

Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 7. júní 2019

Efni: Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 (953. mál)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita þingsályktunartillögunni umsögn. Nýlega skilaði Viðskiptaráð inn umsögn um fjármálaáætlun og á hún að miklu leyti hér við þar sem breytingar sem gerðar verða á fjármálaáætlun í ljósi nýrra forsenda munu byggjast á uppfærðri fjármálastefnu.¹ Almenn er nokkur atriði sem Viðskiptaráð vill nú vekja sérstaka athygli á:

- Mikilvægt að hið opinbera hjálpi við viðsnúning efnahagslífsins og vinni með annarri hagstjórn
- Lækkun banka- og tekjuskatts og innviðaupbygging í forgang
- Skýtur skökku við að fjármálastefnan nái eitt og hálf ártur í tímann
- Hver á óvissusvigrúmið og hvaðan kemur það?
- Fjármálastefnan byggist á bjartsýnustu spánni
- Ítrekum sérstaklega að taka þurfi framkvæmd og lög um opinber fjármál til endurskoðunar

Mikilvægt að hið opinbera hjálpi við viðsnúning efnahagslífsins og vinni með annarri hagstjórn

Nú þegar viðsnúningur er að verða í efnahagslífinu gegna opinber fjármál mikilvægu hlutverki. Með sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkissjóðs, sem felast meðal annars í skattkerfinu og atvinnuleysisbótum, getur ríkissjóður upp að vissu marki mildað niðursveifluna. Þar sem ríkissjóður stendur mjög vel um þessar mundir virðist rétt metið að gott svigrúm sé til þess og því ekki sjálfstætt vandamál ef halli myndast á rekstri ríkissjóðs á næstu misserum. Ef, og vonandi þegar, hagur efnahagslífsins og þar með ríkissjóðs vænkast er eðlilegt að afkoma batni umfram það sem getið er í fjármálastefnu. Réttast væri þó að slík markmið, væru tölusett rétt eins og markmiðin eru ef hagþróun og efnahagsforsendur verða lakari en áætlað er.

Til að hagkerfið komist klakklaut í gegnum þennan tímabundna mótvind þurfa mismunandi þættir hagstjórnarinnar að spila vel saman. Það er ekki ofsögum sagt að Ísland sé í dauðafæri til að festa í sessi lægra og stöðugra vaxtastig en áður þekkist nú þegar verðbólga hefur verið í kringum markmið Seðlabankans í á sjötta ár. Slíkt væri fagnaðarefni enda hér um bil allir sammála um að vextir á Íslandi hafi iðulega verið óæskilega háir. Nú þegar hefur Seðlabankinn lækkað meginvexti um 0,5 prósentur og eru flestir greiningaraðilar á því máli að fleiri vaxtalækkanir gætu verið í pípunum. Háir vextir og hár fjármagnskostnaður er einn af dragbítunum á samkeppnishæfni Íslands og því til mikils að vinna. Þar að

¹ Umsögn VÍ um fjármálaáætlun: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/ad-morgu-ad-huga-vid-fjarmalaaaetlun/>

auki byggja nýir kjarasamningar á almennum vinnumarkaði á því að vaxtastig lækki. Af þessum sökum er mikilvægt að ekki verði gengið of langt í því að slaka á aðhaldi ríkisfjármála þar sem það þýðir að óbreyttu hærri vexti en ella.

Lækkun banka- og tekjuskatts og innviðauppbygging í forgang

Breyttar forsendur fela í sér minni landsframléiðslu en áður var áætlað næstu árin sem, líkt og fjallað var um í umsögn Viðskiptaráðs um fjármálaáætlun, þýðir að stjórnvöld verði að draga úr útgjöldum og/eða auka tekjur að óbreyttu. Viðskiptaráð vill ítreka að á útgjaldahliðinni sé skynsamlegast að forgangsraða í þágu innviða sem eykur hagsæld til lengri tíma. Rekstrarútgjöld jukust um þriðjung á árunum 2013 til 2018 og sú mikla aukning, sem leiddi til minnkandi aðhalds, er ein ástæða þess að stjórnvöld þurfa nú að bregðast við. Með því að halda aftur af frekari útgjaldavexti skapast svigrúm til að standa við fyrirhugaðar lækkanir tekjuskatts einstaklinga og lækkun bankaskatts.² Til þess að skapa slíkt svigrúm ætti ennfremur að falla frá áformum um Þjóðarsjóð, sem er ekki brýnt og beinlínis óþarft nú þegar ríkið skuldar lítið, Seðlabankinn býr við stóran gjaldeyrisforða og erlend staða þjóðarbúsins hefur aldrei verið hagstæðari.^{3,4}

Skýtur skökku við að fjármálastefnan nái eitt og hálf ári aftur í tímann

Það skýtur óneitanlega skökku við að nærri þriðjungur nýrrar fjármálastefnu sé stefna um fortíðina, en fjármálastefnan nær aftur til ársins 2018. Í 10. gr. laga um opinber fjármál segir að endurskoðuð fjármálastefna skuli „... ná til a.m.k. fimm ára“. Þannig virðist sem strangt tiltekið sé ekki endilega verið að ganga gegn lögum um opinber fjármál. Engu að síður er það í öllu falli órökrétt að búa til stefnu um fortíðina. Einnig skapast hér fordæmi um að hægt sé að uppfæra fjármálastefnu 2018-2022 árið 2022, sem er augljóslega ganglítið.

Hver á óvissusvigrúmið og hvaðan kemur það?

Hið svokallaða óvissusvigrúm sem felst í stefnunni er í grunninn skynsamlegt og í anda þess sem kallað hefur verið eftir um að fjármálastefnan feli í sér megi sveigjanleika ef forsendur breyta. Útfærslan virðist þó ekki til þess fallin að ná árangri þar sem ekki er skilgreint hvort sveitarfélög eða ríkissjóður geti gengið á það svigrúm. Þannig getur myndast togstreita um hvor aðilinn geti gengið á svigrúmið. Réttara og gangsærra væri að skilgreint sé fyrirfram hvert svigrúm sveitarfélaga annars vegar og ríkissjóðs hins vegar sé til að ganga á óvissusvigrúmið.

Einnig virðist ekki vera sérstaklega rökstutt hvers vegna óvissusvigrúmið er 0,4% en ekki t.d. 0,5% eða 0,3%. Ef svigrúmið er illa rökstutt gengur það gegn grunngildi fjármálastefnu um gagnsæi.

Fjármálastefnan byggist á bjartsýnustu spánni

Um alllangt skeið hefur Viðskiptaráð bent á að fjármálastefna og -áætlanir hafi byggt á of bjartsýnum forsendum og hefur ráðið, því miður, reynst sannspátt um þetta. Eins og fjallað var um í umsögn ráðsins um fjármálaáætlun kom fram að nýjasta spá Hagstofunnar, sem breytt fjármálastefna byggir á, sé fremur bjartsýn. Síðan þá hafa Íslandsbanki, Landsbankinn og Seðlabankinn birt spár og eru þær allar svartspánni en spá Hagstofunnar, a.m.k. fyrir árin 2019-2020. Þar að auki birti Arion banki spá í lok mars sl. þar sem

² Umsögn Viðskiptaráðs um bankaskatt: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/Fognum-laekkun-bankaskatts/>

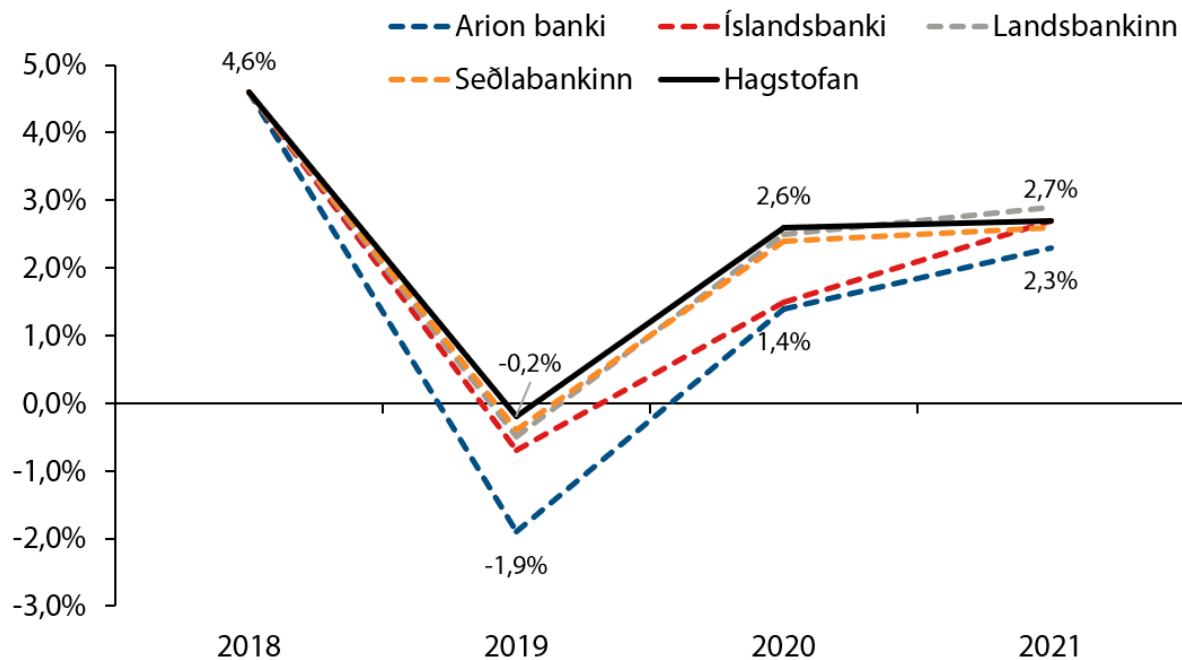
³ Umsögn Viðskiptaráðs um Þjóðarsjóð: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/thjodarsjodur-eru-betri-leidir-faerar/>

⁴ Frétt Seðlabankans um greiðslujöfnuð og erlenda stöðu á 1F 2019: https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Greidslujofnudur-vid-utlond/Fr%C3%A9tt%20BOP%20Q1%202019_.pdf

horfurnar eru enn dekkri. Sú spá felur í sér sex prósentustiga meiri fækkun ferðamanna en t.d. spá Seðlabankans, eða 16% fækkun. Rétt áður en þessari umsögn var skilað inn birtist ný spá Isavia um 17% fækkun ferðamanna sem miðað við fráviksdæmi Seðlabankans þýðir meira en 1% samdrátt landsframleiðslu í ár.⁵ Að fjármálastefna til fimm ára, eða þriggja og hálfis árs ef þannig er á það litið, byggji á bjartsýnustu spá gengur gegn grunngildi um varfærni í opinberum fjármálum.

Hagvöxtur í nýjstu hagspám

Breyting vergrar landsframleiðslu milli ára



Heimildir: Viðskiptabankarnir, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Ítrekum að taka þurfi framkvæmd og lög um opinber fjármál til endurskoðunar

Í umsögn Viðskiptaráðs um fjármálaáætlun var í kafla 4 sérstaklega fjallað um hvernig bæta megi framkvæmd stefnumótunar opinberra fjármála. Í ljósi þess að nú þarf að breyta fjármálastefnu í miðri afgreiðslu fjármálaáætlunar er rétt að ítreka þær ábendingar og sérstaklega kafla 4.2 þar sem lagt er til að miðað sé við hagsveifluleiðrétta afkomu í fjármálastefnu. Ef slíkt væri gert og ennfremur ákveðið tiltekið svigrúm sem helstu kennitölur opinberra fjármála megi vera innan eru umtalsvert minni líkur á því að taka þurfi upp fjármálastefnu í hvert skipti sem forsendur breytast með tilheyrandi óhagræði.

Að teknu tilliti til þessara athugasemda og umsagnar ráðsins um fjármálaáætlun 2019 styður Viðskiptaráð Íslands breytingar á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Virðingarfyllt,

Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

⁵ Fráviksdæmi á bls. 12 í Peningamálum 19/2: https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2019/Mai-2019/PM192_heildarskjal.pdf