

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

Fjármálaráð
6. álitgerð
6. júní 2019

Axel Hall
Ásgeir Brynjar Torfason
Gunnar Haraldsson
Þórhildur Hansdóttir Jetzek

Umsögn þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, og fjallar um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram 29. maí sl. sem þingskjal 1652 – 953. mál á 149. löggjafarþingi 2018–2019.

Inngangur

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fram tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Sú umsögn fjármálaráðs sem hér birtist byggist á 10. gr. laga um opinber fjármál er kveður á um endurskoðun fjármálastefnu. Í þeirri grein segir að ef grundvallarforsendur gildandi fjármálastefnu breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvárs eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum, skuli ráðherra leggja fram tillögu til þingsályktunar um breytingar á stefnunni eins fljótt og kostur er. Þá er einnig tekið fram í sömu grein að við slík tilvik sé heimilt að víkja tímabundið eða í allt að þrjú ár frá skilyrðum 7. gr. laganna. Fjármálaráði er gert að veita Alþingi umsögn sína um tillöguna og hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar á gildandi stefnu.

Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarps þess er varð að lögum um opinber fjármál er að finna nokkra leiðsögn um hvenær ástæða sé til að endurskoða gildandi fjármálastefnu. Þar segir að til að tryggja að fjármálastefna þjóni tilgangi sínum sé mikilvægt að vandað sé til gerðar stefnunnar þannig að komist verði hjá breytingum á henni. Þær aðstæður kunní þó að skapast að óhjákvæmilegt sé að endurskoða fjármálastefnuna og beri þá ráðherra skylda til að hafa forgöngu um að það sé gert. Á það við ef forsendur fjármálastefnunnar hafi brostið eða fyrirsjáanlegt er að þær muni gera það. Þær aðstæður sem einkum réttlæta eða eftir atvikum krefjast endurskoðunar fjármálastefnu geta t.d. verið alvarleg skakkaföll í atvinnustarfsemi, ófyrirséður tekjusamdráttur í þjóðarúinu, náttúruhamfarir eða þjóðarvá. Endurskoðuð fjármálastefna skal ná til a.m.k. fimm ára. Fjármálastefna verði á hinn bóginn ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd gildandi stefnu.

Þá segir einnig að telji fjármálaráð að endurskoðun fjármálastefnu sé óhjákvæmileg skuli ráðið leggja mat á hvort sú þingsályktunartillaga sem lögð hefur verið fram um breytingar á gildandi fjármálastefnu sé m.a. í samræmi við þau grunngildi sem talin eru upp í 2. mgr. 6. gr. Með þessu er stjórnvöldum veitt faglegt aðhald við stjórn opinberra fjármála. Ef skilyrði fyrir endurskoðun fjármálastefnu eru ekki fyrir hendi er gert ráð fyrir því að ríkisstjórn setji fram aðgerðir í fjármálaáætlun, sbr. 5. gr., sem leiði til þess að markmiðum gildandi fjármálastefnu verði náð.

Í ljósi þessarar endurskoðunar telur fjármálaráð brýnt að líta m.a. til þess verklags sem tíðkast hefur við stefnumörkun í opinberum fjármálum við setningu fjármálastefnu. Verklagið hefur ekki verið nægjanlega vandað. Fjármálaráð hefur fjallað ítarlega um þetta í álitum sínum og vísar almennt til þeirrar umfjöllunar, sérstaklega nú þegar reynsla er komin á það fyrirkomulag sem hingað til hefur tíðkast. Fjármálaráð ítrekar að halda verði til haga þessum ábendingum þegar fjármálastefnur verða markaðar í framtíðinni. Á sama tíma fagnar fjármálaráð því að í þessari endurskoðun eru tekin mikilvæg skref til umbóta.

Ákveðin hringrás felst í stefnumörkun opinberra fjármála samkvæmt lögum. Fjármálastefnan, sem snýr að meginsterðum opinberra fjármála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF), liggur til grundvallar fjármálaáætlun þar sem sundurliðunin er mun meiri og birtist einkum í krónum á verðlagi hvers árs. Fjármálaáætlunin liggur svo til grundvallar fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga þar sem framkvæmdin birtist. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þann skamma tíma sem núgildandi fjármálastefna var

unnin á. Á sama hátt virðist endurskoðun stefnunnar nú hafa verið unnin á mjög knöppum tíma og lögð fram þegar þingleg meðferð fjármálaáætlunar stendur enn yfir og verið er að uppfæra á hana á sama tíma. Það er fjármálaráði umhugsunarefni að í lögnum um opinber fjármál skuli vera gert ráð fyrir að framangreind hringrás sé nokkuð snurðulaus því að reynslan er önnur. Í þessari hringrás verða ákveðnar forsendur að vera haldgóðar. Fjármálastefna verður að vera fyrir hendi til að unnt sé að hefja umræður um fjármálaáætlun og síðar fjárlög í þinginu. Fjármálaáætlun og fjárlög verða að byggjast á áreiðanlegri fjármálastefnu sem þarf ekki endurskoðunar við. Það hefur því verið áskorun fyrir fólk í stjórnsýslu og stjórnmalum að láta stefnumörkunina ganga upp enda kemur tímaþröng niður á vinnubrögðunum.

Þetta er í fyrsta skipti sem fjármálaráð veitir umsögn varðandi endurskoðaða fjármálastefnu. Framlögð þingsályktunartillaga um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 er nú í þinglegri meðferð og er lögbundin umsögn fjármálaráðs hluti af því ferli. Umsögn fjármálaráðs er tvíþætt: Annars vegar skal veita umsögn um hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar og hins vegar skal leggja mat á tillöguna sem slíka.

Fjármálaráð fjallaði í síðasta áliti um stíf lagaákvæði varðandi endurskoðun fjármálastefnu, þ.e. að breyting á stefnunni væri síðasta úrræðið ef allt annað þryti. Ákvæði 10. gr. laga um opinber fjármál, um endurskoðun fjármálastefnu, fjallar um breytingar á stefnunni án þess þó að vísað sé til 4. gr. laganna sem kveður á um fjármálastefnu og setningu hennar.

Stjórnvöld geta snúið af braut þegar það reynist nauðsynlegt. Breytt leið markast alltaf af þeim ástæðum sem urðu til þess að stefnan hélt ekki og breytingarnar verða þeim mun stærri í sniðum eftir því sem forsendubresturinn er meiri. Aðrir þættir, svo sem nýjar pólitískar áherslur, eiga þó ekki að hafa áhrif á breytta stefnu. Viðfangsefnið verður fyrst og fremst að snúast um efnahagslegan stöðugleika án þess að sjálfbærni opinberra fjármála eða öðrum grunnildum sé kastað fyrir róða. Endurskoðun fjármálastefnu er vandasamt verkefni og mikilvægt að vanda til verka.

Lögin heimila ekki endurskoðun stefnunnar nema við ströng skilyrði, jafnvel þó að endurskoðunar sé þörf í ljósi grunngilda. Umrætt ákvæði er þar af leiðandi ekki hugsað sem reglubundið úrræði. Ef svo væri yrði til freistnivandi sem myndi stuðla að lausung við stjórn opinberra fjármála. Eins og fyrr segir var stefnumörkuninni ætlað að vera það vönduð að komist yrði hjá endurskoðun nema ófyrirséð áföll dyndu yfir.

Fjármálaráð lítur svo á að um sé að ræða breytingu á gildandi fjármálastefnu, en ekki að verið sé að leggja fram nýja stefnu. Í því sambandi er rétt að benda á að framlögð þingsályktunartillaga snýr að *breytingu* á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. Nánar tiltekið breytingu á tölulegum stefnumiðum sem eru sett fram í nýrri töflu og breytt orðalag í tveimur málsgreinum gildandi stefnu auk tveggja nýrra liða og greinargerðar. Í þessari álitsgerð tekur umfjöllun fjármálaráðs um þingsályktunartillöguna mið af því að um sé að ræða endurskoðun frekar en að verið sé að leggja fram nýja stefnu frá grunni.

Tilfni endurskoðunar fjármálastefnu

Endurskoðun fjármálastefnu 2018–2022 byggist á því að grundvallarforsendur gildandi stefnu hafi brostið vegna efnahagsáfalla sem ógerlegt sé að bregðast við með tiltækum úrræðum innan ramma hennar. Stjórnvöld hafa mörg úrræði sem þau geta annars gripið til. Þau geta breytt útgjalda- og tekjuráðstöfunum með það fyrir augum að ná markmiðum um afkomu. Lykilhugtak lagagreinarinnar er *ógerlegt* og hugsunin að baki er að áfallið sé meiri háttar. Ekki er vísað til þess í ákvæðinu um endurskoðun fjármálastefnu að úrræðin geti reynst sársaukafull. Áföllin þurfa að vera þannig að ekki sé hægt að bregðast við með tiltækum úrræðum að öðru óbreyttu og umfang áfalla er ekki skýrt frekar nema að því leyti að fjallað er um þjóðarvá í sömu andrá. Það setur efnahagsáföll í samhengi við aðrar aðstæður í hagkerfinu. Frekari umfjöllun um þessi atriði má finna í athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum um opinber fjármál. Endurskoðunarákvæðinu er þannig ætlað að koma í veg fyrir að beita þurfi skaðlegum og sársaukafullum úrræðum og draga frekar úr þeim og komast hjá því að ganga gegn grunngildum við efnahagsáföll eða þjóðarvá.

Fjármálastefna sú sem lögð var fram 14. desember 2017 og samþykkt var á Alþingi 22. mars 2018 byggðist á hagvaxtarspá Hagstofu Íslands frá því í nóvember 2017. Í maí 2019 birti Hagstofa Íslands nýja þjóðhagsspá og er hagvaxtarspáin töluvert breytt frá þeirri sem gildandi fjármálastefna byggist á. Samanburð á hagvaxtarhorfum milli nóvemberspár 2017 og maíspár 2019 má sjá í töflu 1. Enn fremur sýnir taflan febrúarspá Hagstofu Íslands frá 2019 sem lögð var til grundvallar fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 sem enn er í þinglegri meðferð.

Tafla 1 Samanburður hagvaxtarspáa Hagstofu Íslands

Hagvöxtur (%)	2019	2020	2021	2022	2023
Spá frá nóvember 2017	2,6	2,5	2,6	2,6	2,5
Spá frá febrúar 2019	1,7	2,8	2,7	2,6	2,6
Spá frá maí 2019	-0,2	2,6	2,7	2,6	2,6
Mismunur milli spáa í nóvember 2017 og maí 2019	-2,8	0,1	0,1	0	0,1

Hagstofa Íslands spáir þannig samdrætti upp á 0,2% á þessu ári í stað 2,6% hagvaxtar í þeirri spá sem gildandi fjármálastefna byggist á. Samkvæmt Hagstofu Íslands er um tímabundinn samdrátt að ræða, frá fyrri spám, sem skýrist aðallega af minni útflutningi. Í því sambandi vega einna þyngst neikvæðari útflutningshorfur sem virðast einkum stafa af gjaldþroti WOW air og loðnubresti. Í framlagðri þingsályktunartillögu segir að á spátíma stefnunnar fyrir árin 2018–2022 hafi verið gert ráð fyrir 14% uppsöfnuðum hagvexti en þess er látið ógetið að miðað við hagvöxt 2018 og nýjustu spána verði uppsafnaður vöxtur 13%. Vandinn felst þannig ekki í uppsöfnunarhrifum heldur hvernig vöxturinn fellur til á tímanum, að teknu tilliti til 4,6% hagvaxtar árið 2018.

Í þingsályktunartillögunni er fjallað nokkuð ítarlega um áhrif þessara breyttu forsendna frá nóvember 2017 til maí 2019 á fjármál hins opinbera. Fjármálaráð telur að forsendur þær sem lagðar voru til grundvallar núgildandi stefnu, og verklagið við gerð hennar og framkvæmd stefnumörkunarinnar, geri það að verkum að erfitt sé að bregðast við innan þess ramma sem hún

setur. Af þeim sökum sé endurskoðun stefnunnar skynsamleg fjármálastjórn, ekki síst í ljósi kröfu um stöðugleika og varfærni í opinberum fjármálum. Ekki er þó sjálfgefið að skynsamleg fjármálastjórn við núverandi aðstæður sé nægjanleg ástæða til endurskoðunar stefnu.

Í tillögunni er ekki margt að finna umfram framangreint til túlkunar á því hve mikill efnahagsskellurinn þarf að vera til að teljast efnahagsáfall og þar með sé þörf á endurskoðun fjármálastefnunnar. Það verður að teljast bagalegt. Þá verður ekki fram hjá því litið að nauðsyn á endurskoðun fjármálastefnunnar er, að mati fjármálaráðs, að einhverju leyti tilkomin vegna veikleika í fjármálastjórn, líkt og ráðið hefur lýst og fjallað um í fyrri álitum sínum.

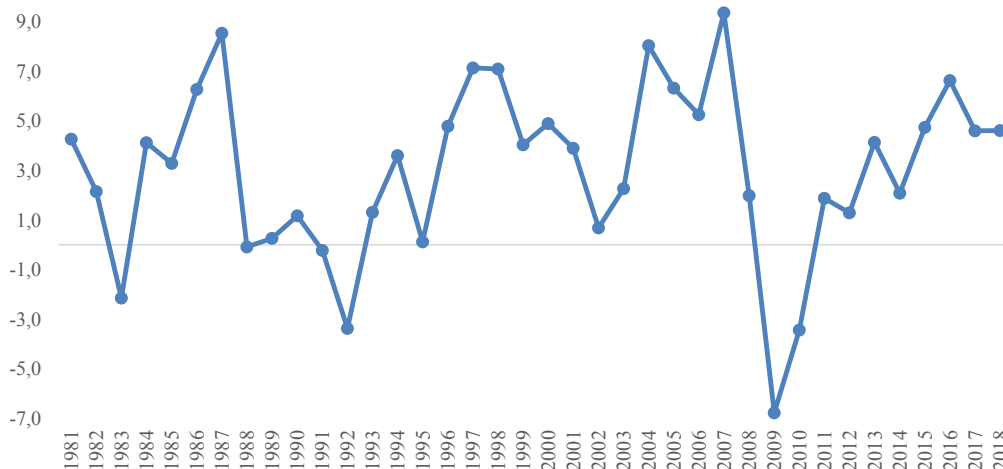
Það er þekkt að langtímahagspár eru afar ótryggar og mörg lönd hafa kosið að greina afkomu að teknu tilliti til hagsveiflu og nota slíka mælikvarða við setningu markmiða. Hagsveiflur í íslensku samfélagi hafa verið meiri en gerist og gengur í löndunum í kringum okkur. Afkoma hins opinbera hefur því verið sveiflukennð og enn meiri ástæða til að notast m.a. við mælikvarða sem leiðréttá fyrir hagsveiflu. Langtímahagspár í þeim efnahagslega veruleika sem við búum við hér á landi nýtast tæpast við að setja föst töluleg markmið um afkomu, sem tekur mið af hagsveiflu, eins langt fram í tímann og lög um opinber fjármál tiltaka. Þá hefur viðvarandi skortur verið á sviðsmyndagerð í stefnumörkuninni þó að margt horfi til betri vegar í því efni.

Þessu til viðbótar hefur stjórnvöldum reynst erfitt að líta á töluleg markmið stefnunnar sem lágmarksviðmið afkomu. Annars vegar hafa þau hingað til ekki sett sérstök varfærnisviðmið hvað varðar afkomuna við setningu fjármálastefnu, þ.e. haldið sig fyrir ofan lágmarksviðmið nema ef hagþróunin yrði verri en vænst var. Hins vegar hafa stjórnvöld í framkvæmdinni alltaf haldið afkomunni í útgjalda- og tekjuráðstöfunum við lágmarksviðmiðið og því hefur ekki verið borð fyrir báru þegar gefur á bátinn líkt og nú um stundir. Líta má á þessa framkvæmd sem veikleika í fjármálastjórn, sem veiti ein og sér ekki tilefni til endurskoðunar fjármálastefnu. Í því ljósi er líklegt að framvindan í stefnumörkuninni hefði orðið erfið í fjötrum spennitreyju eftir því sem liðið hefði á tímabil stefnunnar burt séð frá yfirstandandi efnahagsskelli. Hér var ekki nægjanlega hugað að samspili grunngilda um stöðugleika, festu og síðast en ekki síst varfærni.

Fjármálaráð telur að sveigjanleiki eigi að birtast í fjármálastefnu og síðan komi stívari útfærsla í áætlunum þar sem reyni á grunngildin en þar sé byggt á greiningum með þar til gerðum mælikvörðum sem endurspegli ástand efnahagsmála. Um þetta var ítarlega fjallað í síðasta álitu fjármálaráðs um þá fjármálaáætlun sem nú er til meðhöndlunar í þinginu.

Þegar núgildandi fjármálastefna var til umfjöllunar benti fjármálaráð á að á uppsveiflutímum hafi gætt tilhneigingar í spám til að vanmeta hagvöxt. Nú er þessu öfugt farið og spurning hvort þjóðhagslíkanið hafi getu til að spá fyrir um niðursveiflu í ljósi þess hve fljótt líkanið leitar í langtímaleitni, einkum þegar óvissa er mikil. Þess sjást merki að undanfögnu. Eftir því sem upplýsingar um upp- eða niðursveiflu raungerast stigmagnast oft viðbrögð hagaðila, sem magna hagsveifluna enn frekar. 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 einnig umhugsunarvert hvort líta megi á 2,8 prósentustiga frávik frá jafnvæghagvexti langtímaspár, frá 2,6% hagvexti til núverandi spár til skemmri tíma um 0,2% samdrátt þessa árs, sem nægjanlegan forsendubrest sé ekkert annað tekið með í reikninginn. Mismunurinn verður

til að mynda mun minni þegar horft er til spárinnar frá því í febrúar 2019 um 1,7% vöxt og þess 0,2% samdráttar sem nú er spáð.



Mynd 1: Hagvöxtur 1981–2018

Frá 1981–2018 hefur meðalhagvöxtur verið um 3% og staðalfrávik hans u.þ.b. 3,5 prósentustig. Staðalfrávikðið er mælikvarði á meðaltalsbreytileika frá meðaltalinu. Þegar horft er yfir tímabilið í heild og tekið meðaltal samdráttarskeiða þá er meðaltal samdráttar 2,7% en 1,5% ef hruninu er sleppt. Samdráttur upp á 0,2% getur tæpast talist mikill í þessum samanburði. Þó skiptir líka máli að á árinu 2018 var hagvöxturinn 4,6% og viðsnúningurinn því mjög krappur. Á framangreindu tímabili hefur neikvæður viðsnúningur einungis verið krappari í efnahagshruninu 2008 og árið 1988 eftir skattlausa árið 1987. Viðsnúningur frá góðari getur einn og sér ekki orðið grundvöllur endurskoðunar en breyting í metnum hagvexti af þessari stærðargráðu er mikil og kallar á viðbrögð.

Í lögnum um opinber fjármál er horft til efnahagsáfalla sem grundvöll endurskoðunar fjármálastefnu en ekki útlistað nánar umfang efnahagsáfalla að öðru leyti en því sem felst í orðanna hljóðan og samhenginu. Miðað við framangreint er erfitt að sjá að sá samdráttur sem nú er spáð svari til þess alvarleika sem lagaákvæðið kveður á um. Framangreint gefur tilefni til að álykta að hér leggist á eitt skellur í efnahagsstarfsemi annars vegar og veikleikar í fjármálastjórn hins vegar. Saman gera þessir þættir stjórnvöldum erfitt um vik að beita niðurskurðarúræðum og grípa til frekari tekjuöflunar. Slíkt styður heldur ekki grunngildi um stöðugleika.

Í framlagðri þingsályktunartillögu um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 felst óbein viðurkenning stjórnvalda á því að þau telji að áfallið sé á mörkunum að falla undir endurskoðunarákvæðið. Það sést á því að ekki er farið fram á að fjármálareglurnar séu lagðar til hliðar tímabundið auk þess sem stjórnvöld hyggjast breyta í litlu útgjaldaráðstöfunum fyrir utan það sem er tilkomið vegna efnahagsþróunar, en einhverjar afkomubætandi ráðstafanir eru þó fyrirhugaðar. Enda segir í þingsályktunartillögunni að veiking efnahagsforsendna fyrir áætlanagerðinni sé ekki það mikil að óhjákvæmilegt þyki að ganga í mikla uppstokkun og röskun á áformum um framvindu opinberrar starfsemi.

Þá verður að horfa til þess að atburðarásin er hröð hvað efnahagsframvinduna varðar. 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.

Stjórnvöld virðast gera sér vel grein fyrir þessu því að óvissan fram undan er eins og rauður þráður í endurskoðuninni. Sett er fram dekkri sviðsmynd og henni myndu fylgja áskoranir ef hún raungerist. Hagvöxtur í samræmi við langtímaleitni á næsta ári myndi teljast óvenju mjúk lending, og undantekning fremur en regla í ljósi sögunnar. Þar af leiðandi hefði greining á hagvísunum og mat á líkum þess að hagkerfið lenti mjúklega og hvernig hagvöxtur tæki myndarlega við sér strax á næsta ári verið til bóta.

Þá er vert að benda á að frá því að tillaga um endurskoðun fjármálastefnunnar var lögð fram hefur Seðlabanki Íslands einnig endurskoðað hagvaxtarspá sína fyrir árið 2019. Samkvæmt nýjustu spá bankans gerir hann ráð fyrir að hagvöxtur yfirstandandi árs verði neikvæður um 0,4% í stað eldri spár bankans sem gerði ráð fyrir 1,8% hagvexti. Einnig hefur hann lækkað hagvaxtarspá sína fyrir árið 2020 úr 2,8% í 2,4% hagvöxt. Þannig er samhljómur milli spáa Hagstofunnar og Seðlabankans hvað varðar tímabilið sem samdráttur á að standa yfir, þótt spá Seðlabankans um hagvöxt á yfirstandi ári sé svartsýnni en spá Hagstofunnar sem endurskoðuð fjármálastefna byggist á.

Aðrir greiningaraðilar hafa dregið upp enn dekkri spár um hagvöxt yfirstandandi árs og næstu ára. Greiningadeild Arion banka telur t.d. að hagvöxtur yfirstandandi árs verði neikvæður um 1,9% og jákvæður um 1,4% á næsta ári, sem er töluvert minni hagvöxtur en opinberar spár gera ráð fyrir.

Ýmsar aðrar hagtölur benda einnig í þá átt að viðsnúningur hafi orðið í efnahagslífinu á síðustu mánuðum. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá hefur velta á fasteignamarkaði á höfuðborgarsvæðinu dregist saman um 14,2% og fjöldi kaupsamninga um 15% ef tölur milli apríl í fyrra og apríl í ár eru bornar saman. Þá hefur brottförum erlendra farþega um Keflavíkurflugvöll fækkað um 23,6% í maí í ár borið saman við maí í fyrra. Hvort hér er einungis um tímabundinn samdrátt að ræða, sem mun ganga til baka á næstu mánuðum, mun tíminn einn leiða í ljós. Í greinargerð með framlagðri tillögu um breytingu á fjármálastefnunni mætti gera nánari grein fyrir því hvernig bregðast eigi við láti efnahagsbati á sér standa, einkum í ljósi gagnsæis og varfærni en ekki síður í ljósi þess hve fljótt spálíkön leita jafnvægis.

Í ljósi ofangreinds telur fjármálaráð að miðað við spána eina og sér séu ekki nægar forsendur til endurskoðunar stefnunnar, en merki séu um að samdrátturinn verði skarpari og jafnvel lengri en maíspáin gefur til kynna. Fari endurskoðunin ekki fram nú eru töluverðar líkur á að það yrði tilefni til þess í mjög náinni framtíð og þá að undangengnum sársaukafullum ráðstöfunum í ríkisfjármálum sem myndu brjóta í bága við grunnreglu um festu og stöðugleika.

Umsögn fjármálaráðs um endurskoðaða fjármálastefnu

Góð fjármálastjórn felur m.a. í sér að huga að samspili grunngilda í stefnumörkuninni. Fjármálaráð hefur áður bent á hvernig breyttar aðstæður geti breytt vægi þeirra við ákvarðanatöku stjórnvalda. Þá eru grunngildin í eðli sínu þannig að hægt er að túlka þau á mismunandi vegu. Beiting þeirra getur jafnvel breyst eftir aðstæðum og yfir tíma. Oft styðja þau hvert annað en þau geta líka stangast á og stundum þarf að feta einstigi á milli þeirra. Tillaga um svigrúm vegna óvissu er gott dæmi um það hvernig reynsla af lögnum um opinber fjármál hefur byggst upp og hvernig komið hefur verið til móts við kröfu grunngildis um varfærni.

Fjármálaráð hefur bent á að stjórnvöld hafi ekki alltaf gefið grunngildum tilhlýðilegt vægi í verklagi og umfjöllun. Það er því sérstakt fagnaðarefni að framlögð þingsályktunartillaga endurspegli að mati ráðsins gagngera og jákvæða breytingu í þessu efni. Umfjöllunin um grunngildi sýnir hvernig þau stýra för í stefnumörkuninni.

Breyttar efnahagshorfur munu hafa viðtæk áhrif í samfélaginu og þá ekki síst á afkomu hins opinbera. Ljóst er að afkomuviðmið núgildandi fjármálastefnu næst ekki að öðru óbreyttu ef miðað er við þær hagvaxtarforsendur sem lesa má úr nýrri hagspá. Í framlagðri tillögu um endurskoðun fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar og greinargerð með henni er lýst hvernig breyta á afkomumarkmiðum núverandi stefnu til að mæta þeim aðstæðum í efnahagslífinu sem upp eru komnar. Gert er ráð fyrir að gripið verði til ráðstafana til að tryggja að heildarafkoma hins opinbera sé í samræmi við stefnuna. Þá er vísað til fjármálaáætlunar og fjárlaga um nánari útfærslu þeirra.

Fjármálaráð hefur áður viðrað þau sjónarmið að gera verði greinarmun á því hvað eigi heima í stefnu og hvað birtist í útfærslu í fjármálaáætlun. Við framlagningu núgildandi fjármálastefnu var vikið að því að í árlegri fjármálaáætlun væru pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda útfærðar nánar en í stefnunni. Engu að síður kallar gerð fjármálastefnunnar á að pólitískar áherslur birtist þar með markvissum hætti þegar þær fela í sér þjóðhagsleg markmið og hafa áhrif á efnahagsframvinduna. Þetta álit fjármálaráðs byggist meðal annars á grunngildi um festu sem varðar fyrirsjáanleika opinberra fjármála og að breytingar séu markvissar, vel ígrundaðar og gagnsæis gætt. Þetta sjónarmið á ekki síst við núna þar sem í þingsályktunartillögunni er fjallað um aðhaldsaðgerðir og mögulegar fjárhæðir nefndar í því sambandi. Lítið er þó um stefnumörkun í sambandi við hverju verði breytt eða hvaða stefnu stjórnvöld ætli að fylgja.

Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024, sem er til umfjöllunar í þinginu, er til að mynda boðuð bætt nýting skattfjár, betri þjónusta og umbætur í starfsemi hins opinbera. Nú þegar fyrirséð er að afkoman verði lakari en ráð var fyrir gert er jafnvel enn frekari þörf á slíkum umbótum. Við endurskoðun fjármálastefnu ætti að fjalla skýrt og skorinort um slík fyrirheit, séu þau fyrirhuguð, auk nýrrar stefnumörkunar hvað varðar ráðstöfun tekna og útgjalda. Fjármálastefna á að standa ein og óstudd og vera nægjanlega ítarleg.

Í endurskoðaðri stefnu birtast endurmetnar afkomuhorfur hins opinbera með skýrum hætti og af þeim má ráða hvernig breyttar aðstæður í efnahagslífinu verða þess valdandi að núgildandi fjármálastefna heldur ekki lengur og hver áhrifin eru á framlagða fjármálaáætlun. Þessi framsetning eykur gagnsæi

stefnumörkunarinnar og varpar ljósi á þær áskoranir sem framundan eru. Þannig styður bætt verklag við bættu ákvörðunartöku.

Frá sjónarhóli fjármálaráðs er tryggð ákveðin festa milli fyrri stefnu og endurskoðaðrar stefnu þar sem staðið verður við þær fjármálareglur sem kveðið er á um í 7. gr. laga um opinber fjármál, þ.e. að heildarjöfnuður hins opinbera skuli yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu auk þess sem heildarskuldir (eins og þær eru skilgreindar í lögnum) skuli vera lægri en 30% af vergri landsframleiðslu.

Að sama skapi hvílir mikil ábyrgð á stjórnvöldum varðandi þá ákvörðun að nýta ekki heimild laga til að víkja tímabundið til hliðar þeim tölulegu skilyrðum sem 7. gr. laga um opinber fjármál setur. Ef hagþróun verður í veigamiklum atriðum frábrugðin þeim forsendum sem stefnan byggist á skapast hættu á að stjórnvöldum takist ekki að standa við hin tölulegu skilyrði og þá gæti þessi endurskoðaða stefna verið í uppnámi. Slíkt myndi kalla á nýja endurskoðun og hagþróunin þyrfti að vera mun verri en birtist í þeim áætlunum og sviðsmyndum sem nú liggja til grundvallar.

Auk tölulegra markmiða um afkomu hins opinbera er gengið út frá því að um lágmarksviðmið sé að ræða en svigrúm gefið upp á 0,4% af vergri landsframleiðslu fyrir árin 2019–2022 í þeim fjármálaáætlunum sem koma til með að byggjast á stefnunni. Stjórnvöld skuldbinda sig til að nýta einungis þetta svigrúm reynist hagþróunin lakari en ráð er fyrir gert í síðustu hagspá Hagstofu Íslands.

Fjármálaráð hefur ítrekað bent á að í ljósi þeirrar óvissu sem felst í langtímahagspám sé skynsamlegt að auka sveigjanleika í fjármálastefnu. Í framlagðri tillögu er svigrúm í endurskoðaðri fjármálastefnu hvað varðar afkomuviðmið, sbr. framangreint. Fjármálaráð telur það vera jákvætt skref sem endurspeglir aukna varfærni í áætlunargerðinni. Að sama skapi eykur slíkur sveigjanleiki líkurnar á því að þær fjármálaáætlanir sem byggjast á fjármálastefnunni uppfylli kröfur um gagnsæi hvað varðar framkvæmd stefnunnar og þá hvort svigrúmið sé nýtt á hverjum tíma ásamt rökstuðningi fyrir því af hverju það var talið nauðsynlegt. Umfjöllun varðandi þetta er að finna í þingsályktunartillögunni og þar er nefnt að æskilegt sé að um þetta skapist venja sem hafi breiðan stuðning í þinginu. Í ljósi þess að svigrúm fyrir óvissu er ekki lögbundið heldur útfærsla á varfærnisjónarmiði þarf stuðning fyrir slíkri framkvæmd á vettvangi stjórn mála.

Hvað varðar framlagða tillögu um breytingu á fjármálastefnunni mætti bæta útskýringar á því hvernig ofangreint svigrúm er tilkomið, þ.e. hvers vegna miðað er við 0,4% af vergri landsframleiðslu en ekki einhverja aðra prósentutölu. Hér er viðmiðið að öllum líkindum það að fjármálareglan, þ.e. að afkoma verði jákvæð yfir fimm ára tímabil, bresti ekki. Æskilegt gæti verið að auka svigrúmið eftir því sem frá líður og óvissan verður meiri.

Sé litið til ársins 2018 var afkoma sveitarfélaganna nokkuð lakari en gert var ráð fyrir í núgildandi áætlun. Það vekur upp spurningar um hvort heildarafkomuviðmið hins opinbera haldi á þessu ári og þeim næstu, verði hagþróun óhagfelldari en ráð er fyrir gert. Sem dæmi má nefna var reiknað með því að á árinu 2018 yrði afkoma sveitarfélaganna jákvæð um 0,2% af VLF en raunin virðist hafa orðið neikvæð um 0,1%. Þetta eitt og sér er breyting upp á 0,3 prósentustig af VLF. Afkoma sveitarfélaganna í fyrra var ekki í samræmi við forsendur núgildandi áætlunar. Það er ekki ljóst hvort og hvernig fyrirhugað svigrúm vegna óvissu nýtist sveitarfélögunum og hvernig samspili milli afkomuviðmiða ríkis og sveitarfélaga verði háttáð í þessu samhengi.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024, sem nú er í þinglegri meðferð, var sett fram sviðsmynd þar sem var meðal annars tekið tillit til margra þátta sem nú eru hluti af maíspá Hagstofunnar. Í þeirri sviðsmynd kom fram að heildarafkoma hins opinbera myndi dragast saman um 0,5% af VLF á árinu 2020 og að uppsöfnuð áhrif yrðu 1,5% lakari afkoma yfir áætlunartímabilið. Þá var gert ráð fyrir 0,7% minni hagvexti árið 2019 en febrúarspáin gerði ráð fyrir. Í áliti fjármálaráðs kom fram að forsendur sviðsmyndarinnar teldust margar hverjar fremur líklegar og kallað var eftir að fyrirhuguð viðbrögð við slíkri þróun yrðu útlistuð. Nú er ljóst að ekki er svigrúm innan gildandi stefnu til að takast á við áföll af þeirri stærðargráðu sem raungerst hafa. Ferðamönnum fækkar um 11% árið 2019 samkvæmt nýjustu spá Hagstofunnar en fráviksspáin gerði ráð fyrir 5%; að vísu reyndust kjarasamningar hóflegri en ráð var fyrir gert.

Í fráviksgreiningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins í framlagðri þingsályktunartillögu er gert ráð fyrir að ferðamönnum fækki enn frekar á yfirstandandi ári, þ.e. um 14% í stað 11% samkvæmt grunnspá, og fjöldinn standi í stað árið 2020, auk þess sem gert er ráð fyrir að engin loðna verði heldur veidd árið 2020. Niðurstöðurnar benda til þess að ef forsendurnar raungerast gæti landsframléiðslan reynst 0,3% lægri í ár en ella og 1,1% lægri árið 2020, að öðru óbreyttu.

Miðað við söguleg tengsl hagvaxtar og afkomu hins opinbera má reikna með að afkoman versni um 0,2% af VLF í ár og 0,6% af VLF á því næsta, ef forsendur fráviksgreiningarinnar raungerast. Það er mikið framfaraskref að slík umfjöllun sé til staðar. En í ljósi gagnsæis og festu hljóta næstu skref slíkrar sviðsmyndagerðar að greina frá viðbrögðum við slíkri þróun, líkt og fjármálaráð fjallaði um í síðasta áliti. Það er ekki nóg að gera sviðsmyndir sviðsmyndanna vegna heldur þarf líka að huga að viðbrögðum ef þær raungerast.

Hvað viðkemur tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 er eðlilegt að sú spurning vakni hvernig það svigrúm sem gert er ráð fyrir í stefnunni kallast á við hugsanleg frávik frá maíspá Hagstofunnar, t.d. ef samdráttarskeiðið yrði lengra og/eða dýpra en gert er ráð fyrir í þeirri spá.

Í ljósi þess hve langtímahagspár eru ótraustar má velja upp þeirri spurningu hvort heppilegra sé að notast við aðrar forsendur í langtímaáætlunum varðandi opinber fjármál en nú er gert. Í fjármálastefnum og fjármálaáætlunum síðustu ára hefur farið lítið fyrir greiningum á raunverulegum áhrifum opinberra fjármála og peningamála á hagsveifluna. Þá hefur fjármálaráð ítrekað varað við því að notast við ósveifluleiðréttu afkomu til að meta aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma. Í umfjöllun um svigrúm fyrir óvissu er í þingsályktunartillögunni nefnt að umræða hafi átt sér stað um hvort fella mætti svigrúmið inn í útgjaldaþak í stefnunni líkt og tíðkist í Svíþjóð. Nefna ber í þessu samhengi að afkomuviðmið í Svíþjóð er að hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður sé fastur við 0,33% af landsframléiðslu og útgjaldaþakið þar í landi skoðist í því samhengi.

Í framlagðri fjármálaáætlun, eins og hún liggur nú fyrir, birtist sveifluleiðréttung á frumjöfnuði. Stjórnvöld halda því þar fram að stóru línurnar varðandi breytingu á stefnunni séu tilkomnar vegna efnahagsaðstæðna og breyting stefnu felist að mestu í að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að vinna sitt verk. Þessa fullyrðingu hefði mátt styðja betur með því að sýna, í endurskoðun stefnunnar, hvernig fyrirhuguð þróun

sveifluleiðrétts frumjafnaðar væri í samanburði við niðurstöðurnar í áætluninni og skýra frá breytingum á þróuninni ef einhverjar yrðu.

Ofurtrú á mætti hagstjórnar, þ.e. opinberra fjármála og peningamála, getur leitt til þess að hagsveiflur magnast frekar en að hagstjórnin stuðli að sveiflujöfnun. Af þessum sökum má velta því upp hvort heppilegra sé að notast frekar við langtímahagvaxtarþróun sem akkeri við stefnumótun opinberra fjármála í stað þess að miða við áætlanir og spár um hagvöxt á hverju ári fyrir sig líkt og nú er gert. Ef miðað er við langtímahagvöxt felur það í sér sveifluleiðrétta afkomu. Tímasetning útgjalda ætti að miða við þörf á hverjum tíma frekar en ótraustar spár um hagsveiflu hvers tíma langt fram í tímann. Tíminn einn mun leiða í ljós hversu vel gengur að notast við afkomu sem sveiflast með hagsveiflunni.

Skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu komust undir 30% markið um síðustu áramót og var það fyrr en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálastefnu. Skuldapróun hins opinbera hefur verið endurmetin miðað við afkomumarkmið endurskoðaðrar fjármálastefnu og gefa niðurstöðurnar til kynna að skuldir hins opinbera muni halda áfram að lækka en sú lækun verði nokkru hægari en gengið var út frá í þeirri fjármálaáætlun sem nú er í þinglegri meðferð. Ekki mun reyna á skuldaregluna við endurskoðun fjármálastefnunnar. Í tillögunni um endurskoðun stefnunnar er skuldapróunin ekki einungis endurskoðuð heldur líka áætluð framvinda samkvæmt útfærslunni eins og hún mun birtast þegar búið verður að uppfæra fjármálaáætlunina. Samanburður á endurskoðaðri stefnu og uppfærðri fjármálaáætlun sýnir að talsvert borð er fyrir báru og breytingin ekki mikil.

Lokaorð

Fjármálaráð telur að breytingar í hagþróun, eins og þær birtast í nýjustu spá Hagstofu Íslands, nægi ekki einar og sér sem fullgilt tilefni til endurskoðunar gildandi fjármálastefnu. Hins vegar eru merki um að samdrátturinn gæti jafnvel orðið skarpari og lengri en spáin segir til um. Þannig má ætla að ef stefnan væri ekki endurskoðuð nú gæti slíkt reynst nauðsynlegt í náninni framtíð. Það gæti kallað á sársaukafullar ráðstafanir nú í opinberum fjármálum sem myndu reynast óskynsamlegar eftir á að hyggja og brjóta í bága við grunngildi.

Bent skal á að ábyrgð hvílir á stjórnvöldum varðandi þá ákvörðun að nýta ekki heimild laga til að víkja tímabundið til hliðar þeim tölulegu skilyrðum sem 7. gr. laga um opinber fjármál setur. Verði hagþróunin verri en ráð er fyrir gert gæti slíkt eitt og sér kallað á nýja endurskoðun.

Að öllu ofansögðu telur fjármálaráð tilefni til endurskoðunar og að breytingar á gildandi fjármálastefnu séu í samræmi við grunngildi og skilyrði laga um endurskoðun fjármálastefnu.