

Nefndarsvið Alþingis
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 23. október 2020

Efni: Frumvarp til laga um um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (skilyrði um heildarjöfnuð og skuldahlutfall)

Það efnahagsáfall sem nú dynur á íslensku hagkerfi vegna heimsfaraldurs kórónuveiru hefur þegar haft mikil og bein áhrif á rekstur hins opinbera. Minni umsvif í hagkerfinu hafa leitt til samdráttar í tekjum á sama tíma og útgjöld hafa stóraukist, m.a. vegna sértækra aðgerða sem miða að því að stemma stigu við afleiðingum faraldursins. Er nú svo komið að fyrirséður halli á rekstri hins opinbera og aukin skuldasöfnun munu ekki samræmast afkomu- og skuldareglu laga um opinber fjármál. Löggin veita aftur á móti heimild til þess að vikið sé frá afkomu- og skuldareglum til þriggja ára og verður sú heimild nýtt. Er hún þó ekki talin duga að sinni.

Samtök atvinnulífsins taka undir það sjónarmið að miðað við fyrirliggjandi áætlanir og hagvaxtarhorfur sé óraunhæft að uppfylla skilyrði laganna þegar árið 2023 án þess að slíkar aðgerðir tefðu efnahagsbata íslenska hagkerfisins að faraldri loknum, að öðru óbreyttu. Nauðsynlegt er hins vegar að tryggja að unnið sé markvisst að því að koma fjármálum hins opinbera á réttan kjöl á ný með áherslu á aukið hagræði og skilvirkni í ríkisrekstri, nú sem endranær. Á sama tíma er þó ljóst að stöðva verður skuldasöfnun áður en hugað er að niðurgreiðslu. SA fagna því þeirri áherslu sem lögð er fram í fyrirliggjandi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 um stöðvun skuldasöfnunar hins opinbera fyrir lok áætlunar tímans. SA undirstrika þó mikilvægi þess að þær aðgerðir sem nauðsynlegt verður að grípa til svo unnt verði að ná settum markmiðum verði útfærðar þegar í fyrstu fjármálastefnu og -áætlun þeirrar ríkisstjórnar sem tekur við að loknum kosningum á næsta ári.

Þá telja SA reynslu undanfarinna ára, og áhrif þess samdráttar sem hagkerfið gengur nú í gegnum, sýna að þörf er á að endurskoða annars vegar afkomuregluna með það fyrir augum að hún þjóni í raun markmiðum sínum. Það er, að sporna gegn áhrifum óæskilegra hvata sem stjórnámálamenn kunna að standa frammi fyrir þegar sýslað er með almanna fé. Hins vegar þurfi að endurskoða löggin, t.a.m. heimild hins opinbera til að víkja frá skilyrðum laganna um heildarjöfnuð og skuldahlutfall, með það að markmiði að auka fyrirsjáanleika í opinberum fjármálum og trúverðugleika laganna til langframa.

Heildstæð endurskoðun á afkomureglu

Markmið laga um opinber fjármál er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála, líkt og kveðið er á um í 1. gr. laganna. Í þeim efnum spila fjármálaeaglar, líkt og skilyrðin er varða heildarjöfnuð og skuldahlutfall hins opinbera stórt hlutverk og jafnframt nauðsynlegar til að viðhalda aga við mótun fjármálastefnu hins opinbera. Ábyrg fjármálastjórn með leiðsögn trúverðugra fjármálaeagla auka traust og stuðla að hagstæðari fjármagnskjörum hins opinbera. Reynsla síðustu ára hefur sannað gildi slíkra eagna.

Mikilvægt er að fjármálaeaglurnar stuðli að aðhaldssamri stefnu á uppgangstímum þannig að búið sé hagin fyrir niðursveiflu. Skuldareglan uppfyllir þau skilyrði, afkomureglan gerir það aftur á móti ekki. Íslenska hagkerfið er í eðli sínu sveiflukennt vegna smæðar og eðli uppistöðuáttvinnugreina og því ljóst að fastsett afkomuregla er ekki til þess fallin að stuðla að bæði efnahagslegum stöðugleika og sjálfbærni ríkisfjármála í senn. Eðli máls samkvæmt aukast skatttekjur þegar vel árar sem skapar svigrúm til aukinna útgjalda til skamms tíma, en auknum tekjum fylgir gjarnan háværafrafa um aukin útgjöld – slík þróun er hins vegar ósjálfbær. Ljóst má vera að núverandi afkomuregla tryggir því ekki aðhaldssama fjármálastjórn á uppgangstímum og tilslakanir í niðursveiflu. Mikilvægt er að stjórnvöld horfi til reynslu undangenginna ára sem og reynslu annarra þjóða og endurskoði afkomuregluna með ofangreint að leiðarljósi.

Til að mynda hefði hagsveifluleiðrétt afkomuregla skuldbundið stjórnvöld til að skila meiri afgangi í uppsveiflu síðustu ára og aukið svigrúm þeirra til að bregðast við niðursveiflunni nú. Slík eglea er þó einnig vanköntum háð, sér í lagi í viðlíka óvissu ástandi eins og því sem nú ríkir, þegar nær ógerningur er að áætla framleiðslulaka eða -spennu hagkerfisins. Þá gæti útgjaldareglea, sem marka myndi þak á vöxt útgjalda hins opinbera á hverjum tíma, skapað nægjanlegt aðhald og verið einfaldari í framkvæmd, og stuðlað að auknu gagnsæi. Þá vekja töluleg viðmið svo sem um að halli á rekstri hins opinbera skuli ekki nema meira en 2,5% af landsframleiðslu, og að afgangur skuli vera jákvæður á hverju fimm ára tímabili, upp spurningar – erfitt er að koma auga á rök sem styðja við þessa sérstöku útfærslu. Að mati SA er ljóst að taka þarf afkomureglu laganna til heildstæðrar endurskoðunar.

Huga þarf að trúverðugleika

Ítrekuð endurskoðun á núverandi fjármálastefnu hins opinbera vekur upp spurningar um framkvæmd þeirra skilyrða sem finna má í lögum um opinber fjármál. Nauðsynlegt er að sú stefna sem er mörkuð í fjármálastefnu setji viðmið um árangur en sé ekki markmið í sjálfu sér. Það er, að t.d. afkoma hins opinbera sem sett er fram í stefnu setji ákveðið gólf sem ekki skuli fara undir, en svigrúm sé til þess að skila betri afkomu en

gert er ráð fyrir í stefnu. Þegar stefna markar jafnframt ákveðin endamarkmið leiðir það til þess að ekkert megi út af bregða til þess að forsendur stefnu bresti sem kallar á endurskoðun. Vinnur það gegn grunngildum laganna sem snúa að stöðugleika og festu. Því má vera ljóst að ekki síður er nauðsynlegt að hið opinbera endurskoði hvernig framkvæmd laganna er háttáð þannig að hún megi stuðla betur að þeim markmiðum sem lögunum er ætlað að verja. Enda svo að ítrekaðar endurskoðanir grafa undan trúverðugleika laganna og áætlunargerðar hins opinbera. Án hans má segja að tilgangur laganna í heild sé brostinn. Sú staðreynd að fráviksheimildin sé útvíkkuð með tímabundinni lagasetningu nú, í kjölfar fyrsta efnahagsáfalls sem gengur yfir íslenska hagkerfið eftir gildistöku laganna, gengur að mati SA einnig gegn markmiðum laganna og setur ekki síður hættulegt fordæmi. Ekki er æskilegt að vikið sé frá lagalegum skilyrðum eftir hentiseminni einni saman. Þó það sé e.t.v. ekki tilfellið nú má vera ljóst að heimildin samræmist illa þeim aðlögunartíma sem nauðsynlegur kann að vera í kjölfar efnahagsáfalls.

Mikilvægt er að fráviksheimildir, líkt og sú sem nú er útvíkkuð tímabundið, séu raunsæjar og taki mið af íslenskum aðstæðum. Þó svo að niðursveiflur í íslensku efnahagssögu hafi oftast en ekki verið skammvinnar þá er ekki þar með sagt að framtíðaráföll verði það einnig. Til þess að varðveita trúverðugleika er mikilvægt að heimild hins opinbera til að víkja frá tölulegum markmiðum laganna sé þess eðlis að ekki gerist þörf á viðlíka aðgerðum og hér eru til umsagnar. Heimildin verður að vera til þess fallin að viðhalda aga í opinberum fjármálum en þó þannig að nauðsynlegur sveigjanleiki til þess að bregðast við framtíðaráföllum sé tryggður.

Virðingarfyllt,

Stefanía K. Ásbjörnsdóttir

Stefanía K. Ásbjörnsdóttir
f.h. Samtaka atvinnulífsins