

Álitsgerð fjármálaráðs um
tillögu til þingsályktunar um
fjármálastefnu fyrir
árin 2017-2022

9. febrúar 2017

Fjármálaráð

Arna Olafsson

Axel Hall

Ásgeir Brynjar Torfason

Gunnar Haraldsson

Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir

Þóra Helgadóttir Frost

Aðfaraorð

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2105 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu ríkisstjórnar Íslands sem lögð var fram 26. janúar 2017.¹ Þar sem hér er um að ræða fyrstu álitsgerð fjármálaráðs er í inngangi meðal annars gerð grein fyrir hlutverki og verkefnum fjármálaráðs og samhengi helstu þátta í nýju lagaumhverfi.

Álitsgerðin er byggð upp af eftirfarandi hlutum:

I.	hluti	Bakgrunnur	
		a. Inngangur	1
		b. Stefnumörkun í nýrri lagaumgjörð	4
II.	hluti	Álitsgerð um einstaka þætti	
		a. Um framsetningu fjármálastefnu	6
		b. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni	9
		c. Afkomumarkmið – umfang, tekjur og gjöld	14
		d. Sveitarfélög	17
		e. Skulda- og eignastaða	20
III.	hluti	Niðurlag	25

Fylgiskjöl eru í viðaukum.

¹ Sjá þingskjal númer 123, 66. mál á löggjafarþingi 146, 2016-2017.

Inngangur

Lög nr. 123/2015 um opinber fjármál (hér eftir lögin) fela í sér nýmæli þar sem þau veita heildstæða umgjörð um opinber fjármál og undir hana falla bæði ríki og sveitarfélög ásamt fyrirtækjum sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu þeirra. Lögin kalla á samhæfingu við stefnumörkun opinberra aðila í því skyni að bæta opinbera hagstjórn og tryggja bæði heildarsýn og langtímahugsun. Þannig ætti stefnumörkun á þessu sviði að verða ítarlegri, vandaðari, formfastari og horfa til lengri tíma en tíðkast hefur. Slíkt fyrirkomulag, þar með talið skipun fjármálaráðs, er í samræmi við verklag í þeim ríkjum sem hafa náð hvað bestum árangri við stjórn opinberra fjármála.

*Ný lög kalla á
stefnumörkun,
áætlanagerð og
eftirfylgni*

Framkvæmd nýju laganna kallar á stefnumörkun, áætlanagerð og eftirfylgni í opinberum fjármálum sem hefur í för með sér aukinn kostnað innan stjórnsýslunnar. Lögin kalla eftir nýjum og breyttum starfsháttum hjá löggjafar- og framkvæmdavaldi sem og sveitarfélögum. Lögin krefjast nýrra innviða og fela í sér fjölda nýrra verkefna fyrir stjórnsýsluna.

Þó lögin hafi tekið gildi er innleiðing þeirra að ýmsu leyti enn ólokið. Búast má við að slíkt innleiðingarferli taki einhvern tíma, en mikilvægt er að því ljúki eins fljótt og auðið er. Í því sambandi er æskilegt að gerð sé framkvæmdaáætlun varðandi innleiðingu þeirra. Taka þarf saman þau nýju verkefni sem lögin krefjast, setja tímamörk á framvindu þeirra og fylgja eftir að þau séu kláruð. Einnig þarf að tryggja stjórnsýslunni nægjanlegt fjármagn á meðan á innleiðingarferlinu stendur til að geta mætt þeim kostnaði sem af hlýst. Væntur ávinningur nýs fyrirkomulags er virkari stjórnun opinberra fjármála, aukið aðhald og betri yfirsýn.

Fjármálaráð telur að lögin séu til mikilla bóta fyrir stjórnun opinberra fjármála en um leið þarf að tryggja nauðsynlega innviði til að styðja við að þau virki sem skyldi.

Grunngildi og fjármálareglur

Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggja á fimm grunngildum auk fjármálareglna um afkomu og skuldir hins opinbera. Það er hlutverk fjármálaráðs að meta hvort svo sé.

Grunngildin fimm eru: Sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Í *sjálfbærni* felst að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til lengri og skemmri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. *Varfærni* vísar til þess að hæfilegt jafnvægi sé á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar. Með *stöðugleika* er átt við að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. *Festa* þýðir að forðast beri óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og langtímaáætlunum um þróun opinberra fjármála. *Gagnsæi* kallar á að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við ofangreind grunngildi. Reglulega skal birta samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Grunngildin eru opin og eðli þeirra gerir það að verkum að störf fjármálaráðs kalla á umfangsmikla greiningu á stefnumörkuninni og reglubundið starf.

*Grunngildin eru:
Sjálfbærni, varfærni,
stöðugleiki, festa og
gagnsæi*

Í lögunum er ekki skilgreint hvað átt er við með meðallöngum og löngum tíma. Í störfum sínum miðar ráðið við að meðallangur tími sé nálægt fimm árum en langur tími tíu ár og lengri.

Hlutverk fjármálaráðs er einnig að meta hvort sett markmið samræmist tölulegum skilyrðum laganna, svokölluðum fjármálareglum:

*Fjármálareglurnar eru:
Afkomuregla,
skuldaregla og
skuldalækkunarregla*

Afkomuregla: Að *heildarjófnuður* 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 bankainnstæðum, 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).

Nánar um verkefni fjármálaráðs

*Helstu verkefni
fjármálaráðs eru að
skila álitsgreinum um
fjármálastefnu og
fjármálaáætlun...*

*... en veitir hvorki
ráðgjöf né aðstoð við
stefnumörkun*

Helsta verkefni fjármálaráðs er að skila álitsgreindum þar sem veitt er sjálfstætt mat á fjármálastefnum og fjármálaáætlunum hins opinbera og þeim efnahagsforsendum sem þær byggja á (sbr. 13. gr. laganna). Í því felst að leggja hlutlægt mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlanir fylgi þeim grunnildum og fjármálareglum (sbr. 6. og 7. gr. laganna) sem stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggð á. Með hliðsjón af sjálfstæði fjármálaráðs er það undir því sjálfu komið hvernig staðið skuli að mati á stefnumörkun stjórnvalda í opinberum fjármálum að öðru leyti.

Fjármálaráð beitir þeim aðferðum sem bestar eru taldar á sviði hagfræði við greiningu og rökstuðning í álitsgreind sinni. Ráðið vill stuðla að hlutlægri umræðu um þróun opinberra fjármála og er óháð og óvilhöll álitsgreind grundvallaratriði í því samhengi. Fjármálaráð gefur eingöngu álit á fjármálastefnu, fjármálaáætlun og endurskoðun fjármálastefnu en veitir ekki ráðgjöf né aðstoð við tillögugerð eða stefnumörkun umfram það sem kemur fram í álitum ráðsins.

Það er ekki ætlun ráðsins að setja fram eigin efnahagsspár og áætlanir enda birtist það ekki í reglum ráðsins eins og þær liggja fyrir.² Af þeim sökum er nauðsynlegt að ráðið hafi góðan aðgang, ekki einungis að forsendum og niðurstöðum fjármálastefnu á hverjum tíma, heldur einnig að forsendum og ferli stefnumörkunarinnar. Enda eru skýr markmið og traustar og nægar upplýsingar forsenda þess að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála. Fjármálaráð hefur skýlausan rétt á aðgangi að slíkum upplýsingum samkvæmt 13. gr. laganna.

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra í samræmi við lögin. Í ráðinu sitja þrír aðalmenn og þrír varamenn. Formaður og varaformaður eru tilnefndir af forsætisráðherra en aðrir aðalmenn og varamenn af Alþingi.

² Sjá viðauka C.

Ráðið er þannig skipað:³

- Gunnar Haraldsson, formaður
- Ásgeir Brynjar Torfason
- Þóra Helgadóttir Frost
- Axel Hall, varaformaður
- Arna Olafsson, varamaður
- Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir, varamaður

Fjármálaráð eru starfrækt í nær öllum nágrannaríkjum Íslands. Haggrannsóknir staðfesta jákvæð áhrif af starfsemi fjármálaráða. Starfsemi þeirra leiðir meðal annars til aukins aga í fjármálum hins opinbera, að því gefnu að grundvöllur starfsemi þeirra sé traustur og starfsskilyrði tryggð til lengri tíma. Fjármálaráð hefur í stefnumótunarvinnu og undirbúningi að starfsemi sinni horft til reynslu erlendra fjármálaráða. Í því sambandi hefur sérstaklega verið farið yfir hvernig starfinu er háttað í nágrannalöndunum og horft til þess sem vel hefur tekist þar. Þá hefur verið litið til ráðlegginga alþjóðlegra stofnana um verkefni, umgjörð og verkferla fjármálaráða svo sem Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).

³ Sjá má skipunarbréf í viðauka A og ágríp um ráðsmenn í viðauka B.

1. Stefnumörkun í nýrri lagaumgjörð

Samhengi er milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga

Ákveðið samhengi er á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga í lögum. Fjármálastefnan er áætlun ríkisstjórnarinnar um stöðu og þróun opinberra fjármála fyrir næstu fimm ár hið minnsta og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins. Í stefnunni eru sett fram töluleg markmið um umfang, afkomu og efnahag hins opinbera (þ.e. ríkis, sveitarfélaga og félaga í meirihlutaeigu þeirra). Í greinargerð með framlagðri fjármálastefnu skulu færð rök fyrir því hvernig fjármálaeignir og grunnildir eru uppfyllt.⁴ Markmið sem sett eru fram í stefnunni standa út kjörtímabilið og ekki er gert ráð fyrir að þau taki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem leggur stefnuna fram. Með samþykkt á ályktun um fjármálastefnu er Alþingi að setja skýr og hlutlæg markmið fyrir opinber fjármál og skilgreina mörk framkvæmdavaldsins við stefnumörkun og áætlanagerð til næstu ára. Ríkisstjórn skal, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu sem ráðherra leggur fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar, svo fljótt sem auðið er.

Við gerð fjármálaáætlunar skal fjármálastefna lögð til grundvallar

Samkvæmt lögum ber ríkisstjórn síðan að leggja fram fjárlagaáætlun fyrir 1. apríl ár hvert. 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 greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Fjármálaáætlun felur því í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra.

Fjármálastefna skal lögð til grundvallar fjármálaáætlunum

Fjármálastefna er samþykkt í upphafi kjörtímabils til minnst fimm ára, en fjármálaáætlun árlega og alltaf til næstu fimm ára hið skemmsta. Þegar líður á kjörtímabilið er því ljóst að markmið í opinberum fjármálum í fjármálaáætlun ná til lengri tíma en gildandi fjármálastefna. Slík áætlun er alltaf háð fyrirvara um breytingar á stefnu þeirrar ríkisstjórnar sem mynduð verður að afstöðnum kosningum til Alþingis. Þetta fyrirkomulag tryggir að alltaf liggur fyrir áætlun um opinber fjármál til nokkurra ára sem hefur fengið umfjöllun Alþingis. Slíkt stuðlar að aukinni festu í opinberum fjármálum og skapar stöðugra umhverfi fyrir áætlanagerð opinberra aðila. Áætlanagerðin skapar líka gagnsæi fyrir opinbera umræðu þegar ný ríkisstjórn tekur við og setur fram eigin stefnu.

Fjármálaáætlun liggur til grundvallar fjárlögum og fjárhagsáætlana sveitarfélaga

Við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár skal ályktun Alþingis um fjármálaáætlun liggja til grundvallar. Þannig liggur fjármálaáætlun til grundvallar fjárlögum og fjármálastefna til grundvallar fjármálaáætlunum.

⁴ Sjá þingskjal númer 123, 66. mál á löggjafarþingi 146, 2016-2017.

*Möguleikar til
endurskoðunar
fjármálastefnu eru afar
takmarkaðir...*

*... og í henni felst
því mikil
skuldbinding*

Ef forsendur fjármálastefnu breyta eða fyrirsjáanlegt er talið að svo muni fara eru ströng skilyrði fyrir endurskoðun hennar. Þá ber að leita álits fjármálaráðs á því hvort tilefni sé til endurskoðunar. Ef skilyrði fyrir endurskoðun fjármálastefnu eru ekki fyrir hendi er gert ráð fyrir að ríkisstjórn setji fram aðgerðir í fjármálaáætlun sem leiði til þess að markmiðum gildandi fjármálastefnu sé náð. Fjármálastefna verður ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu einni að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd þeirrar stefnu sem samþykkt hefur verið. Því er ljóst að í stefnunni felst mikil skuldbinding um að stjórnvöld fylgi henni eftir við stjórn opinberra fjármála.

2. Um framsetningu fjármálastefnu

Þessi umfjöllun skiptist í tvennt. Fyrst verður farið yfir þær kröfur um framsetningu og innihald fjármálastefnu sem settar eru fram í lögnum. Búast má við að þessi umfjöllun verði umfangsmeiri í álitserðum fjármálaráðs meðan á innleiðingu laganna stendur en þegar því ferli er lokið. Enn skortir á suma þeirra innviða sem nauðsynlegir eru til að framkvæmd laganna gangi snurðulaust fyrir sig. Því til viðbótar er fjármálaráð sjálft að hefja störf í nýju lagaumhverfi. Fyrirliggjandi verkefni er að rýna nýjar afurðir en ekki einungis afurðir þar sem formfesta hefur skapast líkt og algengt hefur verið þegar fjármálaráð erlendis hafa verið sett á fót. Síðan verður farið yfir framsetningu og innihald framlagðrar fjármálastefnu 2017-2022 (hér eftir fjármálastefnan).⁵

Mikilvægt er að festa myndist um innihald fjármálastefnu

Skilgreining á afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Í bráðabirgðaákvæði með lögnum tekur ákvæði um breytta framsetningu gildi frá og með rekstrarárinu 2017. Hér hefði verið æskilegt að settar væru fram upplýsingar um að hve miklu leyti framsetning fjármálastefnunnar væri samkvæmt þessum staðli. Slíkt myndi auka á gagnsæi. Einnig væri til bóta ef unnt væri að greina frá hvaða áhrif breytt framsetning mun hafa á fjármálastefnuna.

Innihald og ítarleiki fjármálastefnu

Ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum eins hún birtist í lögnum. Fjármálastefnan, sem snýr að meginsterðum opinberra fjármála, liggur til grundvallar fjármálaáætlun, þar sem sundurliðunin er mun meiri. Fjármálaáætlunin liggur svo aftur til grundvallar fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga þar sem framkvæmdin sjálf birtist. Sömu grunnildi og fjármálaeignir gilda fyrir bæði stefnu og áætlun. Grunnildin kalla á ákveðinn ítarleika um stefnumörkunina og án hans er ómögulegt að uppfylla þau.

Ítarleiki fjármálaáætlunar er meiri en í fjármálastefnu

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlegri útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra, sbr. greinargerð 5. gr. laganna. Ítarleikinn í rýni grunnilda verður því aldrei jafn mikill í álitserðum um fjármálastefnur eins og í álitserðum um fjármálaáætlunir. Engu að síður er stefnan ekki bara birtingarform stefnumörkunar stjórnvalda, hún þarf líka að vera raunsæ.

Til að unnt sé í álitserð að meta hvort fjármálaeignir og grunnildi séu uppfyllt verða stjórnvöld að láta í té nauðsynleg gögn og greiningar. Þannig gerir grunnildið um gagnsæi það til dæmis að verkum að auðveldara verður að ganga úr skugga um að önnur grunnildi séu uppfyllt.

Þeir þættir sem fjármálastefnan á að innihalda, sem og kröfur og um innihald og ítarleika, eru tilgreindir í 4. gr. laganna. Hér er ekki farið yfir alla þætti lagaákvæðisins eða greinargerðarinnar heldur staldrað við þá þætti sem fjármálaráð telur mestu máli skipta miðað við fjármálastefnuna eins og hún er sett fram.

Í fjármálastefnu skal setja stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtíma-skuldbindinga ...

Í fyrsta lagi skal *setja fram stefnu* um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af

⁵ Sjá þingskjal númer 123, 66. mál á löggjafarþingi 146, 2016-2017.

...og í greinargerð skal staðfesta að grunngildum sé fylgt og að stefnan uppfylli grunngildi og fjármálareglur

Huga þarf að því hversu mikill ítarleiki á að vera í stefnunni

Í fjármálastefnu þarf að feta einstigi milli þess að hafa markmið þröng annars vegar og víð hins vegar

vergrí landsframleiðslu. Sérstaklega er kveðið á um að afkoma og efnahagur skuli taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Í öðru lagi skal í greinargerð með fjármálastefnunni fjalla um hvernig grunngildunum verði fylgt bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í þriðja lagi skal staðfest að stefnan sé samkvæm grunngildunum og fjármálareglunum.

Í greinargerðinni með 4. gr. laganna koma fram ýmsir þættir sem skýra frekar innihald, verklag og ítarleikann sem gert er ráð fyrir að birtist í stefnunni. Þar kemur til að mynda fram að gera þurfi grein fyrir framangreindum breytum í hagstjórnarlegu tilliti. Ítrekað er að fjármálastefnunni fylgi greinargerð sem lýsir hvernig markmið hennar verði tryggð. Enn fremur er fjallað um hvernig áherslan er fyrst og fremst á meginstærðir opinberra fjármála, eins og afkomu-, eigna- og skuldamarkmið. Í fjármálaáætlun eru markmiðin sundurgreind frekar niður á tekju- og útgjaldaflokka. Ekki er að finna skýringu á því hvað felist í umfangi, þ.e. hvort umfang sé einungis útgjöld hins opinbera eða bæði tekjur og útgjöld hins opinbera. Það er heldur ekki að finna í greinargerðinni hvað felist í muninum á skuldum og langtímaskuldbindingum. Samkvæmt greinargerðinni ber að draga fram umfang og eðli opinberrar starfsemi í hagkerfinu til næstu ára og sýna áætlað umfang opinberra útgjalda. Velta má fyrir sér hvort að í framangreindu umfangi felist að bæði skuli sett fram stefnumörkun um tekjur og útgjöld.

Miðað við hversu mikla óvissu framtíðin ber í skauti sér þá telur fjármálaráð að jafnvel þó ítarleiki leiði til gagnsæis þá gengur það gegn öðrum grunngildum að niðurnjörva alla liði fjármálastefnunnar. Slík geirnegling markmiða getur leitt til þess að stjórnvöld festist í atburðarás þar sem þau fái ekki rönd við reist ef þróun efnahagsmála reynist önnur en ráð var fyrir gert. Það samræmist hvorki grunngildum um stöðugleika, festu né varfærni.

Hægt er að setja markmiðin fram með margvíslegum hætti, t.d. með punktmati, einhliða- eða tvíhliða bilum með eða án skilyrða. Ekki er fjallað um þetta í lögunum. Stefnumörkunin getur þannig orðið víð eða þröng og í greinargerð verður að færa rök fyrir því að hún sé nægjanlega víð til að uppfylla stöðugleika og gefa stjórnvöldum sveigjanleikja til að bregðast við ófyrirséðum þáttum. Stefnu-mörkunin má hins vegar ekki gefa of vítt svigrúm til að stefnan verði marklaus og verður því að vera nægilega þröng til uppfylla grunngildi um varfærni, festu og stöðugleika.

Framsetning og innihald fjármálastefnu 2017-2022

Í lögunum er gert ráð fyrir að við ríkisstjórnarskipti setji stjórnvöld fram stefnumörkun sem birtist í fjármálastefnu hins opinbera til fimm ára. Þar sem lögin tóku gildi á síðasta ári setti fráfarandi ríkisstjórn fram slíka stefnu.

Alþingiskosningar og stjórnarskipti gera það að verkum að nú hefur verið lögð fram ný fjármálastefna sem skarast á við hina eldri í tíma og gefur færi á samanburði. Í ljósi grunngildis um gagnsæi og til aðhalds og eftirfylgni er nauðsynlegt að setja stefnuna í samhengi við fyrri stefnu og það er gert í töflu 1.

Tafla 1: Framlögð fjármálastefna 2017-2022 og fjármálastefna frá 2016

Hlutfall af VLF, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti						
<i>Heildarafkoma</i>	1,0 (1,0)	1,6 (1,0)	1,6 (1,0)	1,5 (1,0)	1,4 (1,0)	1,3
þar af ríkissjóður	1,0 (1,0)	1,5 (1,0)	1,4 (1,0)	1,3 (1,0)	1,2 (1,0)	1,1
þar af sveitarfélög	0,0 (0,0)	0,1 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2
<i>Skuldir*</i>	37 (34)	34 (30)	30 (29)	28 (28)	27 (26)	26
þar af ríkissjóður	31 (28)	28 (24)	24 (23)	23 (22)	22 (21)	21
þar af sveitarfélög	5,9 (6,3)	5,8 (5,9)	5,5 (5,7)	5,2 (5,6)	5,0 (5,4)	5,0
Opinberir aðilar í heild						
<i>Heildarafkoma</i>	0,5 (0,0)	1,6 (0,1)	2,1 (0,7)	2,5 (1,1)	2,4 (1,3)	2,3
þar af hið opinbera, A-hluti	1,0 (1,0)	1,6 (1,0)	1,6 (1,0)	1,5 (1,0)	1,4 (1,0)	1,3
þar af fyrirt. hins opinb.	-0,5 (-1,0)	0,0 (-0,9)	0,5 (-0,3)	1,0 (0,1)	1,0 (0,3)	1,0
<i>Skuldir*</i>						43
þar af hið opinbera, A-hluti	37 (34)	34 (30)	30 (29)	28 (28)	27 (26)	26
þar af fyrirt. hins opinb.	22 (25)	21 (25)	20 (24)	19 (24)	18 (23)	17

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

*Í framtíðinni væri
æskilegt að í
greinargerð með nýrri
fjármálastefnu verði
fjallað um hverju skuli
breytt og hvað standi
óhaggað*

Við tímaferli stefnumörkunar hins opinbera samkvæmt lögunum má gera ráð fyrir að við ríkisstjórnarskipti skilji ráfarandi ríkisstjórn við með stefnu til eins árs og það komi í hlut nýrrar stjórnar að setja fram nýja stefnu til næstu fimm ára. Á þeim tíma verður hins vegar til staðar fjármálaáætlun til fimm ára óstudd af stefnu til fjögurra ára. Slíkt fyrirkomulag býr til aðhald og gagnsæi varðandi það hverju ný stjórnvöld hyggjast viðhalda eða breyta. Slíkt stuðlar að festu í hagstjórn og stöðugri forsendum fyrir áætlanagerð. Þótt ekki verði í framtíðinni jafn mikil skörun milli tveggja stefna líkt og nú, verður engu að síður um að ræða skörun nýrrar stefnu á hverjum tíma og fyrirliggjandi áætlana. Í framtíðinni væri æskilegt að í greinargerð með nýrri fjármálastefnu verði fjallað um hverju skuli breytt og hvað skuli standa óhaggað. Hin nýja stefna felur þessu til viðbótar í sér fjögur ákvæði um stefnumarkmið. Ákvæði I felur í sér að heildarafkoma A-hluta hins opinbera í stefnunni feli í sér gólf, þ.e. feli í sér lágmarksviðmið og að afganginum verði ráðstafað til greiðslu skulda. Ákvæði II felur í sér að heildarskuldir hins opinbera miðist við þak, þ.e. heildarskuldir í hlutfalli við landsframleiðslu skuli fara undir það hámarksviðmið sem stefnan kveður á um. Ákvæði III felur í sér skuldbindingu um að einskiptis og óreglulegu fjárstreymi verði varið til niðurgreiðslu skulda. Ákvæði IV kveður á um að þak sé sett á útgjöld hins opinbera sem nemi 41,5% af vergri landsframleiðslu á tímabili stefnunnar.

3. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni

Í mati á efnahagshorfum sem liggur að baki fjármálastefnunni kemur fram að hún sé byggð á punktmati Hagstofunnar um hagvöxt frá því í nóvember 2016 til næstu fimm ára. Fyrri stefna byggði á spá sem gerð var í febrúar 2016. Í 8. grein laganna er fjallað um hagrænar forsendur stefnumörkunar sem skuli byggja á þjóðhagsspám og að jafnframt skuli hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Á það einkum við ef munur er á forsendum eða niðurstöðum þeirra samanborið við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Við framsetningu stefnunnar er ekki gerð grein fyrir breytingum frá síðustu þjóðhagsspá Hagstofunnar né fyrir spám annarra.

Í þessu samhengi er gagnlegt að skoða þróun spár Hagstofu Íslands á hagvexti yfir tíma. Það er gert í töflu 2 þar sem einnig má finna hagvaxtarspár Seðlabankans sem lágu fyrir þegar fjármálastefnan var lögð fram. Seðlabankinn spáir jafnan þrjú ár fram í tímann en spár Hagstofunnar ná til fimm ára. Spár Hagstofunnar sem lágu til grundvallar fyrri fjármálastefnu og framlagðri stefnu eru skyggðar í töflunni.

Tafla 2. Spár Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands um hagvöxt

	Dagsetning útgáfu	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Hagstofa Íslands</i>									
<i>Hagvaxtarspár Hagstofunnar og Seðlabankans eru svipaðar</i>	nóv. '16	4,2	4,8	4,4	3,0	2,9	2,7	2,6	2,6
	maí '16	4,0	4,3	3,5	2,9	2,8	2,7	2,7	
	feb. '16	4,2	4,0	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7	
	nóv. '15	4,3	3,5	2,8	2,6	2,5			
	jún. '15	3,8	3,0	2,8	2,6	2,5			
	apr. '15	3,8	3,2	2,8	2,7	2,5			
	mar. '15	3,9	3,1	2,8	2,7	2,5			
	nóv. '14	3,3	2,9	2,5	2,6				
	júl. '14	3,4	2,9	2,8	2,9				
	<i>Seðlabanki Íslands</i>								
	nóv. '16		5,0	4,5	2,9	2,7			
	nóv. '15		3,2	2,9	2,6				
	nóv. '14		2,8	2,3					

Heimildir: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

Að undanförmu hafa hagvaxtarspár Hagstofunnar einkennst af því að sífellt er spáð meiri hagvexti á hverjum tímapunkti. Þegar horft er lengra fram í tíma einkennast spár af því að þær leita í langtímaleitni. Hvað tímann og langtímaleitnina snertir er slíkt ekki óvenjulegt fyrir hagspár. Spár Seðlabankans einkennast af því sama. Seðlabankinn hefur í nóvemberriti *Peningamála* tekið saman hagspá sína, borið saman við hagsspár annarra og rýnt spáskekkjur. Í síðustu greiningu⁶ er árið 2015 tekið fyrir meðal annars með því að skoða meðaltalsspá annarra (þ.e. Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Alþýðusambands Íslands, stóru viðskiptabankanna þriggja, Hagstofunnar og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins) og

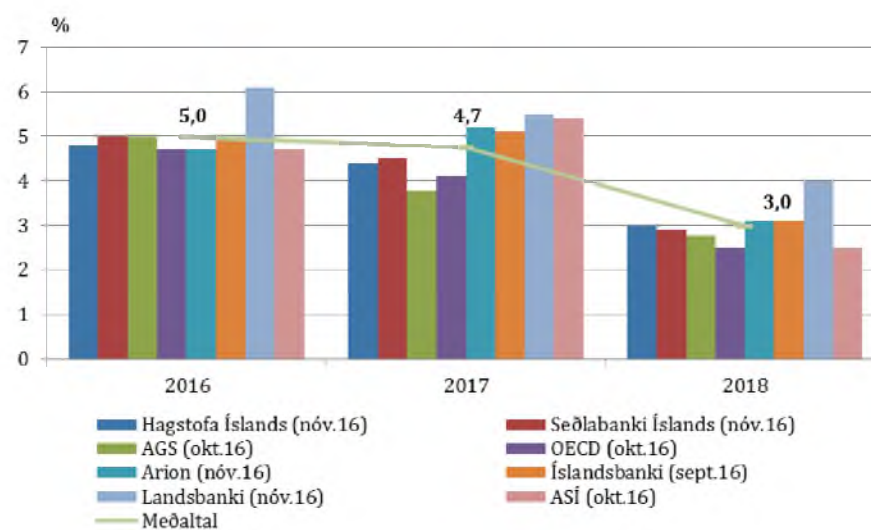
⁶ Seðlabanki Íslands. *Peningamál*, nóvember 2016.

Huga þarf að ólíkum spám við stefnumörkun

bera saman við spá Seðlabankans um hagvöxt. Mynstrið er hið sama og að ofan.

Það er viðbúið að ónákvæmni sé í þjóðhagsspám vegna galla í líkönum, skekkju í gögnum og vegna óvissunnar sem til staðar. Af því leiðir að það getur skapað vanda að miða áætlanagerð og stefnu um of á grundvelli einnar spár án þess að hugað sé að möguleikum á annarri atburðarás. Þjóðhagsspáin varðandi hagvöxt fyrir 2016 hefur hækkað um 0,8 prósentustig og 1,3 prósentustig fyrir árið 2017 miðað við spána sem lá til grundvallar fyrri fjármálastefnu. Sé miðað við spár erlendis teljast slíkar breytingar miklar. Eins og sjá má á mynd 1 liggja spár greiningaraðila um hagvöxt 2017 og 2018 á frekar breiðu bili, en núverandi meðaltal og miðgildi spár hagvaxtar fyrir 2017 eru 4,7% og 4,8%.

Mynd 1. Spár greiningaraðila um hagvöxt 2016-2018



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, OECD, Arion Banki, Íslands-banki, Landsbanki Íslands, Alþýðusamband Íslands

Stefnumið um afgang hefur verið hækkað í kjölfar spár um aukinn hagvöxt

Í kjölfar spár um aukinn hagvöxt hefur stefnumið um afgang verið hækkað fyrir árið 2018. Afgangurinn 2017 er hins vegar óbreyttur en dregst síðan saman í samræmi við lægri spá um hagvöxt. Við framkvæmd fjárlaga 2016 var afkomugólfíð fyrir 2017 úr fyrri stefnu lagt til grundvallar. Þá var þó ljóst að nýjar spár gerðu ráð fyrir meiri hagvexti á árinu 2017 en fyrri spá. Það gefur vísbendingu um að tilhneiging sé í framkvæmd að horfa til gildanna eins og þau birtast í fjármálastefnunni og festa sig í þökum eða gólfum eftir því sem við á. Það er mat Seðlabanka Íslands að sértækar aðgerðir í fjárlögum 2017 hafi numið um 0,8% af vergri landsframleiðslu fyrir árið 2017. Til að viðhalda aðhaldsstigi frá fyrr ári hefði þurft að auka afganginn sem nemur 0,5% af landsframleiðslu, fremur en að miða við gólf fyrri stefnu.⁷ Setja hér heimild í fótnótu.

Huga þarf að samspili spágerðar og stefnu

Einnig þarf að huga að öðrum þáttum er snerta samspil spágerðar og stefnu. Þjóðhagslíkan Seðlabankans tekur mið af stefnu í fjármálum hins opinbera og hefur um leið áhrif á stefnuna í peningamálum á hverjum tíma. Spár Hagstofunnar sem lagðar eru til grundvallar fjármálastefnunni hér eru ekki þeim eiginleika gæddar að greint sé hvernig ný fjármálastefna gæti

⁷ Seðlabanki Íslands (Febrúar 2017) *Peningamál*.

hnikað efnahagsþróuninni og hagspánni sem yrði afleiðing þeirrar stefnu sem sett væri fram. Hér er samspilið í eina átt, þ.e. frá spá til stefnu en ekki hringrás eins og æskilegt væri. Í þessu samhengi má nefna að í greinargerðinni með 4. gr. laganna segir að fjármálastefna sé „áætlun ríkisstjórnar um stöðu og þróun opinberra fjármála yfir tiltekið tímabil og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins, t.d. heimili og fyrirtæki. Í fjármálastefnu eru sett fram töluleg markmið [...] og gerð grein fyrir áhrifum þeirra í hagstjórnarlegu tilliti.“ Samkvæmt þessu skulu forsendur stefnunnar byggja á greiningu þar sem tekið er tillit til slíks samspils spáa og stefnu.

Í lokin verður að líta til þess að líkön eru almennt smíðuð í samræmi við þær þarfir sem þeim er ætlað að þjóna. Spár sem liggja til grundvallar fjármálastefnu þurfa að taka tillit til hinna sérstæðu aðstæðna hins opinbera hvað snertir tekjuöflunina annars vegar og útgjalda- og margföldunaráhrif hins vegar. Að þessu þarf að gæta þegar hugað er að ofangreindu verkefni.

Efnahagsleg úrlausnarefni

Í greinargerð með fjármálastefnunni er fjallað um að efnahagslífið sé komið í fasa hefðbundinnar eftirspurnarþenslu og framleiðsluspennu þar sem innlend eftirspurn vex umfram landframleiðslu með tilheyrandi einkennum ójafnvægis. Staða hagsveiflunnar birtist í spennu á vinnumarkaði og fasteignamarkaði.

*Opinber fjármál eiga
að styðja við
peningamálastefnu*

Í þessu umhverfi er nauðsynlegt að stjórnvöld styðji við peningamálastefnuna með afgangi líkt og kemur fram í greinargerðinni með stefnunni og umfjöllun í fjármálaáætlun síðasta árs. Skuldastaðan kallar einnig á slíkt aðhald. Núverandi efnahagssveifla er hins vegar óhefðbundin í þeim skilningi að fyrirtæki og heimili hafa nú verið að lækka skuldir og viðskiptafgangur er til staðar en ekki halli eins og oft áður. Til að stemma stigu við hækkandi raungengi hefur Seðlabankinn með mótvægisáðgerðum styrkt gjaldeyrisforðann. Í greinargerðinni er nefnt að við hagstæð efnahagsskilyrði þar sem ekki séu til staðar breistir eða áföll eigi að miklu leyti að eftirláta hagstjórnina sjálfvirkum sveiflujöfnurum.

*Aðhaldið skal ekki að
koma fram í sértækum
aðgerðum ...*

Hugtakið sjálfvirk sveiflujöfnun vísar til þess að þegar litið er til hagsveiflunnar eru innbyggðir þættir í tekju- og gjaldaliðum hins opinbera sem auka tekjur á góðæristímum og draga úr útgjöldum. Skattkerfið er þannig úr garði gert að hlutfall skatta af tekjum eykst þegar vel árar og velferðarkerfið er með tengingar sem dregur úr útgjöldum á sama tíma. Hvað aðhald snertir skiptir miklu hver afkoman er hjá hinu opinbera þegar hvorki er þensla né samdráttur. Ákjósanlegt væri að aðhaldið kæmi ekki fram í sértækum aðgerðum í útgjöldum eða á tekjuhlíð heldur myndi hin innbyggða sveiflujöfnun ráða för.

*... heldur skal hin
innbyggða sveiflujöfnun
ráða för*

Hefðbundnar kenningar um eftirspurnarstýringu af hálfu hins opinbera ganga út á að láta útgjöld dragast saman í þenslu og/eða hækka skatta. Það reynist oft erfitt, sér í lagi við aðstæður líkt og nú þar sem síðustu ár og árin eftir fjármálakreppuna hafa einkennst af miklu kostnaðaraðhaldi hins opinbera og samdrætti í opinberum fjárfestingum. Í síðustu fjármálaáætlun var það sjónarmið viðrað að varla yrði lengra gengið í þessa veru nema með því að breyta umgjörð og innviðum opinbers rekstrar s.s. með fækkun verkefna eða stofnana. Það er ekki boðað í þeirri fjármálastefnu sem hér er til umfjöllunar. Um leið dynur á hinu opinbera ákall um fjárfestingar og aukna opinbera þjónustu. Því til viðbótar er við núverandi

*Sértækar aðgerðir hafa
slakað á aðhaldi*

aðhaldsaðstæður mikilvægt að gæta þess að auknar skatttekjur leiði ekki til sjálfvirkar aukningar útgjalda. Aðalþungi síðustu fjármálaáætlunar var að láta sjálfvirka sveiflujafnara vinna sitt verk, halda gjaldahlið stöðugri á meðan aukin efnahagssumsvif ynnu sitt verk og nota afgang til greiðslu skulda. Stefnan nú varðandi þetta sýnist óbreytt þrátt fyrir að fjárlög fyrir árið 2017 sýni fram á að sértækar aðgerðir hafi slakað á aðhaldi fyrir árið 2017.

Athygli skal vakin á að sjálfvirka sveiflujöfnunin var að vissu leyti veikt um síðustu áramót þegar milliprepið í tekjuskattskerfinu var afnumið. Umfjöllun um þetta er að finna í tekjuáætlun fjármálaáætlunarinnar 2016. Þar er farið yfir hvernig afnám millitekjuprepsins gerði það að verkum að dregið er úr áhrifum sjálfvirkar sveiflujöfnunar enda þótt skatttekjurnar vaxi vegna almennra launahækkana. Skattbyrðin eykst því ekki jafnmikið með almennum launahækkunum og annars hefði verið. Áhrif þessara sértæku aðgerða voru á þeim tíma metin 5 ma.kr. á ári. Jafnframt veikja markmið um þróun útgjalda og tekna í föstu hlutfalli við landsframleiðslu þessa sveiflujöfnun.

Líkt og fram kemur í greinargerðinni með fjármálastefnunni er eitt stærsta efnahagslega úrlausnarefnið nú um stundir aukinn og ófyrirséður vöxtur ferðabjónustunnar. Framvindan í þessari atvinnugrein getur haft veruleg áhrif á stöðugleika efnahagslífsins á næstu árum. Afleiðing þessa vaxtar hefur birst í hærra raungengi, versnandi samkeppnisstöðu útflutningsgreina og ruðningsáhrifum. Á sama tíma er ekki vitað hvort eða hvenær hækkandi raungengi fer að veikja samkeppnisstöðu ferðabjónustunnar sjálfrar. Fyrirliggjandi áhætta gæti birst í formi skyndilegrar stöðnunar eða samdráttar með tilheyrandi áhrifum á gengi, stöðugleika og efnahagsframvindu. Slíkt þarf að meta. Seðlabankinn hefur birt áfallasviðsmynd þar sem metin voru áhrif þess að erlendum ferðamönnum fækkaði og yrðu jafnmargir og árið 2012.⁸ Við slíkar aðstæður er metið að verg landsframleiðsla dragist saman um 3,9% fyrsta árið og 1,3% á öðru ári.

Hér að framan hefur verið fjallað um þörfina á virkari efnahagsstjórnun við bresti eða áföll. Vaxandi ferðabjónusta er í eðli sínu jákvæður skellur sem hefur haft víðtæk áhrif við endurreisn efnahagslífsins eftir fjármálakreppuna. En þessu hafa fylgt vaxtarverkir. Í fjármálaáætlun frá fyrra kjörtímabili eru reifuð sjónarmið um að þörf sé á sérstakri gjaldtöku á ferðamenn. Þar er bent á að endurskoðun á sköttum og gjöldum í ferðabjónustu geti bæði verið sveiflujafnandi og jafnað samkeppnisstöðu atvinnugreina innanlands. Í þessu samhengi þarf að gæta festu og hafa stefnumörkunina skýra þannig að ekki verði óvæntar og fyrirvaralitlar breytingar sem riðli áætlunum í greininni sjálfri. Í fjármálastefnunni er ekki að finna frekari stefnumörkun varðandi þessi atriði.

*Eftirspurn um þessar
mundir er að miklu leyti
knúin áfram af
ferðabjónustu*

Í fjármálastefnunni er sjálfvirkum sveiflujöfnurum ætlað það almenna verkefni að draga úr eftirspurn sem að miklu leyti er knúin áfram af þeim hluta hennar sem á rætur að rekja til ferðabjónustunnar. Hér er verið að nota þjóðhagsleg tæki sveiflujöfnunar til að takast á við sértækt rekstrarhagfræðilegt viðfangsefni. Almennt eru sjálfvirkir sveiflujafnarar ekki notaðir til að bregðast við vandamálum er lúta að einstökum atvinnugreinum.

⁸ Fjármálastöðugleiki, október 2016.

*Mörg verkefni
er snúa að sjálfbærni
er ólokið*

Í greinargerðinni er vikið að launahækkunum og að þær hafi ekki leitt til aukinnar verðbólgu vegna hagfelldra ytri aðstæðna. Þar er fjallað um þá áskorun að raunlaun megi ekki hækka umfram framleiðnivöxt. Slíkt er nauðsynlegt til að tryggja stöðugleika. Aukin framleiðni er grundvöllur þess að hægt sé að bæta kjörin til lengri tíma litið og um leið tryggja sjálfbærni. Enda munu lýðfræðilegar breytingar, þá sérstaklega öldrun þjóðarinnar, hafa tilhneigingu til að draga úr hagvexti. Vöxtur framleiðni hérlendis hefur löngum verið slakur. Í fjármálastefnunni er ekki að finna umfjöllun um hvernig stuðla megi að aukinni framleiðni.

Einnig er vikið að þáttum er almennt varða sjálfbærni annars vegar og óvissunnar sem framundan er hins vegar. Hvað sjálfbærnina snertir skiptir máli að hér er lögð fram stefna sem leiðir til þess að skuldir lækka. Slíkt er að miklu leyti tengt hagsveiflunni enda væri afkoma ríkissjóðs í járnnum ef leiðrétt væri fyrir henni. Ýmsir aðrir þættir hafa þó áhrif á sjálfbærni rekstrar hins opinbera. Þar má nefna breytingar á lýðfræðilegum þáttum, atvinnuþátttöku og fleira. Fjármálaráði er falið að leggja mat á skuldapróun hins opinbera án lífeyrisskuldbindinga og hvort hún uppfylli fjármálareglur og grunngildi. Ekki er þó hægt að álykta um sjálfbærni skulda án þess að frekari stefna og greining liggi fyrir um áhrif lífeyrisskuldbindinga á skuldir hins opinbera sem og hagkerfið í heild sinni.

*Huga þarf að
lífeyrisskuldbindingum
með sjálfbærni
opinberra fjármála
í huga*

Í 9. gr. laganna um opinber fjármál er að finna ákvæði sem kveður á um skyldu ráðherra fjármála- og efnahagsmála að leggja fram skýrslu um þessi mál. Það er von fjármálaráðs að hægt verði að styðjast við niðurstöður hennar við mat á sjálfbærni opinberra fjármála. Í þessu samhengi má benda á að til er fræðasvið í opinberum fjármálum þar sem greind er sjálfbærni opinberra fjármála yfir tíma þ.e. kynslóðareikningar. Kynslóðareikningar voru framkvæmdir fyrir Ísland í kringum síðustu aldamót og í ljósi grunngildis um sjálfbærni er vert að skoða hvort ekki sé tímabært að skoða þá vinnu og uppfæra.

4. Afkomumarkmið – umfang, tekjur og gjöld

Heildarafkoma

Markmið um heildarafkomu hins opinbera er sett fram sem lágmarkspunktmat, eða gólf, fyrir hvert og eitt ár. Þannig er stefnt að því að heildarafkoma hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu verði a.m.k. 1% árið 2017 og a.m.k. 1,6% árin 2018 og 2019 en fari stíglækkandi eftir það. Með viðvarandi afgangi er, að mati stjórnvalda, unnt að vinna gegn þenslu í þjórþarþúskaþnum og viðhalda efnahagslegum stöðugleika.

Frumjöfnuður lýsir aðhaldsstigi opinberra fjármála

Aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma kemur fram í hagsveifluleiðréttnm frumjöfnuði. Hann ræðst af því hver afkoma af reglulegum rekstri hins opinbera er við þau skilyrði þegar hvorki er þensla né samdráttur. Frumjöfnuður sem er leiðréttnur fyrir hagsveiflunni ætti því að haldast óbreyttur yfir hagsveifluna ef hagstjórnin er hlutlaus. Útgjaldaákvarðanir sem ekki eru fullfjármagnaðar yfir hagsveifluna fela í sér að leiðréttnur frumjöfnuður dregst saman og það slaknar á aðhaldi. Hið sama á við um sértæka lækkun tekna sem ekki helst í hendur við samsvarandi útgjaldalækkun. Þó mæld afkoma hins opinbera á hverjum tíma batni og skili meiri afgangi samkvæmt fjármálastefnu getur verið að aðhaldsstig opinberra fjármála slakni á sama tíma þar sem leiðréttn afkoma getur versnað án þess þó að hið opinbera grípi til sértækra hagstjórnar- aðgerða.

Nauðsynlegt er í umræðu um opinber fjármál að fjalla um ástand þeirra í ljósi hagsveiflunnar

Án frekari sundurliðunar afkomu hins opinbera, í frum- og fjármagnsjöfnuð, upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir sem og leiðréttningu fyrir áhrifum hagsveiflunnar er undirliggjandi afkoma og raunverulegt aðhaldsstig því óljóst. Enda þótt sú hagsþá sem fjármálastefnan byggir á gangi eftir er erfitt að álykta hvort afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni. Í greinargerð með fjármálastefnunni er jafnframt nefnt að ef leiðréttn væri fyrir hagsveiflunni væri afkoma ríkissjóðs í járnum, sem að öðru óbreyttu gefur til kynna hlutlaust aðhald.

Af ofangreindu má ráða að nauðsynlegt er í allri umræðu um opinber fjármál að fjalla um ástand þeirra í ljósi hagsveiflunnar. Hér á landi er hagsveifluleiðréttn framkvæmd af Seðlabanka Íslands en auk þess birta erlendar stofnanir líkt og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn slíkar greiningar reglulega fyrir Ísland. Talsverð óvissa⁹ fylgir ávallt slíkum útreikningum.

Miðað við grunnþá Seðlabanka Íslands hefði afkoman þurft að vera 0,5% af landsframleiðslu betri í ár en áformað er í fjármálastefnunni til að aðhaldsstigið slakni ekki frá fyrr ári.¹⁰

⁹ Óvissuna má greina í fjóra þætti. Í fyrsta lagi þarf að leggja mat á framleiðsluspennu eða -slaka í hagkerfinu, en það er einungis mat en ekki mæling sem hægt er að ná fram með mismunandi aðferðum og því með mismunandi niðurstöðum. Í öðru lagi þarf að leggja mat á það hvernig fjármál hins opinbera bregðast við hagsveiflunni almennt, bæði tekjur og gjöld. Í þriðja lagi þá geta aðrir þættir en hagsveiflan haft áhrif á fjármál hins opinbera sem hreyfast ekki endilega í línu við hagsveifluna, eins og kosningar og stefnubreytingar í kjölfarið og sértækar hreyfingar eignar- og afurðaverðs. Í fjórða lagi þá er engin hagsveifla eins og undirliggjandi ástæður uppsveiflu og niðursveiflu mismunandi hverju sinni og áhrif á fjármál hins opinbera einnig háð einkennum hagsveiflunnar.

¹⁰ Seðlabanki Íslands, (Febrúar 2017), *Peningamál*.

Í fjármálastefnunni ætti að taka tillit til hagsveifluleiðréttrar afkomu

Þrátt fyrir fyrirbyggjandi óvissu er það mat fjármálaráðs að í stefnunni ætti að taka tillit til slíkrar leiðréttingar, sér í lagi til að auka gagnsæi. Til þess að takast á við slíka óvissu mætti t.d. setja fram bil fyrir hagsveifluleiðrétta afkomu með því að notast við mismunandi spár um framleiðsluspennu. Jafnframt væri æskilegt að afkomumarkmiðið væri sett fram hagsveifluleiðrét líkt og gengur og gerist í nágrannalöndum okkar. Með því væri tryggt að markmið væri í samræmi við gildi um stöðugleika og gagnsæi og áætlanir hníkist ekki um of ef framvindan í efnahagsmálum yrði önnur en fyrirbyggjandi hagspá gerði ráð fyrir.

Tekju- og útgjaldastefna

Í greinargerð með fjármálastefnunni er gert ráð fyrir að bæði tekjur og gjöld vaxi í takt við nafnvöxt landsframleiðslu og að hlutföllin haldist því nokkuð föst yfir það hagvaxtarskeið sem vænst er á næstu árum. Eins og nefnt hefur verið felur það í sér aftengingu sjálfvirkra sveiflujafnara sem að öðru óbreyttu væri vísbending um slakað væri á aðhaldi.

Í ákvæði IV í fjármálastefnunni er sett fram það markmið að útgjöld verði ekki umfram 41,5% af vergri landsframleiðslu á tímabilinu en metið er að umsvifin verði um 41% árið 2017. Markmiðið er sett til að takmarka útgjaldavöxt að hlutfallstölu yfir hagsveifluna og umsvif hins opinbera. Vert er að benda á að í greinargerð með 6. gr. laganna um grunnildi stöðugleika kemur fram að ávallt sé stefnt að því að árleg útgjöld hins opinbera, að frádregnum vaxtagjöldum, vaxi ekki að raunvirði umfram langtímavöxt landsframleiðslunnar. Þetta þarfnast frekari umræðu því almennt er það stjórnmalalegt viðfangsefni hvert umfang hins opinbera eigi að vera.

Ítarleg útlitun á þróun útgjalda og sértækra aðgerða hins opinbera kemur ekki fram í fjármálastefnunni

Það er ljóst, líkt og umfjöllun hér að framan gefur til kynna, að innlend eftirspurn er farin að vaxa umfram hagvöxt og við því þarf bregðast með auknu aðhaldi. Ítarleg útlitun á þróun útgjalda og sértækra aðgerða hins opinbera kemur þó ekki fram í fjármálastefnunni eða greinargerð hennar, enda þótt margföldunaráhrif aukinna útgjalda velti á því til hvaða málaflokka þeim er varið. Til að greina megi áhrif aukinna ríkisútgjalda á eftirspurn er ekki nóg að fjalla einungis um umfang útgjaldanna, samsetningin skiptir líka máli.

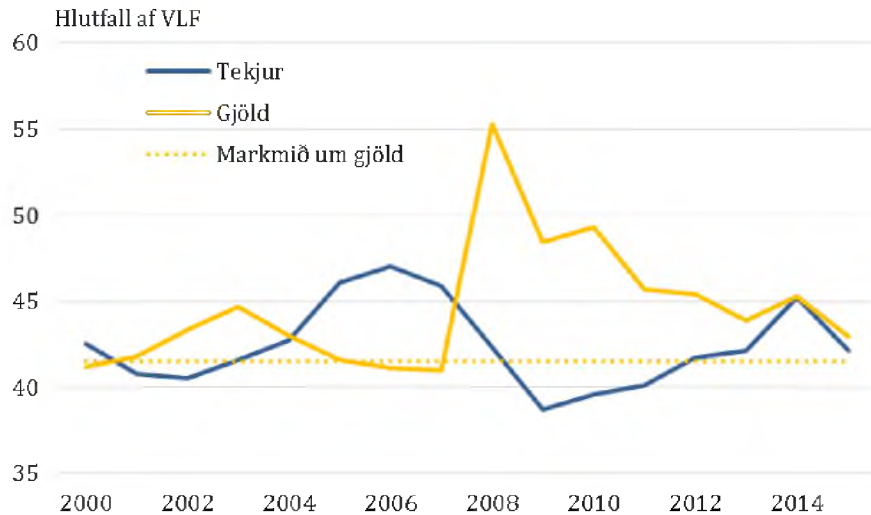
Jafnframt skiptir máli hvernig tekna er aflað. Samsetning og samspil skatta getur haft áhrif á eftirspurn í hagkerfinu og skapað mismunandi hvata. Framsetning stefnu hvað þetta varðar og sértækar aðgerðir í skattamálum væru að sama skapi til bóta fyrir gagnsæi og myndi auka festu stefnunnar og gefa vísbendingu um aðhald.

Fjármálastefnan byggir á hagfelldri en óvissri efnahagsspá. Með einföldum útreikningi má sýna að afkoman er mjög næm fyrir breytingum á framvindu efnahagsmála. Lítið frávik frá spánni getur leitt til þess að heildarafkoma, án frekari aðgerða, verði nálægt núlli og jafnvel neikvæð. Í þessu samhengi skal á það bent að óvissan eykst eftir því sem lengra líður á tímabilið. Að sama skapi er ljóst, líkt og með afkomumarkmiðið, að ef hagvöxtur reynist lægri en spár gera ráð fyrir gæti reynst erfitt að ná markmiði um útgjöld án aukins aðhalds, sjá mynd 2.

Samkvæmt þessu geta stjórnvöld lent í spennitreyju fjármálastefnu sinnar ef atburðarásin reynist önnur en efnahagsspáin gerir ráð fyrir. Í ljósi þessa gæti verið heppilegra að nota afkomumarkmið á bili, í stað punktmats með gólfi, þar sem tekið er tillit til hagsveifluleiðréttingar við stefnumörkun í

opinberum fjármálum. Með hagsveifluleiðréttingu mætti minnka þá áhættu sem felst í að hagspár gangi ekki eftir. Að sama skapi er hægt að mæla með sveigjanlegra útgjaldamarkmiði. Ósveigjanleiki getur reynst fjötur um fót.

Mynd 2. Tekjur og gjöld hins opinbera sem hlutfall af VLF ásamt markmiði



Huga þarf að óvissu í fjármálastefnunni og skoða sviðsmyndir í því samhengi

Huga þarf að því hvort heppilegt sé að setja afkomumarkmið fram á bili þar sem tekið er tillit til hagsveifluleiðréttingar

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Fjármálaráð telur jafnframt mikilvægt að stjórnvöld gæti að einkennum hagsveiflunnar og undirbúi jafnvel sértækt áhættumat eða sviðsmyndir til að auka frekar gagnsæi stefnunnar og undirbúa viðbrögð. Líkurnar á því að efnahagsspár gangi eftir að öllu leyti eru litlar. Bæði vegna þess að það ríkir ávallt óvissa um þróun efnahagsmála sem og hvernig fjármál hins opinbera, tekjur og gjöld munu þróast við mismunandi framvindu efnahagsmála.

Afkomutengd fjármálaregla

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálareglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 1. tölulið 7. gr. laganna er að finna svokallaða afkomureglu. Samkvæmt henni skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfyllir þessi tölulegu skilyrði. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.

Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfylli töluleg skilyrði afkomureglu

5. Sveitarfélög

Fjármálaráð hefur litið sérstaklega á hlutverk sveitarfélaga við gerð fjármálastefnu sem og samræmi laga nr. 123/2015 um opinber fjármál og laga nr. 138/2011 um sveitarfélög. Svo virðist sem samræmingin sé lítil og að aðkoma sveitarfélaga að stefnumörkuninni sé takmörkuð. Vægi sveitarfélaga í búskap hins opinbera er verulegt og því skiptir aðkoma þeirra að stefnumörkuninni miklu.

Í lögum um opinber fjármál er ekki fjallað sérstaklega um aðkomu sveitarfélaga að undirbúningi og framsetningu fjármálastefnu. Í 5. gr., þar sem fjallað er um fjármálaáætlun, segir hins vegar að fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við áætlunargerð sveitarfélaga fyrir komandi ár. Það virðist því ekki vera fyrr en við gerð fjármálaáætlunar sem sveitarfélögin koma að stefnumörkuninni. Þar sem fjármálaáætlun byggir á fjármálastefnu og er bundin af henni virðast, skv. laganna hljóðan, hendur sveitarfélaga bundnar af markmiðum sem þau hafa ekki átt þátt í að setja.

*Fjármálaáætlunargerð
sveitarfélaga er ekki
sett fram á
þjóðhagsgrunni...*

*... því er allur
samanburður snúinn...*

Í lögum um sveitarfélög eru þeim settar fjármálareglur, þ.e. afkomuregla og skuldaregla. Afkomureglan segir að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar sveitarfélaga vegna A- og B-hluta séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærrí en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Skuldareglan kveður á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta sveitarfélaga skuli ekki vera meiri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Miðað er við að notaður sé sami viðmiðunargrunnur og fjárhagsupplýsingar sveitarfélaga eru birtar á. Markmið um afkomu og skuldastöðu í fjármálastefnu hins opinbera eru hins vegar sett fram á þjóðhagsgrunni og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Því er ekki samræmi þarna á milli.

*... og erfitt að bera
fjárhagsáætlanir
sveitarfélaga saman
við fjármálastefnu*

Út frá lögum um opinber fjármál, álitsgerðum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og nefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar við þinglega meðferð má ætla að sveitarfélögin séu bundin af fjármálaeignum 64. gr. sveitarstjórnarlaga og það liggja á herðum ríkisins að brúa bilið til að ná tilætlaðri heildarniðurstöðu samkvæmt fjármálaskilyrðum laga um fjármál hins opinbera. Engu að síður má ætla af lögnum um opinber fjármál að ábyrgðin sé sameiginleg hjá ríki og sveitarfélögum og að í sameiningu beri þeim að uppfylla bæði fjármálaeignir og grunnildi fjármálastefnunnar.

Sveitarstjórnnum ber að uppfylla og framfylgja eigin stefnu í samræmi við lög um sveitarfélög. Sé misræmi milli fjármálastefnu og stefnu og fjármálastjórnar einstakra sveitarfélaga getur það leitt til þess að stefnumið fjármálastefnunnar náist ekki, jafnvel þó bæði ríki og sveitarfélög fari að lögum og uppfylli fjármálaeignir sínar.

Samstarf er milli ríkis og sveitarfélaga sem nær yfir allt árið, meðal annars um fjármál sveitarfélaga. Tryggja þarf að formlegur vettvangur fyrir aðkomu sveitarfélaga að stefnumörkun frá upphafi sé til staðar og verklagsreglur skýrar. Æskilegt er að samstarf sé náð og gott og að allir vinni af einurð við að uppfylla lögin.

Fjármálastefna og sveitarfélög

Í fjármálastefnunni eru stefnumið sveitarfélaganna sett fram. Annars vegar varðandi heildarafkomu A-hluta og hins vegar sem kuldir A-hluta, hvort tveggja sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Í töflu 3 eru stefnumið þessi sett fram og til samanburðar við stefnumið frá fyrri fjármálastefnu.

Tafla 3: Fjármál sveitarfélaga í framlagðri fjármálastefnu 2017-2022 og fjármálastefnu 2016 í svigum

Hlutfall af VLF, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Heildarafkoma A-hluta sveitarfél.	0,0 (0,0)	0,1 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2
Skuldir sveitarfélaga*	5,9 (6,3)	5,8 (5,9)	5,5 (5,7)	5,2 (5,6)	5,0 (5,4)	5,0

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Eins og sjá má hafa stefnumiðin fyrir bæði afkomu og skuldastöðu sveitarfélaganna breyst töluvert frá fyrri fjármálastefnu. Ekki er lengur gert ráð fyrir að heildarafkoma í rekstri A-hluta sveitarfélaga verði háttað þannig að tekjur og gjöld standist á heldur er stefnt að því að þessi hluti í rekstri þeirra skili afgangi strax á árinu 2018 og haldist jákvæður út tímabilið. Í greinargerð með fjármálastefnunni segir að stefnt sé að því að heildarafkoma sveitarfélaga verði jákvæð um 5-6 milljarða króna árlega á árunum 2019-2022, en að öðru leyti leggist það á herðar ríkissjóðs að sporna gegn þenslu með aðhaldi í útgjöldum. Vísað er til jákvæðra efnahagshorfa og fyrirsjáanlegs vaxtar í tekjum sveitarfélaga sem rökstuðningi.

Eins og áður hefur verið bent á er erfitt að bera saman stefnumið fjármálastefnunnar við þær opinberu tölur sem fyrir liggja um fjármál sveitarfélaga þar sem þær eru ekki settar fram á sama grunni. Sé litið á tölur Hagstofu Íslands um afkomu sveitarfélaga á síðustu árum verður vart séð að búast megi við miklum viðsnúningi varðandi heildarafkomu þeirra sé einungis litið til fortíðar. Í fréttabréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga¹¹ um fjármál þeirra er samantekt á fjármálaáætlunum þeirra sveitarfélaga sem skilað hafa inn áætlun (með um 99% íbúa landsins). Af henni má ráða að fjárfesting sveitarfélaga á árunum 2017 og 2018 verður töluvert meiri en á síðasta ári en að það dragi síðan úr fjárfestingu á árunum 2019 og 2020. Ekki liggur fyrir með nægilega skýrum hætti hvaða áhrif aukin fjárfesting hefur á afkomutölur sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Því er hæpið að fullyrða hvort afkomumarkmið sveitarfélaga í fjármálastefnunni séu trúverðug, sérstaklega á fyrri hluta tímabilsins.

Ekki liggja heldur fyrir nægilega traustar upplýsingar um skuldaþróun en grófir útreikningar fjármálaráðs, byggðir á gögnum úr Fréttabréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga og þjóðhagsspá Hagstofu, benda til halla á árunum 2017 og 2018 sem rekja megi til aukinnar fjárfestingar sem dragi svo aftur úr á árunum 2019 og 2020. Áhrif þessa á skuldastöðu sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu eru þau að erfiðara verður að ná stefnumiðum fjármálastefnunnar á þessu ári og næsta. Hlutfallslega minni fjárfesting sveitarfélaga á árunum 2019 og 2020 leiðir svo aftur til hraðari lækkunar skulda á þeim árum, standist forsendur.

¹¹ Samband íslenskra sveitarfélaga. *Fjárhagsáætlanir A-hluta sveitarfélaga 2017-2020*. 1. tölublað 2017.

Í fjármálastefnunni og greinargerðinni sem henni fylgir er ekki að finna nánari lýsingu á því hvernig og hvaða áhrif jákvæðar hagvaxtarhorfur hafa á fjárhag sveitarfélaga. Búast má við að útsvarstekjur sveitarfélaga aukist við almenna hækkun launa, sem og fasteignagjöld í takti við fasteignamat sem aftur ræðst af þróun fasteignaverðs. Æskilegt væri að fyrir lægju ítarlegri upplýsingar um samband tekna og gjalda sveitarfélaga yfir hagsveifluna, sem og umfjöllun á því hve næm stefnumiðin eru fyrir breytingum í forsendum, t.d. hvað varðar breytingar í spám um hagvöxt og áhrif þeirra á tekjur og gjöld sveitarfélaga.

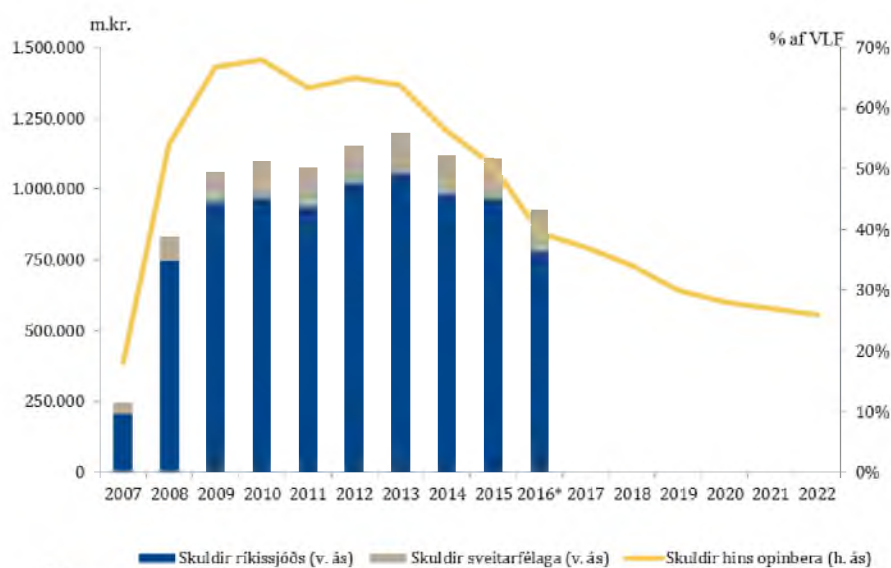
6. Skulda- og eignastaða

Í greinargerð með framlagðri fjármálastefnu er fjallað um skulda- og eignamarkmið. Þau eru sett fram í ákvæðum II og III í stefnunni. Ákvæði II kveður á um skuldamarkmið sem felur í sér að skuldir verði komnar undir 30% af vergri landsframleiðslu í árslok 2019 og verði ekki hærri en 26% af vergri landsframleiðslu í árslok 2022. Ákvæði III kveður á um að öllu óreglulegu og einskíptis fjárstreymi í ríkissjóð verði ráðstafað til greiðslu skulda. Fjármálastefnan setur markmið um skuldaþróun fyrir hið opinbera í A-hluta og fyrir opinbera aðila í heild, samanber töluleg stefnumið hennar í töflu 1. Í lögnum um opinber fjármál er sett fram skilgreining þess skuldaviðmiðs sem notað er í fjármálastefnunni og fjármálaeðglur miða við.¹²

Skuldir hafa lækkað mikið og munu lækka áfram...

Lækkun skulda hins opinbera er mikilvæg til að tryggja sjálfbærni. Verulegur árangur hefur náðst í niðurgreiðslu skulda hins opinbera (A-hluta) á síðastliðnum árum. Mynd 3 sýnir hvernig skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og heildarfjárhæðir (skipt niður á ríki og sveitarfélög, A-hluta) hafa þróast á tíu ára tímabili ásamt stefnu um niðurgreiðslu skulda samkvæmt markmiði fjármálastefnunnar til 2022.

Mynd 3: Skuldir hins opinbera og skuldamarkmið



*Áætlun
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Stefnumið um skuldaþróun opinberra aðila í heild, sem samtala ríkissjóðs í A-hluta, A-hluta sveitarfélaga og fyrirtækja hins opinbera, verður þó ekki náð með jákvæðri afkomu einvörðungu. Skuldaþróunin er háð óvissu um hagvöxt. Þar að auki er raunverulegt söluverðmæti þeirra eigna sem ætlað er að nota til skuldalækkunar óvíst. Aðrir þættir sem hafa munu áhrif á það hvort markmiðið næst eru ráðstöfun óreglulegra tekna á borð við

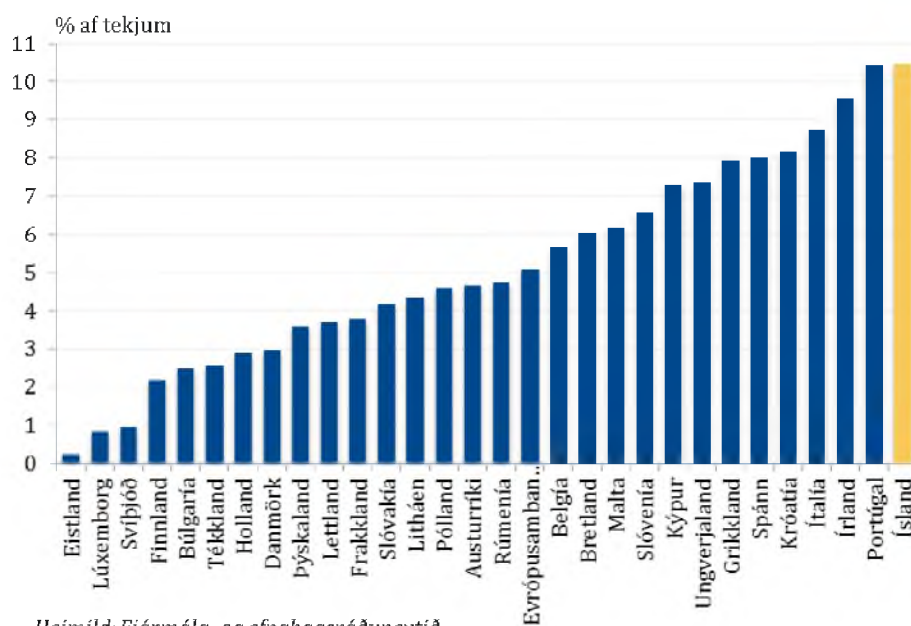
¹² Heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

arðgreiðslur og endurfjármögnun lána. Í fjármálastefnunni eru engar sviðsmyndir dregnar upp varðandi þessi óvissuatriði.¹³

... en vaxtakostnaður
íþyngir verulega

Ýmsar alþjóðlegar skilgreiningar eru til á heildarskuldum hins opinbera en til þess að samanburður fái við önnur lönd er hér notuð sú skilgreining sem iðulega er kennd við Maastricht viðmið Evrópusambandsins þegar fjallað er um þróun skulda hins opinbera hér á eftir. Samspil skulda og vaxtakostnaðar skiptir miklu þegar hugað er að sjálfbærni opinberra fjármála. Það er áberandi hve vaxtakostnaður hins opinbera á Íslandi er íþyngjandi í samanburði við önnur lönd eins og sjá má á mynd 4. Þó skuldir hins opinbera hér séu undir meðaltali í alþjóðlegum samanburði þá gera háir vextir það að verkum að kostnaður við skuldirnar er hár. Vaxtakostnaður sem hlutfall af tekjum hins opinbera er t.d. tífalt hærri á Íslandi en í Svíþjóð á meðan skuldahlutfallið hér er þriðjungi hærra, eins og sést á mynd 5. Hátt vaxtastig á Íslandi veldur því að til þess að ná jöfnuði í rekstri hins opinbera þarf frumjöfnuður að skila miklum afgangi til að vega á móti neikvæðum fjármagnsjöfnuði, sér í lagi í upphafi tímabils fjármálastefnunnar.

Mynd 4: Vaxtakostnaður hins opinbera 2015



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

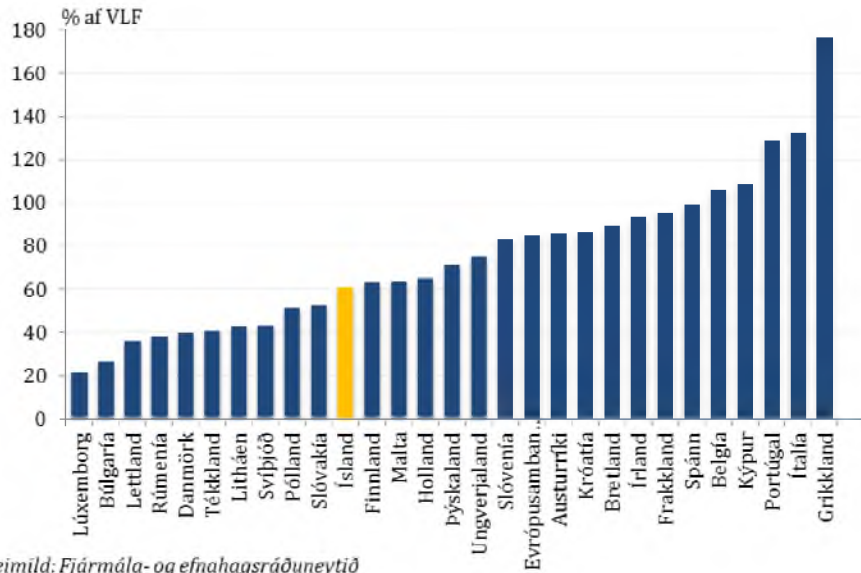
Skuldaþróun
er háð óvissu

Í lögum nr. 24/2016 er kveðið á um að ráðstöfun stöðugleikaframlaga skuli samrýmast markmiðum um efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Stöðugleikaframlög slitabúanna voru tekjufærð í fjárlögum ársins 2016, alls um 378,9 ma.kr. Um síðustu áramót var samkvæmt fjárlögum gert ráð fyrir að 200 ma.kr. hefði verið ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Í greinargerðinni með fjármálastefnunni er ekki að finna upplýsingar um áætlaða framvindu á sölu eigna. Það bíður því næstu fjármálaáætlunar að ákvarða

¹³ Bent skal á að lítilsháttar misræmis gætir milli greinargerðarinnar og stefnunnar. Í greinargerðinni er lækkun skuldahlutfallsins reiknuð frá árslokum 2016 og yfir sex ára tímabil á meðan stefnan sjálf miðar við fimm ára tímabil frá árinu 2017.

hvernig og hvenær afrakstri af sölu eigna verði ráðstafað til greiðslu skulda. Framvindan í efnahagsmálum mun hafa mikil áhrif í því efni.

Mynd 5: Heildarskuldir 2015



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Mikilvægt er að stöðugleikaframlögum verði, og hafi verið ráðstafað til niðurgreiðslu skulda

Ekki er æskilegt að verja einskiptistekjum til að fjármagna varanleg útgjöld

Skuldastefna þarf að vera varfærin, ekki of þungbær og gagnsæ svo hana megi rýna

Mikilvægt er að stöðugleikaframlögum verði, og hafi verið, ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Það ræðst ekki einungis af skuldastöðunni og vaxtabyrði skulda. Því til viðbótar er það sjónarmið að þótt þau endurspegli verðmæti þá hefur framleiðslugeta efnahagslífsins í dag ekki vaxið í samræmi við þau. Verðmæti þeirra er í mörgum tilfellum ávísun á verðmætasköpun í framtíðinni. Það hefði því gengið gegn grunngildi um stöðugleika ef þessum verðmætum yrði varið til rekstrar hins opinbera.

Stöðugleikaframlögin eru einskiptistekjur og því krefst grunngildi um sjálfbærni þess að ekki sé stofnað til varanlegra útgjalda á grundvelli þeirra. Slíku gæti fylgt þensla og verðbólga. Þetta er nefnt hér í ljósi þess að sömu sjónarmið eiga við varðandi ákvæði III um að öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði ráðstafað til greiðslu skulda. Hér er verið setja fram ítarlegri stefnumörkun um hvernig framlögum slitabúanna verði ráðstafað, slíkt styður við festu. Þá felst enn fremur í ákvæðinu að allar einskiptistekjur á tímabili stefnunnar verði nýttar til niðurgreiðslu skulda. Á hverjum tíma er hætt við að óvæntar og óreglulegar tekjur geti skapað freistnivanda til útgjaldaaukningar sem þá er ekki byggð á varanlegum tekjustofnum. Það má þó auðvitað ekki líta framhjá því að arðbær opinber fjárfesting getur aukið framleiðni og framleiðslugetu efnahagslífsins.

Stefna um þróun skulda þarf að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd, skaði sjálfbærni samfélagsins eða setji það úr jafnvægi. Stefnan þarf einnig að vera gagnsæ þannig að hana megi rýna. Þar sem sundurliðuð gögn liggja ekki fyrir í stefnunni er ekki hægt að álykta að þessi grunngildi séu uppfyllt. Frá 2018-2022 er lækkun skulda hins opinbera í A-hluta stefnunnar um 8 prósentustig af vergri landsframleiðslu. Ferlið er hins vegar háð óvissu.

Í greinargerð með fjármálastefnunni er umfjöllun um að nokkur halli verði á heildarafkomu fyrirtækja í opinberri eigu á yfirstandi ári og að afkoman

*Lækkun vaxtabyrði
skapar tækifæri*

verði í jörnum 2018 sökum mikillar fjárfestingar. Þess er vænst að á síðari hluta tímabilsins verði þau farin að skila talsverðum afgangi og það fullýrt að leitast verði við að tryggja að umsvif fyrirtækja í opinberri eigu vinni með en ekki gegn settum hagstjórnarmarkmiðum. Um leið er viðurkennt að það verði erfitt á komandi misserum vegna mikillar fjárfestingaþarfar. Hér eru engin frekari gögn lögð fram um áætlanir fyrirtækjanna eða stefnumörkun boðuð um að vettvangur verði myndaður til við þá stýringu sem stefnan boðar.

Lækkun skulda minnkar vaxtabyrði sem mun skapa tækifæri í framtíðinni til að auka útgjöld eða draga úr tekjuöflun hins opinbera. Gæta þarf að því að ef minni vaxtabyrði með batnandi fjármagnsjöfnuði er beint í frumjöfnuðinn getur það leitt til þenslu. Það verður því viðfangsefni komandi ára hvernig ráðstafa eigi þeim sparnaði sem myndast sökum minni vaxtabyrði án þess að það leiði til ofhitnunar í hagkerfinu.

Í fjármálastefnunni er vikið að því að ekki sé óraunhæft að ætla að innan 10 ára verði hreinar skuldir ríkissjóðs engar. Hafa ber í huga að nauðsynlegt er að stjórnvöld stuðli að virku vaxtarófi með útgáfu skuldabréfa fjármagnsmarkaði og styrki miðlun peningastefnu Seðlabankans. Lönd með óverulegar hreinar skuldir standa að skuldabréfaútgáfu meðal annars á grundvelli þessa sjónarmiðs. Því til viðbótar skal haft í huga að skuldsetning þarf ekki að vera óæskileg. Í mörgum tilfellum getur hið opinbera staðið frammi fyrir fjárfestingarmöguleikum sem hafa arðsemi umfram vaxtakostnað og þá geta verið sjónarmið fyrir því að stofna til skulda fremur en að biða með fjárfestingar. Hér getur vaxtastigið og arðsemi fjárfestingarinnar skipt meira máli en sjónarmið um skuldahlutfall.

*Ekki eru sett fram
töluleg markmið
varðandi þróun eigna*

Í fjármálastefnunni eru ekki birtar upplýsingar eða sett fram töluleg markmið varðandi umfang og þróun eigna ríkis og sveitarfélaga. Þó er mælt fyrir um slíkt í lögum um opinber fjármál. Ástæða þessa er að enn er unnið að innleiðingu laganna í þessu efni og stefnt að því að stofnefnahagsreikningur fyrir ríkissjóð verði birtur fyrir reikningsárið 2017 í ríkisreikningi.

*Setja þarf fram stefnu
um þróun lífeyris-
skuldbindinga*

Þegar slíkur efnahagsreikningur verður birtur þarf að rýna ástand eigna hins opinbera með sjálfbærni í huga. Fjárfestingar skiptast almennt í tvennt, nýfjárfestingu og viðhald. Eigi að vera unnt að staðfesta að eignir séu sjálfbærar þarf að sýna fram á að viðhaldi sé sinnt á fullnægjandi hátt svo gæði eignanna rýrni ekki.

Að lokum skal á það bent að fjármálaráð telur að óvissa ríki um það hvernig beri að túlka muninn á skuldum og langtímaskuldbindingum, að þessu er nánar vikið í umfjöllun um framsetningu fjármálastefnu hér að framan. Í fjármálastefnunni er ekki vikið að þessu. Fjármálaráð telur að í langtímaskuldbindingum felist skuldbindingar sem eru umfram þær sem skilgreining skulda í lögnum kveða á um, t.d. lífeyrisskuldbindingar. Því felist í ákvæðinu krafa um að sett sé fram stefna um þróun slíkra langtímaskuldbindinga á tímabili stefnunnar. Í greinargerðinni með stefnunni er það þó nefnt sem eitt hinna efnahagslegu úrlausnarefna. Þannig er áætlað að hreinar ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkis og sveitarfélaga vegna lífeyrissjóða með hreinni bakábyrgð nemi 27% af vergri landsframleiðslu í árslok 2016.

*Fjármálaráð staðfestir
að framlögð
fjármálastefna uppfylli
töluleg skilyrði
skuldalækkunarreglu*

Skuldareglur

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálastefna 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 viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum skuli vera lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Í 3. tölulið sömu greinar segir að ef skuldahlutfall samkvæmt 2. tölulið er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að hverju ári, að meðaltali, á hverju þriggja ára tímabili um að minnsta kosti 5% (1/20). Fjármálaráð bendir á að skuldahlutfall hins opinbera er áætlað yfir 30% af vergri landsframleiðslu á þessu og næsta ári. Samkvæmt stefnumiði framlagðrar stefnu verður þetta hlutfall komið undir 30% viðmiðið fyrir lok árs 2019. Fjármálaráð staðfestir að samkvæmt stefnunni muni lækkun skuldahlutfallsins uppfylla töluleg skilyrði 3. töluliðs 7. gr. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.

7. Niðurlag

Ný lög um opinber fjármál fela í sér nýmæli þar sem þau skapa heildstæða umgjörð um opinber fjármál, bæði ríkis og sveitarfélaga. Í þessari fyrstu álitsgerð sinni hefur fjármálaráð lagt mat á hvort framlögð fjármálastefna sé í samræmi við grunngildi um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi og hvort stefnumið hennar varðandi afkomu, skuldir og skuldaþróun hins opinbera uppfylli þær fjármálareglur sem settar eru fram í lögnum.

Hér má finna samantekt á helstu ábendingum ráðsins. Ekki er um tæmandi umfjöllun að ræða.

Fjármálaráð telur að löggin séu til mikilla bóta fyrir stjórnun opinberra fjármála en um leið þarf að tryggja nauðsynlega innviði til að þau virki sem skyldi. Ef nauðsynlegir innviðir eru tryggðir hefur ný löggjöf alla burði til að stuðla að ítarlegri, formfastari og vandaðri stefnumörkun hvað varðar opinber fjármál en áður hefur tíðkast.

Til að fjármálaráð geti sinnt hlutverki sínu eins og löggin kveða á um er nauðsynlegt að það hafi góðan aðgang, ekki einungis að forsendum og niðurstöðum fjármálastefnu á hverjum tíma, heldur einnig að forsendum og ferli stefnumörkunarinnar. Enda eru skýr markmið og traustar og nægar upplýsingar forsenda þess að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála.

Einungis er fjallað um grunngildin með lýsandi hætti í stefnunni og farið yfir hvað í þeim felst. Æskilegt væri að stefnunni fylgdi greining til staðfestingar þess hvort og þá hvernig hún uppfyllir grunngildin. Þá er ekki að finna í stefnunni greinargóðan samanburð við fyrri stefnu og útskýringar á því hverju munar og hvers vegna.

Hagspáin sem liggur stefnunni til grundvallar tekur ekki nægilegt tillit til áhrifa þeirrar hagstjórnar sem af stefnunni hlýst. Samspilið er í eina átt, þ.e. frá spá til stefnu en ekki hringrás eins og æskilegt væri.

Þó mæld afkoma hins opinbera á hverjum tíma batni og skili meiri afgangi samkvæmt fjármálastefnu getur verið að aðhaldsstig opinberra fjármála slakni á sama tíma þar sem leiðrétt afkoma getur versnað. Án frekari sundurliðunar afkomu hins opinbera, í frum- og fjármagnsjöfnuð, upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir sem og leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar er undirliggjandi afkoma og raunverulegt aðhaldsstig því óljóst. Þó sú hagspá sem fjármálastefnan byggir á gangi eftir er erfitt að álykta hvort afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni.

Fjármálastefnan boðar að aðhald í opinberum fjármálum skuli ekki koma fram í sértækum aðgerðum á útgjalda- eða tekjuhlið heldur skuli hin innbyggða sjálfvirka sveiflujöfnun ráða för. Með því að festa vöxt tekna og gjalda við nafnvöxt landsframleiðslu hefur stefnan og markmið hennar veikt sjálfvirka sveiflujafnara. Slíkt leiðir að öðru óbreyttu til slökunar á aðhaldi á næstu árum.

Stjórnvöld geta lent í spennitreyju fjármálastefnunnar ef atburðarásin reynist önnur en spár gera ráð fyrir. Í stað punktmats fyrir afkomumarkmið væri heppilegra að nota hagsveifluleiðrétt bilmát. Að sama skapi má mæla með sveigjanlegra útgjaldamarkmiði. Stefnumörkunin getur þannig orðið víð eða þröng og í greinargerð verður að færa rök fyrir því að hún sé

nægjanlega við til að uppfylla stöðugleika og gefa stjórnvöldum sveigjanleikja til að bregðast við ófyrirséðum þáttum. Stefnumörkunin má hins vegar ekki gefa of mikið svigrúm til að stefnan verði marklaus og verður því að vera nægilega þröng til uppfylla grunngildi um varfærni, festu og stöðugleika.

Ríki og sveitarfélög bera sameiginlega ábyrgð á að grunngildi og fjármálareglur fjármálastefnunnar séu uppfyllt. Lögum samkvæmt ber sveitarstjórnnum að uppfylla og framfylgja fjármálareglum sem þeim eru settar. Ef samræming ólíkra stefna er ekki nægjanleg getur það leitt af sér að grunngildi um festu, stöðugleika og sjálfbærni séu ekki uppfyllt.

Stöðugleikaframlögin eru einskiptistekjur og því krefst grunngildi um sjálfbærni þess að ekki sé stofnað til varanlegra útgjalda á grundvelli þeirra heldur skuli þeim þess í stað ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Þó þau endurspegli verðmæti þá hefur framleiðslugeta efnahagslífsins í dag ekki vaxið í takti við þau. Það gengi því gegn grunngildi um stöðugleika ef þessum verðmætum yrði varið til rekstrar hins opinbera.

Stefnan um þróun skulda þarf að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd, skaði sjálfbærni samfélagsins eða komi því úr jafnvægi. Í framlagðri fjármálastefnu liggja ekki fyrir sundurliðaðar upplýsingar um að hversu miklu leyti niðurgreiðsla skulda verður fjármögnuð með einskiptistekjum. Ítarlegri greining á þessu myndi hjálpa til við að uppfylla grunngildin.

Fjármálaráði er uppálagt að leggja mat á stefnumið varðandi skuldaþróun hins opinbera, en þá án þess að taka tillit til lífeyrissjóðsskuldbindinga. Ef leggja á mat á sjálfbærni markmiða varðandi skuldaþróun verður ekki hjá því komist að taka einnig tillit til lífeyrisskuldbindinga á skuldir hins opinbera, sem og á hagkerfið í heild sinni.

Fjármálaráð telur að óvissa ríki um hvernig beri að skilgreina muninn á skuldum og langtímaskuldbindingum. Í fjármálastefnunni er ekki vikið sérstaklega að þessu. Fjármálaráð telur að í langtímaskuldbindingum felist skuldbindingar sem eru umfram þær sem skilgreining skulda í lögnum kveða á um, t.d. lífeyrisskuldbindingar. Því beri stjórnvöldum að setja fram stefnu um þróun slíkra langtímaskuldbindinga á tímabili stefnunnar.

Víða þarf að vega og meta að hve miklu leyti grunngildin spila saman og hvert gegn öðru. Þannig getur ítarleiki í framsetningu stefnu hjálpað til við gagnsæi en á sama tíma verður að taka tillit til þeirrar óvissu sem ríkir um framtíðina. Huga verður að því hvernig taka eigi tillit til óvissu í stefnumörkuninni. Fjármálaráð telur mikilvægt að stjórnvöld undirbúi sértækt áhættumat eða sviðsmyndir til að auka gagnsæi stefnunnar og undirbúa viðbrögð.

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálareglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 1. tölulið 7. gr. laganna er að finna svokallaða afkomureglu. Samkvæmt henni skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfyllir þessi tölulegu skilyrði. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.

Í 2. tölulið 7. gr. segir að heildarskuldir, að frátöldum lífeyris- skuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum skuli vera lægri en nemur 30% af vergri

landsframléiðslu. Í 3. tölulíð sömu greinar segir að ef skuldahlutfall samkvæmt 2. tölulíð er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um að minnsta kosti 5% (1/20) á hverju ári. Fjármálaráð bendir á að skuldahlutfall hins opinbera er áætlað yfir 30% af vergri landsframléiðslu á þessu og næsta ári. Samkvæmt stefnumíði framlagðrar stefnu verður þetta hlutfall komið undir 30% viðmíðið fyrir lok árs 2019. Fjármálaráð staðfestir að samkvæmt stefnunni muni lækkun skuldahlutfallsins uppfylla töluleg skilyrði 3. tölulíðs 7. gr. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumíð náist.



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Arnarhvoli 150 Reykjavík
sími: 545 9200 bréfasími: 545 9299
postur@fjr.is www.fjr.is

Gunnar Haraldsson
Sólvallagata 7a
101 Reykjavík

Reykjavík 31. maí 2016
Tilv.: FJR16010021/2.2

Efni: Skipunarbréf

Fjármála- og efnahagsráðherra skipar yður hér með formann fjármálaráðs, sbr. ákvæði 13. gr. laga um opinber fjármál, nr. 12372015. 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. laganna. Með hliðsjón af sjálfstæði fjármálaráðs er það undir því komið hvernig staðið skuli að mati á stefnumörkun stjórnvalda í opinberum fjármálum að öðru leiti. Gert er ráð fyrir að fjármálaráð rökstyðji álit sitt þar sem fram komi þær forsendur og sjónarmið sem það byggir mat sitt á. Þessar forsendur fjármálaráðs skal birta opinberlega en með því er stuðlað að hlutlægrri umræðu um stefnu stjórnvalda um opinber fjármál. Skipunartími er til næstu 5 ára.

Nefndin er þannig skipuð:

Aðalmenn:

Gunnar Haraldsson, formaður, tilnefndur af forsætisráðherra

Ásgeir Brynjar Torfason, tilnefndur af Alþingi

Þóra Helgadóttir, tilnefnd af Alþingi

Varamenn:

Axel Hall, varaformaður, tilnefndur af forsætisráðherra

Arna Varðardóttir, tilnefnd af Alþingi

Hjördís Dröfn Vilhjálmadóttir, tilnefnd af Alþingi

Yður er hér með falið að kalla nefndina saman til fyrsta fundar.

Formaður ber ábyrgð á að halda til haga upplýsingum um virkan starfstíma nefndarinnar, þ.e. fjölda funda og klst. Jafnframt ber hann ábyrgð á að fundargerðum og niðurstöðum nefndarstarfs sé skilað til ráðuneytisins, ásamt öðrum gögnum.

Bjarni Benediktsson

Viðauki B

Arna Olafsson er lektor í fjármálahagfræði við Copenhagen Business School og gestaprófessor við hagfræðideild Háskólans í Zurich. Á Íslandi hefur Arna meðal annars starfað við rannsóknir hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og sem hagfræðingur hjá Kaupþingi, Seðlabanka Íslands og Rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna. Hún hefur auk þess sinnt ýmsum ráðgjafastörfum. Rannsóknir hennar eru einkum á sviði fjármála heimila (e. household finance), atferlisfjármála (e. behavioral finance) og vinnumarkaðshagfræði (e. labor economics). Arna lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands 2008 og doktorsprófi í sömu grein frá Stockholm School of Economics 2014.

Axel Hall lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands árið 1994 og M.Sc. prófi í stærðfræðilegri hagfræði og hagrannsóknnum frá London School of Economics árið 1995. Árið 2015 lauk hann doktorsprófi frá Háskóla Íslands í hagfræði. Axel starfaði sem sérfræðingur við rannsóknir hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 1996-2006 og sem stundakennari við Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands á sama tíma. Axel hefur frá 2006 starfað sem lektor við Viðskiptadeild Háskólans í Reykjavík.

Ásgeir Brynjar Torfason er lektor í viðskiptafræði við Háskóla Íslands með áherslu á fjármál og reikningsskil. Ásgeir Brynjar lauk doktorsprófi frá Gautaborgarháskóla í Svíþjóð árið 2014 og fjallaði ritgerðin um flæði fjármagns í bankakerfinu. Þar stundaði hann einnig rannsóknir á virðismati fyrir efnahagsreikninga og langtíma fjárfestingar eins og fasteignir. Ásgeir var svæðistjóri Norðurlandanna fyrir alþjóðlegan fasteignasjóð á árunum 2005-2008. Þar áður var hann fyrsti framkvæmdastjóri Vísindagarða HÍ og skrifstofustjóri rekstrar- og framkvæmdasviðs Háskóla Íslands 2001-2004 eftir að hann lauk MBA prófi frá BI í Osló árið 2001 en áður lauk hann BA prófi í heimspeki og hagfræði frá Háskóla Íslands undir lok síðustu aldar.

Gunnar Haraldsson hefur starfað víða sem hagfræðingur, m.a. hjá Þjóðhagsstofnun, forsætisráðuneytinu, Háskóla Íslands og hjá OECD í París. Hann er fyrrum forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og var formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá febrúar 2009 til mars 2010. Hann starfar nú hjá ráðgjafarfyrirtækinu Intellecon. Gunnar hefur auk þess starfað í ýmsum nefndum og ráðum, situr í Vísinda- og tækniráði og er formaður íslensku UNESCO nefndarinnar. Gunnar lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands, DEA gráðu (M.Phil.) í hagfræði og doktorsprófi í sömu grein frá háskólanum í Toulouse í Frakklandi.

Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir lauk B.Sc. í hagfræði frá Háskóla Íslands árið 1999 og M.Sc. í Stjórnun og stefnumótun frá sama skóla árið 2016. Hjördís starfaði hjá Seðlabanka Íslands á hagfræðisviði og í greiningu Íslandsbanka sem hagfræðingur á árunum 1999-2006. Einnig hefur hún starfað í fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem ráðgjafi, hjá Landsbankanum sem framkvæmdastjóri Endurskipulagningar eigna og Bíla- og tækjafjármögnunar. Hún er einnig formaður endurskoðunarnefndar Regins hf.

Þóra Helgadóttir Frost lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands árið 2003 og M.Sc. prófi í hagfræði frá University College London árið 2005. Á Íslandi starfaði Þóra við rannsóknir hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands frá árinu 2002 og síðar sem hagfræðingur í greiningardeild Kaupþings Banka frá árinu 2005. Þóra vann einnig hjá Kaupþingi í Bretlandi og hóf störf sem hagfræðingur hjá hinu opinbera í Bretlandi árið 2009. Hún starfaði sem hagfræðingur hjá breska Fjármálaráðinu (e. Office For Budget Responsibility) frá árunum 2011 til 2014 en starfar nú sem sjálfstæður ráðgjafi í London meðfram starfi í Fjármálaráði.

Viðauki C

Starfsreglur Fjármálaráðs

Almennt um Fjármálaráð:

Fjármálaráð leggur eftirfarandi atriði til grundvallar í starfsemi sinni í samræmi við lög um opinber fjármál nr. 123/2015.

- Tryggja hlutlægt mat á stefnumörkun í opinberum fjármálum með opinberu álit.
- Vera sjálfstætt í störfum sínum og stuðla að trúverðugleika og upplýstri og hlutlægri umræðu um slíka stefnumörkun.
- Rökstyðja álit sín og birta forsendur og sjónarmið sem álitserðir byggja á.
- Birta álitserðir sínar og forsendur þeirra opinberlega.
- Leggja sjálfstætt mat á gögn og áætlanir sem liggja að baki stefnumörkun stjórnvalda.

Hlutverk Fjármálaráðs:

Hlutverk Fjármálaráðs er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem sett eru fram í 6. gr. og tölulegum skilyrðum sem sett eru fram í 7. gr. laga nr. 123/2015.

Grunngildi 6. gr. eru eftirfarandi:

- Sjálfbærni
- Varfærni
- Stöðugleiki
- Festa
- Gagnsæi

Töluleg skilyrði 7. gr. um A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga eru eftirfarandi:

- Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli sé ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
- Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
- 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) á hverju ári.

Fjármálaráð leggur hlutlægt mat á stefnu stjórnvalda en ráðið kemur ekki að stefnumörkun. Álitið á stefnunni markast af grunngildunum fimm og skilyrðunum þremur.

Fjármálaráð rýnir trúverðugleika forsendna í efnahagsmálum sem fjármálastefna og fjármálaáætlun byggja á. Fjármálaráð metur einnig áhrif fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Fjármálaráð tekur til umfjöllunar aðra þætti eins og verklag, efnislega framsetningu, gæði gagna og líkana og fleira þess háttar sem getur haft áhrif á trúverðugleika fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Fjármálaráð kynnir sér, hjá þar til bærum aðilum, hvort framsetning fjármálastefnu og fjármálaáætlunar sé sett fram í samræmi við þá alþjóðlegu staðla sem kveðið er á um í V. kafla laga nr. 123/2015.

Hlutverk Fjármálaráðs er ekki að leggja fram eigin hagspár. Verkefni ráðsins er meðal annars að rýna þær spár og áætlanir sem liggja til grundvallar fjármálastefnu og fjármálaáætlun, líkt og áður segir. Í þeirri vinnu getur ráðið lagt fram ýmis konar gögn, útreikninga og greiningar á framtíðarþróun.

Fjármálaráð gefur eingöngu álit á fjármálastefnu og fjármálaáætlun en veitir ekki ráðgjöf né aðstoð við tillögugerð eða stefnumörkun umfram það sem kemur fram í álitum ráðsins.

Við árlegt mat á fjármálaáætlun skal Fjármálaráð m.a. einnig hafa eftirfarandi atriði til athugunar:

- Inniheldur áætlunin þá tölusettu kafla sem taldir eru upp í 5. gr. laga nr. 123/2015?
- Inniheldur áætlunin staðfestingu þess efnis að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu?
- Fylgir áætluninni greinargerð sem kynnir stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs ásamt upplýsingum um hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda?
- Er framsetning fjármálaáætlunarinnar samkvæmt alþjóðlegum stöðlum sem kveðið er á um í V. kafla laga nr. 123/2015 um opinber fjármál?

Fjármálaráð skal birta og gera grein fyrir álitu sínu opinberlega eigi síðar en tveim vikum frá því að tillaga um þingsályktun um fjármálastefnu og fjármálaáætlun hefur verið lögð fram á Alþingi. Umsögnin er samdægurs send Alþingi og gerð aðgengileg almenningi.

Stjórnarhættir:

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra í samræmi við lög um opinber fjármál 123/2015. Formaður Fjármálaráðs og varaformaður eru skipaðir til fimm ára samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra. Alþingi tilnefnir tvo til setu í Fjármálaráði og tvo til vara til þriggja ára. Ekki má skipa hvern einstakling til setu í Fjármálaráði oftari en tvisvar í röð.

Þeir sem skipaðir eru í Fjármálaráð skulu hafa lokið háskólanámi, vera óvilhallir og hafa þekkingu á opinberum fjármálum. Formaður Fjármálaráðs skal hafa lokið framhaldsnámi á háskólastigi á fræðasviði sem lýtur að hlutverki ráðsins.

Fjármálaráðherra ákveður greiðslur til þeirra sem sitja í Fjármálaráði. Stjórnvöld skulu leggja ráðinu til þær upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru og ráðið óskar eftir og tryggja því að öðru leyti viðunandi starfsskilyrði.

Fjármálaráð er ábyrgt gagnvart Alþingi varðandi álitagerð um fjármálastefnu og fjármálaáætlun.

Fjármálaráð er sjálfstætt í störfum sínum og setur sér starfsreglur þessar samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2015. Starfsreglur Fjármálaráðs skulu vera aðgengilegar á heimasíðu þess og endurskoðaðar eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti og staðfestar af öllum ráðsmönnum.

Starfshættir:

Fjármálaráð gerir áætlun um störf sín á hverju ári. Í áætluninni skulu eftirfarandi þættir koma fram:

- Störf ráðsins í tengslum við birtingu álitis á fjármálastefnu og fjármálaáætlun.
- Verkefni sem tengjast starfsemi Fjármálaráðs til viðbótar við álitagerðir. Til að mynda miðlun þekkingar og rannsókna sem tengjast verkefnum ráðsins.
- Fjármálaráð birtir ársskýrslu um störf sín.

Fjármálaráð mótar form álita sinna um fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Ráðsmönnum er heimilt að skila séráliti.

Fjármálaráð getur ákveðið að beita sér fyrir rannsóknum á ákveðnum viðfangsefnum er varða opinber fjármál og efnahagsmál, telji það tilefni til.

Fjármálaráði er heimilt að ráða starfsmenn og ráðgjafa eftir því sem fjárveitingar rúma. Starfsmenn ráðsins skulu vera óvilhallir í störfum sínum fyrir ráðið og starfa ætíð með hlutverk ráðsins að leiðarljósi.

Fjármálaráði er heimilt að útvista afmörkuðum tilfallandi verkefnum.

Fjármálaráð og fjármála- og efnahagsráðuneytið setja verklagsreglur til grundvallar samstarfi sínu. Ef nauðsyn þykir skal einnig setja verklagsreglur milli Fjármálaráðs og annarra ráðuneyta og annarra opinberra stofnana sem tengjast starfi ráðsins. Markmið slíkra verklagsreglna er að greiða fyrir upplýsingaflæði milli aðila og stuðla að trausti og trúnaði í samskiptum. Verklagsreglur skulu vera opinberar á vefsíðu Fjármálaráðs.

Upplýsingagjöf og samskipti:

Fjármálaráð skal senda Alþingi álitsgerð sína um fjármálastefnu og fjármálaáætlun og kynna hana opinberlega samdægurs. Fjármálaráð skal einnig fara yfir efni umsagnarinnar með þar til bærum nefndum Alþingis.

Fjármálaráð mun halda úti sjálfstæðri heimasíðu þar sem upplýsingar um Fjármálaráð og álitsgerðir þess koma fram. Fjármálaráð leitast við að veita áreiðanlegar og aðgengilegar upplýsingar t.a.m. um ráðsmenn, starfsemi, starfshætti og útgáfur ráðsins. Fjármálaráð leggur sig fram við að vera skýrt, hlutlægt, trúverðugt, sjálfsætt og gagnsætt í störfum sínum. Með verkum sínum stuðlar ráðið að almennri og hlutlægri umræðu um stefnu stjórnvalda varðandi opinber fjármál.

Ráðsmenn skulu tilkynna ráðinu eða formanni þess séu þeir beðnir um að tjá sig um starfsemi ráðsins á opinberum vettvangi. Fjármálaráð leitast við að verða við beiðnum um kynningu á Fjármálaráði og starfsemi þess.

Allt efni sem Fjármálaráð gefur út og birtir er sett fram samkvæmt bestu mögulegu upplýsingum og greiningum sem liggja fyrir á hverjum tíma og leitast er við að setja það fram með skýrum hætti.

Á ráðsmönnum ríkir þagnar- og trúnaðarskylda varðandi þær upplýsingar sem þeir fá aðgang að í störfum sínum fyrir Fjármálaráð og ekki hafa verið gerðar opinberar.

Samfélagsleg ábyrgð og siðferði:

Meðlimir Fjármálaráðs skulu vera óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir hafa fagleg samskipti við. Þeir skulu ekki taka þátt í stjórnámálum á opinberum vettvangi.

Meðlimir Fjármálaráðs skulu ekki þiggja gjafir eða nýta sér fríðindi frá þeim sem eiga hagsmuna að gæta vegna starfa þeirra. Þeir skulu einnig upplýsa aðra ráðsmenn eða formann skapist hætta á hagsmunaárekstrum eða öðru sem skerðir stöðu þeirra til að vera óháðir og óhlutdrægir.

Ráðsmenn skulu gæta þess að persónulegar skoðanir þeirra á einstaklingum, stofnunum eða viðfangsefnum hafi ekki áhrif á umfjöllun sína og niðurstöður. Þeir skulu virða jafnræði og forðast mismunun en gæta þess jafnframt að láta skoðanir annarra ekki stýra eigin afstöðu og ályktunum.

Meðlimir Fjármálaráðs skulu í störfum sínum fylgja viðeigandi aðferðum, vinnureglum, siðareglum og stöðlum. Ráðsmenn skulu upplýsa aðra ráðsmenn eða formann verði þeir varir við óreiðu, spillingu eða misnotkun í störfum sínum.

Ráðsmenn skulu halda við og byggja upp faglega þekkingu sína og hæfni til starfa fyrir Fjármálaráð. Slíkt á sér stað með sjálfstæðum rannsóknum, sértækum námskeiðum og samskiptum við önnur fjármálaráð og með öðrum viðeigandi hætti. Í því samhengi er Fjármálaráð hluti af alþjóðlegum samráðsvettvangi fjármálaráða, s.s. OECD, AGS og fleiri.