

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Fjármálastefna hvernar ríkisstjórnar er lögð fram aðeins einu sinni á kjörtímabili og gildir í fimm ár eða þar til ný ríkisstjórn setur fram nýja stefnu. Fjármálastefnan er eitt mikilvægasta þingskjal kjörtímabilsins. Í henni felst mikil skuldbinding um skatta- og útgjaldastefnu stjórnvalda. Stjórnvöld þurfa að fylgja henni eftir en ströng skilyrði eru fyrir endurskoðun hennar. Skv. 10. gr. laga um opinber fjármál má aðeins endurskoða fjármálastefnuna ef grundvallarforsendur hennar breyta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvárs eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum. Það er ekki nóg að stjórnvöld langi til að breyta stefnunni eða að einhverjir veikleikar hafi komið fram við stjórn ríkisfjármála sem þau vildu helst kippa í lag. Ef ekkert stórkostlegt gerist sem veldur því að grundvallarforsendur stefnunnar breyta, þá eiga stjórnvöld að grípa til aðgerða í fjármálaáætlun sem leiða til þess að markmiðum fjármálastefnunnar verði náð hvort sem er á tekjuhlið, gjaldahlið eða með niðurgreiðslu skulda. Þess vegna er mikið áhyggjuefni að í stefnunni sé ekki skapað svigrúm fyrir aukin útgjöld ef spár reynast óraunsaerjar og samdráttur verður í hagkerfinu á tímabilinu og að ekki sé horft til þess að auka tekjur af efnasta fólki landsins og þeim fyrirtækjum sem nýta sameiginlegar auðlindir okkar í sjávarútvegi, orkuframleiðslu, stóriðju og ferðaþjónustu.

Það eru sérstök vonbrigði að í tillögu ríkisstjórnarinnar og meiri hluta fjárlaganefndar er í engu brugðist við skýrum athugasemdum fjármálaráðs. Fjármálaráði er ætlað samkvæmt lögum að leggja mat á stefnuna og athugasemdir ráðsins lúta m.a. að því að marka þurfi ferðaþjónustunni skýrari ramma og að afla þurfi frekari tekna frá sívaxandi ferðamannafjölda. Þá gerir fjármálaráð einnig alvarlegar athugasemdir við að áætlunin tekur ekki mið af hagsveifluleiðréttingu. Væri það gert er ljóst að áætlaður afgangur í opinberum fjármálum ætti að vera meiri. Af umsögn fjármálaráðs er ljóst að afla þarf aukinna tekna svo að velferðarkerfið verði ekki fórnarlamb niðurskurðar ef aðstæður breytast í hagkerfinu og að stjórnvöld geti lent í spennitreyju fjármálastefnunnar.

Samkvæmt fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar á að fara gamalkunna leið í ríkisfjármálum sem hægristjórnir hafa farið með íslenskt samfélag aftur og aftur. Niðurstaðan er sú að ekki verður ráðist í aðkallandi úrbætur í heilbrigðis-, mennta- og velferðarmálum nema með auknum álögum á notendur, þ.e. almennig. Það er óásættanlegt og ekki í samræmi við kosningaloforð.

#### Framsetning fjármálastefnu.

Vegna þess hversu mikilvæg fjármálastefnan er og hversu erfitt er að breyta henni er nauðsynlegt að framsetning hennar sé skýr og gagnsæ. Afkomumarkmið og skuldaviðmið fjármálastefnunnar eru sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu eins og lög um opinber fjármál gera ráð fyrir. Skýrari framsetning er æskileg, svo sem með áætlun um heildar-

útgjöld og tekjur með og án fjármagnsliða, þ.e. heildarjöfnuð og frumjöfnuð fyrir hvert ár sem áætlunin tekur til. Í eftirfarandi töflu eru afkomumarkmið sýnd í milljörðum króna miðað við útreikninga Hagstofunnar um landsframleiðslu.

Í milljörðum kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verg landsframleiðsla samkvæmt Hagstofunni	2.575	2.735	2.893	3.052	3.212	3.379
Afgangur ríkis	26	41	41	40	39	37
Afgangur sveitarfélaga	0	3	6	6	6	7

Á töflunni má sjá að með hækkandi vergri landsframleiðslu minnkar afgangur ríkissjóðs en afgangur sá sem sveitarfélögum er ætlað að skila eykst á tímabilinu. Rökstuðning fyrir þessum breytingum er ekki að finna í fjármálastefnunni.

Í lögum um opinber fjármál er ekki gert ráð fyrir að markmiðin séu birt í krónutölum enda væri það ekki raunsæ framsetning en hún væri þó góð til að þeir sem um stefnuna fjalla átti sig á hverjar krónutölnar yrðu ef spár sem undir stefnunni liggja gengju allar eftir. Það mun ekki gerast í raun.

Fjármálaráð bendir á í umsögn sinni að miðað við hversu mikla óvissu framtíðin ber í skauti sér sé ekki ráðlegt að niðurnjörva alla liði fjármálastefnunnar. Ráðið telur að ein prósentutala um afkomumarkmið sé of mikil nákvæmni og bendir á að lög um opinber fjármál útiloki ekki að setja megi markmiðin fram með margvíslegum hætti, t.d. með punktmati, einhliða eða tvíhliða bilum, með eða án skilyrða. Ríkisstjórnin og meiri hluti fjárlaganefndar hunsar þessar athugasemdir fjármálaráðs.

### Fjármál sveitarfélaga.

Lög um opinber fjármál taka til bæði fjármála ríkisins og sveitarfélaga. Sveitarfélögum er ætlað að sjá til þess að hluti aðhaldsmarkmiða fjármálastefnunnar gangi eftir. Óvissa er um hvort sveitarfélögin standi við sinn hlut. Hvorki ríkið né Samband íslenskra sveitarfélaga hefur boðvald til að hlutast til um breytingar á samþykktum fjárhagsáætlunum sveitarfélaga. Því er allt eins líklegt að breyting verði á áætlaðri afkomu sveitarfélaga og að mismunurinn leggist alfarið á ríkissjóð. Gera verður ráð fyrir því í mati á raunsæi fjármálastefnunnar.

### Skuldir ríkissjóðs.

2. minni hluti tekur undir það sjónarmið að skuldir ríkissjóðs þarf að lækka og nýta eigi m.a. einkiptistekjur til að greiða niður skuldir. Fjármálareglan um skuldir ríkissjóðs er miðuð við hlutfall af vergri landsframleiðslu eins og önnur viðmið reglunnar. Þannig er skuldaþróunin háð óvissu um hagvöxt. Einnig er söluverðmæti eignanna sem mynda stöðugleikafamlögin óvíst og 2. minni hluti telur það afar mikilvægt fyrir hag almennings að stjórnvöld hafi ákveðið framtíðarskipan bankakerfisins áður en ákvörðun verður tekin um hvort selja eigi eignarhlut ríkisins í bönkunum.

Eins og fjármálaráð bendir á þarf stefnan í þróun skulda að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd, skaði sjálfbærni samfélagsins eða setji það úr jafnvægi. Stefnan í skuldamálum eins og hún er sett fram í greinargerð með fjármálastefnunni er ekki gagnsæ og ómögulegt er að sjá hvert hún leiðir á gildistíma fjármálastefnunnar. Erfitt er að túlka muninn á skuldum og langtímaskuldbindingum og fjármálaráð bendir á að óvissa

sé einnig á ferðinni þar. Um háar fjárhæðir er að ræða enda lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs utan við skuldahlutfallið sem stefnt er að.

### **Sjálfvirk sveiflujöfnun.**

Í greinargerð með fjármálastefnunni kemur fram að æskilegt sé að tryggja skulda- og fjármálalegt svigrúm til að veita á móti niðursveiflu í hagkerfinu síðar meir, þ.e. að afkoma og skuldastaða hins opinbera þurfi að veita færi til að beita fjármálum hins opinbera í sveiflujöfnunarskygni. Hagstjórnarverkefnið framundan beinist einkum að sveiflujöfnun við hagstæð efnahagsskilyrði fremur en að takast þurfi á við bresti eða áföll í efnahagslífinu. Í greinargerðinni segir einnig að gert sé ráð fyrir að raunvöxtur tekna og gjalda verði áþekkur hagvexti tímabilsins. Þarna er mikið ósamræmi í greinargerðinni vegna þess einfaldlega að sjálfvirk sveiflujöfnun í ríkisfjármálum gerir hreint ekki ráð fyrir að tekjur og gjöld aukist til jafns. Þar með er sveiflujöfnunin tekin úr sambandi. Fjármálaráð bendir á að ákjósanlegast væri að aðhaldið kæmi ekki fram í sértækum aðgerðum í útgjöldum eða á tekjuhlið heldur mundi hin innbyggða sveiflujöfnun ráða för. Það er hins vegar ekki stefna stjórnvalda sem hunsar einnig þessar ábendingar fjármálaráðs.

Skattkerfið virkar þannig að hlutfall skatta af tekjum eykst þegar vel árar og á sama tíma dregur úr útgjöldum í velferðarkerfinu, svo sem vegna atvinnuleysisbóta og tekjutengdra jöfnunartækja. Sjálfvirka sveiflujöfnunin var veikt við síðustu áramót þegar milliprepið í tekjuskattkerfinu var afnumið. Skatttekjur aukast því ekki jafn mikið með almennum launahækkunum og annars hefði verið. ASÍ bendir á í umsögn sinni um fjármálastefnuna að á yfirstandandi ári leiði sértækar kerfisbreytingar til lækkunar tekna um 8 milljarða kr. sem bætist við þær þensluhvetjandi aðgerðir sem ráðist hefur verið í á tekjuhlið ríkisfjármálanna á undanförunum árum, svo sem skuldalækkunaraðgerðir og skattkerfisbreytingar á borð við afnám auðlegðarskatts, lækkun veiðigjalda og lækkanir á tollum og neyslusköttum. Afleiðingarnar verða þær að tekjustofnar ríkisins nægja ekki til að fjármagna nauðsynleg útgjöld til velferðar og innviða þrátt fyrir uppsveiflu. Þetta er vandamálið sem við blasir og nauðsynlegt er að draga betur fram. Stjórnvöld draga úr tekjuöflun, m.a. með þeim rökum að einfaldara skattkerfi sé betra en réttlátt skattkerfi, en segja svo við almenning að því miður séu ekki til nægir fjármunir til að fara í nauðsynlegar og aðkallandi aðgerðir sem varða samgöngu-kerfið og velferðarkerfið allt.

### **Velferð sem helsta hagstjórnartækið.**

Tekjustofnar ríkisins hafa á undanförunum árum verið veiktir sem dregur úr aðhaldi ríkisfjármálanna og minnkar verulega svigrúm til nauðsynlegra velferðarumbóta. Margar brýnar aðgerðir til úrbóta í heilbrigðiskerfi, menntakerfi, samgöngum og almannatryggingum eru aðkallandi. Þar sem ekki á að styðjast við sjálfvirka sveiflujöfnun í hagstjórninni byggist aðhaldið í fjármálastefnunni á því að nota velferðarkerfið sem helsta hagstjórnartækið. Það er gert með aðhaldi í gegnum ófjármagnaðar brýnar velferðarúrbætur og innviðaframkvæmdir ásamt veikingu á barna- og vaxtabótakerfunum. Það sem blasir við er að þegar dregur úr umsvifum verður skorið niður í velferðarkerfinu eða skattar hækkaðir, þvert á hag-sveifluna. Það er framtíðarsýn sem er óásættanleg og stefna sem samræmist ekki grunn-gildum laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika og festu.

Fimmsta grunngildi laga um opinber fjármál er svo gagnsæi. Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar er gagnsæ að því leyti að við vitum hvert hún leiðir okkur. Farin er gamalkunn leið sem hægristjórnir hafa farið með íslenskt samfélag aftur og aftur. Ljóst er að ef tekjuöflunar-

möguleikar verða ekki nýttir til að fjármagna nauðsynleg útgjöld í velferðar- og samgöngu-kerfinu verður ekki farið í aðkallandi úrbætur á gildistíma fjármálastefnunnar.

2. minni hluti tekur undir áherslur ASÍ, sem ríma vel við stefnu Samfylkingarinnar, um að til þess að treysta megi efnahagslegan stöðugleika og félagslega velferð þurfi stjórnvöld að beita sér með tvíþættum hætti. Annars vegar þannig að ríkisfjármálin spennni á móti upp-sveiflu í atvinnulífinu á tekjuhliðinni og hins vegar verði ráðist í brýnar úrbætur, m.a. á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála, húsnæðismála og almannatrygginga og í stuðningi við barna-fjölskyldur með markvissum fjármögnuðum aðgerðum. Slík tvíþætt aðgerð gæti skipt sköp-um í viðleitni aðila vinnumarkaðarins við að skapa sátt um nýja nálgun við gerð kjarasam-ninga en óvissa og vanfjármögnun í velferðarmálum hamla þeirri vinnu. Efnahagslegur stöðugleiki er mikilvægur en það er félagslegur stöðugleiki einnig. Þetta tvennt verður að fara saman. Ef ekki er séð til þess næst friður ekki á vinnumarkaði eða í íslensku samfélagi sem leiðir til þess að aðstæður skapast sem engum verður til gagns.

### **Ófyrirséður vöxtur ferðaþjónustunnar.**

Í greinargerð með fjármálastefnunni er bent á að blikur séu á lofti vegna aukinnar spennu á vinnumarkaði og húsnæðismarkaði, einkum á höfuðborgarsvæðinu. Þá hafi ört vaxandi ferðaþjónusta leitt til mikillar styrkingar á gengi krónunnar. Bregðast þurfi því við hættu á áframhaldandi þenslu, sem lýsi sér m.a. í vexti þjóðarútgjalda umfram landsframleiðslu, og að styrking á gengi krónunnar veiki stöðu útflutningsgreina um of. Ekkert kemur hins vegar fram í stefnunni um það hvernig eigi að taka á þessum vanda. Vöxtur ferðaþjónustunnar hefur víðtæk áhrif og kallar á frekari innviðauppbyggingu ásamt því að hafa stórkostleg áhrif á húsnæðismarkaði. Fjöldinn allur af íbúðum er í útleigu til ferðamanna í staðinn fyrir að hýsa fjölskyldur í húsnæðisvanda. Hvort tveggja hefur áhrif á efnahagslífið en ekki síður á velferðina í landinu og möguleika fólks á að eignast heimili.

Fjármálaráð vekur athygli á því að framvindan í ferðaþjónustunni geti haft veruleg áhrif á stöðugleika efnahagslífsins á næstu árum. Afleiðing vaxtar greinarinnar undanfarin ár hafi birst í hærra raungengi, yersnandi samkeppnisstöðu útflutningsgreina og ruðningsáhrifum sem bitna á almenningi. Á sama tíma sé ekki vitað hvort eða hvenær hækkandi raungengi fer að veikja samkeppnisstöðu ferðaþjónustunnar sjálfrar. Fyrirliggjandi áhætta gæti birst í formi skyndilegrar stöðunar eða samdráttar með tilheyrandi áhrifum á gengi, stöðugleika og efnahagsframvindu. Þessa áhættu verður að meta. Það er ekki gert í greinargerð með fjármála-stefnunni og ekkert er fjallað um þá skattastyrki sem greinin nýtur umfram aðrar atvinnu-greinar, áhrif þeirra, afnám skattastyrkjanna eða aðra gjaldtöku til að mæta aðkallandi þörf fyrir innviðauppbyggingu.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2017 voru skattastyrkir til ferðaþjónustunnar í formi lægri virðisaukaskatts metnir á rúmlega 20 milljarða kr. Það skýtur skökku við að ein stærsta atvinnugreinin njóti slíkra skattastyrkja á sama tíma og vöxtur hennar kallar á aukin ríkis-útgjöld og kvartað er hástöfum undan fjárskorti til að byggja upp nauðsynlega innviði til að bera vöxt greinarinnar. Innviðauppbyggingin er hins vegar nauðsynleg svo að mögulegt sé að taka á móti fleiri ferðamönnum og til að auka líkur á að fjárfestingar í greininni borgi sig til framtíðar. Ef ekkert er að gert mun almenningur bera kostnaðinn af hugsanlegum samdrætti í greininni og niðurskurður í velferðarkerfinu í kjölfar samdráttar mun bitna harðast á þeim sem þurfa á þjónustu þess að halda. Það vekur furðu að um þetta stærsta efnahagslega úrlausnarefni stjórnvalda skuli ekki vera fjallað með ítarlegri hætti í greinargerð með fjár-málastefnunni og ekki heldur um sviðsmyndir hugsanlegra breytinga á rekstrarumhverfi ferðaþjónustunnar á þeim tíma sem fjármálastefnan tekur til.

### **Hagsveifluleiðrétt markmið.**

Einn helsti veikleiki fjármálastefnunnar er að ekki er lagt mat á tekjur og gjöld að teknu tilliti til hagsveiflunnar. Eins og fjármálaráð dregur fram í umsögn sinni kemur aðhaldsstig opinberra fjármála fram á hverjum tíma í hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði. Því segir fjármálaráð nauðsynlegt í umræðunni um opinber fjármál að fjalla um ástand þeirra í ljósi hagsveiflunnar. Þar sem það sé ekki gert í greinargerð með fjármálastefnunni sé undirliggjandi afkoma og raunverulegt aðhaldsstig óljóst. Fjármálaráð treystir sér ekki til að álykta sem svo að afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni. Það er ekkert annað en áfellingdómur yfir fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar sem talar um stöðugleika og agaða hagstjórn í öðru orðinu en setur síðan fram stefnu sem ekki verður breytt næstu árin sem er óraunsæ og byggist öll á því að afar hagfelld hagsþá gangi eftir til ársins 2022.

Fjármálaráðið bendir á að það sé grundvallaratriði að nota hagsveifluleiðrétt markmið þegar stefnan er tekin í fjármálum til næstu fimm ára. Jafnvel þó að óvissa sé nokkur í útreikningum á hagsveifluleiðréttum sé nauðsynlegt að byggja ákvarðanir á slíkum útreikningum, einkum til að auka gagnsæi. Ekki er tekið tillit til þessara gagnlegu ábendinga fjármálaráðs frekar en annarra ábendinga þess.

Fjármálaráð bendir einnig á að þröng og ósveigjanleg fjármálaregla kunni að valda óþarfa búsiðum fyrir þjóðarbúið og að stjórnvöld geti lent í spennitreyju fjármálastefnu sinnar ef atburðarásin reynist önnur en efnahagsspáin gerir ráð fyrir. Því er óskiljanlegt að ríkisstjórnin og meiri hluti fjárlaganefndar hafi virt ráðleggingar fjármálaráðs að vettugi og ekki tekið með neinum hætti tillit til vel rökstuddra ábendinga fjármálaráðs um hagsveifluleiðrétt markmið eða sveigjanlegri framsetningu aðhaldsmarkmiða.

### **Fjármálaregla.**

Fjármálareglan sem sett er fram í 7. grein laga um opinber fjármál er umdeild og um hana ríkti ekki eining í þingsal þegar löggin voru samþykkt. Í umræðum var bent á að ef stjórnvöld vildu festa fjármálareglu í lög væri hagsveifluleiðrétt markmið eðlilegri framsetning en í fjármálastefnunni eru markmiðin sett fram miðað við ósveifluleiðrétt afkomu. Með þeirri framsetningu getur sú staða komið upp að framleiðsluspenna skapi tekjuaukningu sem skilar sér í afkomu umfram ákvæði fjármálareglu sem gefur færi á að auka opinber útgjöld sem auka aftur framleiðsluspennu og gera illt verra. Með sama hætti getur ósveigjanleg fjármálaregla magnað framleiðslulaka og aukið atvinnuleysi. Einnig getur ósveigjanleg regla um niðurgreiðslu skulda verið skaðleg samfélaginu. 2. minni hluti telur nauðsynlegt að breyta svo fljótt sem auðið er þeim greinum í lögum um opinber fjármál sem lúta að fjármálareglum.

### **Útgjaldaregla.**

Til viðbótar við lögbundnar fjármálareglur um afkomu og skuldir ríkissjóðs bætir ríkisstjórnin við útgjaldareglu. Útgjaldareglan segir að árleg heildarútgjöld hins opinbera verði ekki umfram 41,5% af vergri landsframleiðslu á tímabilinu. Samkvæmt greinargerð með fjármálastefnunni eru útgjöldin í ár metin á 41% af vergri landsframleiðslu. 2. minni hluti leggur til að útgjaldareglan verði felld brott úr stefnunni, enda geti stjórnvöld sett sér útgjaldamarkmið á hverju ári með fjármálaáætlun. Það er óskynsamlegt að festa útgjaldareglu í fjármálastefnu sem ekki er gert ráð fyrir að breytist með aðstæðum í efnahagslífinu. Útgjaldareglan mun verða til þess að ef samdráttur verður á tímabilinu veldur hann samdrætti í samgöngu- og velferðarkerfinu. Möguleikinn á því að mæta þeim vanda með auknum tekjum en halda útgjöldum óbreyttum miðað við verga landsframleiðslu er ekki til staðar ef

útgjaldareglan er í gildi þegar samdráttur á sér stað. Það er með öllu óásættanlegt og því  
leggur 2. minni hluti til eftirfarandi

BREYTINGU:

IV. tölul. 1. mgr. falli brott.

Alþingi, 27. mars 2017.

Oddný G. Harðardóttir.