

Fjármálaáætlun 2027 til 2031 Hvert skal stefnt?

Fjármálaáætlun fyrir árin 2027 til 2031 hefur verið lögð fram. Henni er ætlað að setja starfsemi ríkisins fjárhagslegan ramma og tryggja jafnvægi í ríkisrekstri og stöðugleika í efnahagsmálum. Allt frá setningu laga um opinber fjármál árið 2015 hafa fjármálaáætlanir lagt höfuðáherslu á tölulegar viðmiðanir um afkomu ríkissjóðs og skuldsetningu ríkisins. Áætlanir á þeim grunni með útgjöldin ein til aðhalds líta fram hjá því að meginverkefni ríkisins er að þjóna almannahagsmunum og koma á þeim breytingum sem sem þarf til að tryggja þá á hverjum tíma. Afleiðing þess er sú stöðnun sem einkenndi árin 2017 til 2024. Þau sem komu að stjórnarmyndun þá með væntingar um breytingar sátu föst í viðjum fjármálaáætlana sem markaðar voru af niðurbroti á tekjuöflun ríkisins árin á undan og engum vilja til breytinga. Umbótamálum var ekki sinnt og viðbrögð við áföllum voru endaslepp. Leiddi það til hallareksturs og skuldasöfnunar.

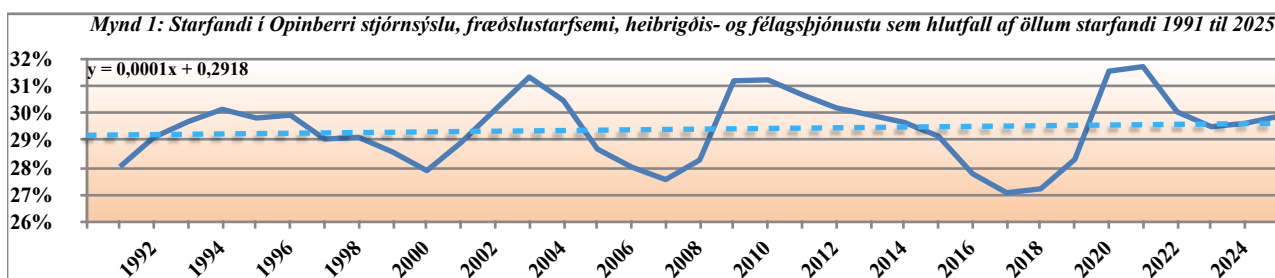
Þessi fjármálastjórn var gagnrýnd í aðdraganda síðustu kosninga og umbætur á henni var meginstef í stefnu og störfum nýrrar stjórnar á fyrsta árinu. Búast mátti við því að í fyrstu eiginlegu fjármálaáætlun hennar yrði dreginn lærdómur af fortíðinni og vikið frá þeim vinnubrögðum sem tíðkast höfðu. Það er ekki gert í fyrirliggjandi áætlun. Reynsla fyrri ára er að vísu gagnrýnd en áætlunin sjálf einkennist af sömu möntrum um stöðugleika og jafnvægi en kemst ekki upp úr hjólförum fyrri tíma.

Af áætluninni að dæma mætti ætla jafnvægi í rekstri ríkissjóðs og efnahagsmála sé eina markmið ríkisfjármála en svo er ekki. Ríkisfjármál eru verkfæri stjórnvalda til að móta samfélagið eftir þörfum borgaranna, óskum þeirra um breytingar og sinna nýjum verkefnum. Jöfnuður í ríkisfjármálum er nauðsynlegt skilyrði fyrir varanlegum árangri í þeim efnum en hann er ekki meginmarkmið. Fjármálaáætlun á að gera grein fyrir áformum stjórnvalda í samræmi við stefnu þeirra, skilgreina umbætur og verkefni og setja þeim fjárhagslegan ramma sem tryggir jafnvægi í ríkisfjármálum.

Hæpnar forsendur

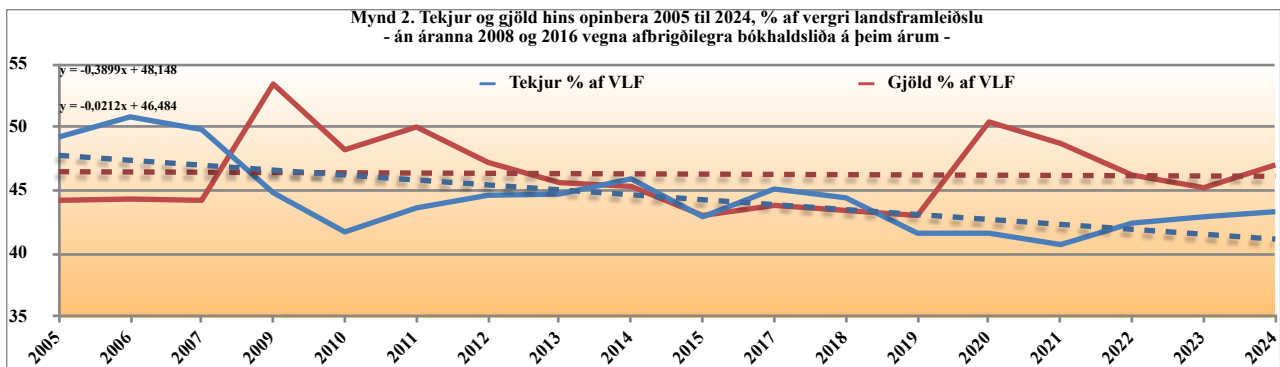
Áður en vikið er að efni áætlunarinnar er rétt að benda á veikleika í forsendum hennar. Í fyrsta lagi að staðhæft er að að ríkisstarfsmönnum hafi fjölgað um 19% milli árána 2019 og 2025 sem virðist vera ein helsta ástæðan fyrir stefnu hennar. Hæpið er að byggja áætlun á slíkri einföldun og ekki sannfærandi að setja þetta fram án samhengis við aðra þætti svo sem breytingar íbúafjölda og fleira sem til skýringar getur verið. Íbúum í landinu fjölgaði á þessum árum um 11,5%, og íbúum 75 ára og eldri, sem líta má á sem vísbendingu um auknar þarfir velferðarkerfanna, fjölgaði um rúm 25%.

Óvarlegt er að álykta í þessu efni út frá tölum sem taka einungis til fárra ára. Í gögnum Hagstofu Íslands um fjölda starfandi í atvinnugreinum á tímabilinu 1991 til 2025 eru tölur sem taka til nær allrar starfsemi ríkis og sveitarfélaga og gefa góða mynd af fjölda opinberra starfsmanna og opinberra umsvifa þegar litið er til langs tíma. m.a. vegna þess að þær ná til verkefna sem færst hafa milli opinberra aðila á tímabilinu. Þar kemur fram fjöldi starfandi í atvinnugreinunum *Opinber stjórnsýsla, fræðslustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónusta*. Mynd 1 sýnir fjöldi starfandi í þessum



atvinnugreinum sem hlutfall af fjölda starfandi alls. Á þessu tímabili hefur að jafnaði 29-30% allra starfandi verið í þessum atvinnugreinum. Tölurnar ná til allra starfsmann ríkis og sveitarfélaga og stofnana sem sinna hinum tilteknu verkefnum sem oftast eru greidd af opinberum aðilum og gefa því góða mynd af umsvifum hins opinbera í atvinnulífinu. Fjölgun starfa í þessum atvinnugreinum hefur að jafnaði verið um 0,0001 prósentustig á ári. Miklar sveiflur hlutfallsins á tímabilinu stafa fyrst og fremst af sveiflum í heildarfjölda allra starfandi aðallega vegna tímabundins innflutnings vinnuaflds í öðrum atvinnugreinum.

Í öðru lagi er slök staða ríkissjóðs talin stafa af óheftum vexti útgjalda. Virðist það fremur byggt á sýbylju um þetta en rökstuðningi og greiningu á tiltækum upplýsingum um þróun í þessu efni sem segja allt aðra sögu. Á Mynd 2 eru tekjur og gjöld hins opinbera á árunum 2005 til 2024 sýnd sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hvers árs. Gjöld sem % af VLF hafa nánast staðið í stað á tímabilinu en tekjur hafi lækkað um 0,36 prósentustig á ári að jafnaði. Gjöldin hækkuðu mikið í “Hruninu” en fóru síðan lakkandi til ársins 2013. Tekjurnar lækkuðu einnig stórlega en fóru svo vaxandi og jafnvægi náðist það ár. Eftir það lækkuðu bæði gjöld og tekjur allt til ársins 2019 að gjöldin uxu og tekjur drógust saman vegna sóttkveikju og eldvirkni. Þessi mynd sýnir glögg að



skýringin á á halla og skuldasöfnun ríkissjóðs er ekki óheftur vöxtur útgjalda heldur fjármálastjórn á þessum tíma og ófjármögnuð viðbrögð við heimsfaraldrinum og eldgosunum á Reykjanesi.

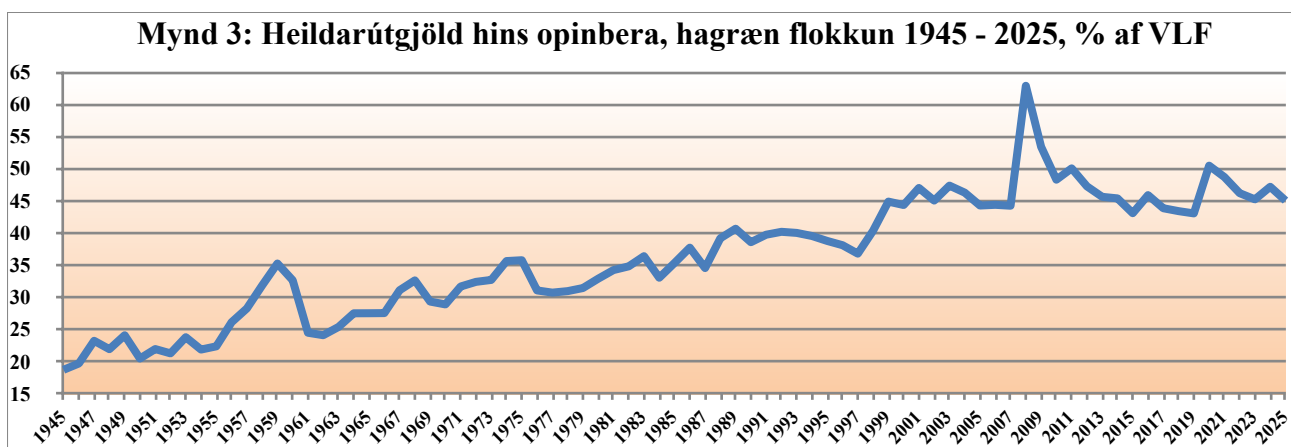
Fjármálastjórninni á sér eru pólitískar skýringar. Árin 2017 - 2019 voru síðustu ár uppsveiflu í efnahagslífinu sem staðið hafði frá árinu 2010 þegar endurreisnin eftir hrunið skilaði árangri með jafnvægi í ríkisfjármálum og hagvöxtur hófst. Ríkisstjórn árunna 2013 - 2016 gróf undan þeim árangri með því að lækka tekjustofna ríkisins og tækifæri nýrrar stjórnar árið 2017 til að snúa af þeirri braut nýttist ekki vegna ósamstöðu innan hennar. Annar þáttur aukinna skulda voru fjárhagsleg áföll vegna Covid og kostnaður vegna eldgosa. Verja þurfti afkomu heimila og bregðast við tímabundnum aðstæðum í rekstri fyrirtækja en því var hvorki mætt með tekjuöflun né þess gætt að almannafé rynni ekki til aðila sem voru í færum til að bregðast við af eigin rammleik. Þessi pólitísku mistök, niðurskurður tekna og ófjármagnaðar aðgerðir, höfðu í för með sér niðurbrot innviða, hallarekstur og skuldasöfnun ríkissjóðs.

Kostnaður við síðað samfélag

Í stað þess að byggja fjármálaáætlun á kreddum um ágæti niðurskurðar og lágra ríkisútgjalda, sem hvorki er stutt fræðilegum rökum né samrýmist reynslu, ætti að líta til sögulegrar þróunar ríkisfjármála og skýringa á henni. Lönd með hátt stig opinberra útgjalda raða sér jafnan í efstu sæti á listum yfir þjóðir með háar tekjur á mann og ekki síður á öðrum mælikvörðum hagsældar. Hagsagan sýnir að umsvif hins opinbera hafa á liðnum áratugum farið vaxandi í flestum löndum. Þær breytingar hafa ekki verið geðþóttaákvörðanir stjórnvalda en eiga sér efnahagslegar og félagslegar skýringar.

Wagner lögmálið - *Umfang og fjárhagsleg byrði ríkisvaldsins eykst óumflýjanlega samhliða því að efnahagskerfið þróast* - var sett fram af þýskum hagfræðingi Adolph Wagner á fyrstu áratugum 20. aldar, byggt á hagsögu sem sýnir að vaxandi þjóðarhag fylgdi jafnan það að herra hlutfalli af VLF var varið í samneyslu. Með aukinni neyslugetu breytist samsetning eftirspurnar almennings eftir vörum og þjónustu. Vaxandi hluti hennar verður spurn eftir þjónustu sem ekki er ekki unnt að miðla á markaði. Dæmi um það er heilbrigðisþjónusta, framfærslu- og sjúkratryggingar og menntun en einnig löggæsla, samgöngur og margt fleira.

Þróun opinberra útgjalda hér á landi hefur löngum verið í samræmi við Wagner lögmálið eins og sjá má á Mynd 4, sem byggð er á tölum af vef Hagstofu Íslands. Frá stríðslokum til aldamótanna uxu þau úr rúmlega 20% af VLF í um 45% eða um nálægt 0,35 prósentustig á ári. Frá aldamótum til 2025 hafa þau staðið í stað og verið um 45% af VLF að frátöldum árunum eftir hrun og Covid-árunum. Á sama tíma hafa kröfur um bætt opinberri þjónustu á mörgum sviðum vaxið vegna breyttrar eftirspurnar og af lýðfræðilegum ástæðum. Við því var ekki brugðist og kemur það



nú fram í þjónustuskorti og innviðaskuld. Við þær aðstæður er það lítt skiljanlegt að setja fjármálaáætlun það markmið að draga enn frekar úr þjónustu ríkisins án þess að styðja það sannfærandi rökum. Bætt opinber þjónusta og uppbygging innviða var stór þáttur í stefnumótun flestra flokka fyrir kosningar og er í yfirlýstri stefnu ríkisstjórnarinnar. Þess sér ekki merki í fjármálaáætluninni.

Almenningur í landinu gerir sér fulla grein fyrir því að opinber þjónusta og uppbygging innviða kostar fé og að þess verði að afla með sköttum og gjöldum. Hann þekkir óviðunandi ástand í heilbrigðismálum, langa biðlista eftir lækniáðgerðum, skort á starfsfólki og ófullnægjandi þjónusta í ýmsum málaflokkum og veit að úr því verður ekki bætt nema með fjölgun starfsmanna og auknu fjármagni. Uppbygging innviða í samgöngum og víðar er brýn og kostnaðarsöm. Í síðustu alþingiskosningum valdi meirihluti kjósenda flokka sem boðuðu breytingar í þessum efnum en þeir flokkar sem verið höfðu við stjórn og boðuðu óbreytt ástand guldu afhröð.

Þau rök að ríkissjóð skorti fé eru ekki trúverðug. Almenningur þekkir vankanta skattkerfisins og ójafnræðið í því að meginþunga skattheimtu er beint að launamönnum og almennri neysluvöru en tekjur af fjármagni og atvinnurekstri eru lítt skattlagðar og auðvelt að koma þeim undan skattlagningu vegna gata í skattkerfinu. Þessar tekjur og eignir byggðar upp af þeim hafa aukist mikið á síðustu áratugum. Kannanir hafa jafnan sýnt vilja almennings til útrýma misræmi í skattlagningu, loka skattagötum og stuðla að réttlátri skattframkvæmd og lítill vafi er á að mikill stuðningur yrði við átak í þeim efnum.

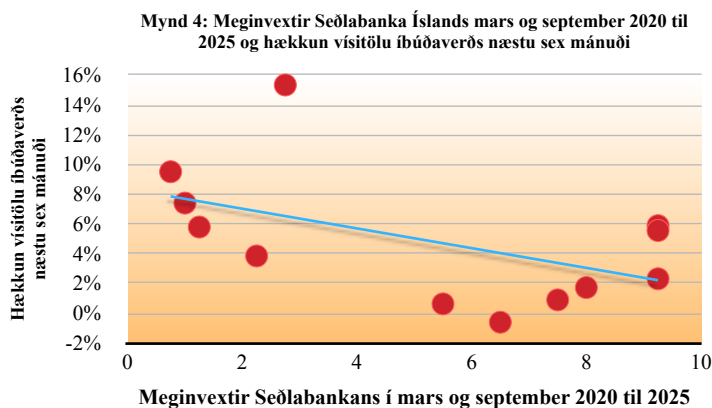
Önnur leið til tekjuöflunar er að nýting auðlinda landsins verði látin skila réttmætum arði til samfélagsins. Afstaða almennings á sl. ári til hækkunar veiðigjalda sýndi með ótvíræðum hætti vilja

hans í þeim efnum. Þar var einungis tekið lítið skref sem fylgja þarf eftir með samræmdum reglum um allar náttúruauðlindir landsins og óskorað tilkall þjóðarinnar til arðsins af þeim.

Húsnæði, vextir og krónan

Til þess að fjármálaáætlun þjóni tilgangi sínum þarf hún að taka til alls þess sem ætla má að komi upp á áætlunartímabilinu og er líklegt til þess að hafa veruleg áhrif á ríkisfjármálin. Eitt slíkra mála eru húsnæðismálin. Í umræðu síðustu ára hefur komið fram að staða tekjulágra kaupenda á íbúðamarkaði er afar slæm. Í fjármálaáætluninni segir að húsnæðismál séu *“eitt mikilvægasta efnahagslega viðfangsefni stjórnvalda.”* og einnig er bent á það að framlög ríkissjóðs til húsnæðismála séu að mestu á eftirspurnarhlið markaðarins og þau séu dreifð á alla tekjuhópa en hvort tveggja leiðir til hækkunar á íbúðaverði. Þrátt fyrir þessa greiningu ber fjármálaáætlunin ekki þess merki að stjórnvöld hyggist grípa til aðgerða og ekkert fé er áætlað til þeirra. Virðist helst ætlað að lægri verðbólga og lægri vextir leysi vandann sjálfkrafa.

Vonir um lækkandi raunvexti eru ekki raunhæfar. Umsvif ríkisins á lánamarkaði kunna að dragast saman með bættri afkomu ríkissjóðs og lækkandi skuldum en ekki er víst að það dugi til teljandi áhrifa á vaxtastig í landinu. Þeir kraftar sem halda vöxtum uppi og stafa af krónunni sjálfri eru sterkir. Í grein Kristjáns Franklín Vigfússonar lektors við HR, *Efnahagslegur rauveruleiki* 8. apríl sl. á *visir.is* kemur fram að langtíma vaxtamunur milli ESB og Íslands hafi frá upptöku evrunnar verið 4-6%. Fátt bendir til þess að ráðstafanir í ríkisfjármálum á Íslandi breyti því. Með örmynt að gjaldmiðli er líklegt að vaxtamunur við útlönd verði áfram mikil. Krónan hindrar



samkeppni erlendis frá, stuðlar að fákeppni innanlands og vantraust á henni heldur vöxtum uppi. Án mikils vaxtamunar myndu þeir, sem til þess eru í aðstöðu, yfirgefa krónuna og afleiðingin yrði gengisfall og verðhækkunar.

Vextir af lánum skipta íbúðakaupenda miklu máli en óvíst er að lækkun vaxta bæti stöðu tekjulágra hópa á húsnæðismarkaði. Meðan skortur er á framboði á hentugu húsnæði mun lækkun vaxta auka eftirspurn

og leiða til verðhækkana sem éta upp vaxtalækkunina eins og gerðist á lágvaxtatímabilinu 2020-21 og sýnt er á Mynd 4. Skortur verður á húsnæði af hóflegri stærð mörg næstu ár og því þarf sértækar ráðstafanir á framboðshlið markaðarins sem tryggi að tekjulágir hópar eigi kost á húsnæði á verði sem ekki ræðst af duttlungum markaðarins og hagsmunum annarra. Húsaskjól er meðal frumþarfa sem samfélaginu ber á tryggja að allir hafi og til þess þarf varanlega ódýrari fjármögnunarleið fyrir óhagnaðardrifin félög til að byggja húsnæði sem er viðráðanlegt fyrir alla.

Aðkoma lífeyrissjóða að húsnæðismálum er að mestu leyti með lánum til kaupenda, sem eins og aðrar aðgerðir á eftirspurnarhlið, leiðir til verðhækkana. Möguleikar þeirra til að koma að framboðshlið markaðarins er takmarkaðir vegna skyldu þeirra til að þjóna hagsmunum sjóðfélaga með því að hámarka eignir og hækka lífeyri. Svokallaður viðbótarlífeyrir hefur undanfarin ár verið notaður til húsnæðiskaupa. Hann er sparnaður drifinn af skattalegum hvata en á lítið skylt við lífeyri. E.t.v væri rétt að leggja það kerfi niður eða breyta því í almennt húsnæðissparnaðakerfi. Önnur leið væri að breyta því á þann veg að viðbótariðgjöldin renni í sérstakar deildir lífeyrissjóðanna sem láni fé út á lágum vöxtum til óhagnaðardrifinna fasteignafélaga gegn því að ríkið ábyrgist að ávöxtun lífeyrissjóðanna af þessum lánnum nái því vaxtalágmarki sem þeir þurfa til að standa undir lífeyrisskuldbindingum sínum. Með þessu yrði virkni þeirra á framboðshlið húsnæðismarkaðar og kynni að stuðla að lægri byggingarkostnaði, íbúðaverði og húsaleigu.

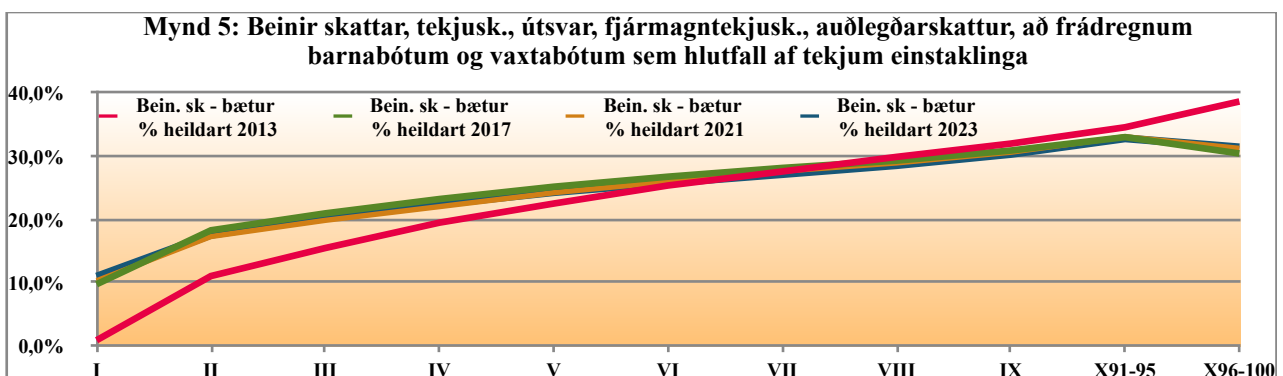
Stefnan og sagan

Þótt svo heiti að fjármálaáætluninni sé ætlað að halda aftur af útgjaldavexti er í reynd stefnt að því að lækka heildargjöld ríkisins um 1,2% af VLF á ætlanartímabilinu og eins að heildartekjur ríkisins lækki um 0,4% af VLF. Aðhald í ríkisfjármálum er því alfarið byggt á niðurskurði öfugt við ráðleggingar Alþjóðdagjaldeyrissjóðsins í Putting a Lid on Public Debt í Fiscal Monitor Október 2024 þar sem mælt er almennt með því að til að ná niður skuldum eftir heimsfaraldurinn og aðra óáran sé tekjuöflun aukin m.a. með afnámi ívilnandi reglna og að loka skattagötum.

Ekki kemur fram í áætluninni hvernig niðurskurður samræmist stefnu ríkisstjórnarinnar um að vinna á innviðaskuldum og bæta úr skorti á nauðsynlegri þjónustu sem að hluta til stafar af lýðfræðilegum ástæðum, íbúafjölgun og breyttri aldurssamsetningu. Nauðsyn þess að halda jöfnuði og eftir atvikum nokkrum afgangi hjá ríkissjóði er óumdeild en því má ná hvort heldur er með lækkun gjalda eða hækkun tekna. Áhrifin ríkisfjármála á verðbólgu, gengi og vexti eru svipuð hvor leiðin sem valin er en áhrif á efnahagslíf og almannahagsmuni eru gjörólík. Valið um leiðir í því efni má ekki byggjast kreddum en á að ráðast af hagsmunum almennings.

Staða ríkisfjármála nú, eftir COVID og eldgos, er ekki ólík því sem var eftir “Hrunið” þótt í smærri stíl sé. Skuldum bankanna hafði þá verið velt yfir á ríkissjóð sem sat uppi með tekjuöflun sem byggð hafði verið á bóluhagnaði fjármálageira sem fallinn var og hafði dregið með sér byggingariðnaðinn. Stjórn Jóhönnu Sigurðardóttur lagði fram Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum um mitt ár 2009 með það að marki að endurreisa fjármál ríkisins. Sú áætlun gerði ráð fyrir að ná jöfnuði með blöndu af aðhaldsaðgerðum á gjaldahlíð og tekjuöflun sem ekki var gert ráð fyrir í stuðningssamningi AGS auk þess sem fé var varið í hvetjandi aðgerðir. Tókst góð samvinna við sjóðinn um þá breyttu nálgun en andstaða var hjá talsmönnum atvinnulífs og stjórnarandstöðu.

Áætlun þessi og aðgerðir samkvæmt henni skiluðu tilætluðum árangri. Niðursveiflu hagkerfisins lauk á árinu 2010 og frumjöfnuði var náð árið 2013 eins og að hafði verið stefnt og sjá má á Mynd 2 hér að framan. Öflun lánsfjár á fjármálamarkaði erlendis hófst fljótlega og ekki þurfti að nýta lán AGS og fleiri aðila að fullu og voru þau endurgreidd á undan áætlun. Halla á ríkissjóði var að stórum hluta eytt með tekjuöflum sem lítið kom við laun og neyslu almennings einkum þeirra tekjulægri, sbr. Mynd 5, sem sýnir skatthlutfall hjóna og annarra samskattaðra eftir tekjubilum skv staðtölum á vef Skattsins. Skattur á fjármagnstekjur var hækkaður en jafnframt tekið upp frítekjumark, skattstiga tekjuskatts var þrískipt og lagður var á auðlegðarskattur sem náði aðeins til fárra hundradshluta eignamestu gjaldenda. Með þessu lækkuðu skattar á lægri



tekjuhópana verulega, m.a. vegna hækkunar bóta en hækkuðu á tekjuhæstu hópana. Myndin sýnir glöggt áhrif skattabreytinga á árunum 2013 til 2017 sem sneru dreifingu á skattbyrði að miklu leyti til baka til fyrra horfs og hefur haldist þannig. Við þetta bættust veiðigjöld og orkuskiptur sem að langmestu leyti lagðist á erlenda stóriðju. Nýjar tekjur af þessu öllu voru 3-4% af VLF.

Með CFC reglum var tekið fyrir tekjuflóttu í erlend skattaskjól en vegna afnáms skatts á söluhagnað af hlutabréfum hjá íslenskum eignarhaldsfélögum hafa þau að mestu tekið við skjólshlutverki Tortóla og annarra lágskattasvæða. Ekkert hefur síðan verið gert til að hindra skattasniðgöngu erlendra og innlendra aðila.

Hvert skal stefnt?

Ríkissjóður er skuldugur á ný og tekjuöflun ríkisins ófullnægjandi. Við úrbætur á því mætti hafa ráðstafanir árána 2009 til 2013 til hliðsjónar. Þótt halli ríkissjóðs sé minni nú en eftir hrúnið eru verkefni við uppbygging innviða og þjónustu ærin en aðstæður í efnahagsmálum eru góðar, hagvöxtur hefur verið nokkur og atvinnuleysi lítið. Með átaki í tekjuöflun ríkisins er, eins og eftir hrúnið, unnt að afla fjár án þess að rýra ráðstöfunartekjur almenns launafólks.

Áhrif ríkissjóðs á stöðugleika í efnahagslífi, verðlag og gengi eru fyrst og fremst komin undir jöfnuði tekna og gjalda á tímabilinu, jöfnuði sem unnt er að ná við mismunandi gjaldastig. Það er ekki hlutverk fjármálaáætlunar að ákvarða umfang ríkisrekstrar. Það er stjórnvalda að taka slíkar ákvarðanir á öðrum forsendum og af meiri víðsýni en gert er í fjármálaáætlun sem á að setja þeim ákvörðunum fjárhagslegan ramma í samræmi við lög um opinber fjármál.

Við val á leiðum til að koma á jafnvægi í afkomu ríkissjóðs, þ.e. lækkun gjalda og/eða hækkun tekna, þarf að meta áhrif þeirra og afleiðingar. Líta þarf til þarfa og eftirspurnar eftir opinberri þjónustu, ástands samfélagslegra innviða, áhrifa breyttra útgjalda og tekna á almenning og atvinnustarfsemi, tekjuskiptingu, dreifingu skattbyrði o.fl. Slæm staða ríkissjóðs nú er tilkomin þrátt fyrir að hlutfall opinberra útgjalda af VLF hafi haldist stöðugt síðustu áratugi og innviðaskuldin er afleiðing þess að tekjuöflun var ekki sinnt. Engin rök eru fyrir því að halda áfram að einblína á niðurskurð sem einu leiðina að settum markmiðum.

Gild rök standa til þess nú að til viðbótar við eðlilegt aðhald og hagræðingu í rekstri ríkisins verði fyrst og fremst litið til nýrrar tekjuöflunar til að eyða halla á rekstri ríkissjóði og skapa fjárhagslegan grundvöll fyrir brýnar umbætur á opinberri þjónustu og innviðum. Um leið má með því bæta tekjuöflun ríkis og sveitarfélaga og jafna tekjur þeirra, auka jafnræði og sanngirni í skattframkvæmd, tryggja þjóðinni hlutdeild í arðinum af auðlindum landsins og vinna gegn samþjöppun eigna, tekna og valda í samfélaginu.

Stöðugleikareglan

Fjármálaáætlun er lögð fram á grundvelli laga um opinber fjármál frá árinu 2016, sem kveða á um þau skilyrði sem uppfylla þarf um afkomu ríkissjóðs og skuldsetningu hans. Markmiði þeirra er að árleg rekstrarafkoma ríkissjóðs og sveitarfélaga sé innan tiltekinnna marka og að skuldir ríkissjóðs verði ásættanlegar til lengri tíma lítið.

Á síðasta ári var afkomureglu laganna, sem kvað á um að halli á ríkissjóði skyldi ár hvert vera inna við 3% af VLF felld niður en upp tekin svokölluð stöðugleikaregla. Er hún greinargerðinni skýrð sem skilyrði um “*að útgjöld ríkissjóðs megi vaxa að hámarki um 2% að raunvirði á ári.*” eins og segir í 1. mgr. 7. gr. laganna. Með þeirri þröngu túlkun sem fram kemur í áætluninni hafa stjórnvöld ekkert svigrúm til að koma stefnumálum sínum í framkvæmd eða bregðast við áföllum.

Ákvæði þetta er þó í reynd rýmra eins og einnig er bent á í greinargerðinni og er það forsenda þess að aðlaga megi ríkiskerfið að síbreytilegri samfélagsþróun og aðstæðum. Í 2. mgr. laganna segir að við mat á hámarki raunvaxtar útgjalda skuli taka tillit til sérstakra ráðstafana í tekjuöflun ríkissjóðs til hækkunar eða lækkunar. Þetta þýðir að stöðugleikareglan: “*setur ófjármögnuðum útgjaldavexti ríkissjóðs skorður*” eins og segir í greinargerð frumvarpsins um þessa breytingu laganna og “*að útgjaldavöxt umfram 2% þurfi að fjármagna með ráðstöfunum í tekjuöflun hjá A1-hluta ríkissjóðs*”

Þetta ákvæði laganna segir það að útgjöld umfram 2% raunvöxt þeirra í fjárlögum hvers árs brjóta ekki gegn stöðugleikareglunni hafi samsvarandi hækkun tekna ríkissjóðs verið ákveðin. Ákvæði fjármálaáætlunarinnar takmarka því ekki heimildir stjórnvalda til að ákveða að verja fé til aukinnar þjónustu sé samsvarandi ný tekjuöflun einnig ákveðin. Sama á við um innviði en fjárfestingar ríkissjóðs eru utan stöðugleikareglunnar. Það er miður að lögð hafi verið fram fjármálaáætlun með verulegum niðurskurði ríkisútgjalda með þeim hætti að ætla má að hún bindi hendur stjórnvalda og að ekki sé gerð fullnægjandi grein fyrir þeim reglum sem raunverulega gilda um svigrúm þeirra til aðgerða.

Nærri hálf tölva árið er liðið af stjórnartímabilinu og fjárlög fyrir helming þess verið sett án þess að þar sjáist á efndir á helstu pólitísku áherslum stefnuýfirlýsingar ríkisstjórnarinnar. Vissulega hafa framfaraskref þegar verið tekin á ákveðnum sviðum en þau svara á engan hátt þeim væntingum sem bornar voru til stjórnarinnar og hún virtist ætla að standa undir á fyrsta starfsári sínu. Fjárlög ársins 2026 og fjármálaáætlun fyrir árin 2027 til 2031 valda vonbrigðum að því leyti.

Fyrir trúverðugleika stjórnarinnar er nauðsynlegt að skýrt komi fram af hennar hálfu að fjármálaáætlunin eins og hún er lögð fram standi ekki í vegi fyrir því að ráðist verði í umbætur í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Þær umbætur verði undirbúnar og lagðar fram ásamt þeim ráðstöfunum sem þarf til að fjármagna þær.