

Reykjavík 14. febrúar, 2017

Herra

Haraldur Benediktsson, formaður fjárlaganefndar

Alþingi

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2018-2022 sem lögð var fram 31. mars 2017 sem þingskjal númer 533, 402. máls á löggjafarþingi 146, 2016-2017.

Virðingarfyllst,

Gunnar Haraldsson

Álitsgerð fjármálaráðs um
tillögu til þingsályktunar um
fjármálaáætlun fyrir
árin 2018-2022

14. apríl 2017

Fjármálaráð

Arna Olafsson

Axel Hall

Ásgeir Brynjar Torfason

Gunnar Haraldsson

Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir

Þóra Helgadóttir Frost

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2018-2022 sem lögð var fram 31. mars 2017 sem þingskjal númer 533, 402. máls á löggjafarþingi 146, 2016-2017.

Efnisyfirlit

Inngangur	1
1. Fjármálaáætlun í nýrri lagaumgjörð.....	3
2. Um framsetningu fjármálaáætlunar	6
3. Efnahagsforsendur	11
4. Afkoma hins opinbera og opinberra aðila í heild.....	15
Forgangsröðun verkefna hins opinbera.....	19
Afkmutengd fjármálaregla.....	20
5. Fjármál sveitarfélaga.....	21
Samkomulag um afkomu og efnahag	21
Afkoma og efnahagur sveitarfélaga.....	21
Hagsveiflutengd afkoma sveitarfélaga og fjárfesting	23
6. Skuldir og eignir	25
Efnahagur hins opinbera í heild	25
Eignir hins opinbera.....	25
Skuldir hins opinbera	26
Skuldbindingar hins opinbera vegna lífeyris	29
Skuldareglur.....	29
7. Stefnumótun málefnasviða.....	31
8. Ábendingar fjármálaráðs.....	35
Framsetning fjármálaáætlunar	35
Efnahagsforsendur	35
Afkoma hins opinbera.....	36
Fjármál sveitarfélaga.....	37
Skuldir og eignir	37
Stefnumótun málefnasviða	38

Inngangur

Sú álitserð fjármálaráðs á þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022 sem hér birtist byggir á lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Löggin veita heildstæða umgjörð um fjármál ríkis, sveitarfélaga og þeirra fyrirtækja sem eru að meirihluta í eigu þeirra. Markmið laganna er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Löggin kalla á formlegt verklag hvað varðar stefnu, áætlanir og eftirfylgni.

Samkvæmt lögum skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggja á fimm grunngildum, að viðbættum fjármálareglum um afkomu og skuldir hins opinbera. Einnig skal fjármálaáætlun vera byggð á fjármálastefnu.

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 aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar eða neikvæðar afleiðingar í för með sér. Í grunngildinu um stöðugleika 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 um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi. Þannig skal reglulega birta samanburð á markmiðum í opinberum fjármálum og árangri með skýrum mælikvörðum.

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 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) á ári.

Hlutverk fjármálaráðs felst í að leggja mat á hvort stefnumörkun stjórnvalda byggji 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 og hins vegar fjármálaáætlun hvers árs.

Sú álitserð sem hér birtist er sú fyrsta sem fjármálaráð sendir frá sér um fjármálaáætlun. Þann 9. febrúar 2017 skilaði fjármálaráð fyrsta álitinu á fjármálastefnu. Hér er því um annað álit ráðsins að ræða. Í álitinu fjármálaráðs um stefnuna var nokkuð ítarleg umfjöllun um verkefni ráðsins og verður hún ekki endurtekin hér en vísast til þeirrar álitserðar.

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 hvort hún uppfylli fjármálareglurnar. Auk þess, telji stjórnvöld nauðsynlegt að leggja fram endurskoðaða fjármálastefnu ber fjármálaráði að veita álit á því hvort það telji tilefni til slíkrar endurskoðunar. Svigrúm til endurskoðunar er afar takmarkað í lögnum og stefnan skal ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu einni að markmið hennar náist ekki vegna

almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd gildandi fjármálastefnu.

Fjármálaráð skal veita hlutlægt mat á stefnumörkun stjórnvalda en ráðið veitir ekki ráðgjöf, sérálit eða aðstoð við stefnumörkun að öðru leyti en því sem fram kemur í álitum þess.

Verkefni ráðsins er yfirgripsmikið enda eru fyrrnefnd grunngildi víð og því er nauðsynlegt að þau séu skoðuð í ljósi samhengis, ástands og efnahagshorfa á hverjum tíma. Fjármálaráð setur ekki fram eigin hagspár og áætlanir samkvæmt núverandi starfsreglum þess. Af þeim sökum er nauðsynlegt að fjármálaráð hafi góðan aðgang, jafnt að forsendum sem liggja að baki stefnum og áætlunum sem og því verkferli sem stefnumótun á hverjum tíma byggir á.

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 kosnir af Alþingi. Varaformaður er varamaður í ráðinu. Fjármálaráð starfar þannig að allir, bæði aðalmenn og varamenn, hafa unnið jafnt að þessari álitagerð.

Ráðið er þannig skipað:

Gunnar Haraldsson, formaður

Ásgeir Brynjar Torfason

Þóra Helgadóttir Frost

Axel Hall, varaformaður

Arna Olafsson, varamaður

Hjördís Dröfn Vilhjálmisdóttir, varamaður

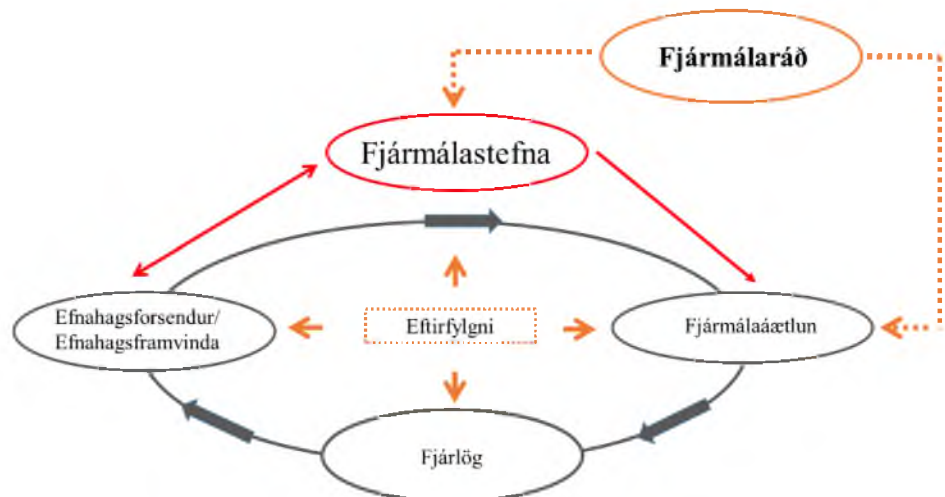
1. Fjármálaáætlun í nýrri lagaumgjörð

Í lögum um opinber fjármál er ákveðið samhengi á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Eftir myndun hvernar ríkisstjórnar skal hún móta fjármálastefnu og leggja fram sem þingsályktunartillögu svo fljótt sem auðið er. Fjármálastefnan skal vera til minnst fimm ára. 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, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og félaga í meirihlutaeigu þeirra. Í greinargerð með fjármálastefnu skulu færð rök fyrir því hvernig fjármálareglur og grunnildir eru uppfyllt. 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 og alltaf til næstu fimm ára hið skemmsta. Fjármálaáætlun skal byggja á fjármálastefnu.

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

Ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum eins og hún birtist í lögnum. Fjármálastefnan, sem snýr að meginstærðum opinberra fjármála, liggur til grundvallar fjármálaáætlunar, þar sem sundurliðunin er mun meiri. Fjármálaáætlunin liggur svo aftur til grundvallar fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga þar sem framkvæmdin birtist. Á nedangreindri mynd er þessi hringrás sýnd og um leið lýsir myndin aðkomu fjármálaráðs að henni.

Mynd 1: Stefnumörkun í lögum um opinber fjármál



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

Samkvæmt lögnum ber ráðherra að leggja fram fjármálaáætlun eigi síðar en 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. 5. gr. kveður enn fremur á um að stefnan skuli uppfylla skilyrði 7. gr., þ.e. fjármálareglunnar. Í 5. gr. er hins vegar enga tilvísun að finna um innihald eða vinnulag er snertir grunnildin. Að þessu verður vikið aftur síðar. Fjármálaáætlun skiptist í tvo meginþætti:

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu

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 greiningunni sem vísað er til hér að ofan. Fjármálaráð hefur áður bent á mikilvægi þessa samspils.

Til viðbótar þessum tveimur ofangreindum verkefnum skal í greinargerð 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.

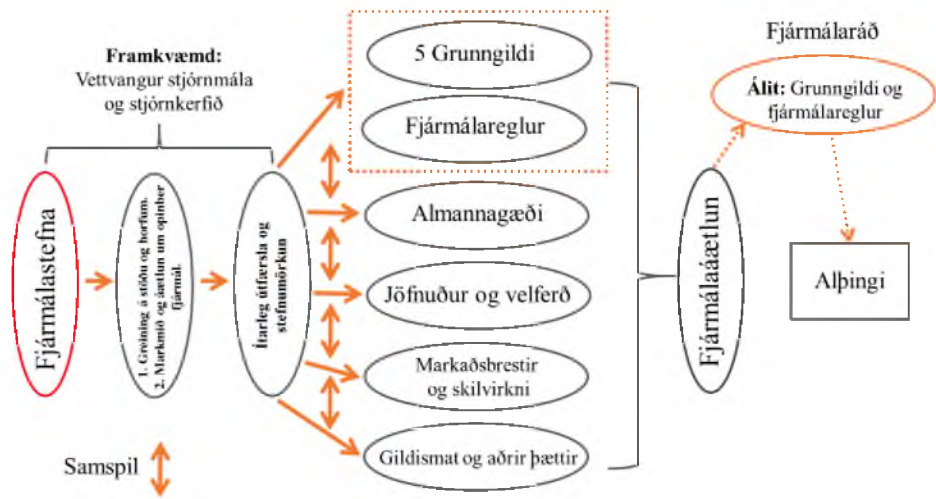
Rétt er að áréttu hvernig grunngildin fimm eiga að birtast í fjármálaáætlun í ljósi laganna. Í II. kafla laga um opinber fjármál er fjallað um verklag við stefnumörkun í opinberum fjármálum við gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þar er enn fremur greint frá þeim grunngildum og fjármálareglum sem 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 hnykk 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. 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. Það 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.

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. Greiningin 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 þjódhagsspám 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.

Greining á stöðu og horfum skal gefa skýra mynd af þróun grunnþátta hagkerfisins og marka áherslur

Mynd 2: Fjármálaáætlun í lögum um opinber fjármál



Mynd 2 lýsir ferli við gerð fjármálaáætlunar og áréttar afmarkað verksvið fjármálaráðs. Eins og fram kemur á myndinni er aðkoma fjármálaráðs ekki að stefnumörkuninni sjálfri heldur veitir það einungis álit á framlagðri fjármálaáætlun varðandi grunnngildi og 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 grunnngildi eða 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. Lögnum um opinber fjármál er ætlað að skerpa á framkvæmdinni og hlutverki aðila í stefnumörkuninni.

2. Um framsetningu fjármálaáætlunar

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. Enn fremur ber að líta heildrænt til þeirra verkefna sem löggin kveða á um að áætlunin skuli takast á við, þ.e. greining á stöðu og horfum, markmið um opinber fjármál og stefnumótun málefna sviða A-hluta ríkissjóðs.

Fjármálaáætlun skal vera grunnildamiðuð

Þegar litið er til áætlunarinnar í heild sinni ber fjármálaráði fyrst að rýna hvort eða hvernig stjórnvöld hafa látið grunnildin endurspeglast í vinnu, verklagi og umfjöllunarefnum hennar. Líkt og ráðið hefur áður fært rök fyrir skal áætlunin vera grunnildamiðuð. Grunnildamiðuð stefna er ekki trygging fyrir grunnildamiðaðri áætlun. Stjórnvöldum nægir ekki að útfæra fjármálastefnuna í fjármálaáætlun og eftirláta síðan fjármálaráði að bera kennsl á hvernig áætlanir og athafnir ríma við grunnildi. Slíkt gengur gegn grunnildinu um gagnsæi.

Fjármálaráð telur að áætlunin beri þess merki að grunnildamiðuð vinnubrögð hafi almennt ekki verið höfð að leiðarljósi við gerð hennar. Vísað er á fáeinum stöðum í lagatextann og grunnildin nefnd í því samhengi en umfram það er umfjöllun hvað grunnildin varðar rýr.

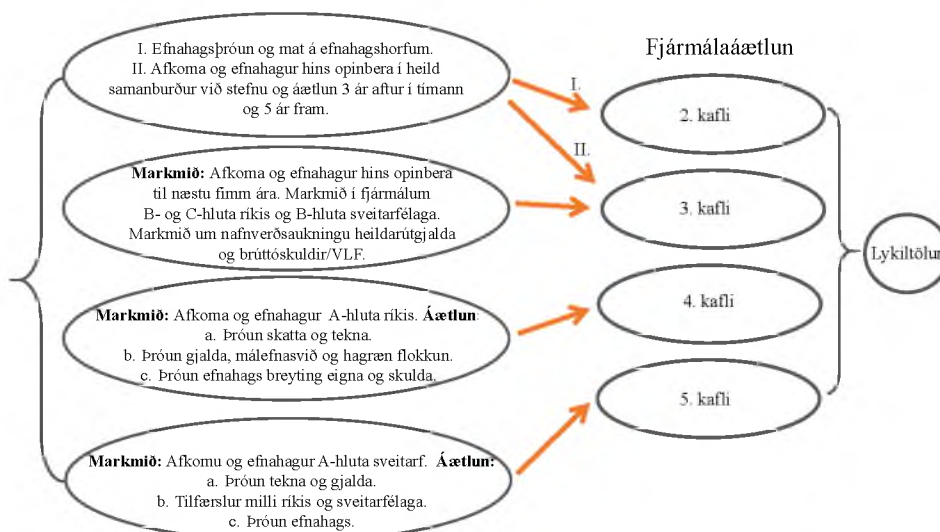
Þetta gerir fjármálaráði erfitt fyrir, enda takmarkast umboð ráðsins m.a. við grunnildin. Fjármálaráð hefur áður bent á að ítarleikinn í rýni grunnilda verði aldrei jafnmikill í álitserð um fjármálastefnu eins og í álitserðum um fjármálaáætlanir enda liggur útfærslan þar. Væntingar ráðsins varðandi þetta voru þannig skýrt settar fram í álitserð þess um fjármálastefnuna. Fjármálaráð mun rýna fjármálaáætlunina með grunnildin að leiðarljósi.

Í ljósi grunnildis um gagnsæi þurfa stjórnvöld að vera sjálfum sér samkvæm í stefnumörkun

Í ljósi grunnildis um gagnsæi þurfa stjórnvöld að vera sjálfum sér samkvæm í stefnumörkuninni, t.d. þarf að vera ljóst hvort að einhverju sem sett er fram í fjármálastefnu sé fylgt eftir í áætlun eða hvort í áætlun sé að finna mikilvæg atriði sem ekki byggja á stefnunni.

Mynd 3. Lög um opinber fjármál og uppsetning fjármálaáætlunar

4 tölulídir 5. gr. í lögum um opinber fjármál rata í 4 kafla í fjármálaáætlun



Í framlagðri fjármálaáætlun eru lykiltölur settar fram ýmist á nafnverði hvers tíma eða sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Sumar þessara talna er ekki að finna í köflum áætlunarinnar heldur eru einungis fremst þar sem lykiltölur eru

*Akkerið í
fjármálaáætluninni er
þjóðhagsspá
Hagstofunnar*

birtar. Huga þarf að samræmingu í þessu efni. Þetta ósamræmi gerir samanburð erfiðan og er ekki í anda gagnsæis. Fjármálaráð telur að úr þessu þurfi að bæta.

Akkerið í fjármálaáætluninni er þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Spátíminn er fimm ár og spáin er endurskoðuð fjórum sinnum á ári. Hagstofa Íslands tók yfir spágerðina fyrir nokkrum árum en fram að því hafði fjármála- og efnahagsráðuneytið forræði yfir henni. Það fyrirkomulag hafði tíðkast allt frá því að Þjóðhagsstofnun var lögð niður. Miklu máli þótti skipta að aðgreining væri milli spágerðar og áætlanagerðar í tengslum við opinber fjármál. Þegar Hagstofan tók við spágerðinni var tekin sú ákvörðun að hún myndi láta í té svokallaða grunnspá en stefnuhermun á stefnumörkun stjórnvalda eða sviðsmyndir yrðu ekki framkvæmdar þar. Hagstofan notast við sama líkan og Seðlabankinn.

*Huga þarf að
samspili spágerðar
og stefnu*

Fjármálaráð benti í síðasta áliti á að huga þyrfti að samspili spágerðar og stefnu. Spár Hagstofunnar sem lagðar eru til grundvallar fjármálastefnunnar eru ekki þeim eiginleika gæddar að greint sé hvernig ný fjármálastefna getur hnikað efnahagsþróuninni og hagspánni sem yrði afleiðing þeirrar stefnu sem sett væri fram. Þar er samspilið í eina átt, þ.e. frá spá til stefnu en ekki hringrás eins og æskilegt væri. Það sama á við um þær spár sem lagðar eru til grundvallar fjármálaáætlun.

Samspil stefnuhermunar og sviðsmynda á að áliti ráðsins ekki að liggja hjá Hagstofunni eða öðrum aðilum utan fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Framkvæma á slíka útreikninga, sem byggja á utanaðkomandi grunnspá, í ráðuneytinu sjálfu. Fyrir því eru veigamikil rök sem styðjast við grunnildin. Með slíku vinnulagi byggist upp í ráðuneytinu þekking á líkaninu og hvernig hægt er að meta áhrif ólíkra sviðsmynda. Sá mannauður sem þannig myndast styður við stefnumörkun í opinberum fjármálum og stuðlar að stöðugleika. Til að fjalla um efnahagshorfur byggðar á grunnspá þarf innsæi og skilning sem verður ekki til nema í nánnum tengslum við líkanið og spágerðina. Slík þekking hjálpar einnig til við spár um tekjur og gjöld. Á sama tíma þarf spáin að vera trúverðug og því þarf gerð grunnspár að fara fram utan ráðuneytisins. Boðleiðir milli spágerðar annars vegar og stefnuhermunar og sviðsmynda hins vegar þurfa að vera virkar, reglulegar og stuðla að flæði þekkingar milli aðila. Þannig nást samlegðaráhrif og rýni í báðar áttir. Með lögnum um opinber fjármál er stjórnvöldum færð aukin skylda á herðar til að stuðla að stöðugleika. Það krefst meiri greiningar og styrkingar innviða.

*Greining á
efnahagshorfum
skal vera kvik
fremur en kyrr*

Í lögnum er 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 útgjöld hafa ólík áhrif á efnahagsstarfsemina. Þetta krefst margs konar líkana og greininga. 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.

Framundan eru enn fremur verkefni er snerta sjálfbærni líkt og kveðið er á um í lögum. Þau verkefni horfa til lengri tíma og kalla á önnur verkfæri en þau líkön sem spá til skamms og meðallangs tíma um efnahagsþróunina.

Í inngangi fjármálaáætlunar er boðað að ríki og sveitarfélög hagi útgjöldum og sköttum á fyrri hluta tímabils áætlunar með þeim hætti að þau verði ekki þensluhvetjandi og það er grunntónn þessarar áætlunar. Í kaflanum um efnahagshorfur er vikið að því hvernig efnahagslegum óstöðugleika fylgi samfélagslegur kostnaður og að það sé viðfangsefni Seðlabankans að lágmarka hann með stöðugu verðlagi. Þar er vikið að því að fjármál hins opinbera kalli á

stuðning við peningastefnuna þó það sé reyndar ekki nefnt að grunnildi stöðugleika geri kröfu um slíkt. Það er rauður þráður fjármálastefnu og fjármálaáætlunar að stjórnvöld styðji við peningastefnuna og stuðli þannig að lækkun vaxta. Þarna eru augljós fórnarskipti. Aukið aðhald opinberra fjármála dregur úr þörf á hærra vaxtastigi og öfugt. Engin tilraun er hins vegar gerð í áætluninni til að meta tölulega hvað sé nauðsynlegt eða jafnvel nægjanlegt aðhald.

Í áætluninni er því haldið fram að aðhaldið fari vaxandi og er vísað þar til afkomu sem ekki er leiðrétt fyrir hagsveiflu. Í álitni Seðlabankans um fjármálastefnu 2017-2021 lítur hann ekki á afkomuna sjálfa í ljósi aðhaldsstigs heldur frumjöfnuðinn og nefnir um leið að hann þurfi að sveifluleiðrétta til að greina breytingar á aðhaldsstigi.

Frumjöfnuður er mælikvarði á eftirspurn í efnahagslífinu og Seðlabankinn nefnir í þessu samhengi hvernig ráðstöfun af bættum fjármagnsjöfnuði til frumjafnaðar á tímabilinu yrði að greina m.t.t. til eftirspurnaráhrifa. Svipuð sjónarmið koma fram í umsögn Seðlabankans um fjármálastefnu 2017-2022. Á sama tíma er fjármálaáætlunin með meginþunga í umfjöllun um afkomu og lítið er framhjá framangreindum breytum við greiningu á aðhaldsstigi og engin tilraun gerð til sveifluleiðréttingar. Fjármálaráð tekur undir þessar ábendingar Seðlabankans og er óbreytt í þeirri afstöðu sem fram kom í fyrra álitni ráðsins að fyrir stöðugleika sé punktmát í afkomu ekki góður mælikvarði á aðhaldsstigi.

Það veldur vandkvæðum að ólíkir greiningaraðilar notast við mismunandi mælikvarða á breytingar í aðhaldsstigi. Því þarf að efla samtalið milli aðila sem koma að mótun fjármála- og peningamálastefnu. Þannig þarf þekkingarflæðið ekki einungis að vera milli aðila sem framkvæma greiningu, sviðsmyndir og stefnuhermun í opinberum fjármálum og þeirra sem framkvæma grunnspána. Þar að auki þarf líka virkan vettvang þar sem aðilar peningamála og ríkisfjármála ráða ráðum sínum. Það á ekki bara við um forráðamenn beggja viðfangsefna heldur ekki síst greiningaraðilana sjálfa þannig að ólík sjónarmið mætist reglulega. Fjármálaráð hefur skilning á að í ljósi smæðarinnar verður að sníða stakk eftir vexti við spágerð og greiningu en það er óásættanlegt að ekki sé tryggt að öflugt þekkingarflæði eigi sér stað og að innviðirnir styðji við slíkt. Leitast mætti við að virkja háskóla- og fræðasamfélagið og fleiri aðila í þessu efni. Með gagnsæjum líkönum, ólíkum sviðsmyndum, stefnuhermun, óvissugreiningu og opinni umræðu telur fjármálaráð að stuðla megi að auknum stöðugleika, gagnsæi, sjálfbærni, festu og varfærni í opinberum fjármálum.

Í ofangreindu samhengi verður heldur ekki lítið 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.

Einnig vill fjármálaráð benda á að ákveðinnar einsleitni gætir í líkönum og spágerð á Íslandi nú um stundir. Allir helstu aðilar hér á landi notast við líkan Seðlabankans við spágerð sína. Þetta er áhyggjuefni. Einsleit líkön leiða til einsleitra spáa og umræða um efnahagsmál verður einsleit. Slíkt eykur hættu á því að allir geri sömu mistök.

Fjármálaráð hefur áður bent á að líkön eru almennt smíðuð í samræmi við þær þarfir sem þeim er ætlað að þjóna. Spár sem liggja til grundvallar stefnumörkun í opinberum fjármálum þurfa að taka tillit til hinna sérstæðu aðstæðna hins opinbera hvað snertir tekjuöflunina annars vegar og útgjalda- og margföldunaráhrif hins vegar. Líkan Seðlabankans, sem Hagstofan notar, er ekki hannað með þessa þörf í huga. Það er því ekki einungis þörf á að huga að

*Frumjöfnuður er
betri mælikvarði á
aðhaldsstig en afkoma*

*Umfang sveitarfélaga í
opinberum fjármálum
hefur farið vaxandi*

*Spálíkan Seðlabankans
er ekki hannað
með stjórn
opinberra fjármála
í huga*

bættu verklagi heldur þarf einnig að smíða ný líkön við hæfi og stuðla að fjölbreytni varðandi greiningu og umræðu.

Þegar hugað er að helstu ágreiningsefnum á vettvangi stjórnmálanna nú um stundir snúa þau meðal annars að því hvernig feta beri einstigið milli þess að viðhalda stöðugleikanum og þarfa á aukinni fjárfestingu í innviðum. Í þessu samhengi getur verið hjálplegt að huga að því hvaða almennu sjónarmið fjármálaáætlun þarf að uppfylla.

Fjármálaráð er vissulega í áliti sínu bundið af grunngildum og fjármálareglum og umfjöllunin vörðuð af þeim. Fjármálaáætlun er ekki séríslenskt fyrirbrigði. OECD hefur t.a.m. fjallað um tíu grundvallarreglur sem hafðar skulu að leiðarljósi við stjórnun opinberra fjármála. Þegar þessar tíu reglur eru skoðaðar má færa rök fyrir því að lög um fjármálaáætlun endurspegli að mörgu leyti þessar grundvallarreglur OECD. Þó er eitt frávik að finna milli reglna OECD og þeirri umgjörð sem opinberum fjármálum er búinn hér á landi. Í grundvallarreglum OECD segir að hanna þurfi umgjörð fjárfestingaákvæðana hins opinbera og fjármögnunar þeirra til að mæta þörfum samfélagsins á skilvirkan hátt með kostnað og ábata að leiðarljósi og með samræmdum hætti.¹

Æskilegt væri að fjárfestingarákvarðanir og forgangsröðun tækju tillit til kostnaðar og ábata

Aðferð við slíkt sem er viðurkennd og beitt í flestum löndum í kringum okkur er kostnaðar- og ábatagreining. Sú aðferð er kerfisbundið notuð t.d. við ákvarðanir um fjárfestingu í innviðum og við flestar meiriháttar ákvarðanir í opinberum rekstri.² Það fer lítið fyrir umfjöllun um slíka greiningu í framlagðri fjármálaáætlun, sérstaklega um forgangsröðun aðkallandi verkefna og arðsemi þeirra verkefna sem bíða. Arðsemismat sem þetta yrði til þess fallið að auka gagnsæi við ákvörðunartöku.

Fjármálaáætlunin er framreikningur á núgildandi stöðu opinberra fjármála inn í framtíðina. Hér hefur verið fjallað um grunnsþána og sjónarmið varðandi hana. Grunnsþáin lætur í té forsendur sem síðan er beitt á núgildandi stöðu. Með einföldum hætti má segja að núverandi staða, grunnsþá og pólitísk forgangsröðun séu þau aðföng sem áætlunin byggir á. Fjármálaráð hefur ekki í hyggju að setja fram eigin efnahagsspár og áætlanir. Af þessum sökum er nauðsynlegt að ráðið hafi góðan aðgang, ekki einungis að forsendum og niðurstöðum stefnumörkunar á hverjum tíma, heldur einnig að þeim forsendum og upplýsingum sem að baki stefnu og áætlun liggja 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 lögum. Frekari verkefni bíða ráðsins í að rýna hvernig framreikningurinn fer fram.

¹ OECD (2015), Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Public Governance & Territorial Development Directorate.

² Sjá t.d. skýrslur Hagfræðistofnunar: Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum I (2005), Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum II (2007), Heilbrigðisáætlun til 2010, kaflinn um arðsemismat viðfangsefna.

Rammi 1. Haglíkön og ólíkar þarfir

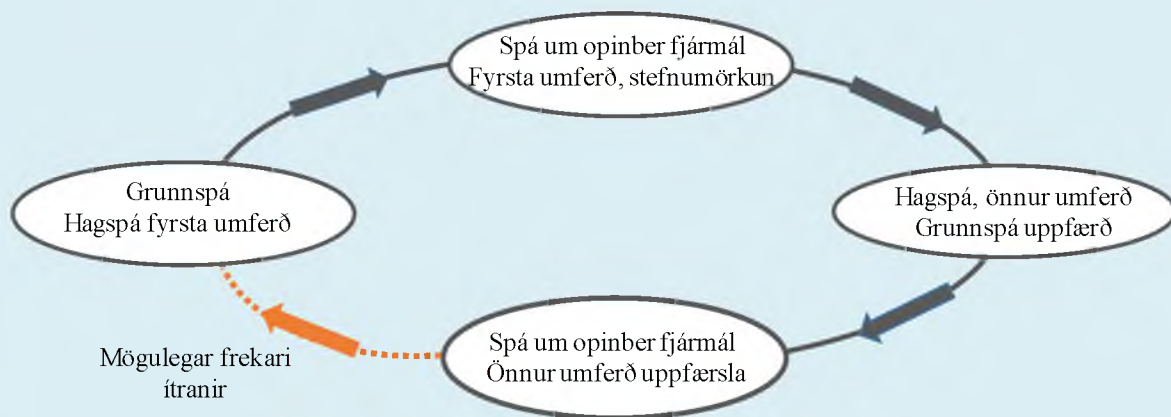
Þjóðhagslíkan Seðlabanka Íslands (QMM), sem notað er í spágerð í tengslum við útgáfu Peningamála og til að færa rök fyrir vaxtaákvörðunum, er byggt á líkani Englandsbanka (MTMM). QMM líkanið er einnig notað við gerð þjóðhagsspár Hagstofu Íslands sem liggur að baki fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Við stefnumörkun opinberra fjármála notar breska fjármálaráðið (e. Office for Budget Responsibility, OBR) þjóðhagslíkan sem hannað var af breska fjármálaráðuneytinu við spágerð sem er að mörgu leyti ólíkt líkani Englandsbanka. Líkan OBR er hannað með áætlanagerð opinberra fjármála í huga sem kallar á aðrar þarfir, til að mynda spáir það fyrir um fleiri hagstærðir, skoða nafnstærðir sem og raunstærðir og er með ítarlegri framsetningu á opinbera geiranum í tekjuöflun og áhrifum útgjalda. Englandsbanki, líkt og Seðlabankinn, leggur meiri áherslu á að hafa einfalt og sveigjanlegt líkan sem styðst í ríkari mæli við kenningar rekstrarhagfræðinnar, t.d. hvað varðar hegðun neytenda, en með minni áherslu á hið opinbera.

Með QMM líkani Seðlabanka Íslands er ekki unnt að greina áhrif stefnu stjórnvalda með ítarlegum hætti, enda lýsir það ekki tekjum og gjöldum hins opinbera nema að takmörkuðu leyti. Líkanið nær ekki að fanga áhrif stefnu hins opinbera á efnahagslífið né áhrif annarra efnahagsstærða á opinber fjármál. Annað hvort þarf Hagstofa Íslands í samstarfi við Seðlabanka Íslands að þróa QMM líkanið frekar til að taka mið af þörfum opinberra fjármála við áætlanagerð eða að byggja upp nýtt líkan.

QMM líkanið er ekki heldur til þess fallið að framleiða langtímaspá um fjármál hins opinbera, til þess þarf að hanna annað líkan líkt og gert var í Bretlandi.³

Mynd. Dæmi um heppilegt samspil hagspáa og spáa um opinber fjármál.



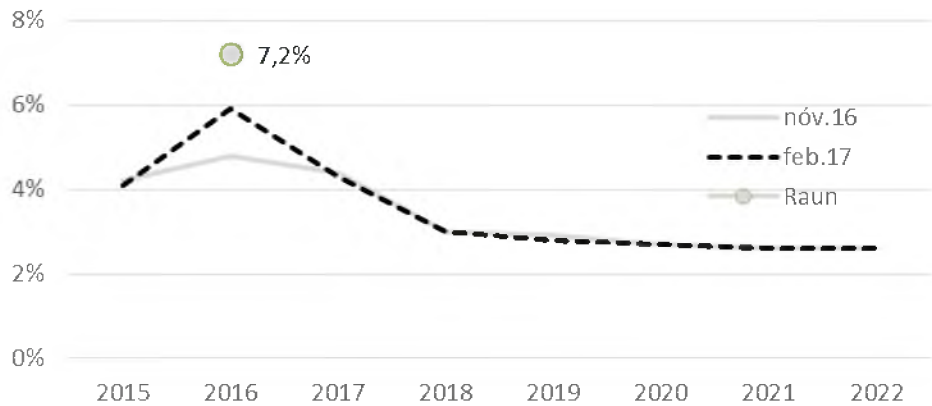
³ The Office for Budget Responsibility (2013). The Macroeconomic Model. Briefing Paper no. 5. http://budgetresponsibility.org.uk/docs/dlm_uploads/Final_Model_Documentation.pdf

3. Efnahagsforsendur

Forsendur fjármálaáætlunar byggja á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var 17. febrúar síðastliðinn. Spá um hagvöxt hélt nokkuð óbreytt frá nóvemberspá Hagstofunnar er lá að baki fjármálstefnu, eins og sjá má á meðfylgjandi mynd, að því undanskyldu að spáin í febrúar gerði ráð fyrir talsvert meiri vexti árið 2016, þ.e. 5,9% í stað 4,8%. Þegar þjóðhagsreikningar fyrir árið 2016 voru birtir í mars 2017 kom í ljóst að hagvöxtur hafði reynst enn meiri, eða 7,2%.

Mynd 4: Spár Hagstofu Íslands um hagvöxt

Mun meiri hagvöxtur var árið 2016 en gert hafði verið ráð fyrir



Heimild: Hagstofa Íslands.

Í umfjöllun um efnahagshorfur í fjármálaáætlun kemur fram að frávik hagvaxtar fyrir árið 2016 frá spá felist einkum í meiri útflutningi tengdum ferðaþjónustu og minni innflutningi. Vöxtur þjóðarútgjalda var þó í samræmi við spá sem og verg landsframleiðsla á nafnverði, þar sem verðþætti hafði verið ofspáð og magnþætti vanspáð. Þar af leiðandi ætti þessi raunþróun ekki að hafa teljandi áhrif á spá um tekjur hins opinbera.

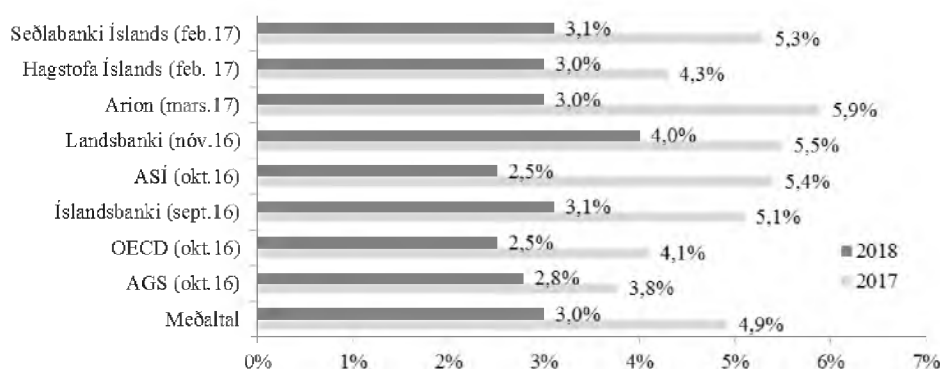
Tafla 1: Hagvaxtarspár Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands. Skyggða svæðið sýnir þær spár sem liggja til grundvallar fjármálstefnu (nóv.16) og fjármálaáætlun (feb.17)

Útgáfa spár	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hagstofa Íslands								
feb.17	4.1	5.9	4.3	3	2.8	2.7	2.6	2.6
nóv.16	4.2	4.8	4.4	3	2.9	2.7	2.6	2.6
maí.16	4	4.3	3.5	2.9	2.8	2.7	2.7	
feb.16	4.2	4	3.1	2.9	2.8	2.7	2.7	
nóv.15	4.3	3.5	2.8	2.6	2.5			
júní 15	3.8	3	2.7	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				
Seðlabanki Íslands								
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					

Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Hagvaxtarspár Hagstofunnar hafa sífellt gert ráð fyrir meiri hagvexti eftir því sem tímar hafa liðið fram, eins og sjá má á í töflu 1. Þegar fjármálaáætlun 2017-2021 var birt var spáð 4% hagvexti árið 2016. Spáin fyrir árið 2017 hefur einnig tekið stökk eða frá 3,1% í 4,3% á milli spáa og má fastlega gera ráð fyrir að nýjar hagvaxtartölur leiði til enn frekari hækkunar á spánni fyrir árið í ár. Arion banki er eini greiningaraðilinn sem hefur uppfært þjóðhagsspá síðan nýjar hagvaxtartölur voru birtar en spá hans um hagvöxt hækkaði úr 5,2% í 5,9% fyrir árið 2017. Að meðaltali eru greiningaraðilar að spá um 4,9% hagvexti í ár. Þess má geta að Seðlabanki Íslands, sem byggir spár sínar á sama þjóðhagslíkani og Hagstofa Íslands, spáir 5,3% hagvexti í ár.

Mynd 5: Hagspár ýmissa greiningaraðila

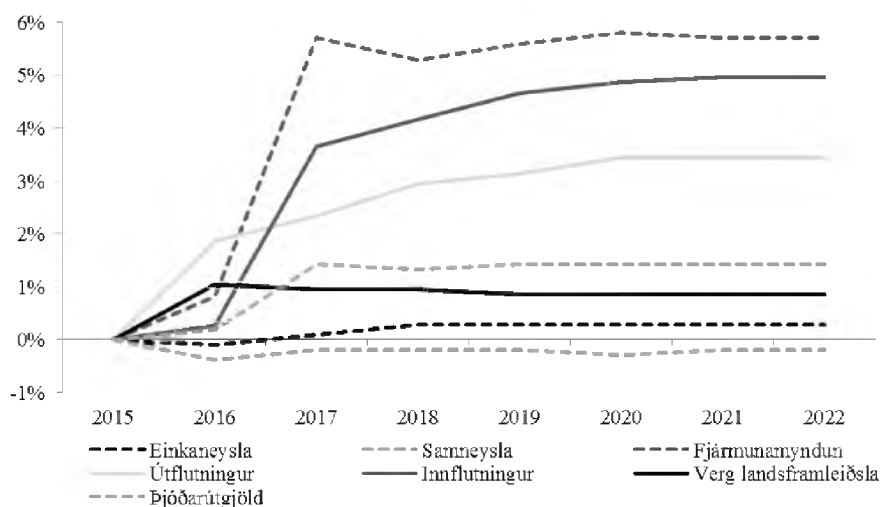


Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, OECD, Arion banki, Íslandsbanki, Landsbankinn og Alþýðusamband Íslands.

Greiningu vantar á áhrifum kerfisbundinna spáskekkja

Fjármálaráð hefur áður bent á að enda þótt umtalsverðar breytingar hafi orðið á þjóðhagsspá yfir tíma sé ekki að finna greiningu á áhrifum af þessum kerfisbundnu spáskekkjum á fjármál hins opinbera. Slík umfjöllun myndi auka gagnsæi. Þá mætti líta til spáa annarra viðurkenndra fagaðila og alþjóðastofnanna líkt og fjallað er um í lögum. Ljóst er að ekki hefur verið tekið mið af hagrænum áhrifum sértækra aðgerða í forsendum, t.a.m. mögulegum áhrifum breytinga á virðisaukaskatti á einkaneyslu.

Mynd 6. Uppsöfnuð breyting á spá þjóðarhagsstærða milli nóv.16 og feb.17



Heimild: Hagstofa Íslands. Útreikningar fjármálaráðs.

Fjármálaráð hefur tekið saman hvað breyttist í þeirri þjóðhagsspá⁴ sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun frá þeirri spá sem lá til grundvallar fjármálastefnu. Eins og sjá má á mynd 6 er gert ráð fyrir heldur meiri vexti fjárfestingar og í innflutningi, sérstaklega í ár og árið 2018. Einnig er gert ráð fyrir lítilla minni verðbólgu en í nóvember og meiri vexti þjóðarútgjalda í ár.

Í 2. kafla um efnahagshorfur er greint frá punktmati spár Hagstofunnar um þróun ýmissa hagstærða samkvæmt ráðstöfunaruppgjöri. Þróun einstakra stærða á síðustu árum er lýst. Hins vegar ristir greining þessara stærða ekki djúpt og sums staðar virðist umfjöllunin bera þess merki að lýsandi er ekki sá sem framkvæmir spánn. Til að mynda er ekki að hægt að sjá hvernig innlend eftirspurn muni drífi áfram hagvöxt í vaxandi mæli á spátímanum eins og nefnt er í texta. Greiningu skortir á því af hverju vöxtur fjárfestingar fer úr 12,6% árið 2017 í 1% árið 2018 og á einstaka stöðum er hugtakanotkun ekki gagnsæ.

Í þjóðhagsspá er gert ráð fyrir að sparnaðarhneigð landsmanna hafi aukist verulega

Tekið er fram að þjóðhagsspá geri ráð fyrir að sparnaðarhneigð landsmanna hafi aukist verulega án þess að slíkt sé rökstutt með greiningu sem styður fullyrðingu um að framvindubrot hafi átt sér stað. Einungis er sýnd þróun einkaneyslu yfir tíma þar sem sést að úr henni dró í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Slík lýsing á þróun yfir stutt tímabil segir ekkert til um orsakasamhengi og raunar er það svo að einkaneysla sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er yfirleitt um þriðjungur í vestrænum ríkjum og erfitt að sjá hví Íslendingar ættu að skera sig úr hvað það varðar til lengri tíma lítið. Í umfjöllun um stöðu krónunnar er jafnframt talað um aðlögun að nýju jafnvægisraungengi án frekari greiningar á því hvað það sé og hvort álykta megi að stærðin hafi breyst, enda er vafasamt að fullyrða um slíkt án frekari greiningar.

Spennan í íslenska hagkerfinu nú um stundir virðist meiri en gert var ráð fyrir þegar fjármálastefna var birt í janúar sem og við fjárlagagerð í lok síðasta árs. Þar að auki má allt eins ætla að spennan sé að einhverju leyti vanmetin í hagspá Hagstofunnar ef marka má þróun á þjóðhagsspám fyrri ára. Þetta endurspeglar þann vanda að þjóðhagsspágerð og undirbúningur fjármálaáætlunar er ekki nægilega samræmd. Til að auka gagnsæi, festu og stuðla að auknum stöðugleika væri því ákjósanlegt að meira samstarf væri á milli ráðuneytis og Hagstofunnar og vinna í kringum þjóðhagsspá væri samtvinnuð undirbúningi fjármálaáætlunar. Slíkt fyrirkomulag gerði það jafnframt mögulegt að hægt væri að taka mið af hagrænum áhrifum sértækra aðgerða á tekju- og gjaldahlíð, t.d. áhrifum af breytingu á virðisaukaskatti í þessari áætlun sem ættu að öðru óbreyttu að hafa áhrif á einkaneyslu. Slíkt væri mikil framför eins og fjármálaráð hefur áður vikið að. Heppilegt spáferli má sjá á myndi í ramma 1.

Hagstofan spáir mjúkri lendingu eftir þá spennu sem einkennir íslenska hagkerfið um þessar mundir. Gangi það eftir mun eitt lengsta hagvaxtarskeið Íslendinga taka enda án mikilla vandkvæða. Sagan kennir okkur að hörð lending er oftast en ekki raunin eftir þensluskeið á Íslandi og því æskilegt að hafa vaðið fyrir neðan sig og greina áhættuna. Að minnsta kosti væri eðlilegt að taka mið af spám og greiningum annarra greiningaraðila eins og kveðið er á um í lögum.

Réttilega er bent á ýmis önnur efnahagsleg viðfangsefni í fjármálaáætlun. Þar má nefna hraðan vöxt ferðaþjónustu, sterkt gengi krónunnar, spennu á vinnumarkaði, verðhækkunar á húsnæðismarkaði og áhrif öldrunar þjóðarinnar á heilbrigðisþjónustu og umönnun. Fyrstu fjögur viðfangsefnin tengjast öll

⁴ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá febrúar 2017 liggur til grundvallar fjármálaáætlun en þjóðhagsspá frá nóvember 2016 að baki fjármálastefnu.

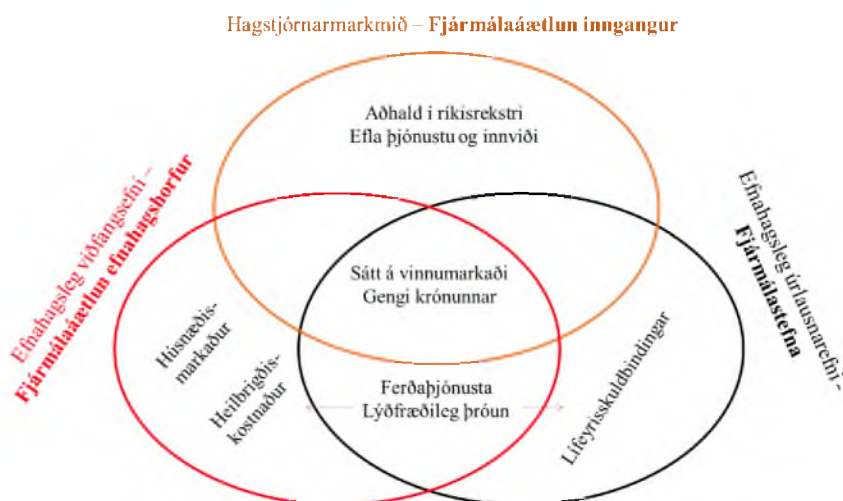
Efnahagsleg viðfangsefni eru mörg

innbyrðis og eru að mörgu leyti birtingarmynd vaxtar í ferðaþjónustu. Hins vegar er ekki gerð sviðsmyndagreining á þessum viðfangsefnum og því skortir gagnsæi líkt og kemur fram í álitni fjármálaráðs á fjármálastefnu. Aftur ber að ítreka að lýsing á viðfangsefnum dugir ekki til heldur þarf greiningu á áhrifum þess að þau gangi eftir.

Í inngangi fjármálaáætlunar eru helstu hagstjórnarmarkmið ríkisstjórnarinnar sett fram og í kafla um efnahagshorfur er umræða um áður nefnd efnahagsleg viðfangsefni. Í fjármálastefnu er síðan kafli um efnahagsleg úrlausnarefni. Ef reynt er kerfisbundið að setja fram þessi efnisatriði á mynd 7 má sjá að hversu miklu leyti það er samspil á milli þessara efnisatriða, hvar þau snertast og hvar ekki.

Þau viðfangsefni sem nefnd eru í fjármálaáætlun ríma við þau efnahagslegu úrlausnarefni sem rædd voru í fjármálastefnu, þó er húsnæðismarkaðurinn ekki nefndur sérstaklega þar. Hvað hagstjórnarmarkmið varðar þá virðist vera að þeim sé ætlað að takast á við hluta þeirra efnahagslegu viðfangsefna sem nefnd eru síðar í áætlun þó það sé ekki að fullu ljóst. Aukið samræmi og skýrt samspil milli þessara viðfangsefna, úrlausnarefna og síðan hagstjórnarmarkmiða væri æskilegt til að auka gagnsæi og festu.

Mynd 7. Hagstjórnarmarkmið, efnahagsleg úrlausnarefni og efnahagsleg viðfangsefni



4. Afkoma hins opinbera og opinberra aðila í heild

*Afgangi
af heildarjöfnuði
verði varið
til lækkunar skulda*

Í fjármálastefnu voru sett fram stefnumið um opinber fjármál fyrir næstu fimm ár. Þar voru sett fram markmið um afkomu hins opinbera og opinberra aðila í heild eins og sjá má í töflu 2 en þar sjást töluleg markmið fjármálastefnunnar í svigum. Eins og fram kemur í stefnunni er það nýmæli að stefnumörkun nái ekki einungis til starfsemi ríkisins. Í fjármálastefnu var hinu opinbera jafnframt sett afkomumarkmið sem kveður á um að afgangur af heildarjöfnuði hins opinbera fyrir tímabilið 2017 til 2022 verði a.m.k. 1% af VLF árið 2017 og a.m.k. 1,6% af VLF árin 2018 og 2019 og lækki um 0,1% af VLF á hverju ári eftir það og að afganginum verði varið til lækkunar skulda.

Fjármálaáætlun skal byggð á fjármálastefnu og markmiðum hennar og í áætluninni skal staðfesta 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. Því er mikilvægt að fjármálaáætlunin sé sett fram með þeim hætti að auðvelt sé að bera hana saman við markmið fjármálastefnu og fyrri fjármálaáætlanir. Í fjármálastefnu eru markmið um afkomu A-hluta sveitarfélaga og ríkissjóðs og opinberra aðila í heild sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir hvert ár sett fram í töflu. Það kemur því á óvart að í áætluninni er hvergi að finna afkomu hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu svo hægt sé að ganga úr skugga um að hún uppfylli markmið. Tölur um afkomu eru svo á við og dreif í fjármálaáætluninni og engar upplýsingar um nafnvirði vergrar landsframleiðslu svo hægt sé að reikna út hver afkoma hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er. Þess ber að geta að í lögnum segir að staðfest skuli í áætluninni að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu. Fjármálaráð telur mikilvægt að gerð verði bragarbót í þessum efnum til að auka gagnsæi.

*Árið 2018 nær
fjármálaáætlun ekki
markmiði um
heildarafkomu hins
opinbera*

Þegar tölur um afkomu hins opinbera eru teknar saman og hlutfall þeirra af vergri landsframleiðslu er reiknað má sjá að í fjármálaáætlun raungerist sú áhætta sem fjármálaráð varaði við í álitserð sinni um fjármálastefnu þar sem segir að stjórnvöld geti lent í spennitreyju fjármálastefnu sinnar. Fjármálaáætlun er föst í gólfum fjármálastefnunnar á svo gott sem öllu tímabili áætlunarinnar og á árinu 2018 nær fjármálaáætlunin ekki markmiði um heildarafkomu hins opinbera. Slíkt er ekki til þess fallið að tryggja trúverðugleika umgjardar opinberra fjármála.

Tafla 2: Samanburður á fjármálaáætlun 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti						
Heildarafkoma	1,1 (1,0)	1,5 (1,6)	1,6 (1,6)	1,6 (1,5)	1,4 (1,4)	1,3 (1,3)
þar af ríkissjóður, A-hluta	1,3 (1,0)	1,5 (1,6)	1,4 (1,4)	1,3 (1,3)	1,2 (1,2)	1,1 (1,1)
þar af sveitarfélög, A-hluta	-0,2 (0,0)	0,0 (0,1)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)
Opinberir aðilar í heild						
Heildarafkoma	2,0 (0,5)	3,0 (1,6)	3,4 (2,1)	3,7 (2,5)	3,4 (2,4)	3,3 (2,3)
þar af hið opinbera, A-hluta	1,1 (1,0)	1,5 (1,6)	1,6 (1,6)	1,6 (1,5)	1,4 (1,4)	1,3 (1,3)
þar af fyrirt. hins opinbera	0,8 (-0,5)	1,5 (0,0)	1,8 (0,5)	2,1 (1,0)	2,0 (1,0)	2,0 (1,0)

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

Afkoma hins opinbera í framlagðri fjármálaáætlun er ögn lakari á næsta ári en markmið fjármálastefnunnar kvað á um en eftir það í samræmi við markmið hennar. Afkoma fyrirtækja hins opinbera er yfir markmiðum stefnunnar á tímabili áætlunarinnar. Í fjármálaáætlun er vísað til þess að nýjar

fjárhagsáætlanir stærstu fyrirtækja hins opinbera hafi borist síðan fjármálastefna var birt. Þessar áætlanir eru með betri horfum um afkomu og minni fjárfestingu, en einnig er fjárfesting nú sett fram að frádregnum afskriftum til samræmis við A-hluta hins opinbera. Tekið er fram að áætlanagerð fyrir fyrirtæki hins opinbera sé enn í þróun og gæði að batna yfir tíma. Einnig er sagt að erfitt verði að beita æskilegu aðhaldsstigi hjá fyrirtækjum hins opinbera á allra næstu árum þar sem mikil þörf hefur myndast fyrir nauðsynlega uppbyggingu. Því verður að taka þessum tölum með ákveðnum fyrirvara. Með það í huga fagnar fjármálaráð því að í undirbúningi sé að festa ákvæði í almennri eigendastefnu ríkisins sem eigi að tryggja að mögulegt verði að skilgreina umsvif fyrirtækja hins opinbera við hagstjórnarleg markmið stjórnvalda.

*Aðhald í ríkisfjármálum
skal ekki einungis
birtast í
sérstökum aðgerðum*

Innbyggðir þættir í tekju- og gjaldaliðum hins opinbera auka tekjur á góðæristímum og draga úr útgjöldum og þannig verður til sjálfvirk sveiflujöfnun sem dregur úr samdráttar- eða þensluáhrifum hagsveiflunnar án þess að grípa þurfi til sérstakra hagstjórnaraðgerða. Eins og fjármálaráð vakti athygli á í álitsgerð sinni á fjármálastefnu var hin sjálfvirka sveiflujöfnun veikt um síðastliðin áramót þegar milliprepið í tekjuskattkerfinu var afnumið. Almenn er talið ákjósanlegt að aðhald í ríkisfjármálum komi ekki einungis fram í sértækum aðgerðum í útgjöldum eða á tekjuhlið heldur eigi hin innbyggða sveiflujöfnun hlut að máli. Þegar hún er veikt í miðju þensluskeiði verður því að grípa til öflugri aðgerða en ella til að stemma stigu við þenslu.

Í fjármálaáætlun kemur fram að virðisaukaskattsívilnun ferðaþjónustunnar verði afnumin um mitt ár 2018 og verði þaðan í frá í almennu þrepi virðisaukaskatts. Erfitt er að finna haldbær rök fyrir því hví skattaleg meðferð ferðaþjónustu ætti að vera frábrugðin þeirri sem aðrar atvinnugreinar búa við. Mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins á þeim áhrifum sem slík breyting hefur á verðlag, straum ferðamanna og styrkingu krónunnar er að þau séu óveruleg.

Jafnframt kemur fram að lækka eigi almennt skattþrep virðisaukaskatts í janúar 2019 og sú aðgerð er réttlætt með því aukna svigrúmi sem hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu skapar. Sú sértæka aðgerð er líkleg til að ganga gegn grunngildinu um stöðugleika við þær efnahagsaðstæður sem nú ríkja.

Sé það rétt að hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu hafi óveruleg áhrif á komu og neyslu erlendra ferðamanna flytur sú aðgerð skattheimtuna af innlendri eftirspurn yfir á ferðaþjónustuna. Með stöðugleika að leiðarljósi er slíkt óvarlegt, í ljósi ofangreinds, nú um stundir þar sem þess háttar aðgerð ýtir undir þenslu. Í fjármálaáætlunina vantar nánari greiningu á þessum atriðum.

*Útgjaldaaukning
milli 2016 og 2017
er mjög mikil
í sögulegu samhengi*

Þegar þróun útgjalda eftir málefnasviðum undanfarin ár er skoðuð kemur í ljós að útgjaldaaukningin á milli 2016 og 2017 er mjög mikil í sögulegu samhengi eða um 8,5% raunvöxtur. Það þarf því ekki að koma á óvart að ekki eru allir á eitt sáttir um það hvort stefnan í ríkisfjármálum sé aðhaldssöm. Í framlagðri fjármálaáætlun og fjármálastefnu er stjórnvöldum tíðrætt um mikilvægi þess að tryggja aðhald í opinberum fjármálum. Í fjármálaáætlun er jafnframt tekið fram að í því augnamiði muni ríki og sveitarfélög leitast við að haga útgjalda- og skattastefnu sinni á þann veg að hún verði ekki þensluhvetjandi á fyrri hluta tímabils áætlunarinnar. Í áætlun og stefnu kemur jafnframt fram að það aðhald sem ríkisfjármálastefnan ætli sér að sýna birtist í afgangi sem hlutfalli af vergri landsframleiðslu.

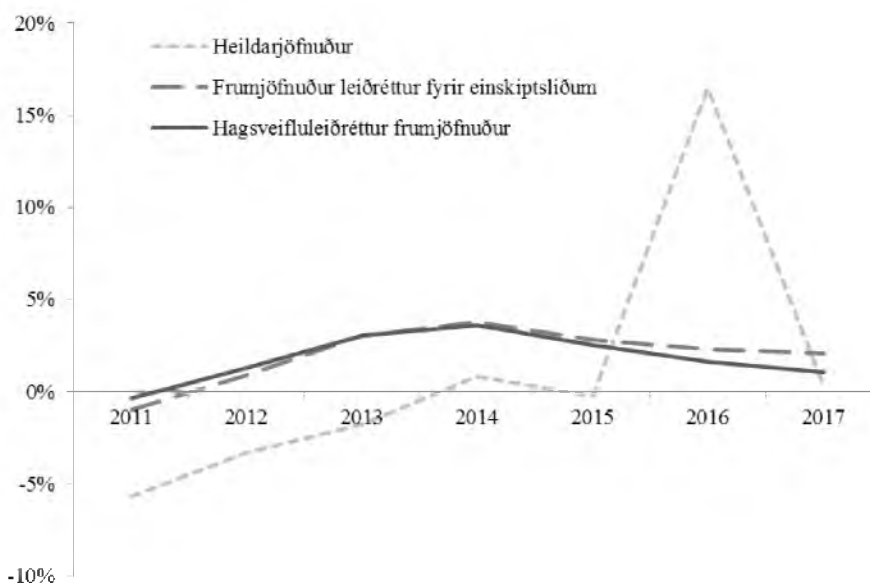
Í ljósi þessa telur fjármálaráð rétt að minna á þá ábendingu sína sem fram kom í álitsgerð um fjármálastefnu að afgangur af rekstri hins opinbera endurspeglar ekki endilega aðhaldsstig opinberra fjármála. Þótt afgangur af rekstri ríkisins aukist getur verið að aðhaldsstig opinberra fjármála slakni. Aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma endurspeglast í hagsveifluleiðrættum

*Breyting á
hagsveifluleiðréttum
frumjöfnuði
bendir til
minna aðhaldsstigs*

frumjöfnuði og sá mælikvarði ætti því að vera notaður þegar metið er hvort verið sé að draga úr eða auka aðhald. Sakir sjálfvirkra sveiflujafnara í rekstri hins opinbera felur frumjöfnuður sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í uppsveiflu ekki í sér sama aðhald og sami frumjöfnuður í niðursveiflu. Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður ræðst af því hver afkoma af reglulegum rekstri hins opinbera er við þau skilyrði þegar hvorki er þensla né samdráttur. Frumjöfnuður sem hefur verið leiðréttur fyrir hagsveiflunni ætti þannig að haldast óbreyttur yfir hagsveifluna ef hagstjórnin er hlutlaus. Útgjaldaákvæðanir sem ekki eru fullfjármagnaðar yfir hagsveifluna fela í sér að leiðréttur frumjöfnuður dregst saman og við það slaknar á aðhaldi. Hið sama á við um sértæka lækkun tekna sem ekki helst í hendur við samsvarandi útgjaldalækkun og öfugt. Þetta er ástæða þess að mikilvægt er að standast þá freistingu að verja óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð til frumútgjalda nú um stundir, þó svo að slíkt myndi ekki leiða til neikvæðrar afkomu af rekstri hins opinbera.

Þegar heildarjöfnuður, frumjöfnuður og hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður fyrir síðustu ár eru skoðaðir kemur glögggt í ljós að þessir mælikvarðar hafa þróast með ólíkum hætti yfir tíma og því má það vera ljóst að þeir geta ekki allir verið góðir mælikvarðar á hvernig aðhaldsstig ríkisfjármálastefnunnar þróast. Eins og rætt var hér að framan verður að líta á breytinguna á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði til þess að meta það hvort aðhald í ríkisrekstrinum sé að aukast eða minnka. Þegar það er gert sést að slaknað hefur á aðhaldsstigi fjármálastefnunnar undanfarin ár þar sem hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður hefur dregist saman.

Mynd 8: Heildarjöfnuður, leiðréttur frumjöfnuður og hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður



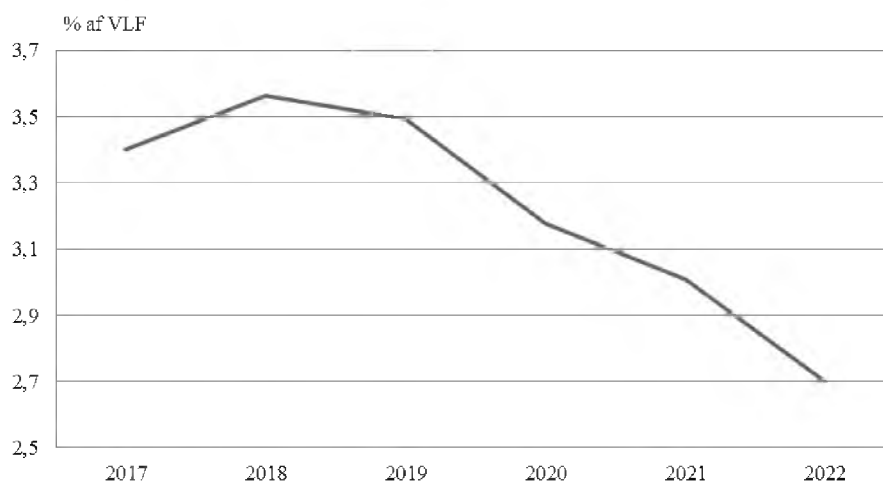
Heimild: Seðlabanki Íslands.

Í ljósi grunnilda um varfærni og stöðugleika er mikilvægt að meta hver áhrif framlagðrar fjármálaáætlunar eru á aðhaldsstig. Án þess er ekki hægt að staðfesta að áætlunin sé í samræmi við þau grunnildi sem hún á að byggja á. Það væri því æskilegt að í fjármálaáætlun væri greining á því hvernig hún hefði áhrif á hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð. Í fjármálaáætlun er einungis birt þróun heildarjafnaðar án óreglulegra og tímabundinna liða í mynd og texta en í töflu eru þessir liðir ekki undanskildir. Slíkt ósamræmi milli mynda og taflna er ekki

til þess fallið að gera fjármálaáætlun hins opinbera auðlesna og gagnsæja. Þar að auki gerir skortur á tölulegum upplýsingum um frumjöfnuð sem og óreglulega og tímabundna liði það svo gott sem ógerlegt að átta sig á því hver áhrif fjármálaáætlunarinnar eru á undirliggjandi rekstur hins opinbera með því að lesa áætlunina eina og sér. Þar að auki ættu upplýsingar um hagsveifluleiðrétta frumjöfnuð einnig að koma fram.

Líkt og nefnt var hér á undan hefur aðhaldsstig ríkisfjármála slaknað á undanförmum árum. Það sést á þróun hagsveifluleiðrétts frumjafnaðar sem metinn er af Seðlabanka Íslands og var sýndur hér að framan. Hagsveifluleiðrétting á frumjöfnuði krefst mats á þremur þáttum: 1) þeim einkisliðum sem draga skuli frá frumjöfnuði, 2) framleiðsluspennu og 3) teygnistuðli fyrir framleiðsluspennu.⁵ Sé stuðst við mat AGS⁶ á framleiðsluspennu og mat OECD⁷ á teygnistuðli framleiðsluspennu ásamt tölulegum upplýsingum um frumjöfnuð eins og hann birtist í fjármálaáætlun má áætla hver þróun hagsveifluleiðrétts frumjafnaðar á tímabili áætlunarinnar verður.

Mynd 9: Áætlaður hagsveifluleiðrétur frumjöfnuður á tíma fjármálaáætlunar



Heimild: Útreikningar fjármálaráðs.

Útreikningar fjármálaráðs benda til þess að aðhaldsstig ríkissjóðs muni slakna stærstan hluta tímabilsins. Það er aðeins árið 2018 sem það lítur út fyrir að aðhald muni aukast lítillega. Þannig virðist sem stjórnvöld séu að stíga lausar á bensíngjöfina þegar þau ættu að vera að bremsa og að sú slökun í aðhaldi ríkisfjármála sem hefur átt sér stað á undanförmum árum muni halda áfram á tímabili áætlunarinnar.

⁵ Eins og fjármálaráð hefur áður bent á tíðkast það meðal nágrannaríkjanna okkar, sem hafa fjármálaáætlunir um afkomu líkt og Danmörk, Svíþjóð og Bretland, að miða við hagsveifluleiðrétta frumjöfnuð. Breska fjármálaráðið (OBR) hefur tekið saman grein sem fjallar um mismunandi aðferðir við að hagsveifluleiðrétta afkomu hins opinbera. Sjá Helgadóttir et. al. (2012). Cyclically Adjusting the Public Finances. Working Paper no. 3. Office for Budget Responsibility.

⁶ World Economic Outlook október 2016.

⁷ Sjá: Girouard and André (2005). Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. ECO/WKP 21.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ECO/WKP\(2005\)21](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ECO/WKP(2005)21)

Það er óheppilegt að slakað sé á aðhaldsstigi ríkisfjármála þegar spenna hefur myndast í þjóðarbúskapnum líkt og nú um stundir. Það er sameiginlegt verkefni stjórnar opinberra fjármála og peningamálastefnu að vinna að stöðugleika í hagkerfinu. Þannig setur stjórn opinberra fjármála peningamálastefnunni takmörk og öfugt. Slökun á aðhaldi ríkisfjármála mun því að öðru óbreyttu leiða til þess að meira álag verður á peningamálastefnunni að verja stöðugleika í þjóðarbúskapnum sem m.a. endurspeglast í þörf á hærri vöxtum. Aðhaldssamari ríkisfjármálastefna myndi hins vegar draga úr verðbólguþrýstingi sem gerði peningamálastefnunni kleift að halda vöxtum lægri en ella.⁸

Forgangsröðun verkefna hins opinbera

Í fjármálaáætlun er greint frá að búist sé við umtalsverðum vexti í opinberri fjárfestingu á yfirstandandi ári eða 9,4% sem skýrist aðallega af aukinni fjárfestingu ríkis og sveitarfélaga. Vöxturinn 2018 verður jafnframt mikill eða 6,5%, en 2019-2022 dregur úr vextinum þó enn verði hann umtalsverður eða 2-3%. Það er því ljóst að fjárfestingarstig hins opinbera verður aukið á tíma áætlunarinnar, enda mikil uppsöfnuð fjárfestingarþörf á ýmsum sviðum opinberrar starfsemi. Eins og fjallað er um í áætluninni er þó mikilvægt að ríki og sveitarfélög gæti þess að fjárfestingar þeirra magni ekki upp hagsveifluna. Slíkt krefst þess að fjárfestingar verði tímasettar með hliðsjón af efnahagshorfum og að verkefnum verði forgangsraðað því annars geta þau rutt fjárfestingaráformum annarra aðila úr vegi og aukið sveiflur í hagkerfinu. Í áætluninni er þó ekki fjallað um hvernig sú tímasetning þeirra miklu fjárfestinga sem ráðast skal í samræmist hagsveiflunni. Byggir þar einungis á forgangsröðun ríkisstjórnarinnar, líkt og nefnt er í inngangi fjármálaáætlunarinnar, án þess að hún sé rökstudd frekar. Slíkt samræmist ekki grunngildum um gagnsæi, varfærni og stöðugleika.

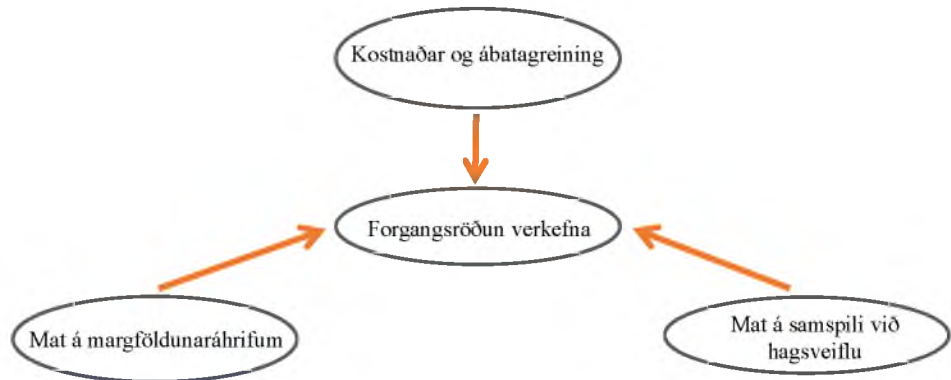
Þegar útgjöld til málefna sviða hafa verið ákvörðuð þarf að ákveða til hvaða verkefna eigi að ráðstafa þeim. Fjármálaætlunin gefur afar takmarkaðar upplýsingar um í hvaða verkefni fjármunir einstakra málefna sviða fara og er það falið ráðherrum viðkomandi málefna sviða að ákveða slíkt. Þetta er bagalegt í ljósi þess að oft er erfitt að meta hver margföldunaráhrif fjármálastefnunnar verða út frá útgjaldasviðunum einum og sér. Ólíkir útgjaldaflokkar innan málefna sviðs hafa ólíka margfaldara og þar með ólík áhrif á stöðugleika. Það að ríkisútgjöldum sé nú deilt niður á málefna svið í fjármálaáætlun er vissulega til mikilla bóta og gefur það gleggri mynd af efnahagslegum áhrifum fjármála en áður. En betur má ef duga skal. Í ljósi grunngildis um gagnsæi og stöðugleika þarf fjármálaætlunin að gefa gleggri mynd af því hver áhrifin eru. Til þess að svo sé þurfa að liggja fyrir nánari upplýsingar um í hvaða verkefni útgjöldin fara.

Nokkur umræða hefur átt sér stað um það undanfarin misseri að ný umgjörð fjármála hins opinbera feli í sér að hvorki sé hægt að fjármagna nauðsynleg verkefni þegar illa árar, vegna skorts á fjármagni, né þegar vel árar, því það muni ýta undir þenslu. Það er vissulega rétt að við báðar þessar aðstæður er aðeins hægt að úthluta takmörkuðu fjármagni til framkvæmda. Í fyrra tilfallinu vegna þess að fjármagn er takmarkað og í seinna tilfallinu vegna þess að ekki má auka á þenslu. Við slíkar aðstæður er mikilvægt að hið opinbera framkvæmi kostnaðar- og ábatagreiningu, auk mats á því hvernig útgjöldin hafi áhrif á

⁸ Í Peningamálum 2016/2 framkvæmir Seðlabanki Íslands frávikagreiningu sem sýnir hve áhrif óbreytts hagsveifluleiðréttis frumjafnaðar ríkissjóðs fyrir tímabilið 2015-2018 eru á verðbólgu, vexti, hagvöxt og viðskiptajöfnuð. Sú greining sýnir vel fórnarskipti fjármálastefnu og peningamálastefnu.

eftirspurn í hagkerfinu. Þannig liggja ljóst fyrir við ákvarðanatöku hvaða verkefni skila mestu til samfélagsins og jafnframt sé greint hvaða áhrif ólík verkefni hafa á þenslu. Þannig er stöðugleika síður stefnt í hættu ef ráðist er í verkefni sem ekki fela í sér mikil margföldunaráhrif. Því má vel færa rök fyrir að slík verkefni sé hægt að setja í framkvæmd á uppgangstímum, jafnvel þó ábatinn sé ekki jafn mikill og af öðrum verkefnum, sakir þess að það yti ekki undir þenslu. Að sama skapi er kostnaðar- og ábatagreining sem og mat á margföldunaráhrifum ólíkra verkefna mikilvæg í niðursveiflu þar sem ákveða þarf hvernig mestum ábata verði náð fyrir samfélagið í heild með ráðstöfun þess takmarkaða fjármagni sem til ráðstöfunar er.

Mynd 10. Forgangsröðun við ólíkar efnahagsaðstæður



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.

Jafnframt segir að í fjármálaáætlun skuli staðfest að áætlunin sé í samræmi við fjármálastefnu. Í greinargerð með lögunum er áréttað að hnitmiðaður og almennur rökstuðningur fylgi staðfestingunni í fjármálaáætluninni. Fjármálaráð telur rétt að benda á að jafnvel þótt í fjármálaáætlun sé staðfest að hún sé í samræmi við fjármálastefnuna þá fylgir ekki hnitmiðaður rökstuðningur. Samkvæmt útreikningum fjármálaráðs er ekki fullt samræmi milli fjármálaáætlunar og fjármálastefnu. Á næsta ári gerir áætlunin ráð fyrir að heildarafkoma hins opinbera verði ögn slakari en markmið fjármálastefnunnar segir til um.

5. Fjármál sveitarfélaga

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

Mikil breyting hefur átt sér stað á umfangi starfsemi sveitarfélaga á síðustu 2-3 áratugum. Fjöldmörg verkefni sem áður voru á hendi ríkis hafa verið flutt til sveitarfélaga og er þeirri þróun ekki enn lokið. Sem dæmi má nefna rekstur grunnskóla, þjónustu við fatlaða og fleira. Þetta hefur aukið hlut reksturs og efnahags sveitarfélaga í starfsemi hins opinbera. Hin aukna hlutdeild sveitarfélaga í starfsemi hins opinbera endurspeglast m.a. í því að starfsmenn þeirra eru nú fleiri en ríkisins og tekjur þeirra eru um þriðjungur tekna hins opinbera. Tilhneingingar hefur gætt til að leggja meiri áherslu á ríkisfjármál en fjármál sveitarfélaga við hagstjórn en í ljósi aukins umfangs þeirra er sífellt mikilvægara að horfa til hins opinbera í heild líkt og ný lög um opinber fjármál kveða á um.

Samkomulag um afkomu og efnahag

Þann 6. apríl síðastliðinn var skrifað undir samkomulag milli Sambands íslenskra sveitarfélaga (SÍS) annars vegar og fjármála- og efnahagsráðherra og samgöngu- og sveitastjórnarráðherra hins vegar um afkomu og efnahag sveitarfélaga fyrir árin 2018-2022. Samkomulagið er gert á grundvelli laga um opinber fjármál. Markmið þess er að ríki og sveitarfélög stuðli að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Samkomulagið felur í sér sameiginlegan skilning á markmiðum ríkis og sveitarfélaga á opinberum fjármálum. Samkomulagið bindur ekki hendur einstakra sveitarfélaga en felur í sér að SÍS mun beita sér fyrir því að sveitarfélögin í heild muni haga fjármálum sínum þannig að þau virði ákvæði og forsendur samkomulagsins. Samkomulagið skal endurnýjað árlega áður en fjármálaáætlun er samþykkt frá Alþingi enda skal við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við SÍS fyrir hönd sveitarfélaga áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi. Fjármálaáætlunin skal síðan liggja til grundvallar við gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga.

Fjármálaáætlanir sveitarfélaga eru settar fram samkvæmt þeim reikningsskilareglum sem þau starfa eftir en fjármálastefna og fjármálaáætlun á þjóðhagsgrunni. Í álitserð sinni um fjármálastefnuna benti fjármálaráð á þetta misræmi og óvissuna sem því fylgir þar sem ekki er unnt að fullyrða að áætlanir sveitarfélaganna uppfylli markmið sem sett eru fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Sú ábending á enn við en þó ber að geta þess að í samkomulaginu er greint frá því að unnið verði að því á næstu mánuðum að ná sameiginlegri niðurstöðu um forsendur. Samkvæmt þessu má ætla að við gerð næstu fjármálaáætlunar verði byggt á betri upplýsingum og þær settar fram á sama grunni þannig að samanburður verði auðveldur og gagnsær.

Í álitserð sinni á fjármálastefnu kallaði fjármálaráð jafnframt eftir greiningu á áhrifum hagsveiflunnar á fjármál sveitarfélaga og næmni markmiðanna við breytingum á helstu forsendum í álitserð með fjármálastefnunni. Það er ánægjulegt að sjá í samkomulaginu umfjöllun um að þróa þurfi hagstjórnarþátt opinberra fjármála t.d. með bættu áhættumati og sviðsmyndagreiningum ásamt samspili opinberra fjármála og peningastefnu.

Afkoma og efnahagur sveitarfélaga

Í framlagðri fjármálaáætlun er að finna áætlun um þróun heildarafkomu fjárhags sveitarfélaga á næstu árum. Áhugavert er að bera saman þá áætlun við þá sem birtist í fjármálastefnunni sem samþykkt var nú í apríl.

Unnið er að samræmingu framsetningar fjármála ríkis og sveitarfélaga

Tafla 3. Samanburður á fjármálaáætlun 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga	-0,2 (0,0)	0,0 (0,1)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)
Skuldir A-hluta sveitarfélaga	6,1 (5,9)	5,9 (5,8)	5,7 (5,5)	5,5 (5,2)	5,3 (5,0)	5,1 (5,0)

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

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

Í álitgerð fjármálaráðs um fjármálastefnu var vitnað í fréttabréf SÍS varðandi áætlanir um töluverða aukningu fjárfestingar á árunum 2017 og 2018 sem dragi svo úr á árunum 2019 og 2020. Fjármálaráð benti á að ekki kæmi fram með nægilega skýrum hætti hvernig þetta hefði áhrif á fjármál sveitarfélaganna á þjóðhagsgrunni. Ráðið taldi það jafnframt ótrúverðugt að markmið um jákvæða afkomu á árunum 2017 og 2018 myndu nást. Í umsögn SÍS um fjármálastefnuna var tekið undir þau sjónarmið. Það mat ráðsins reyndist rétt þar sem nú kemur fram í framlagðri fjármálaáætlun að áætlað er að afkoma A-hluta sveitarfélaga sem hlutfall að vergri landsframleiðslu verði neikvæð um 0,15% í ár og standi í járnnum á næsta ári. Lakari afkomutölur endurspeglast í hærra skuldahlutfalli sveitarfélaga. Þessi breyting á ekki lengri tíma en frá janúar 2017 þegar fjármálastefnan var lögð fram undirstrikar mikilvægi þess að fjárhagslegar upplýsingar séu á sama grunni.

Nú er gert ráð fyrir slakari afkomu sveitarfélaga á árinu 2017-2022 en í stefnu

Af samanburðinum má ráða að nú sé gert ráð fyrir að afkoma sveitarfélaganna verði talsvert slakari á árunum 2017-2019 en gengið var út frá í fjármálastefnunni. Á móti kemur að gert er ráð fyrir meira aðhaldi á árunum 2020-2022. Þar sem undirliggjandi spá um hagvöxt gerir ráð fyrir kröftugum hagvexti á fyrri hluta tímabilsins sem síðan dregur úr á seinni hluta þess má vera ljóst að gildandi fjármálastefna um áætlaða þróun heildarafkomu A-hluta sveitarfélaga ýtir undir þenslu frekar en að draga úr henni. Því vinnur framlögð fjármálaáætlun, hvað afkomu sveitarfélaga varðar, gegn yfirlýstum markmiðum hennar um sveiflujöfnun yfir hagsveifluna.

Óvissan eykst eftir því sem horft er lengra fram í tímann

Tekjur sveitarfélaga eru háðar sveiflum í hagkerfinu. Á tímum efnahagsuppgangs aukast tekjurnar en dragast saman þegar hagkerfið dregst saman. Í þessu sambandi er rétt að benda á að óvissa um áætlaða þróun eykst eftir því sem lengra er horft fram í tíma. Af þessu leiðir að óvissa um hagvöxt er meiri á seinni hluta tímabilsins en á fyrri hluta þess. Því ríkir jafnframt mikil óvissa um hvort nægilegur afgangur muni verða af heildarafkomu á seinni hluta tímabilsins til að ná yfirlýstum markmiðum fjármálaáætlunarinnar.

Ef meta skal hvort áætlanir um heildarafkomu A-hluta sveitarfélaga uppfylli grunnildir um sjálfbærni og stöðugleika er nauðsynlegt að hafa mælikvarða á óvissu þeirrar hagspár sem lögð er til grundvallar. Ef þær hagfelldu hagspár sem liggja til grundvallar fjármálaáætluninni rætast ekki, t.d. ef spár um hagvöxt ganga ekki eftir og hagvöxtur verður minni á seinni hluta tímabilsins, er ólíklegt að sveitarfélögin nái að sýna þann afgang í heildarafkomu A-hluta sem gert er ráð fyrir. Þá þyrftu að koma til aðrar aðgerðir, eigi afkomumarkmið áætlunarinnar að ganga eftir. Það myndi bæði styðja við stöðugleika og festu að gera grein fyrir þeim aðgerðum sem gripið verður til ef forsendur breytast.

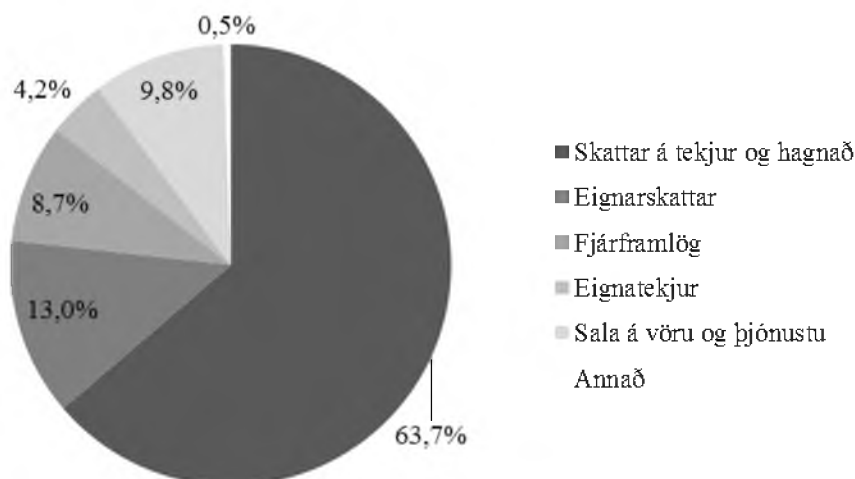
Í tengslum við breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna gáfu sveitarfélög út skuldaviðurkenningar gagnvart lífeyrissjóðnum Brú. Eftir er að ákveða reikningshaldslega meðferð þessara skuldaviðurkenninga. Verði niðurstaðan sú að rétt sé að telja þær til skulda í skilningi skuldareglunnar þarf að endurskoða

skuldahlutfall sveitarfélaga. Það myndi hækka skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu um 1,5-1,7%. Hér skal bent á að það myndi einnig hækka heildarskuldir hins opinbera sem þessu nemur og gera stjórnvöldum erfiðara um vik að uppfylla þá fjármálarreglu að skuldir skuli vera undir 30% af vergri landsframleiðslu á hverjum tíma. Þessar breytingar voru samþykktar í desember 2016 en ekki var gerð grein fyrir þeim sérstaklega við gerð fjármálastefnu né hvaða áhrif þetta mun hafa á fyrirætlanir hins opinbera um lækkun skulda í samræmi við skuldalækkunarreglu og viðmið um skuldahlutfall sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál.

Hagsveiflutengd afkoma sveitarfélaga og fjárfesting

Rekstrartekjur sveitarfélaga samstanda fyrst og fremst af skatttekjum, fjárframlögum og öðrum tekjum eins og arði, þjónustugjöldum og fleiru eins og sést á mynd 11. Skatttekjur eru að mestu tilkomnar vegna útsvars og eignarskatts. Eðli þessara tekna er að þær aukast meira en hagvöxtur í uppsveiflu og dragast að sama marki meira saman þegar hægir á hagvexti.

Mynd 11. Rekstrartekjur sveitarfélaga 2017



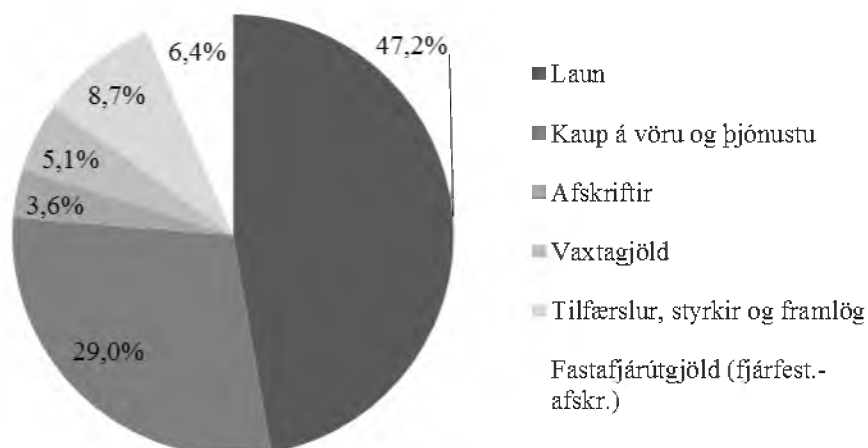
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Rekstrarkostnaður sveitarfélaga samanstendur mestmegnis af launakostnaði og kaupum á vöru og þjónustu, eins og kemur fram á mynd 12. Ýmsar tilfærslur og fjárframlög eru samtals um 10% af rekstrarkostnaði. Annar kostnaður, afskriftir og vaxtakostnaður er nokkuð fastur yfir hagsveifluna. Megnið af rekstrarkostnaði sveitarfélaga er til lögbundinna verkefna. Ýmsar tilfærslur, styrkir og framlög eru líkleg til að fylgja hagsveiflunni þannig að þau dragast saman í uppsveiflu og aukast í niðursveiflu. Á heildina litið eru rekstrarútgjöld lítt sveigjanleg til hagstjórnaráhrifa og fylgja jafnvel hagsveiflunni að hluta.

Rekstrarafkoma sveitarfélaga hefur sveiflast með hagsveiflunni

Rekstrarafkoma sveitarfélaga hefur þannig tilhneigingu til að sveiflast með hagsveiflunni þannig að svigrúm skapast á þensluskeiðum og öfugt. Í gegnum tíðina hefur fjárfesting oft og tíðum verið ákvörðuð út frá því svigrúmi sem er til staðar á hverjum tíma fyrir sig. Þetta hefur leitt til þess að fjárfest er á uppgangstímum og fjárfesting dregin saman á samdráttartímum. Hagstjórnarleg áhrif af rekstri sveitarfélaga eru því almennt sveifluaukandi, þ.e.a.s. bætt er í þegar vel árar og segl dregin niður á samdráttartímum.

Mynd 12. Rekstrarkostnaður sveitarfélaga 2017



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í ljósi þessa væri æskilegt að fara yfir fjármálareglur sveitarfélaga, bæði hvað varðar samspil við fjármálareglur opinberra fjármála og grunngildi. Fjárfestingarstig sveitarfélaga hefur verið látið bera þungann af sveifluleiðréttingunni hvað starfsemi þeirra varðar. Afkomumarkmið sveitarfélaga er ekki til þess gert að skapa svigrúm til að jafna umfang starfsemi yfir hagsveifluna þar sem afkomumarkmiðið miðar að jákvæðri heildarafkomu yfir þriggja ára tímabil en hagsveiflan er alla jafna lengri en það. Sé þetta samspil ekki í jafnvægi yfir tíma gæti ekki varfærni, hætta skapast á að stöðugleika sé ógnað og fjárfestingarstig er líklegt til að verða ósjálfbært.

Fjárfesting sveitarfélaga hefur oft fylgt hagsveiflunni

Eins og fram hefur komið hér að framan hefur fjárfesting sveitarfélaga oft fylgt hagsveiflunni og verið ákvörðuð út frá svigrúmi sveitarfélaga á hverjum tíma. Þannig hefur heildarafkomu sveitarfélaga og skuldahlutfall eftir að afkomureglurnar voru settar á í lögum um sveitarfélög verið stýrt með umfangi fjárfestinga til að standast fjármálareglur sveitastjórnarlaga. Til skamms tíma getur þetta verið í lagi, sérstaklega þegar verið er að vinna sig út úr þungum fjárhagslegum aðstæðum. Til lengri tíma skal hins vegar gæta varúðar. Sé t.d. fjármögnun lögbundinna verkefna sveitarfélaga ekki sjálfbær, í þeim skilningi að hún stendur ekki til lengdar undir kostnaði, er hætta á að það komi niður á fjárfestingarstigi sveitarfélaga til lengri tíma. Það getur svo aftur leitt til þess að fjárfestingarstig er ekki heldur sjálfbært. Við slíkar aðstæður myndast ójafnvægi bæði í rekstri sveitarfélaganna og í efnahag þeirra.

Fjármálareglur geta gengið gegn grunngildunum

Þetta er enn eitt dæmið um það hvernig fjármálareglur geta gengið gegn grunngildum. Þegar slíkt gerist er mikilvægt að gagnsæi sé haft að leiðarljósi. Greina þarf þá valkosti sem staðið er frammi fyrir og færa rök fyrir ákvörðun fyrir vali milli þess að uppfylla fjármálareglur eða grunngildi. Til að unnt sé að færa rök fyrir slíku þarf að liggja fyrir greining á uppsafnaðri fjárfestingarþörf og viðhaldi og auk rökstuddrar forgangsroðunar viðhalds og nýfjárfestingar. Slík greining er nauðsynleg til að standast gagnsæi og tryggja að öðrum grunngildum sé fullnægt.

6. Skuldir og eignir

Efnahagur hins opinbera í heild

Í lögum 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. Í greinargerð með framlagðri fjármálaáætlun er fjallað um efnahag hins opinbera í heild í kafla 3. Sú umfjöllun er mjög almenn. Ekki er að finna sérstaka greiningu á þróun eigna hins opinbera eða ríkisins, en í kaflanum má finna tölulega áætlun um heildarþróun efnislegra og peningalegra eigna hins opinbera yfir tímabilið.

Vænta má að stofnefnahagsreikningur verði birtur á næsta ári

Stofnefnahagsreikningur ríkisins er ekki fyrirliggjandi, líkt og bent var á í álit ráðsins um fjármálastefnuna. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í lögnum verður stofnefnahagsreikningur að vera til fyrir árið 2017. Því má vænta að hann muni liggja fyrir þegar ríkisreikningur 2017 verður birtur á næsta ári. Í fjármálaáætlun er aðaláhersla umfjöllunar um efnahag hins opinbera á skuldahliðina. Þá er í áætluninni aðallega litið til efnahags A-hluta ríkisins, en fjármálaráð telur rétt að í framtíðinni verði meiri áhersla lögð á að draga fram samstæðu efnahagsreiknings hins opinbera í heild sinni.

Í umfjöllun um efnahag ríkissjóðs í 4. kafla er sjónum aðallega beint að skuldastýringu og lánsfjáröflun. Hvað skuldir ríkisins varðar er byggt á stefnu þess í lánamálum. Stefnunni er ætlað að stuðla að lágmarkskostnaði við lántökur að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Leitast er við að tryggja að endurgreiðsluferli lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma. Stuðla á að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Fjármálaráð hefur áður bent á mikilvægi þessa. Hvað erlenda lánsfjármögnun snertir miðast hún við að viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármálamörkuðum og stuðla að fjölbreyttum hópi lánveitenda með reglubundinni útgáfu skuldabréfa á erlendum mörkuðum. Ofangreind sjónarmið eru skýrð sem stuðlar að gagnsæi og festu.

Eignir hins opinbera

Í yfirliti yfir efnahag hins opinbera er eignum skipt í efnislegar eignir og peningalegar eignir, en frá þeim eru dregnar heildarskuldir til að sýna hreina eign. Ekki er fjallað ítarlega um efnislegar eignir í fjármálaáætluninni og hvergi er að finna yfirlit yfir skráð eða bókfært virði eignarhluta ríkisins sem ætlað er til niðurgreiðslu skulda.

Efnislegar eignir hins opinbera (án fjármálafyrirtækja og sjóða) eru taldar verða 2.653 ma.kr. í árslok 2017 og er áætlað að þær vaxi í 2.899 ma.kr. í árslok 2022. Mat á virði efnislegra eigna ríkisins byggir á þjóðarauðsmati Hagstofu Íslands. Vænta má ítarlegri upplýsinga um virðið á næsta ári þegar stofnefnahagsreikningur verður birtur í ríkisreikningi fyrir árið 2017.

Fjárfesting opinberra aðila eru í heild áætluð 71 ma.kr. á þessu ári en minnkar svo á næsta ári í 53 ma.kr. en eykst eftir það og verður 75 ma.kr. árið 2022. Æskilegt væri að birta yfirlit yfir helstu nýfjárfestingar og viðhaldsverk opinberra aðila sem liggja að baki heildartölunum, slíkt myndi auka gagnsæi. Um er að ræða fjárfestingu fyrir samtals yfir 300 ma.kr. Þegar litið er til innviða hins opinbera og sjálfbærni þarf að sýna fram á að viðhaldi sé sinnt á fullnægjandi hátt svo gæði eignanna rýrni ekki. Jafnframt þarf nýfjárfesting að haldast í hendur við þarfir með tilheyrandi arðsemismati og forgangsröðun.

Samkvæmt stefnumótun málaflökks um eignaumsýslu ríkisins hefur verið unnið markvisst að því á síðustu árum að samræma meðferð eignarhalds allra

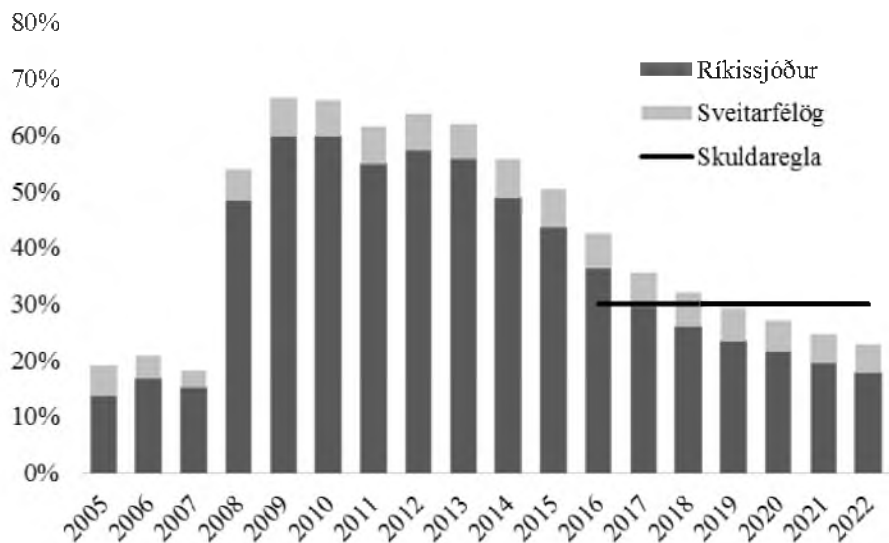
ríkiseigna til að auka hagkvæmni. Umsýsla eignarhalds flestra ríkiseigna er nú á höndum miðlægrar eignaumsýslu en stærstur hluti félaga í eigu ríkisins, fasteigna og auðlinda á ríkisjörðum er á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytis eða stofnana þess ráðuneytis. Unnið er að miðlægri skráningu þessara eigna. Gerð hefur verið eigendastefna ríkisins fyrir almenn félög í eigu þess sem og sérstök eigendastefna fyrir fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins. Í fjármálaáætluninni kemur fram að í undirbúningi sé að festa ákvæði í almennri eigendastefnu ríkisins til að tengja umsvif fyrirtækja í opinberri eigu og hagstjórnarleg markmið stjórnvalda. Þá er markvisst unnið að bættri eignaumsýslu, ekki síst hvað varða kröfur um viðunandi arðsemi eigna og aukið gagnsæi hvað varðar ástand og rekstur þeirra.

Þegar hugað er að eignum hins opinbera og breytingum á þeim vantar nokkuð uppá að framlögð fjármálaáætlun uppfylli skilyrði um gagnsæi. Þannig eru fjárveitingar til málefna sviða ekki aðgreind í fjárfestingu og rekstur. Þá kemur ekki skýrt fram hvernig ætlunin er að mæta uppsafnaðri fjárfestingarþörf, eftir samdrátt í opinberri fjárfestingu síðustu ára og hver skipting er milli nýfjárfestingar og viðhalds.

Skuldir hins opinbera

Árangur hefur náðst í niðurgreiðslu skulda hins opinbera á síðastliðnum árum. Mynd 13 sýnir hvernig skuldir hins opinbera, samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (skipt niður á ríki og sveitarfélög, A-hluta) hafa þróast á síðustu árum sem og áætlun um niðurgreiðslu skulda til 2022, samkvæmt fjármálaáætlun.

Mynd 13. Skuldir hins opinbera sem % af vergri landsframleiðslu, A-hluti



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Samkvæmt fjármálaáætluninni mun skuldalækkunin hjá A-hluta ríkissjóðs eiga sér stað hraðar en gert er ráð fyrir í fjármálastefnunni. Á móti kemur að skuldalækkun A-hluta sveitarfélaga verður hægari. Hvað varðar skuldalækkun A-hluta hins opinbera þá vegur hraðari lækkun skulda ríkissjóðs þyngra en hægari skuldalækkun sveitarfélaganna.

Athygli vekur að samkvæmt fjármálaáætlun verða skuldir fyrirtækja hins opinbera í heild, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, hærri en gert er ráð

Skuldir hins opinbera hafa lækkað...

... og munu lækka enn frekar...

... en skuldir fyrirtækja hins opinbera eru mun hærri í áætlun en í stefnu

fyrir í fjármálastefnunni. Svo mikil hækkun sem hér um ræðir kallar á ítarlegar skýringar.

Tafla 4. Samanburður á fjármálaáætlun 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

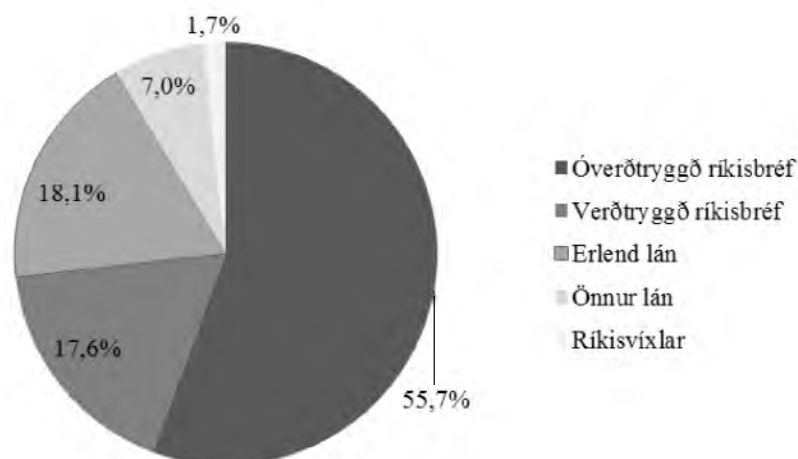
Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti						
Skuldir*	36 (37)	32 (34)	29 (30)	27 (28)	25 (27)	23 (26)
þar af ríkissjóður, A-hluta	30 (31)	26 (28)	23 (24)	22 (23)	19 (22)	18 (21)
þar af sveitarfélög, A-hluta	6,1 (5,9)	5,9 (5,8)	5,7 (5,5)	5,5 (5,2)	5,3 (5,0)	5,1 (5,0)
Opinberir aðilar í heild						
Skuldir*						
þar af hið opinbera, A-hluta	37 (37)	32 (34)	29 (30)	27 (28)	25 (27)	23 (26)
þar af fyrirt. hins opinbera	27 (22)	26 (21)	24 (20)	21 (19)	20 (18)	19 (17)

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

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

Samsetning skulda ríkisins var við framlagningu fjármálaáætlunar þannig að lántaka ríkissjóðs í erlendri mynt var 23%, en við uppgreiðslu erlendra skulda nú í apríl hefur þetta hlutfall lækkað. Þá voru við framlagningu fjármálaáætlunar um 18% af lánunum verðtryggð.

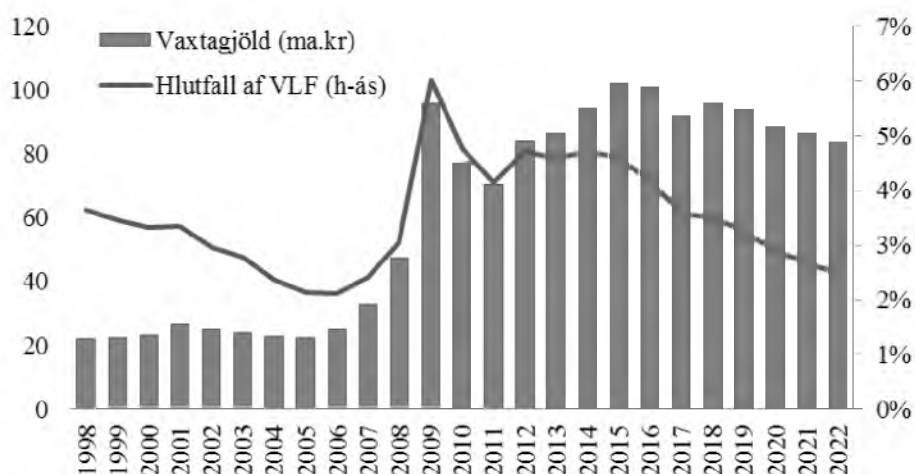
Mynd 14. Samsetning skulda ríkissjóðs



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Þrátt fyrir að skuldir hins opinbera hafi lækkað og áætlað sé að þær lækki enn frekar á næstu árum, er vaxtabyrði hins opinbera engu að síður mjög há í alþjóðlegum samanburði. Ástæða þess er hátt vaxtastig í landinu. Meginþorri lána hins opinbera er tekinn á innlendum markaði þar sem vaxtastigið er mun hærra en erlendis. Á móti kemur að gengisáhætta er af erlendum lánunum.

Mynd 15. Skuldir sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og vaxtagjöld

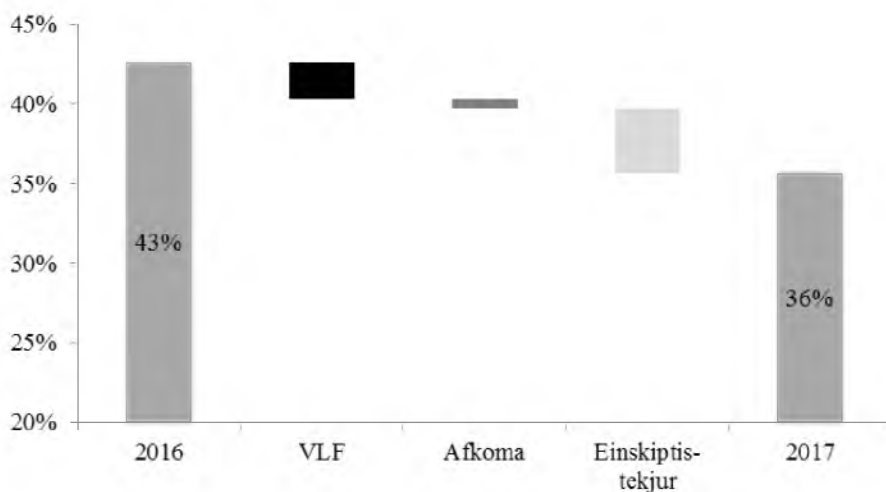


Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

*Skuldabyrðin er há
í alþjóðlegum
samanburði*

Vaxtakostnaður árið 2015 nam um 4,6% af VLF og fór um tíunda hver króna af tekjum opinbera í vaxtagreiðslur. Árið 2017 er áætlað að vaxtakostnaðurinn muni nema um 3,6% af VLF og muni síðan lækka stöðugt. Gert er ráð fyrir að vaxtakostnaður muni nema 2,5% af VLF árið 2022, en það er álíka hátt hlutfall og meðaltal árána 2003 til 2007. Vaxtabyrði lækkar með lægri skuldum en skuldastaðan hefur líka áhrif á þau kjör sem hinu opinbera bjóðast á mörkuðum erlendis. Til að lækka vaxtakostnað er enn fremur mikilvægt að þannig sé um hnútana búð í hagstjórninni að tækifæri gefist til lægra vaxtastigs innanlands. Lækkun vaxtakostnaðar vegna skulda hins opinbera er mikilvæg til að tryggja varfærni og stöðugleika opinberra fjármála.

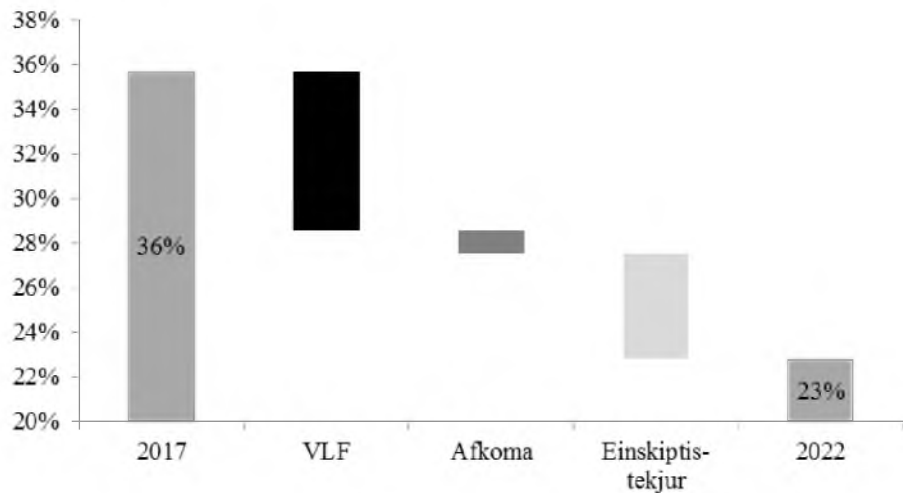
Mynd 16. Skuldalækkun sem hlutfall af VLF 2016-2017, samkvæmt fjármálaáætlun



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Útreikningur fjármálaráðs.

Vikið hefur verið að því hér að framan að skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu muni lækka umtalsvert yfir tímabil áætlunarinnar. Á mynd 16 má sjá hvaða þættir leiði til áætlaðrar skuldalækkunar hins opinbera frá lokum árs 2016 til loka árs 2017. Mynd 17 sýnir það sama frá lokum árs 2017 til loka 2022.

Mynd 17. Skuldalækkun sem hlutfall af VLF 2017-2022 samkvæmt fjármálaáætlun



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Útreikningur fjármálaráðs.

Skuldalækkun að mestu vegna einkiptistekna og hagvaxtar

Á báðum tímabilum spila hagvöxtur og einkiptistekjur stórt hlutverk. Samkvæmt útreikningum fjármálaráðs þarf aðeins hluta af áætlaðri afkomu árin 2018-2022 til að greiða þann hluta skuldalækkunarinnar sem ekki er fjármögnuð af hagvexti og einkiptistekjum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að um 140 ma.kr. af óreglulegum tekjum verði varið til skuldalækkunar á árinum 2018 til 2021.

Skuldaþróun er því háð óvissu um hagvöxt og raunverulegt söluverðmæti þeirra eigna sem ætlað er að nota til skuldalækkunar. Fjármálaráð vænti þess í fyrria álitinu um fjármálastefnu að í fjármálaáætlun yrði útlistað hvernig og hvenær afrakstri af sölu eigna yrði ráðstafað til greiðslu skulda. Það eru viss vonbrigði að þetta er ekki sett fram með skýrari hætti í áætlun. Ekki kemur fram hvaða fjárhagslega svigrúm er til staðar til niðurgreiðslu skulda og að hve stórum hluta það er nýtt. Að vissu leyti er framlögð fjármálaáætlun ógagnsæri en sú fyrri en í henni voru settar fram sviðsmyndir af sölu eigna og samspil þeirra við skuldalækkun.

Fjármálaráð bendir enn og aftur á að lítið fari almennt fyrir áhættu- og óvissumati í fjármálaáætlun. Þegar hugað er að áhættuþáttum hjá ríkissjóði um skuldir er umfjöllunin um áhættu almennt ítarlegri en annars staðar í áætluninni. Viðfangsefnið er enda meira aðkallandi hér, skuldbindingar miklar og þörf á gagnsæi veruleg.

Skuldbindingar hins opinbera vegna lífeyris

Fjármálaráð fjallaði í álitinu um fjármálastefnu um þörf á stefnu varðandi lífeyrisskuldbindingar. Það var gert í tengslum við umfjöllun um kröfu 4. gr. laga um opinber fjármál að setja fram stefnu um langtímaskuldbindingar. Rétt er að benda á að fjallað var um lífeyrisskuldbindingar sem mikilvægt efnahagslegt úrlausnarefni í fjármálastefnu. Í fjármálaáætlun er umfjöllun um langtímaáhrif öldrunar þjóðarinnar sem eitt efnahagslegra viðfangsefna. Þar er þó ekki fjallað sérstaklega um lífeyrisskuldbindingar.

Skuldareglur

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálaáætlun og markmið hennar samrýmist fjármálaeignum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 2. tölulíð 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 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 landsframleiðslu á þessu og næsta ári. Samkvæmt fjármálaáætlun verður þetta hlutfall komið undir 30% viðmiðið fyrir lok árs 2019. Fjármálaráð staðfestir að samkvæmt áætluninni muni lækkun skuldahlutfallsins uppfylla töluleg skilyrði 3. töluliðs 7. gr.

Í þessu sambandi ber einnig að rifja upp að óljóst er hvernig reikningshaldlegri meðferð skuldaviðurkenningar sveitarfélaga við lífeyrissjóðinn Brú verður háttáð. Verði niðurstaðan sú að rétt sé að telja þær til skulda í skilningi skuldareglunnar þarf að endurskoða skuldahlutfall sveitarfélaga. Það myndi hækka skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu um 1,5-1,7%. Heildarskuldir hins opinbera myndu hækka sem þessu nemur og leiða til þess að erfiðara verður að ná markmiðum um skuldalækkun.

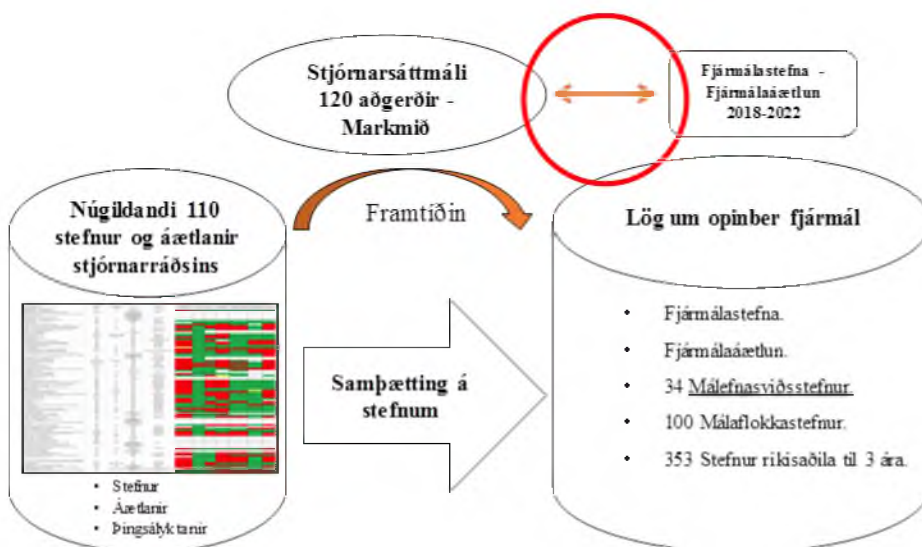
7. Stefnumótun málefнасviða

Í viðauka með framlagðri fjármálaáætlun eru 34 kaflar sem hver fjallar 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. Meginhlutverk fjármálaáætlunar er að stýra fjármagni á vegum hins opinbera, fjalla um uppruna þess og ráðstöfun. Stefnumörkunin í fjármálastefnu er sett fram sem hlutfall af landsframleiðslu og í nafnstærðum í ítarlegri útfærslu í fjármálaáætlun. Rekstur hins opinbera snýst hins vegar um annað og meira en það. Viðfangsefnin snúa almennt að ákvörðunum 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.

Í þeirri áætlun sem er til umfjöllunar hér er leitast við að hafa framsetningu málefnasviða sambærilega sem er í samræmi við það sem kemur fram í greinargerð með 20. gr. Sú framsetning er komin vel á veg en er þó enn í mótun, meðal annars hvað varðar markmiðasetningu og eftirfylgni með þeim. Framsetningin er þó ekki það eina sem skiptir máli. Sameina þarf ýmsar stefnur og einfalda þær þannig að yfirsýn skapist.

Mynd 18. Sameining á stefnum

Sameina þarf ýmsar stefnur og einfalda



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

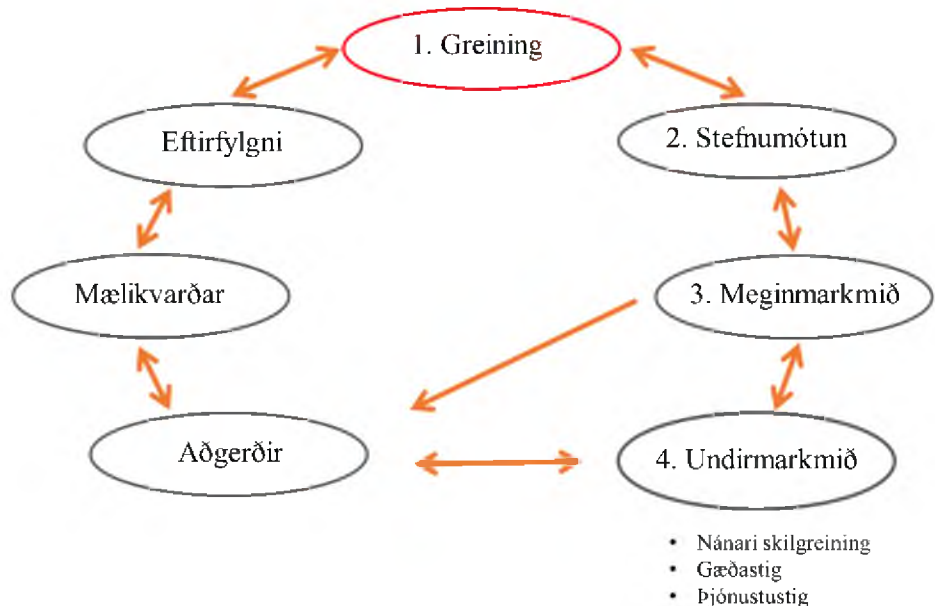
Myndin að ofan lýsir þessu stóra verkefni. Rauð- og grænlitaði kassinn er skjámynd og sýnir samantekt á hinum ólíku stefnum og áætlunum. Eðlilegt er að svo yfirgripsmikið verkefni sem þetta taki tíma og óraunhæft er að gera ráð fyrir að innleiðingu laganna verði að fullu lokið fyrir en eftir nokkurn tíma.

Í lögnum er gengið út frá því að stefnumótun málefнасviða sé sett fram með samræmdum hætti. Í viðauka með fjármálaáætluninni er leitast við að stefnumótun hvers málefнасviðs sé ávallt sett fram í fimm köflum: Umfang, starfsemi og helstu áskoranir, framtíðarsýn og meginmarkmið, markmið

Greina þarf þráð í gegnum kaflana um stefnumótun hvers málefnsviðs

mælikvarðar og aðgerðir og síðasti kafli 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. En það er ekki síður mikilvægt að unnt sé að greina sameiginlegan þráð í gegnum kaflana í stefnumótun hvers málefnsviðs. Þannig ættu t.d. að vera listaðar aðgerðir til að mæta helstu áskorunum, setja þarf undirmarkmið og mælikvarðar sem stuðla að því að meginmarkmið náist og gera þarf grein fyrir fjármögnun verkefna. Nokkuð vantar upp á að greina megi þráðinn í framsetningunni. Í síðasta kaflanum um fjármögnun ætti jafnframt að gera grein fyrir nýtingu þess fjármagns sem málefnsviðinu er úthlutað. Í lögum segir að gera skuli grein fyrir nýtingu fjármagns og áherslum við innkaup en þó ber lítið á að svo sé gert. Í töflu um fjármögnun hvers málefnsviðs er aðeins ein lína með heildarfjármögnun til þess. Fjármögnun er ekki einu sinni flokkuð niður á málaflokka hvers málefnsviðs. Lítið sem ekkert er minnst á innkaup í stefnumótun málefnsviða. Það vantar því upp á gagnsæi hvað þetta varðar.

Mynd 19. Ferli stefnumótunar málefnsviða



Stefnumótunarferli er verklag við að setja markmið og ná þeim

Stefnumótunarferli er ekki framkvæmt bara í eitt skipti þar sem farið er frá greiningu, yfir í stefnumótun, markmiðasetningu og svo framvegis eins og lýst er á mynd 19. Heldur þarf sífellt að líta til baka. Í eftirfylgninni þarf að greina mælikvarðana, meðal annars með það í huga hvort þeir séu réttir mælikvarðar fyrir sett markmið. Fara yfir hvort aðgerðir og undirmarkmið séu til þess gerð að ná meginmarkmiðunum og svo framvegis. Stefnumótunarferli er ekki bara vinnuferli sem farið er í einu sinni heldur verklag við að setja markmið og ná þeim.

Skýr markmið, skýrar áherslur og forgangsröðun

Stefnumótun hvers málefnsviðs er ætlað að tryggja að ljóst sé að hvaða markmiðum sé stefnt, hvaða áherslur ráði för og að fyrir liggi skýr forgangsröðun. Markmiðasetning og forgangsröðun hefur áhrif á áherslur í opinberum rekstri. Þannig geta vel framsett markmið með viðeigandi mælikvörðum aukið líkur á að framkvæmd verði árangursrík. Til að svo megi verða þurfa markmiðin að vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg. Á sama hátt geta óskýr markmið hamlað framgangi viðkomandi málefnsviðs og jafnvel leitt til óvissu, óhagræðis og skorts á skilvirkni. Slíkt ástand getur valdið því að stefnumótunin uppfyllir ekki eitt eða fleiri grunnreglu. Séu markmiðin til dæmis, óskýr, illmælanleg eða óhlutlæg þá er gagnsæi ekki til staðar. Ógagnsæi getur

ennfremur leitt til þess að það skorti á festu þar sem ekki er ljóst frá upphafi hvernig fjármunum verður varið.

Þá er einnig mikilvægt að skilja á milli langtíma- og skammtímamarkmiða. Þar sem langtímamarkmið snúa m.a. að því að viðhalda ákveðnu þjónustu- eða gæðastigi. Skammtímamarkmið geta svo verið ýmist einstök átaksverkefni eða aðgerðir sem farið verður í til að bæta aðstæður til skamms tíma eða færa yfir á annað gæða- eða þjónustustig. Missi þeir sem eiga að vinna að markmiðunum sýn á langtímamarkmiðin vegna þess að ofuráhersla er lögð á markmið til skemmri tíma þá getur það einnig gengið gegn festu og gagnsæi.

Stefnumótunin að baki vinnu við gerð fjármálaáætlunarinnar felur í sér formlega greiningu á starfsemi á hverju málaefnasviði. Slík greining kann að leiða af sér þá niðurstöðu að endurmeta verði starfsemi málefnasviðsins með einhverjum hætti. Greiningin getur leitt í ljós hvaða áhrif, bein og óbein, starfsemi málefnasviðsins hefur á önnur verkefni eða svið samfélagsins. Hér getur verið bæði um að ræða kostnaðarauka fyrir önnur málefnasvið eða önnur hagræn áhrif. Þessi tengsl og fjárhagslegu áhrif milli málefnasviða þarf að greina betur og finna ferli í vinnslu fjármálaáætlana til framtíðar.

Mismunandi er milli málefnasviða hvernig stefnumótun þeirra er háttad. Á vissum málefnasviðum fer stefnumótunin fram á fleiri en einum stað eins og fram hefur komið áður. Stefnumótunin getur t.d. farið fram á Alþingi, með ýmsum átaksverkefnum, pólitískum áherslum sem birtast í stjórnarsáttmála og víðar. Löggin um opinber fjármál leitast við að stilla saman stefnumótun málefnasviða og fjárveitingar. Haldist þetta tvennt ekki í hendur og gefið er í og úr til skiptis þá getur það gengið gegn festu. Ljóst er af lestri fjármálaáætlunar að huga þarf að samhæfingu á þessu sviði í framtíðinni.

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. Þetta er því nálgun frá toppi og niður. Útfærsla á stefnumótun einstakra málefnasviða fer fram sem næst verkefnum sjálfum og rata þaðan inn í fjármálaáætlun. Þetta er nálgun neðan frá og upp. Úrlausnarefni hvers ráðuneytis er að gæta að samræmi þarna á milli.

Við skilgreiningu markmiða og mælikvarða til að ná þeim er mikilvægt að ábyrgð sé skýr og vel skilgreind. Skilgreina þarf markmið þannig að bæði ábyrgðarsvið og aðgerðir til að ná þeim sé á sömu hendi. Sé það ekki gert skapast hættu á að ólíklegt sé að unnið verði með markvissum hætti að þeim. Slíkt gengur gegn gagnsæi og getur til lengri tíma einnig haft áhrif á festu. Á sama hátt, ef engin eða takmörkuð markmið eru skráð á málefnasvið þar sem ábyrgðin liggur, verður tilgangurinn óskýr. Þeir sem sjá um að framfylgja stefnumótuninni tapa þannig sýn á þær væntingar sem til þeirra eru gerðar. Slíkt er ekki í anda gagnsæis.

Hér að framan hefur víða verið fjallað um að framsetning fjármálaáætlunar þurfi að vera grunnildamiðuð. Það á ekki síður við varðandi þá stefnumótun málefnasviða og málaflokka sem að baki áætlunargerðarinnar liggur. Eðlilegt væri að greina frá með hvaða hætti grunnildi eru samþætt stefnumótuninni. Eigi til dæmis að færa rök fyrir að meginmarkmið sem sett eru fram uppfylli sjálfbærni þá þarf að fara yfir það hvað felst í sjálfbærni í því samhengi. Þá þarf að gera grein fyrir ákveðnu gæða- og þjónustustigi sem ætlað er að ná og hvað þurfi að inna af hendi á viðmiðunartíma áætlunarinnar til að uppfylla markmið þar að lútandi. Til að uppfylla sjálfbærni þarf síðan að færa rök fyrir að ekki sé verið að varpa viðbótarkostnaði fram í tímann og að nauðsynleg uppbygging og

Mismunandi er hverjir koma að stefnumótun málefnasviða

Markmiðasetning og aðgerðir til að ná þeim skulu liggja á herðum þeirra sem ábyrgðina bera

viðhald eigi sér stað í samræmi við markmiðin. Slík framsetning stuðlar einnig að gagnsæi og eykur líkur á að festa náist.

Stefnumótunarferli felur á endanum í sér ákvörðun um hvaða leið skuli fylgt til að ná fram settum markmiðum. Huga þarf að kostnaði og ávinningi hvorrar 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.

Stefnumótun hinna 34 málefna sviða er rúmfrek í þessari áætlun. Hana þarf í framtíðinni að slípa og laga. Þetta stóra verkefni er tvíþætt. Annars vegar að koma málefna sviðunum í einn farveg stefnumótunar og hins vegar að leita leiða til að tryggja að sama fyrirkomulag verði viðhaft við markmiðasetningu þeirra. Tryggja þarf að hugsunin þar að baki sé sú sama, frá hinu stóra til hins smáa.

8. Ábendingar fjármálaráðs

Framsetning fjármálaáætlunar

Stjórnvöldum ber að láta grunnildi um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi endurspeglast í vinnu, verklagi og umfjöllun fjármálaáætlunar, eins og lög kveða á um. Rök fyrir áætluninni skulu vera grunnildamiðuð. Ekki nægir að láta fjármálaráði eftir að bera kennsl á hvernig áætlanir og athafnir ríma við grunnildi. Slíkt gengur gegn grunnildi um gagnsæi.

Í framlagðri fjármálaáætlun eru lykiltölur settar fram ýmist á nafnverði hvers tíma eða sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Sumar þessara talna er ekki að finna í köflum áætlunarinnar heldur eru einungis fremst þar sem lykiltölur eru birtar. Annað er bæði í áætlun og í lykiltölum. Huga þarf að samræmingu í þessu efni. Þetta ósamræmi gerir samanburð erfiðan og er ekki í anda gagnsæis.

Huga þarf sérstaklega að samspili spágerðar og stefnu. Spár Hagstofunnar, sem lagðar eru til grundvallar fjármálaáætluninni, eru ekki þeim eiginleika gæddar að greint sé hvernig ný fjármálaáætlun getur hnikað efnahagsþróuninni og þar með hagspánni. Samspilið er í eina átt, þ.e. frá spá til áætlunar, en ekki hringrás eins og æskilegt væri.

Bodleiðir milli spágerðar og stefnuhermunar þurfa að vera virkar, reglulegar og stuðla að flæði þekkingar milli þeirra aðila sem að hagstjórninni koma. Stjórnvöldum ber að stuðla að stöðugleika sem krefst meiri greiningar og styrkingar innviða.

Fjármálaráð bendir á að ákveðinnar einsleitni gæti hvað varðar líkön og spágerð sem liggja að baki mati á efnahagsástandi og efnahagshorfum. Allir helstu greiningaraðilar á Íslandi notast við líkan Seðlabankans við spágerð sína. Það gerir það að verkum að spár eru einsleitar og umræða um efnahagsmál verður að sama skapi einsleit. Þá er umrætt líkan ekki hannað til að búa til þjóðhagsspár til að styðja við mótun fjármálastefnu. Huga þarf að nýju verklagi sem og byggingu nýs þjóðhagslíkans sem taki betur mið af þörfum opinberra fjármála, þ.e. sem getur t.d. spáð fyrir um áhrif fjármálastefnu sem og annarra efnahagsstærða á opinber fjármál.

Fjármálaráð telur að sá mælikvarði sem notaður er til að meta aðhaldsstig opinberra fjármála í áætluninni, þ.e. óhagsveifluleiðrétt afkoma í punktmati, sé rangur. Nær væri að líta til breytinga í hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði til að greina breytingar á aðhaldsstigi.

Móta þarf umgjörð um ákvarðanir varðandi fjárfestingar hins opinbera til að mæta þörfum samfélagsins á skilvirkan hátt, með kostnað og ábata að leiðarljósi og með samræmdum hætti. Hér má líta til reynslu annarra. Kostnaðar- og ábatagreiningar eru í mörgum löndum nýttar með góðum árangri í þessu skyni. Slíkt arðsemismat á ólíkum fjárfestingarkostum myndi auka gagnsæi við ákvarðanatöku opinberra aðila.

Efnahagsforsendur

Þrátt fyrir að umtalsverðar breytingar hafi orðið á þjóðhagsspá yfir tíma er ekki að finna greiningu á áhrifum af kerfisbundnum spáskekkjum á fjármál hins opinbera í fjármálaáætlun. Þá hefur ekki verið tekið mið af hagrænum áhrifum sértækra aðgerða í forsendum áætlunarinnar, t.a.m. mögulegum áhrifum breytinga á virðisaukaskatti. Umfjöllun um þessa þætti myndi auka mjög gagnsæi áætlunarinnar.

Víða skortir á að greiningar og umfjöllun styðji við fullyrðingar í áætluninni. Ekki er t.d. auðséð hvernig innlend eftirspurn muni drífa áfram hagvöxt í vaxandi mæli eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar eins og fullyrt er. Mikill samdráttur í fjárfestingu milli ára 2017 og 2018 er óskýrður og ekki eru færð fullnægjandi rök eða greining fyrir þeirri fullyrðingu að sparnaðarhneigð landsmanna hafi aukist varanlega.

Í hagspánni sem liggur til grundvallar áætluninni er gert ráð fyrir mjúkri lendingu að loknu yfirstandandi þenslustigi. Gangi það eftir mun eitt lengsta hagvaxtarskeið Íslendinga taka enda án mikilla vandkvæða. Hörd lending hefur þó oftar en ekki verið raunin í hagsögu landsins. Því væri æskilegt að stjórnvöld hefðu vaðið fyrir neðan sig, greindu áhættuna og tækju mið af spám og greiningum annarra aðila, líkt og kveðið er á um í lögum.

Ýmis önnur efnahagsleg viðfangsefni sem nefnd eru í áætluninni, s.s. hraður vöxtur ferðaþjónustu, sterkt gengi krónunnar, spenna á vinnumarkaði, verðhækkningar á húsnæðismarkaði og áhrif öldrunar þjóðarinnar kalla á sviðsmyndagreiningu. Ekki nægir að lýsa viðfangsefnum heldur þarf að koma til greining á ólíkum sviðsmyndum og áhrifum þeirra. Svo er ekki gert í þessari áætlun og því skortir á gagnsæi.

Afkoma hins opinbera

Það er mikilvægt að fjármálaáætlun sé sett fram með þeim hætti að auðvelt sé að bera hana saman við markmið fjármálastefnu og fyrri fjármálaáætlanir. Í fjármálastefnu eru markmið um afkomu A-hluta sveitarfélaga og ríkissjóðs og opinberra aðila í heild sett fram í töflu. Í fjármálaáætlun er ekki að finna afkomu hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á tölulegu formi. Tölur um afkomu eru á nafnvirði en engar upplýsingar um nafnvirði vergrar landsframleiðslu. Af þessum sökum er óhægt um vik að bera saman fjármálaáætlun við markmið fjármálastefnu. Hér þarf að gera bragarbót í anda gagnsæis.

Í fjármálaáætlun raungerist sú áhætta sem fjármálaráð benti á í álitinu um fjármálastefnuna. Afkoma hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er föst í gólfum fjármálastefnunnar á svo til öllu áætlunartímabilinu og á næsta ári nær áætlunin ekki markmiði um heildarafkomu hins opinbera. Slíkt eykur ekki trúverðuleika umgjardar opinberra fjármála.

Útgjaldaaukning ríkissjóðs milli ára 2016 og 2017 er mikil í sögulegu samhengi, eða um 8,5% raunvöxtur. Í því ljósi má velja því upp hvort stefnan í opinberum fjármálum sé aðhaldssöm eða ekki. Fjármálaráð bendir á, nú sem fyrr, að afgangur af rekstri hins opinbera endurspeglar ekki endilega aðhaldsstig opinberra fjármála. Miklu skiptir að standast þá freistingu að verja óreglulegu og einskíptis fjárstreymi í ríkissjóð til frumútgjalda eins og nú árar, þrátt fyrir að afkoma hins opinvera héldist engu að síður jákvæð.

Í ljósi grunnilda um varfærni og stöðugleika þarf að meta áhrif fjármálaáætlunarinnar á aðhaldsstig ríkisfjármála. Útreikningar fjármálaráðs á líklegri þróun hagsveifluleiðréttis frumjafnaðar benda til að aðhaldsstig ríkisfjármála muni slakna á stærstum hluta tímabils áætlunarinnar. Slíkt er óheppilegt við ástand spennu í hagkerfinu eins og nú ríkir. Það er sameiginlegt verkefni stjórnar opinberra fjármála og peningamálastefnu að vinna að stöðugleika.

Samkvæmt fjármálaáætlun er gert ráð fyrir umtalsverðum vexti í opinberri fjárfestingu, sérstaklega á fyrri hluta tímabilsins, enda er mikil uppsöfnuð fjárfestingarþörf á ýmsum sviðum opinberrar starfsemi. Miklu skiptir að ríki og sveitarfélög hagi umfangi og eðli fjárfestinga þannig að þær magni ekki upp

hagsveifluna. Slíkt kallar á forgangsröðun og að tímasetning framkvæmda taki mið af hagsveiflunni. Í áætluninni er ekki að finna tímasetningu helstu fjárfestinga en einungis vísað til forgangsröðunar stjórnvalda án rökstuðnings. Slíkt samræmist ekki grunngildum um gagnsæi, varfærni og stöðugleika.

Fjármál sveitarfélaga

Umfang starfsemi sveitarfélaga hefur aukist mjög á síðustu 2-3 áratugum ekki síst vegna flutnings verkefna frá ríkinu. Tilhneigingar hefur gætt til að leggja meiri áherslu á ríkisfjármál en fjármál sveitarfélaga við hagstjórn en í ljósi aukins hlutar sveitarfélaga í rekstri hins opinbera er sífellt mikilvægara að horfa til hins opinbera í heild, líkt og lög um opinber fjármál kveða á um.

Fjármálaáætlunin staðfestir það mat sem birtist í álitum fjármálaráðs um fjármálastefnuna að ótrúverðugt væri að gera ráð fyrir jákvæðri afkomu sveitarfélaga á árunum 2017 og 2018. Lakari afkomutölur endurspeglast í herra skuldahlutfalli sveitarfélaga en gert var ráð fyrir í stefnunni. Fjármálaáætlunin boðar slakari afkomu á árunum 2017-2019 en gengið var út frá í fjármálastefnunni. Að sama skapi er gert ráð fyrir meira aðhaldi á árunum 2020-2022. Þar sem undirliggjandi spá um hagvöxt gerir ráð fyrir kröftugum hagvexti á fyrri hluta tímabilsins sem síðan dregur úr, má draga þá ályktun að fjármálaáætlunin gangi að þessu leyti gegn markmiðum um sveiflujöfnun yfir hagsveifluna.

Óvissa um spár eykst eftir því sem horft er lengra fram í tímann. Ef hagvöxtur reynist minni á seinni hluta tímabilsins en gert er ráð fyrir í spánni er ólíklegt að sveitarfélögin nái að sýna þann afgang í heildarafkomu A-hluta sem gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun. Þá þurfa að koma til aðrar aðgerðir. Það myndi bæði styðja við stöðugleika og festu að gera grein fyrir þeim aðgerðum sem grípa á til ef forsendur breytast.

Eftir er að ákvarða reikningshaldslega meðferð skuldaviðurkenninga sveitarfélaga gagnvart lífeyrissjóðnum Brú. Verði niðurstaðan sú að rétt sé að telja þær til skulda í skilningi skuldareglu laga um opinber fjármál þarf að endurskoða skuldahlutfall sveitarfélaga enda myndi það hækka skuldir þeirra um 1,5-1,7% af vergri landsframleiðslu. Skuldir hins opinbera myndu hækka sem þessu nemur og gera stjórnvöldum erfiðara en ella að uppfylla þá reglu að skuldir skuli ekki vera hærri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu á hverjum tíma.

Skuldir og eignir

Í ljósi grunngildis um sjálfbærni er mikilvægt að sýna fram á að viðhaldi innviða sé sinnt á fullnægjandi hátt svo gæði eignanna rýrni ekki. Jafnframt þarf nýfjárfesting að haldast í hendur við þarfir með tilheyrandi arðsemismati og forgangsröðun.

Þrátt fyrir að skuldir hins opinbera hafi lækkað verulega og útlit sé fyrir að þær muni lækka enn frekar er vaxtabyrðin enn há í alþjóðlegum samanburði. Þetta skýrist fyrst og fremst af því hve hátt hlutfall skuldanna er innlent og hár vaxtakostnaður hérlendis.

Stefnumið um skuldaþróun hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, mun ekki nást einungis með jákvæðri afkomu. Skuldaþróunin er háð óvissu um hagvöxt auk þess sem söluverðmæti þeirra eigna sem ætlað er að nota til að lækka skuldir er óvíst. Sama gildir um arðgreiðslur. Engar sviðsmyndir eru dregnar upp varðandi þessi óvissuatriði.

Stefnumótun málefnasviða

Rekstur hins opinbera snýst um annað og meira en krónur og hlutföll af landsframleiðslu. Viðfangsefnið snúa almennt að ákvörðunum 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.

Stefnumótunarferli er ekki bara vinnuferli sem farið er í einu sinni heldur verklag við að setja markmið og ná þeim. Markmiðasetning og forgangsröðun hefur áhrif á áherslu í opinberum rekstri. Markmiðin þurfa að vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg. Sé sú ekki raunin er hættu á að óvissa og óhagræði skapist, sem aftur kemur niður á gagnsæi.

Mikilvægt er að huga jafnt að langtíma- og skammtímamarkmiðum. Missi þeir sem eiga að vinna að markmiðum sjónar á langtímamarkmiðum vegna mikillar áherslu á skammtímamarkmið er hættu á að stefnumótunin vinni gegn grunnildum um festu og gagnsæi.

Greina þarf betur tengsl og fjárhagsleg áhrif milli ólíkra málefnasviða og skapa festu í vinnslu fjármálaáætlana til framtíðar. Lög um opinber fjármál leitast við að stilla saman stefnumótun málefnasviða og fjárveitingar. Vanti uppá slíka samstillingu er hættu á að unnið sé gegn grunnildi um festu.

Stefnumótun málefnasviða þarf að slípa og laga. Þetta stóra verkefni er tvíþætt. Annars vegar að koma málefnasviðunum í einn farveg stefnumótunar og hins vegar að leita leiða til að tryggja að sama fyrirkomulag verði viðhaft við markmiðasetningu þeirra. Tryggja þarf að hugsunin þar að baki sé sú sama, frá hinu stóra til hins smáa.