



EFNAHAGSLEG ÁHRIF COVID-19

Faraldurinn og opinber fjármál

MAÍ 2021

Faraldurinn og opinber fjármál

Skýrsla sérfræðingahóps verkalýðshreyfingarinnar



Innihald

Inngangur	2
Um sérfræðingahópinn	3
Skaðleg áhrif niðurskurðar	4
Gjörbreytt sýn til vandans	5
Samhengið við Ísland	6
Fjármálareglur á tímum faraldurs	7
Íslenskar fjármálareglur á tímum faraldurs	9
Fjármálaáætlun 2022–2026	10
Skuldir hins opinbera	11
Mikilvægi ríkisinngrípa staðfest	12
Lokaorð	14

Inngangur

Á ársfundi Seðlabankans þann 7. apríl sl. lýsti forsætisráðherra því yfir að efnahagslegar afleiðingar COVID-faraldursins gæfu fullt tilefni til að endurskoða lög um opinber fjármál. Löggin hafi bætt fjárlagavinnu, stefnumótun og langtímaáætlanir, en kreppan hafi verið prófsteinn á virkni og viðnámsþrótt þeirra. Því mætti ræða hvort löggin þjóni tilgangi sínum og hvort umgjörðin tryggi nauðsynlegan sveigjanleika.¹

Lög um opinber fjármál tóku gildi fyrir fimm árum og voru í takti við sambærilega löggjöf í öðrum löndum og þá ekki síst innan Evrópusambandsins. Slíkur lagarammi er talinn ýta undir langtímastefnumótun og -áætlanagerð í opinberum fjármálum og auka þannig aga í ríkisfjármálum. Gallarnir eru hins vegar taldir þeir að fjármálareglur slíkra laga eru oft strangar og reistar á veikum grunni. Til marks um það hefur fjármálareglum ekki eingöngu verið kippt úr sambandi hér á landi í COVID-kreppunni heldur í öllum löndum þar sem slíkar reglur eru fyrir hendi.

Í þessari skýrslu fjallar sérfræðingahópur verkalýðshreyfingarinnar um opinber fjármál í tengslum við COVID-kreppuna og hvort tilefni sé til að endurskoða lagarammann í kringum þau. Fjallað er um gjörbreytta afstöðu helstu alþjóðastofnana til niðurskurðar sem viðbragðs við efnahagsþrengingum. Þá er fjallað um fjármálareglur, íslenskar sem erlendar, fjármálaáætlun 2022–2026, skuldir hins opinbera og hlutverk ríkisins þegar efnahagslegar hamfarir ríða yfir.

Því verkefni að koma samfélaginu á réttan kjöl eftir veirufaraldurinn hefur víða verið líkt við uppbyggingu að loknu stríði. Þótt ekki hafi orðið skemmdir á efnislegum innviðum þarf að byggja upp samfélagið með áherslu á jöfnuð og trausta innviði, þar með talið með tilliti til loftslagsváru og tæknibreytinga. Þá kann faraldurinn að hafa í för með sér umtalsverðan langtímaskaða, ekki síst á sviði atvinnumála, velferðar, lýðheilsu og menntamála. Í því sambandi hefur verið fjallað um „COVID-áratuginn“ með vísan til þess að langtímaáhrifin muni m.a. birtast í auknum ójöfnuði, fátækt og félagslegum vanda af ýmsum toga.

Sérfræðingahópurinn varar við neikvæðum afleiðingum niðurskurðar og samdráttar á velferð og lýðheilsu og bendir á að ekki hafi verið gert nóg til að koma til móts við þá sem verst hafa orðið úti vegna efnahagskreppunnar sem faraldurinn hefur framkallað. Sérstaklega verður að koma til móts við einstaklinga sem hafa misst atvinnu sína og orðið fyrir alvarlegu tekjufalli vegna sóttvarnaráðstafana. Þá telur hópurinn skuldir ríkisins ekki vera vandamál svo lengi sem vextir eru lægri en hagvöxtur. Lög og reglur um opinber fjármál eigi að styðja við þessi áhersluatriði.

¹ <https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Arsskyrsla/A-varp%20KJ%20a%cc%81%20arsfundi%20Seðlabankans%202021%20-%20207.4.2021-%20ENDANLEGT.pdf>

Um sérfræðingahópinn

Til að bregðast við áhrifum COVID-kreppunnar ákváðu heildarsamtök launafólks að skipa hóp sérfræðinga til að leggja mat á efnahagsleg áhrif hennar. Hópurinn tók til starfa í september 2020. Í verkum sínum, greiningum og skýrslum hefur hann leitast við að kortleggja áhrif faraldursins á mismunandi þjóðfélagshópa og lagt áherslu á aðgerðir til að fyrirbyggja langtímaskaða og framkalla öfluga viðspyrnu þegar hamförunum lýkur. Hópnum er ætlað að horfa sérstaklega til viðkvæmra og jaðarsettra hópa og fjalla um að hvaða leyti aðgerðir stjórnvalda geta haft áhrif á jöfnuð og félagslegt réttlæti.

Í sérfræðingahópnum eiga sæti:

Halla Gunnarsdóttir, framkvæmdastjóri ASÍ, formaður

Ásgeir Brynjar Torfason, doktor í fjármálum og situr í fjármálaráði

Guðrún Johnsen, efnahagsráðgjafi VR

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, hagfræðingur BSRB

Sigrún Ólafsdóttir, prófessor í félagsfræði

Stefán Ólafsson, prófessor í félagsfræði

Ásgeir Sverrisson, sérfræðingur ASÍ, starfar með hópnum

BHM átti áður aðild að hópnum og starfaði Vilhjálmur Hilmarsson, hagfræðingur samtakanna, með honum fram í apríl 2021.

Þar sem Ásgeir Brynjar situr í fjármálaráði, sem skrifar þær álitgerðir um fjármálaáætlanir og fjármálastefnur til Alþingis sem vitnað er til, var aðkoma hans að skýrslunni takmörkuð við að setja fram alþjóðlegt sjónarhorn á vandann og sérfræðilekkingu á opinberum fjármálum, ásamt því að draga fram áhersluatriði úr lögum um opinber fjármál og álitsgerðum ráðsins.

Skaðleg áhrif niðurskurðar

Eftir fjármálahrunið 2008² ákváðu Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Seðlabanki Evrópu og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, í samvinnu við fjármálaráðherra evruríkjanna og ýmsa stjórnmalaleiðtoga í álfunni, að viðbrögð ríkissjóða þeirra landa sem urðu illa úti skyldu felast í miklum niðurskurði opinberra útgjalda með það að markmiði að ná skuldahlutfalli þeirra niður – sem þó tókst ekki vel. Til eru dæmi um að allt að 80% þeirra ráðstafana sem gripið var til hafi falist í niðurskurði.³

Fjöldi rannsókna liggur nú fyrir um áhrif niðurskurðarstefnunnar (e. Austerity policy). Niðurstöðurnar eru ótvíærðar; niðurskurður ýkti skaðann og seinkaði bata. Þau ríki sem lengst gengu súpa enn seyðið af því og hafa verið verr í stakk búin til að takast á við bæði heilsufarslegar og efnahagslegar afleiðingar COVID-faraldursins.

Niðurskurður ýkti skaðann og seinkaði efnahagsbata

Sem dæmi má nefna að í Bretlandi – sem var eitt af þremur ríkjum Evrópu sem gekk hvað lengst í niðurskurði – voru um 500.000 opinber störf lögð niður á árunum 2010–2012. Af þeim voru um 35% í Norður-Englandi. Byrðarnar urðu þyngstar fyrir hópa sem stóðu höllum fæti fyrir. Aðgengi að heilbrigðis- og velferðarþjónustu minnkaði, þunglyndi jókst, sjálfsvígum fjölgaði, heimilisleysi varð útbreiddara og sífellt fleira fatlað fólk var dæmt til fátæktar með breytingum á bótakerfum.⁴ Sérstakur erindreki Sameinuðu þjóðanna um sárafátækt og mannréttindi heimsótti Bretland og vann skýrslu um stöðu mála þar og niðurstaðan var að fimmtungur íbúa lifði við fátækt. Barnafátækt hefði aukist, sífellt fleiri börn mættu svöng í skóla og foreldrar þyrftu að velja á milli þess að fæða börnin sín og hita heimili. Fátækt væri enn í vexti og um 10% landsmanna væru rétt yfir fátæktarmörkum og ekkert mætti út af bregða. Enn fremur var því spáð að á þessu ári myndu allt að 40% barna búa við fátækt. Er þessi staða rakin til þeirrar efnahagsstefnu sem innleidd var í þessu fimmta stærsta hagkerfi heims í kjölfar fjármálahrunsins.⁵

Rannsóknir hafa einnig sýnt fram á fylgni milli atvinnumissis og tíðni sjálfsvíga og dregst tíðnin ekki rösklega saman þótt efnahagskerfið nái viðspyrnu.⁶ Niðurskurður helst einnig í hendur við fjölgun dauðsfalla og þá sérstaklega hjá eldri borgurum.⁷ Þá hefur augin gjaldtaka í heilbrigðiskerfum samhliða efnahagsþrengingum leitt til þess að sífellt fleiri einstaklingar leita sér ekki heilbrigðisþjónustu af fjárhagsástæðum.

² Nokkur hefð er fyrir því hér á landi að líta svo á að fjármálakreppan hafi skolið á haustið 2008. Hér er þeirri nálgun fylgt en erlendis er vanlega vísað til fjármálakreppunnar 2007-2009.

³ Austerity and health: the impact in the UK and Europe. European Journal of Public Health, 2017. https://academic.oup.com/eurpub/article/27/suppl_4/18/4430523

⁴ Reeves A, Basu, McKee M, et al. Austere or not? UK coalition government budgets and health inequalities. JR Soc Med 2013;106:432-6.

⁵ Skýrsla erindreka Sameinuðu þjóðanna, 2019: <https://undocs.org/A/HRC/41/39/Add.1>

⁶ Riumallo-Herl C, Basu S, Stuckler D, et al. Job loss, wealth and depression during the Great Recession in the USA and Europe. Int J Epidemiol 2014;43:1508-17.

⁷ Loopstra R, McKee M, Katikireddi SV, et al. Austerity and old age mortality in England: a longitudinal cross-local area analysis, 2007-2013. J R Soc Med /2016;109:109-16.

Almennt hafa sterk opinber heilbrigðis- og velferðarkerfi orðið til þess að milda höggið á krepputímum. Slæmar afleiðingar niðurskurðar fyrir bæði efnahag og samfélög hafa orðið til þess að alþjóðastofnanir hafa snúið frá fyrri ráðleggingum um niðurskurð. Samhliða hefur aukist þekking á því að um fjármál ríkisins gildi önnur lögmál en um bókhald fyrirtækja og heimila. Samdráttur í ríkisfjármálum leiði beinlínis til þess að ríki verði af tekjum og kreppan dýpki. Orðið „austerity“ er víða í Evrópu komið á bannlista stjórnmálaumræðunnar og má hafa það til marks um hvernig til tókst eftir fjármálakreppuna.

Gjörbreytt sýn til vandans

Margar af helstu stofnunum hins alþjóðlega fjármálakerfis sem boðuðu nauðsyn niðurskurðar og aðhaldsaðgerða í opinberum fjármálum eftir kreppuna 2008 hafa nú kúvent í afstöðu sinni til viðbragða við afleiðingum COVID-faraldursins. Breytta sýn má rekja til fenginnar reynslu af og rannsókna á afleiðingum niðurskurðarstefnunnar sem gerð var grein fyrir hér að framan.

Í fjármálahruninu 2008 lagði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hart að ríkjum að beita niðurskurðarhnífnum til að ná jafnvægi í ríkisfjármálum. Í núverandi kreppuástandi kveður við annan tón frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum sem hvetur ríki með þróuð hagkerfi til að taka lán eftir þörfum fremur en að grípa til niðurskurðar eftir að faraldrinum linnir.⁸ Sjóðurinn telur að líkur séu á að flest ríki Vesturlanda nái að koma jafnvægi á ríkisfjármálin um miðjan áratuginn og ekki verði þörf á að hækka skatta á almenning eða skera niður opinber útgjöld.

Í nýrri grein sem fjórir háttsettir starfsmenn sjóðsins rita segir að efnahagslegar byrðar veirufaraldursins hafi lagst þyngst á þá sem síst eru færir um að bera þær. Ríkisstjórnir víða um heim hafi gripið til ráðstafana til að aðstoða bæði fólk og fyrirtæki en ljóst sé að þörf verði á meiri opinberum fjárfestingum á sviði heilbrigðisþjónustu, menntunar og annarrar grunnþjónustu. Þetta muni kosta mikla peninga. Aukin skuldsetning ríkja og vaxandi ójöfnuður muni kalla á hugvitsamlegar aðferðir til að afla þess fjár. Í þessu skyni séu stjórnvöld nú tekin að huga að því hvernig afla megi aukinna skatttekna frá fyrirtækjum og einstaklingum sem séu aflögufær. Hugsunin sé sú að leggja auknar álögur á fyrirtæki sem hafi hagnast á kreppunni, líkt og gert hafi verið í Bretlandi og Bandaríkjunum eftir heimsstyrjaldirnar tvær. Með þessu sé ekki ætlunin að hefta vöxt og fjárfestingar heldur verði frekar stefnt að því að skattleggja umframgróða af rekstri. Tengt þessu leggja höfundar til að gerðar verði breytingar á skattaumhverfi alþjóðlegra fyrirtækja.⁹

Með slíkum aðgerðum megi ekki aðeins bregðast við þeim ríkissjóðshalla sem fylgi veirufaraldrinum heldur verði um leið stuðlað að aukinni félagslegri samheldni. Vaxandi stuðningur sé við framsækið skattkerfi og þannig aukna skattheimtu af fólki og fyrirtækjum sem vel standa. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) varar beinlínis við niðurskurði í

⁸ Sjá t.a.m. Financial Times: <https://www.ft.com/content/722ef9c0-36f6-4119-a00b-06d33fced78f>

⁹ A COVID-19 Recovery Contribution. <https://blogs.imf.org/2021/04/16/a-covid-19-recovery-contribution/>

opinberum fjármálum með beinni vísan til þeirra afleiðinga sem niðurskurður í kjölfar fjármálakreppunnar hafði.¹⁰ Á vettvangi Alþjóðabankans hefur einnig verið vikið frá fyrri kenningum um nauðsyn niðurskurðar eftir fjármálakreppu.¹¹

Samhengið við Ísland

Í kjölfar fjármálahrunsins 2008 leituðu íslensk stjórnvöld til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins eftir aðstoð og fjármagni að láni enda markaðir lokaðir. Niðurstaða í samningaviðræðum milli sjóðsins og íslenskra stjórnvalda var að fara blandaða leið í aðgerðum til að rétta af fjárhag ríkisins, í stað þess grimma niðurskurðar í opinberum fjármálum sem ákveðinn var víða, til dæmis í Grikklandi¹² og fleiri löndum.

Engu að síður lækkuðu fjárveitingar m.a. til heilbrigðis- og menntamála sem hlutfall af heildarútgjöldum ríkisins. Afleiðingar þessa urðu m.a. þær að álag jókst á starfsfólk og hefur aukin tíðni veikinda og kulnunar í starfi, sem valdið hefur miklum vanda og kostnaði á undanförunum árum, verið rakin til niðurskurðar á

Afleiðingar samdráttar voru aukið álag, aukin tíðni veikinda og kulnunar í starfi

þessum tveimur grunnsviðum samfélagsins.¹³ Þá hefur verið vakin athygli á því að niðurskurður eftir hrun fjármálakerfisins 2008 hafi bitnað meira á hefðbundnum kvennastörfum og kann það að hafa haft veruleg heilsufarsleg áhrif.¹⁴ Einnig var viðhaldi innviða frestað í sparnaðarskyni sem hefur leitt til uppsafnaðs vanda og kallað á átaksverkefni undanfarin ár til að vinna upp þann viðhaldshalla.

¹⁰ Sjá t.a.m. viðtal Bloomberg: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-23/crisis-lessons-trigger-post-covid-austerity-warning-from-oecd>

¹¹ Sjá t.a.m. frásögn af aðalfundi Alþjóðabankans: <https://www.ft.com/content/0940e381-647a-4531-8787-e8c7dafbd885>

¹² <https://www.ceps.eu/ceps-publications/study-on-the-sovereign-debt-sustainability-in-greece-during-the-economic-adjustment-programmes/>

¹³ Kulnun kennara og starfsaðstæður: Þróun og samanburður við aðra opinbera sérfræðinga. Ritrynd grein, nóvember 2019. Höfundar: Sif Einarsdóttir, Regína Bergdís Erlingsdóttir, Amalía Björnsdóttir og Ásta Snorradóttir. Sjá t.a.m: Viðtal við formann Sjúkraliðafélags Íslands: <http://www.slfi.is/alvarlegur-skortur-a-sjukralidum/> og tillögur starfshóps heilbrigðisráðherra frá 2019 <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Till%C3%B6gum%20menntun%20og%20vi%C3%B0b%C3%B3tarmenntun%20sem%20leitt%20geta%20til%20fj%C3%B6lgunar%20%C3%BAtskrafa%C3%B0ra%20sj%C3%BAkrali%C3%B0a%20-%20mars%202020.pdf>

¹⁴ Rannsóknir hafa sýnt að konur eru mun líklegri en karlar til að verða öryrkjar. Sjá t.d. skýrslu Kolbeins H. Stefánssonar um fjöldaþróun örorkulífeyrisþega sem unnin var fyrir ÖBÍ: <https://www.obi.is/static/files/skjol/pdf-skjol/2019-09-sky-rsla-fjo-lathro-un-o-bi-khs-utg-1.pdf>.

Núverandi efnahagssamdráttur af völdum veirufaraldursins er allt annars eðlis en sá sem hrun fjármálakerfisins olli árið 2008. Viðbrögðin hafa að því skapi verið gerólík og hafa fyrst og fremst falist í að veita fjármagni inn í hagkerfið til að halda fyrirtækjum á lífi og koma atvinnulausum til aðstoðar meðan hremmingarnar ganga yfir.

Hins vegar stendur þessi kreppa enn. Þegar litið er til þeirra ríkja sem gripu til niðurskurðar í kjölfar fjármálahrunsins 2008 þá hófst sú vegferð árið 2010, ekki rétt á meðan kreppan reið yfir. Því er ekki hægt að halda því fram að Ísland eða önnur ríki hafi að fullu snúið baki við niðurskurðarstefnu. Hún á sér ýmsa pólitíska talsmenn – ekki síst þá sem vilja almennt draga úr umsvifum hins opinbera – og gæti hæglega skapast mikill þrýstingur á að borga skuldir niður með hraði, sem þýðir stórfelldan niðurskurð og/eða skattahækkunarir. Í framlagðri fjármálaáætlun eru boðaðar svokallaðar „afkomubætandi ráðstafanir“ á árunum 2023–2025 og verður fjallað um þær síðar í þessari skýrslu.

Fjármálareglur á tímum faraldurs

Líkt og rakið hefur verið eru viðbrögð ríkja við kreppunni allt önnur nú þegar veirufaraldur geisar en þau sem fylgt var í fjármálakreppunni 2008. Efnahagssamdrátturinn í framhaldi af COVID-faraldrinum er vissulega ólíkur þeim sem reið yfir á fyrsta áratug aldarinnar.¹⁵ Samdrátturinn sem nú þjakar efnahagskerfi heimsins er fyrst og fremst tilkominn sökum horfinnar eftirspurnar, hruns ferðaþjónustu og samkomutakmarkanna. Þá eru aðstæður allt aðrar, m.a. sökum þess að vextir eru víðast hvar í sögulegu lágmarki.

Í marsmánuði 2020 lagði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til að gildandi fjármálareglur yrðu lagðar til hliðar til að bregðast mætti við afleiðingum veirufaraldursins. Virkjuð var heimild (e. Escape Clause) til að taka tímabundið úr sambandi fjármálareglur sem rætur eiga að rekja til Maastricht-sáttmálans. Reglurnar kveða á um leyfilegan hámarkshalla ríkissjóðs og skuldahlutfall. Sökum þeirra efnahagsaðgerða sem nauðsynlegar reyndust sem viðbragð við faraldrinum og fólu í sér gífurleg fjárútlát var augljóslega ekki unnt að uppfylla þær.

Nú segja ráðamenn Evrópusambandsins að stefnt sé að því að virkja að nýju fjármálareglurnar um mitt ár 2023 eða a.m.k. ári síðar en upphaflega var stefnt að.¹⁶ Jafnframt miðar ESB við að efnahagur aðildarríkja verði kominn í svipað horf og hann var við lok árs 2019 áður en fjármálareglur verða virkjaðar á ný. Þetta mat er því nokkurri óvissu háð.

Gildandi fjármálareglur í Evrópusambandinu hafa verið þrætuepli og skuldir margra ríkja lengi verið langt umfram skilyrði Maastricht-sáttmálans. Þær umræður hafa magnast að gera verði á

¹⁵ Sérfræðingahópurinn birti í desember 2020 greiningu þar sem efnahagsleg áhrif hrunsins eru borin saman við áhrif COVID-kreppunnar

¹⁶ Sjá uppfært mat framkvæmdastjórnar ESB, mars 2021: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_884

þeim breytingar í ljósi reynslunnar af COVID.¹⁷ Sú skoðun er uppi að hagfræðileg greining hafi ekki ráðið þegar reglurnar voru settar og er í því efni nefnt að það hámark studdist við meðaltal skulda aðildarríkjanna á þeim tíma sem þær voru settar.¹⁸ Á þeim tíma voru vextir á skuldir hins opinbera margfalt hærrí en nú og því er mikið rætt um að frekar verði horft til fjármagnskostnaðar en skuldahlutfallsins sjálfs á næstu árum.

Í Bandaríkjunum hafa stjórnvöld gripið til umfangsmikilla ráðstafana til að milda höggið af COVID-kreppunni. Atvinnuleysisbætur voru hækkaðar til muna, auk þess sem heimilum og einstaklingum voru sendir framfærslupeningar úr ríkissjóði. Nú hefur stjórn Joe Bidens, hins nýkjörna forseta, boðað aðgerðir upp á samtals um sex þúsund milljarða bandaríkjadala til að takast á við efnahagslegar afleiðingar COVID, auka umsvifin í hagkerfinu með innviðafjárfestingum og vinna gegn fátækt, sérstaklega meðal barnafjölskyldna. Líkt og forráðamenn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og fleiri stofnana, segja talsmenn Biden-stjórnarinnar að COVID-kreppan sé engri annarri lík (e. „A crisis like no other“). Forystumenn í bandarísku fjármálaráði líkja stefnu þeirri sem nú er fylgt við viðbrögðin að lokinni síðari heimsstyrjöldinni. Sá samburður er viðeigandi í ljósi þess að Alþjóðabankinn hefur sagt að COVID-kreppan sé sú stærsta í heimi frá þeim mikla hildarleik.

Íslenskar fjármálareglur á tímum faraldurs

Í kjölfar fjármálahrunsins hófst vinna við lagasetningu um opinber fjármál hér á landi og tóku ný lög gildi fyrir fimm árum.¹⁹ Lögin voru smíðuð í framhaldi af skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem gerði tæknilega úttekt á umgjörð opinberra fjármála hér á landi og setti fram ábendingar og hugmyndir um úrbætur. Einnig var leitað til Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) auk þess sem litið var til norrænar löggjafar um opinber fjármál við samningu frumvarpsins.²⁰

Meginmarkmið laganna var að skapa heildstæða umgjörð fyrir opinber fjármál á Íslandi. Þetta er gert með mótun fjármálastefnu um markmið í opinberum fjármálum til minnst fimm ára sem lögð er fram til samþykktar á Alþingi í upphafi kjörtímabils og árlegri fjármálaáætlun til fimm ára, sömuleiðis í formi tillögu til þingsályktunar. Fjármálaáætlunin skal byggð á fjármálastefnu og gildir sama um hið árlega frumvarp til fjárlaga; það skal vera í samræmi við markmið gildandi fjármálaáætlunar.

Fjármál hins opinbera skulu vera í samræmi við grunnildi og fjármálareglur sem kveðið er á um í lögum. Grunnildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.

¹⁷ Sjá t.a.m. tillögur Ráðs franskra hagfræðinga: <https://www.cae-eco.fr/en/pour-une-refonte-du-cadre-budgetaire-europeen> og grein eftir Jean Pisani Ferry sérfræðing við Bruegel-hugveituna í Brussel: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-fiscal-rules-need-reform-by-jean-pisani-ferry-2021-04>

¹⁸ Sjá t.a.m. skýrslu fjármálaráðs framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá í ágúst 2019, Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf

¹⁹ Lög um opinber fjármál 2015 nr. 123.

²⁰ Sjá athugasemdir við lagafrumvarpið: <https://www.althingi.is/altext/145/s/0148.html>.

Fjármálareglurnar kveða á um að fylgja skuli tölulegum skilyrðum þegar sett eru markmið um afkomu og skuldir hins opinbera.

Skilyrði fjármálareglanna koma fram í 7. grein laganna og eru eftirfarandi:

1. Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári.

Efnahagskreppan af völdum COVID-faraldursins gerði ómögulegt að standast skilyrði fjármálareglanna. Halli á rekstri ríkissjóðs jókst hratt og þar með skuldir hans.

Samþykkt var á Alþingi í desember 2020 að taka reglurnar úr sambandi tímabundið en að þær tækju gildi að nýju frá og með árinu 2026.²¹ Þetta sýnir að fjármálareglurnar skortir nauðsynlegan sveigjanleika til að takast á við krepputíma. Reglurnar voru teknar úr sambandi vegna þess að þær heftu nauðsynleg

viðbrögð á erfiðum tímum og stóðu í vegi fyrir skipulögðum og heildstæðum björgunaraðgerðum stjórnvalda. Hefði verið haldið fast í fjármálareglurnar hefðu afleiðingarnar orðið skelfilegar fyrir efnahagslífið og samfélagið í heild. Reglurnar eru enda smíðaðar þannig að nær ógjörningur er að bregðast við langvarandi efnahagslegum samdrætti með eftirspurnarhvetjandi aðgerðum í anda keynesískrar hagstjórnar. COVID-kreppan hefur hins vegar sýnt fram á gildi keynesískrar hagstjórnar og er athyglisvert að jafnt á Íslandi sem í löndum Evrópusambandsins reyndist nauðsynlegt að víkja gildandi fjármálareglum til hliðar til að koma mætti fólki og fyrirtækjum til hjálpar þegar landsframleiðsla dróst saman um tæp 7% milli ára, atvinnuleysi tvöfaldaðist á nánast einni nóttu og náði sögulegu hámarki nokkrum vikum síðar hérlendis.

Nú er komin nokkur reynsla á lög um opinber fjármál, bæði í góðu efnahagslegu árferði og djúpri kreppu. Reynst hefur erfitt að uppfylla hin ströngu skilyrði laganna í góðu árferði og ógerningur í kreppu. Skuldahlutfallið var vissulega lækkað á árunum 2012–2019 og kom það að mestu til vegna stöðugleikaframlaga frá þrotabúum hinna föllnu banka. Þess háttar búhnykkir liggja ekki fyrir eftir að heimsfaraldrinum slotar. Því verður að teljast óráðlegt að gera áætlanir um að setja fjármálareglurnar aftur í samband án þess að endurmeta þær í ljósi reynslunnar.

COVID-kreppan
hefur hins vegar
sýnt fram á gildi
keynesískrar
hagstjórnar

²¹ Lög um breytingu á lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 (skilyrði um heildarjöfnuð og skuldahlutfall). Lög nr. 123 2. desember 2020.

Margir hafa orðið til þess að fagna breyttu vinnulagi við fjárlagagerð og að þar hafi verið innleidd meiri langtímahugsun. Aftur á móti þarf að taka fjármálareglurnar til gagn Gerrar endurskoðunar og byggja sveigjanleika inn í löggjöfina svo hægt sé að beita bestu mögulegu viðbrögðum á krepputímum. Með framlagðri fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026 er hins vegar ekki gert ráð fyrir slíkri endurskoðun heldur að fjármálareglurnar séu settar í samband eins fljótt og verða má.

Fjármálaáætlun 2022-2026

Samkvæmt fjármálaáætlun 2022–2026 er gert ráð fyrir „afkomubætandi ráðstöfunum“ á árunum 2023–2025 til þess að stöðva vöxt skuldahlutfallsins. „Afkombætandi ráðstafanir“ eru í raun nýyrði sem kemur fyrst fyrir í umræðum um endurskoðun fjármálastefnu á Alþingi árið 2019. Í framlagðri fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026 kemur hugtakið ríflega hundrað sinnum fyrir. Það er því full ástæða til að hafa auga með því hvaða aðgerðir verða felldar undir „afkomubætandi ráðstafanir“ og að leggja mat á samfélagsleg og efnahagsleg áhrif þeirra.

Umfang ráðstafana er sagt nema 12 til 50 milljörðum króna á ári, eftir sviðsmyndum og afkomuþróun, en grunnsviðsmyndin gerir ráð fyrir aðgerðum sem nema 34 milljörðum króna árlega og nái því 102 milljörðum uppsafnað árið 2025, sem skiptist til helminga milli útgjaldaminnkunar og skattahækkana. Aðgerðirnar eru ekki útfærðar í fjármálaáætlun og raunveruleg

skipting þeirra milli niðurskurðar og tekjuöflunar liggur því ekki fyrir.

Áform um „afkomubætandi ráðstafanir“ eru ekki í samræmi við þá sýn til COVID-kreppunnar sem ráðandi er erlendis, jafnt hjá ríkjum sem alþjóðlegum stofnunum. Rök fyrir niðurskurði og/eða skattahækkunum í því skyni að rétta fljótt af fjárhag og skuldastöðu ríkisins fara ekki hátt utan Íslands. Ráðstafanir íslenskra stjórnvalda hljóta að mótast af gangi mála og hvernig til tekst við að rétta efnahagslífið af á næstu misserum. Í fjármálaáætlun 2022–2026 viðurkenna stjórnvöld að forsendur hennar séu háðar mikilli óvissu. Batinn byggist á því að ferðamenn komi hratt aftur, en samt er bæði gert ráð fyrir undirliggjandi halla og miklu atvinnuleysi í spám sem eru forsendur áætlunarinnar.

Í áætluninni er gert ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs haldist óbreytt sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á tímabilinu þótt skuldir vaxi. Þar að auki er kostnaður vegna skulda stöðugt lækkandi frá fyrri áætlunum þrátt fyrir að skuldahlutfallið sé tvöfalt hærra. Þar ráða mestu lágir vextir og hagstæð lánakjör. Sjálfbærni skulda hins opinbera er ekki vandamál svo lengi sem hagvöxtur er hærri en vextir af skuldunum. Þannig er hægt að vaxa út úr skuldastöðunni sem byggst hefur upp sem herkostnaður við faraldurinn. Hlutfall skuldanna lækkar þá eftir því sem landsframleiðslan eykst og árlegur fjármagnskostnaður verður viðráðanlegur fyrir hið opinbera vegna hinna lágu vaxta og stækkunar þjóðarkökunnar. Því er víða búist við að vextir haldist lágir lengi, þar eða ella myndi niðurskurður geta dregið úr vexti hagkerfisins og aukið þannig skuldahlutfallið í stað þess að minnka það.

Áform um „afkomubætandi ráðstafanir“ eru ekki í samræmi við þá sýn til COVID-kreppunnar sem ráðandi er erlendis

Í áætluninni skortir sýn til framtíðar. Stjórnvöld veðja á að ferðapjónusta verði fljót að ná sér á strik í landinu þegar faraldrinum linnir. Gerist það ekki er í áætluninni boðað að „við slíka afkomuþróun yrði nauðsynlegt að auka afkomubætandi ráðstafanir um helming þannig að þær yrðu um 50 ma.kr. á ári árin 2023–2025 í stað 34 ma.kr.”²² Með öðrum orðum er gert ráð fyrir því að langvarandi kreppu og atvinnuleysi verði mætt með hærri sköttum og auknum niðurskurði; þeim sömu aðferðum og höfðu skelfilegar afleiðingar á síðasta áratug. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur jafnvel hvatt ESB til að auka útgjöld sín og fjárfestingar um 3% af VLF til viðbótar sem geti einmitt valdið því að ná megi fyrri styrk mun fyrr en ella. Jafnframt er miðað við að til þess að vinna hagkerfin út úr vandanum þurfi hagvöxtur að verða meiri en fjármagnskostnaðurinn af skuldunum og þær þurfi að greiða til baka á löngum tíma til að forðast mistökin frá síðustu kreppu.

Skuldir hins opinbera

Faraldurinn og þær efnahagsþrengingar sem honum fylgja hafa leitt til skuldaaukningar á Íslandi líkt og í öðrum löndum. Skuldum fylgir fjármagnskostnaður og á Íslandi hefur hann löngum verið hár borið saman við það sem þekkist erlendis.

Nærtækt er að horfa til vaxtagreiðslna sem fylgdu viðbrögðum stjórnvalda við fjármálahruninu fyrir tæpum 13 árum. Vextir af þeim opinberu skuldum sem efnt var til voru háir en skuldahlutfallið sjálf var það ekki í alþjóðlegum samanburði.

Vaxtakostnaður er hins vegar mun lægri núna en áður.

Vaxtagjöld eru ekki áætluð hærri þrátt fyrir að skuldahlutfallið hafi tvöfaldast

Í álitssgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2022–2026 er að finna ítarlega greiningu á opinberum skuldum íslenska ríkisins, fjármagnskostnaði og afkomu ríkissjóðs í ljósi þeirra efnahagslegu hamfara sem fylgt hafa COVID-faraldrinum. Þar er m.a. vikið að samspili skuldahlutfalls og vaxtagjalda:

„Hvað fjármagnskostnað varðar þá vegur það á móti aukinni skuldsetningu nú að vextir hafa lækkað og ríkissjóður hefur notið hagstæðra vaxtakjara hérlendis og erlendis. Líta þarf á skuldahlutfallið og þróun þess í þessu ljósi lækkaðs fjármagnskostnaðar.

Fjármagnsjöfnuður helst nánast óbreyttur sem hlutfall af VLF út allt tímabil framlagðrar fjármálaáætlunar eða kringum 1,8-1,9%. Til samanburðar er vert að horfa til þess að þegar að lögin um opinber fjármál tóku gildi nam vaxtakostnaður um 4,6% af VLF. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022 var vaxtakostnaður ársins 2017 áætlaður 3,6% af VLF og gert ráð fyrir að hann myndi enda í 2,5% af VLF við lok áætlunartímans árið 2022. Nú í upphafi áætlunar eru vaxtagjöld áætluð um það bil

²² Fjármálaáætlun bls. 63. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-sk-rar/Fj%20c3%a1rm%20c3%a1la%20c3%a1%20c3%a6tlun%2020222026.pdf>

sama upphæð og áætluð var í fyrrnefndri áætlun fyrir árið 2022 en nú nema þau aðeins 1,8% af VLF þrátt fyrir að skuldahlutfallið sé orðið tvöfalt hærra.²³

Vert er að ítreka mikilvægi þess að vaxtagjöld eru ekki áætluð hærra þrátt fyrir að skuldahlutfallið hafi tvöfaldast. Þetta er algjört lykilatriði varðandi afkomu ríkissjóðs Íslands til næstu ára. Um leið er ástæða til að horfa til sjálfbærni opinberu fjármálanna, þ.e. hvort skuldbindingar séu viðráðanlegar. Í tveimur álitum fjármálaráðs²⁴ frá síðasta ári kemur fram það mat að þrátt fyrir aukningu skulda þurfi ekki að hafa sérstakar áhyggjur af sjálfbærni þeirra miðað við núverandi stöðu. Helsta ástæða þess er að vextir eru lágir nú um stundir. Ríkissjóði Íslands hefur tekist að fjármagna sig með vaxtalausri skuldabréfaútgáfu erlendis. Staða efnahagsmála, stjórn opinberra fjármála og peningamála, þ.e.a.s. samspil peningamálastefnu og fjármálastefnu, valda mestu þar um.

Í fyrrnefndri álitagerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2022–2026 kemur fram að sökum þessara hagstæðu lánakjara haldist fjármagnsjöfnuður nokkuð stöðugur sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) á tímabili áætlunarinnar þrátt fyrir að skuldsetning aukist á því fimm ára tímabili sem hún nær til. Vikið er að samanburði við fjármálahrunið 2008 en í kjölfar þess þrefaldaðist vaxtakostnaður ríkissjóðs sem hlutfall af VLF og vaxtagjöldin fjórfölduðust. Nú séu horfur þær að skuldir ríkissjóðs tvöfaldist, vaxtagjöldin aukist um helming að upphæð en sem hlutfall af VLF haldist þau stöðug. Allt aðrar aðstæður hafi því ríkt eftir fjármálahrunið en nú í COVID-kreppunni.

Ekki verður séð að lækkun skulda eigi að vera sérstakt forgangsmál á næstu árum, enda er skuldahlutfall Íslands í lægra lagi í alþjóðlegu samhengi. Þvert á móti ættu atvinna og afkoma að vera lykilhugtök til að tryggja að hagvöxtur framtíðarinnar geti létt á skuldaálaginu. Þar sem því sleppir þarf að notast við framsækna skatta og aðgerðir sem ýta undir jöfnuð.

Mikilvægi ríkisinngripa staðfest

Í fyrri skýrslum sínum hefur sérfræðingahópur verkalýðshreyfingarinnar leitast við að draga fram stöðu þeirra hópa sem verst hafa orðið úti af völdum COVID-kreppunnar. Hópurinn hefur tekið undir ýmsar þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa gripið til með það að markmiði að bregðast við miklu atvinnuleysi og þeirri ógn við afkomuöryggi mikils fjölda fólks sem því fylgir. Með sama lagi hefur hópurinn gagnrýnt stjórnvöld á þeim forsendum að margar aðgerðir og ákvarðanir séu of almennar með þeim rökum að sértækar aðgerðir þurfti til að koma afmörkuðum hópum og landshlutum til hjálpar. Þetta á ekki síst við um erlent launafólk, ungt fólk og íbúa á Suðurnesjum þar sem 25% atvinnuleysi má líkja við náttúruhamfarir. Betur hefði mátt taka á og þarf enn að koma til móts við þarfir þessara hópa, en almennur stuðningur við fyrirtæki hefur vegið þyngra.

²³ Álitgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2022–2026, bls. 45. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/A%cc%81litsger%cc%81rma%cc%81laa%cc%81c3%a6tlun%202022-2026.pdf>.

²⁴ www.fjarmalarad.is

Faraldurinn hefur leitt í ljós hvílikt lykilhlutverk ríkisvaldið leikur á tímum slíkra hamfara. Án beinna inngripa ríkisins hefði augljóslega skapast langvarandi neyðarástand með tilliti til afkomu fólks og fyrirtækja við þessar fáheyrðu aðstæður. Þannig hefur verið leitt í ljós hversu mikilvægt það er að ríkið búi yfir nægilegum styrk til sveiflujöfnunar, t.a.m. í formi lengdra og hækkaðra atvinnuleysisbóta, auk annarra beinna inngripa á grundvelli laga og reglugerða. Um leið ætti þessi reynsla að leiða í ljós hversu grunnt hugmyndir margra um ríkið rista og er þá átt við þá speki að ríkinu beri að láta atvinnulífið í friði og leggja á það sem minnstar byrðar þegar vel árar en eigi jafnframt að koma því til hjálpar með tilheyrandi fjárútlátum þegar harðnar á dalnum. Mikilvægt er að forystumenn í íslensku atvinnulífi, sem og almenningur allur, geri sér ljóst að án beinna inngripa og aðstoðar ríkisins væri mikill fjöldi fyrirtækja nú þegar gjaldþrota og neyðarástand viðvarandi.

Án beinna inngripa ríkisins hefði skapast langvarandi neyðarástand

Um leið er ástæða til að minna á að ríkið gegnir og mun gegna lykilhlutverki á sviði fjárfestinga á Íslandi á næstu árum. Þær aðgerðir munu örva efnahagslífið og fjárfestingar í innviðum, bæði félagslegum innviðum, tæknilegum og efnislegum, og eru í senn nauðsynlegar og arðbærar. Hið sama á við um fjárfestingar sem tengjast loftslagsmálum og græna hagkerfinu; ríkið er og verður miðlægt í því tilliti. Og kallað verður eftir kröftugum inngripum ríkisins þegar breytingar tengdar fjórðu iðnbyltingu, sjálfvirkni og gervigreind ríða yfir og krefjast nýrrar dreifingar verðmæta og varðstöðu um almannahagsmuni.

Loks verður ekki framhjá því litið að hlutverki ríkisvaldsins vegna COVID mun ekki ljúka þegar faraldurinn er genginn yfir og efnahagur þjóðarinnar tekur að rísa. Afleiðingar faraldursins verða langvarandi og munu hafa í för með sér veruleg útgjöld fyrir ríkissjóð. Í óháðri úttekt The British Academy á félagslegum afleiðingum faraldursins til lengri tíma litið, sem unnin var að beiðni bresku ríkisstjórnarinnar og birt í marsmánuði 2021, er bent á að nú fari í hönd COVID-áratugur. Hann muni einkennast af viðbrögðum samfélagsins við langtímaáhrifum faraldursins sem m.a. muni birtast í mikilli fjölgun geðsjúkdóma, auknum ójöfnuði og fátækt. Þessu muni fylgja djúpstæðar félagslegar og menningarlegar afleiðingar. Um 200 breskir fræðimenn á sviði félags- og hugvísinda komu að gerð skýrslunnar og niðurstöður hennar byggja á mörg hundruð rannsóknarverkefnum.²⁵

Breska akademían segir að horfist menn ekki í augu við umfang þeirra áskorana sem fram undan séu og verði ekki gripið til mótvægisáðgerða muni félagslegri velferð hraka hratt í Bretlandi, ójöfnuður verða enn meiri og eining þjóðarinnar rofna. Inngripa undir forystu ríkisstjórnarinnar sé þörf með fjárfestingu í almannaþjónustu, m.a. á sviði geðheilbrigðis og menntunar, til að bæta þann „gríðarlega félagslega skaða“ sem veirufaraldurinn hafi í senn valdið og aukið. Þótt Bretland og Ísland séu um margt ólík samfélög, og ekki hafi verið gripið til fyllilega sambærilegra sóttvarnaáðgerða í löndunum tveimur, telur sérfræðingahópur verkalyðshreyfingarinnar að varnaðarorð Bresku akademíunnar eigi erindi hér á landi. Ógerlegt er að segja til um hver langtímaáhrif faraldursins og sóttvarnaáðgerða verða. Hitt er ljóst að haldi ríkið að sér höndum og dragi of hratt úr umsvifum sínum verða áhrif kreppunnar bæði skaðlegri og langvinnari en ella.

²⁵ Skýrsla The British Academy, The Covid Decade: Understanding the long-term impact of COVID-19 : <https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/covid-decade-understanding-the-long-term-societal-impacts-of-covid-19/>.

Lokaorð

Heimsfaraldrinum fylgir kostnaður sem hefur verið líkt við uppbyggingu í kjölfar ófriðar. Þótt sú líking geti orkað tvímælis þar eð heimsfaraldur er annars eðlis, hafa ríki heims engu að síður þurft að veita miklu fjármagni til heilbrigðisstofnana og til að halda hagkerfum sínum gangandi. Samfélagsbreytingin sem er að verða um allan heim í framhaldinu kallar á mikil viðbrögð og fjárfestingu hins opinbera. Það er hægt að láta þær aðgerðir fela í sér umbyltingu til bættis samfélags, bæði til þess að forðast það að efnahagslegur og samfélagslegur skaði faraldursins verði langvarandi, en einnig þannig að tækifærið sé nýtt til þess að byggja upp betra, grænna og stafrænna samfélag sem felur í sér jöfnuð en ekki aukinn ójöfnuð.

Umræðu um breytingar á lögum um opinber fjármál þarf að opna og fjalla um hvernig mætti gera lagarammann þannig úr garði að hann virki sem best. Breytingarnar þurfa að tryggja að ríkissjóður geti staðið undir hlutverki sínu sem er að fjármagna almannatjónustu, fjárfestingar og tekjutilfærslur og halda uppi viðunandi eftirspurnarstigi þegar þörf er á. Mikilvægt er að sátt verði um slíkar breytingar.

Aldrei fyrr hefur samspil peningamálastefnu og fjármálastefnu hins opinbera verið eins mikilvægt. Það er jákvætt að Ísland hafi nú loksins nálgast vaxtastig nágrannalandsanna. Að auka það bil aftur getur haft verulega slæmar afleiðingar fyrir fjárhag sveitarfélaga, einstaklinga og fyrirtækja. Um allan heim er nú miðað við að fyrrnefnt samspil sé sú leið sem færust er til að greiða herkostnaðinn af faraldrinum, þannig að vaxtakostnaður sé lægri en hagvöxtur og skapi möguleika á að vaxa út úr skuldunum á sjálfbæran hátt. Þetta er ómögulegt nema með ríkum stuðningi hins opinbera.

Mælingin á árangri stjórnvalda felst ekki eingöngu í fjárhagsstærðum eða hlutfallstölum af landsframleiðslunni. Margir þættir spila saman en mikilvægast er að skapa störf til að minnka atvinnuleysið sem bæði hefur vaxið hraðar hérlendis og minnkað minna en í nágrannalöndunum, enn sem komið er. Hættulegt er að sá viðsnúningur byggist aðeins á einni lausn. Hér er hvorki hægt að reiða sig eingöngu á markaðslausnir né úrehtar kenningar heldur þarf að beita samskonar hugmyndaauðgi og kraftmikilli samþættingu aðgerða líkt og gert hefur verið í sóttvörnum gegn faraldrinum af veirunni. Atvinnuleysisfaraldur er ekki síður hættulegur. Það að gera of lítið í upphafi getur leitt til mun meiri kostnaðar síðar meir.