

## Nefndarálit

### um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Það er alveg ljóst að fjármálastefna ríkisstjórnar Katrínar Jakobsdóttur fær algjöra fall-einkunn frá nánast öllum hagsmunaaðilum sem fjallað hafa um hana. Fjármálastefnan er sögð vera ógn við stöðugleikann, óraunsæ, ábyrgðarlaus, óvarfærin, ómarkviss, óljós, ósjálfbær, óskýr, ógagnsæ, aðhaldslítill, varasöm og ótrúverðug.

Það dapurlega við þessa stöðu er að markmiðin sem sett eru fram í stefnunni eiga að standa út kjörtímabilið og skulu ekki taka breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem lagði stefnuna fram. Með stefnunni skuldbinda stjórnvöld sig til að fylgja henni eftir við stjórn opinberra fjármála. Í henni felst einnig mikil skuldbinding um skatt- og útgjaldastefnu stjórnvalda. Stjórnvöld þurfa að fylgja henni eftir en ströng skilyrði eru fyrir endurskoðun hennar.

Að fjármálastefnan sé ekki betri en raun ber vitni er mikið áhyggjuefni, sérstaklega í ljósi hins mikla efnahagslega óstöðugleika sem hér hefur verið. Í umsögn Samtaka iðnaðarins kemur eftirfarandi fram: „Ekkert land innan OECD hefur gengið í gegnum viðlíka sveiflu í raungengi krónunnar á mælikvarða launa og verðlags og hið íslenska síðastliðin 15 ár en raungengi krónunnar er mælikvarði á þróun samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja gagnvart erlendum. Ekkert iðnvætt ríki hefur því boðið sínum fyrirtækjum upp á jafn mikinn óstöðugleika í samkeppnisstöðu á þessum tíma. Það hefur því verið mikill óstöðugleiki hér á landi á þann mælikvarða.“

Þá segir Alþýðusamband Íslands í umsögn sinni að það telji „tvísýnt hvort að sú fjármála-stefna sem hér er sett fram muni styðja við efnahagslegan og félagslegan stöðugleika á komandi árum sökum þeirra annmarka sem á henni eru“ og að ekki sé „gerð grein fyrir því hvernig stefnan uppfylli grunn-gildin um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi“.

#### Sagan endurtekin.

Fyrir hið fyrsta er fjármálastefna ríkisstjórnarinnar afar lík þeirri fjármálastefnu sem sú ríkisstjórn sem sprakk í haust lagði fram. Að mörgu leyti er um að ræða sama plaggið með sömu stefnunni. Samtök atvinnulífsins segja í umsögn sinni að stefnurnar séu „keimlíkar“.

Því er um að ræða svipuð tíðindi og þegar fjárlög þessarar ríkisstjórnar voru lögð fram í desember, sem eru algjört áhrifaleysi Vinstri grænna á fjármál hins opinbera. Það opinberast því hér aftur að Vinstri græn seldu sig afar ódýrt til að komast í þrjá ráðherrastóla. Þetta er enn sorglegra í því ljósi hvernig þingmenn Vinstri grænna töluðu um fjármálastefnu fyrri ríkisstjórnar.

Fyrir ári síðan sagði Katrín Jakobsdóttir, núverandi forsætisráðherra: „fjármálastefnan á að móta allt sem við gerum“ og „þetta er nefnilega hápólítísk stefna sem hér er lögð fram“.

Í ljósi þessara orða er því ástæða til að fara yfir mat þingmanna Vinstri grænna á fjármála-  
stefnu fyrri ríkisstjórnar, stefnu sem að mati flestra hagsmunaaðila er keimlík þeirri sem hér  
er fjallað um.

Sé litið nánar á hvað Katrín Jakobsdóttir, núverandi forsætisráðherra, sagði í umræðu um  
fjármálastefnu fyrri ríkisstjórnar kemur eftirfarandi fram: „Þessi ríkisfjármálastefna boðar  
ekkert annað en hefðbundna hægri sinnaða aðhaldspólitík þar sem ætlunin er að gera sem  
minnst.“

Og annars staðar segir Katrín: „Inntak þessarar stefnu er hægri sinnað, íhaldssamt og  
aðhaldssamt.“ Jafnframt sagði forsætisráðherrann fyrir tæpu ári síðan að við værum „í  
spennitreyju“ með þessari stefnu og að hér væri „stefna sem byggist á áframhaldandi aðhaldi,  
ónógri tekjuöflun en ábyrgðinni er vísað eitthvert annað“.

Áfram hélt forsætisráðherrann að gagnrýna fyrri fjármálastefnu og sagði: „Því hefur nú  
stundum verið haldið fram að vinstri og hægri séu úrelt hugtök í pólitískri umræðu, en þetta  
eru lykilhugtök þegar við ræðum stefnumótandi plagg á borð við þá ríkisfjármálastefnu sem  
hér hefur verið lögð fram. Hún endurspeglar í grundvallaratriðum muninn á vinstri og hægri,  
því hún er íhaldssöm. Hér er ekki lögð til aukin tekjuöflun til lengri tíma.“

Því er skemmst frá því að segja að fjármálastefna ríkisstjórnar Katrínar Jakobsdóttur er  
svo að segja sú sama og hún gagnrýndi með þeim orðum að stefnan væri of íhaldssöm sem  
bæri vott um hægri sinnaða aðhaldspólitík og að ekki væri hugað að tekjuöflun til lengri tíma.

Sé litið til fleiri ummæla forsætisráðherrans á fyrri stefnu kemur eftirfarandi fram: „Af  
hverju hef ég áhyggjur af þessum fjármálaeðlum? Jú, ég tel að þær bindi mjög hendur  
framkvæmdarvaldsins og löggjafarvaldsins til þess að taka ákvarðanir um innspýtingu í þau  
kerfi sem við teljum að þarfnist innspýtingar. Við sjáum það strax á þessari tillögu sem ég  
benti á áðan í stuttu andsvari að hún er mjög aðhaldssöm. Hér er lögð til mjög aðhaldssöm  
stefna.“

Áfram heldur Katrín Jakobsdóttir að greina fyrri stefnu sem er „keimlík“ þeirri stefnu sem  
hún leggur síðan sjálf fram sem forsætisráðherra en í ræðu sinni í fyrra sagði hún: „Mér er  
til efs um að minni hlutinn, a.m.k. ekki Vinstri hreyfingin – grænt framboð, muni kvitta upp  
á þessa stefnu.“

Það kom síðan á daginn að Vinstri græn kvittuðu ekki upp á þessa fjármálastefnu fyrri  
ríkisstjórnar en þau munu svo sannarlega gera það nú. Og það sem var „spennitreyja“ fyrir  
ári er víst eitthvað allt annað nú. Það sem var „hægri sinnuð aðhaldspólitík“ eða „íhaldssamt“  
fyrir nokkrum mánuðum er það víst ekki lengur.

Það getur margt breyst við að fá þrjá ráðherrastóla.

Lítum núna aðeins á það sem Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, núverandi fulltrúi Vinstri  
grænna í fjárlaganefnd, sagði um fjármálastefnu fyrri ríkisstjórnar. „Tillagan um fjármála-  
stefnu fyrir árin 2017–2022 ber þess merki að hvorki er ætlunin að bregðast við þenslu í  
efnahagslífinu með sértækum aðgerðum né að styrkja tekjugrunn ríkisins. Það þarf ekki að  
orðlengja um það að þarna getur að líta eindregin birtingarform hægri stefnunnar sem réðu  
ferð þegar fjármálastefna síðustu ríkisstjórnar var gerð og gera það ekki síður nú þegar önnur  
útgáfa hennar birtist.“

Fulltrúi Vinstri grænna í fjárlaganefnd sagði einnig í fyrra eftirfarandi: „En þótt margt  
megi finna að lögum um opinber fjármál og að þessari þingsályktunartillögu um fjármála-  
stefnu fyrir komandi ár þá skiptir hitt þó mestu að beiting þessara tækja stjórnast nú af skefja-  
lausri hægri stefnu þar sem sífellt er hogað lengra frá markmiðum velferðarsamfélagsins.  
Slíka stefnu væri algjörlega fráleitt að styðja.“

Og nú liggur fyrir þriðja útgáfan af þessari stefnu sem Vinstri græn allt í einu styðja.

Enn annar þingmaður Vinstri grænna, Kolbeinn Óttarsson Proppé, talaði um „heimsþekkta sveltistefnu“ í ræðu sinni um fjármálastefnu fyrri ríkisstjórnar. Þar sagði hann einnig: „Og ég vil ekki sjá það samfélag sem teiknað er upp í þessari fimm ára fjármálastefnu.“

Þetta gerist vart skýrara en samt stendur þessi þingmaður fyrir stefnu sem er nánast sú sama og hann gagnrýndi svona harðlega í fyrra. Sá þingmaður sagði einnig eftirfarandi: „Ég ber ekki eins mikla virðingu fyrir fólki sem segir eitt fyrir kosningar og annað eftir þær.“

Það er nefnilega það.

### **Stefnan er ógn við stöðugleikann.**

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra og er sjálfstætt í störfum sínum. Mat þess á fjármálastefnunni hefur því talsvert vægi en það er skemmst frá því að segja að fjármálaráð gefur fjármálastefnu þessarar ríkisstjórnar falleinkunn að mati 1. minni hluta. Í raun staðfestu fulltrúar fjármálaráðuneytisins á fundi nefndarinnar að fjármálaráð hefði gert um 80 athugasemdir og ábendingar við fjármálastefnuna.

Í umfjöllun fjármálaráðs um efnahagsleg úrlausnarefni stefnunnar er hún sögð einkennast af frásögn og lýsingu. Þar er hvorki að finna greiningu né mögulegar lausnir á hinum efnahagslegu úrlausnarefnum eins og segir í álitum fjármálaráðs.

ASÍ telur það andstætt markmiðum laganna um góða, styrka og ábyrga hagstjórn að Alþingi hunsi ítrekað ábendingar í umsögnum fjármálaráðs.

Viðskiptaráð kallar þá eftir meira gagnsæi á forsendum fjármálastefnunnar og að hún byggist á varfærnara mati á efnahagsþróuninni.

Viðamesta athugasemd fjármálaráðs varðandi stefnuna snertir hins vegar stöðugleikann eins og þar segir beinum orðum. Stjórnvöld túlka hér grunngildi um stöðugleika sem forsendu fyrir hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta. Að mati 1. minni hluta er stöðugleika stefnt í hættu með þessari stefnu og eru fjölmargir hagsmunaaðilar sammála því mati.

Ekki eru tekjugrunnar ríkisins tryggðir á sama tíma og viss útgjöld eru boðuð. Við þensluaðstæður leiðir aukid aðhald opinberra fjármála til þess að það dregur úr þörf á hærri vaxtastigi og öfugt.

Samtök iðnaðarins vekja sérstaklega athygli á þessu atriði og segja: „Ekki er hægt að segja að á þessum tíma hafi fjármálastefna hins opinbera og peningastefnan gengið í takt. Of lítið aðhald hefur verið í opinberum fjármálum sem hefur velt byrði hagstjórnar yfir á peningastefnuna sem birst hefur í hærri stýrivöxtum bankans en ella hefði þurft.“

Útgjaldaákvæðanir sem eru ekki fullfjármagnaðar yfir hagsveifluna fela í sér að leiðréttur frumjöfnuður dregst saman og það slaknar á aðhaldi. Hið sama á við um sértæka lækkun tekna sem ekki haldast í hendur við samsvarandi útgjaldalækkun.

Til að viðhalda því aðhaldsstigi sem stefnan boðar hefði þurft að draga úr útgjöldum eða auka skatttekjur svo afgangurinn yrði meiri en lagt var upp með og hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður héldist óbreyttur. Þegar stofnað er til varanlegra útgjalda verður að tryggja öflun tekna á móti svo að stuðlað sé að sjálfbærni. Það er ekki gert að mati 1. minni hluta.

Í þessu samhengi er vert að minna á orð fjármálaráðs úr álitgerð þess en þar sagði að svo virtist sem stjórnvöld væru að stíga lausar á bensínjöfina þegar þau ættu að vera að bremsa og áfram yrði slakað á aðhaldsstiginu. Nú virðist sem verið sé að gefa aftur í á sama tíma og óvissan hefur aukist eins og segir í álitum fjármálaráðs.

Skattalækkun á tímum mikillar framleiðsluspennu getur vart talist framlag til stöðugleika í efnahagsmálum nema hún sé sett í samhengi við annað segir á öðrum stað í umsögnum fjármálaráðs. Slíkt er ekki gert í stefnunni. Gróflega má áætla að hvert prósentustig í grunnþrepi tekjuskatts svári til 10–15 milljarða kr. í tekjum hins opinbera.

Í þessu sambandi segir fjármálaráð: „Lækkun skatta við þessar aðstæður leiðir til aukinnar verðbólgu og er þar að auki þensluhvetjandi þ.e. ef önnur tekjuöflun er ekki aukin eða dregið úr útgjöldum hins opinbera á sama tíma. Stefnan útlistar engar slíkar aðgerðir.“

ASÍ segir: „Samkvæmt stefnunni á fyrst og fremst að auka útgjöld með því að draga úr afgangi af ríkisrekstrinum á sama tíma og dregið er úr tekjuöflunaráformum fyrri ríkisstjórnar, engin áform virðast vegar uppi um að styrkja tekjugrunn ríkisins til frambúðar til að standa undir auknum útgjöldum. Ríkisstjórnin ætlar því að draga úr aðhaldi í opinberum fjármálum og getu þeirra til að standa undir útgjöldum til frambúðar. Hætt er við því að ef hægir á í efnahagslífinu munu tekjur ríkissjóðs ekki duga til að fjármagna núverandi útgjöld og við blasir niðurskurður eða aukin skattheimta þvert á hagsveifluna.“

Fjármálaráð bendir sérstaklega á eftirfarandi atriði: „Aukning útgjalda sem jafnframt felur í sér að aðhaldsstigi sé viðhaldið við þensluáðstæður kallar á frekari tekjuöflun eða niðurskurð annarra útgjalda eða blöndu beggja. Ef stjórnvöld gera hvorugt felur það í raun í sér að þau velta ábyrgðinni yfir á stjórn peningamála, að öðru óbreyttu.“

Þessi orð tekur 1. minni hluti heils hugar undir.

### **Stefnan er óraunsæ.**

Að áliti fjármálaráðs kallar gerð fjármálastefnunnar á að pólitískar áherslur birtist þar með markvissari hætti en hér er gert. Fjármálaráð hefur í fyrri álitsgerðum sínum bent á að nauðsynlegum innviðum sé ábótavant til að framkvæmd laga um opinber fjármál gangi snurðulaust fyrir sig í stefnumörkuninni. Þá gagnrýndi fjármálaráð skort á sviðsmynda greiningum og marksvissari notkun talnaefnis. Einnig gerir fjármálaráð alvarlegar athugasemdir við að áætlunin tekur ekki mið af hagsveifluleiðréttingu. Sem fyrr er bent á getur vinnuferill stjórnvalda við gerð fjármálastefnunnar sett þau í spennitreyju.

Stefnan er ekki einungis birtingarform stefnumörkunar stjórnvalda, hún þarf líka að vera raunsæ. Raunsæi er hins vegar ekki eitt grunnilda laga um opinber fjármál. Fjármálaráð og fleiri umsagnaraðilar benda á að mjúkar lendingar eru undantekning fremur en regla í íslensku efnahagslífi og því telur fjármálaráð að æskilegt væri að í stefnunni væri að finna greiningu á afleiðingum þess ef aðstæður yrðu aðrar en gert er ráð fyrir í Þjóðhagsspá Hagstofunnar.

Viðskiptaráð segir í umsögn sinni: „Efnahagsspáin sem fjármálastefnan byggir á er afar bjartsýn og gerir ráð fyrir fordæmalausu hagvaxtarskeiði. Vafasamt er að byggja grunnstef opinberra fjármála á svo bjartri sviðsmynd og ábyrgara væri að hafa vaðið fyrir neðan sig.“

Samtök iðnaðarins ganga svo langt að segja að bæði útreikningur fjármálastefnunnar og efnahagsspáin sé óraunsæ og ótrúverðug. Fulltrúi Samtaka fjármálafyrirtækja kallaði stefnuna á fundi nefndarinnar „draumsýn“.

Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar er því víða gagnrýnd fyrir að vera óraunsætt og ótrúverðugt plagg og er það mjög ámælisvert að bjóða þingi og þjóð upp á slíkt.

### **Skortur á innviðauppbyggingu.**

Þá vekur athygli að fjármálaráð hefur sérstök orð um nauðsyn á innviðafjárfestingu en sé slík fjárfesting látin sitja á hakanum er hætt við að það komi á endanum niður á framleiðni og þar með lífskjörum auk sjálfbærni innviða.

Í þessu sambandi segja Samtök iðnaðarins að það skjóti „skökku við að leggja áherslu á sjálfbærni og ábyrgð gagnvart næstu kynslóð á sama tíma og skuldasöfnun vegna afskrifta í innviðum er eins mikil og raun ber vitni. Uppsöfnuð viðhaldspörf verður þá skuld næstu kynslóðar. Arðsemi innviðafjárfestinga er mikil ef rétt er haldið á spilunum og útgjald-

aukning helgast af varfærni. Í því ljósi er umhugsunarvert að ekki sé beitt neinni kerfisbundinni forgangsroðun í veitingu fjár til t.d. samgönguinnviða.“

Í fjármálastefnunni er ekki að finna umfjöllun um hvernig stuðla megi að aukinni framleiðni sem þó ætti að vera eitt af meginviðfangsefnum stjórnvalda.

Tekjustofnar ríkisins hafa á undanförnum 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 hagsveifluna. Það er framtíðarsýn sem er óásættanleg og stefna sem samræmist ekki grunn-gildum laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika og festu.

1. 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 á tvennan hátt, annars vegar þannig að ríkisfjármálin spenni á móti uppsveiflu í atvinnulífinu á tekjuhliðinni og hins vegar að ráðist verði í brýnar úrbætur, m.a. á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála, húsnæðismála og almannatrygginga og í stuðningi við barna-fjölskyldur með markvissum fjármögnuðum aðgerðum. Efnahagslegur stöðugleiki er mikilvægur en það er félagslegur stöðugleiki einnig. Þetta tvennt verður að fara saman.

Alþingi, 19. mars 2018.

Ágúst Ólafur Ágústsson.