

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Breytingar á fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar eru alvarlegur áfellingisdómur yfir hagstjórn ríkisstjórnarinnar. Stefnan átti að duga í fimm ár en hún lifði í um eitt ár. Hið sjálfstæða fjármálaráð talar um veikleika í hagstjórn og skort á vönduðu verklagi.

Samfylkingin tekur svo sannarlega undir þau orð og telur hagstjórn undir stjórn Sjálfstæðisflokksins fullreynda og í raun vera dýrkeypta fyrir venjuleg heimili og fyrirtæki í landinu.

Fyrirsjáanleg mistök.

Margt af því sem hér er verið að bregðast við var fullkomlega fyrirsjáanlegt. Í nefndaráliti þessa 1. minni hluta fyrir rúmu ári stóð:

„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 fjármálastefna 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 grunnildin um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi“.

Í umsögn sinni um fjármálastefnuna frá því í fyrra sagði Viðskiptaráð: „Efnahagsspáin sem fjármálastefnan byggir á er afar bjartsýn og gerir ráð fyrir fordæmalausum hagvaxtar-skeiði. Vafasamt er að byggja grunnstef opinberra fjármála á svo bjartri sviðsmynd og ábyrg-ara væri að hafa vaðið fyrir neðan sig“.

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

Þetta kom fram í nefndaráliti þessa 1. minni hluta þegar þessi sama fjármálastefna og hér er verið að breyta var rædd. Það er því ekki hægt að segja að neitt hafi komið hér á óvart og sigldu ríkisstjórnarflokkarnir í raun meðvitað sofandi að feigðarósi.

Hið sjálfstæða fjármálaráð gerði meira að segja um 80 athugasemdir og ábendingar um fjármálastefnuna í fyrra.

Þá má velta fyrir sér til hvers fjármálastefna er í raun og veru og hvernig bæta megi þetta mikilvæga tæki. Er í fjármálastefnunni mörkuð nægileg skýr sýn á framtíðina og er ljóst af henni hvernig þjóðfélag stjórnvöld vilja sjá í ljósi ríkisfjármála og þróunar þeirra?

Mesti viðsnúningur í 30 ár að hruninu undanskildu.

Stefnan byggðist á samfelldum hagvexti í 13–14 ár sem hefur nánast aldrei gerst í Íslands-sögunni. Nú er hagvaxtarskeiðinu lokið og samdráttur er hafinn. Í raun erum við að horfa á mesta viðsnúning í hagkerfinu í tæp 30 ár að hruninu undanskildu.

Sveiflan er um 100 milljarðar kr. til hins verra og versnar afkoma hins opinbera um 40 milljarða kr. í ár og á hverju ári um 40–46 milljarða kr. næstu fimm árin að öllu óbreyttu. Til samanburðar væri hægt að afnema krónu á móti krónu skerðinguna hjá öryrkjum þrisvar sinnum fyrir þá upphæð eða sexfalda fjármunina í loftslagsáætlun stjórnvalda eða fjórfalda allt barnabótakerfið eða tvöfalda alla fjármuni sem renna til háskólanna.

Samkvæmt spá Hagstofunnar vinnur hagkerfið ekki upp framleiðslutapið á næstu árum þótt hagvöxtur verði nærri 2,5% það sem eftir lifir tímabils áætlunarinnar. Að undanskildum árunum eftir bankahrunið er þetta fyrsta árið frá 1992 þar sem hagvöxtur er neikvæður. Þá er þetta enn fremur frávík um tæplega 3 prósentustig í hagvexti frá spám sem lágu til grundvallar gildandi fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum ársins 2019. Áhrifin af breyttum efnahagshorfum á afkomuhorfur hins opinbera eru umtalsverð.

Samanlagt lækkar áætluð uppsöfnuð heildarafkoma hins opinbera á árunum 2019–2024 úr 228 milljörðum kr. í framlagðri fjármálaáætlun og verður neikvæð um 27 milljarða kr. á sama tímabili ef ekki verður gripið til aðgerða. Eitt af megin skilyrðum fjármálastefnunnar og fjármálaáætlunarinnar samkvæmt lögum um opinber fjármál er að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og ljóst að þessi neikvæða afkoma samræmist ekki framangreindri fjármálareglu eins og segir í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Þótt hér sé verið að fjalla um fjármálastefnu en ekki fjármálaáætlun þá helst þetta tvennt að sjálfsögðu í hendur. Í fyrirhuguðum breytingum á fjármálaáætlun er ljóst að höggin eru látin dynja á öryrkjum, skólum, sjúkrahúsum og heilsugæslu, umhverfismálum, nýsköpun og þróunarsamvinnu og er fjallað um það í öðru nefndaráliti þessa 1. minni hluta um fjármálaáætlunina.

Þá vekja athygli þau nýmæli ríkisstjórnarflokkanna að innleiða svokallað „óvissusvigrúm“ sem í raun gerir ráð fyrir halla á rekstri hins opinbera næstu árin.

Fjármálaráð telur að sveigjanleiki eigi að birtast í fjármálastefnu og er hægt að taka undir það. Þá hefur fjármálaráð bent á að stjórnvöld hafi ekki alltaf gefið grunnildum tilhlýðilegt vægi í verklagi og umfjöllun.

Óskhyggja og veikar forsendur ... aftur.

Stefnan er ekki einungis birtingarform stefnumörkunar stjórnvalda, hún þarf líka að vera raunsæ. Raunsæi er hins vegar ekki eitt grunnilda laganna um opinber fjármál. Fjármálaráð og fleiri umsagnaraðilar hafa bent á að mjög 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.

Fjármálaráð hefur áður bent á að íslenskar hagspár byggjast á einsleitum líkönum enda er líkan Seðlabanka Íslands og Hagstofunnar nánast hið sama og spárnar eru þar af leiðandi einsleitar.

Það er alveg ljóst að forsendur fjármálastefnunnar eru enn of bjartsýnar. Fjármálastefnan byggist í raun á bjartsýnustu hagspánni sem kemur frá Hagstofunni en 1. minni hluti fjárlaganefndar minnir á að skv. 8. gr. laga um opinber fjármál má hafa til hliðsjónar fleiri spár en Þjóðhagsspá Hagstofunnar.

Forsendurnar eru m.a.:

- Gengi krónunnar á að haldast nánast óbreytt næstu fimm árin sem er aldrei að fara að gerast.
- Verðbólgan á að vera svipuð og spáð hafði verið sem er ekki að fara að gerast.
- Hagvöxtur á að taka mjög fljótt við sér sem er ekki að fara að gerast heldur.
- Atvinnuleysi á að breytast lítið frá fyrri spám þrátt fyrir talsverða erfiðleika í ferðaþjónustunni, loðnubrest og aðra þætti. Hvert aukið prósentustig í atvinnuleysi kostar um 6,5 milljarða kr. Einungis í mars urðu 1.600 manns atvinnulaus og samsvarar það öllum vinnumarkaðnum á Ísafirði.
- Áhrif hinna svokölluðu lífsskjarasamninga á launavísitölu eru einungis 0,9% hækkun fyrir árið 2020 frá því sem áætlað var. Einnig vekur athygli hversu lítil áhrif hinir svokölluðu lífsskjarasamningar eru taldir hafa á fjármálaáætlunina sem var kynnt mánuði á undan samningunum. Í nýrri umsögn fjármálaráðs um breytingar á fjármálastefnu segir einnig að kjarasamningar hafi verið hóflegri en ráð var gert fyrir.
- Olíuverð á ekki að breytast næstu fimm árin.

Greiningaraðilar og fjármálaráð telja að samdrátturinn verði hugsanlegri meiri og vari lengur en Þjóðhagsspá gerir ráð fyrir. En 1. minni hluti vekur þó athygli á því að enn eru hagspár frekar bjartsýnar og óttast að samdrátturinn verði meiri en þessar breytingar á fjármálastefnu gera ráð fyrir. Og þá erum við í vondum málum.

Fjármálaráð segir: „Nýjar upplýsingar eru sífellt að koma fram en engar þeirra gefa tilefni til þess að telja að horfur verði hagfelldari en Hagstofan spáir fyrir um. Frekari blikur eru á lofti í ferðaþjónustu. Það er líka umhugsunarefni hversu fljótt jafnvægi næst á nýjan leik miðað við spá Hagstofunnar um hagvöxt fyrir næsta ár.“

Tekjuúrræði vanrækt.

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 almennt 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.

Fjármálaráð hefur áður vakið sérstaklega athygli á að tekjustofnar ríkisins eru veiktir og dregið sé úr aðhaldi. Þá hefur fjármálaráð sagt að verði fjárfesting í innviðum „látin sitja á hakanum sé hætt við að það komi á endanum niður á framleiðni og þar með lífskjörum auk sjálfbærni innviða“ og tekur l. minni hluti undir þau orð.

Þetta er allt saman gert á sama tíma og veiðileyfagjöldin eru lækkuð niður í svipaða upphæð og tóbaksgjöldin skila, lækkun bankaskatts er enn í forgangi og við höldum enn í lágsta fjármagnstekjuskatt á Norðurlöndunum.

Í umsögn sinni um nýja fjármálaáætlun sagði Alþýðusamband Íslands eftirfarandi: „Samhliða þessu hafa tekjustofnar markvisst verið veiktir s.s. með afnámi auðlegðarskatts, lækkun veiðigjalda og lækkun á neyslusköttum og tollum auk þess sem stjórnvöld hafa látið hjá líða að sækja auknar tekjur t.d. til ferðþjónustunnar. Sá vandi sem nú blasir við er ekki ófyrir-séður og hefur ASÍ ítrekað haft uppi varnaðarorð um að afleiðingar þessa muni verða þær að þegar hægir á í efnahagslífinu munu tekjur ríkissjóðs ekki duga til að fjármagna nauðsynleg útgjöld. Til að halda afkomu ríkissjóðs innan fjármálastefnunnar blasi við aðhald og niður-skurður í ríkisrekstrinum.“

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að til þess að treysta megi efnahagslegan stöðugleika og félagslega velferð þurfi stjórnvöld að beita sér með tvíþættum hætti. Annars vegar þannig að ríkisfjármálin vinni á móti niðursveiflu í atvinnulífinu og hins vegar verði ráðist í brýnar úrbætur, m.a. á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála, húsnæðismála og almannatrygginga og í stuðningi við barnafjölskyldur, með markvissum fjármögnuðum aðgerðum.

Efnahagslegur stöðugleiki er mikilvægur en það er félagslegur stöðugleiki einnig. Þetta tvennt verður að fara saman.

Alþingi, 13. júní 2019.

Ágúst Ólafur Ágústsson.