



Alþingi
Nefndasvið Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 19.2.2017
Tilvísun: 201702-0001

Efni: Umsögn um tillögu þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022, 66. mál.

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022, 66. mál.

Alþýðusambandið fagnar þeim breyttu og bættu vinnubrögðum við stefnumótun í opinberum fjármálum sem felast í nýlegum lögum um opinber fjármál. Að setja slíkan ramma er mikilvægur liður í að skapa aga og yfirsýn um rekstur hins opinbera og móta stefnu á langtímagrundvelli. Til þess að fjármálastefnan þjóni tilgangi sínum og veiti nauðsynlegar upplýsingar og aðhald er mikilvægt að framsetning hennar sé skýr og skilmerkileg. Í því samhengi er tekið undir með athugasemdum Fjármálaráðs varðandi mikilvægi þess að stefnumörkun fyrir bæði tekjur og útgjöld liggja fyrir með skýrari hætti sem og nánari greining á því hvort stefnan uppfylli þau grunngildi um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi sem byggja skal á.

Alþýðusambandið lýsir hins vegar vonbrigðum með þá stefnu sem sett er fram í fjármálum hins opinbera til næstu ára og telur hana hvorki grundvöll að efnahagslegum stöðugleika né undirbyggja þær velferðarumbætur sem nauðsynlegar eru til að stuðla að félagslegum stöðugleika og jöfnuði. Hvort tveggja eru þetta grundvallarstoðir sem hafa afgerandi áhrif á samskipti og samningagerð á vinnumarkað. Í stjórnarsáttmála lýsa ríkisstjórnarflokkarnir yfir vilja sínum til að styðja við aðila vinnumarkaðarins í frekari umbótum á íslenska vinnumarkaðslíkaninu. Þótt óljóst sé hver afdrif þeirrar samræðu verða er ljóst að viljinn til áframhaldandi samtals ræðst að miklu leyti af þeirri leið sem stjórnvöld velja við hagstjórnina.

Veikleikar á tekjuhlíð takamarka möguleika til brýnna velferðarumbóta

Fyrirliggjandi fjármálastefna byggir að mati ASÍ í meginatriðum á að auka afgang af rekstri ríkissjóðs með því að nota eignir og afgang af rekstri til hraðari niðurgreiðslu skulda en áður var áformað. Með því lækki vaxtagjöld ríkisins og afkoman batni. Að baki þeirri áætlun er hins vegar óljós stefna um sölu ríkiseigna og talsverð óvissa um söluverðmæti þeirra eigna sem



um ræðir. Tekjustofnar ríkisins hafa á undanförunum árum verið veiktir sem dregur úr aðhaldi ríkisfjármálanna og minnkar verulega svigrúm til nauðsynlegra velferðarumbóta. Engin áform eru þannig uppi um að nýta bættu stöðu sem lægri vaxtagjöld ríkissjóðs skapa til að aukinnar almennrar velferðar. Á yfirstandandi ári leiða sértækar kerfisbreytingar til lækkunar tekna um 8 milljarða króna sem bætist við þær þensluhvetjandi aðgerðir sem ráðist hefur verið í á tekjuhlíð ríkisfjármálanna á undanförunum árum og má þar m.a. nefna 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. Aðhaldið í stefnunni byggir á því að nota velferðarkerfið sem helsta hagstjórnartækið með aðhaldi í gegnum ófjármagnaðar brýnar velferðarútbætur og innviðaframskiptir ásamt veikingu á barna- og vaxtabótakerfunum. Fyrirséð er að þegar dregur úr umsvifum mun blasa við niðurskurður í opinberum rekstri og/eða skattahækkanir, þvert á hagsveifluna.

Rekstur í jánnum þegar leiðrétt er fyrir hagsveiflu – minna aðhald í uppsveiflu

Einn helsti veikleiki fyrirbyggjandi fjármálastefnu er að ekki er lagt mat á tekjur og útgjöld hins opinbera að teknu tilliti til hagsveiflunnar. Þjóðhagspá Hagstofu Íslands, sem fjármálastefnan byggir á, er samdóma álit annarra greiningaraðila um að spenna fari vaxandi í hagkerfinu og umsvif verði veruleg á næstu árum, þótt heldur hægi á þegar líða tekur á tímabilið. Við slíkar aðstæður er brýnt að hagstjórnin ýti ekki undir ofpenslu og óstöðugleika og vinni ekki gegn peningamálastefnunni. Að öðrum kosti verða afleiðingarnar og viðbrögð Seðlabankans fyrirsjáanleg. Verðbólguþrýstingur eykst, vextir hækka og þrýstingur á gengi krónunnar eykst. Um þetta er m.a. fjallað í greinargerð með stefnunni. Líkt og Seðlabankinn hefur bent á í riti sínu Peningamálum dregur úr aðhaldsstigi ríkisfjármála á þessu ári og þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir afgangi af ríkissjóði næstu árin felur fjármálastefnan í sér slökun á aðhaldsstigi að teknu tilliti til hagsveiflunnar.¹

Í fjármálaáætlun fyrri ríkisstjórnar sem lögð var fram í maí sl. var aðalþungi áætlunarinnar sagður snúa að því að láta sjálfvirka sveiflujafnara vinna sitt verk og halda gjaldahliðinni stöðugri á meðan aukin efnahagsumsvif auki tekjur ríkissjóðs og skapi meiri rekstrarafgang. Fjármálaráð bendir í álitu sínu á að stefnan varðandi þetta sýnist óbreytt og vekur athygli á því að í reynd hafi hin sjálfvirka sveiflujöfnun verið veikt undanfarin ár með aðgerðum á tekjuhlíð fjárlaga. Auk þess veiki markmið fjármálastefnunnar um að útgjöld og tekjur þróist sem fast hlutfall af landsframleiðslu þessa sveiflujöfnun.

Í þingsályktunartillögunni er, líkt og bent er á í álitgerð fjármálaráðs, ekki að finna neina sundurliðun á afkomu hins opinbera í frum- og fjármagnsjöfnuð né heldur upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir eða leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar á afkomu hins opinbera. Þetta geri það að verkum að raunverulegt aðhaldsstig opinberra fjármála er

¹ Peningamál 1/2017



óljóst. Því sé erfitt að álykta hvort afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni. Í greinargerð fjármálastefnunnar segir auk þess að ef leiðrétt væri fyrir hagsveiflunni, væri afkoma ríkissjóðs í járnnum, sem líkt og fjármálaráð bendir á, gefur til kynna að aðhald stefnunnar sé hlutlaust.

Með hliðsjón af ofangreindu er það mat ASÍ að fjármálastefnan stuðli ekki að þeim markmiðum sem sett eru fram í greinargerð með stefnunni um að hagstjórnin tryggi stöðugleika og vinni með peningamálastefnunni. Fyrir liggur að ef tryggja á nægilegt aðhald og styðja á við peningamálastefnuna samhliða þeim velferðarumbótum sem verkalýðshreyfingin telur óumflýjanlegar til treysta hinn félagslega stöðugleika er nauðsynlegt að styrkja tekjustofna ríkisins

Alþýðusambandið telur að svo treysta megi efnahagslegan stöðugleika og félagslega velferð þurfi stjórnvöld að beita sér með tvíþættum hætti. Annars vegar þannig að ríkisfjármálin spenni á móti uppsveiflu í atvinnulífinu á tekjuhliðinni og hins vegar verði ráðist í brýnar úrbætur m.a. á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála, húsnæðismála, almannatrygginga og í stuðningi við barnafjölskyldur með markvissum fjármögnum aðgerðum. Slík tvíþætt aðgerð gæti skipt sköpum í viðleitni aðila vinnumarkaðarins við að skapa sátt um nýja nálgun við gerð kjarasamninga en óvissa og vanfjármögnun í velferðarmálum hamla þeirri vinnu.

Óvarfærin áætlun um niðurgreiðslu skulda

Fjármálastefnan gerir ráð fyrir því að skuldir A-hluta hins opinbera lækki um 11% af landsframleiðslu á næstu fimm árum og er megin þungi þess á A-hluta ríkissjóðs. Ef litið er til tímabilsins frá 2017-2022 gerir áætlunin ráð fyrir að skuldir A-hluta ríkissjóðs lækki um 10% af landsframleiðslu.

Alþýðusambandið tekur undir mikilvægi þess að hafa skýra stefnu um niðurgreiðslu á skuldum hins opinbera sem dregur úr vaxtakostnaði og tryggir sjálfbærni. Eðlilegt er að nýta einskíptistekjur ríkissjóðs í þessum tilgangi en varhugavert kann að vera að byggja áætlanir um svo hraða niðurgreiðslu skulda eins og hér er gert á eignasölu og afgangi af rekstri í uppsveiflu. Slík áætlun er háð mikilli óvissu um söluverðmæti eigna og kann auðveldlega að reynast ósjálfbær. Því er tekið undir ábendingar fjármálaráðs um að áætlun um niðurgreiðslu skulda þurfi að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd og skaði ekki sjálfbærni samfélagsins eða setji það úr jafnvægi. Nauðsynlegt er að fyrir liggja áætlun um það hvernig niðurgreiðsla skulda skuli fjármögnuð, hversu stór hluti byggi á einskíptistekjum og hvaða áætlanir og stefna um sölu ríkiseigna liggja þar að baki. ASÍ telur mikilvægt að sátt ríki um áætlun um sölu ríkiseigna og að tryggt verði að hæsta mögulega verð fái fyrir þær.

Auk þess er brýnt að heildstætt mat og áætlanir um þróun á skuldum hins opinbera nái einnig til langtímaskuldbindinga ekki síst í ljósi ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga í B-deild LSR, LH og sjóðum sveitarfélaga sem nema nú um 650 milljörðum króna eða um 27% af landsframleiðslu og að óbreyttu mun B-deild LSR tæmast á næstu 12-15 árum og munu þá



greiðslur ríkissjóðs vegna bakábyrgðar verða að meðaltali um 14 milljarðar á ári næstu árin þar á eftir.

Vinna gegn spennu á húsnæðismarkaði með fjölgun almennra íbúða

Eins og fjallað er um í greinargerð með stefnunni eru blikur á lofti í hagkerfinu vegna aukinnar spennu á húsnæðismarkaði jafnvel þó svo útlit sé fyrir hagfelldar efnahagshorfur. Hækkandi fasteignaverð er til komið vegna ónógs framboðs af húsnæði vegna of lítilla umsvifa undanfarin ár, takmarkaðra fjárfestingarkosta sem beint hafa fjárfestum í auknum mæli í íbúðarhúsnæði, gríðarleggar fjölgunar ferðamanna, innflutnings vinnuafis auk skuldaleiðréttingarinnar. Því er nauðsynlegt að auka framboð af húsnæði verulega. Stjórnvöld ættu að nýta almenna íbúðakerfið til að mæta húsnæðisvanda ungs fólks og lágtekjufólks, sem fyrir liggur að verður verst úti við aðstæður sem þessar. Stofnframlög til almennra íbúða auka framboð af niðurgreiddu húsnæði og vinna gegn hækkun húsnæðisverðs ólíkt þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa gripið til í húsnæðismálum á undanförunum árum sem miðað hafa að því að ýta undir eftirspurn og verðhækkanir. Umtalsverð fjölgun almennra íbúða er skynsamleg efnahagsstjórn og brýnt velferðarmál. ASÍ telur þörfina að lágmarki 1.000 íbúðir á ári næstu fimm árin.

Nýta hagstjórnartæki til jákvæðra áhrifa á aldurssamsetninguna til framtíðar

Eitt af þeim efnahagslegu úrlausnarefnum sem rætt er um í stefnunni að muni íþyngja fjármálum hins opinbera til framtíðar eru fyrirséðar breytingar á aldurssamsetningu þjóðarinnar þegar hægir á fólksfjölgun samhliða því sem árgangar eldri kynslóða verða sífellt stærri hluti mannfjöldans. Í því samhengi má nefna að skynsamleg langtímasýn í efnahagsmálum fæli í sér að nýta þau hagstjórnartæki sem geta haft jákvæð áhrif á aldurssamsetninguna til framtíðar, ss. barnabætur, fæðingarorlof og húsnæðiskerfi sem þjónar ungu fólki.

Virðingarfyllst,

Henný Hinz
hagfræðingur ASÍ