

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026.

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

Hvað er fjármálastefna?

Nostradamus var ekkert merkilegri en ég.
Ég get ráðið framtíðina alveg eins og hann.
Komandi tíð mun verða hörð en bærileg.
Frétti það á spjalli við löngu látinn mann.
Nýdönsk. Regnbogaland. Nostradamus. 1990.

Þegar við skoðum framlagða fjármálastefnu þá sjáum við í raun bara eina töflu með fullt af tölum um heildarafkomu, óvissubíl og skuldir. Fyrir flest okkar er þetta bara einn samhengislaus talnagrautur. Sérstaklega af því að framsetningin er í hlutfalli af landsframleiðslu sem enginn veit hver verður fram í tímann. Við styðjumst þó við nútíma-Nostradamus sem býr í Hagstofunni.

Ef við skoðum hagspár undanfarinna ára eins og hún hefur birst okkur í fjármálaáætlun ríkissjórnarinnar þá sjáum við hvers konar spádómur hún er.

Þjóðhagsspá í fjármálaáætlun 2018.

Þjóðhagsyfirlit 2015 til 2022

Breytingar, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einkaneysla	4,3	6,9	5,9	3,9	2,9	2,7	2,5	2,5
Samneysla	1,0	1,5	1,1	1,5	1,6	1,5	1,6	1,4
Fjármunamyndun	17,8	22,7	12,6	1,0	3,2	3,2	3,9	4,2
Atvinnuvegafjárfesting	28,8	24,7	11,8	-3,6	1,0	1,9	4,0	4,5
Íbúðarhúsnæði	-3,1	33,7	23,2	20,1	12,6	8,2	4,3	4,1
Opinber fjárfesting	-3,0	2,5	9,4	6,5	2,9	2,8	3,1	2,3
Útflutningur	9,2	11,1	5,4	4,2	4,1	3,4	2,9	2,5
Innflutningur	13,5	14,7	9,9	3,5	3,9	3,0	3,0	2,6
Verg landsframleiðsla	4,1	7,2	4,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6
Þjóðarútgjöld	5,9	8,7	6,3	2,6	2,7	2,5	2,6	2,6
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF	7,5	6,6	3,8	4,3	4,4	4,6	4,6	4,5
Viðskiptajöfnuður % af VLF	5,5	8,0	2,7	3,1	3,3	3,5	3,5	3,6
Neysluverðsvisitala	1,6	1,7	2,2	3,2	2,8	2,7	2,6	2,5
Gengisvisitala	-2,8	-10,4	-8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raugengi	4,0	12,9	10,4	1,2	0,8	0,6	0,5	0,5
Atvinnuleysi	4,0	3,0	2,8	3,2	3,8	3,9	4,0	4,0
Launavísitala	8,0	11,4	6,8	6,3	5,8	4,7	4,3	4,1
Verð útflutts áls	-6,4	-13,7	5,9	2,4	2,1	2,3	2,5	2,4
Oliuverð	-47,2	-15,7	18,8	4,7	2,6	2,3	2,3	2,5

Heimild: Hagstofa Íslands.

Þjóðhagsspá í fjármálaáætlun 2019.

Tafla 10	Þjóðhagsspá 2018-2023 ¹						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Einkaneysla	7,8	5,0	3,7	3,1	2,9	2,6	2,5
Samneysla	2,6	2,0	1,6	1,4	1,6	1,6	1,6
Fjármunamyndun	9,3	1,3	5,1	3,5	1,7	3,6	4,2
Atvinnuvegafjárfesting	4,3	-4,3	3,1	2,6	0,1	3,3	4,7
Íbúðarhúsnæði	21,6	19,3	12,3	8,1	5,7	4,7	3,5
Opinber fjárfesting	23,4	12,0	4,0	0,8	3,1	3,1	3,2
Þjóðarútgjöld	6,8	3,5	3,6	2,8	2,4	2,7	2,6
Útflutningur	4,8	4,1	3,5	3,0	2,6	2,5	2,5
Innflutningur	11,9	5,7	5,3	3,4	2,4	2,7	2,7
Verg landsframleiðsla	3,6	2,9	2,8	2,6	2,5	2,6	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ..	4,1	3,3	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Viðskiptajöfnuður % af VLF	3,7	2,6	2,2	2,0	2,1	2,0	1,9
VLF, nafnvirði í ma.kr.	2.556	2.696	2.861	3.019	3.177	3.348	3.521
Neysluverðsvísitala	1,8	2,8	2,9	2,7	2,6	2,6	2,5
Atvinnuleysi	2,8	3,0	3,3	3,7	4,0	4,0	4,0
Launavísitala	6,8	5,9	5,9	4,4	4,3	4,3	4,1

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í febrúar 2018

Þjóðhagsspá í fjármálaáætlun 2020.

Tafla 10	Þjóðhagsspá 2019-2024 ¹					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einkaneysla	3,6	2,9	2,8	2,6	2,6	2,5
Samneysla	2,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,8
Fjármunamyndun	1,3	5,4	3,0	1,7	3,9	4,1
Atvinnuvegafjárfesting	-4,5	3,6	1,8	3,1	4,3	4,7
Íbúðarhúsnæði	19,7	11,5	5,9	4,4	3,8	3,7
Opinber fjárfesting	11,7	4,7	3,8	-8,7	2,0	2,2
Þjóðarútgjöld	2,9	3,2	2,6	2,2	2,7	2,7
Útflutningur	1,6	2,4	2,7	2,8	2,5	2,4
Innflutningur	4,2	3,2	2,5	2,1	2,7	2,8
Verg landsframleiðsla	1,7	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	2,8	2,5	2,5	2,7	2,6	2,5
Viðskiptajöfnuður % af VLF	1,9	1,7	1,8	2,0	1,9	1,7
VLF, nafnvirði í ma.kr.	2.991	3.182	3.365	3.549	3.737	3.934
Neysluverðsvísitala	3,8	3,3	2,9	2,7	2,6	2,5
Atvinnuleysi	3,3	3,6	3,8	4,0	4,0	4,0
Launavísitala	6,4	4,7	4,3	4,2	4,2	4,1

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í febrúar 2019

Þjóðhagsspá í fjármálaáætlun 2021.

Tafla 11	Þjóðhagsspá 2020-2025 ¹					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einkaneysla	-5,0	4,2	3,3	2,6	2,6	2,5
Samneysla	2,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8
Fjármunamyndun	-8,9	5,5	2,4	3,5	1,4	2,1
Atvinnuvegafjárfesting	-12,6	8,2	2,0	3,5	3,6	1,9
Íbúðarhúsnæði	-14,4	-1,4	8,7	3,5	3,2	3,2
Opinber fjárfesting	15,8	8,1	-3,2	3,6	-7,1	1,2
Þjóðarútgjöld	-3,6	3,9	2,8	2,6	2,1	2,2
Útflutningur	-30,0	17,1	8,6	6,7	5,2	3,6
Innflutningur	-23,2	17,4	7,9	6,6	4,3	2,8
Verg landsframleiðsla	-7,6	3,9	3,1	2,6	2,5	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	0,7	0,7	0,9	1,1	1,4	1,8
Viðskiptajöfnuður % af VLF	1,8	1,0	1,3	1,4	1,6	1,9
VLF, nafnvirði í ma.kr.	2.854	3.068	3.252	3.436	3.621	3.820
Neysluverðsvísitala	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi	7,8	6,8	6,2	5,4	5,0	4,6
Laun	1,2	5,2	4,7	3,9	3,8	3,8

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í október 2020

Þjóðhagsspá í fjármálaáætlun 2022.

Tafla 11	Þjóðhagsspá 2021-2026 ¹					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Einkaneysla	2,3	4,1	3,5	2,8	2,7	2,6
Samneysla	1,1	0,7	-0,5	-0,4	-0,1	1,4
Fjármunamyndun	5,0	4,3	5,7	2,3	2,1	3,1
Atvinnuvegafjárfesting	6,9	7,6	5,9	3,8	3,0	3,0
Íbúðarhúsnæði	-6,7	4,9	8,6	3,3	3,6	3,6
Opinber fjárfesting	17,7	-6,8	0,8	-4,8	-3,6	2,8
Þjóðarútgjöld	2,1	3,2	3,1	1,9	1,9	2,4
Útflutningur	10,3	16,8	10,1	8,4	3,8	2,6
Innflutningur	8,7	12,5	8,6	6,7	3,2	2,3
Verg landsframleiðsla	2,6	4,8	3,8	2,7	2,1	2,4
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	-0,1	1,4	2,2	3,0	3,3	3,4
Viðskiptajöfnuður % af VLF	0,9	2,1	2,8	3,5	3,7	3,7
VLF, nafnvirði í ma.kr.	3.129	3.362	3.580	3.777	3.962	4.169
Neysluverðsvísitala	3,2	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi	9,2	7,2	5,9	5,2	4,9	4,7
Laun	4,8	5,4	4,3	3,9	3,8	3,7

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars 2021

Samanburður á þjóðhagsspám.

Það er ekki verk fyrir nein heilbrigðan einstakling að horfa á þessar töflur og skilja eithvert samhengi. Það þarf að taka tillit til þess hvort um er að ræða rauntölur eða spátölur. Mun á spátölum milli ára. Átta sig á samhengi mismunandi atriða í töflunni og púsla því svo einhvern veginn saman í heildstæða mynd til þess að átta sig á því hvað þessi spá þýðir í samhengi við töfluna í fjármálastefnunni.

Skoðum til dæmis árið 2017 sem birtist í tveimur þjóðhagsspám. Fyrst í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023. Sú þjóðhagsspá birtist í febrúar 2018 og fjallar þannig um nýliðna fortíð. Samkvæmt þeirri þjóðhagsspá átti einkaneysla að hafa vaxið um 5,9% á árinu 2017. Í þjóðhagsspá ári seinna var matið orðið 7,8%. Samneysla var fyrst 1,1% en ári seinna 2,6%. Fjármunamyndun fór úr 12,6% í 9,3%. Atvinnuvegafjárfesting úr 11,8% niður í 4,3%. Tvær tölur voru það sem mætti kalla innan skekkjumarka og voru óbreyttar á milli ára, það var atvinnuleysi og launavísitala. Gríðarlegur munur er á tölum um samneyslu og opinbera fjárfestingu sem hlýtur að teljast skrítið þar sem hið opinbera hefur þó nokkra stjórn á þessum breytum. Munurinn er undarlegur vegna þess að þetta er í báðum tilfellum mat á breytingum í fortíðinni. Svona miklar breytingar á milli ára í umfangi opinberra athafna ættu ekki að koma Hagstofnunni á óvart þegar stofnunin leggur mat á breytingar í fortíðinni.

Árið 2018 kemur tvisvar fram í þessum þjóðhagsspám. Annars vegar í fyrrnefndri þjóðhagsspá sem gefin var út í febrúar 2018 fyrir komandi ár og svo í febrúarspá 2019. Þrjár breytur eru það sem mætti kalla innan skekkjumarka. Það er spá um fjárfestingu í íbúðarhúsnæði, útflutningi og vergri landsframleiðslu. Töluverðar breytingar eru á spá um samneyslu, opinberri fjárfestingu og innflutningi.

Árið 2019 er að finna í tveimur þjóðhagsspám. Frá febrúar 2018 og febrúar 2019. Hvort tveggja eru þá spár um framtíðina. Fimm breytur af 15 eru innan skekkjumarka: samneysla, fjárfesting í íbúðarhúsnæði, verg landsframleiðsla, neysluverðsvísitala og launavísitala. Í júnispá 2020 (sem fjármálaráðuneytið sleppir að birta í fjármálaáætlun) er svo lagt mat á það hvornig 2019 kom út í raun og veru. Þar eru tvær tölur sem eru innan skekkjumarka: neysluverðsvísitala og verg landsframleiðsla í milljörðum kr. Önnur spá kemur svo út í október 2020 og er sem betur fer að mestu leyti innan skekkjumarka frá júnispánni fyrir útkomu ársins á undan.

Árið 2020 kemur fram í þremur af þessum þjóðhagsspám sem birtar eru í fjármálaáætlun og þar sem 2020 er fyrsta COVID-árið er auðvitað stórkostlegur munur á 2020 spánni sem birtist í október það ár og spátölunum frá 2018 og 2019. Spá um einkaneyslu hrapar, samneysla eykst, fjármunamyndun sem og útflutningur og innflutningur dregst saman. Atvinnuleysi eykst og launavísitala dregst saman. Neysluverðsvísitala helst hins vegar svo til óbreytt. Þegar lagt er mat á það hvornig árið 2020 fór svo að lokum í þjóðhagsspá 2021¹ féll einkaneyslan ekki alveg eins mikið og búist var við. Samneyslan jókst þeim miklu meira en búist var við (þreföld hlutfallsaukning miðað við 2019 spána og tæplega helming hlutfallshækkun miðað við 2020-spána). Áhugaverðustu tölurnar þarna eru annars vegar í október spánni 2020, þar er gert ráð fyrir 15,8% aukningu í opinberri fjárfestingu en niðurstaðan varð samdráttur upp á 5,2% og svo hins vegar að gengisvísitalan er 11,1% hærri en gert var ráð fyrir í 2018-spánni (lækkun á verðmæti krónunnar). Í samhengi við önnur lönd þýðir það 7,9% lækkun á raungengi en gert var ráð fyrir 0,6% hækkun. Hugtakið er nánar útskýrt í riti Seðlabankans, *Peningamál*.² En þar segir: „Hækkun raungengis felur í sér að verðlag eða launa-

¹ <https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2021/d3f51694-b980-408a-bd2d-3771152122d8.pdf>

² <https://www.seðlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4064>

kostnaður hér á landi hafi hækkað meira en í viðskiptalöndunum, að teknu tilliti til gengisbreytinga, þ.e.a.s. samkeppnisstaða innlendra aðila hefur versnað. Útflytjendur og innlendir framleiðendur sem keppa við innflutning þurfa annaðhvort að hækka verð á afurðum sínum eða sætta sig við minni hagnað.“

Hér erum við hins vegar að glíma við lækkun á raungengi, og snýst því allt í þessari tilvitnun við. Verðlag og launakostnaður hefur hækkað meira í viðskiptalöndunum en hérna. Samkeppnisstaða innlendra aðila hefur batnað. Útflytjendur og innlendir framleiðendur fagna en launþegar borga brúsann. Hvernig? Frá því að faraldurinn hófst með aðgerðum í mars 2020 hefur vísitala neysluverðs hækkað um rétt tæp 9%. Þar af hafa matvæli hækkað um 10%, húsnæðiskostnaður og rekstur ökutækja um rúmlega 12% og tryggingar um tæp 10,5%.



Þjóðhagsspá fyrir 2021 er að finna í fjórum þjóðhagsspám sem birtast með fjármálaáætlun. Spáin 2021 er allt öðruvísi en spáin frá 2018. Skiljanlega miðað við að í millitíðinni kom heimsfaraldur. Það er ein tala sem er hins vegar nákvæmlega eins, vöxtur á vergrí landsframleiðslu um 2,6%. Vissulega er það frá lægri grunni en búist var við árið 2018 þannig að samhengi þessarar hagvaxtarspár er allt önnur en hún var árið 2018.

Samkvæmt tölum Hagstofunnar³ var landsframleiðslan árið 2018 2.803 milljarðar kr. Samkvæmt spánni frá 2018 ætti landsframleiðslan árið 2022 þá að vera orðin 3.115 milljarðar k en á sama tíma var nákvæmlega sama spá fyrir vísitölu neysluverðs þannig að verðlagsleiðrétt þá hefði í raun ekki verið neinn hagvöxtur. Hérna birtist einn helsti veikleiki þessara spádóma. Það er ákveðin langtímaleitni í þeim, sem þýðir að öllu óbreyttu að allt jafnast út í svona 2,5% hagvöxt og verðbólgu. Spáin 2019 var nokkurn vegin í þessu jafnvægi og ástandið þá var kölluð „mjúk lending“ hagkerfisins eftir uppsveiflu árána á undan. Aðrir voru svartsýnni. Það reyndi þó aldrei á þær spár því eitt stykki heimsfaraldur bankaði upp á og henti öllum spám út um gluggann. Afleiðingin var hrap í landsframleiðslu og vaxandi verðbólga í stað jafnvægis á þessum hagtölum. Það þýðir verri lífsgæði fyrir fólkið í landinu,

³ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/landsframleidslan-2018-bradabirgdatolur/>

sérstaklega þá hópa þar sem matvæla- og húsnæðiskostnaður eru helstu kostnaðarliðirnir. Fyrir þá hópa er verðbólgan í reynd rúmlega 10% frá upphafi faraldurs.

Svar við spurningunni hvað er fjármálastefna.

Lagalega er svarið augljóst, eða eins og segir í 2. mgr. 4. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015:

„Fjármálastefnunni skal skipt í eftirfarandi þætti:

1. Stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og [A1-hluta] 1) hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Skilgreining á afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
2. Greinargerð um hvernig grunnildum skv. 2. mgr. 6. gr. verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera.“

Taflan sem kemur fram í fjármálastefnunni uppfyllir skilyrðin um 1. tölulið þessarar lagagreinar. Annar töluliðurinn er flóknari en hann varðar þróun gjalda og skattastefnu ríkisstjórnarinnar.

Grunngildin eru fimm: Sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni eru á bls. 12–15 kaflar sem nefnast Tekjustefna og Gjaldastefna. Þar birtist stefnumörkun stjórnvalda samkvæmt 2. tölulið lagagreinarinnar hér að framan, en að mati 3. minni hluta uppfyllir stefnumörkunin ekki skilyrði laganna þar sem ekki er einu sinni gerð tilraun til þess að rökstyðja hvernig grunnildum verði fylgt með þessari tekju- og gjaldastefnu.

Að lágmarki þyrfti einmitt að útskýra áhrif tekju- og gjaldastefnu stjórnvalda á grunnþætti þjóðhagsspár og hvaða áhrif stefna stjórnvalda á að hafa á þá þætti. Er það til dæmis stefna stjórnvalda að auka, minnka eða halda opinberri fjárfestingu óbreyttri? Ef stefnan er að auka opinbera fjárfestingu, hvert er markmiðið með því og hvernig passar það við grunnildi opinberra fjármála?

Tökum dæmi: Stjórnvöld setja sér stefnu um að ná jákvæðum vöru- og þjónustujöfnuði. Í gjaldastefnu stjórnvalda væri t.d. gert ráð fyrir aukinni áherslu á hugverkaiðnað til útflutnings og orkuskipti til þess að minnka innflutning á olíu. Stefnu um jákvæðan vöru- og þjónustujöfnuð er hægt að rökstyðja út frá grunnildum í stuttu máli á þann veg að jákvæður vöru- og þjónustujöfnuður stuðlar að sjálfbærni gjaldmiðils og heldur stöðugleika með því að lágmarka innflutta verðbólgu. Það er varfærin stefna til þess að lágmarka áhættu gagnvart ytri efnahagsþróun. Slík stefna stuðlar að festu til framtíðar þar sem síður þarf að bregðast við ytri efnahagssveiflum. Til að uppfylla grunnildi um gagnsæi væru sett fram skýr markmið um áhrif stefnunnar á hverju ári á vöru- og þjónustujöfnuð. Þetta er einungis mjög stutt sýnidæmi sem væri að sjálfsögðu rökstutt í ítarlegra máli í raunverulegri fjármálastefnu, en dæmið ætti að gefa ágætis hugmynd um hvernig ætti að nálgast stefnumörkun um þróun gjalda og skatta stjórnvalda.

Hver er þá fjármálastefna ríkisstjórnarinnar?

Tekju- og gjaldastefna ríkisstjórnarinnar er hins vegar næfurþunn og gerir ekki minnstu tilraun til þess að rökstyðja eitt né neitt með tilliti til grunnilda laga um opinber fjármál.

Tekjustefnan.

Tekjustefna ríkisstjórnarinnar fjallar um fimm atriði. Tvö af þeim eru sett fram sem langtíma vandamál sem ríkisstjórnin hyggst ekki gera neitt í á tíma þessarar fjármálastefnu. Það

Þýðir að þrjú áherslumál eru til staðar í tekjustefnu ríkisstjórnarinnar. Þetta er ekki gagnrýni á fjölda áhersluatriða heldur á innihald og rökstuðning þeirra.

1. Fyrsta stefnumarkmið stjórnvalda í tekjumálum er framtíðarvandamál: „Á komandi árum verður áfram unnið að endurbótum á skattkerfinu þannig að tekjuöflun hins opinbera nægi til að standa undir verkefnum þess.“ Þetta er einfaldlega áskorun vegna þess að núverandi kerfi tekju- og gjalda er ósjálfbært. Þetta ætti ekki að koma neinum á óvart. Það hefur áður verið bent á þetta. Ekki er gerð nein tilraun til þess að útskýra þetta vandamál frekar eða leggja drög að stefnu um það hvernig á að laga þetta vandamál. Í fyrirsprungnum í störfum nefndarinnar kom skýrt fram hjá fulltrúum fjármálaráðuneytisins að það væri ekki von á skattabreytingum vegna þessarar áskorunar á tímabili þessarar fjármálastefnu.
2. Annað stefnumarkmiðið fjallar um samdrátt í tekjum ríkisins af samgöngum. „Stefnt er að heildarendurskoðun á þessum hluta skattkerfisins til að tryggja sambærilegar skatttekjur af ökutækjum og á árunum 2010-2017.“ Þetta er nokkuð nákvæm stefna en engin tilraun er gerð til þess að útskýra áhrifin í þjóðhagslegu samhengi.
3. Þriðja stefnumarkmiðið er að „...draga úr undanskotum og styrkja með því tekjustofna hins opinbera.“ Þetta á að gera með aukinni stafvæðingu og alþjóðlegri samvinnu. Fint markmið en við höfum enga hugmynd um þjóðhagslegt umfang þessarar stefnu né hvernig hún er grunnildamiðuð.
4. Fjórdða árskorunin eru loftslagsmálin. Þar á að notast við jákvæða hvata og gjalddöku af losun gróðurhúsalofttegunda. Aftur, ekkert umfang eða grunnildamiðaður rökstuðningur. Tæknilega séð væri hægt að hækka kolefnisgjald um 0,1% og halda áfram að fella niður vörugjöld af rafmagnsknúnum ökutækjum – til þess að ná þessu markmiði. Stefna er ekkert nema orð út í loftið nema henni fylgi mælanleg markmið. Það er til dæmis ekki hægt að uppfylla grunnildi um gagnsæi nema slíkt fylgi stefnu stjórnvalda.
5. Síðasta stefnumál ríkisstjórnarinnar er framtíðarvandamál og tengist öldrun þjóðarinnar. Þar er fjallað um hvernig skatttekjur eigi að þróast frá skattlagningu á laun yfir á neyslu. Í greinargerð fjármálastefnunnar segir: „Hér er um að ræða hægfara þróun sem hefur ekki veruleg áhrif á tímabili fjármálastefnunnar...“. Enginn hefur hugmynd um hvað „ekki veruleg áhrif“ þýðir. Líklega er það minna en veruleg áhrif en það gæti þýtt „nokkur áhrif“. Hver áhrifin eiga að vera í þjóðhagslegu samhengi, ekkert. Grunnildi? Engin.

Í tekjustefnu stjórnvalda, svo rýr sem hún er, finnst samt eitt risastórt gat sem ekki er hægt að sættast á að ekki sé fjallað um. En það er stefna í tekjum af auðlindanýtingu. Sérstaklega í ágóðaskyni fyrir þriðja aðila eins og í sjávarútvegi þar sem aðgangur að sameiginlegri auðlind er takmarkaður. Það hlýtur að teljast ámælisvert að gróði samfélagsins af aðgangi að sameiginlegri auðlind sé sama og enginn eftir kostnað. Á meðan útgerðin greiðir milljarða í arð til eigenda sinna þarf íslenska ríkið að greiða með rekstri þeirra stofnanna sem sinna eftirliti með sjávarauðlindinni. Það hlýtur að kalla á stefnu í auðlindamálum.

Gjaldastefna.

Gjaldastefna ríkisstjórnarinnar er jafn óskýr og tekjustefnan. Þar eru tiltekin tvö framtíðarvandamál og ein aðgerð sem þó er óljóst hvort komi til framkvæmda á tímabili fjármálastefnunnar. Í greinargerð er sagt: „Raunvöxtur útgjalda verði því hóflegur á tímabilinu eða innan við 1% á ári hjá ríkissjóði“.

1. Öldrun þjóðarinnar og ósjálfbærni ríkissjóðs vegna þess er framtíðarvandamálið sem fjallað er um í gjaldastefnunni. Sú áskorun lýsir sér í auknum kostnaði við heilbrigðisþjónustu og umönnun. Einnig er fjallað um hvernig vaxandi framlög til örorku- og elli-

- lífeyrisþega og aukin réttindi t.d. í fæðingarorlofi auki ósjálfbærni tilfærslukerfanna.
2. Hitt framtíðarvandamálið eru skuldbindingar vegna B-deildar LSR og ÍL-sjóðs. Í hversu miklum mæli á að vinna niður þessar skuldbindingar á tímabili fjármálaáætlunarinnar er óljóst.
 3. Eina aðgerðin sem lögð er til er fjárfesting í tæknilegum innviðum með nýsköpun. Það á að stuðla að hagræðingu og bættri þjónustu.

Gjaldastefna ríkisstjórnarinnar er í rauninni stórfurðuleg, sérstaklega miðað við stjórnarsáttmálann sem talar um að „horft verður til frekari eflingar almannaþjónustu og skattalækkana í samræmi við þróun ríkisfjármála“. Það er vissulega sagt að það eigi að efla lífsskjör í gjaldastefnunni en það virðist ekki tengjast opinberum útgjöldum á neinn sérstakan hátt. Samneyslan hefur minnkað, opinber fjárfesting hefur minnkað og á bara rétt að ná meðaltali árána 1998–2020. Það á að búa í haginn fyrir sjálfbærni velferðarkerfisins, hvað sem það þýðir.

Ef við reynum að setja eitthvað samhengi í þessa stefnu þá má sjá að áskorunin næstu 30 árin er að auka hlutfeld heilbrigðiskerfisins úr 8% af VLF í 11% vegna öldrunar þjóðar. Núverandi kostnaður heilbrigðiskerfisins er um það bil 250 milljarðar kr. á ári en yrði þá 330 milljarðar kr. ef það færu 11% af VLF til kerfisins. Raunvöxtur útgjalda á að vera tæplega 1% á ári (í umræðum hefur talan 0,7% komið fram, en gerum ráð fyrir 1%). Það þýðir um það bil 10 milljarðar kr. á ári. Það þýðir ekki að við séum þá búin að ná 11% viðmiðinu eftir átta ár ef allur raunvöxturinn færi í heilbrigðiskerfið vegna þess að það er einnig gert ráð fyrir bættum lífsskjörum með því að vaxa út úr vandanum sem faraldurinn skilur eftir sig, að stækka kökuna, það verð sjálfbær vöxtur og hvað það er sem allar möntrunar segja um þetta. Það þýðir að ef raunvöxtur hagkerfisins verður meiri en raunvöxtur útgjalda ríkisins þá næst markmið um 11% hlutfall af VLF aldrei nema ef skiptingin innan ríkisfjármálanna breytist á móti.

Ef við gefum okkur að hlutfall ríkisútgjalda haldist óbreytt miðað við VLF þá þýðir það að raunvöxtur hagkerfisins þarf einnig að vera tæplega 1% á ári. Það þýðir 34,8% hækkun á bæði útgjöldum ríkissjóðs og VLF á 30 árum. 11% af VLF miðað við slíkan raunvöxt eftir 30 ár eru um 445 milljarðar kr. Það þýðir að það þarf ekki að auka raunútgjöld til heilbrigðismála um 80 milljarða kr. heldur um tæplega 200 milljarða kr. á 30 árum. Það eru um 6,7 milljarðar kr. á ári sem er minna en 10 milljarðar kr. sem 1% raunávöxtun skilar. Ef raunávöxtunin er hins vegar 0,7% þurfa nær öll útgjöld að renna í heilbrigðiskerfið til þess að ná þeim langtíma viðmiðum sem sett eru fram í fjármálastefnunni.

Þetta virðist allt passa innan þess ramma sem gjaldastefnan setur, rétt svo. En hið opinbera gerir meira. Ef við höldum áfram að greina bara það sem er innan heilbrigðiskerfisins þá átti reiknaður raunvöxtur þar að vera 1,8% til þess að mæta lýðfræðilegum breytingum en þær fjárheimildir voru felldar brott í síðasta fjárlagafrumvarpi. Einnig var gert ráð fyrir 1,5% raunvexti í lyfjakostnaði en greiningar Landspítalans gera ráð fyrir 10% hækkun á næstunni. Einnig var bent á að 1,8% raunvöxturinn væri í rauninni of lítill og hann þyrfti að vera nær 2,5% til þess að halda í við lýðfræðilegar breytingar. Allt annað væri hagræðingarkrafa á heilbrigðiskerfið.

Niðurstaðan í þessari lauflettú greiningu á gjaldastefnu ríkisstjórnarinnar sýnir þá að til þess að uppfylla langtíma stefnu í heilbrigðismálum vegna öldrunar þjóðarinnar þá þarf öll raunútgjaldaaukningin að renna til heilbrigðismála – ef gert er ráð fyrir tæplega 1% raunaukningu. Vandinn er að hið opinbera er með fleiri verkefni eins og málefni aldraðra. Ef öldrun þjóðarinnar er hins vegar framtíðar áskorun þá hlýtur það einnig að hafa áhrif á málefni aldraðra í fjárlögum. Þær fjárheimildir námu um 100 miljörðum kr. í síðustu fjárlögum.

Ef reynt er að stafa sig í gegnum tekju- og gjaldastefnu ríkisstjórnarinnar þá virðist það vera þannig að stefnt er að tæplega (ekki vitað nákvæmlega hversu tæplega) 1% raunvexti í útgjöldum. Eina tekjuöflunin á móti er til þess að koma til móts við fallandi tekjur af bensíngjaldinu. Breytingar á tekjum og gjöldum vegna loftslagsmála virðast vera teknar til hliðar, með gjöldum fyrir losun á móti jákvæðum hvötum til orkuskipta. Eftir stendur þá ósjálfbært tilfærslukerfi sem engin áform eru um að laga á gildistíma þessarar fjármálastefnu. Þrátt fyrir að stjórnarsáttmálinn geri ráð fyrir kerfisbreytingum „með það að markmiði að bæta sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa“.

Í stuttu máli þá er ómögulegt að segja hvaða stefnu ríkisstjórnin hefur í gjalda- eða tekjumálum með tilliti til þjóðhagslegra stærða. Ríkissjóður verður áfram ósjálfbær og þær ákvarðanir sem verða teknar um tekjur og gjöld verða ófyrirsjáanlegar og ómarkvissar í heildarsamhengi ríkisfjármála. Merki þess sjást nú þegar í framlögðum breytingartillögum við fjármálastefnuna vegna 0,5% verri afkomu á þessu ári og 2% hækkun skulda út gildistíma fjármálastefnunnar – og það er ekki einu sinni búið að samþykkja stefnuna enn.

Álitgerð fjármálaráðs.

Álitgerð fjármálaráðs skýrir sig sjálf en það er nauðsynlegt að draga fram nokkrar áherslur úr áliti ráðsins fyrir afgreiðslu þingsins á þessu máli.

„Samhljóm skortir milli stjórnarsáttmála og framlagðrar fjármálastefnu. Stjórnvöld hafa boðað að hagkerfið muni vaxa til velsæðar með jákvæðum áhrifum á afkomu og skuldir hins opinbera. Ekki er vísað til þeirra sjónarmiða með beinum hætti í framlagðri fjármálastefnu og er slíkt ekki í anda grunnildis um gagnsæi.“ Þessi umsögn fjármálaráðs lýsir fjármálastefnunni í hnotskurn að mati 3. minni hluta. Stefnuleysi stjórnvalda í opinberum fjármálum er ekkert nema feluleikur með orðum sem fjármálaráð sér auðveldlega í gegnum.

„Á sama tíma og æskilegt er að örva hagvöxt þarf engu að síður að útskýra hvernig stjórnvöld hyggjast gera það og hvers opinber fjármál eru almennt megnug til að stuðla að sjálfbærum hagvexti yfir höfuð. Hér er þörf á dýpri og umfangsmeiri umfjöllun.“ Þetta rímar við umfjöllun 3. minni hluta um þjóðhagslegt samhengi fjármálastefnunnar sem stjórnvöld sleppa algerlega að fjalla um.

„Þrátt fyrir þann ólgusjó sem efnahagslífið hefur siglt í gegnum á síðustu árum verður ekki annað sagt en að staða opinberra fjármála sé góð, sérstaklega í samanburði við mörg önnur lönd og fortíðina. Fjármálaráð telur að hér hafi sá lagarammi sem gildir um stefnumörkun í opinberum fjármálum og mótar verklag við hana, enn og aftur sannað gildi sitt.“ Hér er 3. minni hluti ósammála fjármálaráði og telur stöðuna hafa verið góða á yfirborðinu þrátt fyrir lög um opinber fjármál, enda tóku lögin ekki gildi fyrr en 2015 – eftir að línurnar voru að mestu leyti lagðar um afgreiðslu stöðugleikaeigna. Og þó að skuldastaða ríkissjóðs hafi verið góð eftir stöðugleikaframlögin og ferðamannabylgjuna þá var mikil undirliggjandi viðhalds- og uppbyggingarþörf sem 3. minni hluti nefndi innviðaskuld í umræðu um fjárlög 2019. Bak við þá skuld er vaxtakostnaður sem er ótilgreindur en ellegar hefði áhrif á forgangsroðun skuldaniðurgreiðslna. Ef það er arðbærara að sinna viðhaldi, vegna þess að það kostar meira til lengri tíma að hunsa það verkefni heldur en vextir af hreinum lánum, þá ætti að sjálfsögðu að veita fjármagn í viðhaldsverkefni frekar en skuldalækkun.

Þriðji minni hluti andmælir því ekki að lög um opinber fjármál hafi haft jákvæð áhrif en þar er margt eftir ógert, fyrir utan innleiðingar á ákveðnum stöðlum varðandi reikningsskil. Helstu áhrifin eru í raun bara ítarlegri greining á efnahagsástandi, sem er jákvætt og fellur mjög vel að sérsviði fjármálaráðs, en það vantar alla eftirfylgni inn í eiginlega stefnu stjórnvalda – hvernig stefna stjórnvalda kemur til móts við efnahagsaðstæður á grunnilda-

miðuðum forsendum. Stefna ríkisstjórnarinnar uppfyllir einfaldlega ekki skilyrði laga um opinber fjármál.

Hvað verður um covid-skuldina?

Síðan faraldurinn hófst hefur halli á rekstri ríkisins verið brúaður með lántöku. Í þessari fjármálastefnu er gert ráð fyrir því að svo muni verða til og með 2026 þar sem afkoma ríkissjóðs á að vera í 35 milljarða kr. halla á verðlagi 2022. 3. minni hluti býst fastlega við því að afkoma ríkissjóðs verði jákvæð mun fyrr – ekki vegna stefnu stjórnvalda heldur þrátt fyrir stefnu stjórnvalda. Sú framsetning sem birtist okkur í framlagðri tillögu til fjármálastefnu er niðurstaðan af stefnu stjórnvalda, að þeirra mati. Því fylgir að sjálfsögðu enginn rökstuðningur eins og rakið er hér að framan.

Það sem við stöndum þá með í lok þessarar fjármálastefnu eru skuldir upp á 2.138 milljarða kr, fyrir utan ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar (sem voru um 746 milljarðar við lok ársins 2020 og hafa a.m.k. ekki lækkað síðan þá) og skuldbindingar vegna ÍL-sjóðs upp á 200 – 250 milljarða í viðbót.

Það sem vantar í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar, sem sagðist ætla að vaxa út úr faraldurskreppunni, eru útskýringar um hvernig á að fara að því. Því ólíkt síðustu kreppu þar sem við vorum með eignir sem voru settar til hliðar sem áttu að ganga upp í skuldirnar sem stofnað var til út af bankahruninu þá eignaðist hið opinbera engar eignir á móti í útgjöldum sínum vegna faraldursins. Í þessari kreppu var fjármagn hellt í það að halda fyrirtækjum í skjóli. Engin áætlun er til um hvernig það fjármagn kemur til baka. Engin drög eða hugmynd einu sinni. Bara orðin „vaxa út úr kreppunni“. Vandinn við það er að ef langtímahagvöxtur á að borga til baka skuldirnar þá er það á kostnað framtíðarlífskjara sem fjármálastefnan telur mikilvægt að viðhalda og bæta (hvernig á að gera hvort tveggja er 3. minni hluta óskiljanlegt). Loforðið að vaxa út úr vandanum hlýtur að þýða aukningu umfram langtímahagvöxt á einhvern hátt þannig að sú fjárfesting sem farið er í fyrr borgi upp uppsafnaðar skuldir á meðan eðlilegur langtímahagvöxtur sinnir því að bæta lífskjör til lengri tíma.

Það hefði því verið eðlilegt að sýna framreiknaða sviðsmynd um þróun skulda alveg þangað til þær hafa verði greiddar niður í eðlilegt hlutfall. Þar þyrfti að sýna þróunin án aðgerða til þess að vaxa út úr faraldrinum og hvaða áhrif aðgerðir stjórnvalda hafa á þá þróun. En fyrst stjórnvöld geta ekki einu sinni lagt fram tekju- og gjaldastefnu fyrir næstu fimm ár þá er auðvitað ekki mögulegt að þau geti metið þróun skulda til lengri tíma. Fjármálaráð orðar þetta svo í sínu álit: „Framlögð stefna er fámál um hvernig skuldahlutfallið verði lækkað þegar fjármálaeðglur laganna taka aftur gildi. Þrátt fyrir að áform stjórnvalda miði að því að skuldalækkunarferlið hefjist utan tímabils framlagðrar stefnu hefði farið vel á því, í ljósi grunnildis um sjálfbærni, að birst hefði útfærsla stjórnvalda á því ferli í stefnunni.“

Álit meiri hluta.

Í álit meiri hluta er sagt að fjármálaráð fullyrði að ráðið telji að markmið um stöðvun skuldaföfnunar 2026 standist miðað við forsendur stefnunnar. Þetta telur 3. minni hluti vera afbökun á álit fjármálaráðs. En á bls. 14 í álit ráðsins⁴ segir: „Við þá breytingu að stöðvun vaxtar skuldahlutfallsins frestast um eitt ár, er vandanum ýtt út fyrir kjörtímabil ríkisstjórnarinnar. Það fellur í hlut nýrra stjórnvalda að sjá til þess að stefnumiðið haldi.“ Enn fremur er sagt: „Leysist ekki það erfiða verkefni að stöðva vöxt skuldahlutfallsins 2026, eins og

⁴ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/152/152-275.pdf>

áætlanir nú gera ráð fyrir, dregur það úr trúverðugleika stefnumörkunarinnar á tíu ára afmæli laganna um opinber fjármál.“ 3. minni hluti gagnrýnir þessa framsetningu meiri hlutans harðlega.

Í álitinu meiri hlutans er merkileg umfjöllun um verðbólgu. Þar er ein lítil athugasemd sem hljóðar: „Miðað við stöðu mála nú er mögulegt að verðbólgan gæti orðið hærrí í ár en spár gera ráð fyrir.“ Nú er verðbólguþráugurinn ansi öflugur á Íslandi og ættu svona athugasemdir í álitinu meiri hlutans um fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar að vekja upp ansi margar spurningar um áhrif aukinnar verðbólgu á fjármálastefnuna. Þetta gefur tilefni til þess að kalla eftir sviðsmyndagreiningu um áhrif verðbólgu á hin ýmsu mörk stefnunnar en ekkert slíkt liggur fyrir.

Það er þingsins að afgreiða fjármálastefnu vegna þess að Alþingi Íslendinga hefur fjárveitingavaldið. Fjármálastefnan snýst um að binda hendur ríkisstjórnarinnar til næstu ára, til þess að koma í veg fyrir freistnivanda og til þess að hvetja til rökstuddrar stefnumótunar í einstökum viðfangsefnum. Til þess að það geti gerst þá þarf þingið að sinna aðhalds- og eftirlitshlutverki sínu. Ef þingið samþykkir bara slæga vinnubrögð ríkisstjórnarinnar og samþykkir stefnuleysi sem efnahagsstjórn þá þýðir það að þingið er að láta frá sér valdið og leyfa framkvæmdavaldinu að fara með fjárveitingar eftir eigin geðþótta.

Of langt, las ekki.

Þriðji minni hluti tekur undir gagnrýni fjármálaráðs varðandi þörfina á dýpri og umfangsmeiri umfjöllun um stefnu ríkisstjórnarinnar. Lög um opinber fjármál fjalla ítarlega um skyldur stjórnvalda til þess að rökstyðja stefnu sína út frá grunngildum um varfærni, festu, stöðugleika, sjálfbærni og gagnsæi. Sjaldan er þörfin á slíkum rökstuðningi meiri en einmitt í efnahagslegri kreppu.

Þriðji minni hluti telur það vera á ábyrgð meiri hlutans í fjárlaganefnd að standa með fjárveitingarvaldinu gagnvart stefnuleysi ríkisstjórnarinnar. Í álitinu meiri hlutans er fjallað um hvernig sviðsmyndagreiningu sé ábótavant, að það þurfi nánari umfjöllun um opinberar framkvæmdir og að ekki séu töluleg viðmið um afkomu ef efnahagsþróun verður jákvæðari en spár gerir ráð fyrir. Ef meiri hlutanum er alvara með þessar ábendingar sínar ætti þingið ekki að afgreiða fjármálastefnuna fyrir en þeim ábendingum hefur verið svarað. Fjármálastefnan er ekki lögð fram á hverju ári eins og fjármálaáætlun og fjárlög þar sem hægt er að gera betur á næsta ári. Þetta er fjármálastefna núverandi ríkisstjórnar fyrir allt kjörtímabilið.

Þessi fjármálastefna gefur þingi og þjóð enga innsýn í þróun opinberra fjármála á þessu kjörtímabili. 3. minni hluti mælir með því að stefnunni verði vísað aftur til ríkisstjórnarinnar til frekar úrvinnslu til þess að mæta ábendingu meiri hluta nefndarinnar, en einnig til þess að fjármálastefnu fylgi grunngildamiðuð tekju- og gjaldastefna líkt og lög um opinber fjármál kveða á um.

Sameiginleg yfirlýsing 1., 2. og 3. minni hluta.

Lítið samræmi er á milli stjórnarsáttmála og þess reksturs sem boðaður er í fjármálastefnu út kjörtímabilið. Engin merki eru um eflingu almannaþjónustu og öflugt velferðarkerfi. Meintur vöxtur til velsældar er ekki í takt við þann ramma sem ríkisstjórnin setur sér næstu fjögur árin. Fjármálastefnan fjallar bara um áskoranir en inniheldur engar pólitískar lausnir. Það er nauðsynlegt í því samhengi að næsta fjármálaáætlun, sem kemur út síðar í vor, innihaldi pólitíska stefnumótun varðandi þær afkomubætandi ráðstafanir sem augljóst er að

ráðast þarf í á næstu árum miðað við þann ramma sem ríkisstjórnin hefur sniðið sér með fjármálastefnu. Lög um opinber fjármál gera ráð fyrir gagnsæi og raunsæi í framsetningu áætlana og því ljóst að ríkisstjórnin getur ekki skilað auðu í næstu fjármálaáætlun.

Guðbrandur Einarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, tekur undir efni yfirlýsingarinnar.

Alþingi, 22. febrúar 2022.

Björn Leví Gunnarsson.