á húsflugu og fiskiflugu. Ekki þegar markmiðið er að láta draumana rætast. Kaflinn um endurmetnar afkomuhorfur fékk sérstakt hrós en þar er sannarlega hægt að bæta um betur. Í töflu um endurmetnar afkomuhorfur dragast heildartekjur saman án þess að það sé nánar útskýrt. Þær útskýringar komu fram í aðalatriðum á fundi fjárlaganefndar en það er ekki í anda gagnsæis að slíkar upplýsingar komi fram á lokuðum fundum. Einnig er minnst á að það þurfi að grípa til ráðstafana upp á 7–25 milljarða kr. til þess að bæta afkomu ríkissjóðs, aftur án nánari útskýringa. Er tekið tillit til lífskjara-samninganna? Það er sagt að lagt hafi verið sérstakt mat á áhrif breytinga vegna aðgerða ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga en ekkert nánar um hverju það mat breytti miðað við fyrri áætlun. Þeir eiga að hafa meiri kostnaðaráhrif hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu sem endurspeglast kannski í verri afkomu sveitarfélaganna. Það er hins vegar óljóst því efnahagsáfallið, sem breytt fjármálastefna á að bregðast við, hlýtur líka að hafa áhrif.

Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum um opinber fjármál segir: „Fjármálastefna skal lögð fram á Alþingi en þannig er lagður grunnur að markvissara eftirliti þingsins með mótun og framkvæmd stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Með þinglegri meðferð fjármálastefnu er jafnframt stuðlað að auknu gagnsæi enda leiða umræður og fyrirspurnir um forsendur fjármálastefnu í ljós samhengi markmiða fjármálastefnu og hvernig gert er ráð fyrir að þeim verði náð.“ Markmið fjármálastefnunnar er að finna í töflu um stefnumið í opinberum fjármálum og í þeim töluliðum sem koma í kjölfarið. Gildandi stefna samkvæmt töluliðum er markmið um afgang, lækkun skulda og útgjaldavöxt sem stuðlar að efnahagslegum stöðugleika. Tillaga til þingsályktunar um breytingu á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 breytir augljóslega markmiðum um afgang, dregur úr lækkun skulda og bætir tveimur liðum við markmið um útgjaldavöxt sem bæta við óvissusvigrúmi og óljósu markmiði um afgang ef hagvöxtur verður meiri en spár gera ráð fyrir. Eftir stendur spurningin: Hvernig á eftirlit þingsins með fjármálastefnu að vera markvissat miðað við þessi markmið? Hvert er samhengi þessara markmiða við grunngildi laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi? Fjármálaráð segir vissulega í lokaorðum sínum að breytingar á gildandi fjármálaáætlun séu í samræmi við grunngildi og skilyrði laga um endurskoðun fjármálastefnu og bætti við á fundi fjárlaganefndar að grunngildin væru orðin leiðarstef í öllu ferlinu. Það þýðir hins vegar ekki að afurðin sjálf, fjármálastefnan, uppfylli grunngildin. Framfarirnar eru hins vegar augljósar og því ber að fagna þó langt sé í land.

2. minni hluti telur endurskoðun fjármálastefnu nauðsynlega. Ekki vegna þess efnahagsáfalls sem ríkisstjórnin telur sig vera að bregðast við og í raun ekki heldur vegna þeirra efnahagshorfa sem fjármálaráð telur gefa tilefni til endurskoðunar. Nauðsynin á endurskoðun er heldur ekki vegna þeirra veikleika í efnahagsstjórninni sem tíndir eru til í umsögnum. Nauðsynin á endurskoðun er vegna vandamáls sem endurskoðunarákvæði laga um opinber fjármál taka ekki tillits til, þ.e. að sú fjármálastefna sem samþykkt var á þingi er einfaldlega gölluð. Hún tekur ekki tillit til samdráttar í hagkerfinu. 2. minni hluti lítur því ekki á þessa endurskoðun sem fordæmi fyrir endurskoðunarákvæði laga um opinber fjármál heldur sem enn eitt dæmið um illa unnið þingmál. Meiri hlutinn virðist sem betur fer hafa lært af þeim mistökum og gerir þar af leiðandi breytingar á tillögu ríkisstjórnarinnar. Vegna þess að ríkisstjórninni er gefið meira svigrúm tekur meiri hlutinn líka ákveðna ábyrgð á aðhaldi gagnvart því svigrúmi. Að það verði ekki nýtt nema í þeim tilgangi sem ætlast er til og að sjálfsgöðu til þess að ná almennum markmiðum fjármálastefnunnar. 2. minni hluti, af fenginni reynslu, er hins vegar ekkert gríðarlega bjartsýnn á að meiri hlutinn veiti slíkt aðhald. Breytingarnar á faðirvorinu eru kannski táknrænar í þessu samhengi, svigrúm leiðir stjórnvöld ítrekað í freistni. Alþingi verður hins vegar að koma í veg fyrir að stjórnvöld falli í þá gryfju og frelsa okkur frá þeirri illsku.

Að framansögðu virtu leggur 2. minni hluti leggur til breytingar á tillögu til breytinga á tillögu til þingsályktunar um breytingu á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 á sérstöku þingskjali. Þar er annars vegar gert ráð fyrir betri afkomu hins opinbera vegna hækkunar fjármagnstekjuskatts og lagt til að hluti þeirrar hækkunar verði notaður til þess að styrkja tekjustofna sveitarfélaga svo sveitarfélögin hafi meira svigrúm vegna kjarasamninga og þróunar í efnahagskerfinu. Þá er óvissusvigrúmi bætt við í skuldum hins opinbera til þess að hægt sé að grípa til aukinnar skuldsetningar í stað þess að ganga á afkomu hins opinbera, ef það reynist hagkvæmara. Skilyrði um óvissusvigrúm skulda er háð því að raunvöxtur verði lægri en hagspá gerir ráð fyrir.

Alþingi, 18. júní 2019.

Björn Leví Gunnarsson.