Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023

Fjármálaráð 4. álitsgerð
18. apríl 2018

Axel Hall
Ásgeir Brynjar Torfason
Gunnar Haraldsson
Þórhildur Hansdóttir Jetzek

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram þann 4. apríl 2018 sem þingskjal 716 – 494. mál á löggjafarþingi 148, 2017-2018.

Efnisyfirlit

Inngangur 1
1. Umgjörð fjármálaáætlunar 3
   Samhengið í stefnumörkuninni 3
   Innihald fjármálaáætlunar 4
2. Verklag og framsetning 7
   Grunngildamiðuð vinnubrögð 7
   Umbætur 10
   Grunndæmi 11
   Innleiðing laganna um opinber fjármál 12
   Þjóðhagslíkan og samspil við ráðstafanir fjármálaáætlunar 12
   Hagsveifluleiðrétt afkoma 14
   Grunngildi um stöðugleika og tölusettar fjármálareglur 14
   Innviðafjárfesting 15
   Samspil opinberra fjármála og peningamálastefnu 16
3. Efnahagsforsendur 18
   Efnahagsspár og áætlanagerð 18
   Ferðaþjónusta 20
   Vinnumarkaður og framleiðni vinnuafls 22
   Raungengi og samkeppnisstaða 23
   Fjölbreytt atvinnulíf 23
   Dýpri og kvikari greiningar 23
   Hagstjórnarmarkmið og efnahagsleg úrlausnarefni 24
4. Afkoma hins opinbera 25
   Fjármálastefna og fjármálaáætlun 25
   Afkoma fyrirtækja í eigu hins opinbera 26
   Gagnsæi í framsetningu markmiða 26
   Áform um tekjur og útgjöld ríkissjóðs 27
   Grunndæmi afkomu ríkissjóðs 28
   Tekju- og skattastefna 29
   Afkomutengd fjármálaregla 30
5. Efnahagur í opinberum rekstri 32
   Eignir 32
   Fjárfestingar 33
   Skuldir 35
   Vaxtagjöld 36
   Sjálfbærni 37
   Skuldareglur 38
6. Fjármál sveitarfélaga 39
   Samráð ríkis og sveitarfélaga 39
   Afkomuviðmið 41
   Fjárfestingar 41
7. Stefnumótun málefnasviða 43
   Ferli stefnumótunar 43
   Markmiðasetning 44
   Samspil í stefnumörkuninni 44
   Grunngildi stefnumótunar 46
8. Helstu ábendingar 48
   Umgjörð, framsetning og verklag 48
   Efnahagsforsendur 49
   Afkoma hins opinbera 49
   Efnahagur í opinberum rekstri 49
   Fjármál sveitarfélaga 49
   Stefnumótun málefnasviða 50

Inngangur

Það álit fjármálaráðs á þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023 sem hér birtist byggir á lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Markmið laganna er að bæta hagstjórn með langtímahugsun og heildarsýn á opinber fjármál. Lögin kalla á formlegt verklag hvað varðar ákvörðun stefnu, áætlanir og eftirfylgni.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggja á fimm grunngildum og fjármálareglum um afkomu og skuldir hins opinbera. Það er hlutverk fjármálaráðs að leggja mat á hvort svo sé.

Grunngildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Sjálfbærni vísar til þess að opinberar skuldbindingar skuli vera viðráðanlegar til lengri og skemmri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Með varfærni er átt við að hæfilegt jafnvægi sé á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða ástæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar eða neikvæðar afleiðingar. Í stöðugleikaskilyrðinu felst að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Festa kallar á að forðast beri óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og langtímaáætlunum. Gagnsæi krefst þess að sett markmið séu auðsæ og mælanleg. Þannig skal reglulega birta samanburð á markmiðum í opinberum fjármálum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Tölusettu fjármálareglurnar eru eftirfarandi:

> *Afkomuregla*: Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu.
>
> *Skuldaregla*: Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnistæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
>
> *Skuldalækkunarregla*: Ef skuldahlutfallið er hærra en 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20).

Hlutverk fjármálaráðs er þannig í meginatriðum tvíþætt, þ.e. að leggja mat á hvort stefnumörkun stjórnvalda byggi á grunngildunum fimm og hvort sett markmið samræmist tölulegum skilyrðum eins og þau birtast í ofangreindum fjármálareglum.

Stefnumörkun stjórnvalda sem fjármálaráði er gert að veita álit sitt á eru annars vegar fjármálastefna hverrar ríkisstjórnar og hins vegar árlegar fjármálaáætlanir.

Sú álitsgerð sem hér birtist er önnur sem fjármálaráð sendir frá sér um fjármálaáætlun. Þann 14. febrúar 2017 skilaði fjármálaráð áliti á fjármálastefnu þáverandi ríkisstjórnar. Þann 29. desember 2017 skilaði ráðið álitsgerð um fjármálastefnu núverandi ríkisstjórnar. Sú fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar skal, samkvæmt lögum, byggja á samþykktri fjármálastefnu.

Hlutverk fjármálaráðs afmarkast af þeim verkefnum sem hér hafa verið rakin, þ.e. að veita sjálfstætt álit á því hvort framlögð fjármálaáætlun sé byggð á grunngildunum fimm og uppfylli fjármálareglurnar. Fjármálaráð veitir ekki ráðgjöf né veitir álit eða aðstoð við stefnumörkun að öðru leyti en varðandi þau atriði sem koma fram í álitum þess.

Ráðið leitast við að einskorða umfjöllun sína við þau atriði sem lögin kveða á um að skuli vera á borði þess. Í framlagðri fjármálaáætlun er stefnumótun ólíkra málefnasviða sett í viðauka. Þar er að finna umfjöllun um umfang, starfsemi og

helstu áskoranir málefnasviðanna. Að auki er það fjallað um framtíðarsýn og meginmarkmið, sem og markmið, mælikvarða og aðgerðir. Þetta er vel, enda mikilvægt að hafa í huga að hlutverk stjórnvalda og þau stjórntæki sem það hefur yfir að ráða til að ná stefnumiðum sínum eru fleiri og önnur en einungis útdeiling fjármagns til mismunandi verkefna. Ekki er sjálfgefið að fjárhæðir sem varið er til ólíkra málefnasviða séu góður mælikvarði á hve vel muni takast til að ná þeim markmiðum sem sett eru.

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra. Ráðið er skipað þremur aðalmönnum og þremur varamönnum. Formaður og varaformaður eru tilnefndir af forsætisráðherra en aðrir ráðsmenn af Alþingi. Varaformaður er varamaður í ráðinu. Þórhildur Hansdóttir Jetzek var kjörin í ráðið á yfirstandandi þingi.

Ráðið er þannig skipað:

Gunnar Haraldsson, formaður
Ásgeir Brynjar Torfason
Þórhildur Hansdóttir Jetzek
Axel Hall, varaformaður
Arna Olafsson, varamaður
Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir, varamaður

Aðalmenn í ráðinu, auk varaformanns, unnu að þessu áliti.

1. Umgjörð fjármálaáætlunar

Lögum um opinber fjármál er almennt ætlað að skapa aga í fjármálum hins opinbera og í efnahagsstjórninni. Lögin mynda umgjörð áætlunarinnar. Með lögin í huga lítur ráðið til umgjarðar, verklags og framsetningar á fjármálaáætlun. Stjórnvöld hafa í ýmsu tekið tillit til fyrri ábendinga ráðsins og margt hefur verið fært til betri vegar í þessari áætlun en annað þarfnast frekari skoðunar.

Mikilvægt er að fjármálaáætlun byggi á samþykktri fjármálastefnu

Þessi fjármálaáætlun er sú fyrsta af hálfu núverandi ríkisstjórnar og er lögð fram á hefðbundnum tíma að vori. Stutt er síðan Alþingi afgreiddi fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Ólíkt því sem háttaði fyrir ári síðan var stefnan samþykkt áður en áætlunin kom fram sem telja verður mikilvægt. Fjármálastefna á að standa ein og óstudd og ítarleiki hennar þannig nægjanlegur svo unnt sé að afgreiða hana áður en fjármálaáætlun er lögð fram. Lögin um opinber fjármál gera ráð fyrir að fjármálastefnan og greinargerð hennar séu nægjanlega ítarleg til að uppfylla grunngildi og tölusettar fjármálareglur án þess að til þurfi ítarleika útfærslunnar í fjármálaáætlun svo unnt sé að staðfesta þau.

Fjármálaáætlun skal lögð fram árlega og ná til næstu fimm ára hið skemmsta

Þessi fjármálaáætlun er sú þriðja sem lögð er fram frá því lögin um opinber fjármál tóku gildi. Í þessu samhengi er vert að minnast á að engin fjármálastefna hefur gilt út það tímabil sem þingsályktun þeirra mælti fyrir um og lögin gera ráð fyrir. Þá hefur engin fjármálaáætlun á öðru ári fjármálastefnu heldur litið dagsins ljós. Sérhver fjármálaáætlun hefur þannig verið á byrjunarreit tímabils fjármálastefnu. Þannig hefur ekki reynt á þanþol og þá auknu óvissu sem óhjákvæmilega einkennir seinni hluta tímabils fjármálastefnu.

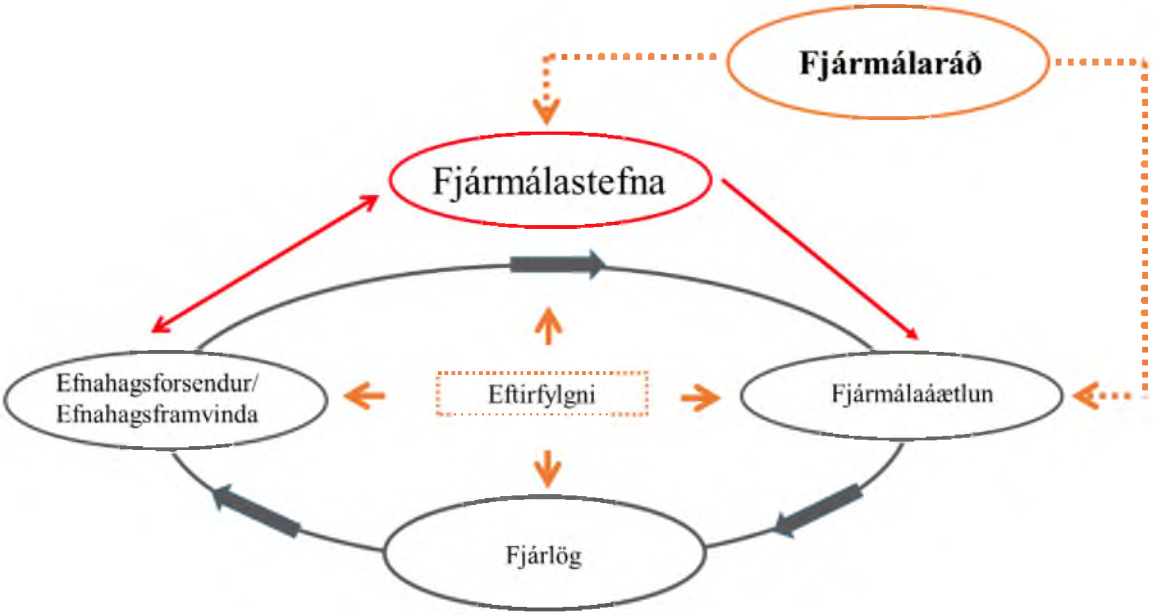
Samhengið í stefnumörkuninni

Fjármálastefna setur fram stefnumið sem hlutföll af VLF, fjármálaáætlun er ítarleg útfærsla í krónum

Í lögum um opinber fjármál er ákveðið samhengi á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Eftir myndun hverrar ríkisstjórnar skal hún móta fjármálastefnu og leggja fram sem þingsályktunartillögu svo fljótt sem auðið er. Í fjármálastefnunni birtast fyrirætlanir stjórnvalda um stöðu og þróun opinberra fjármála og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins. Í stefnunni eru sett fram töluleg markmið um umfang, afkomu og efnahag hins opinbera og greinargerð um þau. Markmið sem sett eru fram í stefnunni standa út kjörtímabilið og skulu ekki taka breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem lagði stefnuna fram. Fjármálaáætlun skal lögð fram árlega fyrir 1. apríl og alltaf til næstu fimm ára hið skemmsta. Fjármálaáætlun skal byggja á fjármálastefnu og fjárlög síðan á fjármálaáætlun. Um þetta er krafa í lögunum.

Ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum eins og hún birtist í lögunum. Fjármálastefnan, sem snýr að meginstærðum opinberra fjármála sem hlutföll af VLF, liggur til grundvallar fjármálaáætlunarinnar, þar sem sundurliðunin er mun meiri og birtist í krónum á verðlagi hvers árs. Fjármálaáætlunin liggur svo aftur til grundvallar fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga þar sem framkvæmdin birtist. Á neðangreindri mynd er þessi hringrás sýnd og um leið lýsir myndin aðkomu fjármálaráðs að henni.

Mynd 1: Stefnumörkun í lögum um opinber fjármál



Mynd 1 lýsir því hvernig fjármálastefnan er búin til í samspili við efnahagsforsendur og örin þar á milli vísar því í báðar áttir. Örin frá fjármálastefnu til fjármálaáætlunar vísar í eina átt frá stefnu til áætlunar enda breytist stefnan ekki og áætlunum ber að fylgja stefnunni. Fjármálaráð veitir álit á fjármálastefnu og fjármálaáætlunum og það skýrir örvarnar tengdar því. Til að tryggja farsæla framkvæmd stefnumörkunarinnar er eftirfylgni með öllum þessum þáttum nauðsynleg.

Innihald fjármálaáætlunar

Þeir þættir sem fjármálaáætlun á að innihalda, sem og kröfur um ítarleika, eru umfjöllunarefni 5. gr. laganna. Hér verður ekki farið yfir alla þætti lagaákvæðisins eða greinargerðarinnar með henni heldur aðeins staldrað við þau atriði sem fjármálaráð telur mestu máli skipta varðandi fjármálaáætlunina eins og hún er sett fram.

Við gerð fjármálaáætlunar skal ályktun Alþingis um fjármálastefnu lögð til grundvallar og í fjármálaáætluninni skal staðfest að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu. Í 5. gr. er ennfremur kveðið á um að stefnan skuli uppfylla skilyrði 7. gr., þ.e. fjármálareglurnar. Í 5. gr. er hins vegar enga tilvísun að finna um innihald eða vinnulag er snertir grunngildin. Að þessu verður vikið aftur síðar.

Fjármálaáætlun skiptist í tvo meginþætti

Fjármálaáætlun skiptist í tvo meginþætti:

1. Greiningu á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila.

2. Markmið og áætlun um fjármál ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu.

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu sem og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra. Vert er að hafa í huga að markmiðasetningin og áætlanagerðin byggja á greiningu um stöðu og horfur. Fjármálaráð hefur áður bent á mikilvægi þessa samspils.

Til viðbótar þessum tveimur ofangreindum verkefnum skal í viðauka með fjármálaáætlun kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Þar skal

greina frá almennum og sértækum markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, fyrir hvert málefnasvið og fjalla um hvernig og hvenær þeim verði náð. Um stefnumótunina má svo finna frekari umfjöllun í 20. gr. laganna. Markmið fyrir málefnasvið skulu vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg.

Stefnumörkunin grundvallast bæði á grunngildum og fjármálareglum

Rétt er að árétta hvernig grunngildin fimm eiga að birtast í fjármálaáætlun í ljósi laganna. Í II. kafla laganna er fjallað um verklag við stefnumörkun í opinberum fjármálum við gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þar er enn fremur greint frá þeim grunngildum og fjármálareglum sem stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggð á. Þannig liggur fyrir að öll stefnumörkunin grundvallast bæði á grunngildum og fjármálareglum. Titill 6. gr. um grunngildin kveður skýrt á um að þau séu gegnumgangandi vegvísir í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Í upphafi greinarinnar er hnykkt á því að stefnumörkunin sem felst í fjármálastefnu og fjármálaáætlun eigi að byggja á grunngildunum. Stefnumörkunin í fjármálaáætlun skal því vera grunngildamiðuð.

Í 5. gr. laganna birtast meginþættir verkefna fjármálaáætlunar. Þar er kveðið á um að áætlunin skuli innihalda umfjöllun um efnahagsþróun undanfarin þrjú ár og mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára. Jafnframt segir að greina skuli frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem fram koma í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár. Framkvæmd og framsetning mats á efnahagshorfum skiptir máli. Slíkt hefur áhrif á hversu auðvelt er að rýna áætlunina og draga fram úrlausnarefni, ólík sjónarmið og óvissuþætti auk þess að meta hvort grunngildin séu uppfyllt.

Greiningin skal framkvæmd á stöðu og horfum og líta jafnt til fortíðar og framtíðar

Í greinargerð með lögum um opinber fjármál er tekið fram að greining skuli framkvæmd á stöðu og horfum. Greiningin á bæði að taka til fortíðar og framtíðar. Hún skal gefa skýra mynd af því hver þróun grunnþátta hagkerfisins hefur verið og marka þar með áherslur varðandi þá þætti efnahagsmála sem mestu máli skipta við ákvörðun markmiða áætlunarinnar. Hér er því að finna lýsingu á samspili greiningar og markmiðasetningar líkt og áður hefur verið vikið að. Auk þess er í 8. gr. laganna kveðið á um að stefnumörkunin skuli byggja á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, sem og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skal horfa til hagspáa frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Gera skal grein fyrir þeim forsendum sem stefnumörkunin byggir á. Greining á efnahagshorfum skal því meta fjárhagsleg og efnahagsleg áhrif af áformum stjórnvalda.

Mynd 2: Ferli fjármálaáætlunar samkvæmt lögum

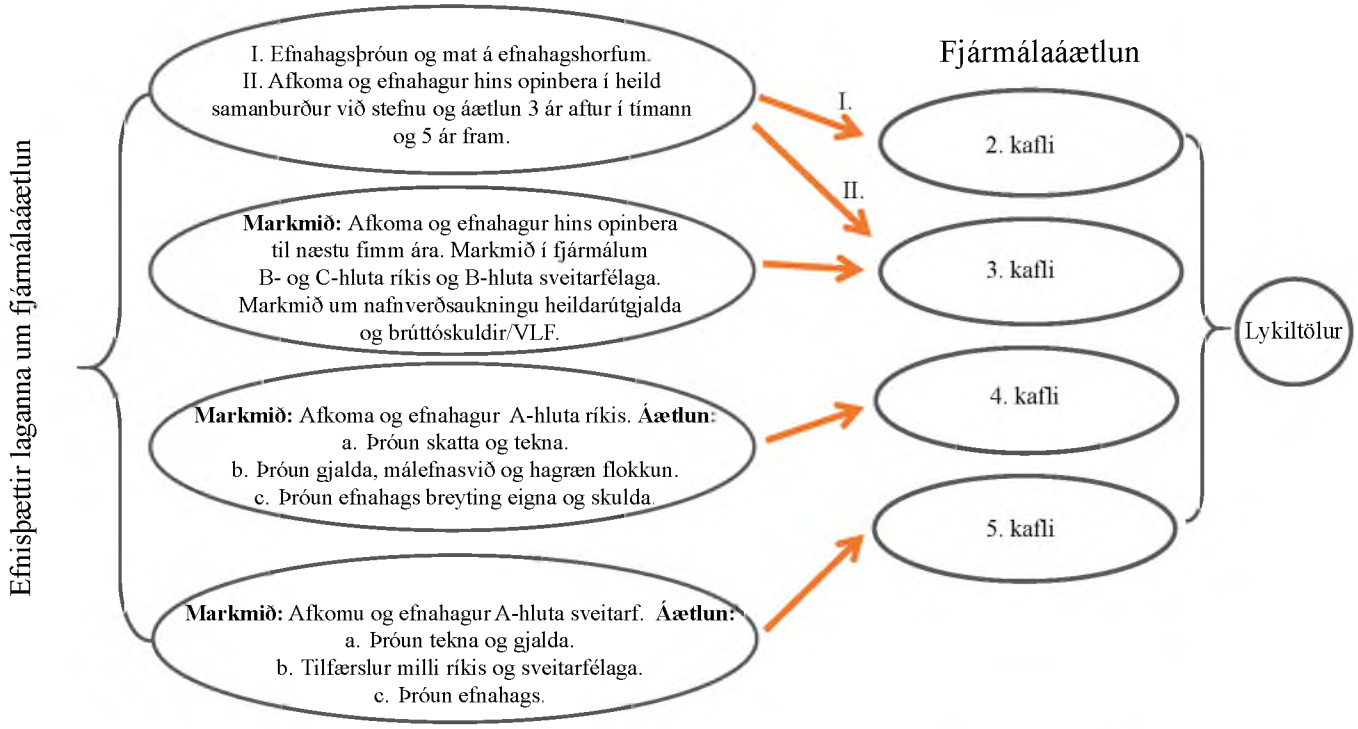
Fjármálaráð hefur afmarkað verksvið og tekur ekki þátt í stefnumörkun

Mynd 2 lýsir ferli við gerð fjármálaáætlunar og áréttar afmarkað verksvið fjármálaráðs. Eins og fram kemur á myndinni er aðkoma fjármálaráðs ekki að stefnumörkuninni sem birtist í áætlanagerðinni heldur veitir það einungis álit á framlagðri fjármálaáætlun hvað varðar grunngildi og tölusettar fjármálareglur. Á hverjum tíma eru viðfangsefni 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 ákveðnu gildismati. Að svo miklu leyti sem þessir þættir hafa ekki snertifleti við grunngildi eða tölusettar fjármálareglur veitir fjármálaráð ekki álit á þeim. Þessi upptalning getur aldrei talist tæmandi og allir þessir þættir ákvarðast ekki í einangrun heldur í samspili hver við annan og eru niðurstaða af stefnumörkun sem framkvæmd er í stjórnkerfinu og ákvarðast á vettvangi stjórnmála. Lögunum um opinber fjármál er ætlað að skerpa á framkvæmdinni og hlutverki aðila í stefnumörkuninni.

2. Verklag og framsetning

Fjármálaáætlun er í eðli sínu efnis- og yfirgripsmikil. Áður en hafist er handa við að rýna einstaka hluta fjármálaáætlunar er rétt að horfa til hennar í heild sinni. Ennfremur er vert að líta heildrænt til þeirra verkefna sem lögin kveða á um að áætlunin skuli takast á við, þ.e. greining á stöðu og horfum, markmið um opinber fjármál og stefnumótun málefnasviða A-hluta ríkissjóðs. Á neðangreindri mynd má sjá hvar ofangreind verkefni birtast í áætluninni. Stefnumótun málefnasviða birtist í viðauka fjármálaáætlunarinnar.

Mynd 3. Lög um opinber fjármál og uppsetning fjármálaáætlunar



Þegar litið er til áætlunarinnar í heild sinni ber fjármálaráði fyrst að rýna hvort og hvernig stjórnvöld hafa látið grunngildin endurspeglast í vinnu, verklagi og umfjöllunarefnum hennar. Líkt og ráðið hefur áður fært rök fyrir skal áætlunin vera grunngildamiðuð.

Grunngildamiðuð vinnubrögð

Álit fjármálaráðs skulu byggja á grunngildunum og túlkun þeirra. Grunngildi í opinberum fjármálum eru þó ekki sérislenskt fyrirbæri. Almennt eru þau notuð og skilgreind til að veita viðmið um þau gildi sem einkenna eigi stefnumörkun í opinberum fjármálum.

Fjármálaráð telur að grunngildamiðuð vinnubrögð þurfi bæði að birtast í orði og verki í stefnumörkuninni

Fjármálaráð telur að grunngildamiðuð vinnubrögð þurfi bæði að birtast í orði og verki í stefnumörkuninni. Í orði þýðir að þar sem við á, þurfa stjórnvöld að vísa til grunngildanna í áætluninni. Þannig verður ljóst hvernig þau hafi ráðið för, að þau séu til staðar og marki þá vegferð sem stjórnvöld hyggja á. Í verki þýðir það að stefnumið uppfylli grunngildin og séu vörðuð af þeim.

Fjármálaáætlun setur fram þær áherslur sem stjórnmálin leggja línurnar um og stjórnsýslan útfærir. Fjölmargir koma að verkefninu og áætlunin ber þess merki hve höfundar hennar eru margir. Texti og áferð kafla eru á stundum ólík. Mikilvægt er að orðfæri grunngilda verði mönnum tamt í stefnumörkun í

opinberum fjármálum og birtist í orði á viðeigandi stöðum. Þannig vinnubrögð eru almennt til þess fallin að grunngildin verði aðilum töm og að lipurleiki verði til í umgengni um þau. Slíkur lipurleiki býr ennfremur til hvata þess að grunngildin birtist þá einnig í verki við áætlunargerðina við setningu markmiða og verði fylgt. Í stuttu máli má segja að sé vandað til orða verði frekar vandað til verka.

Grunngildamiðuð vinnubrögð hafa verið höfð að leiðarljósi í ríkari mæli en áður

Fjármálaráð telur að áætlunin beri þess merki að grunngildamiðuð vinnubrögð hafi verið höfð að leiðarljósi við gerð hennar í ríkari mæli en áður. Þó skortir enn nokkuð á að orð og verk fari saman. Það vantar enn upp á að orðfærið sé varðað af grunngildum og margt í stefnumörkunni mætti skýra nánar með tilvísun í þau.

Nýr kafli birtist nú í fjármálaáætlun undir heitinu fjármálareglur hins opinbera. Þar eru fjármálareglurnar sagðar vera af tvennum toga, annars vegar grunngildin, og hins vegar tölusettu afkomu- og skuldareglurnar. Í þessum kafla er einnig að finna umfjöllun um grunngildi og túlkun þeirra. Kaflinn er nær samhljóma því sem birtist í fjármálastefnunni og fjármálaráð fjallaði ítarlega um í síðasta áliti sínu um hana.

Gæta þarf að varfærni við túlkun grunngilda

Í síðasta áliti ráðsins kom fram að gæta þyrfti varfærni við túlkun grunngildanna. Slíkt mætti t.a.m. gera með því að fyrst sé tekið fram hver þau eru samkvæmt laganna hljóðan og í kjölfarið sé fjallað ítarlega um hvað hvert og eitt þeirra feli í sér samkvæmt greinargerðinni um grunngildin. Í lokin má svo hugsa sér túlkun, útfærslur og ályktanir. Í framlagðri fjármálaáætlun er ekki að finna slíka formfestu í umfjöllun um grunngildin og stundum er umfjöllunin jafnvel í öfugri röð, þ.e. byrjað er á að túlka og draga ályktanir.

Enn er t.d. vísað til þess í umfjölluninni að varfærni eigi að ríkja til *lengri* tíma. Varfærni hefur ekki tilvísun til tímalengdar í lögunum um opinber fjármál og í lögunum er heldur ekki að finna að hæfilegt jafnvægi eigi að ríkja milli eigna og skulda. Þá er umfjöllun um stöðugleika enn í þeirri röð að fjallað er um afleiðingar stöðugleika og síðan er skotið inn nýrri setningu sem fjallar um að það sé ekki *síður* mikilvægt að stjórnvöld beiti opinberum fjármálum til að vega á móti hagsveiflum. Lögin eru skýr. Stöðugleiki felst í því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Sveiflujöfnun og hvernig búinu er skilað til komandi kynslóða er vegvísir opinberra fjármála

Hlutverk hins opinbera eru margþætt og opinber fjármál marka fjárhagslegan ramma um þau. Stefnu opinberra fjármála, sem mótuð er á vettvangi stjórnmála, er samkvæmt lögum einkum ætlað að uppfylla ákveðin skilyrði um bæði sveiflujöfnun og því hvernig búinu er skilað til komandi kynslóða. Það gerir grunngildi um stöðugleika og sjálfbærni jafn mikilvæg og raun ber vitni.

Umfjöllun um gagnsæið er óbreytt og af þeirri ástæðu telur ráðið rétt að ítreka hvað sagt er um það í lögunum: *„Gagnsæi sem felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi skv. 1.-4. tölulið.“* Þá segir ennfremur í greinargerðinni með ákvæðinu um gagnsæi: *„Skýr markmið og traustar og nægar upplýsingar eru forsenda þess að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála.“* Túlkunin á gagnsæi er málefnaleg en þegar kemur að því að skýra gagnsæishugtakið sjálft er í fjármálaáætluninni ekki fjallað um hvernig almennt gagnsæi styður við hin grunngildin og gerir kleift að sannreyna þau. Ákvæði laganna um gagnsæi fjallar um þetta og vísar í hin grunngildin og þar með samspilsins við þau. Það er ekki nóg að segja að gagnsæi hafi margþætta skírskotun. Fjármálaráð væntir þess að vinna við túlkun og framkvæmd grunngilda haldi áfram og að verklagið varðandi þau muni batna er fram líður.

Frá fjármálaáætlun til fjárlaga

Almennt felur fjármálaáætlun í sér ítarlega útfærslu fjármálastefnunnar. Útfærslan birtist í tekjum og gjöldum á hlaupandi verðlagi í sundurliðun yfir fimm ár. Í fjárstreymisyfirlitum hleypur sundurliðunin á milljörðum króna og málefnasviðin eru í milljónum króna. Það er nákvæm sundurliðun. Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar. Ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skal síðan leggja til grundvallar við gerð fjárlaga. Í 14. gr. laganna um opinber fjármál segir að frumvarp til fjárlaga skuli vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar.

Bætt afkoma vegna betra árferðis virðist hafa leitt til slökunar á aðhaldi

Í umfjöllun um framvindu fjármálareglna sést niðurstaðan fyrir árið 2017. Fjármálastefnan kvað á um 1,0% afkomu af VLF. Þáverandi fjármálaáætlun gaf til kynna að lágmarkinu yrði náð og yrði 1,8% en niðurstaðan reyndist 1,5%, samkvæmt bráðabirgðauppgjöri. Þetta eru hlutföll af landsframleiðslu og landsframleiðsla getur hnikast til miðað við áætlanir. Bætt afkoma vegna betra árferðis virðist hafa leitt til slökunar í aðhaldi. Í framhaldinu má spyrja hversu fastákveðnar þær krónutölur eru sem úthlutað er til málefnasviða.

Fyrir árin 2020-2022, á tímabili stefnunnar, munu birtast nýjar áætlanir sem þurfa að standast markmið hennar. Huga þarf að tengslum áætlunarinnar fyrir árið 2019 við frumvarp til fjárlaga þess árs. Miðað við það sem áður greinir eru krónutölurnar niðurnjörvaðar. Á nokkrum stöðum er fjallað um þetta í áætluninni. Á bls. 78 segir um útgjaldaramma málefnasviða að gengið verði út frá því í fjárlagagerðinni í framhaldinu að ekki verði vikið frá þessum römmum í neinum veigamiklum atriðum öðrum en breyttum og endurskoðuðum forsendum. Þar segir einnig að fyrir árið 2019 muni ráðuneyti útfæra fjárheimildir niður á málaflokka fyrir fjárlagafrumvarpið sem lagt verður fram í september. Samhliða muni ráðuneyti útfæra fjárveitingar til einstakra stofnana og verkefna og sú útfærsla muni birtast í fylgiriti með fjárlagafrumvarpinu.

Með fjármálaáætlun hefur þungi hefðbundinnar fjárlagaumræðu fyrir tíma laganna um opinber fjármál færst yfir á áætlunina

Á bls. 50 í áætluninni er einnig að finna umfjöllun um sömu útgjaldaramma og þar segir að ekki sé gert ráð fyrir að í fjárlagafrumvarpi verði vikið í *teljandi* mæli frá þeirri stefnumörkun sem felst í útgjaldarömmum þingsályktunarinnar fyrir málefnasviðin nema þegar *hlutlægar* og *málefnalegar* ástæður séu fyrir hendi. Eins og t.a.m. þegar veigamiklar forsendur hafi breyst eða óhjákvæmilegt reynist að taka tillit til breyttra aðstæðna af einhverjum ástæðum. Túlkunin hér virðist sveigjanlegri en lögin um opinber fjármál gera ráð fyrir. Segja má að útgjaldarammarnir séu festir í fjármálaáætlun og að ráðuneyti skipti síðan römmum á málaflokka sem munu birtast í fjárlagafrumvarpi og síðan í fylgiriti á einstök verkefni og stofnanir. Með þessu hefur þungi hefðbundinnar fjárlagaumræðu fyrir tíma laganna um opinber fjármál færst yfir á áætlunina.

Sveigjanleikinn sem var til staðar 2017 er nú horfinn

Málefnasviðum er vart mögulegt að hnika til nema að betur ári að hausti en vori miðað við hvað áætlanir gera ráð fyrir. Slíkt byggir á því að krónutala málefnasviða endurspegli lágmarksviðmið og að um veigaminni breytingar sé að ræða. Þá verður ennfremur að líta til þess að fjármálastefnan kveður á um afkomu á næsta ári sem er 1,2% af VLF og fjármálaáætlunin kveður á um nær sömu tölu, 1,3%. Fjármálaáætlunin, hvað afkomu hins opinbera snertir, er þannig á öðru ári stefnunnar strax komin nálægt gólfi hennar. Sveigjanleikinn sem var til staðar 2017 er nú horfinn og málefnasviðin í enn fastari skorðum en þá.

Hvað málefnasviðin snertir má spyrja hvort nákvæmnin sem núverandi framsetning þeirra fyrir næsta ár stuðli að hnökralausri framvindu stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Þetta er að vissu leyti endurtekning á umfjöllun fjármálaráðs um fjármálastefnuna. Þar snerist hún um nákvæmni framsetningar stefnumiða stefnunnar. Lagaákvæði varðandi fjármálaáætlun

kveða ekki á um nákvæmni framsetningar hennar hvað krónutölur og námundun varðar eða hvort setja megi fram bil í fjármálaáætlun, t.d. í prósentufráviki, varðandi málefnasviðin. Sömu sjónarmið virðast eiga við um þetta og um framsetningu fjármálastefnu sem fjármálaráð hefur áður fjallað um. Bilið þarf að vera það mjótt að varfærni sé í áætluninni en veita um leið sveigjanleika og festu þannig að ferlið gangi hnökralaust fyrir sig frá áætlun til fjárlagafrumvarps.

Umbætur

Margt hefur breyst til batnaðar í áætlanagerðinni

Fjármálaráð hefur áður vikið að því að margt horfi til framfara í framlagðri fjármálaáætlun. Ef litið er aftur í tímann og rýnt í fyrri fjármálastefnur og fjármálaáætlanir verður ljóst að framsetningin nú er ítarlegri og verklagið einkennist af meira gagnsæi, aukinni varfærni og meiri festu eftir því sem fleiri stefnur og áætlanir hafa litið dagsins ljós. Margt hefur þannig batnað en annað hefur þó reynst erfiðara viðureignar. Vert er að staldra við og telja stuttlega nokkra þætti sem fjármálaráð telur að hafi bætt gagnsæi áætlunarinnar, aukið festu hennar og leitt til meiri varfærni.

Í framtíðinni má hugsa sér að í öllum myndum og töflum áætlunar væri vísun í töflur á tölvutæku formi

Fyrst má telja að nú er að finna nokkrar rammagreinar í áætluninni sem ætlað er að skýra umfjöllun um ýmis úrlausnarefni sem snúa að stjórnvöldum og mögulegar lausnir þeirra. Sums staðar eru þar boðuð tíðindi og þá jafnvel með tæknilegum vangaveltum og álitamálum. Í þessu felst meiri festa og varfærni en áður. Í kaflanum um efnahagsforsendur er nú að finna samanburð við aðrar þjóðhagsspár og vangaveltur þar að lútandi. Auk þess sem fjallað er um breytingar á spá Hagstofu frá nóvember til febrúar. Nokkrar helstu töflur áætlunarinnar eru nú til staðar á tölvutæku formi. Í framtíðinni má hugsa sér að í öllum myndum og töflur áætlunarinnar væri vísun í töflur á tölvutæku formi líkt og OECD gerir í skýrslum sínum. Vanda þarf samræmi milli texta og tölulegra upplýsinga í myndum og töflum.

Meiri áhersla er nú en áður á að draga saman stefnumið eða niðurstöður á punktaformi og auka þannig ítarleika og áherslur. Áætlun verður fyrir vikið auðlesnari og gagnsærri en áður. Þetta er þó gert í misríkum mæli í einstaka köflum og aukin samræming væri æskileg.

Sérstakur kafli um framvindu fjármálareglna er nýr og til mikilla bóta fyrir gagnsæi um framvindu stefnunnar á tímabili áætlunarinnar. Það færi að öllum líkindum betur á því að nefna hann framvindu fjármálastefnu. Tölusettu afkomu- og skuldareglurnar tiltaka lágmarkskröfur en það er ekki þær sem athyglin beinist hér að heldur hvort fjármálastefnan sjálf sé uppfyllt. Þá má ennfremur velta fyrir sér hvort heppilegra sé að skoða framvindu hennar í töflum fremur en í myndum. Tengt þessu er eðlilegt að tölur um fyrirhugaða framvindu fjármálastefnunnar komi fram í sértöflu þannig að ljóst sé hvernig fjármálaáætlunin rímar við stefnu um opinber fjármál í afkomu og skuldum svo gagnsæi sé þjónað.

Huga þarf að samræmingu mynda í áætluninni. Í sumum köflum eru myndir sem líta fram í tímann með spá eða áætlun og aftur í tímann með rauntölum þannig úr garði gerðar að merkt er með ramma að um spá eða áætlun sé að ræða en aðrar ekki. Það er heppileg framsetning að gera grein fyrir að um spá eða áætlun sé að ræða þegar litið er fram í tímann. Þá eru myndir og töflur ekki tölusettar í áætluninni. Mjög mismunandi er til hvaða tímabila er litið þegar greiningin er afturvirk, þ.e. til hversu margra ára aftur í tímann er horft. Val á upphafsgildi getur haft veruleg áhrif á samanburðinn. Sumar myndir sýna þætti þar sem þróunina þarf að skoða af nákvæmni. Í slíkum tilfellum henta töflur betur en myndir.

Mikilvægt er að samfella sé milli greinargerðar fjármálastefnu og efnisumfjöllunar í fjármálaáætlun

Hvað tengslin við fjármálastefnuna almennt varðar má nefna að hún tiltekur gólf afkomu og þök skulda. Í greinargerð hennar kemur fram efnahagsleg stefnumörkun stjórnvalda að loknum kosningum. Mikilvægt er að samfella sé milli þessarar greinagerðar og síðan þess sem birtist í fjármálaáætlun. Ekki nægir að greinargerð fjármálastefnu þjóni einungis til að rökstyðja þökin og gólfin heldur þarf að vísa til hennar við útfærslu í fjármálaáætlun.

Kaflinn um framvindu fjármálastefnunnar lítur bæði fram veginn og til baka. Þegar litið er í baksýnisspegilinn er rétt að benda á að 1. töluliður 5. gr. laganna um opinber fjármál segir að greina skuli frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár. Þessi nýi kafli bregst við þessu ákvæði. Fyrirferð hans mun vaxa eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar. Það kallar á umfangsmeiri samanburð stefnu, áætlana og niðurstaðna.

Grunndæmi

Í áætlanagerðinni var útbúið grunndæmi um framvindu opinberra fjármála án útgjalda- og tekjuráðstafana

Í fjármálaáætluninni var undirbúningurinn með þeim hætti að stjórnsýslan útbjó það sem kallað er grunnsviðsmynd um framvindu opinberra fjármála. Hér nefnt grunndæmi. Grunndæmið lýsir afkomu og skuldaþróun fyrir ríkissjóð á tímabili áætlunarinnar. Grunndæmi tekjuhliðar ríkissjóðs miðar við gildandi lög og óbreytt skattkerfi og er þar af leiðandi án allra fyrirhugaðra tekjuráðstafana. Grunndæmi útgjaldahliðar byggðist á fjárlögum fyrir árið 2018 að teknu tilliti til mats fagráðuneyta á fyrirliggjandi skuldbindingar innan sinna málefnasviða og þróun kerfislægra útgjalda á borð við fæðingarorlof og lífeyristryggingar en án annarra ráðstafana, þ.m.t. aðhaldsráðstafana eða ákvarðana um ný og aukin útgjöld. Samhliða þessu var ráðuneytum falið að leggja fjárhagslegt mat á áformaðar aðgerðir ríkisstjórnar í stjórnarsáttmálanum. Í kjölfarið voru unnar sviðsmyndir fyrir ráðherranefnd um ríkisfjármál með ólíkar útfærslur að leiðarljósi.

Sviðsmyndin við grunndæmið markast af stjórnarsáttmálanum og birtist í formi áætlaðra áhrifa ráðstafana í ríkisfjármálum

Á grundvelli þessara greininga og að teknu tilliti til áherslumála og forgangsröðunar ríkisstjórnar, afgreiddi ráðherranefndin og ríkisstjórnin áætlunina á þeim grunni sem nú birtist í áætluninni og hann er innan rammans sem markast af fjármálastefnunni. Grunndæmið er ekki birt en sviðsmyndin sem varð fyrir valinu og markast af stjórnarsáttmálanum birtist í formi áætlaðra áhrifa ráðstafana í ríkisfjármálum 2019-2023. Af því má t.a.m. ráða hvernig útgjöldin eru aukin á tímabilinu á sama tíma og tekjuhliðin er veikt og hvernig breyttar ákvarðanir um einskiptisliði hafa jákvæð áhrif á fyrri hluta áætlunar en neikvæð á seinni hlutanum.

Þessi vinnubrögð eru gagnsærri en áður. Af textanum má vera ljóst að stjórnarsáttmálinn leggur línurnar fyrir sviðsmyndina sem hefur orðið ofan á. Stjórnsýslan virðist hafa unnið hana í nánu samstarfi við ráðherranefnd um ríkisfjármál. Aðkomu annarra á vettvangi stjórnmála er ekki lýst. Hvernig og hvort það hefur átt sér stað var undir aðilum ráðherranefndar um ríkisfjármál komið. Að þessu leyti lýsir ofangreint hvernig vettvangur stjórnmála leggur línurnar og stjórnsýslan útfærir áætlunina.

Sviðsmynd sýnir að útgjaldahlið er aukin og tekjuhlið veikt

Þegar ný vinnubrögð eru tekin upp geta komið upp hnökrar. Mikilvægt er að grunndæmið sé skýrt og nákvæmlega útfært og að allir aðilar sem vinna með það skilji uppbyggingu þess. Slíkt er nauðsynlegt svo þættir sem ekki eru innfaldir í því falli ekki milli skips og bryggju. Misskilningur getur átt sér stað þegar sumir telja að viðkomandi efnisatriði sé innifalið í grunndæmi en aðrir ekki. Ef áframhald verður á þessu vinnulagi má í framtíðinni hugsa sér að búnar verði til leiðbeiningar um grunndæmið. Slíkt hjálpar til við að tryggja snurðulaus vinnubrögð í gerð sviðsmynda við grunndæmið.

Hættan við framangreind vinnubrögð felst í því að stefnumörkunin sem einkennist af því á þessu stigi að vera frá toppi og niður, getur snúist við. Þannig getur myndast verklag þar sem reynt er að tryggja framlög til ákveðinna málaflokka, stofnana og verkefna þannig að nálgunin verði neðan frá og upp. Slíkt verklag minnir á fjárlagagerð með gamla laginu.

Innleiðing laganna um opinber fjármál

Huga þarf að því við lok innleiðingar laganna um opinber fjármál hvernig hafi tekist til

Innleiðing laganna um opinber fjármál hefur verið lykilverkefni í fjármála- og efnahagsráðuneytinu síðustu árin. Nú er boðað að hinni eiginlegu innleiðingu skuli ljúka á sumarmánuðum. Í kjölfarið á að taka við áframhaldandi framkvæmd laganna og endurmat á ferlinu. Allir þættir laganna sem fela í sér breytt verklag eru tilgreindir í áætlun um innleiðingu þeirra. Áætlunin skiptist upphaflega í 12 kafla sem allir fela í sér undirverkþætti með tilgreindum ábyrgðaraðila og skilgreindri tímalínu.[1] Þá hefur verið bætt við 13. kaflanum í innleiðingaráætluninni en hann lýtur að ábendingum fjármálaráðs og fjárlaganefndar. Fjármálaráð hefur fylgst með vinnu í þessum verkþætti.

Huga þarf að því við lok innleiðingarinnar, sem nú er tímasett í sumar, ekki bara hvort heldur hvernig hafi tekist til. Endurmatið mun væntanlega fela í sér dýpri greiningu bæði á þeim þáttum sem tilgreindir voru í upphaflegu áætluninni og jafnvel nýjum þáttum sem komið hefur í ljós að leiði af lögunum. Endurmat innleiðingar er vart hægt að huga að án þess að skoða um leið kosti laganna, ábatann af þeim og vankanta, ef einhverjir eru.

Þjóðhagslíkan og samspil við ráðstafanir fjármálaáætlunar

Fjármálaráð hefur ítrekað að huga þyrfti að samspili spágerðar, stefnu og áætlana

Vert er að staldra við og skoða fyrsta verkþáttinn í innleiðingaráætluninni en hann fjallar um langtímaáætlanir og þróun þjóðhagslíkans. Fjármálaráð hefur margítrekað að huga þurfi að samspili spágerðar, stefnu og áætlana. Krafan um það felur í sér að við greiningu á efnahagshorfum skuli meta fjárhagsleg og efnahagsleg áhrif af áformum stjórnvalda. Þá hefur þörfin á sviðsmyndum um efnahagsframvindu og möguleg áhrif ólíkra þátta ennfremur verið ítrekuð.

Áður hefur líka verið fjallað um að í lögunum sé gerð krafa um að við mat á efnahagshorfum horfi greiningin bæði til fortíðar og framtíðar og sé kvik fremur en kyrr. Kvik greining metur breytingu á hvötum þeirra sem verða fyrir áhrifum af stefnumörkuninni og breytingar á hegðun þeirra. Þannig er tekið tillit til þess að skattstofnar eru hreyfanlegir og ólíkir flokkar útgjalda hafa mismunandi áhrif á efnahagsstarfsemina. Þetta krefst margs konar líkana og greininga. Líkönin þurfa ekki endilega að vera stór en þau þurfa að passa við þær spurningar sem þeim er ætlað að svara.

Við mat á efnahagshorfum nægir ekki afturvirk lýsing á atburðarás eða framvirk lýsing á grunnspá, meira þarf til. Gera verður greinarmun á því hvað er lýsing og hvað er greining. Hér hafa orðið framfarir en stærri skref hljóta að vera framundan. Hér þarf að bæta við og styrkja mannauð í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Fjármálaráð sér þess merki að unnið sé að því. Þá má að lokum nefna að fáir starfa að spágerð í Hagstofunni en verkefnið er mikilvægt.

Í janúar á þessu ári gekk fjármála- og efnahagsráðuneytið frá samkomulagi við Hagstofuna um samstarf við gerð þjóðhagsspár og efnahagslegra sviðsmyndagreininga. Þar er kveðið á um að við undirbúning grunnspár til

---

[1] Á vef stjórnarráðsins má finna töflu yfir kaflanna 13. https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4ffe9594-97a0-11e7-941c-005056bc4d74

birtingar horfi Hagstofan m.a. til fyrirliggjandi og samþykktra ákvarðana hins opinbera sem koma fram í gildandi fjármálastefnu sitjandi ríkisstjórnar, fjármálaáætlun og fjárlögum. Hafi ríkisstjórn ekki sett fram fjármálaáætlun eða eftir atvikum frumvarp til fjárlaga á starfstíma sínum leitar Hagstofan eftir upplýsingum um tekju- og gjaldahorfur frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og leggur mat á áhrif þeirra á forsendur spágerðarinnar.

Mæta þarf ólíkum þörfum fyrir samspil spágerðar og fjármálastefnu annars vegar og spágerðar og fjármálaáætlunar hins vegar

Fjármálaráð telur að ofangreint samkomulag mæti mögulega ekki nægjanlega vel ólíkum þörfum varðandi samspil spágerðar og fjármálastefnu annars vegar og spágerðar og fjármálaáætlunar hins vegar. Reynslan sýnir að vinna við gerð fjármálastefnu getur átt sér stað með litlum fyrirvara og tímaramminn sem gerð hennar er markaður getur reynst knappur. Stjórnsýslan sem útfærir þarf að fá stjórnmálin til að leggja línur áður en samspil stefnu og spágerðar getur átt sér stað. Til að ferlið gangi upp þarf form og festu svo tímalína, sem er iðulega knöpp, haldi.

Ólíkt fjármálastefnunni kemur fjármálaáætlun alltaf fram á sama tíma að vori. Hvað hana varðar má velta fyrir sér hvort seinka ætti grunnspánni í febrúar til birtingar en stjórnvöld fengju fyrr spá sem síðan yrði uppfærð og birt opinberlega. Þá skiptir ekki síður máli að samspil spágerðar og áætlanagerðar sé vel útfært. Hér er þörf á frekari stefnumótun. Við þetta verklag myndast hætta á að unnið sé með spá sem væri trúnaðarmál sem getur leitt til vandkvæða.

Unnið er að samvinnu Hagstofu og ráðuneytis um sviðsmyndagreiningar

Auk samstarfs um gerð grunnspár munu Hagstofan og ráðuneytið eiga með sér samvinnu um gerð sérstakra sviðsmyndagreininga þar sem vikið er frá forsendum grunnspár. Samkomulagið vísar til þess hvernig því verður háttað og ráðuneytið skuldbindur sig til að fjárfesta í mannauði til að líkanið verði keyrsluhæft í ráðuneytinu.

Þetta eru framfaraskref en að áliti fjármálaráðs hefur þessu verkefni miðað hægt. Nú er liðið rúmt ár frá fyrsta áliti þess varðandi fjármálastefnu og eitt ár frá eftirfylgni ráðsins varðandi ákall þess um samspil stefnu, áætlana og spáa, auk kröfunnar um gerð sviðsmynda. Þessi gagnrýni ráðsins er veigamikil og skortur þessa samspils er ferli stefnumörkunar í opinberum fjármálum enn fjötur um fót. Til að setja þetta í samhengi þá endurspeglar þjóðhagsspá Hagstofunnar einungis grunndæmið sem lagt var til grundvallar við gerð fjármálaætlunarinnar eins og lýst var hér að framan. Ekkert samspil er þannig milli þjóðhagsspár og áhrifa ráðstafana í ríkisfjármálum 2019-2023.

Þjóðhagsspá frá febrúar 2018 endurspeglar einungis grunndæmið

Við gerð þjóðhagsspárinnar í febrúar gat Hagstofan nýtt sér þær upplýsingar sem fram komu í fjárlögum 2018 auk fjármálastefnunnar 2018-2022. Hvað fjármálastefnuna varðar og hvað framtíðina snertir vill fjármálaráð ítreka að ráðið telur að skort hafi á ítarleika í greinargerð stefnunnar. Stærsta gagnrýnin í því samhengi varðaði það sjónarmið að pólitísk stefnumótun sem hefur þjóðhagsleg áhrif eigi að gera skilmerkilega grein fyrir í fjármálastefnu og lýsa hvernig hún endurspeglast í stefnunni. Þetta skiptir til að mynda máli hvað varðar fyrirhugaðar innviðafjárfestingar og ætluð þjóðhagsleg áhrif þeirra.

Ferlið við gerð þjóðhagsspár er ekki bara mikilvægt. Fjármálaráð hefur áður bent á einsleitni í spágerð á Íslandi og að þjóðhagslíkan Hagstofu taki ekki nægilega tillit til sundurgreindra áhrifa sem líkan fyrir opinber fjármál kallar á bæði hvað varðar tekjuöflun og útgjöld. Ofangreint samkomulag Hagstofu og ráðuneytis fjallar ekki um þetta en fjármálaráð hefur verið upplýst að samstarf milli aðilanna sé í gangi varðandi það verkefni og væntanlega munu sjást merki þess í umfjöllun með fjárlagafrumvarpinu og í næstu áætlun.

Að lokum er vert að halda því til haga að ólokið er verkefnum er snerta grunngildi um sjálfbærni líkt og kveðið er á um í lögum. Rétt er að minna á

Ólokið er verkefnum er snerta sjálfbærni

ákvæði 9. gr. laganna: *„Ráðherra skal, eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti, leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðaþátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila.“* Þessi verkefni horfa til lengri tíma og kalla á önnur verkfæri en þau líkön sem spá til skamms og meðallangs tíma um efnahagsþróunina. Heppilegt hefði verið að í áætluninni hefðu verið gefin fyrirheit og væntanleg tímalína slíkra verkefna.

Hagsveifluleiðrétt afkoma

Ekki er lengur haldið fram að aðhaldið sé vaxandi

Fyrir ári síðan var því haldið fram að aðhaldið í ríkisfjármálum færi vaxandi og var þar vísað til afkomu sem ekki var leiðrétt fyrir hagsveiflu. Nú er því ekki lengur haldið fram að aðhaldið sé vaxandi. Enn skortir þó á mælikvarða í þessu efni. Fjármálaráð hefur margítrekað að óleiðrétt afkoma sé ekki góður mælikvarði á aðhaldsstig. Margir aðilar hafa tekið undir nauðsyn þess að ráðuneyti fjármála- og efnahagsmála birti sveifluleiðrétta afkomu. Seðlabankinn notar þetta tæki til að meta á hverjum tíma hvort aðhaldið fari minnkandi eða vaxandi.

Grunngildið um stöðugleika kallar á að stjórnvöld stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Þessi krafa laganna gerir það að verkum að opinberum fjármálum er lagt stærra hlutverk á herðar en að láta einungis hina sjálfvirku sveiflujöfnun vera framlag opinberra fjármála til sveiflujöfnunar. Sveifluleiðréttur frumjöfnuður á, samkvæmt framangreindu, að vera með afgangi á þensluskeiðum og með halla á samdráttarskeiðum ef meira en sjálfvirkir sveiflujafnarar eiga að ráða för.

Sveifluleiðrétt afkoma getur gefið góðar vísbendingar um stefnu opinberra fjármála

Í rammagrein í áætluninni eru reifuð þau sjónarmið sem lágu til grundvallar þess að lögin um opinber fjármál miða við afkomu án sveifluleiðréttingar í markmiðasetningunni. Fjármálaráð getur tekið undir þau sjónarmið sem þar birtast og að matið sé erfiðleikum háð, það er komið undir matsaðferðum og mikil óvissa er í matinu. Í greininni segir að erfitt sé að nota slíkan mælikvarða til að mæla horfur í opinberum fjármálum til langs tíma. Þar segir ennfremur að á hinn bóginn geti mæling á hagsveifluleiðréttingu gefið góðar vísbendingar um stefnu opinberra fjármála, þ.e. hvort verið sé að slaka á eða auka aðhald þótt ekki sé unnt að mæla það nákvæmlega í prósentubrotum í afkomu. Fjármálaráð framkvæmdi slíka greiningu í áliti sínu á áætluninni fyrir ári síðan. Reglubundin sveifluleiðrétting afkomu er hins vegar ekki hlutverk þess.

Að mörgu leyti eiga sjónarmið rammagreinar við um alla líkanagerð og sömu rökum mætti beita varðandi þjóðhagslíkan það sem lagt er til grundvallar allri áætlunargerðinni í fjármálaáætlun. Leiðrétt afkoma er framkvæmd af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (AGS), OECD og Seðlabankanum. Ekkert er því til fyrirstöðu að fjármála- og efnahagsráðuneytið bætist í þann hóp. Viðfangsefnið er flókið og háð óvissu. Sú vinna byggir upp þekkingu og mannauð í ráðuneytinu sem aftur bætir áætlanagerðina.

Grunngildi um stöðugleika og tölusettar fjármálareglur

Fjármálaráð hefur ekki áður fjallað um þann vanda sem getur komið upp þegar ein fjármálaregla gengur gegn annarri

Ef marka má fyrirliggjandi efnahagsspá Hagstofunnar siglir efnahagslífið um margt lygnari sjó en oft áður þó auðvitað geti ýmislegt komið uppá. Við þær aðstæður er vert að búa í haginn því mögulega getur gefið á bátinn. Hagsaga Íslands kennir okkur það. Fjármálaráð hefur ekki áður fjallað um þann vanda sem upp getur komið þegar ein fjármálaregla gengur gegn annarri. Í þessu samhengi er vert að minna á að stjórnvöld hafa túlkað grunngildi og tölusettar reglur jafnsettar og nefnt þær saman fjármálareglur.

Í fjármálaætluninni er umfjöllun um þann árangur sem náðst hefur í niðurgreiðslu skulda sem aftur ætti að gera það að verkum að hið opinbera væri betur í stakk búið til að mæta áföllum en ella. Þeirri spurningu er hins vegar ósvarað hvernig hið opinbera myndi bregðast við ófyrirséðum áföllum. Hinar tölusettu afkomu- og skuldareglur láta í té belti og axlabönd. Minna má á að reglurnar kveða svo á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir 5 ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og neikvæð afkoma má árlega ekki fara yfir 2,5% af VLF. Þá mega skuldir samkvæmt skilgreiningu laganna um opinber fjármál ekki fara yfir 30% af VLF.

Hætta er á að við efnahagsáföll reyni á grunngildi um stöðugleika annars vegar og tölusettar fjármálareglur hins vegar

Þegar hugað er að afkomureglunni er vert að hafa í huga að á Íslandi einkennast niðursveiflur almennt af því að vera stuttar en krappar. Á því eru þó undantekningar nálægt okkur í tíma. Í áætluninni kemur t.a.m. fram að samkvæmt framsetningu þjóðhagsreikninga námu skuldir hins opinbera 74% af VLF í árslok ársins 2017. Fyrir hin fordæmalausu efnahagsáföll voru þær 51% af VLF í árslok 2007. Á tímabilinu frá 2007-2015 myndaðist uppsafnaður halli á heildarafkomu hins opinbera sem nam 45% af VLF. Næsta langa niðursveiflan á undan þessari var tímabilið 1988-1995. Vergar skuldir hins opinbera í hlutfalli við VLF tvöfölduðust þá og fóru úr 30% í 60% á tímabilinu.[2] Þess verður að geta að ofangreindar skuldatölur eru ekki í samræmi við skuldaviðmið laganna um opinber fjármál. Hins vegar segja þau ákveðna sögu um hve skuldahlutfallið hefur sveiflast mikið milli ára í fortíðinni.

Í þessu samhengi er mikilvægt að skuldastaðan sé góð þegar efnahagsáföll ríða yfir. En þegar að þeim kemur er hætt við að reyni á grunngildi um stöðugleika annars vegar og tölusettar afkomu- og skuldareglur hins vegar.

Hér má einnig nefna að annars konar vandamál geta komið upp ef hagvöxtur verður meiri en ráð var fyrir gert. Tölusetta afkomureglan er ekki bindandi í uppsveiflu og styður þá ekki grunngildið um stöðugleika, sem verður eitt og sér við þær aðstæður að bera þungann af því hamla útgjaldavextinum.

Innviðafjárfesting

Helstu tíðindi fjármálastefnunnar 2018-2022 voru lægri afkomumarkmið en birtust í stefnunni á undan. Í núverandi stefnu segja stjórnvöld tvo þætti ráða för. Annars vegar endurspegli markmiðasetningin dvínandi hagvaxtarspár og að horfur séu tvísýnni en áður. Hins vegar endurspegli hún breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar. Í greinargerðinni er, umfram þessa breyttu afkomu, ekki mikið að finna um innviðafjárfestinguna annað en það að hún er boðuð. Enda er í greinargerð stefnunnar sett fram það sjónarmið að í árlegri fjármálaáætlun megi finna pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda og þær settar fram með mun útfærðari hætti en í stefnu.

Afkomureglan er ekki bindandi í uppsveiflu

Þegar hugað er að helstu ágreiningsefnum á vettvangi stjórnmálanna að undanförnu snúa þau meðal annars að því hvernig feta beri einstigið milli þess að viðhalda stöðugleikanum og þarfar fyrir auknar fjárfestingar. Áætlunin endurspeglar pólitískar ákvarðanir varðandi þetta einstigi. Um fjárfestingaráætlanir og efnahagslegt samhengi þeirra í þessari fjármálaáætlun er fjallað síðar hér í álitinu.

Fjármálaráð bendir á að lítil umfjöllun er um stefnu er varðar forgangsröðun fjárfestinga í þessari áætlun. Fjármálaráð hefur ítrekað fjallað um þörfina á því að forgangsraða. Stjórnvöld hafa valið að gefa eftir í aðhaldi til að fjárfesta í innviðum. Fórnarkostnaður minnkaðs aðhalds vex eftir því sem óarðbærari

---

[2] Heimild: *Peningamál*, nóvember 1999, bls. 61.

fjárfestingar verða fyrir valinu. Í áætluninni kemur að stjórnvöld hyggist taka þessar ábendingar ráðsins til skoðunar áfram.

Lítil umfjöllun er í áætluninni varðandi stefnu um forgangsröðun fjárfestinga

Vert er að benda á að í nefndaráliti um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 frá meirihluta fjárlaganefndar segir: „*Við uppbygginguna er nauðsynlegt að forgangsraða framkvæmdum kerfisbundið og nýta ábata- og kostnaðargreiningar í því skyni. Arðsemi innviðafjárfestinga getur verið mjög mikil ef rétt er á haldið. Ef vel tekst til má auka hagvöxt og framleiðni í hagkerfinu bæði til lengri og skemmri tíma. Meirihlutinn beinir því til stjórnvalda að koma á kerfisbundnari forgangsröðun framkvæmda en verið hefur fram til þessa.*“

Mun ítarlegri umfjöllun er nú að finna í útgjaldarömmum til málefnasviða

Það er fagnaðarefni að mun ítarlegri sundurliðun er nú að finna í útgjaldarömmum til málefnasviða. Hverju málaefnasviði er nú skipt í fjárfestingu og rekstur í töflum og það verklag einkennist af meira gagnsæi en áður hefur tíðkast. Eftir þessu hefur verið kallað en um leið þarf að huga að því að of mikil nákvæmni hvað þetta varðar getur skapað önnur vandamál.

Samspil opinberra fjármála og peningamálastefnu

Framlögð fjármálastefna slær nýjan tón í samanburði við það sem mælt var um fyrir ári síðan

Nýr tónn er sleginn í framlagðri fjármálaáætlun. Fyrir ári síðan var boðað að ríki og sveitarfélög myndu haga útgjöldum og sköttum á fyrri hluta tímabils áætlunar með þeim hætti að þau yrðu ekki þensluhvetjandi og það var grunntónn þeirrar áætlunar. Nú er aðhaldið minna, innviðafjárfesting boðuð og ný fyrirheit gefin um útgjöld og skatta.

Minna fer fyrir umfjöllun um hvernig efnahagslegum óstöðugleika fylgi samfélagslegur kostnaður og að það sé viðfangsefni Seðlabankans að lágmarka hann með stöðugu verðlagi. Fyrir ári var grunnstef fjármálastefnu og fjármálaáætlunar að stjórnvöld styddu við peningastefnuna og stuðluðu þannig að lækkun vaxta. Þarna eru augljós fórnarskipti. Aukið aðhald opinberra fjármála dregur úr þörf á hærra vaxtastigi og öfugt. Fjármálaráð kallaði á þeim tíma eftir tölulegri greiningu á þessum fórnarskiptum. Minna aðhald kallar á hærri stýrivexti að öðru óbreyttu. Minnkað aðhald er nú réttlætt með aukinni fjárfestingu sem ekki er vörðuð af forgangsröðun og gagnsæjum mælikvörðum á vali fjárfestingarkosta. Þá er fordæmalausri aukningu útgjalda haldið áfram en tekjuhliðin veikt. Umfjöllun um þetta er að finna síðar í álitinu.

Í ofangreindu samhengi verður heldur ekki litið framhjá hlut sveitarfélaganna. Umfang þeirra í opinberum fjármálum fer sífellt vaxandi og tryggja þarf að tekið sé nægjanlegt tillit til áhrifa þeirra í þessu samhengi svo eftirspurnarstýring opinberra fjármála verði virkari.

Stjórnvöldum ber að greina og skýra með gagnsæjum hætti hvernig þau hyggjast ná stefnumiðum sínum

Fjármálaáætlunin er framreikningur á núgildandi stöðu opinberra fjármála inn í framtíðina. Stjórnvöld hafa um margt gert gangskör að bættum vinnubrögðum og nýrri hugsun. Grunndæmið og sviðsmyndin í formi áætlaðra áhrifa ráðstafana í ríkisfjármálum 2019-2023, flaggskipið í núverandi áætlun, er dæmi um það. Hér hefur verið fjallað um grunnspána og sjónarmið varðandi hana. Grunnspáin lætur í té forsendur sem síðan er beitt á núgildandi stöðu. Með einföldum hætti má segja að núverandi staða, grunnspá og pólitísk forgangsröðun með tilheyrandi sviðsmynd séu þau aðföng sem áætlunin byggir á. Stefnumörkun í opinberum fjármálum sem birtist í fjármálaáætlun á ekki að vera einungis vélrænn framreikningur, heldur ber að greina og skýra með gagnsæjum hætti hvernig stjórnvöld hyggjast ná stefnumiðum sínum. Vélrænn framreikningur sem ekki tekur nægilega tillit til þess að stefnumið breyta hvötum og hegðun fólks er töfluæfing fremur en vísbending um það sem koma skal.

Rammi 1: Framsetning tekna, útgjalda og afkomu

Framsetning tekna og gjalda í stefnumörkun í opinberum fjármálum tekur mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinbera aðila. Þetta er staðall sem AGS hefur hannað og viðtekið er að nota hjá öðrum þjóðum. Nú er að finna sérkafla í fjármálaáætluninni um breytta reikningshaldslega framsetningu þar sem frávikið er skýrt milli GFS-staðalsins, þ.e. alþjóðlega hagskýrslustaðalsins (e. Government Finance Statistics,) og hins alþjóðlega reikningsskilastaðals um opinber fjármál, svokallaðs IPSAS-staðals (e. International Public Sector Accounting Standard). Slík umfjöllun eykur gagnsæi í umfjöllun um opinber fjármál.

IPSAS-staðallinn endurspeglar um margt hefðbundnar reikningsskilavenjur á rekstrargrunni í ríkari mæli en GFS-staðallinn. Í aðalatriðum sýna niðurstöður samkvæmt stöðlunum tveimur, GFS og IPSAS, sömu niðurstöður í efnahagsreikningi á hreinni eign í árslok. Hins vegar er í ákveðnum tilvikum mismunandi færslumeðferð með tilliti til þess hvað færist um rekstrarreikning og hvað um efnahagsreikning. Ræðst það einkum af ólíkum markmiðum staðlanna.

Ástæðan fyrir því að GFS-staðallinn er notaður við stefnumörkun í opinberum fjármálum er sú að hann leitast við að mæla þjóðhagsleg áhrif ríkisfjármála og opinbera geirans á efnahagslífið. Hann gerir m.ö.o. kleift að meta áhrif ákvarðana í ríkisfjármálum, á eftirspurn, framleiðslu og tekjudreifingu í efnahagslífinu. GFS-staðallinn einblínir á að draga fram efnahagsleg áhrif viðkomandi einingar á hagkerfið á meðan IPSAS-staðallinn miðast við að sýna fjárhagslega afkomu og stöðu viðkomandi rekstraraðila.

Í sinni einföldustu mynd fjármagnar hið opinbera sig með sköttum, þ.e. færir núverandi framleiðslu frá öðrum til sín. Á móti kaupir hið opinbera hluta af þeirri framleiðslu sem efnahagslífið í heild nú um stundir býr til, auk tilfærslna. Mismunur tekna og gjalda sem byggir á núverandi framleiðslu sýnir hvort hið opinbera þenur eftirspurnina, slakar á henni eða er hlutlaust. Þessi greining byggir á framleiðslu efnahagslífsins í dag sem mæld er í vergri landsframleiðslu. Þörfin á slaka, þenslu eða hlutleysi í opinberum fjármálum byggir síðan á samspili eftirspurnar í efnahagslífinu og framleiðslugetu þess.

GFS-staðallinn felur í sér að leitast er við að færa til tekjur og gjöld með tilliti til þess hvort um er að ræða framleiðslu dagsins í dag en setur færslur sem fela í sér viðskipti er vísa á framleiðslu annarra tímaskeiða beint í gegnum efnahag. Skatttekjur og útgjöld færast beint í gegnum afkomu. Meðhöndlun afskrifta er önnur í GFS heldur en IPSAS. Afskriftir eru bókhaldslegt fyrirbæri og í GFS teljast þær hluti útgjalda en eru síðan dregnar frá í því tilliti að fjárfestingar teljast með útgjöldum í afkomunni að frádregnum afskriftum.

Þættir sem hafa áhrif á hið opinbera en teljast ekki til framleiðslu á því ári sem afkoman miðar við færast um efnahag og breyta hreinni eign. Þetta skiptir t.a.m. miklu máli þegar horft er til einskiptisliða og óreglulegra tekna sem birtast m.a. í áhrifum af sölu eigna hins opinbera. Þannig mun hagnaður af reglubundinni starfsemi banka í eigu hins opinbera sem greiddur er út sem arður tekjufærast hjá hinu opinbera. Ef hann er ekki greiddur út færist hann um efnahag þess. Hagnaður vegna virðisbreytinga eigna eða sölu þeirra færist um efnahag hins opinbera.

Við gefin afkomumarkmið hins opinbera hefur eðli óreglulegra tekna því allt að segja hvort þær gefi tilefni til svigrúms til útgjalda eða hvort þær leiði einungis til breytinga á hreinni eign, þ.e. breyti peningalegum eignum og skuldum. Lækkun skulda sparar vaxtakostnað og gefur færi til útgjalda samkvæmt ofangreindu. Hvað arð hins opinbera af eignasölu í bankakerfinu snertir er ljóst að hún er færð utan afkomu og hið sama gildir um að færa niður eigið fé í bankakerfinu í þeim hluta sem er í eigu hins opinbera. Almennt er miðað við mun lægri arðsemi eigin fjár af reglulegri starfsemi bankakerfisins í eigu hins opinbera í fjármálaáætlun heldur en nemur heildararðsemi samkvæmt IPSAS. Sú viðmiðunarprósenta er háð óvissu. Lækkun eiginfjár og möguleg eignasala lækkar tekjur á seinni hluta tímabilsins miðað við það sem áður var áætlað og reiknað var með í grunndæmi. Á móti þessu eykst svigrúm vegna bætts vaxtajafnaðar. Bættur vaxtajöfnuður eykur svigrúmið hvað afkomuna varðar varanlega en sala eigna hefur á móti varanleg áhrif í hina áttina hvað afkomuna snertir enda minnkar arður af eign hins opinbera við söluna. Hér er verið að vísa til bókhaldsfærslna fremur en vangaveltna um hvernig heppilegu eignafyrirkomulagi hins opinbera sé háttað.

Samkvæmt lögum skulu stöðugleikaframlög slitabúa nýtt til skuldalækkunar. Í ljósi ofangreindrar umfjöllunar hafa ráðstafanir eignasafna lítil áhrif á svigrúm til útgjalda nema fyrir tilstuðlan þess sparnaðar sem til fellur við lækkun skulda og þar með vaxtakostnaðar. Þessi aðferðafræði er í samræmi við GFS-staðalinn og um leið skal minnt á að bæði 4. gr. laganna um opinber fjármál um fjármálastefnu og 5. gr. um fjármálaáætlun, lögbinda notkun hans.

GFS-staðallinn setur afkomuna fram sem summu frumjafnaðar og fjármagnsjafnaðar og tekur, ef litið er til heildarniðurstöðu hennar, þannig ekki tillit til þess að frumjöfnuður knýr eftirspurnina en fjármagnsjöfnuður ekki. Þá lítur staðallinn ekki heldur til sveifluleiðréttrar afkomu.

3. Efnahagsforsendur

Í 8. gr. laga um opinber fjármál segir að hagrænar forsendur stefnumörkunar skuli byggja á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, sem og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Þessar forsendur koma aðallega fram í kafla 2 í framlagðri fjármálaáætlun. Það er ánægjulegt að sjá að nú er tekið mið af efnahagsspám Hagstofu, Seðlabanka og AGS, en það að bera saman spár fleiri aðila gefur breiðari tilvísun og skapar trúverðugleika. Eins og áður hefur verið nefnt er mikilvægt að horfa til fjölbreyttari greininga í áætlanagerð.

Aukinn trúverðugleiki fæst með fjölbreyttari greiningum

Stefnumið fjármálastefnu eru sett fram í hlutfalli við áætlaða verga landsframleiðslu en hún er háð samspili margra ólíkra þátta og hafa stjórnvöld takmörkuð áhrif á á marga þeirra. Viðfangsefni hagfræðinnar eru flókin, kvik og samhangandi kerfi og um flest atriði ríkir mikil óvissa. Þá eru líkön þau sem notuð eru til spágerðar einföldun á flóknum veruleika. Með því að skoða fleiri spár og gera fjölbreyttari greiningar aukast líkur á að mikilvægar forsendur séu réttar og skilningur á breytileika og óvissu eykst. Fjármálaráð telur að slík vinnubrögð séu til þess fallin að skapa trúverðugleika markmiðasetningar og auki líkur á að markmið náist.

Efnahagsspár og áætlanagerð

Samspil spágerðar og stefnu er ekki í nægilega föstum skorðum

Forsendur fjármálaáætlunar byggjast að mestu á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, sem birt var 23. febrúar 2018. Spáin var sett fram áður en tekju- og gjaldaáætlanir hins opinbera lágu fyrir. Engin uppfærsla átti sér stað. Þetta gefur tilefni til að ítreka mikilvægi þess að íhuga betur samspil spágerðar og stefnu eins og áður hefur verið fjallað um. Ef hagspáin tæki mið af fyrirhuguðum tekju- og útgjaldabreytingum myndi hún endurspegla áhrif þeirra og gefa þannig raunhæfari mynd af líklegri þróun hagstærða til lengri tíma. Eins mætti bera uppfærða spá saman við fyrri spár til að meta hagræn áhrif sértækra aðgerða á tekju- og útgjaldahlið. Fjármálaráð telur að slíkt vinnulag myndi verða til að auka gagnsæi, varfærni og stuðla að auknum stöðugleika.

Vísbendingar um viðsnúning kalla á að hugað sé að varfærni

Á miðju ári 2017 var spáð 6% hagvexti það ár. Spá Hagstofunnar sem birt var í nóvember 2017 og var lögð til grundvallar fjármálastefnu spáði 4,9% hagvexti fyrir árið 2017. Ný spá sem birt var í febrúar 2018 mat hagvöxt ársins 2017 upp á 3,8% en rauntölur gera ráð fyrir að hagvöxturinn hafi verið 3,6%. Minni hagvöxtur en spáð var orsakast fyrst og fremst af óhagstæðari þróun utanríkisviðskipta en gert hafði verið ráð fyrir. Þá var um að ræða minni útflutning í sjávarútvegi, sem er fyrst og fremst rakinn til sjómannaverkfalls í byrjun árs 2017. Fjármálaráð hefur áður fjallað um kerfisbundnar spáskekkjur sem áður voru í þá átt að vanmeta hagvöxt en nú virðist sú tilhneiging hafa snúist við. Þetta má sjá má í rauða rammanum í töflu 1. Í fyrsta dálki sést hvernig spáin fyrir árið 2016 hækkaði þegar nær dró en spáin fyrir árið 2017 og 2018 hefur lækkað frá maí 2017. Vönduð umfjöllun um orsakir og áhrif spáskekkja í hagspám myndi auka gagnsæi og stuðla að varfærni. Frávik frá hagvaxtarspám geta haft veruleg áhrif á möguleika opinberra aðila að ná settum markmiðum.

Tafla 1: Hagvaxtarspár Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands
Skyggða svæðið sýnir þær spár sem liggja til grundvallar fjármálastefnu (nóv.17) og fjármálaáætlun (feb.18). Feitletraðar tölur eru rauntölur

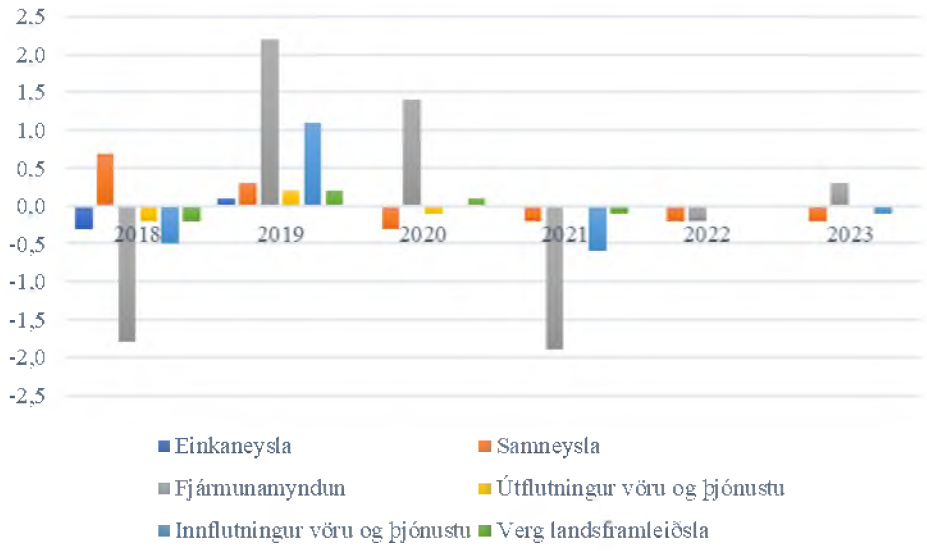
	Útgáfa spár	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hagstofa Íslands	feb.18	**7,4**	3,8	2,9	2,8	2,6	2,5	2,6	2,5
	nóv.17	**7,4**	4,9	3,1	2,6	2,5	2,6	2,6	2,5
	maí.17	7,2	6,0	3,3	2,8	2,7	2,6	2,5	
	feb.17	5,9	4,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6	
	nóv.16	4,8	4,4	3,0	2,9	2,7	2,6	2,6	
	maí.16	4,3	3,5	2,9	2,8	2,7	2,7		
	feb.16	4,0	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7		
	nóv.15	3,5	2,8	2,6	2,5				
	júní 15	3,0	2,7	2,6	2,5				
	apr.15	3,2	2,8	2,7	2,5				
	mar.15	3,1	2,8	2,7	2,5				
	nóv.14	2,9	2,5	2,6					
	júl.14	2,9	2,8	2,9					
Seðlabanki Íslands	feb.18	**7,4**	3,4	3,2	3,0	2,7			
	feb.17	6,0	5,3	3,1	2,6				
	nóv.16	5,0	4,5	2,9	2,7				
	nóv.15	3,2	2,9	2,6					
	nóv.14	2,8	2,3						

Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Breytingar á spám helstu spáaðila gefa vísbendingu um viðsnúning í hagkerfinu

Á mynd 4 má sjá mun á milli febrúarspár Hagstofu og spár frá nóvember 2017. Febrúarspáin var lögð til grundvallar áætluninni.

Mynd 4: Mismunur á þjóðhagsspá Hagstofu nóv. 2017 og feb. 2018



Heimild: Hagstofa Íslands. Útreikningar fjármálaráðs.

Hagstofan spáir mjúkri lendingu eftir þá þenslu sem einkennt hefur íslenska hagkerfið síðastliðin ár. Á blaðsíðu 18 í áætluninni kemur fram að enginn af helstu spáaðilum spáir snörpum samdrætti efnahagsumsvifa á næstunni. Gangi þessar spár eftir mun eitt lengsta hagvaxtarskeið Íslendinga halda áfram út tímabil áætlunarinnar. Þó eru ýmsar blikur á lofti. Tölur frá Seðlabanka Íslands

um framleiðsluspennu sýna að framleiðsluspennan náði hámarki árið 2016 og er nú niðurleið. Eins og fram hefur komið í fyrri álitum fjármálaráðs er mjúk lending undantekning frekar en regla í íslensku hagkerfi. Því er ástæða til að endurtaka fyrri áskoranir fjármálaráðs um að framkvæmdar verði áhættugreiningar vegna grunngildis um varfærni.

Varfærni krefst vel ígrundaðra ákvarðana

Í framlagðri fjármálaáætlun er að finna umfjöllun um grunngildin. Þar segir sérstaklega varðandi grunngildið um varfærni að: „*vanda þarf til undirbúnings ákvarðana og þær þurfa að vera vel ígrundaðar og studdar af heildstæðri áhættugreiningu og mati á áhrifum til skemmri og lengri tíma.*“ Slíka áhættugreiningu er ekki að finna í áætluninni. Mikilvægt er að skýra hvort og hvernig niðurstöður mismunandi sviðsmynda hafa áhrif á vænta afkomu og þar með á þær ákvarðanir sem að baki áætluninni liggja.

Ferðaþjónusta

Umfjöllun um vöxt og áhrif ferðaþjónustunnar á hagkerfið og þar með ríkisfjármál hefur verið áberandi í síðustu þremur fjármálaáætlunum. Íslendingar hafa áður tekist á við áskoranir tengdar mögulegri ofnýtingu á takmörkuðum náttúruauðlindum og deilur hafa staðið um dreifingu ábata af nýtingu sameiginlegra auðlinda. Íslendingum auðnaðist að verða leiðandi þjóð í þróun og innleiðingu fiskiveiðistjórnunarkerfis sem hefur það að markmiði að stuðla að sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu fiskistofna. Þar voru innleiddir hvatar sem stuðluðu að því að samræmi varð milli kostnaðar og ábata í greininni.

Mikilvægt er að huga að heildstæðu stjórnkerfi umhverfisgæða

Fjármálaráð vill benda á mikilvægi þess að sambærileg vinnubrögð séu viðhöfð í tengslum við ferðaþjónustu vegna vaxandi mikilvægis hennar og margþættra áhrifa á íslenskt samfélag og efnahagslíf. Greinin er orðin svo fyrirferðarmikil í efnahagslífinu að töluverðar líkur eru á að sveiflur í henni hefðu kerfislæg áhrif í för með sér fyrir hagkerfið allt. Ekki nægir að horfa einungis til tekna af ferðaþjónustu heldur er ekki síður mikilvægt að taka tillit til alls þess kostnaðar sem af greininni hlýst, jafnt beins sem óbeins. Þá er mikilvægt að skoða ýmis ytri áhrif greinarinnar, þ.e. þau áhrif sem ekki verða auðveldlega metin á markaði, s.s. áhrif á umhverfið.

Framlögð umfjöllun um ferðaþjónustu er gagnleg en...

Í framlagðri fjármálaáætlun er að finna ágæta umfjöllun sem inniheldur ýmsar vísbendingar um stærð, umfang og áhrif ferðaþjónustu. Fjármálaráð bendir þó á að í ljósi gagnsæis hefði verið æskilegt að draga þessar upplýsingar enn betur fram en gert er, t.d. hvað varðar helstu markmið varðandi greinina, helstu viðfangsefni tengd markmiðasetningu og hvernig þessum markmiðum er ætlað styðja við áframhaldandi hagvöxt.

...auka þarf gagnsæi í umfjöllun um umfang og áhrif ferðaþjónustu

Áhrif vaxandi fjölda ferðamanna koma víða fram og snerta aðra hluta hagkerfisins bæði beint og óbeint. Erfitt er að meta umfang og áhrif ferðaþjónustu eins og er. Hugsanlegt er að mælivandi hafi komi í veg fyrir að áhrif ferðaþjónustunnar á efnahagslífið séu að fullu ljós og því mikilvægt að taka saman á skipulegan hátt alla snertifleti hennar við aðra atvinnuvegi og kostnaðarliði í ríkisfjármálum. Ánægjulegt er að sjá að samkvæmt framlagðri áætlun á að bæta hagskýrslugerð um ferðaþjónustu á árinu 2019.

Yfir tvær milljónir ferðamanna heimsóttu landið árið 2017. Ýmis ytri áhrif fylgja greininni sem huga þarf að í allri umfjöllun um hana. Sem dæmi má nefna að áætlað er að um 10 þúsund nýskráningar bíla megi rekja til nýkaupa á bílaleigubílum á því ári. Ljóst er að þessi fjöldi veldur töluverð álagi á vegakerfi landsins sem aftur hefur áhrif á þörf fyrir viðhald vega og þar með fjárfestingu. Fram kemur í áætlun að vöxtur í ferðaþjónustu sé stærsti áhrifavaldurinn á samgöngustofnanir og starfsemi þeirra. Önnur útgjöld vegna ferðamanna finnast

víða, t.d. útgjöld sveitarfélaga vegna innviðauppbyggingar og útgjöld í heilbrigðiskerfi vegna veittrar þjónustu sem ekki innheimtist að fullu. Innstreymi ferðamanna og erlends starfsfólks hefur einnig haft áhrif á húsnæðismarkaðinn. Seðlabankinn áætlar að um 15% af hækkun á húsnæðisverði yfir þriggja ára tímabil sé vegna áhrifa af leigu einkahúsnæðis í gegnum Airbnb og að um 30% af hækkuninni sé vegna innflutts vinnuafls. Sjálfbærni í ferðaþjónustu hefur verið til umfjöllunar í síðustu fjármálaáætlunum. Gæta þarf að því að hraður vöxtur ferðaþjónustunnar valdi ekki óbætanlegum umhverfisskaða, enda væri þar með verið að velta ósanngjörnum byrðum á kynslóðir framtíðar sem brýtur í bága við gildið um sjálfbærni.

Skoða þarf varðveislu almenninga og ytri áhrif í samhengi við sjálfbærni

Ferðaþjónusta er orðin einn af hornsteinum íslensks efnahagslífs. Áætluð hlutdeild hennar í vergri landsframleiðslu er nú um 8%. Útflutt ferðaþjónusta nemur um 42% af heildarútflutningi vöru og þjónustu frá Íslandi og er áætlað að gjaldeyristekjur greinarinnar hafi verið um 500 milljarðar árið 2017. Áætlað er að skatttekjur af ferðaþjónustu séu verulegar. Um 27.400 manns hafa atvinnu af ferðaþjónustu eða tengdum greinum, eða um 14,1% starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu er ferðaþjónusta orðin önnur mannaflafrekasta atvinnugrein landsins. Um 9% af útlánum stóru bankanna eru til ferðaþjónustu. Það er því ljóst að samdráttur í greininni gæti haft töluverð áhrif á afkomu hins opinbera, í gegnum minni skattgreiðslur, aukinn kostnað vegna atvinnuleysis, útlánatöp ríkisbanka og versnandi viðskiptajafnaðar.

Ferðaþjónusta er orðin einn af hornsteinum íslensks efnahagslífs

Hér þarf að huga að því að hvatar aðila verði með þeim hætti að samræmi sé milli þess kostnaðar sem aðilar í ferðaþjónustu standa frammi fyrir og þeim ábata sem þeim tengist. Þá skal ítrekað að lausnirnar eru þekktar og vandamálið ekki nýtt. Það sem hér er talið gefur hugmynd um hversu víða áhrif ferðaþjónustunnar er að finna og hversu flókið viðfangsefni um er að ræða þegar kemur að því að meta áhrif þessarar greinar á heildargjöld og heildartekjur. Þá reynist sjálfbær ferðaþjónusta áskorun fyrir samfélagið.

Í töflu 2 er sýnd þróun í fjölda heimsókna erlendra ferðamanna til landsins, út frá brottfarartalningum í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Samspil rauðs og græns litar í efri hluta töflu sýnir að frá mánuði eins árs til sama mánaðar ársins á eftir á tímabilinu 2004-2011 voru sveiflur. Á hægri hlið efri töflunnar er hins vegar grænn litur ríkjandi og gefur hann til kynna samfellda aukningu í fjölda ferðamanna frá 2011. Hér er þó ekki öll sagan sögð. Neðri hluti töflunnar sýnir breytingu á breytingu, eða vaxtarhraða miðað við efri hluta töflunnar frá 2012. Eins og sjá má hefur fjölgun ferðamanna aukist jafnt og þétt svo til linnulaust frá árinu 2014. Það sést í græna hlutanum í neðri töflunni. Viðsnúningur verður í maí 2017. Enn er um fjölgun ferðamanna að ræða en mjög hefur dregið úr vextinum.

Tafla 2: Þróun ferðaþjónustu

Efri hluti töflunnar sýnir breytingu á fjölda erlendra gesta sem fara um Flugstöð Leifs Eiríkssonar eftir mánuðum 2005 – 2018. Neðri hlutinn sýnir breytingu á breytingu

Breyting mánaðar miðað við sama mánuð síðasta árs														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Janúar	6%	10%	22%	8%	-1%	-6%	19%	17%	27%	40%	35%	24%	75%	9%
Febrúar	-2%	-2%	18%	15%	-10%	11%	13%	22%	43%	31%	34%	43%	47%	8%
Mars	0%	-5%	33%	8%	-8%	11%	1%	26%	45%	35%	27%	38%	45%	3%
Apríl	-11%	17%	9%	-6%	7%	-17%	40%	17%	21%	29%	21%	32%	62%	
Maí	7%	13%	10%	5%	-4%	-18%	32%	22%	19%	24%	36%	37%	17%	
Júní	7%	9%	25%	0%	-3%	0%	21%	13%	21%	23%	24%	36%	19%	
Júlí	1%	3%	21%	1%	1%	2%	17%	15%	10%	17%	25%	31%	15%	
Ágúst	1%	6%	17%	3%	10%	-3%	14%	13%	14%	16%	23%	28%	18%	
September	12%	14%	-1%	12%	-3%	-4%	26%	25%	13%	21%	39%	43%	16%	
Október	7%	19%	7%	-4%	-7%	12%	14%	16%	18%	26%	49%	60%	15%	
Nóvember	-1%	36%	7%	5%	-14%	1%	8%	61%	26%	31%	34%	61%	10%	
Desember	27%	34%	14%	-3%	-20%	7%	11%	34%	49%	29%	32%	76%	8%	
Breyting á breytingu														
								2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Janúar								-6%	56%	47%	-14%	-32%	220%	-89%
Febrúar								76%	95%	-28%	10%	25%	10%	-83%
Mars								2973%	74%	-22%	-24%	42%	18%	-93%
Apríl								-59%	30%	37%	-29%	55%	90%	
Maí								-32%	-14%	31%	50%	0%	-52%	
Júní								-36%	57%	10%	5%	48%	-47%	
Júlí								-14%	-31%	68%	46%	23%	-50%	
Ágúst								-4%	9%	14%	43%	17%	-36%	
September								-3%	-48%	57%	91%	8%	-62%	
Október								13%	11%	46%	92%	21%	-75%	
Nóvember								648%	-58%	21%	10%	80%	-84%	
Desember								194%	45%	-41%	11%	138%	-89%	

Heimild: Ferðamálastofa, Isavia. Brottfarartalningar í Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Í ljósi samspils grunngilda um varfærni og stöðugleika vill fjármálaráð benda á nauðsyn þess að skoða vandlega hugsanleg áhrif samdráttar í ferðaþjónustu á afkomu hins opinbera. Með mikilvægi ferðaþjónustunnar og óvissu um framvindu hennar í huga er ekki bara eðlilegt heldur nauðsynlegt að framkvæma uppfærða frávikaspá eða eftir atvikum nýja spá þar sem fram koma skýrar forsendur hvað varðar mögulegar breytingar í ferðaþjónustu og hvaða áhrif þær hafa á framvindu afkomunnar hjá hinu opinbera.

Vinnumarkaður og framleiðni vinnuafls

Aukin framleiðni vinnuafls er forsenda sjálfbærrar kaupmáttaraukningar

Erlendir ríkisborgarar eru um 12% af vinnuafli hérlendis. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun er mest innstreymi starfsfólks vegna eftirspurnar í ferðaþjónustu annars vegar og byggingariðnaði hins vegar. Í fjármálaætlun kemur fram að framleiðni vinnuafls í heild hefur aukist frá 2013 og er þar fyrst og fremst um að ræða áhrif aukinnar framleiðni í upplýsinga- og fjarskiptaiðnaði og í gististaða- og veitingarekstri. Þó kemur fram í fjármálaáætlun að mögulega sé um að ræða vanmat á fjölgun erlendra starfsmanna, en slíkt vanmat myndi að öðru jöfnu leiða til ofmats á framleiðni vinnuafls. Áreiðanlegar tölur um framleiðni vinnuafls til að meta og bera saman framlag mismunandi atvinnugreina eru mikilvæg forsenda góðrar áætlunargerðar. Aukin framleiðni vinnuafls er ennfremur forsenda sjálfbærrar kaupmáttaraukningar.

Raungengi og samkeppnisstaða

Viðhalda þarf samfellu í umfjöllun um efnahagsstærðir til að auka festu

Hátt raungengi og hækkandi launakostnaður hefur dregið úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs í alþjóðlegu samhengi. Talsverða umfjöllun um áhrif hækkunar raungengis var að finna í síðustu fjármálaáætlun en dregið hefur úr þunga umræðunnar um vanda raungengis í þessari áætlun. Hátt raungengi hefur að öðru óbreyttu neikvæð áhrif á stöðu útflutningsgreina eins og t.a.m. hugverka- og nýsköpunarfyrirtækja sem þurfa að kljást við hærri kostnað innanlands en hafa tekjur í erlendri mynt af sölu á erlendum samkeppnismörkuðum. Ekki verður séð að staða þessara greina hafi batnað mikið frá fyrri áætlun, þrátt fyrir smávægilega lækkun á raungengi frá því að síðasta fjármálaáætlun var lögð fram fyrir um ári síðan. Fjármálaráð vill benda á að til að auka gagnsæi og festu í áætlanagerð væri æskilegt að hafa samfellu í umfjöllun á milli ára þegar kemur að efnahagsmálum.

Í fjármálaáætlun er að finna umfjöllun um stöðu ólíkra greina, þar sem þær eru flokkaðar í alþjóðageira annars vegar og auðlindageira hins vegar. Af þeirri umfjöllun má ráða að sjávarútvegur og orkusala til stóriðju séu auðlindagreinar en ferðaþjónusta og aðrar þjónustugreinar teljist til alþjóðageira. Fjármálaráð telur að þessi skipting sé óljós og að skoða þurfi nánar gefnar forsendur um hverjir séu verðþegar á erlendum mörkuðum og hverjir ekki.

Fjölbreytt atvinnulíf

Fjölbreyttara efnahagslíf stuðlar að stöðugleika

Grunngildið um stöðugleika kveður á um að stefna í opinberum fjármálum skuli stuðla að jafnvægi í efnahagsmálum. Fjármálaráð bendir á að fjölbreytt atvinnulíf stuðlar að stöðugleika. Fjölbreytt samsetning atvinnuvega getur mildað áhrif áfalla í einstökum greinum á efnahagslífið, sérstaklega í litlum opnum hagkerfum eins og okkar. Ekki er heppilegt að geyma öll eggin í sömu körfu.

Í umfjöllun í framlagðri fjármálaáætlun segir réttilega að fjölbreytt atvinnulíf geti aukið viðnámsþrótt hagkerfisins gagnvart ófyrirséðum áföllum. Einnig segir að efla þurfi verðmætasköpun sem byggist á hugviti og tækni, enda sé hlutfall slíkra verðmæta í útflutningi mun lægra hér á landi en í samanburðarlöndunum. Á sama tíma kemur fram að hlutfall launþega á vinnumarkaði í tækni og hugverkaiðnaði hafi lækkað lítillega á milli áranna 2009 og 2017 á meðan hlutfall launþega í ferðaþjónustu hafi nær tvöfaldast.

Enda þótt ítrekað sé vikið að mikilvægi fjölbreytts atvinnulífs er ekki mikil umfjöllun um hvernig boðaðri stefnumörkun hins opinbera um fjölbreytt atvinnulíf verði náð fram. Í þessu samhengi hefði t.d. verið æskilegt að tengja umfjöllun í rammagrein 1 um breytta samsetningu atvinnulífs við áform um afnám þaks á endurgreiðslu rannsóknar- og þróunarkostnaðar. Þá er ekki að finna í þessari áætlun samanburð á framleiðni einstakra atvinnugreina og stefnumörkun hvað það varðar.

Dýpri og kvikari greiningar

Fyrri ábendingar fjármálaráðs um dýpri greiningar á hagstærðum og þróun þeirra standa að miklu leyti enn. Sem dæmi má nefna að gert er ráð fyrir að hlutfall einkaneyslu af VLF verði áfram mun lægra en var fyrir árið 2008, en skv. framlagðri fjármálaáætlun mun þetta lága hlutfall haldast út spátímabilið. Þetta neysluhlutfall er einnig mun lægra en víðast hvar í vestrænum löndum, en ekki eru gefnar viðhlítandi skýringar á því af hverju það virðist hafa hafi lækkað og sparnaðarhneigðin vaxið. Kanna þarf mögulegar orsakir eins og hvort breytingar á fjármálamarkaði, lýðfræðilegar breytingar eða samsetning vinnumarkaðar hafi leitt til lægra neysluhlutfalls en áður var. Þá er ljóst að

samfélagsgerðin er að breytast umfram það sem skýrist af breyttri aldurssamsetningu og þau áhrif þarf að skýra og taka tillit til.

Grunngildamiðuð áætlanagerð krefst djúpra og kvikra greininga

Fjármálaráð telur að til að uppfylla grunngildi um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi þurfi að framkvæma kvikar greiningar í áætlunargerðinni. Grunngildin krefjast þess að forsendur séu skýrar, að markmið séu einföld og mælanleg og að trúverðugt samband sé á milli markmiða, hagstjórnarviðfangsefna og aðgerða.

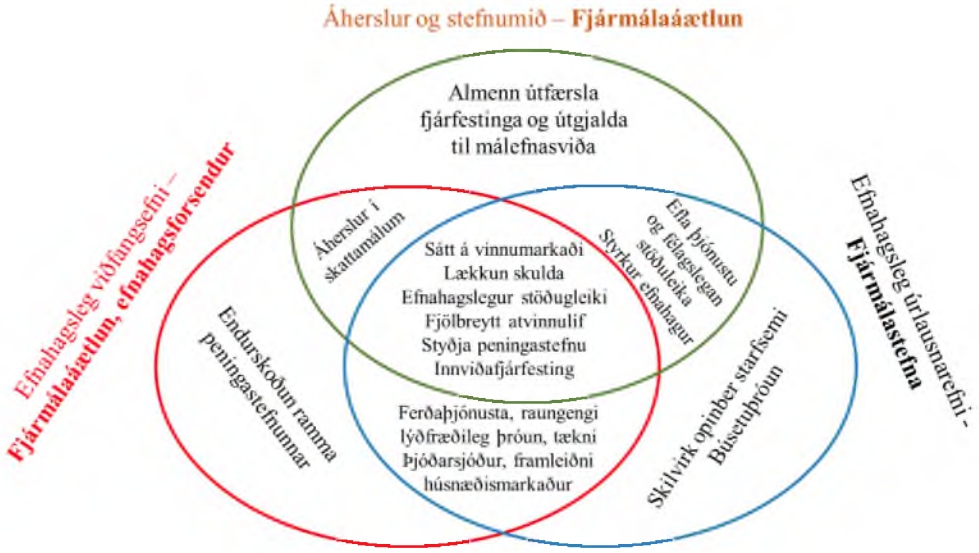
Hagstjórnarmarkmið og efnahagsleg úrlausnarefni

Í fjármálaáætlun eru markmið, áskoranir og viðfangsefni reifuð á hinum ýmsu stöðum. Mikilvægt er að halda til haga hvernig þessi umfjöllun hangir saman. Það getur reynst gagnlegt að skoða hvort eða hvernig kaflarnir sem fjalla um þetta skarast. Slíkt getur aðstoðað við að greina hvort efnisatriðum séu gerð nægileg skil, hvort um eðlilega skörun sé að ræða eða jafnvel að eitthvað hafi gleymst. Fyrr í álitinu hefur fjármálaráð bent á að mikilvægt sé að halda umfjöllun um stefnumið og viðfangsefni sem komu fram í greinargerð fjármálastefnunnar til haga í áætluninni. Það er mikilvægt þannig að samfella myndist frá stefnu til áætlunar.

Ólík viðfangsefni birtast í stefnu og áætlunum

Á eftirfarandi mynd er gerð tilraun til að lýsa hvar hin ólíku úrlausnarefni birtast í stefnu og áætlun. Ekki er um tæmandi umfjöllun að ræða. Þetta er gert með svokallaðri Venn-mynd þar sem hringirnir eru merktir með heiti kafla eða undirkafla í stefnu eða áætlun. Þeir heita efnahagsleg úrlausnarefni (kafli í fjármálastefnu), áherslur og stefnumið (kafli í fjármálaáætlun) og efnahagsleg viðfangsefni (undirkafli í fjármálaáætlun). Á myndinni eru settir fram efnisþættir innan viðkomandi kafla og undirkafla og þannig fæst yfirsýn hvort og þá hvar áhersluþættir skarast. Sums staðar er eðlilegt að umfjöllunin um ákveðin efnisatriði sé einungis að finna á einum stað en í öðrum tilfellum væri eðlilegt að umfjöllunina væri að finna víðar. Það er til að mynda ekki nægilegt að fjalla um úrlausnarefni í fjármálastefnu sem síðan er ekki að finna í áætluninni. Það skal þó nefnt að úrlausnarefni í stefnu geta birst í öðrum köflum áætlunarinnar en hér eru taldir til. Um leið skal áréttað það sem fram kom í áliti fjármálaráðs um stefnuna að ávallt skuli hugað að því að umfjöllun um úrlausnarefni sé lausnamiðuð. Að lokum bendir fjármálaráð á að þessir kaflar eru fátæklegir hvað varðar tilvísun í grunngildi og orðið grunngildi sjálft kemur ekki fyrir í þeim.

Mynd 5. Áherslur stefnumið og efnahagsleg úrlausnarefni



4. Afkoma hins opinbera

Afgangur af heildarjöfnuði verður nýttur til að styrkja grunnþjónustu og innviði samkvæmt fjármálastefnunni

Í gildandi fjármálastefnu eru sett fram stefnumið um opinber fjármál til áranna 2018-2022. Þar voru sett fram markmið um afkomu hins opinbera og opinberra aðila í heild, sem sjá má í svigum í töflu 3 hér að neðan. Afkomumarkmið fjármálastefnunnar kveða á um að afgangur af heildarjöfnuði hins opinbera fyrir tímabilið 2018 til 2022 verði a.m.k. 1,4% af VLF árið 2018, a.m.k. 1,2% árið 2019, a.m.k. 1,1% árið 2020 og svo a.m.k. 1% árin 2021 og 2023. Í greinargerð fjármálastefnunnar er því haldið fram að þessi stefnumið séu til þess fallin að hægja fremur á en að ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt í hagkerfinu. Þá geri árangur fyrri ára kleift að styrkja grunnþjónustu og innviði og stuðla að því að allir landsmenn njóti góðs af yfirstandandi hagvaxtarskeiði.

Fjármálastefna og fjármálaáætlun

Fjármálaáætlun skal byggð á fjármálastefnu og markmiðum hennar og í áætluninni skal staðfest að hún sé í samræmi við stefnuna. Þá skal greint frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár. Tafla 3 sýnir samanburð á markmiðum framlagðrar fjármálaáætlunar og gildandi fjármálastefnu.

Tafla 3: Samanburður á fjármálaáætlun 2019-2023 og fjármálastefnu 2018-2022 (í svigum)

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hið opinbera, A-hluti						
Heildarafkoma	1,4 (1,4)	1,3 (1,2)	1,2 (1,1)	1,0 (1,0)	1,0 (1,0)	1,2
þar af ríkissjóður, A-hluta	1,2 (1,2)	1,0 (1,0)	0,9 (0,9)	0,8 (0,8)	0,8 (0,8)	1,0
þar af sveitarfélög, A-hluta	0,1 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2
Opinberir aðilar í heild						
Heildarafkoma	2,8 (2,9)	3,0 (3,0)	3,0 (3,0)	3,0 (3,0)	3,0 (3,0)	3,1
þar af hið opinbera, A-hluta	1,4 (1,4)	1,3 (1,2)	1,2 (1,1)	1,0 (1,0)	1,0 (1,0)	1,2
þar af fyrirtæki hins opinbera	1,4 (1,5)	1,7 (1,8)	1,9 (1,9)	2,0 (2,0)	2,0 (2,0)	2,0

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Hagstofa Íslands. Útreikningar fjármálaráðs.

Afkoma hins opinbera er nálægt gólfi. Lítið má út af bregða til til að afkoma nái ekki markmiði

Í töflu 3 sést að hlutfall heildarafkomu hins opinbera af vergri landsframleiðslu á árinu 2018 er hið sama og gert var ráð fyrir í stefnu, en af tölum í töfluviðauka má ráða að lítið má út af bregða til að afkoma hins opinbera 2018 fari niður fyrir stefnumið um 1,4% afgang. Reyndar er það svo að séu tölur úr töfluviðauka um afkomu A-hluta ríkissjóðs annars vegar og A-hluta sveitarfélaga hins vegar lagðar saman, nær afkoma hins opinbera árið 2018 ekki markmiði stefnunnar. Samkvæmt töflu sem sýnir rekstraryfirlit A-hluta sveitarfélaga er áætlað að afkoma þeirra verði 0,06% á árinu 2018 en markmið stefnunnar gerir ráð fyrir 0,2%.

Heildarafkoma hins opinbera samkvæmt framlagðri áætlun er aðeins betri en stefnan gerir ráð fyrir á árunum 2019 og 2020, og skýrist það einkum af örlítið betri afkomu sveitarfélaga en markmið stefnunnar segja til um. Áætlunin gerir ráð fyrir að afkoma hins opinbera versni í hlutfalli við verga landsframleiðslu þegar líður á tímabilið og er hún við gólf stefnunnar árin 2021 og 2022. Það skýrist fyrst og fremst um af versnandi afkomu A-hluta ríkissjóðs vegna áforma um lækkun skatta og aukin útgjöld. Afkoman er þannig í járnum stefnunnar nær allt tímabilið.

Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um fjármálastefnu hefur verið sammælst um að ganga út frá því að afgangur af afkomu hins opinbera myndist að mestu

Varfærni í áætlanagerð er æskileg

leyti hjá A-hluta ríkissjóðs. Sveitarfélögin standa undir fremur litlum hluta afkomunnar í upphafi tímabilsins en taka á sig hlutfallslega stærri hluta þegar á líður. Gert er ráð fyrir að afgangur á rekstri A-hluta sveitarfélaga verði 0,2% af VLF yfir allt tímabilið. Í ljósi sögulegrar afkomu sveitarfélaganna allt fram til ársins 2016 er slík áætlun metnaðarfull þegar haft er í huga að flestar vísbendingar benda til að toppi hagsveiflunnar sé þegar náð. Nánar er fjallað um áætlanir sveitarfélaga í kafla 6.

Afkoma fyrirtækja í eigu hins opinbera

Bæta þarf áætlanagerð fyrirtækja í eigu hins opinbera og sætta við hagstjórnarleg markmið stjórnvalda

Afkoma opinberra aðila í heild nær ekki markmiði árið 2018 og skýrist það fyrst og fremst af verri afkomu fyrirtækja í eigu opinberra aðila á því ári. Hins vegar, þegar líður að lokum tímabils áætlunarinnar verður afkoma opinberra aðila í heild samkvæmt áætlun að stórum hluta borin uppi af afkomu fyrirtækja í eigu hins opinbera. Framreikningur áætlana varðandi afkomu opinberra fyrirtækja tekur mið af fjárhagsáætlunum stærstu fyrirtækjanna, fjármálaáætlunum sveitarfélaga og ársreikningum. Í áætluninni kemur fram að heildstæð áætlunargerð fyrir fyrirtæki hins opinbera sé enn í þróun í samvinnu við fyrirtækin. Því verði að hafa þann fyrirvara á talnagögnum að töluverð vinna á eftir að fara fram við að útfæra betri greiningu á umsvifum í starfsemi þeirra fimm ár fram í tímann. Hér þarf að huga að því að fyrirtæki í eigu hins opinbera starfa á markaði og eru því tekjur þeirra að einhverju leyti tengdar hagsveiflunni. Þrátt fyrir það gerir áætlunin ráð fyrir að opinber fyrirtæki standi undir meira en helmingi af afkomu opinberra aðila í heild yfir tíma áætlunarinnar. Í ljósi grunngildis um festu vill fjármálaráð árétta mikilvægi þess að vandað sé til áætlanagerðar. Þannig verði afkomumarkmið raunhæf og minni líkur á óvæntri atburðarás.

Samkvæmt innleiðingaráætlun laganna um opinber fjármál sem birt er á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins er stefnt að því að ljúka gerð almennrar eigendastefnu fyrir félög í eigu ríkisins í lok júní 2018. Fjármálaráð bendir á að í núverandi fjármálaáætlun er ekki fjallað um þessa innleiðingu. Hún er forsenda þess að hægt sé að skilgreina umsvif fyrirtækja hins opinbera og sætta þau við hagstjórnarleg markmið stjórnvalda.

Gagnsæi í framsetningu markmiða

Til að auka gagnsæi þyrfti að samræma framsetningu milli stefnu og áætlunar

Í ljósi gagnsæis er mikilvægt að fjármálaáætlunin sé sett fram með þeim hætti að auðvelt sé að bera hana saman við stefnumið fjármálastefnu og fyrri fjármálaáætlanir. Í fjármálastefnu er tafla þar sem árleg stefnumið um afkomu A-hluta ríkissjóðs, A-hluta sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu hins opinbera eru sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Í fjármálaáætlun 2019-2023 eru nokkrar töflur í meginmáli sem birta lykiltölur í fjármálum hins opinbera og opinberra aðila í heild. Þessar töflur eru ekki fullkomlega samræmdar. Tafla sem birtir lykiltölur í fjármálum hins opinbera (A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga) sýnir ekki heildarafkomu sem hlutfall af VLF. Þá er taflan ekki sundurliðuð á A-hluta ríkissjóðs annars vegar og sveitarfélög hins vegar, þrátt fyrir að slíkt sé gert í töflu í fjármálastefnu. Þá sundurliðun má þó finna í töfluviðauka. Í töflu sem sýnir lykiltölur fyrirtækja hins opinbera eru engar hlutfallstölur gefnar. Þó er til bóta að þessu sinni að tölur um áætlaða verga landsframleiðslu hvers árs má finna í viðauka.

Hér er áréttað að myndræn birting er ekki fullnægjandi fyrir þann ítarlega samanburð sem fjármálaráð þarf að framkvæma til að geta staðfest að fjármálaáætlun standist stefnumið fjármálastefnu. Æskilegt væri að birta sömu sundurliðun í fjármálastefnu og fjármálaáætlun til að auðvelda slíkan

samanburð. Þá má nefna að í stefnu er jafnan talað um heildarafkomu en í fjármálaáætlun er talað um heildarjöfnuð.

Sama gildir um framsetningu skulda. Í fjármálastefnu eru skuldir settar fram samkvæmt skilgreiningu skuldareglu laga um opinber fjármál. Sú skilgreining segir að draga skuli lífeyrisskuldbindingar, viðskiptaskuldir, sjóði og bankainnstæður frá brúttóskuldum. Það er hlutverk fjármálaráðs að staðfesta að skuldir samkvæmt skilgreiningu skuldareglu standist stefnumið fjármálastefnu. Eina taflan sem birtir skuldir samkvæmt skuldareglu og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er tafla í töfluviðauka sem sýnir eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs og gerir það samanburð erfiðan.

Áform um tekjur og útgjöld ríkissjóðs

Í framlagðri fjármálaáætlun er lýst áformum varðandi tekjur og gjöld ríkissjóðs á áætlunartímabilinu. Hér hafa úrbætur átt sér stað. Kaflinn er nokkuð ítarlegur, settar eru fram forsendur og verklagi lýst. Sundurliðun í tekjukafla hefur batnað og áformaðar breytingar og áætluð frávik frá grunndæmi (grunnsviðsmynd) eru sett fram með skýrum og skipulegum hætti. Þessi framsetning er mikilvægur þáttur í að auka gagnsæi.

Áframhaldandi útgjaldaaukning á áætlunartímabilinu

Markmið og helstu niðurstöður fjármálaáætlunar eru sett fram í ramma. Þar kemur fram að staða ríkissjóðs sé mun betri en verið hefur undanfarin ár og það sé að skila sér í betra lánshæfismati og lægri vaxtakostnaði. Einnig segir að traustari stöðu ríkissjóðs megi m.a. rekja til aðhalds í ríkisrekstrinum. Þó kemur einnig fram að útgjöld ríkissjóðs hafi aukist verulega undanfarin ár og stangast þetta að einhverju leyti á. Samkvæmt áætlun verður raunaukning rammasettra útgjalda 47 ma.kr. árið 2018 og er gert ráð fyrir um 34 ma.kr. raunaukningu á árinu 2019. Þar með er áætlað að raunaukning útgjalda ríkissjóðs verði um 12% yfir þessi tvö ár. Hér skal vísað til fyrri ábendinga fjármálaráðs um fordæmalausa útgjaldaaukningu síðustu ár. Þá má velta vöngum yfir því hvort þessi útgjaldaaukning hafi verið rétt tímasett ef hugað er að gildinu um stöðugleika. Þá skiptir máli hvort hún hafi verið varanleg eða tímabundin til að koma til móts við uppsafnaða eða tímabundna útgjaldaþörf.

Mikil aukning útgjalda í uppsveiflu samræmist ekki markmiði um stöðugleika

Spyrja má hvort æskilegt hefði verið að bæta afkomuna enn frekar í því góðæri sem verið hefur. Vangaveltur birtast um þetta í áætluninni þar kemur enda fram að út frá markmiðum um stöðugleika og í ljósi hins langa hagvaxtartímabils sem þjóðarbúið hefur gengið í gegnum hefði verið æskilegra að hafa meiri afgang á heildarafkomu hins opinbera en 1,5% af VLF árið 2017. Í álitsgerð fjármálaráðs með síðustu fjármálaáætlun kom fram að hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður hefur dregist saman síðan 2014.

Sett eru markmið um að nafnvirðisaukning heildarútgjalda ríkisins verði ekki meiri en 4,6% á ári að jafnaði. Gert er ráð fyrir að vöxtur frumgjalda verði ívið meiri en vöxtur frumtekna á fyrri hluta áætlunartímabilsins sem felur í sér að frumjöfnuður ríkissjóðs lækkar samsvarandi á móti. Þetta endurspeglar í raun og veru slökun á aðhaldi.

Skoða þarf forsendur um launaþróun

Gert er ráð fyrir að hlutfall samneyslu af vergri landsframleiðslu haldist svo til óbreytt út áætlunartímabilið. Í því sambandi má líta sérstaklega til þeirrar óvissu sem ríkir um framvindu launaþróunar. Launakostnaður vegur þungt í samneyslu. Bresti forsendur varðandi launaþróun eða fjölda starfa hjá hinu opinbera getur það haft þau áhrif að áætlanir um hlut samneyslu í VLF gangi ekki eftir. Slíkt getur reynt á þanþol stefnumiða fjármálastefnunnar.

Síðastliðin ár hafa ríkissjóði áskotnast talsverðir fjármunir vegna óreglulegra liða og einskiptistekna sem hafa komið til vegna uppgjörs á slitabúum banka og

stöðugleikaframlaga. Þessir fjármunir hafa farið í að niðurgreiða skuldir en einnig í að fjármagna útgjaldavöxt. Í áætlun kemur fram að ekki verði hægt að gera ráð fyrir að óreglulegar greiðslur komi inn á tekjuhlið í sama mæli og verið hefur. Því þarf svigrúm til útgjalda í auknum mæli að skapast af öflun tekna í hefðbundnum rekstri ríkissjóðs. Á sama tíma er tekjuhliðin veikt.

Næmnigreining um áhrif breyttra forsendna

Vegna áforma um aukningu rammasettra útgjalda og skattalækkana á sama tíma er gert ráð fyrir versnandi afkomu ríkissjóðs þegar líður á áætlunina. Markmið fjármálaáætlunar um afkomu ríkissjóðs er nálægt gólfi stefnunnar á öllu tímabili áætlunarinnar. Ekki má mikið út af bregða varðandi áætlaðan vöxt hagkerfisins til að ógna framvindu hennar. Hagvöxtur framtíðar er í eðli sínu óvissu háður og eykst sú óvissa eftir því sem lengra líður fram. Því ber að ítreka í ljósi grunngildis um varfærni að gerð sé næmnigreining á áhrifum frávika frá hagvaxtarspá á möguleika hins opinbera til að ná markmiðum sínum. Ef hagvöxtur verður lægri á áætlunartímabilinu en gert er ráð fyrir er hætt við að afkoman fari niður fyrir gólf stefnunnar.

Minni hagvöxtur hefur ekki sömu áhrif á tekjur og gjöld. Skatttekjur eru næmar fyrir breytingum í hagvexti. Ríkisútgjöld eru hins vegar tregbreytanlegri og gætu jafnvel aukist ef hagvöxtur verður minni en vænst var, t.d. vegna aukinna útgjalda í atvinnuleysistryggingakerfi og til félagslegra tilfærslna. Fjármálaráð ítrekar fyrri ábendingar um að töluleg stefnumið fjármálastefnu taki ekki mið af efnahagsframvindunni. Við slíkar aðstæður er hætt við að stefnumið sníði þröngan stakk í hagstjórninni sem geti unnið gegn stöðugleika.

Grunndæmi afkomu ríkissjóðs

Grunndæmi bætir gagnsæi

Nýtt vinnulag var tekið upp við gerð fjármálaáætlunar að þessu sinni. Vinnan við áætlunina fór í megindráttum þannig fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið vann í upphafi grunndæmi (grunnsviðsmynd) fyrir afkomu- og skuldaþróun fyrir ríkissjóð á tímabili áætlunarinnar. Grunndæmi tekjuhliðar er byggt á framreikningi á tekjuhlið ríkissjóðs miðað við gildandi lög og óbreytt skattkerfi og þar af leiðandi án allra fyrirhugaðra tekjuráðstafana. Grunndæmi útgjaldahliðar byggist á fjárlögum fyrir árið 2018 að teknu tilliti til mats fagráðuneyta á þróun fyrirliggjandi skuldbindinga innan sinna málefnasviða og þróun kerfislægra útgjalda á borð við fæðingarorlof og lífeyristryggingar. Grunndæmið er því án allra ráðstafana, þ.m.t. aðhaldsráðstafana eða ákvarðana um ný og aukin útgjöld. Í framhaldinu var ráðuneytunum falið að leggja fjárhagslegt mat á áformaðar aðgerðir ríkisstjórnarinnar í stjórnarsáttmálanum. Tafla 4 hér á eftir sýnir áætlaðar ráðstafanir í fjármálaáætlun, bornar saman við heildartekjur og heildarútgjöld. Markmiðið er að skýra betur stærð grunndæmis og sýna hlutfall fyrirhugaðra ráðstafana (breytinga) á tekjum og gjöldum af heildinni yfir áætlunartímabilið. Í ljósi gagnsæis hefði verið æskilegt að birta grunndæmið í töflu, en þó er til bóta að birta ráðstafanirnar eins og gert er í áætluninni.

Það er gagnlegt að skoða tölurnar í grunndæminu í samhengi við áform um ný og aukin útgjöld ríkissjóðs. Tafla 4 sýnir samanburð opinberra útgjalda grunndæmis og þeirra sem eru samkvæmt ákvörðun (e. discretionary), hér nefndar ráðstafanir. Áform um útgjaldaráðstafanir umfram grunndæmi, eru sem nemur 3,4% af heildarútgjöldum á árinu 2019. Þá er sett fram aðhaldskrafa sem samsvarar um 0,3% af upphæð heildarútgjalda sama ár, eða um 1/10 af áætlaðri útgjaldaaukningu. Á árinu 2023 eru ný og aukin útgjöld í hlutfalli við heildarútgjöld komin upp í 7,3% af heildarútgjöldum og aðhaldskrafan í 1,7%.

Á tekjuhlið er gert ráð fyrir að frumtekjur vaxi um 3,5–4,5% að nafnvirði á tímabilinu en að smám saman verði dregið úr skattbyrði og kemur það fram sem

niðurfærsla á tekjum miðað við grunndæmi. Á árinu 2023 hafa skatttekjur minnkað sem nemur 2,3% af heildartekjum vegna áætlaðra uppsafnaðra skattbreytinga.

Þegar litið er til einskiptis- og óreglulegra liða í ráðstöfunum er á fyrri hluta tímabils um að ræða auknar tekjur vegna umframarðgreiðslna. Fyrstu þrjú ár áætlunarinnar falla til samtals 22 milljarðar vegna tekjufærðra arðgreiðslna banka. Á árunum 2022–2023 eru hins vegar slíkar greiðslu að minnka miðað við grunndæmi.

Tafla 4: Áætluð áhrif ráðstafana í ríkisfjármálum 2019-2023 og samanburður við heildartekjur og heildargjöld

í ma.kr.	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Heildartekjur skv. rekstraryfirliti	890,8	929,2	968,1	1000,7	1046,0
Heildartekjur skv. grunndæmi	898,0	940,4	985,1	1023,1	1070,5
Breyttar skattaráðstafanir	**-7,2**	**-11,2**	**-17,0**	**-22,4**	**-24,5**
Skattaráðstafanir hlutfall af heildartekjum	-0,8%	-1,2%	-1,8%	-2,2%	-2,3%
Heildarútgjöld skv. rekstraryfirliti	862,2	902,0	942,5	972,4	1012,3
Heildarútgjöld skv. grunndæmi	836,2	866,5	894,5	924,9	955,3
Útgjaldaráðstafanir	**26,0**	**35,5**	**48,0**	**47,5**	**57,0**
þ.a. áhrif ákv. um ný og aukin útgjöld	29,0	43,5	61,0	62,5	74,0
Rekstrar og tilfærsluútgjöld	*20,5*	*28,0*	*36,0*	*47,0*	*57,5*
Fjárfesting	*8,5*	*15,5*	*25,0*	*15,5*	*16,5*
þ.a. aðhaldskröfur	-3,0	-8,0	-13,0	-15,0	-17,0
Ný og aukin útgjöld hlutfall af heildarútgjöldum	3,4%	4,8%	6,5%	6,4%	7,3%
Aðhaldskröfur hlutfall af heildarútgjöldum	-0,3%	-0,9%	-1,4%	-1,5%	-1,7%
Einskiptis/óreglulegir liðir	8,0	8,0	6,0	-3,6	-3,8
Samtals ráðstafanir í fjármálaáætlun...	-33,2	-46,7	-65,0	-69,9	-81,5
... með einskiptis/óreglulegum liðum	-25,2	-38,7	-59,0	-73,5	-85,3

Heimild: Fjármálaáætlun. Útreikningar fjármálaráðs.

Tekju- og skattastefna

Skatttekjur munu lækka

Í framlagðri áætlun er gerð ítarleg grein fyrir þeim skattaráðstöfunum sem fyrirhugaðar eru á áætlunartímabilinu. Í góðæri undanfarinna missera hafa skatttekjur aukist verulega en ekki er gert ráð fyrir áframhaldandi þróun í þá átt. Gert er ráð fyrir að skatttekjur og tryggingagjöld í grunndæmi hækki lítillega sem hlutfall af vergri landsframleiðslu milli áranna 2018 og 2019 en lækki í kjölfarið úr 27,9% árið 2019 í 27,2% árið 2023. Í áætlun kemur fram að þessi lækkun er vegna minni hagvaxtar og minnkandi skattstofna. Þegar tekið hefur verið tillit til skattkerfisráðstafana lækka skatttekjur sem hlutfall af VLF jafnt og þétt út allt áætlunartímabilið. Heildartekjur ríkissjóðs árið 2019 eru áætlaðar 891 ma.kr., eða sem nemur 31,1% af VLF, en á árinu 2023 er hlutfall heildartekna komið í 29,7%.

Nú er fyrirhuguð lækkun tryggingagjalds. Rökin fyrir lækkun tryggingagjalds eru þau að gjaldið standi nú undir meiru en hinum vinnumarkaðstengdu verkefnum sem því er ætlað að fjármagna. Tryggingagjald stendur undir þremur vinnumarkaðssjóðum en er einnig ætlað að standa undir kostnaði við önnur verkefni. Þar vegur þyngst fjármögnun á hluta af lífeyris- og slysatryggingum almannatrygginga. Einn þessara þriggja vinnumarkaðssjóða, atvinnuleysistryggingasjóður gegnir veigamiklu hlutverki í sjálfvirku sveiflujöfnunni. Huga má að því að festa það hlutverk í sessi. Slíkt fyrirkomulag stuðlar að því að vinna gegn hagsveiflunni og jafna áhrifin á heildareftirspurn.

Tryggingagjald á að styðja sjálfvirka sveiflujöfnun

Sveiflujöfnun atvinnuleysisbótakerfisins væri aftengd ef fjármögnun bótanna með atvinnutryggingargjaldi væri jafnan látin fylgja útgjaldastiginu. Með því móti myndi bótakerfið á hverjum tíma taka jafn mikið úr efnahagslífinu og veitt væri til þess án tillits til hagsveiflunnar. Slíkt gengur gegn hinni almennu sjálfvirku sveiflujöfnun og veikir styrk hennar og þarf að huga að í ljósi grunngildis um stöðugleika. Raunin hefur verið að breytingar á tryggingagjaldi hafa verið nokkuð tíðar frá síðustu aldamótum, bæði á heildargjaldinu og innbyrðis samsetningu þess til fjármögnunar á vinnumarkaðssjóðum, almannatryggingum og öðrum verkefnum. Framangreind sjónarmið hafa komið víða fram en þau kalla á heildarendurskoðun fyrirkomulags varðandi tryggingagjaldið.

Greina þarf samspil brottfarargjalds og sjálfbærni ferðaþjónustu

Fyrirhugað að frá og með 2020 verði lagt brottfarargjald á flugfarþega sem næmi 2,5 ma.kr. árlega í auknum tekjum til ríkissjóðs. Í rammagrein um brottfarargjald í áætluninni er sagt að umræða um brottfarargjald sé jafnan sett í samhengi við aukinn átroðning á helstu ferðamannastöðum og aukið álag á innviði landsins. Ekki er gerð frekari grein fyrir væntum áhrifum þessa gjalds á ferðaþjónustuna. Hér væri æskilegt að gera kvika greiningu á væntum áhrifum gjaldsins og hvort það er til þess fallið að bæta sjálfbærni ferðaþjónustu hvað umhverfið snertir.

Í forsendum tekjukafla er einnig gert ráð fyrir að árlega innheimtist 1 ma.kr. aukalega vegna bætts skatteftirlits og minni skattaundanskota án þess að gerð sé grein fyrir hvernig það mun verða framkvæmt. Þegar allar fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar hafa komið til framkvæmda á árinu 2023 eru áætluð tekjuáhrif þeirra samanlögð um 25 ma.kr. til lækkunar á tekjum ríkissjóðs á einu ári eða sem nemur 0,7% af VLF. Gert er ráð fyrir að lækkun skatta dragi úr þrýstingi á verðlag og verði að öðru óbreyttu til lækkunar á vísitölu neysluverðs.

Afkomutengd fjármálaregla

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálaáætlun byggð á fjármálastefnu og skilyrðum hennar. Samkvæmt afkomureglu skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálaáætlun uppfyllir afkomureglu laga um opinber fjármál. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að afkomureglan verði uppfyllt.

Rammi 2: Þjóðarsjóður

Í stjórnarsáttmála er boðuð stofnun Þjóðarsjóðs. Þar kemur fram að sjóðurinn verði fjármagnaður með arði af auðlindum landsins. Þar kemur einnig fram að hlutverk hans verði að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum. Jafnframt verði hlutverk sjóðsins að efla nýsköpun og styðja við vöxt og þroska sprotafyrirtækja. Þá verði hluti sjóðsins nýttur til átaks í uppbyggingu hjúkrunarrýma fyrir elstu kynslóðina. Umfjöllun um Þjóðarsjóður var einnig að finna í greinargerð með fjármálastefnunni.

Fjármálaráð hefur áður gefið það að álit að slíkur sjóður gæti orðið mikilvægur við stjórn opinberra fjármála en kallaði eftir frekari stefnumótun. Í þessu samhengi var bent á að mikilvægt væri að huga að því hvernig slík ófyrirséð áföll væru skilgreind. Þar var vísað til freistnivanda sem geta fylgt slíkum sjóðum og stjórnvöld hvött til að sýna varfærni.

Umfjöllun um Þjóðarsjóð er að finna á þremur stöðum í áætluninni: Í kaflanum um efnahagshorfur segir að fyrirhuguð sé stofnun Þjóðarsjóðs, sem ætlunin er að fjármagna með auknum arðgreiðslum frá Landsvirkjun, og er honum ætlað að safna upp og ávaxta fé til að milda veruleg fjárhagsleg áföll á ríkissjóð sem til eru komin vegna ófyrirséðra atburða. Í 4. kafla um fjármál ríkissjóðs birtist það stefnumið að hugað verði að uppbyggingu Þjóðarsjóðs til að mæta ófyrirséðum áföllum sem fjármagnaður verður með reglulegum arðgreiðslum félaga í ríkiseigu. Hér virðist fjármögnun sjóðsins eiga að byggja á breiðari grunni. Í sviðsmynd tvö er síðan gert ráð fyrir fyrir að um 50 ma.kr. fari í uppbyggingu Þjóðarsjóðs með ráðstöfun á hluta söluandvirðis eigna sem eru óreglulegar tekjur.

Miðað við þær fjárhæðir sem hér um ræðir verður að kalla eftir skýrari stefnumótun með vísun í grunngildi um gagnsæi og festu. Rannsóknir sýna að tryggingasjóðir geta búið til annarlega hvata og því mikilvægt að hugað sé að grunngildi um varfærni. Samkvæmt upplýsingum sem fjármálaráð hefur fengið hefur sérfræðinganefnd um stofnun stöðugleikasjóðs verið að störfum frá því snemma á árinu 2017. Nefndin hefur unnið að því að semja drög að lagafrumvarpi um Þjóðarsjóðinn og verður unnið að nánari útfærslu þess af hálfu stjórnvalda með það að markmiði að leggja það fram. Samkvæmt fyrirliggjandi tillögum er gert ráð fyrir að sjóðurinn varðveiti og ávaxti tekjur af auknum arðgreiðslum frá orkuvinnslufyrirtækjum í eigu ríkisins og gegni því megin hlutverki að verða eins konar áfallavörn þegar ríkissjóður verður fyrir fjárhagslegri ágjöf í tengslum við meiri háttar ófyrirséð áföll á þjóðarhag. Einnig liggja fyrir áform af hálfu stjórnvalda um að nýta hluta af þessum arðgreiðslutekjum til að styðja við nýsköpun í atvinnulífinu og til að auka við fjármagn til uppbyggingar á hjúkrunarrýmum.

5. Efnahagur í opinberum rekstri

Í umfjöllun um eignir og skuldir hins opinbera í framlagðri fjármálaáætlun er megináherslan á skuldahlið efnahagsreikningsins en lítill gaumur gefinn að eignahliðinni og þannig heildarþróun efnahags. Þó er ljóst af greinargerðinni í heild að áhersla á uppbyggingu innviða muni fela í sér viðhald og fjárfestingu í sameiginlegum eignum hins opinbera.

Í öðrum tölulið 5. gr. laga um opinber fjármál segir að fjármálaáætlun skuli skiptast í markmið um afkomu og efnahag hins opinbera í heild og áætlun um þróun efnahags, þ.e. breytingar á eignum og skuldum. Umfjöllun um fjármál hins opinbera í heild í fjármálaáætlun er stutt og almenn. Ekki er að finna ítarlega greiningu á þróun eigna hins opinbera í heild en í töfluviðauka má sjá tölulega áætlun um þróun efnislegra fjárfestinga sem er til mikilla bóta. Þá er í töfluviðauka einnig að finna yfirlit um þróun peningalegra eigna og skulda ríkissjóðs yfir tímabil áætlunarinnar.

Eignir

Í fjármálaáætlun er að finna yfirlit um efnahag opinberra aðila í heild, þ.e.a.s. hið opinbera og fyrirtæki í eigu hins opinbera. Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna aukningu í hreinni eign. Þá er gert ráð fyrir að heildarskuldir lækki verulega, bæði hjá hinu opinbera og fyrirtækjum þess. Eins og fram kemur í umfjöllun um opinber fyrirtæki er áætlanagerð um starfsemi þeirra í heild fimm ár fram í tímann ennþá í þróun. Því þarf að hafa fyrirvara á því að eftir er að leggja meiri vinnu í að bæta áætlanagerð um hlut þeirra í heildarafkomu opinberra aðila.

Efnislegar eignir opinberra aðila í heild eru áætlaðar 2.810 ma.kr. í árslok 2018 og er áætlað að þær vaxi í 3.413 ma.kr. í árslok 2023. Þetta eru töluvert hærri upphæðir en í fjármálaáætlun 2017-2022 sem lögð var fram fyrir ári síðan. Peningalegar eignir opinberra aðila í heild lækka um 83 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar, úr 966 ma.kr. árið 2018 í 883 ma.kr. árið 2023. Heildarskuldir opinberra aðila í heild lækka á tímabilinu úr 2.569 ma.kr. í 2.482 ma.kr., sem samvarar lækkun um 87 ma.kr. Í heildina eykst hrein eign um 608 ma.kr. en sú aukning er að mestu er tilkomin vegna aukningar á efnislegum eignum. Þessar fjárhæðir eru allar á hlaupandi verðlagi.

Flestar eignir í eigu hins opinbera skila ekki beinum arði í peningalegum greiðslum. Engu að síður skila sum fyrirtæki í eigu opinberra aðila umtalsverðum peningalegum arði til ríkis og sveitarfélaga. Til þeirra teljast m.a. fjármálastofnanir í opinberri eigu. Þannig er áætlað að um 14 ma.kr. komi frá þeim á næsta ári, af alls um 20 ma.kr. reglulegum heildararðgreiðslum félaga í eigu ríkisins. Í útreikningum á arðgreiðslum í áætluninni er miðað við 40% útgreiðsluhlutfall og 8,5% arðsemi eigin fjár samkvæmt viðmiðum Bankasýslu ríkisins. Viðbótararðgreiðslur færast utan afkomu samkvæmt GFS staðli og hafa áhrif á peningalega eign. Áætlað er að þeim viðbótargreiðslum verði að mestu varið til niðurgreiðslu skulda. Arðgreiðslur af reglulegri starfsemi í ofangreindu samhengi færast um afkomu ríkissjóðs.

Ef litið er til hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga má sjá að brúttó fjárfestingar í efnislegum eignum eru áætlaðar um 90 ma.kr. á yfirstandandi ári. Áætlunin gerir ráð fyrir að fjárfest verði fyrir rúma 103 ma.kr. 2019 og eykst sú upphæð í 120 ma.kr. árið 2021 þegar fjárfesting nær hámarki. Alls er um að ræða 564 ma.kr. heildarfjárfestingu hins opinbera reiknað saman á verðlagi hvers árs yfir fimm ára tímabili áætlunarinnar. Þar af er 43% upphæðarinnar tilkominn vegna afskrifta en fastafjárútgjöld verða um

58-71 ma.kr. á verðlagi hvers árs yfir tímabilið. Þetta er aukning frá síðustu áætlun sem endurspeglar breyttar áherslur.

Áhugavert verður að fá stofn-efnahagsreikning sem fyrst birtist síðar á þessu ári

Hvað A-hluta ríkissjóðs varðar, þá liggur stofnefnahagsreikningur ríkisins ekki enn fyrir, en samkvæmt bráðabirgðaákvæði laganna verður hann lagður fram í ríkisreikningi fyrir árið 2017 síðar á þessu ári. Mat á virði efnislegra eigna ríkisins byggir nú á þjóðarauðsmati Hagstofu Íslands.

Í fjármálaáætluninni er ekki að finna sundurliðað yfirlit um fyrirhugaða eignasölu ríkisins. Í tveimur sviðsmyndum eru skoðuð áhrif mögulegrar sölu á eignarhlutum í Íslandsbanka annars vegar og Landsbanka hins vegar á þróun heildarskulda og vaxtajafnaðar. Nefnt er að slík sala myndi auka útgjaldasvigrúm með bættum vaxtajöfnuði, enda er gert ráð fyrir að söluandvirðinu verði ráðstafað til niðurgreiðslu skulda, viðbótargreiðslu inn á lífeyrisskuldbindingar og til uppbyggingar Þjóðarsjóðs. Ekki er rætt frekar hvort eða hvenær möguleg sala á eignarhlutum ríkisins í bönkunum mun eiga sér stað. Í sviðsmynd við grunndæmi fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir áhrifum af óreglulegu fjárinnstreymi í formi arðgreiðslna og sölu af eignarhlutum í bönkunum.

Fjárfestingar

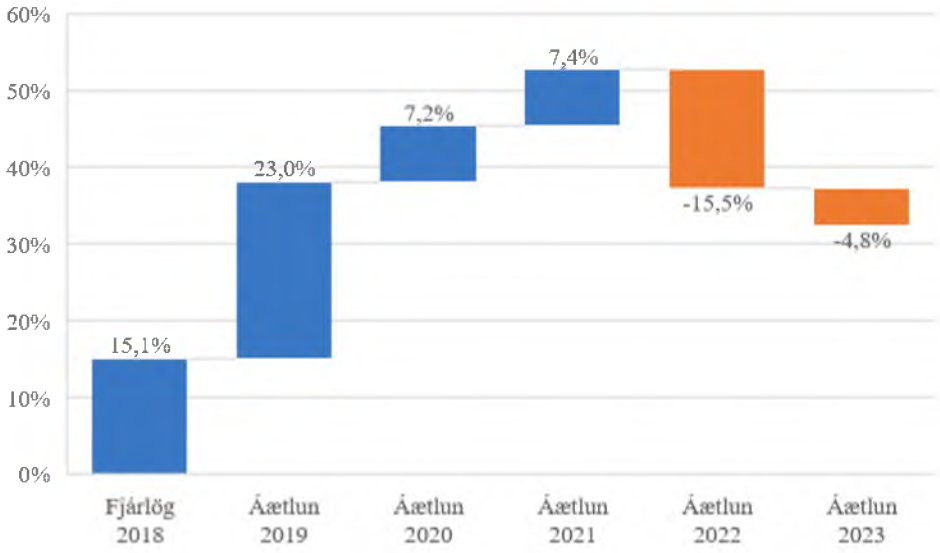
Nauðsyn á innviðafjárfestingu birtist í breyttri markmiðasetningu stjórnvalda

Nauðsyn á innviðafjárfestingu vegna niðurskurðar í kjölfar efnahagshrunsins birtist í breyttri markmiðasetningu stjórnvalda í síðustu fjármálastefnu. Sé slík fjárfesting látin sitja á hakanum er hætt við að það komi á endanum niður á framleiðni og þar með lífskjörum auk sjálfbærni innviða. Um leið krefjast grunngildi að gætt sé að stöðugleika. Til skamms tíma hafa öll útgjöld áhrif á eftirspurn en áhrifin eru ólík og arðsöm fjárfesting sem byggir á hagkvæmri forgangsröðun mun til meðallangs tíma auka framleiðni sem aftur dregur úr framleiðsluspennu og styður þannig við stöðugleika að öðru óbreyttu.

Mynd 6 sýnir hlutfallsbreytingu á fjárfestingu málefnasviða á föstu verðlagi milli ára.

Mynd 6. Hlutfallsbreytingar fjárfestinga milli ára

Breytingar á útgjöldum til fjárfestinga málefnasviða á verðlagi 2018 skv. IPSAS staðli



Heimild: Fjármálaáætlun. Útreikningar fjármálaráðs

Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að fjárfesting ríkissjóðs aukist um 15% frá fyrra ári og aukningin er enn meiri á fyrsta ári áætlunarinnar, eða um 23%. Eftir

það fer aukningin minnkandi og undir lok áætlunartímabilsins þegar sérstöku átaki í uppbyggingu samgönguinnviða lýkur fer framlag til fjárfestingar málefnasviðanna minnkandi á ný.

Í fjármálaætluninni segir að nota eigi útgjaldasvigrúm sem myndast hefur á síðustu árum til að styrkja innviði eftir því sem líður á tímabilið, en um leið er lögð áhersla á að útgjaldastefnan tryggi velferðarþjónustu á breiðum grunni og stuðli að samfélagslegri sátt. Ekki er alltaf ljóst hvernig hugtakið innviðir er skilgreint og þar með hvort fyrirhuguð fjárfesting sé einungis efnisleg fjárfesting eða ekki. Slík aðgreining hefur þýðingu fyrir aðhaldsstig og þar með stöðugleika. Almennt má segja að heppilegt væri að hafa skilgreiningar á hugtökum í áætluninni skýrar.

Áætluð heildarframlög til fjárfestinga málefnasviða ríkissjóðs eru 338 milljarðar á verðlagi ársins 2018 yfir tímabil áætlunarinnar. Taflan hér að neðan sýnir útgjöld til helstu fjárfestinga málaflokka í stærðarröð. Stærsti útgjaldaliðurinn er samgöngumál en í hann verður varið samtals 124 ma.kr. á áætlunartímabilinu. Hluti af umframarðgreiðslum sem ríkissjóði falla í skaut af eign sinni í fjármálafyrirtækjum eða samtals 16,5 ma.kr. verður ekki varið til skuldalækkunar heldur til uppbyggingar samgönguinnviða. Þessar tímabundnu greiðslur falla til á fyrstu þremur árum áætlunarinnar eins og sjá má í töflunni hér að neðan.

Tafla 5: Samantekið yfirlit helstu fjárfestinga á tímabili áætlunarinnar

Fjárfestingar málefnasviðaá rekstrargrunni, m.kr. á verðlagi 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Samtals áætlun 2019-2023
Málefnasvið 11: Samgöngu- og fjarskiptamál	27.869	27.224	27.087	21.059	21.041	**124.280**
Málefnasvið 23: Sjúkrahúsþjónusta	10.231	14.243	19.483	16.074	14.638	**74.669**
Málefnasvið 7: Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	10.487	10.352	10.190	10.109	10.029	**51.167**
Málefnasvið 25: Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	2.972	4.639	6.058	5.305	5.305	**24.278**
Málefnasvið 9: Almanna- og réttaröryggi	2.333	3.332	3.332	3.332	3.332	**15.661**
Málefnasvið 1, 3, 5: Alþingi, æðsta stjórnsýsla og eignaumsýsla	2.452	3.522	2.982	2.115	843	**11.913**
Málefnasvið 18, 20, 21: Menning, framhaldsskóla og háskólastig	2.450	2.593	2.240	1.614	1.396	**10.293**
Málefnasvið 31: Húsnæðisstuðningur	3.737	1.611	1.581	1.566	1.551	**10.046**
Málefnasvið 17: Umhverfismál	1.658	1.561	1.393	1.378	1.363	**7.353**
Málefnasvið 13, 14: Sjávarútvegur og ferðaþjónusta	1.340	1.324	1.309	1.302	1.294	**6.569**
Málefnasvið 24, 29 og 34: Ýmislegt	559	472	463	458	453	**2.404**
Samtals	**65.528**	**70.400**	**75.656**	**63.855**	**60.792**	**338.635**

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Breytingar á uppgjörsfyrirkomulagi varðandi fjárfestingar gera samanburð á fjárfestingastigi aftur í tímann erfiðan. Í fjármálaáætlun 2018-2022 var gert ráð fyrir að fjárfestingastig yrði á bilinu 1,3-1,8% af VLF en þar sem kostnaður vegna rannsókna og þróunar hefur nú verið felldur undir fjárfestingu má gera ráð fyrir að fjárfestingastigið hækki um 0,5% af landsframleiðslu, eins og kemur fram í áætlun. Fjárfestingastig fyrri áætlunar myndi því samræmast fjárfestingu upp á 1,8-2,3% af VLF miðað við nýja uppgjörsfyrirkomulagið. Í framlagðri áætlun er gert ráð fyrir að fjárfestingastig verði á bilinu 2,0-2,6% af VLF á tímabilinu 2019-2023. Þrátt fyrir þá aukningu sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan er fjárfestingastig ennþá lágt miðað við meðaltal áranna 1997-2007. Sagt er í áætlun að það fjárfestingastig hafi að öllum líkindum verið of hátt, en fjármálaráð bendir á að kanna þurfi slík framvindubrot nánar. Ef arðsemismat réði för varðandi áform um fjárfestingar og litið væri til þess að raunvextir eru nú í sögulegu lágmarki myndi það að öðru óbreyttu leiða til þess að fjárfestingar væru nú arðsamari en áður.

Mikilvægt er að áætla fjárfestingarþörf reikna arðsemi fjárfestinga og meta áhrif

Fjármálaráð ítrekar ábendingar úr fyrri álitum um mikilvægi þess að áætla fjárfestingaþörf, reikna áætlaða arðsemi fjárfestinga, meta áhrif þeirra á aðra

þætti hagstjórnar eins og byggðasjónarmið og forgangsraða í samræmi við settar áherslur. Þannig lægi ljóst fyrir við ákvarðanatöku hvaða verkefni skila mestu til samfélagsins og hvaða áhrif ólík verkefni hafa á þenslu. Framlagning slíkrar greiningar myndi auka gagnsæi og festu í opinberum fjármálum og niðurstaða hennar myndi stuðla að stöðugleika.

Skuldir

Mikill árangur hefur náðst í niðurgreiðslu skulda

Óumdeilanlegt er að mikill árangur hefur náðst í niðurgreiðslu skulda hins opinbera á síðastliðnum árum, sérstaklega skulda ríkisins. Skuldir sem hlutfall af vergri landsframleiðslu munu lækka umtalsvert yfir tímabil áætlunarinnar ef hún gengur eftir. Í töflu 6 má sjá samanburð markmiða áætlunar um lækkun skulda við stefnumið fjármálastefnu 2018-2022. Ljóst er að framlögð áætlun miðar að því að gera gott betur en stefnan kveður á um. Skuldir hins opinbera skv. skilgreiningu skuldareglu verða ef áætlunin gengur eftir komnar niður í 21,6% af VLF árið 2023 og skuldir ríkissjóðs niður í 16,7% af VLF.

Tafla 6: Samanburður hlutfalli skulda af VLF skv. fjármálaáætlun 2019-2023 og fjármálastefnu 2018-2022 (í svigum)

Hlutfall skulda af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hið opinbera, A-hluti						
Skuldir*	30,7 (33,8)	29,1 (31,0)	27,6 (28,5)	24,0 (27,3)	22,7 (25,0)	21,6
þar af ríkissjóður, A-hluta	24,0 (27,5)	22,8 (25,0)	21,7 (23,0)	18,5 (22,0)	17,5 (20,0)	16,7
þar af sveitarfélög, A-hluta	6,8 (6,3)	6,3 (6,0)	5,9 (5,5)	5,5 (5,3)	5,2 (5,0)	4,9
Opinberir aðilar í heild						
Skuldir*	56,6 (59,8)	53,0 (55,0)	49,0 (50,5)	44,1 (48,3)	41,7 (45)	40,6
þar af hið opinbera, A-hluta	30,7 (33,8)	29,1 (31,0)	27,6 (28,5)	24,0 (27,3)	22,7 (25,0)	21,6
þar af fyrirtæki hins opinbera	25,9 (26,0)	23,9 (24,0)	21,5 (22,0)	20,0 (21,0)	18,9 (20,0)	18,9

** Skilgreindar samkvæmt skuldareglur 7. greinar laga um opinber fjármál*

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands. Útreikningar fjármálaráðs.

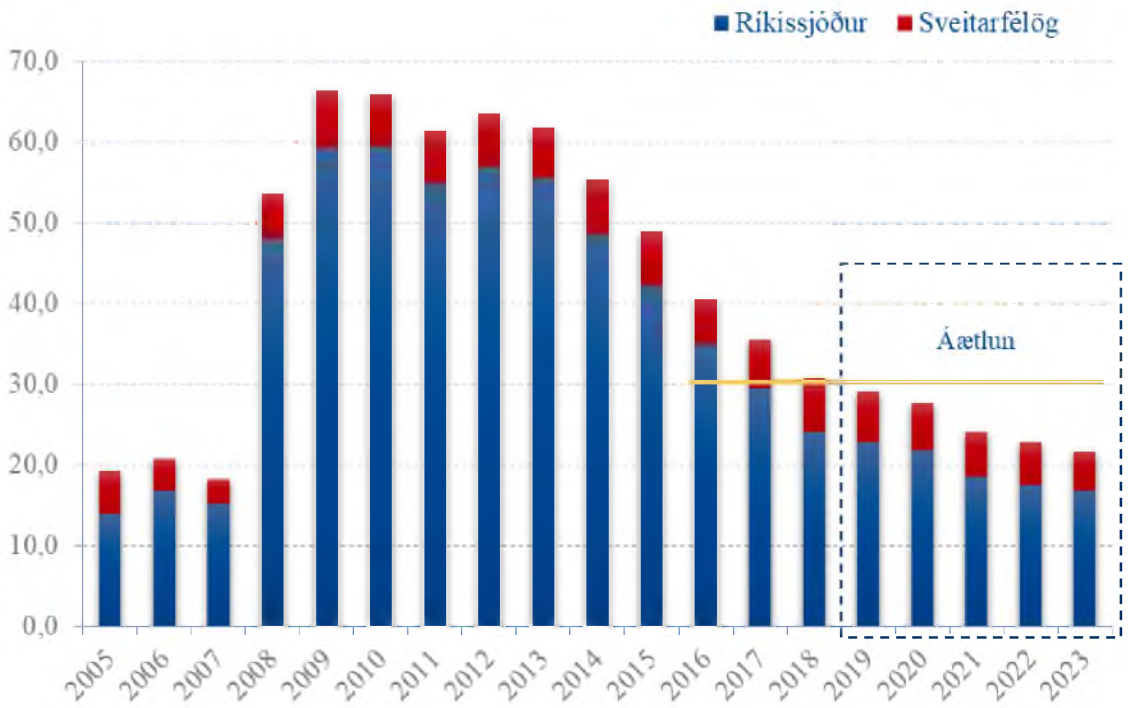
Stefnumiði um skuldir hins opinbera verður ekki náð með jákvæðri afkomu eingöngu. Hagvöxtur og óreglulegar/einskiptistekjur skýra megnið af þeim árangri sem fyrirhugaður er. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að um 120 ma.kr. af óreglulegu fjárstreymi verði varið til skuldalækkunar á árunum 2019 til 2023. Skuldahlutfallið skv. skuldareglu mun ennfremur lækka vegna vaxtar landsframleiðslunnar og að lokum má reikna með framlagi afkomu hins opinbera til skuldalækkunar.

Hægt er að sundurliða gróflega þessa lækkun skuldahlutfalls hins opinbera miðað við framlag þeirra þriggja þátta sem ætlað er að muni ráða þessari þróun. Skuldahlutfallið mun samkvæmt áætlun lækka um þriðjung á tímabilinu 2019-2023, þ.e. úr 30,7% í 21,6%. Áætlaður vöxtur VLF á tímabili áætlunar er 13,7% sem felur í sér áætlun um hvernig nefnarinn, þ.e. VLF, þróast. Samkvæmt þessu mun teljarinn, þ.e. skuldir, einnig lækka um 20% sem er samanlagt framlag afkomu og liða utan afkomu. Ekki liggur fyrir skýr skipting milli þessara liða.

Þróun skuldahlutfalls er háð óvissu um hagvaxtarþróun

Þróun skuldahlutfallsins er háð óvissu um raunverulegan hagvöxt framtíðar. Þá ákvarðast upphæð óreglulegra arðgreiðslna af stjórnum viðkomandi fyrirtækja og endanlegt söluverðmæti þeirra eigna sem ætlað er að nota til skuldalækkunar fer eftir aðstæðum á markaði.

Mynd 8: Skuldir hins opinbera (skv. skilgreiningu skuldareglu) sem % af VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Skuldir hins opinbera eru ekki stórt áhyggjuefni nú um stundir

Skuldir hins opinbera eru ekki stórt áhyggjuefni nú um stundir, þó hlutfallsleg vaxtagjöld séu enn há í alþjóðlegum samanburði. Ýmsar vísbendingar eru um að hin nýju lög um opinber fjármál hafi skapað aga um ríkisfjármál og hagstjórn, en enn skortir þó á samþættingu við aðra opinbera aðila, bæði sveitarfélög og fyrirtæki hins opinbera. Ljóst er að áhersla hefur verið á stöðugleika og sjálfbærni en einnig þarf að huga að festu og gagnsæi.

Umfjöllun um skuldir ríkissjóðs er um margt gagnsærri og ítarlegri en áður

Umfjöllun um skuldir ríkissjóðs er um margt gagnsærri og ítarlegri en í fyrri áætlun. Í rammagrein er fjallað um markvissa stýringu erlendra lána. Í greininni er atburðarás lánsfjármögnunar ríkisins frá falli fjármálakerfisins rakin. Gerð er grein fyrir hvernig samsetning uppruna skulda ríkissjóðs tók breytingum milli 2012 þegar skuldir stóðu sem hæst og 2017. Þá er lýst áframhaldandi markmiðum hvað varðar niðurgreiðslu skulda og ráðstöfunum langt út yfir tímabil áætlunarinnar. Stefna í lánamálum kemur fram ásamt fyrirhugaðri skuldaþróun ríkissjóðs og þróun vaxtajafnaðar. Þá er ennfremur að finna tvær sviðsmyndir umfram grunndæmi þar sem lýst er áhrifum mögulegrar sölu eigna á þróun skulda og vaxtajafnaðar.

Þegar hugað er að því hvernig framsetningu kaflans mætti bæta þá væri til að mynda hjálplegt að veitt væri betri yfirsýn yfir verðmæti þeirra eigna sem eru til reiðu þegar sviðsmynd fyrir mögulega sölu er skoðuð. Þá væri líka hjálplegt að dregnir væru fram óvissu- og áhættuþættir varðandi framgang áformanna varðandi skuldalækkunina.

Vaxtagjöld

Afleiðing af lækkun skulda er lægri vaxtakostnaður. Reiknað er með að vaxtakostnaður hins opinbera muni lækka bæði í rauntölum og sem hlutfall af VLF á tímabili áætlunarinnar. Vaxtakostnaður ríkissjóðs sem hlutfall af VLF var um 2,2% árið 2017 og stefnt er að því að hann verði komin í 1,2% á síðasta

ári áætlunarinnar 2023. Lægri vaxtakostnaður stuðlar að aukinni sjálfbærni hvað varðar skuldbindingar ríkisins.

Vaxtabyrðin er enn há í alþjóðlegum samanburði þó skuldir séu lágar

Meginþorri lána ríkissjóðs er tekinn á innlendum markaði þar sem vaxtastigið er mun hærra en á alþjóðlegum mörkuðum. Hlutfall vaxtakostnaðar er enn hátt í sögulegu samhengi og í alþjóðlegum samanburði. 87% af heildarskuldum eru innlendar en 13% erlendar. Í áætlun kemur fram að hlutfall vaxtagjalda af innlendum ríkisskuldabréfum og víxlum af heildarvaxtagjöldum fari hækkandi með aukinni uppgreiðslu erlendra lána. Hlutfallið sem var 73% árið 2017 hækkar í 85% árið 2018 og upp í 88% árið 2019.

Togstreita getur myndast milli grunngildis um sjálfbærni og skuldareglna

Í samræmi við markmið um hagkvæma nýtingu á fjármagni ríkissjóðs og framtíðarsýn um minni áhættu mætti auka gagnsæi varðandi æskilegt hlutfall erlendra skulda. Fram kemur að stefnt sé að því að endurfjármagna útistandandi skuldir þegar tækifæri gefast á betri vaxtakjörum. Fjallað er um að aukinni festu í efnahagsmálum og lækkun skulda hafi fylgt bætt lánshæfismat Íslands. Það leiðir að öðru óbreyttu til betri vaxtakjara. Vaxtastig erlendis hefur verið lántakendum sérlega hagstætt síðustu misseri en þó er ekki gerð nánari útlistun á því hvernig möguleg endurfjármögnun erlendis gæti lækkað vaxtakostnað enn frekar. Þess bera að geta að vegna uppgjörs í samræmi við GFS staðalinn eru nú reiknaðir vextir á lífeyrisskuldbindingar hluti af heildar vaxtagjöldum en umfjöllunin hér að ofan sneri að gjaldfærðum vöxtum.

Sjálfbærni

Skuldastaða og grunngildi um sjálfbærni eru nátengd

Umfjöllun um skuldir hins opinbera vekja óhjákvæmilega upp spurningar um sjálfbærni. Í greinargerð með gildandi fjármálastefnu er því haldið fram að fjármálastefna teljist sjálfbær ef tekjur standa undir útgjöldum og þannig þurfi ekki að koma til skuldsetningar til lengri tíma litið. Í því felst að langtímaskuldbindingar aukast ekki. Sjálfbærni skulda er ekki áhyggjuefni um þessar mundir þar sem skuldir hins opinbera sem hlutfall af VLF fara nú lækkandi ef áætlanir ganga eftir. Fyrirferð umfjöllunar um grunngildið sjálfbærni í tengslum við skuldir hins opinbera er því ekki jafn mikil og ella. Í þessu samhengi ber þó að nefna að lakari vaxtakjör hér en annars staðar og fyrirferð vaxtagjalda í útgjöldum hins opinbera felur í sér byrðar.

Horfa verður til skuldsetningar í ljósi þeirra verkefna sem skuldirnar eru notaðar til að fjármagna

Grunngildið sjálfbærni er opið fremur en afmarkað í lögunum um opinber fjármál. Í lögunum segir að hugtakið feli í sér að hið opinbera geti ávallt staðið undir vaxtabyrði skuldbindinga sinna og að ekki séu lagðar ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Ósanngjarnar byrðar er gildishlaðið hugtak og kallar á frekari skoðun í framtíðinni. Þá segir í áætluninni um grunngildið að það feli í sér að hver kynslóð lifi ekki á kostnað annarra kynslóða. Þá er mikilvægt að huga að samspili skulda- og eignahliðar efnahagsreiknings hins opinbera í heild. Áhersla á skuldalækkun má ekki rýra gæði eigna. Samkvæmt áætluninni verður ráðist í fjárfestingu og viðhald eigna. Ekki er hægt að meta hvort þær fjárfestingar séu fullnægjandi til að koma í veg fyrir rýrnun eigna. Spurningunni um hvað telst ákjósanleg skuldsetning hefur ekki verið svarað. Horfa verður til skuldsetningar í ljósi þeirra verkefna sem skuldirnar eru notaðar til að fjármagna. Skuldsetning telst þannig skynsamleg ef arðsemi hennar stendur undir fyrirhuguðu verkefni þ.e. er meiri en kostnaður vegna fjármögnunar og eykur þar með verðmæti í samfélaginu. Í þessu samhengi er vísað til fyrri umfjöllunar um arðsemismat verkefna.

Grunngildið um sjálfbærni og hinar tölusettu skuldareglur leiða hugann að togstreitu sem getur myndast þeirra á milli þegar hugað er að arðsömum fjárfestingum.

Skuldareglur

Ef áætlunin gengur eftir verður ekki heimilt að auka skuldahlutfall yfir 30%

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálaáætlun og markmið hennar samrýmist fjármálareglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 2. tölulið 7. gr. segir að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskipta–skuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum skuli vera lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Samkvæmt fjármálaáætlun verður hlutfallið komið undir 30% viðmiðið fyrir lok árs 2019 og fjármálaráð staðfestir þar með að samkvæmt áætluninni muni lækkun skuldahlutfallsins uppfylla töluleg skilyrði 3. töluliðs 7. gr. Ef áætlunin gengur eftir verður ekki heimilt að fara aftur með skuldahlutfall upp fyrir 30%. Með því verður 3. töluliður 7. gr. laganna, svokölluð skuldalækkunarregla, í raun óvirk.

6. Fjármál sveitarfélaga

Skýrt er tekið fram í lögum um opinber fjármál að fjármálaáætlun skuli taka jafnt til fjármála ríkis og sveitarfélaga, eins og nafn laganna ber með sér. Sveitarfélögin eru enda umfangsmikil í rekstri hins opinbera. Útgjöld þeirra eru um 31% af heildarútgjöldum hins opinbera og skuldir þeirra nema um 14% af heildinni. Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögunum er tæplega 21 þúsund að meðtöldum stöðugildum í B-hluta en fjöldi stöðugilda hjá ríkinu er um 17 þúsund.

Tilhneigingar hefur gætt til að leggja meiri áherslu á ríkisfjármál en fjármál sveitarfélaga í hagstjórn

Hvað varðar stöðu fjármála sveitarfélaga í þeirri fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar má benda á að áferð og ásýnd þess kafla er fjallar um efnið er ólík þeirri sem finna má um önnur umfjöllunarefni áætlunarinnar. Umfjöllunin er aðallega fólgin í lýsingu á framtíðaráætlunum er varða tekjur og gjöld, útfrá gefnum forsendum í hagspá og útfrá samkomulagi aðila. Lítið fer fyrir greiningum, svo sem hvað varðar útgjalda- og tekjuáætlanir og fjárfestingarþörf. Þetta skýrist hugsanlega að einhverju leyti af því að fjármálaáætlun er að stærstum hluta unnin í stjórnarráðinu. Þegar kemur að áætlunum um fjármál sveitarfélaga þá liggja upplýsingar um þau hjá sveitarfélögunum sjálfum. Þessi ósamhverfni endurspeglast í framsetningu og umræðu um þennan þátt í opinberum fjármálum.

Samráð ríkis og sveitarfélaga

Eins og fjármálaráð hefur áður bent á í álitum sínum skiptir miklu að gott samráð sé milli ríkis og sveitarfélaga þegar kemur að mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, enda er í 11. gr. laganna kveðið á um formlegt og reglulegt samstarf á þessu sviði.

Um nokkurt skeið hefur skipulega verið unnið að því að efla samstarf sveitarfélaga og ríkisins og nýlega skrifuðu fulltrúar þessara aðila undir nýtt samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2019–2023. Samkomulagið felur í sér sameiginlegan skilning á markmiðum ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum.

Bæta þarf áhættumat og sviðsmyndagreiningar

Sérstaklega er tekið fram í samkomulaginu sá sameiginlegi skilningur aðila að efla þurfi hagstjórnarþátt opinberra fjármála og er í því sambandi sérstaklega bent á að bæta þurfi áhættumat og sviðsmyndagreiningar. Auk þess megi bæta forsendur ákvarðana um afkomumarkmið og þróa samspil opinberra fjármála og peningastefnunnar. Er það vel að slík formfesta sé komin á samstarf þessara stjórnsýslustiga og standa vonir fjármálaráðs til að samstarfið verði þróað enn frekar.

Í fyrrnefndu samkomulagi kemur fram sá sameiginlegi skilningur aðila að þrátt fyrir að horfur séu á að dragi úr hagvexti á næstu árum sé enn til staðar eftirspurnarþensla og þensla á vinnumarkaði. Miklu skipti, við þessar aðstæður, að launahækkanir skili sér í hærri kaupmætti en stuðli ekki að óstöðugleika. Þá sé nauðsynlegt að leggja áherslu á aðhald í opinberum fjármálum nú til að rúm verði til staðar þegar dregur úr þenslu. Sameiginleg áhersla verði því lögð á að borga niður skuldir frekar en að auka fjárfestingar eða lækka skatta. Bent er á að samkvæmt hagspám muni verða aukið rúm fyrir fjárfestingar á seinni hluta tímabils fjármálaáætlunar.

Samkomulagið kveður á um afkomumarkmið, skuldamarkmið og markmið varðandi launaþróun og fjárfestingar.

Þannig er stefnt að því að bæði heildarafkoma A-hluta hins opinbera og fyrirtækja hins opinbera, verði jákvæð öll árin 2019-2023. Jafnframt að

heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga verði jákvæð um 0,2% af VLF yfir sama tímabil og stuðli þannig að efnahagslegum stöðugleika. Þessi áætlun gerir þannig ráð fyrir mjög stöðugri afkomu af rekstri A-hluta sveitarfélaga á næstu árum en hún hefur sveiflast töluvert í gegnum tíðina eins og sjá má á meðfylgjandi mynd.

Mynd 9. Tekjuafgangur/halli af rekstri sveitarfélaga 1990-2017

Heimild: Hagstofa Íslands.

Sögulega hafa verið miklar sveiflur í afkomu sveitarfélaga

Gert er ráð fyrir stöðugri afkomu fyrirtækja sveitarfélaganna (B-hluta) á næstu árum og að hún muni að jafnaði vera jákvæð og um 0,1-0,2% af VLF á tímabilinu.

Hvað varðar áætlanir um þróun launakostnaðar er miðað við núverandi kjarasamninga, en varðandi framhaldið eftir að þeim lýkur er gengið út frá að launakostnaður fylgi sjálfbærri þróun kaupmáttar sem samningsaðilar meta sem 1,5% umfram almennar verðlagshækkanir á tímabilinu. Sérstaklega er tekið fram að aðilar muni leitast við að samræma launastefnu sína og reyna að tryggja sambærileg kostnaðaráhrif framtíðar kjarasamninga.

Þá er gert ráð fyrir því að rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra lækki jafnt og þétt yfir tímabil áætlunarinnar, úr 6,3% af VLF árið 2019 í 4,9% af VLF árið 2023.

Einnig kemur fram að leggja þurfi mat á fjárfestingarþörf og áætlanir opinberra aðila og samræma þær bæði til lengri og skemmri tíma. Fjárfestingar bæði hjá ríki og A-hluta sveitarfélaga skuli vera sjálfbærar og fela ekki að jafnaði í sér aukna skuldsetningu þessara aðila.

Í samkomulaginu er sérstaklega fjallað um sameiginleg viðfangsefni og er þar lögð áhersla á að afla nákvæmra gagna og bæta áætlanagerð, ekki síst hvað varðar samræmingu milli ólíkra sveitarfélaga.

Stefnt er að því að búa til jákvæða hvata til sameiningar sveitarfélaga

Þá eru tiltekin verkefni er snúa m.a. að því að tryggja sjálfbæran rekstur sveitarfélaga á sama tíma og þjónusta þeirra verði efld. Í því samhengi er sérstaklega kveðið á um áframhaldandi endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að tryggja enn betur en áður sjálfbæran rekstur og eflingu þjónustu. Einnig verði stuðlað að því að jöfnunarkerfið nýtist til að búa til jákvæða hvata til sameiningar sveitarfélaga til að auka hagkvæmni í rekstri og skipulagi þeirra.

Síðan er fjallað um verka- og ábyrgðarskiptingu í opinberri þjónustu almennt og er þar komið inná ýmis mál svo sem framtíðarfyrirkomulag almenningssamgangna og tekjuöflun og fjármögnun vegna ferðamannastaða. Að auki má finna í samkomulaginu áform um ýmis verkefni er snúa að nýjungum og umbótum í opinberri starfsemi almennt sem og samráði á sviði kjaramála. Í samkomulaginu kemur fram að það skuli endurnýjað árlega í marsmánuði.

Heppilegt hefði verið ef samkomulagið hefði legið fyrir við áætlanagerðina

Afkomuviðmið

Fjármálaráð hefur kallað eftir að samvinna og samhæfing ríkis og sveitarfélaga verði efld og gerð skýrari. Því ber að fagna að samkomulag líkt og það sem hér hefur verið lýst hafi verið undirritað og birt. Heppilegra hefði verið að samkomulagið hefði legið fyrir við áætlanagerðina en ljóst er að stefnt er að því að svo verði í framtíðinni.

Sé litið sérstaklega til þess hluta áætlunarinnar sem snýr að A-hluta sveitarfélaga, þá sést að gert er ráð fyrir að afkoman verði stöðug, bæði hvað varðar heildarafkomu og rekstrarafkomu. Fjármálaráð hefur áður bent á að afkoma sveitarfélaga og þá sérstaklega fyrirtækja í eigu þeirra, er af ýmsum orsökum erfitt að beita til sveiflujöfnunar í hagstjórn. Erfitt er að hækka útsvarstekjur nema með lagabreytingum og aðrar tekjur eru að stærstum hluta þjónustutekjur sem taka mið af kostnaði frekar en stefnt sé að því að hámarka arðsemi.

Þá má ekki gleymast að sveitarfélögin eru alls 74 talsins og mikilvægt er að samræma stefnu svo margra sveitarfélaga, sem í sumum tilfellum búa við ólíkar aðstæður og hafa við ólík vandamál að glíma.

Sveitarfélög eru ekki einungis bundin af lögum um opinber fjármál heldur ber þeim að starfa eftir sérstökum sveitarstjórnarlögum. Í þeim lögum er að finna fjármálareglur sveitarfélaga, en þær eru ekki þær sömu og þau skilyrði sem finnast í lögum um opinber fjármál og hafa annan tilgang. Fjármálareglur sveitarfélaganna eru fyrst og fremst varúðarreglur sem ætlað er að koma í veg fyrir stórvægileg áföll í rekstri þeirra en hafa ekki hagstjórnarlega skírskotun.

Fjárfestingar

Sveitarfélögin þurfa að bæta áætlanir sínar, sérstaklega hvað varðar fjárfestingar. Samkvæmt fyrrnefndu samkomulagi ríkis og sveitarfélaga er að finna áætlun um fjárfestingar sveitarfélaganna í efnislegum eignum. Samkvæmt því munu fjárfestingarnar haldast fastar sem hlutfall af VLF út allt tímabilið 2019-2023.

Á sama tíma er gert ráð fyrir að fjárfesting í efnislegum eignum verði töluvert minni hjá sveitarfélögunum yfir áætlunartímabilið en ráð var fyrir gert í síðustu fjármálaáætlun. Það er í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga sem hér hefur verið til umfjöllunar en samkvæmt því skal leitast við að fresta fjárfestingum þangað til að dregur úr áætluðum hagvexti um mitt áætlunartímabilið. Sé litið til fjárfestinga sveitarfélaga sem hlutfalls af VLF yfir tímabilið er ljóst að aðeins er haldið í horfinu, þrátt fyrir að fjárfestingarnar aukist, mælt í milljörðum króna.

Framhlaðnar fjárfestingar ganga gegn yfirlýstum markmiðum í fjármálaáætlun

Í rekstraráætlunum sveitarfélaganna er reyndar gert ráð fyrir að fjárfestingar í B-hluta verði 1,3% af VLF árið 2018 en hlutfallið fari síðan lækkandi og verði komið í 0,7% af VLF árið 2021. Fjárfestingarnar verða því framhlaðnar í tíma. Þetta rímar saman við þær upplýsingar sem fjármálaráð hefur aflað sér um fjárfestingaráætlanir stærstu sveitarfélaganna. Sé miðað við fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar fyrir árin 2018-2022 þá er þar gert ráð fyrir mun

umfangsmeiri fjárfestingum á fyrri hluta tímabilsins, sem gengur gegn yfirlýstum markmiðum í fjármálaáætlun. Þessi þungi í fjárfestingum á árinu 2018 fellur utan tímabils áætlunarinnar, en engu að síður má benda á að framkvæmdir við fjárfestingar geta dregist og því einhver hætta á að erfitt geti reynst að halda aftur af fjárfestingarstiginu á fyrri hluta áætlunarinnar. Hér gætir ósamræmis við þá yfirlýstu stefnu að láta þunga í fjárfestingum sveitarfélaga falla til á seinni hluta áætlunartímabilsins.

Bæta má áætlanir sveitarfélaga um fjárfestingar sérstaklega til lengri tíma litið

Áætlanir sveitarfélaga um fjárfestingar mætti bæta og í ljósi grunngildis um gagnsæi og festu þyrfti að liggja skýrar fyrir á hverju þær byggja. Mat á fjárfestingarþörf, sem boðuð hefur verið, hefði þurft að liggja fyrir áður en fjármálaáætlun var lögð fram, en ekki eftir. Á sama tíma er það jákvætt að slíkt mat verði framkvæmt.

Í þessu samhengi má nefna að fjárfestingaráætlanir sveitarfélaga hafa til þessa ekki verið mjög sundurliðaðar þegar til lengri tíma er litið. Fjármálaráð hvetur sveitarfélögin til að samræma og bæta áætlanir sínar um fjárfestingar í framtíðinni og leggja fram mat á fjárfestingaþörf sem fyrst. Í þessum áætlunum ætti forgangsröðun að koma skýrt fram sem og þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar henni og þjóðhagsleg áhrif þeirra.

Það er von fjármálaráðs að aukið samráð og samhæfing hvað varðar fjármál ríkis og sveitarfélaga, sérstaklega hvað varðar fjárfestingar, muni leiða til aukinnar festu og draga úr hættu á að fjárfestingaráætlanir taki mið af kjörtímabilum og kosningum frekar en á rekstrarlegum forsendum og skýrri forgangsröðun.

7. Stefnumótun málefnasviða

Málefnasviðin hafa nú þrisvar gengið í gegnum ferli stefnumótunar sem fylgir fjármálaáætlun

Í viðauka með framlagðri fjármálaáætlun eru 34 kaflar sem fjalla um stefnumótun ákveðins málefnasviðs og málaflokka þess. Viðaukanum er ætlað að uppfylla 4. mgr. 5. gr. laga um opinber fjármál. Þessi viðamikla umfjöllun er studd af 20. gr. laganna sem fjallar um það hvenær og hvernig skuli standa að verkefninu. Með þessari fjármálaáætlun hafa málefnasviðin þrisvar gengið í gegnum það formlega ferli að stefnumótun málefnasviða séu gerð með þeim hætti að þau fylgi með fjármálaáætlun. Það þýðir að reynsla af ferlinu er farin að safnast upp.

Ferli stefnumótunar

Opinber stefnumótun (hér eftir stefnumótun) er ferli þar sem leitast er við að meta núverandi stöðu, setja fram framtíðarsýn og velja bestu leið að henni. Í lögunum um opinber fjármál er hugtakið stefnumótun notað og í 20 gr. laganna kemur fram að hver ráðherra setur fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Niðurstaða eða áherslur stefnumótunar innan stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga geta komið fram í lögum, þingsályktunum, samþykktum eða öðrum opinberum stefnum.

Meginhlutverk fjármálaáætlunar er áætlanagerð um fjármagn á vegum hins opinbera, þ.e. að fjalla um uppruna þess og ráðstöfun. Stefnumörkunin í fjármálastefnu er sett fram sem hlutfall af landsframleiðslu og í nafnstærðum í ítarlegri útfærslu í fjármálaáætlun. II. kafli laganna í opinberum fjármálum fjallar um stefnumörkunina og 4. og 5. gr. laganna kveða síðan nánar á um verklag stefnumörkunarinnar.

Áhrif stefnumótunar teygja sig um allan ríkisreksturinn

Rekstur hins opinbera snýst hins vegar um annað og meira en áætlanagerð. Viðfangsefnin snúa almennt að ákvörðununum innan hins opinbera um hvað sé gert, hvernig og fyrir hverja. Stefnumótun málefnasviðanna í A-hluta er birtingarform tilraunar til að svara þessum spurningum frá sjónarhóli stjórnvalda. Þetta er stórt, vandasamt og mikilvægt verkefni. Áhrif þessarar stefnumótunar munu á endanum teygja sig um allan ríkisreksturinn og því er mikilvægt að hún fái viðamikla rýni hjá almenningi og skapi umræðugrundvöll á vettvangi stjórnmálanna sem ákvarðar hvaða sjónarmið ráði för.

Stefnumótun málefnasviðanna er rúmfrek í þessari áætlun. Viðfangsefni stefnumótunar eru svo stór að ætla mætti að þungi umræðu myndi beinast að þeim. Það hefur þó ekki verið raunin hingað til.

Mikilvægt er að stefnumótunin fái viðamikla rýni hjá almenningi og á vettvangi stjórnmála

Stefnumótunarferli felur á endanum í sér ákvörðun um hvaða leið skuli fylgt til að ná fram settum markmiðum. Huga þarf að kostnaði og ávinningi hverrar leiðar og bera saman ólíkar forsendur þeirra. Þegar kemur að forgangsröðun verkefna og þar með nýtingu fjármagns er mikilvægt að gerð sé grein fyrir hvað ræður forgangsröðuninni. Um þetta hefur áður verið fjallað í þegar vikið hefur verið að innviðafjárfestingu.

Í lögunum er gengið út frá því að stefnumótun málefnasviða sé sett fram með samræmdum hætti. Í viðauka með fjármálaáætluninni er stefnumótun hvers málefnasviðs sett fram í fimm köflum: Umfang, starfsemi og helstu áskoranir, framtíðarsýn og meginmarkmið, markmið mælikvarðar og aðgerðir og síðasti kaflinn er um fjármögnun. Samræmd framsetning stefnumótunar er af hinu góða og sé hún formuð á einfaldan og skiljanlegan hátt þá styður hún við gagnsæi og eykur líkur á að stefnumótunin gangi eftir.

Tafla 7. Stefnuþættir í stefnumótun málefnasviða

Málefnasvið:
1 Umfang.
2 Starfsemi og helstu áskoranir.
3 Framtíðarsýn og meginmarkmið.
Málaflokkur:
1 Markmið (hámark 3).
2 Mælikvarðar (hámark 3 per markmið).
3 Aðgerðir (ca. 3 per markmið).
Fjármögnun

Unnið er að mótun fyrirmyndarferlis og sniðmátum til notkunar í stefnumótunarferlinu

Í áætluninni er leitast við að hafa framsetningu málefnasviða sambærilega sem er í samræmi við það sem kemur fram í greinargerð með 20. gr. laganna. Umfjöllun í fjármálaáætlunum um stefnu á hverju málefnasviði er takmörkuð. Mikilvægt er að gerð sé heildstæð og ítarlegri stefna fyrir málefnasvið. Fjármálaráð hefur upplýsingar um að unnið sé að mótun fyrirmyndarferlis og sniðmátum til notkunar í stefnumótunarferlinu. Framtíðarsýnin er að heildstæðar stefnur fyrir öll málefnasvið liggi fyrir í árslok 2020. Þá muni stefnur málefnasviða og málaflokka sem birtast í fjármálaáætlun hverju sinni verða útdráttur úr slíkri heildstæðri málefnasviðsstefnu.

Í fjármálaáætlun er umfjöllun um að á síðustu mánuðum hafi verið lögð sérstök áhersla á ferli stefnumótunar og hagnýta þjálfun í stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar, enda er stefnumótun til lengri tíma eitt lykilmarkmið laganna.

Markmiðasetning

Það er áskorun að láta áætlanagerðina í fjármálaáætlun mæta stefnumótun

Eins og lög um fjármál hins opinbera eru sett fram er nálgunin sú að fyrst eru sett yfirmarkmið um afkomu og efnahag í fjármálastefnu. Fjármálaáætlun er síðan útfærsla á fjárhagslegum markmiðum þar sem fjármagni er dreift niður á einstök málefnasvið til að sinna þeim verkefnum sem þar eru tiltekin. Þetta er því nálgun frá toppi og niður. Útfærsla á stefnumótun einstakra málefnasviða fer fram sem næst verkefnunum sjálfum og rata þaðan inn í fjármálaáætlun. Þetta er nálgun neðan frá og upp. Úrlausnarefnið er að gæta að samhæfingu þarna á milli. Síðan felst áskorun í því að láta áætlanagerðina í fjármálaáætlun, fjármögnun og ráðstöfun fjármagns til málefnasviða mæta stefnumótuninni þ.e. togstreitan milli þarfar og þess fjármagns sem er til reiðu.

Samspil í stefnumörkuninni

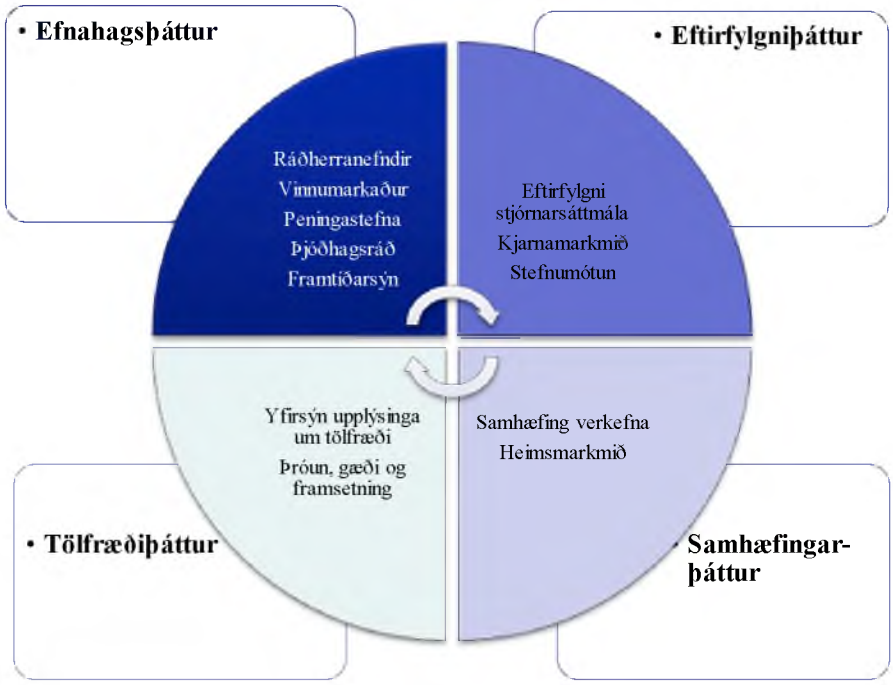
Samkvæmt 5. gr. laganna um opinber fjármál leggur fjármála- og efnahagsráðherra fjármálaætlun fram til þingsályktunar. Enda fer fjármála- og efnahagsráðuneytið með stefnumörkun og áætlanagerð í opinberum fjármálum. Stefnumótun málefnasviðanna er hluti fjármálaáætlunar og er lögð fram af fjármála- og efnahagsráðherra. Stefnumótunin er unnin í ráðuneytunum og í samstarfi við forsætisráðuneytið þar sem það fer með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands, en hlut forsætisráðuneytis í þessu ferli eru ekki gerð sérstök skil í lögunum um opinber fjármál.

Þegar litið er til forsætisráðuneytis er hlutverk þess að tryggja gæði og að samhæfing stefna og áherslur ríkisstjórnarinnar komist sem best til skila í þeim stefnum sem liggja til grundvallar fjármálaáætlana hverju sinni. Það er í samræmi við samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 18. nóvember 2014. Samkvæmt henni fól forsætisráðherra forsætisráðuneytinu að undirbúa stofnun stefnuráðs

Stefnumótun er unnin í ráðuneytunum í samstarfi við forsætisráðuneytið

Stjórnarráðsins. Stefnuráðið hefur það hlutverk að vera samhæfingar- og samráðsvettvangur innan stjórnsýslunnar til að efla og bæta getu hennar til stefnumótunar og áætlanagerðar. Forsætisráðuneytið hefur skerpt á stefnumótunarhlutverki sínu og setti í ársbyrjun 2018 á fót skrifstofu stefnumála. Eitt af meginhlutverkum þeirrar skrifstofu er eftirfylgni með stefnu ríkisstjórnarinnar, eins og sjá á mynd 10 hér að neðan.

Mynd 10. Skrifstofa stefnumála – helstu þættir í starfsemi



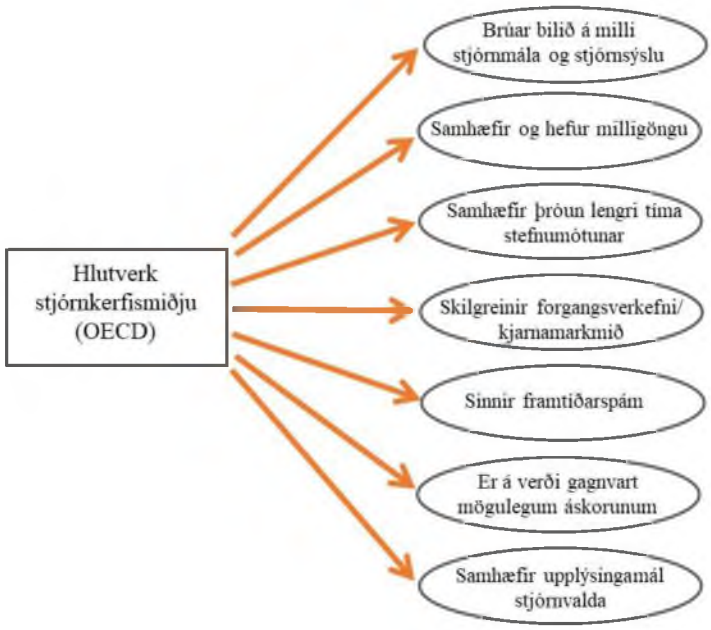
Forsætisráðuneytið hefur skerpt á stefnumótunarhlutverki sínu með skrifstofu stefnumála

Áður en skrifstofan var stofnuð leitaði ráðuneytið að erlendum fyrirmyndum um verkaskiptingu á milli forsætisráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Við þá vinnu var leitað fanga OECD og litið til fyrirkomulags á Norðurlöndum og í Evrópu.

Stefnumótunin og framganga hennar taka mið af verklaginu í áætlanagerðinni

Samhæfing áætlanagerðar og stefnumótunar getur reynst áskorun. Stefnumótunin og framganga hennar taka að sjálfsögðu mið af verklaginu í áætlanagerðinni varðandi fjármagn. Áður hefur því verið lýst hvernig grunndæmið (grunnsviðsmynd) var búið til í fjármála- og efnahagsráðuneyti. Síðan var hnýtt við það því sem ætlað var að ná fram að því gefnu hvað svigrúm fjármálastefnunnar leyfir þar sem stjórnmálin lögðu línurnar og stjórnsýslan útfærði. Þessu ferli hefur áður verið lýst fyrr í álitinu. Miðað við hvað áætlunin er nálægt gólfum afkomumarkmiða fjármálastefnunnar má vera ljóst að svigrúmið hefur verið nýtt eins og mögulegt var.

Mynd 11. Stjórnkerfismiðja sjónarmið OECD[3]



Við ákvörðun um breytingar á tekjum og gjöldum sem mátað er við grunndæmið mun pólitísk forgangsröðun eiga sér stað. Um leið verður auðvitað núningur milli fjármagns til reiðu og þeirra væntinga sem stefnumótun hefur skapað. Staða áætlanagerðarinnar gagnvart stefnumótuninni hefur áhrif á vogaraflið í þessum núningi.

Grunngildi stefnumótunar

Grunngildi passa illa við stefnumótun málefnasviða…

…og gera ekki kleift að rýna aðferðafræði hennar og niðurstöður

Hér að framan hefur víða verið fjallað um að verklag við gerð fjármálaáætlunar og innihald hennar þurfi að vera grunngildamiðað. Það á ekki síður við varðandi þá stefnumótun málefnasviða og málaflokka sem birtast í fjármálaáætlun. Lögin um opinber fjármál gera einfaldlega kröfu um það. Hér kemur upp ákveðinn vandi þar eð grunngildin eru byggð á efnahagslegum forsendum fremur en að beinast að rekstrarlegum álitamálum og stefnumótunarlegum úrlausnarefnum.

Gagnsæið er mögulega nærtækast hér þegar hugað er að stefnumótuninni. Það fjallar um þróun opinberra fjármála með skírskotun til hinna grunngildanna. Þau grunngildi byggja síðan almennt á efnahagslegum forsendum heildarsamhengja fremur en forsendum er snúa að hinu smáa. Grunngildin innihalda enga tilvísun í hagkvæmni, raunsæi eða gera að öðru leyti kleift að rýna aðferðafræði stefnumótunarinnar eða hvernig til tekst í núningi áætlanagerðar og stefnumótunar.

Hvað nauðsynlega rýni hér varðar er vert að huga að hlutverki Ríkisendurskoðunar. Eitt af markmiðum hennar er að leiða fram með faglegum stjórnsýsluúttektum í samræmi við endurskoðunarstaðla hvort framkvæmdarvaldið sýni viðeigandi hagsýni, skilvirkni og árangur í starfsemi sinni. Þar eru úttektirnar unnar eftirá. Hér þyrfti að huga að rýni og áliti fyrirfram með viðeigandi gleraugum þ.e. öðrum grunngildum. Ekki endilega af hálfu

[3] https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf.

Ríkisendurskoðunar. Fjármálaráð telur að umræða um þetta þurfi að eiga sér stað. Álit fjármálaráðs á stefnumótun málefnasviða markast af þessu.

Viðfangsefni stefnumótunar málefnasviðanna fellur utan grunngilda laganna að mestu leyti

Í ljósi ofangreinds telur fjármálaráð að umfjöllun um stefnumótunina geti ekki verið grunngildamiðuð miðað við hvernig grunngildin birtast í lögunum um opinber fjármál. Í 13. gr. laganna um opinber fjármál þar sem fjallað er um hlutverk fjármálaráðs segir: „*Hlutverk fjármálaráðs er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6.gr. og skilyrðum 7. gr.*“ Í tengslum við þetta segir í greinargerðinni með ákvæðinu: „*Með hliðsjón af sjálfstæði fjármálaráðs er það undir því komið hvernig staðið skuli að mati á stefnumörkun stjórnvalda í opinberum fjármálum að öðru leyti.*“ Viðfangsefni stefnumótunar málefnasviða er víðfeðmt í fjármálaáætlun en það fellur utan grunngilda laganna um opinber fjármál að mestu leyti. Umfjöllunin hér er því mörkuð af þessu og fjármálaráð taldi við þessar aðstæður rétt að lýsa stefnumótuninni fremur en að greina hana.

8. Helstu ábendingar

Þessi álitsgerð tekur á mörgum þáttum. Hér er ekki að finna niðurstöður heldur einungis stiklað á stóru um helstu ábendingar ráðsins. Fleiri ábendingar er að finna í einstökum köflum hér að framan.

Umgjörð, framsetning og verklag

Fjármálaráð telur að grunngildamiðuð vinnubrögð þurfi bæði að birtast í orði og verki í stefnumörkuninni. Í orði þýðir að þar sem við á, þurfa stjórnvöld að vísa til grunngildanna í áætluninni. Þannig verður ljóst hvernig grunngildin hafi ráðið för, að þau séu til staðar og marki áætlunina. Í verki þýðir að stefnumið uppfylli grunngildin og séu vörðuð af þeim.

Framlögð fjármálaáætlun ber þess merki að grunngildamiðuð vinnubrögð hafi verið höfð að leiðarljósi við gerð hennar í ríkari mæli en áður. Fjármálaráð væntir þess að vinna við túlkun og framkvæmd grunngilda haldi áfram og að verklagið varðandi þau batni enn frekar þegar fram líða stundir.

Framsetning áætlunarinnar er ítarlegri en áður og verklagið einkennist af meira gagnsæi, aukinni varfærni og meiri festu. Vanda þarf samræmi milli texta og tölulegra upplýsinga í myndum og töflum.

Mikilvægt er að samfella sé milli samþykktrar fjármálastefnu og þess sem birtist í fjármálaáætlun. Stefnan tiltekur gólf afkomu og þök skulda. Í fjármálaáætlun þarf að vera skýrt hvort og hvernig hún styður við þau stefnumið.

Við undirbúning fjármálaáætlunarinnar var útbúið grunndæmi um framvindu opinberra fjármála. Grunndæmið var reist á framreikningi á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs miðað við gildandi lög og óbreytt skattkerfi. Grunndæmið er ekki birt en sviðsmyndin sem varð fyrir valinu og markast af stjórnarsáttmálanum birtist í formi áætlaðra áhrifa ráðstafana í ríkisfjármálum 2019-2023. Af því má til að mynda ráða hvernig útgjöldin eru aukin á tímabilinu á sama tíma og tekjuhliðin er veikt og hvernig ákvarðanir um einskiptisliði hafa jákvæð áhrif á fyrri hluta áætlunar en neikvæð á seinni hlutanum. Mikilvægt er að grunndæmið sé nákvæmlega útfært og að allir aðilar sem vinna með það skilji uppbyggingu þess.

Innleiðing laga um opinber fjármál hefur verið lykilverkefni í fjármála- og efnahagsráðuneytinu síðustu árin. Nú er boðað að hinni eiginlegu innleiðingu skuli lokið á sumarmánuðum. Huga þarf að því við lok innleiðingarinnar hvernig til hafi tekist.

Aukin formfesta hvað varðar vinnulag og samspil spágerðar og stefnumörkunar er til mikilla bóta, en tryggja verður að samvinna aðila þróist áfram. Mæta þarf aðgreindum þörfum fyrir samspil spágerðar og fjármálastefnu annars vegar og spágerðar og fjármálaáætlunar hins vegar.

Mikilvægt er að hagsveifluleiðrétt afkoma verði höfð til hliðsjónar við mat á raunverulegu aðhaldsstigi opinberra fjármála, þrátt fyrir að slíkur mælikvarði sé hvorki hafinn yfir gagnrýni né auðvelt sé að reikna hann út.

Tölusettar fjármálareglur og grunngildi geta rekist á. Aðstæður geta myndast þar sem afkomuregla og skuldaregla ganga gegn grunngildi um stöðugleika, t.d. við þær aðstæður þar sem ytri áföll leiða til skarps samdráttar í efnahagslífinu. Hvernig hægt verður að beita opinberum fjármálum til aukins stöðugleika við slíkar aðstæður er óljóst.

Lögum um opinber fjármál er ætlað að auka stöðugleika í íslensku efnahagslífi og í fjármálum hins opinbera. Lögin treysta umgjörðina frá því sem áður var, en um leið verður að passa að tölusett markmið takmarki ekki svigrúm hins opinbera til að haga fjármálum sínum með þeim hætti að stuðlað sé að stöðugleika og sjálfbærni.

Efnahagsforsendur

Nokkur óvissa ríkir um efnahagsforsendur þær sem liggja að baki framlagðri fjármálaáætlun. Breytingar hafa átt sér stað í veigamiklum þáttum er hafa áhrif á framvinduna, en spár gera engu að síður ráð fyrir mjúkri aðlögun að lægri en þó viðvarandi hagvexti út tímabil áætlunarinnar. Notkun sviðsmynda og meiri sveigjanleiki í framsetningu tölusettra stefnumiða væri til bóta.

Aukin umfjöllun og gagnsæjar greiningar um áhrif hugsanlegra áfalla tengdum mikilvægum atvinnugreinum á opinber fjármál eru nauðsynlegar til að hægt sé að meta hvort áætlanir uppfylla skilyrði um stöðugleika og varfærni.

Umfang ferðaþjónustu er orðið slíkt að áhrif hennar greinast víða í hagkerfinu. Huga þarf að stjórnkerfi umhverfisgæða í tengslum við hana til að stuðla að aukinni sjálfbærni.

Fjölbreytt atvinnulíf er ein af forsendum stöðugleika og því kallar fjármálaráð eftir frekari stefnumótun. Greina þarf nánar framleiðni ólíkra atvinnugreina og samspil þeirra á milli.

Afkoma hins opinbera

Áætlanir um heildarafkomu hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu eru í samræmi við samþykkta fjármálastefnu en lítið má út af bregða til að afkoma hins opinbera árið 2018 fari niður fyrir stefnumið um 1,4% afgang. Nær allt tímabil fjármálaáætlunarinnar er afkoma hins opinbera við gólf afkomumarkmiða gildandi fjármálastefnu.

Útgjaldavöxtur síðustu ára hefur verið mikill og áætlunin boðar áframhaldandi vöxt á fyrri hluta áætlunartímabilsins. Á sama tíma er tekjuhliðin veikt. Slíkt hefur áhrif til minnkaðs aðhalds. Tímasetningar áforma um aukin útgjöld og minni tekjur þarf að skoða í samhengi við hagsveifluna.

Efnahagur í opinberum rekstri

Árangur hefur náðst í að greiða niður skuldir ríkisins. Sú þróun skýrist aðallega af einskiptistekjum og auknum hagvexti frekar en góðri afkomu. Vaxtabyrði skulda er þó enn há í alþjóðlegum samanburði sökum þess hve vaxtastig er hátt hér á landi.

Í ljósi gagnsæis er nauðsynlegt að hafa yfirsýn yfir verðmæti þeirra eigna hins opinbera sem hugsanlega verða seldar á tímabili áætlunarinnar. Einnig þarf að draga fram óvissu- og áhættuþætti varðandi slík áform.

Þak tölusettrar skuldareglu getur komið í veg fyrir að ráðist verði í þjóðhagslega arðsamar fjárfestingar. Slíkt getur gengið gegn grunngildi um sjálfbærni.

Fjármál sveitarfélaga

Gert er ráð fyrir mjög stöðugri afkomu í rekstri sveitarfélaga á tímabili áætlunarinnar. Í fortíðinni hafa sveiflur í afkomunni verið töluverðar milli ára. Eigi stefnumið um afkomu að ganga eftir þarf að haga rekstri sveitarfélaganna í samræmi við það, auk þess sem ytri aðstæður þurfa að vera jákvæðar og stöðugar.

Bæta mætti áætlanir sveitarfélaga varðandi fjárfestingar, sérstaklega til lengri tíma litið. Erfitt getur reynst að beita afkomu fyrirtækja í eigu sveitarfélaga til sveiflujöfnunar í hagstjórn.

Stefnumótun málefnasviða

Samhæfing áætlunargerðar og stefnumótunar getur reynst flókin. Bent skal á að grunngildin vísa til efnahagslegra atriða fremur en að beinast að rekstrarlegum álitamálum og úrlausnarefnum í stefnumótun málefnasviða. Af þessum sökum getur umfjöllun um stefnumótunina ekki verið grunngildamiðuð nema að mjög takmörkuðu leyti.