

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025.

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

Trúverðugleiki og skuldasöfnun.

Mikilvægt er að stöðva skuldasöfnun ríkisins sem hefur aukist verulega vegna veirufaraldursins. Í áætluninni er gert ráð fyrir því að skuldasöfnunin stöðvist árið 2025. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðherra frá 15. desember sl. til fjárlaganefndar kemur m.a. fram að ekki verði við það unað að skuldir haldi áfram að vaxa samhliða miklum hallarekstri enda gangi það gegn grunngildi laga um opinber fjármál um sjálfbærni opinberra fjármála. Sett er fram meginmarkmið um að stöðva hækkan skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir lok árs 2025 en til þess þarf að ná fram afgangi af frumjöfnuði ríkisins, sem er fyrir fjármagnskostnað.

Ekki verður séð að markmiði ríkisstjórnarinnar um að skuldasöfnunin verði stöðvuð 2025 verði náð þar sem rekstur ríkisins nær ekki að fjármagna að fullu vaxtagjöldin innan þeirra tímamarka sem ráðherra tilgreinir í bréfi sínu til nefndarinnar. Því má gera ráð fyrir að taka þurfi lán fyrir þeim. Því verður ekki betur séð en að skuldasöfnun ríkisins haldi áfram eftir 2025 samkvæmt niðurstöðu heildarjafnaðar ríkisins.

Þá kemur einnig fram í bréfinu að aðhaldsráðstafanir skipti jafnt á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs en hafi ekki verið útfærðar í áætluninni að öðru leyti, hvorki hvað varðar einstaka tekjustofna né málefnavið. 3. minni hluti bendir á að eitt af markmiðum fjármálaáætlunar er að leggja fram vel ígrundaða stefnu ríkisstjórnarinnar og því sé það ekki í anda laganna að útfæra ekki jafn mikilvægar forsendur og áætlunin byggist á. Á þessu stigi er því algerlega undir hælinn lagt að stefnan nái fram að ganga. 3. minni hluti telur að hér þurfi ráðherra að gera mun betur til að tryggja trúverðugleika stefnunnar því ekki þarf að fjölyrða um hversu miklu máli trúverðugleiki hennar skiptir. Stefna sem fáir trúá á er ólíkleg til að ná fram að ganga. Mikilvægt er að viðhalda aga í opinberum fjármálum en þó þannig að nauðsynlegur sveigjanleiki sé til þess að bregðast við framtíðaráföllum.

Þá vekur athygli að gert er ráð fyrir að afkomuþróunin rúmist innan markmiða fjármálastefnu en gert sé ráð fyrir að nýta strax um helming þess óvissusvigrúms sem til skiptanna er strax á næsta ári.

Þrátt fyrir töluberða breytingu á spá um hagvöxt fyrir næsta ár er spá um atvinnuleysi á næsta ári sú sama og í uppfærðri fjármálastefnu eða um 6,7%. Töluberðar líkur eru á að atvinnuleysi geti orðið meira á næsta ári ef hagvaxtarhorfur hafa versnað. Fyrir liggja dekkri spár um atvinnuleysi eins og spá Seðlabankans frá 1. nóvember sl. 3. minni hluti telur að vanmat sé á útgjöldum til atvinnuleysisbóta í þessari áætlun og þau gætu farið yfir 100 milljarða kr. næstu tvö árin. Það er því ákaflega mikilvægt að efla sköpun starfa og ríkisstjórnin verður að hafa trúverðuga stefnu hvað það varðar.

Úthald ríkissjóðs ekki endalaust.

Skuldasöfnun ríkissjóðs er mikið áhyggjuefni. Lán þarf alltaf að greiða til baka. Samkvæmt þessari áætlun koma skuldir ekki til með að hætta að hækka fyrr en árið 2025 sem hlutfall af landsframleiðslu. 3. minni hluti dregur í efa að það gangi eftir eins og að framan greinir. Sú hætta er fyrir hendi að skuldahlutfall ríkis og sveitarfélaga geti verið komið í 65% af landsframleiðslu á þessum tímapunkti ef ekki verður gripið til ráðstafana. Það er gríðarleg breyting til hins verra á skömmum tíma. Hér skiptir því öllu að örva hagvöxt og það er langur tími og áhyggjuefni að það skuli taka fimm ár að ná jafnvægi í ríkisfjármálum ef það á annað borð næst. Uppfærð fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs verði neikvæð um 325 milljarða kr. á næsta ári og 909 milljarða kr. á árunum 2021–2025. Verði óvissusvigrúmið nýtt að fullu eins og heimild er til samkvæmt nýrri fjármálastefnu verða skuldir ríkissjóðs komnar í um 2.000 milljarða kr. á fæeinum árum.

Þó að dregið hafi úr óvissu um þróun efnahagsmála í kjölfar jákvædra fréttu af bóluefnum, sem gagnist gegn veirufaraldrinum, varar fjármála- og efnahagsráðuneytið við því að hagþróunin árið 2021 geti orðið nokkuð óhagstæðari en þær spár sem liggja til grundvallar fjármálastefnunni. Ástæðu þessa er einkum að leita í óvissu um fjölda ferðamanna á árinu. Nái ferðaþjónustan sér á strik eru líkur á kröftugum hagvexti 2022 og 2023 nema frekari áföll séu í farvatninu. Þó að ráðherra telji sig hafa mætt áhættunni af óhagstæðari hagþróun með mótvægisáðgerðum er ljóst að svigrúm til frekari viðspyrnu fer þverrandi. Vandséð er að ríkissjóður geti haldi úti frekari mótvægisáðgerðum dragist kreppan á langinn.

Útgjöld aukast hratt – skortur á árangursmælingum.

EKKI liggar fyrir í fjárlagafrumvarpinu né er þess getið í fjármálaáætlun hvaða árangri aðgerðapakkar ríkisstjórnarinnar vegna veirufaraldursins, upp á tugi milljarða, hafa skilað þráttr fyrir að lög um opinber fjármál kveði á um að meta beri árangur af þeim aðgerðum. Aðgerðir ríkisstjórnarinnar einkenndust um margt af örvaentingu og voru ekki nægilega vel undirbúnar eins og við sáum svo glögglega þegar stöndug fyrirtæki fóru að nýta sér úrræði eins og hlutabótaleiðina án þess að þurfa á þeim að halda. Hér var undirbúningur laganna einfaldlega ófullnægjandi.

Nú við síðari umræðu er gert ráð fyrir 63 milljarða kr. hækkun fjárhheimilda á árinu 2021 frá fyrri umræðu. Þar af vega ákvarðanir ríkisstjórnarinnar tæplega 48 milljörðum kr., hagrænar eða kerfislægar breytingar nema tæplega 6,3 milljörðum kr., bundin útgjöld 4,7 milljörðum kr. og launa- og verðlagsbætur 1,7 milljörðum kr.

Alþingi á einungis frumkvæði að rúmlega 2 milljörðum kr. af tæplega 63 milljarða kr. hækkun fjárhheimilda, sem á sér stað milli umræðna. Af þessu má sjá að hlutverk Alþingis sem fjárveitingavalds er í raun og veru óverulegt og vekur það upp spurningar um hverju hin mikla vinna fjárlaganefndar og þingsins er að skila, sé horft til þeirra tillagna og frumkvæðis sem verður til innan þingsins sjálfss.

Í áðurnefndu minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðherra kemur réttilega fram að Hagstofa Íslands ber ábyrgð á gerð þjóðhagsreikninga og hagskýrslna um opinber fjármál sem m.a. felur í sér ábyrgð á túlkun og innleiðingu þeirra staðla og reglna sem um gerð þeirra gilda. Um er að ræða GFS-hagskýrslustaðla samkvæmt Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Ráðherra ber ábyrgð á framsetningu ríkisreiknings en sá reikningur er endurskoðaður af Ríkisendurskoðun og hlýtur því faglega umfjöllun óháðra sérfræðinga á grundvallaratriðum ríkisfjármálanna. Hins vegar eru þjóðhagsreikningarnir ekki endurskoðaðir af neinum hlutlausum aðila. 3. minni hluti telur að ráðuneytið þurfi að hugleiða það að komið verði á fót sambærilegu gæðaeftirliti við gerð þjóðhagsreikninga og hagskýrslna og felst í endurskoðun ríkis-

reiknings af óháðum aðila. Mikilvægt er að báðar framsetningar séu yfirlarnar af til þess bærum hlutlausum aðila.

Breytt flokkun ríkisaðila í fjárlögum.

Alls hafa 24 stofnanir sem áður voru flokkaðar utan hins opinbera verið endurflokkaðar og teljast nú innan þess, þ.e. rekstur og efnahagsrekningur þessara aðila mun teljast til hefð-bundins reksturs ríkisins og sveitarfélaga og koma fram í opinberum hagtölum. Hér er m.a. um að ræða Láanasjóð íslenskra námsmanna og Menntasjóð námsmanna og flokkun Íbúðaláanasjóðs fram til ársins 2019 og Húsnæðissjóðs og ÍL-sjóðs. Er þessi flokkun í samræmi við álitsgerðir Evrópsku hagstofunnar. Umfang breytinganna er verulegt en með þeim munu eignir og skuldir teljast með öðrum eignum og skuldum ríkisins og hleypur umfangið á efna-hagsrekningnum á hundruðum milljarða króna. Einnig munu fjármagnstekjur og gjöld stóraukast þar sem hér er um að ræða umsvifamikla láanasjóði. Eins og fram kemur í minnisblaði ráðherra er ljóst að þessar breytingar munu hafa áhrif á þau tölulegu skilyrði sem eru í lögum um opinber fjármál því að skuldir hins opinbera samkvæmt núverandi skilgreiningu munu fara langt umfram þau 30% sem löginn kveða á um. Ráðherra vinnur nú að úrlausn þeirra vandamála sem hér er tæpt á. 3. minni hluti hefði talið að fyrrgreind fyrirtæki og stofnanir hins opinbera hefðu þegar átt að vera komin inn í samstæðureikning ríkisins og því hefðu þessi áhrif fyrir löngu átt að vera komin fram í samstæðuuppgjöri ríkisins.

Vinna við fjármálaáætlun hefur farið fram við óvenjulegar aðstæður þar sem miklar og flóknar breytingar eiga sér stað milli umræðna. Breytingar eru ekki lagðar fram til kynningar heldur afhentar um leið og þær eru kynntar á nefndarfundi. Á sama tíma eru langir þingfundir og því lítið svigrúm til að kynna sér þær áður en málid fer til umræðu í þingsal. 3. minni hluti telur að málid hefði getað fengið vandaðri umfjöllun af hálfu nefndarinnar ef rýmri tími gæfist til að rýna öll gögn málsins, sérstaklega í ljósi þess að áætlunin var uppfærð með mjög skömmum fyrirvara fyrir nefndarmenn fjárlaganefndar. Oft hefur verið bent á nauðsyn þess að gefa góðan tíma til undirbúnings funda í fjárlaganefnd gegnum árin en ekki verður séð að neinn vilji sé til að breyta ferlinu til hins betra, hvað þá í fordæmalausum aðstæðum efna-hagsmála.

Efnahagsbatinn gæti dregist á langinn.

Helsta áskorun stjórnvalda í fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 er að snúa við miklum hallarekstri, eigi síðar en á lokaári áætlunarinnar. Mikill halli á ríkissjóði í einhver ár hefur margvíslegar neikvæðar afleiðingar fyrir þjóðarbúið. Skattalækkanir verða væntanlega skammgóður vermir nema hagvöxtur verði þeim mun meiri, sem verður að teljast ólíklegt, og er það staðfest í áætluninni þegar segir: „Ólíklegt er þó að vöxturinn verði slíkur að ekki þurfi að grípa til aðgerða að einhverju marki til að stöðva skuldavöxt.“

Hagvöxtur á Íslandi hefur verið sveiflukennndari en nágrannajóða okkar enda hagkerfið lítið og opið. Áfall í okkar stærstu atvinnugrein, ferðaþjónustunni, hefur haft veruleg áhrif á hagvöxt og þróun hans. Fyrir skömmu breytti Alþingi fjármálastefnunni á þann veg að hún leyfir nú meira svigrúm til útgjalda án fjármögnunar. Hún leyfir meiri skuldasöfnun og halli ríkisins má þannig ná að hámarki 7–16% af landsframleiðslu.

Almennt séð á skuldsetning hins opinbera einungis að standa undir fjárfestingum og skattar að standa undir rekstri og tilfærslum. Ljóst er að í fjármálastefnunni er aukin skuld-setning notuð til að fjármagna að hluta rekstur og tilfærslur. Ekki kemur fram þar hve mikið af skuldaaukningu tengist fjárfestingu. Verðbólga er í vexti og fylgjast þarf mjög vel með þróun hennar í þeim aðstæðum sem við erum í. Ef Seðlabankinn nýtir sér peningastefnuna

til að reyna að hafa áhrif á hagvöxt, atvinnuleysi og raunvexti með því að þenja efnahagslífið kerfisbundið þá veldur það óstöðugleika og stöðugt vaxandi verðbólgu. Hér er nauðsynlegt að feta hinn gullna meðalveg. Umfangsmikil lántaka hins opinbera er fyrirsjáanleg. Huga þarf að því að fjármálastefna og peningastefna vinni vel saman og hið opinbera ýti ekki út einkafjárfestingum með umsvifum sínum á lánamarkaði og meira mætti fjalla um samspil fjármálastefnu og peningastefnu í þessari fjármálaáætlun.

Athygli vekur að heildarútgjöld til sjúkrahúsþjónustu fara lækkandi í fjármálaáætlun eftir 2023 en OECD reiknar með að útgjöld til heilbrigðisþjónustu á Íslandi þurfi að hækka á næstu árum, t.d. vegna fjölgunar aldraðra. Vissulega byggist lækkunin á því að framkvæmdum við nýjan Landspítala muni ljúka á tímabilinu en hafa verður ráðrúm til að mæta fyrirsjáanlegum auknum útgjöldum til heilbrigðisþjónustu og á því er ekki tekið í þessari áætlun.

Fjárlög og fjármálaáætlun lituð af kosningum á næsta ári.

Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að hagvöxtur verði strax á nýju ári og ferðabjónustan taki við sér á ný er ekki dregið úr útgjöldum. Að því leyti má segja að fjárlög fyrir árið 2021 og fjármálaáætlun 2021–2025 séu lituð af kosningunum sem fram undan eru. Lagt er í hendur næstu ríkisstjórnar að ná niður halla ríkissjóðs. Ríkisstjórnin sem á níu mánuði eftir af stjórnarsetu sinni telur mikilvægt að sett verði skýr og raunhæf stefnumið um að stöðva hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu eigi síðar en á lokaári fjármálaáætlunarinnar og rjúfa með því vítahring hallareksturs og skuldasöfnunar til að endurheimta styrka fjárhagsstöðu hins opinbera, eins og segir í fjármálaáætluninni. Ríkisstjórnin þorir hins vegar ekki að mæta miklum halla með því að draga úr umsvifum og þeirri sóun sem ríkir í ríkisrekstrinum eins og fjármála- og efnahagsráðherra hefur marg oft nefnt. Til þess er ofstatt til kosninga.

Gera verður eðlilega kröfu um skilvirkni og hagræðingu í allri starfsemi hins opinbera og á það skortir í þessari fjármálaáætlun. Það er auðveldlega hægt að gera án þess að það bitni á þeim sem þurfa aðstoð í erfiðleikum og miklu atvinnuleysi. Að það taki fimm ár að ná jafnvægi í fjármálum ríkisins er mjög langur tími. Ekki er í frumvarpinu gert ráð fyrir niðurgreiðslu skulda heldur lækkun sem hlutfalli af vergri landsframleiðslu. Þannig á að vinna á skuldunum. Þá hefur ríkissjóður lítið svigrúm. Nýrrar ríkisstjórnar býður vandasamt verkefni. Huga þarf vel að forgangsröðun fjármuna ríkisins í erfiðum aðstæðum.

Ragnar Árnason hagfræðiprófessor segir að sá mikli halli sem nú sé kominn á ríkissjóð geti dregið efnahagsáhrif veirufaraldursins á langinn. Hagvöxtur þurfi að vera mjög mikill ef ekki eigi að koma til niðurskurðar eða skattahækkana. Sá hagvöxtur sé ekki fyrirsjáanlegur.

Alþingi, 16. desember 2020.

Birgir Þórarinsson.