

Nefndarálit

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

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

Markmið þess að samþykkja þingsályktun um fjármálastefnu er að stuðla að góðri hagstjórn. Fjármálastefnan á að fjalla um umfang og afkomu hins opinbera sem og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga til að minnsta kosti fimm ára. Stefnan á að gera grein fyrir því hvernig grunnildum um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi er framfylgt með tilliti til þróunar gjalda, skattastefnu og tekjuöflunar hins opinbera.

Í þessari þingsályktunartillögu kemur stefnumörkun um fjármál ríkisstjórnarinnar fram. Hver, nákvæmlega, er stefnumörkunin? Samkvæmt lögum um opinber fjármál skiptist fjármálastefnan aðallega í þrennt:

- Umfang og afkomu hins opinbera.
- Þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga.
- Greinargerð um að stefnan framfylgi skilgreindum grunnildum.

Umfang og afkoma hins opinbera.

Heildarútgjöld hins opinbera eiga ekki að vera meiri en 41,5% af vergri landsframleiðslu og afgangur á að vera á bilinu 1–1,6% á tímabilinu. Þessi markmið eru mjög skýr og það verður auðvelt að fylgjast með því hvort þeim er framfylgt.

Þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga.

Skuldir eiga að fara úr 44% af VLF í lok 2016 niður í 26% af VLF árið 2022. Þar eru lífeyrisskuldbindingar að vísu teknar út fyrir sviga. Þótt hlutfall skulda lækki mikið kemur fram í nefndaráliti meiri hlutans að heildarlækkun skulda hins opinbera, að meðtöldum fyrirtækjum, lækkar einungis um 66 milljarða kr. á þeim fimm árum sem stefnan tekur til. Hlutfallslækkunin sem sett er fram í fjármálastefnunni útskýrist af hækkandi VLF og því að hvorki lífeyrisskuldbindingar né skuldir opinberra fyrirtækja eru teknar með í reikninginn. Heildarlækkun skulda er einungis um 4,35% ef skuldir opinberra fyrirtækja eru teknar með. Til viðbótar við það er búist við því að lífeyrisskuldbindingar hins opinbera aukist á komandi árum.

Markmið um þróun skulda eru þó sett fram á skýran hátt þannig að hægt verður að fylgjast með því hverju fram vindur í þeim efnum. Það sem er áhugavert í stefnumörkuninni er að gert er ráð fyrir að öllum óreglulegum tekjum ríkissjóðs og öðru einskiptis innstreymi fjár verði varið til lækkunar á skuldum eða lífeyrisskuldbindingum. Þetta orðalag er mjög afgerandi og skýrt.

Tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fjallar ekkert um þróun eigna, nema hvernig stöðugleikaframlögnum skuli varið, en nefndarálit meiri hlutans minnst á fjárfestingu hins opinbera og sölu á hlut ríkisins á viðskiptabönkum.

Leita á leiða til þess að fjárfesta án þess að hvetja til þenslu og gerð er athugasemd um að mestu framkvæmdirnar á næstu árum verði á suðvesturhorni landsins og að huga þurfi að samgöngukerfinu. Það verður að segjast eins og er að þetta er ekki mjög skýr stefna, enda eru þessar athugasemdir hluti af nefndarálitum sem á sér enga hliðstæðu í fjármálastefnunni sjálfri. Það er því óljóst hvaða hluta fjármálastefnunnar þessi hluti nefndarálitsins er að útskýra.

Svipað er uppi á teningnum hvað varðar langtímaskuldbindingar. Í fjármálastefnunni er ekkert fjallað um þróun langtímaskuldbindinga en staðan er reifuð lítillega í nefndarálitum meiri hlutans. Þar er farið yfir vaxtagjöld ríkisins, samsetningu lána milli innlendra og erlendra aðila og hvert sé æskilegt hlutfall opinberra skulda af VLF. Lítillega er farið yfir stöðu lífeyrisskuldbindinga, þá helst B-deildar LSR, og fjármögnunarþörf þeirra á næstu árum. Í því felst engin stefna, bara hvert núverandi ástand mun leiða okkur.

Eitt helsta markmið fjármálastefnunnar er að draga úr vaxtakostnaði. Það markmið er ekki sérstaklega útskýrt í fjármálastefnunni en nefndarálit meiri hlutans er gert ráð fyrir að vaxtagjöld verði 50 milljarðar kr. eða 1,6% af VLF árið 2022.

Greinargerð grunnilda.

Upptalning á grunnildunum er orðabókarskilgreining þeirra og af hverju gildin eiga að vera í fjármálastefnunni. Kaflinn um grunnildin er ekki greinargerð um það hvernig þeim gildum er náð og geti verið framfylgt, engin staðfesting að stefnan sé samkvæmt þeim grunnildum sem á að byggja á. Stefnan um þróun gjalda, skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera er tóm fyrir utan að það er búist við að hún fylgi VLF á tímabilinu.

Samvinna við sveitarfélög.

Afkomumarkmið fjármálastefnunnar eru skýr, þar eru sett fram haldbær hlutföll af vergri landsframleiðslu sem ríkissjóður ætlar að skila í afgang og nota til niðurgreiðslu skulda. Þar er þó gert ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga verði í jafnvægi þó að í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga komi fram að afkoma sveitarfélaga muni verða neikvæð á árunum 2017 og 2018. Sveitarfélögin eru löngu búin að skipuleggja fjármál sín fyrir 2017 og það er mjög erfitt að hnika til í áætlunum fyrir 2018. Það er mjög fallett að setja stefnu sem gerir ráð fyrir jöfnum rekstri en það er ekki eðlilegt að setja bara tölur sem líta vel út á blaði þegar búist er við að niðurstaðan verði önnur.

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um samráð á milli ríkis og sveitarfélaga. X. minni hluta var tjáð það á fundi í nefndinni að aðilar ríkis og sveitarfélaga hafi bara orðið sammála um að vera ósammála um afkomumarkmiðin. Þriðji minni hluti spyr hvort ríkið geti þvingað afkomumarkmiðum sínum á sveitarfélögin með fjármálastefnu ríkisstjórnar. Augljóslega eigi sveitarfélögin að gera sínar áætlanir sem birtast svo sem slíkar í fjármálastefnunni. Samráð þýðir ekki að ríkið segi sveitarfélögum fyrir verkum.

Umsagnir.

Nokkrar umsagnir bárust nefndinni um fjármálastefnuna, frá ASÍ, Reykjavíkurborg, Ríkisendurskoðun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum iðnaðarins, Seðlabanka, Viðskiptaráði og eins og lög um opinber fjármál gera ráð fyrir frá Fjármálaráði.

Algeng umsögn var að afgangur væri ekki nægilega mikill. Nokkrir aðilar nefndu að aðhaldið þyrfti að vera 2% af VLF miðað við núverandi hagsveiflu. Annars gæti orðið mjög erfitt ef hagvaxtarspár stæðust ekki.

Umsagnaraðilar söknðu sviðsmyndagreininga í fjármálastefnunni. Lítillega er fjallað um núverandi efnahagsástand og hverjar horfurnar eru en ekkert er fjallað um hver þolmörk fjármálastefnunnar eru ef horfurnar almennt verða aðrar. Þar væri sérstaklega nytsamlegt að hafa sviðsmyndagreiningar fyrir stærstu áhættuþættina og hvaða áhrif sveiflur innan þeirra hefðu á þau markmið sem fjármálastefnan á að fjalla um.

Fjármálastefnan setur sér það markmið að heildarumfang hins opinbera verði ekki yfir 41,5% af VLF. Þar sem núverandi staða er mjög nálægt því viðmiði í núverandi uppsveiflu hagkerfisins er talið að erfitt verði að ná t.d. markmiðum um þróun lána verði uppsveiflan ekki eins öflug og hagspár gera ráð fyrir.

Í sögulegu samhengi, ef hagspá stenst, yrði það lengsta hagvaxtarskeið Íslandssögunnar. Umsagnaraðilar telja ólíklegt að hagsveiflan endist svo lengi. Í einfaldri sviðsmyndagreiningu Viðskiptaráðs kemur fram að ef hagvöxtur yrði einu prósentustigi lægri mundi það þýða hallarekstur á seinni hluta stefnutímabilsins. Þá mundi reyna verulega á afkomumarkmið sem og markmið um þróun lána.

Eftirlit.

Ljóst er að það verður tiltölulega auðvelt að fylgjast með því hvort markmiðum um afkomu og umfang opinberra fjármála sem sett eru fram í fjármálastefnunni sé framfylgt. Erfiðara verður að fylgjast með því hvort þróun skulda og langtímaskuldbindinga fylgi einhverri stefnu í átt að settum markmiðum. Það er nær ómögulegt í tilviki þróunar eigna hins opinbera sem er ekkert fjallað um í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar.

Samantekt.

Fjármálastefna setur ríkisstjórninni þrenns konar markmið fyrir næstu fimm árin:

- Umfang og afkomu hins opinbera er með skýr mörk.
- Þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga er ábótavant, þar vantar tilfinnanlega.
- Stefnu um þróun eigna og langtímaskuldbindinga.
- Grunnildin fá enga athygli nema þau eru útskýrð eins og í orðabók.

Fjármálastefnan er götött. Í hana vantar stefnumörkunina sem á að liggja til grundvallar fjármálaáætlun. Það er ekki bara hægt að horfa á heildarsummuna og segja: Við skiluðum þeim afgangi sem við ætluðum okkur, vorum innan þess umfangs sem við settum okkur og lækkuðum skuldirnar eins og við sögðumst ætla að gera. Það skiptir máli hvernig þeim markmiðum var náð. Sú fjármálastefna sem hér er til umfjöllunar gefur tóman tékka á framkvæmd fjármálaáætlunar og fjárlaga næstu fimm árin.

Í lögum um opinber fjármál segir um grunnildið gagnsæi: „Birta skal reglulega samanturð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.“ Hvernig á Alþingi að geta sinnt eftirliti með framkvæmd fjárlaga þegar það vantar markmið og mælikvarða?

Þriðja minni hluta var tilkynnt á nefndarfundum að von væri á breytingartillögum við fjármálastefnuna. Þess í stað virðist meiri hlutinn hafa ákveðið að notfæra sér meirihlutaálit sitt til þess að skýra betur ákveðin markmið fjármálastefnunnar. Án tilvísunar í texta tillögunnar eru þær útskýringar hins vegar ekki haldbærar. Ef stefnu um þróun eigna vantar í fjármálastefnuna er ekki hægt að benda á skýringar í nefndaráli sem eiginlega stefnu. Ef þær skýringar væru stefnan hefði verið gerð breytingartillaga við tillöguna.

Þessi fjármálastefna á eftir að valda okkur vandræðum á næstu fimm árum. Aðallega er það vegna þess að það verður erfitt að sjá hvernig fjármálaáætlun og fjárlög fylgja fjármálastefnunni þegar kemur að þeim atriðum sem vantar í stefnuna en einnig vegna þeirrar spennu sem sköpuð er með þessari tillögu í því umhverfi sem við erum nú í. Í umhverfi sem kallar

á uppbyggingu í heilbrigðiskerfinu, uppbyggingu á húsnæðismarkaði og endurnýjun í menntamálum og á holóttum vegum eru viðmiðin um 41,5% opinber útgjöld, allar einkis tekjur í skuldaniðurgreiðslu og að tekjur og útgjöld eigi að fylgja aukningu á vegri landsframleiðslu – mjög háskalegur línudans.

Stefnunni fylgir engin sviðsmyndagreining en það þarf ekki stærðfræðing til þess að sjá að ef ekki verður vöxtur í fjölda ferðamanna, ef hægist um á húsnæðismarkaði eða einhver hiksti verður í þeim greinum sem hafa knúið áfram hagvöxt undanfarinna ára verður erfitt að framfylgja stefnunni og vinna á uppsafnaðri viðhaldsþörf á innviðum samfélagsins á sama tíma.

Alþingi, 27. mars 2017.

Björn Leví Gunnarsson.