

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

Fjármálaráð
7. álitserð
30. ágúst 2020

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 25. ágúst sl. sem þingskjal 2031 – 968. mál á 150. löggjafarþingi 2019–2020.

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 laganna að við slík tilvik sé heimilt að víkja tímabundið eða í allt að þrjú ár frá skilyrðum 7. gr. sömu laga. Fjármálaráði er gert að veita Alþingi umsögn sína um tillöguna og hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar á gildandi stefnu.

Ríkisstjórnin lagði upphaflega fram fjármálastefnu sína fyrir árin 2018–2022 í desember 2017. Sú stefna var samþykkt af Alþingi í mars 2018. Þegar komið var fram á vormánuði 2019 var ljóst að hagþróunin yrði óhagstæðari en ráð hafði verið fyrir gert í þjóðhagsspám þeim sem að baki stefnunni lágu.

Helstu tilgreindu ástæður þess voru gjaldþrot flugfélags og loðnubrestur. Af þeim sökum lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram tillögu um breytingar á stefnunni sem Alþingi samþykkti í júní 2019. Fjármálaráð veitti álit sitt á því hvort tilefni væri til endurskoðunar stefnunnar. Að mati ráðsins voru breytingar í hagvaxtarþá einar og sér ekki nægileg ástæða til endurskoðunar á stefnunni en horfur væru þannig varðandi hagþróunina að ástæða væri til endurskoðunar.

Í þeirri endurskoðun stefnunnar sem nefnd er hér að ofan, tók Alþingi í sinni þinglegu meðferð, þá ákvörðun að taka reglu um afkomu úr sambandi, líkt og löggin gefa heimild til. Í þeirri þingsályktunartillögu sem nú er til umfjöllunar er afkomureglan aftur tekin úr sambandi og að auki lagt til að skuldareglu og skuldalækkunarreglu verði vikið til hliðar.

Í álit fjármálaráðs frá því í apríl 2019 lýsti það yfir áhyggjum af því að fjármálastefnan frá 2017 hafi verið komin í ákveðnar ógöngur vegna undirliggjandi misvægis í opinberum fjármálum. Á sama tíma mátti vera ljóst að fjárfestingaráform rúmuðust ekki innan fjármálastefnunnar.

Snemma árs 2020 brast kórónaveirufaraldurinn á og hafa áhrif hans á efnahags- og þjóðlíf Íslands sem og annarra landa leitt til þess að forsendur þær sem gengið var út frá í núgildandi stefnu halda ekki lengur. Stjórnvöld hugðust leggja fram nýja stefnu á vormánuðum en þar sem óvissa um ástand og horfur þótti of mikil var því frestað. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur nú lagt fram tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um gildandi fjármálastefnu.

Fjármálaráð hefur bent á að ekki má ætla lögunum og verklaginum í stefnumörkuninni að leysa allan vanda á öllum tímum. Núverandi ástand undirstrikar það. Líkt og fjallað er um síðar í álitinu þá ber að varast að ofmeta að hve miklu leyti löggin tryggja jafnvægi í þjóðarbúskapnum, draga úr sveiflum og milda afleiðingar áfalla. Stjórnvöld geta varðað leiðina með því að undirbúa jarðveginn og hafa áhrif á hvata. Í faraldrinum má ekki missa sjónar á því að á hverjum tíma eru viðfangsefni fjármála hins opinbera grundvölluð á hagrænum sjónarmiðum annars vegar og stjórnmálalegum sjónarmiðum hins vegar. Þessir þættir í sinni einföldustu mynd lúta að veitingu almannagæða, stuðla að jöfnuði og velferð, fást við markaðsbresti,

stuðla að skilvirkni í efnahagslífinu og framfylgja ákveðnum skoðunum sem tekist er á um á vettvangi stjórn mála.

Það álit fjármálaráðs sem hér birtist fjallar annars vegar um það hvort ráðið telji að skilyrði til endurupptöku stefnu séu uppfyllt, með vísan í lög um opinber fjármál og hins vegar um þingsályktunartillöguna sjálfa, þ.e. hvort ráðið telji hana uppfylla þau skilyrði sem löggin setja um fjármálastefnur.

Samkvæmt lögum skal fjármálaráð skila álitum sínum innan tveggja vikna frá því að tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu hefur verið lögð fram á Alþingi. Að þessu sinni var dagskrá þingsins skipulögð með þeim hætti að mjög skammur tími gafst til ritunar álitsins og þeirrar greiningar sem að baki liggur. Þrátt fyrir að stjórnvöld hafi með ýmsu móti reynt að aðstoða ráðið varðandi upplýsingaöflun verður vinnulag sem þetta að teljast ámælisvert. Stefnumörkun opinberra fjármála er bæði mikilvægt og vandasamt verkefni. Tímaskortur við rýni stefnumörkunarinnar rýrir gæði umfjöllunarinnar og býður hættunni heim hvað varðar mistök og misskilning. Fjármálaráð getur undirbúið sig með ýmsum hætti en á endanum snýst umfjöllun þess um framlagða tillögu á Alþingi með þeim tölulegu og ótölulegu stefnumiðum sem þar eru sett fram. Að þessu sinni var tillagan lögð fram fyrir 5 dögum síðan. Eigi fjármálaráð að geta uppfyllt lögbundið hlutverk sitt þarf að tryggja að nægur tími gefist til rýni og greininga.

Tilefni endurskoðunar fjármálastefnu

Eins og nefnt hefur verið hér að ofan er þetta önnur endurskoðun þeirrar fjármálastefnu sem sett var upphaflega árið 2017. Í þessu samhengi er mikilvægt að halda því til haga að fjármálaráð varaði við því að hætta væri á að opinber fjármál væru komin í ákveðnar ógöngur áður en þau áföll riðu yfir sem urðu ástæða upptöku hennar. Á sama tíma voru blikur á lofti og vísbendingar um minnkandi efnahagssumsvif strax á árinu 2018.

Það efnahagsástand sem nú ríkir og birtist í samdrætti framleiðslunnar, auknu atvinnuleysi og fyrirsjáanlegum gjaldþrotum fyrirtækja, á sér ekki fordæmi á þeim tíma sem liðinn er síðan ný lög og umgjörð um stefnumörkun opinberra fjármála tók gildi. Forsendur núgildandi áætlana hafa brostið. Þetta ástand er síður en svo séríslenskt fyrirbrigði og allar þjóðir heims glíma við vandamál af sömu rót og eðli. Enda er það svo að út um allan heim hafa stjórnvöld þurft að endurskoða bæði stefnu ríkisfjármála og víkja frá þeim markmiðum sem þau höfðu sett sér áður.

Ólíkt því sem átti sér stað við fyrri endurskoðun upphaflegrar stefnu reynist nú nauðsynlegt að víkja frá settu viðmiði laganna um hlutfall skulda hins opinbera af vergri landsframleiðslu og skuldalækkunarreglunni, á sama tíma og afkomuregla er aftur tekin úr sambandi.

Við núverandi aðstæður telur fjármálaráð einsýnt að fullgilt tilefni sé til endurskoðunar gildandi fjármálastefnu, í samræmi við 10. gr. laga um opinber fjármál.

Áskoranir við endurskoðun

Fjármálaráð hefur áður fjallað um endurskoðun fjármálastefnu og í þeirri umfjöllun bent á að ef skilyrði til endurskoðunar séu fyrir hendi geti stjórnvöld snúið af braut þegar það reynist nauðsynlegt. Breytt leið markast af því sem

varð til þess að stefnan fór forgörðum og breytingarnar verða þeim mun meiri eftir því sem vandinn er meiri. Aðrir þættir eiga ekki að hafa áhrif á breytta stefnu. Sveigjanleikinn til viðbragða á vera stærri eftir því sem áfallið er meira. Viðfangsefnið verður þá að stuðla að jafnvægi að nýju í efnahagsmálum án þess að sjálfbærni opinberra fjármála sé varpað fyrir róða eða öðrum grunnildum.

Endurskoðanir og verklag

Fjármálastefnur eru settar til fimm ára. Frá því að löggin um opinber fjármál tóku gildi 2016 hafa þrjár fjármálastefnur, fjórar fjármálaáætlanir og tvær endurskoðanir á fjármálastefnu litið dagsins ljós. Með framlagðri endurskoðun er í annað skiptið boðuð endurskoðun sömu fjármálastefnu.

Þegar löggin um opinber fjármál voru sett var tæpast gert ráð fyrir að endurskoðunarákvæði laganna yrði virkjað svo oft. Á gildistíma laganna hefur reynt á nær allt þanþol laga um stefnumörkun í opinberum fjármálum. Þessi uppsafnaða reynsla nýtist við þær erfiðu aðstæður sem stefnumörkunin stendur nú frammi fyrir. Viðfangsefnið og álitamálin eru ný og án fordæma. Um leið er það mat fjármálaráðs að löggin og sá rammi sem þau setja um stefnumörkun í opinberum fjármálum hafi sannað gildi sitt. Staða opinberra fjármála þegar áfallið nú reið yfir var þannig að auðveldara varð að takast á við núverandi áskoranir heldur en ef laganna hefði ekki notið við. Um leið endurspeglar stefnumörkunin ýmislegt sem áunnist hefur í því lærdómsferli sem framkvæmd laganna hefur leitt af sér. Endurskoðuð fjármálastefna nú einkennist af meiri sveigjanleika en fjármálastefnur í upphafi gerðu. Sviðsmyndagerð er orðin hluti ferlisins og samspil er milli þjóðhagsspáa og ráðstafana stjórnvalda. Þá sést hvernig verklagið hefur orðið grunnildamiðaðra. Allt þetta hjálpar til við að takast á við þann risavaxna vanda sem framundan er.

Endurskoðun fjármálastefnu og fjármálareglur

Boðað er að fjármálareglur skuli leggja til hliðar í þrjú ár í ljósi þess hvernig togstreita hefur myndast milli grunnilda og fjármálareglna afkomu og skulda. Reynslan um allan heim sýnir að fáar tölulegar fjármálareglur geta staðist slíka áraun sem leitt hefur af kórónaveirufaraldrinum. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn fjallar um viðbrögð og hvernig fjármálareglur hafa verið settar til hliðar í ljósi þeirra áfalla sem farsóttin hefur leitt af sér.¹ Í umfjöllun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er bent á að þegar fjármálareglur eru settar til hliðar kalli það á vel skilgreint og gagnsætt ferli til að viðhalda trúverðuleika stefnumörkunarinnar í þeim ólgusjó sem við erum stödd í. Það á líka við um þá aðlögun sem virkjun fjármálareglna á nýjan leik felur í sér. Um leið telur sjóðurinn að mikilvægt sé að gagnsæi sé viðhaft um öll viðbrögð og miðlun upplýsinga.

Í þessu samhengi er vert að horfa til laganna um opinber fjármál og ákvæðisins um endurskoðun fjármálastefnu. Ákvæðið heimilar að þingsályktunartillaga sé lögð fram þar sem fjármálastefnan er endurskoðuð og að við slík tilvik sé heimilt að víkja í allt að þrjú ár frá fjármálareglum um afkomu og skuldir. Í greinargerðinni með ákvæðinu um endurskoðun er öll umfjöllunin með tilvísun til gildandi fjármálastefnu og enga vísun er að finna í ákvæðinu um setningu fjármálastefnu í framtíðinni. Í ákvæðinu um setningu fjármálastefnu, þ.e. fjórðu grein laganna, segir enn fremur að fjármálareglur um afkomu og

¹ Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks. IMF Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19.

skuldir eigi að gilda en þar er ekkert að finna um að taka þurfi tillit til þess hvort undangengið sé að þær hafi verið settar til hliðar áður. Samkvæmt þessu mun ný fjármálastefna eftir kosningar á næsta ári verða óbundin af því að fjármálareglur hafi verið settar til hliðar nú til þriggja ára. Að þessu þarf að huga og ekki er sjálfgefið að eftir þrjú ár sé ráðlegt að nógildandi fjármálareglur eins og þær birtast í lögnum öðlist fullt gildi. Fyrst verður að huga að því hvernig stöðva eigi skuldaféfnun áður en niðurgreiðsla skulda getur hafist. Þróun skuldahlutfallsins á þeim áratug sem nú er að enda er ekki vegvísir um þróun þess í framtíðinni. Hvorki búhnykkur af slitabúum né aðrar einskíptistekjur eru fyrirsjáanlegar eða hægt að treysta á annað langvarandi hagvaxtarskeið. Í öllu þessu felast miklar áskoranir.

Grunngildamiðuð stefnumörkun

Fjármálaráð hefur kallað eftir að stefnumörkun í opinberum fjármálum fylgi grunngildum en auk þess verði að fara fram umfjöllun um túlkun þeirra með tilheyrandi ályktunum og með mismunandi útfærslur að leiðarljósi. Þess er ávallt þörf þar sem grunngildin eru í eðli sínu opin fyrir túlkunum. Oft styðja grunngildin hvert annað en þau geta líka rekist á og stundum þarf að feta einstigi á milli þeirra þar sem vægi þeirra er misjafnt við ólíkar aðstæður.

Í þessu samhengi benda stjórnvöld nú á að með því að fjármálareglur víki tímabundið verði þeim mun meiri áhersla lögð á grunngildi laganna og þá leiðsögn sem þau veita. Í greinargerðinni eru grunngildin talin upp og sett í samhengi við framvinduna. Fjármálaráð hefur áður bent á að vanda þurfi túlkun grunngildanna. Í framlagðri fjármálastefnu er ekki að finna formfestu í umfjöllun um grunngildin. Umfjöllunin á að skýra grunngildin og túlka þau í kjölfarið.

Framlögð endurskoðun og umfjöllun um grunngildin endurspeglar að ákveðnu leyti vanda sem fjármálaráð hefur áður bent á, það er að grunngildin geti gengið hvert gegn öðru. Endurskoðunarákvæði fjármálastefnu leyfir ekki að grunngildi séu sett til hliðar eða fjallar um möguleikann á að eitt grunngildi taki vægi umfram annað. Í þessu samhengi er vert að benda á að við eldsvoða er leitast við að slökkva eldinn með öllum tiltækum ráðum. Nauðsynlegt getur reynst með skömmum fyrirvara að beita ófyrirséðum úrræðum. Það felur ekki í sér festu samkvæmt skilningi laganna. Að sama skapi er ómögulegt að vera viðbúinn öllu því sem upp getur komið. En slíkt gengur gegn grunngildi um varfærni eins og það er skilgreint í lögnum. Við stórfelld áföll fá stjórnvöld almennt umboð til að bregðast við ástandi en um leið felast í því auknar skyldur að skýra hvað sé gert, af hverju og hvað það kostar. Grunngildið gagnsæi felur í sér auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma og birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum. Í áfalli er meðallangur tími langur tími. Nú er þörf á gagnsæi til skamms tíma en lögin kveða ekki á um það.

Grunngildið varfærni miðar m.a. að hæfilegu jafnvægi tekna og gjalda. Í ljósi þess þurfa stjórnvöld að færa rök fyrir ójafnvægi þessara stærða á hverjum tíma. Þá kallar grunngildið festa á að forðast beri óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála. Hætt er við að festa geti reynst fjötur um fót við fyrirvaralaus breytingu á framvindu. Sviðsmyndagerð í því efni getur hjálpað en ein sviðsmynd án næmigreiningar er vart nægjanleg og ef atburðarrásin verður öll önnur en í sviðsmyndinni, gæti það kallað á aðra endurskoðun.

Tímalína stefnumörkunar

Fjármálaráði er samt að halda því til haga að ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum eins og hún birtist í lögunum. 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 í krónum á verðlagi hvers árs. Fjármálaáætlunin liggur svo aftur til grundvallar fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga þar sem framkvæmdin birtist.

Fjármálaráð hefur í ljósi reynslunnar nokkrar áhyggjur af þeirri tímalínu sem birtist í lögunum um opinber fjármál. Lögin gera í grunninn ráð fyrir því að framvinda hennar sé hnökralaus og gefi færi á setningu fjármálastefnu annaðhvort tímanlega fyrir framlagningu fjárlaga eða setningu fjármálaáætlunar. Sú er ekki reynslan. Eftir boðaðar kosningar á næsta ári mun ný ríkisstjórn fá það stóra verkefni að setja fram fjármálastefnu samhliða framlagningu fjárlaga.

Núverandi efnahagsáfall á sér stað á viðkvæmum tímabili í hringrásinni. Kosningar eru boðaðar og framundan er að ný fjármálastefna nýrrar ríkisstjórnar verði lögð fram fyrir tímabilið 2022-2026. Setning þeirrar fjármálastefnu verður vandasamt verkefni. Áætluð framvinda í framlagðri endurskoðun stefnunnar sýnir það. Þar er bent á að á komandi árum verði nauðsynlegt að leiðrétta framkomu undirliggjandi misvægi tekna og útgjalda samhliða því að aðlaga fjármál hins opinbera að efnahagsafleiðingum heimsfaraldursins í því skyni að tryggja sjálfbærni þeirra til frambúðar.

Núgildandi fjármálastefna sem hefur nú verið endurskoðuð tvisvar var unnin við óvenjulegar aðstæður. Kosningar seint á árinu 2017 gerðu það að verkum að ný ríkisstjórn varð að vinna hratt og leggja fram fjármálastefnu og fjárlög strax eftir myndun hennar. Fjármálastefnan var lögð fram hálfum mánuði síðar. Á þeim tíma benti fjármálaráð á að hætt væri við að gæði greinargerðarinnar, setning markmiða og trúverðugleiki stefnunnar liði fyrir svo knappan undirbúning. Það er áskorun fyrir stjórnarmálamenn að setja jafn bindandi markmið og stefnumörkunin felur í sér á svo skömmum tíma. Stuttur tími eykur einnig líkur á að eitthvað gefi eftir, annaðhvort að forminu til eða efnislega, sem síðar geti reynt á.

Í þessu samhengi er verðugt að minnast þeirrar spennitreyju sem fjármálaráð hefur á tímabilinu bent á. Nýtilkomið óvissusvigrúm endurspeglar að einhverju leyti viðbrögð við þeim ábendingum þótt það leysi ekki alla vanda. Fjármálaráð vill í ljósi þeirrar áskorunar sem setning fjármálastefnu á næsta ári felur í sér minna á að gerð hennar kallar á að pólitískar áherslur birtist þar með markvissum hætti þegar þær fela í sér þjóðhagsleg markmið og hafa áhrif á efnahagsframvinduna. Fjármálastefnu þarf að sníða og máta að stjórnarsáttmála og slíkt krefst yfirlegu.

Umsögn um framlagða tillögu

Í framlagðri tillögu um endurskoðun fjármálastefnunnar eru sett fram ný stefnumið hvað varðar afkomu og skuldir í opinberum fjármálum fyrir tímabilið 2020-2022. Þau stefnumið auk tölusettra liða eru hin nýja stefna.

Stefnumið um heildarafkomu A-hluta ríkissjóðs er vegna efnahagsáfallsins lækkað niður í -11% af VLF á árinu 2020. Gert er ráð fyrir áframhaldandi halla út tímabil stefnunnar sem fer þó smám saman minnkandi í ljósi væntinga um viðsnúning í hagkerfinu á næsta ári með 4,9% hagvexti. Halli A-hluta

ríkissjóðs á árinu 2021 er nú áætlaður -9% af VLF og -7% á árinu 2022. Stefnumið vegna heildarafkomu sveitarfélaga verða nú -1,5% af VLF á árinu 2020, -1,0% á árinu 2021 og -0,5% á árinu 2022. Óvissusvigrúm sem kynnt var til sögunnar í endurskoðaðri stefnu vorið 2019 er víkkað í 2% af VLF árið 2020 og 3% af VLF fyrir árin 2021 og 2022. Hámarkshalli A-hluta hins opinbera verður þannig -14,5% af VLF árið 2020, -13% á árinu 2021 og -10,5% árið 2022.

Í tölusettum liðum segir að stefnumið án óvissusvigrúms séu hámarksviðmið í þeim skilningi að þau miði við forsendur þjóðhagsspár Hagstofu en ganga megi á óvissusvigrúmið verði efnahagsforsendur lakari en er gert ráð fyrir. Af greinargerð með stefnu má ráða að ekki sé reiknað með nýjum útgjaldaráðstöfunum öðrum en sértækum mótvægisráðstöfunum vegna kórónaveirufaraldursins á árinu 2020 sem nema 4% af VLF og fjárfestingarátaki sem fellur til á árunum 2021-2023. Þá er reiknað með auknum tilkostnaði vegna atvinnuleysis sem nemur 1% af VLF á árinu 2020 og 0,5% af VLF á árinu 2021. Ennfremur er reiknað með auknum vaxtakostnaði í kjölfar skuldaaukningar sem nemur 0,5% af VLF árið 2022 en þangað til kemur lækkun vaxtastigs á móti hærri skuldum. Stjórnvöld boða að staðið verði vörð um helstu tilfærslukerfi og hvorki verði sett krafa um frekara aðhald né umsvif og réttindi aukin. Þó er sagt að ekki sé útilokað að ráðist verði í tímabundnar kerfisbreytingar sem hluta af efnahagslegum mótvægisráðstöfunum við kórónaveirufaraldrinum. Fram kemur að gert er ráð fyrir talsverðum raunvexti í rammasettum útgjöldum árið 2021 en að svo hægi verulega á útgjaldavextinum.

Vert er að skoða hina tölusettu liði stefnunnar sérstaklega. Uppfærðir tölusettir liðir I-II í stefnunni setja fram uppfærð töluleg markmið um afkomu og setja hámarksmarkmið um skuldaþróun. Í liðum IV og V eru útlistuð viðbrögð við efnahagsframvindu.

Í lið IV segir að reynist hagvöxtur verða talsvert meiri en endurskoðuð fjármálastefna miðast við og tekjur hins opinbera aukist í sama mæli, sé gert ráð fyrir því að heildarjöfnuður batni sem því nemi. Af þessu er ekki ljóst hvort um er að ræða framvindu frá hámarksviðmiði eða hámarksviðmiði að viðbættu sérstöku svigrúmi. Sé miðað við að svigrúmið byggi á því að gengið sé á það ef framvindan verður verri en ætlað er má ætla að hér sé verið að tala um afkomuviðmið án svigrúms.

Í lið V er fjallað um óvissusvigrúm fyrir árin 2020-2022 og um framkvæmdina í fjármálaáætlunum. Í því felst að fjármálaáætlunum verður ætlað að skila afkomu í samræmi við stefnumiðið án óvissusvigrúms. Reynist hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerð lakari en nú er gert ráð fyrir er heimilt að ganga á þetta svigrúm til að aðlaga afkomu hins opinbera í sama mæli. Þetta má túlka þannig að almennt sé ekki gengið út frá því að óvissusvigrúmið verði nýtt.

Samspil liða IV og V má túlka með þeim hætti að ætlunin sé að ganga á öryggissvigrúmið ef framvindan verður lakari en ætlað er en að ef hún verður betri þurfi hagvöxturinn að verða talsvert meiri til að farið sé undir hámarksviðmiðið án svigrúms. Í þessu felst að boðuð endurskoðun leiðir ekki til samhverfu gagnvart framvindunni. Lakari framvinda leiðir þannig til eftirgjafar en afkoman mun ekki batna ef framvindan verður betri nema hagvöxturinn verði talsvert meiri. Þessi túlkun felur í sér að stjórnvöld treysti sér síður til að bæta afkomuna fremur en að gefa eftir í henni sem býður heim hættunni á lausung við stjórn opinberra fjármála. Fjármálaráð hefur skilning á því að gagnvart óvissunni vilji stjórnvöld hafa borð fyrir báru. Það er ekki til

Þess fallið að auka þann skilning ef ekki er að finna skýran vilja til að standa vörð um afkomuna gagnvart hagfelldari efnahagsframvindu en ætluð er.

Í lok V liðar segir að stjórnvöld geri ráð fyrir að beita viðeigandi ráðstöfunum, ef á þarf að halda, til að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði jafnan umfram svigrúmið sem markað er í fjármálastefnunni. Hér er að finna skuldbindingu um að ekki verði gengið lengra í neikvæðri afkomu en svigrúmið leyfir í samræmi við lög um opinber fjármál.

Í endurskoðun fjármálastefnunnar segir að umfang óvissusvigrúmsins miðist við þá aðlögun á afkomuþróun hins opinbera sem nauðsynleg er til að viðhalda stefnumörkun um stuðning við hagkerfið þrátt fyrir lakari efnahagsframvindu í samræmi við dekkri sviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem lýst er í greinargerðinni. Um þetta er fjallað síðar hér í álitinu.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur bent á að í sögulegu samhengi hafa frumútgjöld ríkissjóðs haft tilhneigingu til að hafa jákvæða fylgni við verga landsframleiðslu, þ.e.a.s. aukast í uppsveiflu og minnka í niðursveiflu.² Slíkt stuðlar ekki að stöðugleika. Í framlagðri stefnu er gert ráð fyrir að svo verði ekki á tímabili stefnunnar. Stefnt er að óbreyttum ráðstöfunum í tilfærslukerfi ásamt forsendum um óbreytt útgjöld á sama tíma og tekjugrunnurinn dregst saman. Á hinn bóginn gæti einnig farið svo að hagþróunin yrði hagfelldari en spá Hagstofu gerir ráð fyrir. Í framlagðri stefnu er kveðið á um að verði hagvöxtur *talsvert* meiri skuli heildarjöfnuður batna sem því nemur, en ekki eru gefnar nánari útskýringar á því hvernig bregðast skuli við hvað varðar einstaka þætti. Gagnsæi er hér mikilvægt.

Hagvaxtarspá og áhrif hennar

Sú óvissa sem nú ríkir í efnahagsmálum hefur sjaldan verið meiri. Óvissan endurspeglast m.a. í því sem segir í greinargerð með framlagðri þingsályktunartillögu að líkur séu á að þróun efnahagslífsins verði verri en gert er ráð fyrir í fyrirbyggjandi þjóðhagspá. Fjármálaráð hefur áður fjallað um vanda þann sem felst í að byggja fjármálastefnur og fjármálaáætlanir á hagspá sem, líkt og flestar aðrar slíkar, felur í sér innbyggða leitni að langtímajafnvægi á mjög skömmum tíma. Þegar hagsveiflur eru litlar getur slíkt vinnulag verið árangursríkt en þegar áföllin og búhnykkirnir eru stórir getur það valdið vandkvæðum.

Spá um hagvöxt er ein mikilvægasta forsenda stefnunnar sem sett er fram í hlutfalli við verga landsframleiðslu, auk þess sem sjálfvirk sveiflujöfnun hefur bein áhrif á tekjur og útgjöld ríkissjóðs þegar efnahagsframvindan verður önnur en ráð var fyrir gert. Fjármálaráð hefur bent á að varasamt er að treysta of mikið á líkön sem ekki eru byggð fyrir óvænta atburðarás. Hagspár eru í eðli sínu óvissu háðar, og því lengra sem horft er til framtíðar, því meiri er óvissan.

Lögin um opinber fjármál kveða á um að stefnumið séu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Færa má rök fyrir því að ákveðinn vandi skapist við slíka framsetningu markmiða. Óvissusvigrúm er sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, nánar til tekið 2% á yfirstandandi ári en 3% á næstu tveimur árum. Benda má á að verði hagvöxtur minni en í undirliggjandi spá verður óvissusvigrúmið einnig minna í krónum talið, á sama tíma og tekjur minnka og útgjöld aukast vegna sjálfvirkra sveiflujöfnunar. Þessum vanda

² Iceland. Selected Issues. IMF Country report No 19/376.

virðist hafa verið mætt með því að hafa bæði stefnumið og óvissusvigrúm ríflegri. Til dæmis gerir stefnumið ársins 2020 ráð fyrir afkomu A-hluta ríkissjóðs upp á -11% af VLF þegar heildaráhrif ráðstafana og sjálfvirkrar sveiflujöfnunar eru kringum -10% af VLF. Þarna birtist ákveðin varfærni með því að rýmka afkomuviðmiðið um tæpt prósentustig.

Sviðsmyndagerð

Því ber að fagna að auk hagspárinnar er sett fram sviðsmynd sem grundvallast á dekkri forsendum um efnahagsþróunina en í hagspánni og tekið tillit til hennar við endurskoðun.

Í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að önnur stór bylgja kórónuveirufaraldursins komi upp snemma árs 2021 og að gripið verði aftur til harðra sóttvarnaaðgerða eins og í fyrstu bylgju faraldursins síðasta vetur bæði hérlendis og erlendis. Ennfremur að fjöldi erlendra ferðamanna verði af þessum ástæðum 80% minni en ella í hálf t. Jafnframt er gert ráð fyrir að ítrekað áfall í formi annarrar stórrar bylgju faraldursins hafi meiri áhrif á væntingar og áhættusækni einkageirans en sú bylgja faraldursins sem gekk yfir í vor. Einkaneysla og fjárfesting einkageirans dragist áfram saman árið 2021 og atvinnuleysi standi í stað frá fyrra ári.

Ekki er fjallað um hvað gerist á seinni hluta ársins í dekkri sviðsmyndinni. Áhrif á einkaneyslu og fjárfestingu eru ekki reifuð frekar. Í dekkri sviðsmynd lækkar hagvöxtur úr 4,9% í 0,6%. Af greinargerðinni má ráða hvernig tekjuhliðin muni þá gefa eftir enn frekar og útgjöld vegna atvinnuleysisbóta aukast þar sem staða á vinnumarkaði batnar ekki. Aðrir þættir standa nokkurn veginn í stað, krónutala afkomu versnar og afkomuhlutfallið gefur enn frekar eftir í ljósi minni hagvaxtar sem leiðir til 1,5 prósentustiga verri afkomu en ella.

Ef önnur bylgja ríður yfir getur það haft neikvæð áhrif á væntingar og erfitt er að spá fyrir um þróun fjárfestingar eða einkaneyslu komi til þess. Það hefur verið sérkenni einkaneyslunnar á Íslandi að breytileiki hennar er mun meiri en gengur og gerist í löndunum í kringum okkur. Í kjölfar efnahagsáfallsins 2008 dró verulega úr einkaneyslu og sparnaður jókst. Enda þótt hagvöxtur tæki við sér í kjölfarið var einkaneyslan lengi að ná fyrri stigum og þessi þróun var ekki fyrir séð. Í sumar dróst einkaneyslan mun minna saman en líkön spáðu fyrir. Hvort það var vegna þess að væntingar almennings voru til þess að efnahagsbatinn væri handan við hornið skal ósagt látið. Það er þó ljóst að væntingar tengdar U-laga efnahagsframvindu, það er löngu samdráttarskeiði, eru allt aðrar en V-laga framvindu, skammvinnns samdráttarskeiðs. Við U-laga framvindu getur úthaldið þorrið og framvindubrot orðið í framleiðslunni með meiri tjóni á framleiðsluþáttum. Spálíkön ráða ekki við að spá fyrir um U-laga framvindu. Fjármálaráð vill ennfremur benda á að þjóðhagsspáin spáir nokkuð skarpri viðspyrnu á grundvelli V-laga framvindu.

Í ljósi þess hversu sviðsmyndir hafa mikilvægu hlutverki að gegna við ákvörðun óvissusvigrúms og hve mikilvægt er að umfjöllun um þær sé gagnsæ og skýr, bendir fjármálaráð á að ekki er að finna næmigreiningu í sviðsmyndinni gagnvart breytum sem hnika mætti til. Eins og áður hefur verið bent á er stóra óvissan farsóttin sjálf, framvinda hennar og viðbrögð þjóða heimsins við henni.

Stefnumörkun í óvissu

Samfélög heims fást nú við afleiðingar ytra áfalls vegna smitandi veiru sem hefur leitt til lokunar starfsemi, settar eru miklar skorður við ferðalögum og fólk lendir í sóttkví, einangrun eða veikindum og getur ekki unnið. Þrátt fyrir að enn sem komið er hafi framleiðsluþættir og innviðir ekki skaðast varanlega sér enn ekki fyrir endann á faraldrinum. Stjórnvöld verða því áfram að feta einstigi þess að milda áhrif faraldursins og örva efnahagslífið og vera sífellt viðbúin því að fram komi nýjar upplýsingar og horfur breytist.

Stærsta og alvarlegasta efnahagslega afleiðing núverandi ástands er mikið atvinnuleysi sem skýrist að hluta af beinum sóttvarnaaðgerðum og að hluta af afleiðingum minni umsvifa í ferðaþjónustu og öðrum greinum í kjölfar takmarkana á ferðafrelsi og minni ferðavilja. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn kallar eftir að við stefnumörkun við eins mikla óvissu og nú ríkir séu allar forsendur fjármálastefnu settar fram á skýran og greinargóðan hátt, þar með talið áhrif á atvinnu og áhrif mótvægisáðgerða, og að vel sé gerð grein fyrir óvissu og áhættu í spálíkönun.³ Þá er einnig að finna umfjöllum um að gerð sé grein fyrir áformum um fjármögnun hallans.

Umfjöllun um það hvernig afleiðingar dekkri sviðsmyndar um 0,6% hagvöxt á árinu 2021 í stað 4,9% hagvaxtar í grunnsviðsmynd birtast í verri afkomu mætti vera ítarlegri. Þannig mætti tilgreina hversu stór hluti verri afkomu stafar af minni tekjum, hversu stór hluti er vegna atvinnuleysis og hvort og þá hvaða mótvægisráðstafanir séu fyrirhugaðar. Tölur um væntan fjölda atvinnulausra við annars vegar grunnsviðsmynd og hins vegar dekkri sviðsmynd myndu setja hlutina í samhengi. Slíkt yki trúverðugleika og aðhald hvað varðar hugsanlega nýtingu óvissusvigrúmsins.

Úrræði sem miða að því að milda höggið á vinnumarkaði eru stór hluti aukinna útgjalda ríkissjóðs. Slík úrræði eru í eðli sínu sértæk og tímabundin, en þau hafa líka áhrif á virkni sjálfvirku sveiflujöfnunarinnar. Sem dæmi má nefna að ákvarðanir um tímabil tekjutengdra bóta hafa áhrif á kostnað vegna hvers atvinnuleitanda, en slíkur kostnaður er talinn til sjálfvirkar sveiflujöfnunar. Þannig er ekki fyllilega hægt að greina á milli hvað er sjálfvirk sveiflujöfnun og hvað eru mótvægisáðgerðir.

Óvissusvigrúm

Fjármálaráð hefur áður bent á að óvissusvigrúm mega ekki vera of þröng svo svigrúm til aðgerða verði ekki of lítið og þau megi ekki vera of víð þannig að þau verði ekki marklaus. Lykilatriði er að svigrúm þurfa að vera rökstudd og byggja á grunnildum.

Óljóst er hvernig óvissusvigrúmið í framlagðri endurskoðun er ákvarðað og þá sérstaklega þegar horft er til ársins 2020, þar sem engin sviðsmynd er dregin upp fyrir það ár. Niðurstaða dekkri sviðsmyndar fyrir árin 2021 og 2022 sýnir breytingar í afkomu og um leið aðlögun sjálfvirkra sveiflujafnara, sem ákvarðar óvissusvigrúmið að hluta til. Óvissusvigrúmið í afkomu 2021 er uppá 1,5% af VLF til viðbótar við það sem gert er ráð fyrir í dekkri sviðsmynd. Þetta gefur tilefni til að ætla að búið sé til svigrúm fyrir frekari mótvægisáðgerðir eins og stuttlega er vikið að í greinargerðinni. Hér hefði mátt tala skýrar. Reynist dekkri sviðsmyndin of bjartsýn mun væntanlega koma til enn frekari endurskoðunar stefnu nema gripið verði til frekari ráðstafana. Um þetta eru stjórnvöld meðvituð og fjalla í þessu samhengi um

³ Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget, IMF Fiscal Affairs.

Þau almennu viðmið að samþykkt fjármálastefna taki síðan ekki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem lagði stefnuna fram nema grundvallarforsendur hennar bresti.

Notkun óvissusvigrúms er tiltölulega ný af nálinni og kom fyrst fram með endurskoðun fjármálastefnunnar vorið 2019. Þá var gerð ein frávikasviðsmynd og umfjöllun um hana fléttað inn í tillögu stjórnvalda að endurskoðun upp á 0,4% óvissusvigrúm sem síðan var aukið í meðhöndlun þingsins. Á þeim tíma taldi fjármálaráð það mikið framfaraskref að slíkt verklag væri tekið upp. Fjármálaráð hafði fram að því kallað eftir sveigjanleika í fjármálastefnu skilyrtri af framvindu efnahagsmála, en benti á að í ljósi gagnsæis og festu hlytu næstu skref slíkrar sviðsmyndagerðar að vera að greina frá viðbrögðum við slíkri þróun. Lítið fer fyrir umfjöllun í greinargerðinni nú um það hvernig stærð óvissusvigrúmsins er ákvörðuð umfram það sem ráða má af sviðsmynd.

Við gerð fjármálastefnu á næsta ári ætti ákvörðun óvissusvigrúmsins að verða eitt viðfangsefnanna. Fjármálaráð væntir þess að betur verði hugað að sviðsmyndagerð til að undirbyggja óvissusvigrúmið þegar þar að kemur og að það byggi m.a. á fráviksspám og næmigreiningum. Umfjöllun um þetta er m.a. að finna í álitum fjármálaráðs um setningu fjármálastefnu 2017. Ef frávikaspár eru ekki vel ígrundaðar með tilheyrandi næmigreiningum er hætt á að það leiði til veikleika í fjármálastjórnuninni.

Skuldir

Á síðasta ári fóru skuldir hins opinbera, eins og þær eru skilgreindar í lögnum um opinber fjármál, undir skuldamerkið laganna, þ.e. 30% af VLF. Því lá ekki sú skylda á herðum stjórnvalda að virkja skuldalækkunarreglu.

Afleiðingar ákvarðana í kjölfar kórónuveirufaraldurs hafa leitt til þess að skuldir hafa þegar aukist langt umfram skuldaviðmið laganna. Í framlagðri stefnu er hins vegar óljóst hvernig skuldahækkunin er tilkomin, þ.e. að hve miklu leyti hún er tilkomin vegna áhrifa sjálfvirkra sveiflujafnara, sértækra aðgerða eða fjárfestingaákvæðna. Það stefnumið sem sett er um skuldir nú festir hámark þeirra við 45% af VLF á yfirstandandi ári og er sú hækkun hlutfallslega svipuð og í löndunum í kringum okkur. Hafa ber í huga að samdráttur VLF eykur hlutfallstölu skuldanna þannig að raunaukningin er minni en svarar til hækkunar hlutfallsins.

Forsendur um þróun skuldahlutfallsins með hækkun um 9-10% af VLF árin 2021 og 2022 eru óljósari. Ætla má að hér sé um að ræða vélrænan framreikning frekar en stefnumörkun. Þessi markmið setja engu að síður þak á mögulega skuldsetningu sem gæti reynt á reynist hagþróunin verri en gert er ráð fyrir í sviðsmyndinni. Verði framvinda í afkomu verri en ráð er fyrir gert hefur það bein áhrif á þróun skuldanna. Ef afkoman fer í hámarksviðmið að viðbættu öryggissvigrúmi reynir samtímis á skuldahámarkið.

Óljóst er hve mikið af skuldaaukningu tengist fjárfestingu og þá sérstaklega átaki bæði því sem var ákvarðað fyrir kórónaveirufaraldurinn til innviðafjárfestinga sem þegar lá fyrir og sértækra viðbótaraðgerða vegna faraldursins. Þá mættu áhrif afkomunnar á skuldastöðuna vera auðlesanlegri í stefnunni, en fjármálaráð væntir þess að í næstu fjármálaáætlun verði betur hægt að greina þessa þætti.

Vaxtabyrði skulda hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga, hefur lækkað vegna lækkunar vaxta. Fjármálaráð hefur lagt áherslu á virkt samspil fjármálastefnu og peningastefnu. Minnt skal á að það samspil virkar í báðar

áttir. Peningastefnunni ber að styðja við fjármálastefnuna og öfugt. Samspilið ræðst af aðstæðum á hverjum tíma.

Ljóst er að fjármagna verður hallareksturinn og er í því sambandi vert að huga að því að ólíkar fjármögnunarleiðir hafa ólík efnahagsleg áhrif. Í framlagðri endurskoðun er ekki útlistað með nákvæmum hætti hvernig fjármagna á hallareksturinn, þ.e. að hve miklu leyti það verður gert með innlendri lántöku, erlendri lántöku eða öðrum hætti. Hér verður að huga hvaða áhrif ólíkar fjármögnunarleiðir hafa, t.d. á vaxtastig innanlands, gengi krónunnar, sparnað og fjárfestingaákvæðanir fólks og fyrirtækja.

Að lokum má nefna að þótt dekkri sviðsmynd raungerist verður skuldastaða hins opinbera ekki meiri, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, en í löndunum í kringum okkur. Í ljósi alls þessa telur fjármálaráð að við núverandi aðstæður stefni þær áætlanir um þróun skulda sem birtast í stefnunni ekki sjálfbærni opinberra fjármála í boða.

Opinberir aðilar í heild

Sveitarfélögin hafa orðið fyrir verulegu tekjutapi og kostnaðarauka vegna heimsfaraldursins. Þeim er á margan hátt þröngur stakkur sniðinn vegna lögbundinna verkefna sem mörg hver verða kostnaðarsamari á tímum sem þessum. Þannig er fyrir séð að aukning verði í útgjöldum þeirra vegna ýmis konar félagslegrar þjónustu á sama tíma og tekjur þeirra dragast saman í kjölfar aukins atvinnuleysis og lægri tekna af útsvari.

Það hefur reynst erfitt að fylgja eftir áætlunum um afkomu þeirra í gegnum árin og neikvæð afkoma í heildina er frekar regla en undantekning. Stefnumið um heildarafkomu sveitarfélaganna verður að horfa á í því ljósi.

Lítið fer fyrir umfjöllun um stöðu og horfur varðandi fyrirtæki hins opinbera í endurskoðuninni. Gert er ráð fyrir hallarekstri í ár en að síðan náist jafnvægi á næsta ári og að þau skili afgangi á árinu 2022. Skuldahlutfall opinberu fyrirtækjanna sem hlutfall af VLF er fyrirhugað að lækki strax á næsta ári og ef landsframleiðslan dregst saman þá versnar skuldahlutfall þessara fyrirtækja. Í þessu samhengi skal áréttað að varasamt er að ætla opinberum fyrirtækjum hlutverk í sveiflujöfnun eða til tekjuöflunar. Hlutverk þeirra er að veita þjónustu til þegnanna á kostnaðarverði en ekki að vera uppspretta tekjuöflunar til ríkis eða sveitarfélaga.

Sérstakar eða almennar ríkisábyrgðir á lán til fyrirtækja sem og eignarhlutir í félögum líkt og annað sem fellur utan hefðbundins reksturs kemur ekki beint inn á efnahagsreikning ríkisins eða hins opinbera í heild. Þessar ábyrgðir fela þó í sér viðbótaráhættu til framtíðar varðandi opinber fjármál (e. fiscal risk). Fjármálaráð bendir á að huga þarf að þessum auknu ábyrgðum með tilliti til sjálfbærni opinberra fjármála til meðallangs og langs tíma þar sem ljóst er að hugsanlegt tap af þessum ábyrgðum getur komið fram löngu síðar.

Aðgerðir

Víða í framlagðri endurskoðun fjármálastefnu er að finna fyrirheit um það hvernig brugðist skuli við faraldrinum.

Í greinargerð með framlagðri endurskoðun lýsa stjórnvöld því að viðbrögð þeirra megi flokka í þrennt. Í fyrsta lagi hafi verið tekin ákvörðun um að draga ekki úr umfangi opinberrar þjónustu, framkvæmdum og tilfærslukerfum þrátt fyrir mikla tekjurýrnun ríkis og sveitarfélaga. Í öðru lagi hafi verið gripið til margvíslegra sérstakra mótvægisáðgerða og í þriðja lagi er sjálfvirkum sveiflujöfnurum leyft að vinna sitt verk. Allt kostar þetta háar fjárhæðir.

Grunngildi laganna um opinber fjármál lúta ekki að skilvirkni eða raunsæi. Fjármálaráð minnir þó á að stjórnvöld geta ekki verið allt fyrir alla. Um leið þarf virka eftirfylgni um árangur aðgerða og viðeigandi rýni á fyrirætlanir stjórnvalda.

Ofangreind stefnumörkun byggir á því að hagþróunin verði það sem kallað hefur verið V-laga og áfallið því tímabundið. Í eðli sínu er stefnumörkunin í endurskoðuninni fyrir árið í ár og það næsta. Árið 2022 fellur á tímabil næstu stefnu. Ef hagþróunin verður í formi langvarandi efnahagssamdráttar verður erfitt að láta ofangreinda stefnumörkun standa óhreyfða og það verður viðfangsefni við setningu nýrrar fjármálastefnu eftir kosningar.

Þá ber að nefna að lögð hafa verið fram yfirlit um þær aðgerðir sem þegar hefur verið gripið til og þess sem áætlað er að gert verði á næstunni. Slíkt er til bóta en um leið mætti huga að því að gera enn skýrari grein fyrir samspili þessara aðgerða og hvaða efnahagslegu áhrif þær hafa, t.d. á hagvöxt og atvinnustig.

Aðgerðunum er ætlað að örva atvinnulífið, en á sama tíma má ekki gleymast að vandlega þarf að huga að því að þær styðji atvinnulífið þar sem þörf krefur.

Ýmsar aðgerðir hafa almenn áhrif. Sem dæmi má nefna fjárfestingar í almennum innviðum, s.s. samgöngubótum, menntun og heilbrigðismálum, sérstaklega ef litið er til lengri tíma.

Fjárfestingaráætlanir stjórnvalda eru umfangsmiklar og hryggjarstykki stefnumörkunarinnar í viðbrögðum við faraldrinum. Fjallað er um arðsama menntun í þessu samhengi en ekkert er að finna um þau viðmið sem ákvarða í hvaða fjárfestingar í innviðum er ráðist og hvernig þeim er forgangsraðað innbyrðis.

Fjármálaráð minnir á að allt frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi hefur ráðið ítrekað mikilvægi þess að fjárfestingar séu arðsamar. Stjórnvöld nefna að stuðningur ríkissjóðs við hagkerfið umfram sjálfvirka sveiflujöfnun sé til þess fallinn að auka hagvöxt með því að styðja við framleiðslugetu þjóðarbúsins, s.s. með arðbærum fjárfestingum í menntun, rannsóknum og nýsköpun og grænum lausnum sem skapa verðmæt störf og styðja við fjölbreytta efnahagsstarfsemi.

Stjórnvöld benda á að með því að beina viðbótarstuðningi að framboðshlið hagkerfisins, fremur en eftirspurnarhlið þess, sé dregið úr mögulegum verðbólguáhrifum ríkisfjármálastefnunnar og ríkissjóði því gert kleift að bíða með aðhaldsaðgerðir þangað til skýr merki eru um að atvinnuleysi sé í rénun. Fjármálaráð getur tekið undir allt þetta. Það stingur þó í stúf í þessari umfjöllun og í ljósi alls þess sem á undan er gengið í þessu efni að ekkert er vikið að þjóðhagslega arðsömum fjárfestingum sem leiðarljósi um val á fjárfestingarkostum.

Niðurlag

Stærsta verkefni opinberra fjármála nú er að kljást við atvinnuleysi og vinna gegn því að það verði langvinnt. Takist það ekki getur það haft alvarlegar efnahagslegar og félagslegar afleiðingar. Fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda eru mjög víðtækar. Áfallið dreifist ójafnt. Þeir sem hafa trygga atvinnu og fá umsamdar kjarabætur halda kjörum sínum og óbreyttri skattbyrði meðan aðrir missa störf sín og sjá fram á verulega skerðingu lífskjara.

Það efnahagsáfall sem þjóðin stendur nú frammi fyrir á uppruna sinn utan þess sem stjórnvöld fá við ráðið. En það er að stórum hluta ákvörðun stjórnvalda hvernig byrðarnar skiptast. Þegar ný fjármálastefna verður sett á næsta ári er mikilvægt að gætt verði aukins gagnsæis varðandi almennar og sértækar aðgerðir, hvernig ábati og byrðar skiptast um leið og hugað verði áfram að sjálfbærni opinberra fjármála.

Fjármálaráð hefur áður fjallað um þann vanda sem hlýst af því að byggja stefnumörkun opinberra fjármála á óvissri hagspá. Nú er óvissan um hagþróunina meiri en nokkru sinni áður. Óvissa í hagspánni endurvarpast beint í stefnumörkunina þar sem stefnumiðin eru sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu til framtíðar.

Fjármálaráð telur að framlögð þingsályktunartillaga til breytingar á gildandi fjármálastefnu stuðli að sjálfbærni opinberra fjármála. Að sama skapi bendir fjármálaráð á að við þær óvenjulegu aðstæður sem nú ríkja þá sé erfitt og jafnvel óskynsamlegt að meta stefnuna út frá því hvort hún einkennist af festu og varfærni, eins og þau grunngildi eru skilgreind í lögnum. Stefnan leitast við stuðla að jafnvægi í efnahagsmálum í þeim mikla ólguþjó sem hagkerfið er státt í og mætir þannig kröfunni um stöðugleika. Það er leiðarstef í því áliti fjármálaráðs sem hér birtist að við slíka óvissu sem hagkerfið býr nú við hafi aldrei verið mikilvægara að stefnan sé gagnsæ hvað varðar þau mælanlegu markmið sem sett eru fram, og þá ekki bara til meðallangs tíma, eins og lögin kveða á um.

Fjármálaráð telur að lögin um opinber fjármál og það verklag sem þau hafa skapað hafi sannað gildi sitt. Að sama skapi er það áhyggjuefni að núgildandi stefna var komin að eigin þolmörkum áður en kórónaveirufaraldurinn hófst, sé lítið til stefnumiða um afkomu. Það sama gilti um upprunalega stefnu sem taka þurfti upp fyrir rúmu ári. Góð skuldastaða hins opinbera fyrir þau áföll sem leiddu til endurskoðunar var að hluta til afleiðing af stefnu stjórnvalda en einnig að miklu leyti tilkomin vegna einskiptisliða sem ekki er hægt að gera ráð fyrir við setningu stefnu og áætlunargerðar nú. Fjármálaráði er skylt að benda á þennan veikleika.

Það er mat ráðsins að framsetning fjármálastefnu þeirrar sem hér er til umsagnar gefi ekki nægilega skýra mynd af aðhaldsstigi opinberra fjármála, fari svo að efnahagsþróunin verði hagfelldari en gert er ráð fyrir í þeirri hagspá sem til grundvallar liggur. Hér er stefnan ósamhverf og óskýr. Ef áfallið verður meira en gert er ráð fyrir í spánni er borð fyrir báru hvað varðar útgjöld hins opinbera. Ef áfallið verður minna er viss hætt á að lausung skapist í fjármálastjórninni.

Þetta er ekki einungis tæknileg ábending. Áföll munu ríða yfir íslenskt efnahagslíf í framtíðinni og það munu einnig koma betri tímar. Í ljósi þess hve illa hefur gengið að setja opinberum fjármálum traustan ramma í fjármálastefnu, jafnvel þegar vel árar, vill fjármálaráð undirstrika mikilvægi þess að sett séu gagnsæ markmið og að á hverjum tíma sé svigrúm til aðgerða sem tryggja sjálfbærni opinberra fjármála og stuðla að stöðugleika efnahagslífsins. Einungis þannig er hægt að koma stjórn opinberra fjármála aftur á sporið í þeirri hringrás stefnumörkunar sem lögin um opinber fjármál boða og auka trúverðugleika hennar. Þegar það hefur tekist gefst tóm til að huga að varfærni hvað varðar mun tekna og gjalda og festu sem takmarkar breytingar á stefnu stjórnvalda.