

Reykjavík 29. desember, 2017

Herra

Willum Þór Þórsson, 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 fjármálastefnu 2018-2022 sem lögð var fram 14. desember 2017 sem þingskjal númer 2, 2. máls á löggjafarþingi 148, 2017-2018.

Virðingarfyllst,



Gunnar Haraldsson

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

Fjármálaráð 3. álitsgerð
29. desember 2017

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 14. desember 2017 sem þingskjal númer 2, 2. máls á löggjafarþingi 148, 2017-2018.

Efnisyfirlit

| | |
|---|----|
| Aðfaraorð | 1 |
| Inngangur | 2 |
| 1. Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum | 4 |
| Samhengi fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga | 4 |
| Skuldbinding fjármálastefnu | 5 |
| Stefnumið varðandi umfang | 6 |
| Túlkun grunngilda | 6 |
| 2. Gerð og framsetning fjármálastefnu | 9 |
| Stuttur tími | 9 |
| Pólítískar áherslur í stefnumörkun | 10 |
| Ítarleiki fjármálastefnu | 11 |
| Framsetning stefnumiða | 11 |
| Opinber fjármál og sveiflujöfnun | 12 |
| Verklag við stefnumörkun | 13 |
| Framsetning og innihald fjármálastefnu 2018-2022 | 13 |
| 3. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni | 15 |
| Hagspár | 15 |
| Aðhaldsstig opinberra fjármála | 17 |
| Samspil spágerðar og stefnu | 18 |
| Sviðsmyndir | 19 |
| Efnahagsleg úrlausnarefni | 19 |
| 4. Stefnumörkun um afkomu | 21 |
| Tekju- og skattastefna | 21 |
| Útgjaldastefna | 23 |
| Afkmutengd fjármálaregla | 24 |
| 5. Fjármál sveitarfélaga | 25 |
| Samráð ríkis og sveitarfélaga | 25 |
| Afkoma og óvissa | 25 |
| 6. Skulda- og eignamarkmið | 27 |
| Skuldir hins opinbera | 27 |
| Langtímaskuldbindingar | 30 |
| Eignir hins opinbera | 30 |
| Fyrirtæki í opinberri eigu | 31 |
| Skuldaregla og skuldalækkunarregla | 32 |
| Helstu ábendingar | 33 |

Aðfaraorð

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar fyrir árin 2018 til 2022 og lögð var fram af fjármála- og efnahagsráðherra þann 14. desember 2017.

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 skipaðir af ráðherra samkvæmt tilnefningu Alþingis. Varaformaður er varamaður í ráðinu.

Þóra Helgadóttir Frost, aðalmaður, sagði sig úr fjármálaráði með bréfi til Alþingis dagsettu 4. desember 2017.

Ráðið er þannig skipað nú:

Gunnar Haraldsson, formaður

Axel Hall, varaformaður

Ásgeir Brynjar Torfason, aðalmaður

Arna Olafsson, varamaður

Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir, varamaður

Allir ráðsmenn, bæði aðalmenn og varamenn, hafa unnið jafnt að þeirri álitsgerð sem hér birtist.

Inngangur

Álitsgerð þessi fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, sem var lögð fram af fjármála- og efnahagsráðherra þann 14. desember 2017. Fjármálastefna þessi byggir á 4. gr. laga um opinber fjármál 123/2015. Samkvæmt lögum skal skipta fjármálastefnu í tvo þætti. Í fyrsta lagi skal setja fram stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í öðru lagi kveða lögin á um að fjármálastefna skuli innihalda greinargerð um hvernig grunnildum þeim sem nefnd eru í 6. gr. sömu laga verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera.

Þá er kveðið á um að í stefnunni skuli staðfest að hún sé samkvæm grunnildum þeim sem kveðið er á um í lögum auk sérstakra skilyrða um heildarjöfnuð, heildarskuldir og þróun skuldahlutfalls, eins og nánar er tilgreint í 7. gr.

Samkvæmt 6. gr. laganna skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggjast á eftirfarandi grunnildum:

- Sjálfbærni
- Varfærni
- Stöðugleika
- Festu
- Gagnsæi

Sjálfbærni vísar til þess að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.

Varfærni miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðarnir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.

Stöðugleiki vísar til þess að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Festa kallar á að forðast beri óvæntar og fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum.

Gagnsæi felst í að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma í samræmi við grunnildi. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Samkvæmt 13. gr. laganna er það hlutverk fjármálaráðs að leggja mat á hvort fjármálastefna fylgi framangreindum grunnildum og skilyrðum 7. gr sem oft eru nefndar fjármálaeðglur. Fjármálaráð hefur tvær vikur til að skila álitsgerð sinni og skal hún birt opinberlega.

Sú álitsgerð sem hér birtist er þriðja álit ráðsins og önnur álitsgerð um fjármálastefnu. Fyrsta álitsgerð ráðsins fjallaði um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022. Hún birtist þann 9. febrúar 2017. Annað álit ráðsins fjallaði um fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022 og birtist þann 14. apríl 2017.

Samkvæmt lögum ber ríkisstjórn að leggja fram tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu til Alþingis eins fljótt og kostur er eftir að hún hefur verið mynduð og eigi síðar en samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga. Í ár fór það svo að mjög skammur tími leið frá myndun ríkisstjórnar til þess tíma er leggja þurfti fram fjárlög. Af þeim sökum gafst nýrri ríkisstjórn lítill tími til mótunar fjármálastefnunnar. Í greinargerð með 4. gr. laganna er sérstaklega

tekið fram að þessar aðstæður geti myndast en engu að síður er áréttað að undirbúningur hennar taki óhjákvæmilega nokkurn tíma, enda felur stefnan í sér markmiðssetningu út kjörtímabilið sem ekki er gert ráð fyrir að taki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem leggur tillöguna fram. Þá er áréttað að fjármálastefnan sé grundvöllur bæði fjármálaáætlana og frumvarpa til fjárlaga. Ströng skilyrði eru fyrir endurskoðun fjármálastefnu.

Fjármálastefnan er grundvöllur allrar stefnumörkunar í opinberum fjármálum en um hagrænar forsendur hennar er fjallað sérstaklega í 8. gr. laganna. Í þeirri grein segir að stefnumörkunin skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, opinberum hagtölum og þjóðhagsspám. Sérstaklega er tekið fram að stefnumörkunin skuli taka mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda.

Í greinargerð með framlagðri þingsályktunartillögu segir að fjármálastefnunni sé ætlað að leiða fram, í stórum dráttum, hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlununum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspá, og hvernig stjórn opinberra fjármála muni samrýmast bæði grunnildunum og tölulegum fjármálaeðlum. Þá er sagt að í árlegri fjármálaáætlun komi pólitískar áherslur og áætlanir fram með útfærðari hætti.

Mikilvægt er að hafa í huga að fjármálastefna á að endurspegla fyrirætlanir stjórnvalda um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af hagspám. Þetta þýðir að stefnumál þau sem ríkisstjórn hefur lagt fram og hafa efnahagsleg áhrif verða að endurspeglast í stefnunni með endurvarpi til og frá hagspá.

Framsetning fjármálastefnu krefst að tekið sé mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda og gerir ríka kröfu um gagnsæi hvað varðar hver þessi áform eru, áhrif þeirra og hvernig þau birtast.

Rétt er að benda á að sú þjóðhagsspá sem liggur að baki framlagðri fjármálastefnu var gerð í nóvember síðastliðnum, þ.e. áður en gengið var frá stjórnarsáttmálanum. Það liggur því í hlutarins eðli að spáin tekur ekki tillit til breyttra stefnumiða sem ný stjórnvöld hafa sett sér.

Hér hefur þegar verið nefnt að í þetta skiptið veittu lög um opinber fjármál stjórnmálunum og stjórnvöldum mjög skamman tíma til að móta fjármálastefnuna. Þær aðstæður eru skiljanlegar en vekja upp spurningar um hvort skuli ganga fyrir, innihald eða form.

Það álit fjármálaráðs sem hér birtist skiptist í sex tölusetta kafla. Í fyrsta kafla er fjallað um umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Í öðrum kafla er gerð grein fyrir framsetningu fjármálastefnu. Fjallað er sérstaklega um efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni í þriðja kafla en um stefnumörkun og afkomumarkmið í fjórða kafla. Skulda- og eignamarkmið eru viðfangsefni fimmta kafla en í sjötta kafla er fjallað um sveitarfélögin. Í lok álitargerðarinnar eru dregnar fram helstu ábendingar fjármálaráðs án þess þó að um tæmandi lista sé að ræða.

1. Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum

Það er aðkallandi að hefð myndist um verkferli stefnumörkunar

Í álitserð sinni um síðustu fjármálastefnu fjallaði fjármálaráð um stöðu hennar í nýrri lagaumgjörð og þörfina á að festa fengist í form og efni stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Í framlagðri fjármálastefnu er að finna nýjan kafla er lýtur að þessu. Þar leitast stjórnvöld við að túlka og skýra löginn um opinber fjármál er varða fjármálastefnuna og skýra um leið staðsetningu hennar í ferli stefnumörkunarinnar. Aðkallandi er að hefð myndist um allt verkferlið eftir því sem tími líður frá gildistöku laganna. Fjármálaráð getur tekið undir margt sem fram kemur í umfjölluninni, annað þarfnast frekari umræðu. Því er rétt að fara yfir ýmislegt í ákvæðum laganna varðandi stefnumörkunina og líta í kjölfarið á framsetningu stjórnvalda hvað þetta varðar.

Samhengi fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga

Með samþykkt fjármálastefnu setur Alþingi framkvæmdarvaldinu markmið í opinberum fjármálum

Í lögunum um opinber fjármál er ákveðið samhengi á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Orðfærið í lögunum sem fjallar um allt ferlið er nefnt stefnumörkun í opinberum fjármálum og fjallar annar kafla m.a. um verklag við hana. Löginn kveða á um að eftir myndun hverrar ríkisstjórnar skuli hún móta fjármálastefnu og leggja fram sem þingsályktunartillögu svo fljótt sem auðið er. Fjármálastefnan skal vera til minnst fimm ára. Í fjármálastefnunni birtast fyrirætlunir 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 fjármálaeðglur og grunngildi 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. Með samþykkt á ályktun um fjármálastefnu er Alþingi að setja skýr og hlutlæg markmið fyrir opinber fjármál og skilgreina mörk framkvæmdarvaldsins við stefnumörkun og áætlanagerð til næstu ára.

Samkvæmt lögunum ber ríkisstjórn síðan að leggja fram fjármálaáætlun fyrir 1. apríl ár hvert og skal vera til fimm ára hið minnsta. Við gerð fjármálaáætlunar skal ályktun Alþingis um fjármálastefnu lögð til grundvallar og í fjármálaáætluninni skal staðfest að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu. Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefna við A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Fjármálaáætlun felur þannig í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra.

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

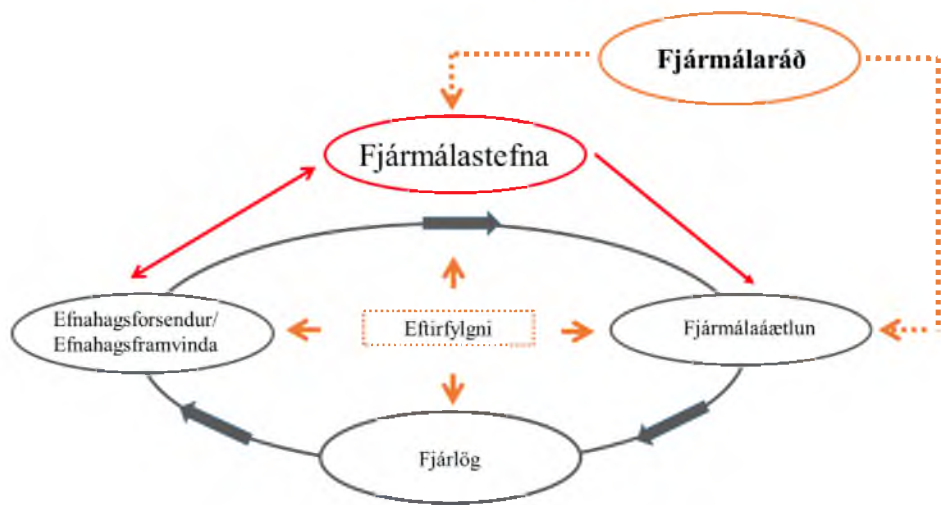
Við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár skal ályktun Alþingis um fjármálaáætlun liggja til grundvallar.

Samkvæmt framangreindu er því ákveðin hringrás í stefnumörkun opinberra fjármála 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 mynd 1 er þessi hringrás sýnd og um leið lýsir myndin aðkomu fjármálaráðs að henni. Myndin lýsir því hvernig fjármálastefnan er búin til í samspili við efnahagsforsendur og örin þar á milli vísar því í báðar áttir. Örin frá fjármálastefnu til fjármálaáætlunar vísar í eina átt frá stefnu til áætlunar enda breytist stefnan ekki og áætlunum ber að fylgja stefnunni. Fjármálaráð veitir álit á fjármálastefnu og fjármálaáætlunum og það skýrir örvarnar tengdar því. Til að tryggja farsæla framkvæmd stefnumörkunarinnar er eftirfylgni með öllum þessum þáttum nauðsynleg.

Mynd 1: Stefnumörkun í lögum um opinber fjármál

Ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum



Skuldbinding fjármálastefnu

Líkt og áður hefur verið nefnt felst mikil skuldbinding fyrir stjórnvöld í fjármálastefnu sem hlotið hefur samþykkt Alþingis. Ef forsendur fjármálastefnu breyta eða fyrirsjáanlegt er talið að svo muni fara eru ströng skilyrði fyrir endurskoðun hennar. Ekki er gert ráð fyrir almennum fyrirvörum í fjármálastefnu um hvað þurfi til að endurskoðun eigi sér stað. Slíkt myndi ekki samræmast grunngildi um festu. Þá ber að leita álits fjármálaráðs á því hvort tilefni sé til endurskoðunar. Ef skilyrði fyrir endurskoðun fjármálastefnu eru ekki fyrir hendi er gert ráð fyrir að ríkisstjórn setji fram aðgerðir í fjármálaáætlun sem leiði til þess að markmiðum gildandi fjármálastefnu sé náð. Fjármálastefna verður ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu einni að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd þeirrar stefnu sem samþykkt hefur verið. Með stefnunni skuldbinda stjórnvöld sig til að fylgja henni eftir við stjórn opinberra fjármála.

Stjórnvöldum ber að meta áhrif stefnumörkunarinnar á efnahagslífið

Í greinargerð um umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum í stefnunni er stutt yfirlit um lögin. Þar er vikið að mikilvægi heildstæðrar stefnumörkunar sem styðji við almenn hagstjórnarmarkmið. Í greinargerðinni kemur fram það álit stjórnvalda að framkvæmd laganna eigi að gera betur kleift að meta efnahagsáhrif af starfsemi opinberra aðila í heild á þjóðarbúskapinn og þar með beita opinberum fjármálum í þágu settra hagstjórnarmarkmiða. Líkt og áður hefur komið fram í álitum fjármálaráðs og áfram eru færð rök fyrir í þessu álitu

Þá er það ekki einungis að stefnumörkunin eigi að gera betur *kleift* að meta efnahagsáhrifin. Samkvæmt lögnum um opinber fjármál *ber* stjórnvöldum að meta þau.

Í greinargerð segir að stefnan skuli byggð á grunngildunum. Ekki er vikið að kröfunni um að í greinargerð skuli færð rök fyrir því að grunngildunum sé fylgt. Þar skal gerð grein fyrir forsendum þeirra markmiða og stefnumörkunar sem fjármálastefna felur í sér og hvernig hún samræmist grunngildunum. Fjármálaráð hefur í þessu samhengi kallað eftir grunngildamiðudum vinnubrögðum. Greinargerðin á einnig að lýsa hvernig markmið hennar verði tryggð. Hún á samkvæmt lögnum að fjalla um stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í álitserð um fjármálastefnuna skal staðfest að hún uppfylli grunngildin og skilyrðin þrjú í 7. gr. laganna.

Í greinargerðinni birtist almenn túlkun stjórnvalda á því hvaða kröfur séu gerðar til fjármálastefnunnar um form og efni án þess þó að því séu gerð tæmandi skil. Þar er t.a.m. ekki gerð grein fyrir hvernig túlka beri ákvæði greinargerðar með 4. gr. laganna um það hvernig meta skuli áhrif opinberra fjármála á aðra hluta hagkerfisins, t.d. fyrirtæki og heimili. Þar er heldur ekki fjallað um hvernig gera skuli grein fyrir áhrifum hinna tölulega markmiða í hagstjórnarlegu tilliti. Í greinargerðinni með 4. gr. laganna er t.d. hnykk á því síðar að alþjóðlegur hagskýrslustaðall leggur áherslu á að mæld sé efnahagsleg áhrif ríkisfjármála og opinbera geirans á aðra geira hagkerfisins. Þar er nefnt að það sé mikilvægt til að meta áhrif ákvarðana í opinberum fjármálum og slíkt sé í samræmi við hvernig aðrar þjóðir og alþjóðastofnanir beri sig að. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þetta og að þessu verður vikið síðar.

Stefnumið varðandi umfang

Enn er óútkljáð hvað felist í umfangi 1. málsgreinar 4. gr. laganna, þ.e. hvort umfang sé einungis útgjöld hins opinbera eða bæði tekjur og útgjöld hins opinbera. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þetta. Samkvæmt greinargerðinni með 4. grein laganna um opinber fjármál ber að draga fram umfang og eðli opinberrar starfsemi í hagkerfinu til næstu ára og sýna áætlað umfang opinberra útgjalda. Velta má fyrir sér hvort að í framangreindu umfangi felist að bæði skuli sett fram stefnumörkun um tekjur og útgjöld. Í síðustu fjármálastefnu var þetta túlkað með þeim hætti að sett voru fram markmið með þaki um útgjöld. Að þessu verður vikið síðar. Þá er heldur ekki að finna í tölulegum stefnumiðum framlagðrar fjármálastefnu að settar séu fram skuldir samkvæmt skilgreiningu laganna um opinber fjármál annars vegar og langtímaskuldbindingar hins vegar. Töluleg stefnumið varðandi skuldapróun eru sett fram en ekki samsvarandi varðandi langtímaskuldbindingar þó fjallað sé um þær í greinargerðinni.

Túlkun grunngilda

Fjármálaráð hefur í fyrri álitum sínum fjallað um þörfina á grunngildamiðaðri stefnumörkun og öguðum vinnubrögðum í öllu ferlinu líkt og 6. gr. laganna um opinber fjármál kveður á um. Það er því fagnaðarefni að stjórnvöld leggi sig fram við að skýra og túlka grunngildin og stuðla þannig að málefnalegri umræðu um þau. Fjármálaráð sér fyrir sér að þessi vinna haldi áfram og þannig myndist frekari festa um hvaða kröfu grunngildin kalla á í greinargerðum stjórnvalda um fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Réttilega er sagt að grunngildin og fjármálareglurnar hafa jafnháan sess í lögnum um opinber fjármál og grunngildin fela í sér skýra leiðsögn um æskilegar forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Fjármálaráð tekur hér undir að þó grunngildin snúi ekki

*Í fjármálastefnu
birtist almenn túlkun
á kröfum til hennar
um form og efni*

*Enn er óútkljáð
hvað felst
í umfangi*

*Grunngildi og
fjármálareglur
hafa jafnháan sess
í lögnum*

*Gæta þarf að varfærni
við túlkun
grunn-gildanna*

beinlínis að mælanlegum stærðum er varða rekstur hins opinbera beri þau engu að síður með sér fremur skýra forskrift fyrir mati á því hvort framlögð fjármálastefna og -áætlun miði í rétta átt.

Gæta þarf að varfærni við túlkun grunn-gildanna. Slíkt krefst þess að fyrst sé tekið fram hver þau eru samkvæmt laganna hljóðan og í kjölfarið sé fjallað ítarlega um hvað hvert og eitt þeirra feli í sér samkvæmt greinargerð. Í lokin má svo hugsa sér túlkun, útfærslur og ályktanir. Í framlagðri fjármálastefnu er ekki að finna slíka formfestu í umfjöllun um grunn-gildin og stundum er umfjöllunin jafnvel í öfugri röð, þ.e. byrjað er á að túlka og draga ályktanir.

Hvað grunn-gildið um varfærni varðar er áhersla laganna t.a.m. á hæfilegt jafnvægi milli tekna og gjalda en svo fjallað um að ákvarðanataka eða aðstæður skuli ekki skapaðar sem geti haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar. Enga tilvísun til tímalengdar er að finna í lögnum eða greinargerð með þeim varðandi þetta grunn-gildi. Það er fagnaðarefni að stjórnvöld geri sér grein fyrir því að í ljósi grunn-gildis um varfærni sé þörf á áhættugreiningu. Slíkt gerir kröfu um vel ígrundaða sviðsmyndagreiningu. En það er ekki nóg að framkvæma sviðsmyndagreiningar heldur þarf einnig að skýra hvort og hvernig niðurstöður þeirra hafa haft áhrif á ákvörðunartökuna.

Varðandi túlkun stjórnvalda á sjálfbærni tekur fjármálaráð undir það sjónarmið að í umfjöllun um fjármálastefnu beri að meta hvort hún sé sjálfbær í þeim skilningi að tekjur muni standa undir útgjöldum þannig að ekki þurfi að koma til skuldsetningar til lengri tíma lítið. Það að stefnan leiði ekki til aukinna langtímaskuldbindinga er eitt birtingarform sjálfbærni. Velta má fyrir sér fleiri sjónarmiðum varðandi túlkun á sjálfbærni í opinberum fjármálum.

Viðamesta athugasemd fjármálaráðs varðandi grunn-gildaumfjöllun stjórnvalda snertir stöðugleikann. Stjórnvöld túlka hér grunn-gildi um stöðugleika sem forsendu fyrir hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta sem byggja á því að vel þekkt framvinda búi til öryggi og vissu. Þetta er réttilega afleiðing efnahagslegs stöðugleika en ákvæði laganna er ótvírætt og snýst í meginatriðum ekki um þetta. Stöðugleiki felst í því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Hlutverk stjórnar opinberra fjármála er að stuðla að stöðugleika í þjóðarbúskapnum á grunni jafnvægis í efnahagsmálum. Krafan um virka sveiflujöfnun er eitt hryggjarstykkjanna í lögnum um opinber fjármál og leiðarljós í allri stefnumörkuninni. Grunn-gildið á rætur að rekja til kenninga í þjóðhagfræði sem fjalla um samspil framleiðslugetu annars vegar og eftirspurnar- og framboðsþátta hins vegar. Séu þessar stærðir ekki í takti verður til framleiðsluspenna eða framleiðslulaki með tilheyrandi áhrifum á verðlag, laun og aðrar hagstærðir. Hlutverk stjórnvalda í þessari sveiflujöfnun birtist í stefnumörkunum í opinberum fjármálum annars vegar og peningamálum hins vegar.

Réttilega er bent á að gagnsæi hefur margþætta skírskotun. Í fjármálastefnunni er t.d. skýrt með dæmi hvernig gagnsæi hefur samspil við sjálfbærni. Þegar kemur að því að skýra gagnsæishugtakið sjálft er ekki fjallað um hvernig almennt gagnsæi styður við hin grunn-gildin og gerir kleift að sannreyna þau. Ákvæði laganna um gagnsæi fjallar um þetta og vísar í hin grunn-gildin og þar með samspilsins við þau.

*Um fjöllum um
grunnildi
þarf að vera almenn
því þau eiga við
stefnumörkunina alla*

Þá þarf að hafa í huga að umfjöllun um grunnildi þarf að vera almenn því þau eiga við stefnumörkunina alla en ekki einungis við gerð og framsetningu fjármálastefnu.

Túlkun grunnildanna er auðvitað mikilvæg en á endanum verður það eitt stærsta viðfangsefnið varðandi grunnildin hvernig þeim verður framfylgt. Að öllu þessu virtu þarf að fara fram með festu og varfærni í að skilgreina, skýra og útfæra hvað grunnildin í lögnum um opinber fjármál fela í sér.

2. Gerð og framsetning fjármálastefnu

Í þessum kafla er fjallað um gerð og framsetningu fjármálastefnu. Fyrst er almenn umfjöllun um þessi atriði en síðan er sjónum beint að framlagðri fjármálastefnu.

Gerð og framsetning fjármálastefnu ræður úrslitum um hversu vel tekst til við framkvæmd hennar. Fjármálaráð hefur í fyrri álitserðum sínum bent á að nauðsynlegum innviðum sé ábótavant til að framkvæmd laganna um opinber fjármál gangi snurdulaust fyrir sig í stefnumörkuninni. Því til viðbótar er fjármálaráð sjálft að fóta sig í umhverfi sömu laga. Fyrir tæpu ári síðan kom fjármálaráð með fyrstu ábendingar er varða gerð og framsetningu fjármálastefnu. Þá hefur ýmislegt sem nefnt var í álit ráðsins um fjármálaáætlunina skírskotun til innviða fjármálastefnu. Gengið var út frá að stjórnvöld fengju nægan tíma til að bregðast við þessum ábendingum enda er fjármálastefna í venjubundnu árferði lögð fram á fjögurra ára fresti. Nú hafa mál hins vegar skipast með þeim hætti að síðan lög um opinber fjármál tóku gildi í ársbyrjun 2016 hafa þrjár fjármálastefnur verið lagðar fram. Fyrsta stefnan var ekki lögð fram til rýni ráðsins enda ráðið skipað eftir framlagningu hennar.

*Engin fjármálastefna
hefur gilt út
heilt kjörtímabil*

Engin fjármálastefna hefur gilt út það tímabil sem þingsályktun þeirra mælti fyrir um og lög um gera ráð fyrir. Þannig hefur ekki reynt á þanþol og þá auknu óvissu sem óhjákvæmilega einkennir seinni hluti tímabils fjármálastefnu. Að þessu er vikið síðar.

Stuttur tími

Stuttur tími er liðinn frá því að ábendingar fjármálaráðs komu fram. Það er því skiljanlegt að mörg þeirra sjónarmiða sem ráðið setti fram hafi ekki náð fram að ganga. Fjármálaráð hefur í þessu samhengi verið upplýst um að margs konar úrbætur séu enn í vinnslu innan stjórnsýslunnar. Lög um opinber fjármál gefa ráðinu þó ekki svigrúm til eftirgjafar varðandi rýni sína á þessum þáttum í framlagðri fjármálastefnu, þrátt fyrir stuttan tíma til bættar innviðagerðar. Aukinheldur er nauðsynlegt að skilaboð ráðsins séu skýr, gætt sé að samkvæmni þeirra, festa sé í vinnubrögðum og að hugað sé að sem flestum þáttum. Það á líka við um það sem ekki hefur náðst að hrinda í framkvæmd tímans vegna.

*Stuttur tími við gerð
fjármálastefnu
er fjármálaráði
umhugsunarefni*

Það er ekki einungis stuttur tími liðinn frá framlagningu síðustu fjármálastefnu. Framlögð fjármálastefna var einnig unnin á afar skömmum tíma. Fjármálastefnan fyrir ári síðan kom fram í janúar eða um tveimur vikum eftir að ríkisstjórn var mynduð. Fjármálastefnan nú er einnig lögð fram hálfum mánuði eftir myndun ríkisstjórnar, samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga.

Hinn knappi tími sem farið hefur í gerð fjármálastefnu er fjármálaráði umhugsunarefni. Það er ekki ætlun ráðsins að setja fram eigin efnahagsspár og áætlanir. Af þeim sökum er nauðsynlegt að ráðið hafi góðan aðgang að forsendum fjármálastefnu á hverjum tíma sem og ferli stefnumörkunarinnar. Traustar og nægar upplýsingar eru nauðsynlegar til að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála. Fjármálaráð hefur skýlausan rétt á aðgengi að slíkum upplýsingum samkvæmt 13. gr. laganna. Hraðinn við vinnslu fjármálastefnunnar hjálpar ekki í þessu tilliti. Hvað stefnumörkunina varðar skiptir þó mestu að hætt er við að gæði greinargerðarinnar, setning markmiða og trúverðugleiki fjármálastefnunnar líði fyrir svo skamman tíma. Undirbúningur fjárlagafrumvarps samhliða gerð fjármálastefnu hefur enn fremur reynt á þanþol stjórnsýslunnar.

Áður hefur verið fjallað um að hlutverk stjórnvalda í sveiflujöfnun birtist í stefnumörkun í opinberum fjármálum annars vegar og stjórn peningamála hins vegar. Stuttur tími gerir samtöl og samvinnu stjórnvalda erfiðari en ella. Fjármálaráð kallaði í álitsgerð um síðustu fjármálaáætlun eftir því að þekkingarflæði ætti sér stað milli þessara tveggja terna í hagstjórninni. Þannig myndist samlegðaráhrif sem geri það að verkum að þekking á vexti og viðgangi hagkerfisins eykst og geri báða aðila betur í stakk búna til að takast á við sinn þátt í hagstjórninni. Við þensluáðstæður leiðir aukið aðhald opinberra fjármála til þess að það dregur úr þörf á hærra vaxtastigi og öfugt. Stöðugt samtal þessara aðila gerir það að verkum að þeir átta sig betur á samspili hagstjórnartækjanna hverju sinni sem eykur líkur á farsælli hagstjórn. Viðbúið er að stuttur tími við mótun fjármálastefnu hamli slíku samspili.

Í lögnum um opinber fjármál er skýlaus krafa um að ráðherra leggi fjármálastefnu fram til þingsályktunar á Alþingi svo fljótt sem auðið er eftir myndun ríkisstjórnar og eigi síðar en með framlagningu næstu fjárlaga. Í greinargerð með 4. gr. laganna er vikið að tímaferlinu og bent á að við óvenjulegar aðstæður geti komið upp erfiðleikar. Þar er fjallað um hvernig undirbúningur fjármálastefnu taki óhjákvæmilega nokkurn tíma en um leið að brýnt sé að fyrirkomulagið sem löggin mæla fyrir um varðandi tengsl fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga sé virt. Um leið er það áskorun fyrir vettvang stjórn mála að setja jafn bindandi markmið og stefnumörkun felur í sér á svo skömmum tíma. Við gerð fjármálastefnu þarf að sniða hana og máta við stjórnarsáttmála svo hún endurspegli hina pólitísku stefnumörkun. Stefnumörkun á svo stuttum eykur líkur á að eitthvað gefi eftir, annaðhvort í formi eða innihaldi.

Fjármálaráð vill jafnframt ítreka ábendingu sína úr fyrri álitsgerðum um nauðsyn samspils spágerðar og ferlis stefnumörkunar. Við slíkt verklag væri útbúin ný spá sem byggði á fyrirhugaðri stefnumörkun og í kjölfar þess væri unnt að taka ákvarðanir grundvallaðar á spá er byggði á efnahagslegum niðurstöðum stefnumörkunarinnar. Við gerð fjármálastefnu á sér jafnframt stað samspil milli stjórnsýslunnar sem útfærir stefnuna og stjórnmálanna sem leggja línurnar um hana. Farsæl niðurstaða úr því samtali kallar á ítrun. Slík ítrun tekur tíma, felur í sér ígrundun og krefst samvinnu. Stefnumörkunin snýst þannig að miklu leyti um samræður stjórnmála og stjórnsýslu um markmið, leiðir og áhrif hennar. Knappur tími við gerð fjármálastefnu getur leitt til þess að ofangreind samspil verði takmörkuð sem kemur niður á grunnildum um varfærni, stöðugleika og gagnsæi.

Pólitískar áherslur í stefnumörkun

Í upphafi greinargerðar framlagðrar fjármálastefnu er vísað til þess að henni sé ætlað að leiða fram í stórum dráttum annars vegar hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum stjórnvalda á sviði opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirliggjandi hagspám og hins vegar hvernig stjórn þeirra muni samrýmast grunnildum og fjármálaeðlum. Síðan er vikið að því að í árlegri fjármálaáætlun séu pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda settar fram með mun útfærðari hætti. Að áliti fjármálaráðs er það rétt að fjármálaáætlun ætti að endurspegla pólitískar áherslur ítarlegar en gert er í fjármálastefnu. Engu að síður kallar gerð fjármálastefnunnar á að pólitískar áherslur birtist þar með markvissum hætti þegar þær fela í sér þjóðhagsleg markmið og hafa áhrif á efnahagsframvinduna. Þetta álit fjármálaráðs byggir meðal annars á grunnildi um festu sem varðar fyrirsjáanleika opinberra fjármála og að breytingar séu

*Við gerð fjármálastefnu
á sér stað samspil
milli stjórnmála
sem leggja línur og
stjórnsýslu sem útfærir*

*Pólitískar áherslur sem
hafa þjóðhagsleg áhrif
ættu að birtast
með skýrum hætti
í fjármálastefnu*

markvissar og vel ígrundaðar. Skammur tími við gerð fjármálastefnu hjálpar ekki til hér.

Í samstarfssáttmála ríkisstjórnarinnar eru sett fram ýmis markmið sem hafa í för með sér þjóðhagsleg áhrif. Hér er hvorki tóm né ástæða til að fara yfir þau fjölmörgu markmið sem nefnd eru í sáttmálanum. Þannig er ýmislegt nefnt um heilbrigðismál, húsnæðismál, orkumál og samgöngumál. Þá eru boðaðar breytingar á skattkerfinu.

Hér er um að ræða pólitíska stefnumótun sem byggir á pólitískum forsendum. Hún er ekki til umræðu í þessu álit. Hins vegar hefur sú pólitíska stefnumótun sem þar birtist í sumum tilfellum þjóðhagsleg áhrif. Af þeim sökum væri rétt, í ljósi grunnildis um gagnsæi, að gera skilmerkilega grein fyrir því hvernig þau pólitísku markmið endurspeglast í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára. Sum markmiðin horfa lengur fram í tímann en það, en engu að síður er ljóst að breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar ættu að birtast með skýrum hætti í fjármálastefnunni þar sem við á. Fjármálastefna er ekki einungis vélrænn framreikningur, heldur ber að greina og útskýra hvernig stjórnvöld hyggjast ná stefnumiðum sínum, í samræmi við grunnildi og fjármálaeðglur þær sem lög um opinber fjármál tilgreina sérstaklega.

Fjármálastefnu

Grunngildin kalla á itarleika...

Sömu grunnildi og fjármálaeðglur gilda fyrir fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Grunnildin kalla á ákveðinn itarleika í stefnumörkuninni og án hans er ómögulegt að uppfylla þau. Þó verður að hafa í huga að fjármálastefnan felur í sér þjóðhagslega nálgun en fjármálaáætlun felur í sér itarlegri útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og þar birtist frekari sundurgreining markmiða um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra. Ítarleikinn í rýni grunnilda verður því aldrei jafn mikill í álitserðum um fjármálastefnur eins og í álitserðum um fjármálaáætlanir. Engu að síður er stefnan ekki bara birtingarform stefnumörkunar stjórnvalda, hún þarf líka að vera raunsæ. Raunsæi er hins vegar ekki eitt grunnilda laganna um opinber fjármál.

... en þörfin á itarleika getur einnig reynst fjötur um fót

Þörfin á itarleika getur einnig reynst fjötur um fót. Fjármálastefna er til meðallangs tíma og að því þarf að huga. Miðað við hversu mikla óvissu framtíðin ber í skauti sér þá telur fjármálaráð að jafnvel þó itarleiki leiði til gagnsæis þá gangi það gegn öðrum grunnildum að niðurnjörva alla liði fjármálastefnunnar. Slík geirnegling markmiða getur leitt til þess að stjórnvöld festist í atburðarás þar sem þau fá ekki rönd við reist ef þróun efnahagsmála reynist önnur en ráð var fyrir gert. Slíkt samræmist hvorki grunnildum um stöðugleika, festu né varfærni.

Framsetning stefnumiða

Miklu máli skiptir hvernig markmiðin eru sett fram. Lögin um opinber fjármál segja að markmiðin skuli vera á formi hlutfallstölu af vergri landsframleiðslu. Lögin kveða ekki á um hvort það form skuli vera ein tala, bil eða hve nákvæm framsetning tölugildisins sé, t.d. hvort það skuli sett fram með einum aukastaf eða ekki. Þá fæli framsetning án aukastafs í sér bil þar sem um námundun væri að ræða. Einnig þarf að huga að því að markmiðin eru ekki sett fram í einangrun heldur eru færð rök fyrir þeim í greinargerðinni.

Setja má markmiðin fram með margvíslegum hætti

Það er óbreytt álit fjármálaráðs að lögin gefi svigrúm til að setja markmiðin fram með margvíslegum hætti, t.d. með punktmati, einhliða- eða tvíhliða bilum með eða án skilyrða. Lög um opinber fjármál fjalla þó ekki sérstaklega um þetta. Að álit ráðsins getur stefnumörkunin þannig orðið við eða þröng og í greinargerð ber að færa rök fyrir því að hún sé nægjanlega við til að uppfylla

stöðugleika og gefa stjórnvöldum sveigjanleikja til að bregðast við ófyrirséðum atburðum. Stefnumörkunin má hins vegar ekki gefa of vítt svigrúm til að stefnan verði marklaus og verður því að vera nægilega þröng til uppfylla grunnildi um varfærni, festu og stöðugleika. Framsetning stjórnvalda hér einkennist, eins og áður hefur verið lýst, af einhliða bilum, þ.e. af þökum og gólfum. Afkomuþróun skal vera að lágmarki og skuldaþróun að hámarki. Segja má að túlkun stjórnvalda á ákvæði laganna um framsetningu markmiðanna birtist með þessum hætti. Ekki er nánar vikið að túlkun þeirra í stefnunni.

Það er enn fremur umhugsunarefni að töluleg markmið stefnunnar, einhliða bilin, byggja síðan í meginatriðum á punktmati þjóðhagsspár fram í tímann sem segja má að teljist meðalspá fremur en lágmarksspá. Samkvæmt verklaginu birtist varfærmin í að varpa meðalspá til tölulegra markmiða um afkomu og skuldir. Með framsetningu þeirra er reynt að hafa nægilegt borð fyrir báru í ljósi grunnildis um varfærni en um leið þarf að viðhafa sjónarmið um efnahagslegan stöðugleika, önnur grunnildi og fjármálaeign. Þetta er talsverð áskorun enda reynist það sífellt erfiðara eftir því sem lengra er litið fram í tímann og óvissan eykst. Í þessu samhengi má ekki gleyma að spáin er með innbyggða leitni til jafnvægisbætur.

Jafnframt þarf að huga að því að stjórnvöld geta freistast til að festa afkomuna við tölulega stefnumiðið frekar en að líta á það sem lágmarkskröfu á tímabili stefnunnar. Í betra árferði en ráð var fyrir gert skapast því hætta á að afkoman verði ekki umfram lágmarkskröfuna þrátt fyrir að slíkt væri í samræmi við stefnuna og stefndi jafnvel grunnildinu um stöðugleika í hættu. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þennan vanda og bent á að gaumgæfa þurfi hvers konar markmiðssetning þjónar grunnildunum, fjármálaeignunum og þannig stefnumörkuninni í heild sinni.

Opinber fjármál og sveiflujöfnun

Hlutverk hins opinbera eru margþætt og opinber fjármál marka rammann um þau. Hlutverk opinberra fjármála, sem mótað er á vettvangi stjórnmála, er samkvæmt lögum ætlað að uppfylla ákveðin skilyrði um bæði sveiflujöfnun og því hvernig búinu er skilað til komandi kynslóða. Stjórn opinberra fjármála ber þó ekki ein þessa byrði sveiflujöfnunar. Stjórn peningamála gegnir einnig viðamiklu hlutverki við hana. Sveiflujöfnunartæki opinberra fjármála og peningamála eru þó ólík. Þörfin til greiningar er engu að síður um margt svipuð.

Hvað varðar sveiflujöfnun hafa stjórnvöld áhrif á hana með afkomunni. Áhrifin birtast þó óbeint í afkomunni því henni má skipta í frumjöfnuð og fjármagnsjöfnuð. Það er frumjöfnuðurinn, tekjur og útgjöld hins opinbera, sem hefur áhrif á heildareftirspurnina í hagkerfinu og stjórnvöld geta beitt honum til sveiflujöfnunar. Sama afkoma, en ólík að samsetningu, getur þannig haft ólík áhrif til sveiflujöfnunar eftir því hvort hún birtist í frumjöfnuði eða fjármagnsjöfnuði.

Eins og fjármálaráð hefur áður bent á nægir ekki að horfa bara til frumjafnaðar heldur þarf einnig að leiðrétta hann fyrir áhrifum hagsveiflunnar svo hægt sé að meta áhrif breytingar á afkomu á aðhaldsstig opinberra fjármála. Tekjur hins opinbera vaxa með hagsveiflunni og í sumum tilfellum minnka útgjöld. Þetta er oft nefnt hin innbyggða sjálfvirka sveiflujöfnun opinberra fjármála. Fjármálaráð og aðrir aðilar hafa í þessu samhengi kallað eftir leiðréttingu á frumjöfnuði þar sem tekið er tillit til hagsveiflunnar. Þannig sést hvort framlag opinberra fjármála til eftirspurnarinnar sé hlutlaust þegar hvorki er þensla eða samdráttur. Fjármálaráð er óbreytt í þeirri afstöðu að óleiðrétt afkoma sé ekki góður mælikvarði á aðhaldsstig.

*Hætta er á
að stjórnvöld
festi afkomu
við lágmarksmarkmið*

Verklag við stefnumörkun

Í stuttu máli má segja að núverandi fyrirkomulag markmiðasetningarinnar sé þannig að stjórnsýslan útfæri fjármálastefnu samkvæmt fyrirmælum stjórnmalanna þar sem punktmát þjóðhagsspár að viðhöfðum sjónarmiðum um grunnildir eru látin birtast í markmiði um afkomu sem síðan hefur áhrif á skuldapróunina.

*Í núverandi verklagi
geta stjórnvöld
lent í spennitreyju
eigin stefnu*

Fjármálaráð hefur áður bent á hættuna á að í þessu vinnuferli geti stjórnvöld lent í spennitreyju eigin stefnu. Svipað fyrirkomulag við stjórn peningamála fæli í sér að þar birtist ákvörðun um vaxtastig á hverjum tíma byggð á hagspá fimm ár fram í tímann. Þótt stjórn peningamála sé vissulega ólík viðfangsefnum opinberra fjármála er þessi samanburður umhugsunarverður.

Fjármálaráð telur að hægt að sé að setja fram markmið á bilum sem eru skilyrt af atburðarás og hafa þannig skírskotun til þess að uppfylla grunnildir og fjármálaeignir. Það verkferli kallar á fleiri verkfæri og aðra nálgun en nú er beitt. Ef skilningur stjórnvalda er sá að töluleg markmið séu einhliða bil má útfæra slíkt í verklagi. Fjármálaráð hefur áður bent á þörfina á sviðsmyndum út frá þjóðhagsspá. Það væri t.d. bót frá því sem nú er ef birtar væru þrjár sviðsmyndir sem byggðust á lágspá, miðspá og háspá. Hin tölulegu markmið myndu þá endurspegla sviðsmynd lágspár í anda grunnildis um varfærni. Um leið yrði að vera fest og niðurnjörvað að afkoman á gildistíma stefnunnar fylgi því hvernig spár sem fjármálastefnan byggist á ganga eftir. Þannig yrði afkoman breytileg eftir atburðarásinni, tölulegum markmiðum um hana ávallt mætt og dregið úr hættunni á að festast í spennitreyju, sérstaklega þegar líður á gildistíma stefnunnar.

Framsetning og innihald fjármálastefnu 2018-2022

Alþingiskosningar og stjórnarskipti hafa gert það að verkum að nú hefur verið lögð fram ný fjármálastefna sem skarast á við hina eldri í fimm ár. Það gefur færi á samanburði sem settur er fram í töflu 1.

Tafla 1: Samanburður á fjármálastefnu 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

| Hlutfall af vergri landsframleiðslu, % | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Hið opinbera, A-hluti | | | | | |
| Heildarafkoma | 1,4 (1,6) | 1,2 (1,6) | 1,1 (1,5) | 1,0 (1,4) | 1,0 (1,3) |
| þar af ríkissjóður, A-hluta | 1,2 (1,5) | 1,0 (1,4) | 0,9 (1,3) | 0,8 (1,2) | 0,8 (1,1) |
| þar af sveitarfélög, A-hluta | 0,2 (0,1) | 0,2 (0,2) | 0,2 (0,2) | 0,2 (0,2) | 0,2 (0,2) |
| Skuldir* | 33,8 (34) | 31,0 (30) | 28,5 (28) | 27,3 (27) | 25,0 (26) |
| þar af ríkissjóður, A-hluta | 27,5 (28) | 25,0 (24) | 23,0 (23) | 22,0 (22) | 20,0 (21) |
| þar af sveitarfélög, A-hluta | 6,3 (5,8) | 6,0 (5,5) | 5,5 (5,2) | 5,3 (5,0) | 5,0 (5,0) |
| Opinberir aðilar í heild | | | | | |
| Heildarafkoma | 2,9 (1,6) | 3,0 (2,1) | 3,0 (2,5) | 3,0 (2,4) | 3,0 (2,3) |
| þar af hið opinbera, A-hluta | 1,4 (1,6) | 1,2 (1,6) | 1,1 (1,5) | 1,0 (1,4) | 1,0 (1,3) |
| þar af fyrirtæki hins opinbera | 1,5 (0,0) | 1,8 (0,5) | 1,9 (1,0) | 2,0 (1,0) | 2,0 (1,0) |
| Skuldir* | 59,8 (55) | 55,0 (50) | 50,5 (47) | 48,3 (45) | 45,0 (43) |
| þar af hið opinbera, A-hluta | 33,8 (34) | 31,0 (30) | 28,5 (28) | 27,3 (27) | 25,0 (26) |
| þar af fyrirtæki hins opinbera | 26,0 (21) | 24,0 (20) | 22,0 (19) | 21,0 (18) | 20,0 (17) |

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

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Hvað töflu 1 snertir þarf að hafa í huga hinar sérstöku aðstæður nú sem gefa færi á samanburði við fyrri fjármálastefnu. Í venjubundnu árferði ætti einungis

*Lögin binda ekki hendur
nýrra stjórnvalda
sem taka við búinu*

eitt ár, þ.e. fimmta ár eldri stefnu og fyrsta nýrrar, að gera slíkan samanburð mögulegan. Með gagnsæi að leiðarljósi er áhugavert að bera saman hvernig eldri stefna rímar við hina nýju. Við þennan samanburð verður að hafa í huga að lögin um opinber fjármál binda ekki hendur nýrra stjórnvalda sem taka við búinu. Áherslan hér er því á að meta hvernig hin nýja stefna uppfyllir grunngildin og fjármálaþæglurnar. Samanburðurinn styður við málefnalega umræðu og aðhald.

Þótt ekki verði í framtíðinni jafn mikil skörun milli tveggja stefna og nú mun ný stefna á hverjum tíma og fyrirbyggjandi áætlanir skarast. Í framtíðinni væri æskilegt að í greinargerð með nýrri fjármálastefnu verði fjallað um hverju skuli breytt og hvað standi óhaggað.

*Óljóst samspil er milli
tölulegra stefnumiða
í töflu og
tölusettra stefnumiða*

Framlögð stefna setur fram töluleg stefnumið í töflu og að auki þrjú tölusett stefnumið. Það er umhugsunarefni hvernig háttað er samspili tölulegra stefnumiða sem sett eru fram í töflu og þeirra fyrstu tveggja tölusettu stefnumiða sem einnig eru hluti fjármálastefnunnar. Tölusettu stefnumiðin setja annars vegar gólf fyrir afkomu hins opinbera öll árin og hins vegar þak á heildarskuldur hins opinbera fyrir tvö ár. Ekki kemur skýrt fram hvort gólf eða þök, þar sem við á, eigi við um aðra liði hinna tölulegu stefnumiða í töflunni. Hér væri í ljósi gagnsæis þörf á skýrari framsetningu. Þriðja tölusetta stefnumiðið felur í sér markmiðssetningu um útgjöld í einungis eitt ár.

3. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni

Ákvarðanir í opinberum fjármálum geta haft mikil efnahagsleg áhrif. Staða og horfur í hagkerfinu setja stjórnvöldum ákveðin takmörk ef tryggja á samtímis vöxt og viðgang hagkerfisins og efnahagslegan stöðugleika. Þeir valkostir sem standa stjórnvöldum til boða eru m.a. háðir þeim efnahagslegu aðstæðum sem til staðar eru. Það er því mikilvægt að unnið sé með bestu mögulegu upplýsingar um stöðu og horfur í hagkerfinu í stefnumörkunarferlinu. Þegar talað er um efnahagslegar forsendur stefnumörkunar er í raun verið að vísa til spár Hagstofu Íslands um hagvöxt og undirliði hans.

Hagspár

Byggt er á nóvemberspá
Hagstofunnar
um hagvöxt

Framlögð fjármálastefna byggir á punktmati Hagstofunnar á hagvexti frá því í nóvember 2017 en fyrri stefna byggði á sams konar mati frá því í nóvember 2016. Í 8. gr. laganna um opinber fjármál kemur fram að hagrænar forsendur stefnumörkunar skuli byggja á opinberum hagtölum og þjóðhagsspám en jafnframt skuli hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Á það einkum við ef munur er á forsendum eða niðurstöðum þeirra samanborið við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Við framsetningu fjármálastefnunnar nú, líkt og við framsetningu síðustu stefnu, er þó hvorki gerð grein fyrir breytingum frá síðustu þjóðhagsspá Hagstofunnar né fyrir spám annarra. Slíkt væri æskilegt og myndi auka gagnsæi.

Í þessu samhengi er gagnlegt að skoða þróun spár Hagstofu Íslands um hagvöxt yfir tíma sem sjá má í töflu 2. Þær spár sem lágu til grundvallar fyrri fjármálastefnu og framlagðri stefnu eru skyggðar í töflunni. Þar má jafnframt finna hagvaxtarspár Seðlabankans sem lágu fyrir þegar þessi fjármálastefna var lögð fram. Seðlabankinn spáir jafnan þrjú ár fram í tímann en spár Hagstofunnar ná til fimm ára.

Tafla 2. Spár Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands um hagvöxt

| Dagsetning útgáfu | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | |
|--|--------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| Hagstofa Íslands | | | | | | | | | |
| Mikil óvissa ríkir um efnahagshorfur | Nóv-17 | 7,4 | 4,9 | 3,1 | 2,6 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,5 |
| | Mái-17 | 7,2 | 6,0 | 3,3 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | |
| | Feb-17 | 5,9 | 4,3 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | |
| | Nóv-16 | 4,8 | 4,4 | 3,0 | 2,9 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | |
| | Mái-16 | 4,3 | 3,5 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | | |
| | Feb-16 | 4,0 | 3,1 | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | | |
| | Nóv-15 | 3,5 | 2,8 | 2,6 | 2,5 | | | | |
| | Jún-15 | 3,0 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | | | | |
| | Apr-15 | 3,2 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | | | | |
| | Mar-15 | 3,1 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | | | | |
| | Nóv-14 | 2,9 | 2,5 | 2,6 | | | | | |
| | Júl-14 | 2,9 | 2,8 | 2,9 | | | | | |
| Seðlabanki Íslands | | | | | | | | | |
| | Nóv-17 | 7,4 | 3,7 | 3,4 | 2,5 | 2,5 | | | |
| | Ágú-17 | 7,2 | 5,2 | 3,3 | 2,5 | | | | |
| | Mái-17 | 7,2 | 6,3 | 3,5 | 2,5 | | | | |
| | 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.

*Allir greiningaraðilar
vanspáðu hagvexti
ársins 2016*

*Einsleitni í spálíkönum
fylgir sú hættu að allir
geri sömu mistök*

*Mjúkar lendingar
eru undantekning
frekar en regla
hérlandis*

Að undanförmu hafa hagvaxtarspár Hagstofunnar einkennst af því að sífellt er spáð meiri hagvexti eftir því sem nær dregur spátímabilinu, þ.e. hagvexti hefur verið vanspáð. Þessi tilhneiging virðist þó hafa snúist við í ár þar sem nú lítur út fyrir að hagvöxtur fyrir árið 2017 hafi verið ofmetinn um mitt þetta ár. Þegar horft er lengra fram í tímann einkennast spárnar af því að þær leita hratt í langtímaleitni. Það sama einkennir spár Seðlabankans enda í grundvallaratriðum um sama líkan að ræða og verður hér á eftir fjallað um veikleika sem því tengjast. Seðlabankinn hefur í nóvemberriti *Peningamála* tekið saman hagspá sína, borið saman við hagsspár annarra og rýnt spáskekkjur. Þar er litið til ársins 2016 og skoðuð meðaltalsspá annarra þ.e. Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Alþýðusambands Íslands, stóru viðskiptabankanna þriggja, Hagstofunnar og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Spár þessara aðila eru bornar saman við spá Seðlabankans um hagvöxt. Mynstrið er hið sama og að ofan, allir vanspáðu hagvexti ársins.

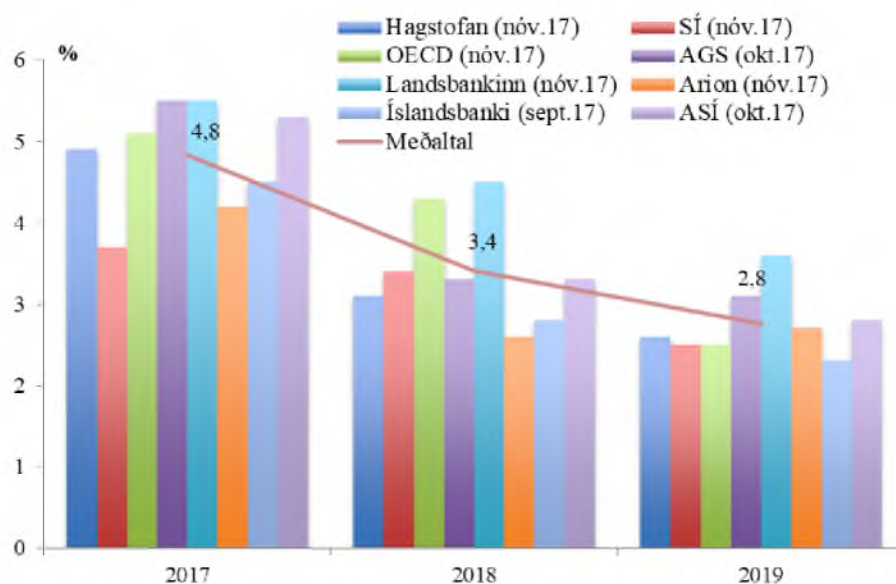
Til viðbótar ofangreindu telur fjármálaráð brýnt að árétta að ákveðinnar einsleitni gætir í haglíkönum og spágerð á Íslandi. Allir helstu aðilar hér á landi notast við líkan Seðlabankans við spágerð sína. Þetta er áhyggjuefni. Eðli málsins samkvæmt leiðir þetta til þess að spár eru svipuðum eiginleikum gæddar sem leiðir til einsleitrar umræðu um efnahagsmál og eykur hættu á því að allir geri sömu mistök.

Fjármálaráð hefur í þessu samhengi bent á að líkön eru almennt smíðuð í samræmi við þær þarfir sem þeim er ætlað að mæta. 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 þetta í huga. Það er því ekki einungis brýnt að huga að bættu verklagi heldur þarf einnig að smíða ný líkön við hæfi og stuðla að fjölbreytni varðandi greiningu og umræðu.

Það er viðbúið að ónákvæmni sé í þjóðhagsspám vegna galla í líkönum, skekkju í gögnum og vegna óvissunnar sem er til staðar. Samhljómur ólíkra spáa verður meiri eftir því sem spáð er til lengri tíma og óvissa um efnahagshorfur eykst. Af ofansögðu má vera ljóst að það er ýmsum vandkvæðum háð að byggja áætlanagerð og stefnu á einni spá og lög um opinber fjármál kveða jafnvel á um að aðrar spár eigi einnig að hafa til hliðsjónar. Greining á afleiðingum þess ef atburðarásin yrði önnur en lagt er upp með í þjóðhagsspá Hagstofunnar myndi auka trúverðugleika stefnumörkunarinnar. Víkið verður að fráviksspá sem nefnd er í greinargerð stefnunnar síðar.

Þjóðhagsspáin um hagvöxt fyrir 2017 hefur hækkað um 0,5 prósentustig frá spánni sem síðasta stefna byggði á. Eins og sjá má á mynd 2 liggja spár greiningaraðila um hagvöxt 2017 og 2018 á frekar breiðu bili, en meðaltal spáa fyrir árið 2017 er 4,8% og 3,4% 2018 á meðan staðalfrávik spáa er 0,7 prósentustig bæði árin. Svo miklar breytingar á spá yfir tíma og eftir því við hvaða greiningaraðila er miðað teljast miklar í alþjóðlegum samanburði. Óvissan hefur jafnvel aukist frá því síðasta stefna var lögð fram þar sem breytileikinn í spám er meiri nú en þá. Seðlabankinn benti á í síðustu útgáfu *Peningamála* að framleiðsluspennan hafi að öllum líkindum náð hámarki. Því má velta fyrir sér hvort lending hagkerfisins verði jafn mjúk og gert er ráð fyrir í þeirri spá sem stefnan tekur mið af. Mjúkar lendingar eru undantekning fremur en regla í íslensku efnahagslífi og því telur fjármálaráð, eins og fram kom að ofan, að æskilegt væri að í stefnunni væri að finna greiningu á afleiðingum þess ef aðstæður yrðu aðrar en gert er ráð fyrir í þjóðhagsspá Hagstofunnar.

Mynd 2. Spár greiningaraðila um hagvöxt 2017-2019



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

Aðhaldsstig opinberra fjármála

Afgangur af rekstri
endurspeglar
ekki endilega
aðhaldsstig

Fjármálaráð vill ítreka ábendingar sínar sem fram komu í fyrri álitserðum að afgangur af rekstri hins opinbera endurspeglar ekki endilega aðhaldsstig opinberra fjármála. Þótt afgangur af rekstri hins opinbera aukist getur verið að aðhaldsstigið slakni á sama tíma. Ástæða þessa er sú að sveiflur í þjódarbúskapnum geta skekkt myndina. Innbyggðir þættir í tekju- og gjaldaliðum hins opinbera auka tekjur og draga úr útgjöldum í uppsveiflu og öfugt í niðursveiflu. Þannig verður til sjálfvirk sveiflujöfnun sem dregur úr samdráttar- og þensluáhrifum hagsveiflunnar. Því þarf að leiðrétta fyrir stigi hagsveiflunnar til að meta hið undirliggjandi aðhaldsstig opinberra fjármála. Aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma endurspeglast þannig í hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði og sá mælikvarði ætti því að vera notaður þegar aðhaldsstig opinberra fjármála er metið.

Sú venja hefur myndast að Seðlabankinn birtir niðurstöður útreikninga sinna um breytingar í aðhaldsstigi en ekki aðhaldsstigið sjálft, þ.e. hinn hagsveiflu-leiðréttu frumjöfnuð. Í ljósi gagnsæis væri heppilegt að stjórnvöld reiknuðu og birtu aðhaldsstigið sjálft svo unnt sé að leggja mat á stöðugleika í stefnunni.

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 hana ef stjórn opinberra fjármála er hlutlaus. Útgjaldaákvæðanir sem eru ekki fullfjármagnaðar yfir hagsveifluna fela í sér að leiðréttur frumjöfnuður dregst saman og það slaknar á aðhaldi. Hið sama á við um sértæka lækkingu tekna sem ekki haldast í hendur við samsvarandi útgjaldalækkingu.

Meiri hagvöxtur 2016 og 2017 en fyrri spár gerðu ráð fyrir leiðir að öðru óbreyttu til þess að þótt afkoma hins opinbera hefði haldist óbreytt frá fyrri stefnu til fjárlagafrumvarps fyrir árið 2018 þá hefði hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður dregist saman og þar af leiðandi aðhaldsstigið. Af þessu leiðir að

afkoman þarf að batna þegar hagvöxtur reynist meiri en gert hefur verið ráð fyrir svo undirliggjandi aðhaldsstig haldist óbreytt.

Tilhneiging er til að afkoma endi í lágmarksviðmiði

Stefnumið um afgang af rekstri hins opinbera 2018 og síðari ár dregst nú saman í samræmi við spár um minni hagvöxt og fyrirætlunir um aukin ríkisútgjöld. Afkomugólf fyrri fjármálastefna hafa verið lögð til grundvallar í fjárlagafrumvörpum fyrir 2017 og fyrri fjárlagafrumvarp 2018, enda þótt nýrri spár gerðu ráð fyrir meiri hagvexti en þær spár sem stefnumar byggðu á. Það gefur vísbendingu um að við framkvæmd fjárlaga sé tilhneiging til að horfa til tölulegra markmiða eins og þau birtast í fjármálastefnunni og festa sig í þökum eða gólfum eftir því sem við á. Til að viðhalda því aðhaldsstigi sem stefnumar boðuðu hefði þurft að draga úr útgjöldum eða auka skatttekjur svo afgangurinn yrði meiri en lagt var upp með í stefnunum og hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður héldist óbreyttur.

Afkoma opinberra fyrirtækja gegnir ekki sama sveiflujöfnunarhlutverki og afkoma hins opinbera

Í framlagðri fjármálastefnu benda stjórnvöld á að afgangur á afkomu opinberra aðila í heild verði umtalsverður eða um 3% af VLF öll árin, en afgangur af rekstri A-hluta ríkis og sveitarfélaga minnkar á tímabilinu. Þar halda stjórnvöld því fram að þessi afgangur sé til þess fallinn að hægja á fremur en ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt í hagkerfinu. Það er ekki alls kostar rétt. Afkoma opinberra fyrirtækja gegnir ekki sveiflujöfnunarhlutverki í jafn ríki mæli eins og afkoma hins opinbera í A-hluta. Eins og segir að ofan er hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður sá mælikvarði sem segir til um aðhaldsstigið og engar upplýsingar eru gefnar um hann í stefnunni. Aðhaldsstigið í A-hluta er því óljóst þó fullyrða megi að það fari minnkandi.

Í þessu samhengi er vert að minna á orð fjármálaráðs úr álitssgerð þess um síðustu fjármálaáætlun. Þar sagði að svo virtist sem stjórnvöld væru að stíga lausar á bensingjöfina þegar þau ættu að vera að bremsa og áfram yrði slakað á aðhaldsstiginu. Nú virðist sem verið sé að gefa aftur í á sama tíma og óvissan hefur aukist.

Samspil spágerðar og stefnu

Bæta þarf samspil spágerðar og stefnu

Fjármálaráð hefur bent á að bæta þurfi samspil spágerðar og stefnu. Spár Hagstofunnar sem lagðar eru til grundvallar fjármálastefnunni eru ekki þeim eiginleika gæddar að greint sé hvernig ný fjármálastefna gæti hnikað efnahagsþróuninni og hagspánni sem yrði afleiðing þeirrar stefnu sem sett væri fram. Hér er samspilið í eina átt, þ.e. frá spá til stefnu en ekki hringrás eins og æskilegt væri.¹ Í spá Hagstofunnar sem framlögð fjármálastefna byggir á var t.d. gert ráð fyrir að samneysla héldist óbreytt frá síðasta fjárlagafrumvarpi. Í spánni var jafnframt gert ráð fyrir lækkun á almennu þrepi virðisaukaskatts í ársbyrjun 2019 sem boðuð var í síðustu fjármálaáætlun. Í framlagðri fjármálastefnu er slík lækkun ekki boðuð og af stjórnmalasáttmálanum má ráða að frá henni sé fallið. Á sínum tíma var metið að lækkun virðisaukaskatts myndi leiða til lækkunar á vísitölu neysluverðs um 0,4 prósentustig. Spá Hagstofunnar um verðbólgu fyrir árið 2019 vanspár því verðbólgunni að öðru óbreyttu sem þessu nemur. Það er því ljóst að forsendurnar að baki þjóðhagsspánni sem fjármálastefnan byggir á eru ekki í samræmi við þær upplýsingar sem nú eru til staðar og þá stefnumörkun sem liggur fyrir.

Spáin sem stefnan byggir á endurspeglar ekki að öllu leyti nýja stefnumörkun í opinberum fjármálum

Stefnumörkun sem byggir á spá sem grundvallast á síðustu fjármálaáætlun um opinber fjármál og tekur þannig ekki tillit til breyttra áherslna nýrrar

¹ Spágerð Seðlabankans felur t.d. í sér slíka hringrás þar sem það tekur mið af stefnu í fjármálum hins opinbera og hefur um leið áhrif á stefnuna í peningamálum á hverjum tíma.

ríkisstjórnar er ábótavant. Í þessu samhengi má nefna að í greinargerð með 4. gr. laganna segir að fjármálastefna sé „áætlun ríkisstjórnar um stöðu og þróun opinberra fjármála yfir tiltekið tímabil og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins, t.d. heimili og fyrirtæki. Í fjármálastefnu eru sett fram töluleg markmið [...] og gerð grein fyrir áhrifum þeirra í hagstjórnarlegu tilliti.“ Samkvæmt þessu skulu forsendur stefnunnar byggja á greiningu þar sem tekið er tillit til slíks samspils spáa og stefnu.

Sviðsmyndir

Í fjármálastefnunni er greint frá því að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi óskað eftir því að Hagstofan gerði frávíksspá þar sem miðað var við það sem kallað er varfærnari sviðsmynd. Fjármálaráð hefur áður bent á að forsendur sviðsmynda geti verið pólitískar og smíði þeirra og útreikningar á áhrifum þeirra eigi því heima í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Fjármálaráð hefur jafnframt bent á að mikilvægt sé að þekking á þjóðhagslíkani verði að vera til staðar í ráðuneytinu og geta til að framkvæma sviðmyndagreiningar. Þó er ekkert sem mælir gegn því að staðlaðar sviðsmyndir, t.d. lágspá, meðalspá og háspá, yrðu fastur liður í þjóðhagsspá Hagstofunnar.

Fjármálaráð hefur í fyrri álitum sínum kallað eftir sviðsmyndagreiningu. Það er því vel að stjórnvöld hugi að sviðsmyndum. Fjármálaráð telur ekki nægjanlegt að greina frá því að frávíksspá hafi verið framkvæmd. Gera þarf grein fyrir þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar sviðsmyndum og sýna með skýrum hætti hver áhrif ólíkra sviðsmynda eru, til að mynda á afkomuna, og samspil þeirra við stjórn opinberra fjármála og þau markmið sem stefnan boðar. Sviðsmyndir eru aðföng í stefnumörkunarferlinu og gera þarf grein fyrir því hvort þær hafi áhrif á hana og hvernig krafan um grunnildamiðuð vinnubrögð hafi verið í heiðri höfð í því ferli.

Efnahagsleg úrlausnarefni

Í umfjöllun stefnunnar um efnahagsleg úrlausnarefni er stiklað á stóru um helstu þætti sem stjórnvöld telja að huga þurfi að. Umfjöllunin einkennist af frásögn og lýsingu. Þar er hvorki að finna greiningu, né mögulegar lausnir á hinum efnahagslegu úrlausnarefnum. Stefnumörkunin, sem er pólitísk, skal vera skýr þannig að unnt sé að greina hvort hún uppfylli grunnildi og fjármálaeðglur. Hún er unnin innan stjórnsýslunnar en ákvarðanir er varða hana eru teknar á vettvangi stjórnmalanna og ábyrgðin liggur þar. Í fjármálastefnu birtist stefnumörkunin á endanum í hinni þjóðhagslegu markmiðasetningu með skýrum hætti, studd af greinargerð.

Í greinargerð með fjármálastefnunni er fjallað um að efnahagslífið einkennist af mikilli framleiðsluspennu og að mikilvægt sé að rekstur hins opinbera til skamms tíma yti ekki frekar undir þenslu í hagkerfinu. Einnig er bent á að á sama tíma sé uppsöfnuð fjárfestingarþörf á ýmsum sviðum og að tímasetning og eðli slíkra fjárfestinga sé lykilatriði.

Nauðsynlegt er að fjármálastefnan og peningamálastefnan leggist á eina sveif um að tryggja stöðugleika í efnahagslífinu. Í fyrri stefnu var meiri áhersla lögð á mikilvægi þessa en í þeirri stefnu sem nú er lögð fram. Í ljósi grunnildis um stöðugleika er brýnt að enginn vafi leiki á að stjórnvöld gangist við þeirri ábyrgð sem á þeim hvílir við að tryggja að ráðstöfun opinberra fjármuna leiði ekki til ofhitnunar og styðji þannig við sameiginlegt markmið peningamálastefnunnar og stjórn opinberra fjármála. Lengra þyrfti að ganga í greiningum til að sýna fram á að fjármálastefnan sé þessum eiginleikum gædd.

*Huga þarf frekar
að sviðsmyndagerð*

*Ekki nægir
að framkvæma
frávíksspá*

*Umfjöllun um
efnahagsleg
úrlausnarefni
þarf að vera
lausnamiðuð*

Sem dæmi má nefna að vísað er í mikla framleiðsluspennu án þess að hún sé metin.

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

Einnig er vikið að þáttum er almennt varða sjálfbærni annars vegar og óvissuna sem framundan er hins vegar. Hvað sjálfbærnina snertir skiptir máli að hér er lögð fram stefna sem ætti að leiða til þess að skuldir lækka. Það skýrist þó ekki af miklu aðhaldi í ríkisfjármálum heldur af því að nú árar vel. Í fyrri stefnu, sem miðaði að meiri afgangi en nú er gert og gerði jafnframt ráð fyrir minni hagvexti undanfarin 2 ár, kom fram að ef leiðrétt væri fyrir hagsveiflunni væri afkoman í járnnum. Sé það rétt má ætla að ef leiðrétt væri fyrir hagsveiflunni nú væri afkoman neikvæð. Slík rekstramiðurstæða getur ekki talist sjálfbær til langs tíma.

Ýmsir aðrir þættir hafa áhrif á sjálfbærni rekstrar hins opinbera. Þar má nefna breytingar á lýðfræðilegum þáttum, atvinnuþátttöku og fleira. Í stefnunni eru ræddar þær áskoranir sem lýðfræðilegar breytingar hafa í för með sér og er það vel. Fjármálaráð kallar eftir frekari greiningu á því hvernig megi bregðast við þessum áskorunum og minnir á 9. gr. laganna um opinber fjármál sem kveður á um að þróun og horfur séu greindar til lengri tíma.

*Huga þarf
að horfum og þróun
til lengri tíma*

4. Stefnumörkun um afkomu

Fjármálastefnan felur í sér umfjöllun um áform stjórnvalda og markmiðasetningu þeirra. Þar eru boðaðar breytingar frá fyrri fjármálastefnu, samspili þeirra breyta sem þarf að huga að er lýst og leitast er við að sýna fram á að stefnumörkunin byggji á grunngildunum. Lýsingin er þó um margt opin og styðst ekki við mikla greiningu.

Mikilvægt er að hugað sé að varfærni í sambandi við þjóðarsjóð

Vikið er að uppbyggingu þjóðarsjóðs sem nefndur var varúðarsjóður í stefnu fyrri ríkisstjórnar. Í stjórnarsáttmála er boðað að þjóðarsjóðurinn verði fjármagnaður með arði af auðlindum landsins. Þar kemur fram að hlutverk hans verði að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum. Jafnframt verði hlutverk sjóðsins að efla nýsköpun og styðja við vöxt og þroska sprotafyrirtækja. Einnig verði hluti sjóðsins nýttur til átaks í uppbyggingu hjúkrunarrýma fyrir elstu kynslóðina. Slíkur sjóður gæti orðið mikilvægur við stjórn opinberra fjármála en frekari stefnumörkunar er þörf. Jafnframt er mikilvægt að hugsa hvernig slík ófyrirséð áföll eru skilgreind. Slíkur sjóður getur skapað freistnivanda og mikilvægt er að huga að grunngildi um varfærni í því samhengi.

Álykta má að lægri afkomumarkmið en í síðustu stefnu endurspegli breyttar pólitískar áherslur

Helstu tíðindi framlagðrar fjármálastefnu eru lægri afkomumarkmið en birtust í fyrri stefnu. Hér segja stjórnvöld að tveir þættir ráði för. Annars vegar endurspegli markmiðasetningin dvínandi hagvaxtarspár og að horfur séu tvísýnni en áður. Hins vegar endurspegli hún breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar. Þegar þær hagvaxtarspár sem stefnurnar tvær byggja á og sjá má í töflu 2, eru bornar saman sést að gert er ráð fyrir meiri hagvexti en áður í upphafi tímabilsins en að hann sé aðeins minni 2019 og 2020 og sá sami og áður í lok tímabilsins. Af þessu má álykta að pólitísk markmið fremur en dvínandi hagvaxtarspár vegi þyngra við lækkingu afkomumarkmiða. Hætt er þó við að ef efnahagsframvindan verður ekki í samræmi við spár sem fela í sér aðlögun að leitnivexti og mjúkri lendingu þurfi eitthvað að gefa eftir. Í fjármálastefnunni er ekki að finna umfjöllun um samspil þessara breyttu áherslna við spá um dvínandi hagvöxt.

Í umfjöllun um afkomu 2018-2022 er sagt að gangi hagspár eftir kunni að skapast svigrúm til að rekstur ríkissjóðs skili afkomu umfram tölulegt stefnumið. Það gefur til kynna að afkomumarkmið hafið verið sett fram af varfærni en engin greining liggur fyrir og því erfitt að meta hvort líklegt sé að svigrúmið verði til staðar.

Tekju- og skattastefna

Í upphafi umfjöllunar um tekju- og skattastefnu eru reifaðir ýmsir þættir stefnumörkunar varðandi skattaumhverfið. Þá er boðað að stjórnvöld séu til viðræðu um breytingar á tryggingagjaldi og grunnþrepi tekjuskatts. Það er vel að stjórnvöld boði hér aðgerðir í skattamálum og er til bóta fyrir gagnsæi og festu stefnunnar. Tryggingagjaldsumræðan á sér nokkurn aðdraganda enda hefur atvinnuleysi verið lítið um nokkurt skeið og atvinnulífið hefur því kallað eftir þessari breytingu. Hvað skattþrepið áhrærir eru stjórnvöld hér að lýsa því yfir að þau séu reiðubúin að taka á sig auknar byrðar til að liðka fyrir kjarasamningum. Gróflega má áætla að hvert prósentustig í grunnþrepi tekjuskatts svari til 10-15 milljarða í tekjum hins opinbera. Skattalækkun á tímum mikillar framleiðsluspennu getur vart talist framlag til stöðugleika í efnahagsmálum nema hún sé sett í samhengi við annað. Slíkt er ekki gert í stefnunni.

Skattalækkun ein og sér á tímum mikillar framleiðsluspennu getur vart talist framlag til stöðugleika

Í greinargerðinni kemur fram ótti um að yfirvofandi kjarasamningalota muni fela í sér launahækkunir umfram vöxt framleiðslugetu og með tilheyrandi verðbólgu og samdrætti í framleiðslu þegar fram líða stundir. Áðurnefndri skattalækkun er ætlað að stuðla að hóflegri kjarasamningum en ella. Lækkun skatta við þessar aðstæður leiðir til aukinnar verðbólgu og er þar að auki þensluhvetjandi þ.e. ef önnur tekjuöflun er ekki aukin eða dregið úr útgjöldum hins opinbera á sama tíma. Stefnan útlistar engar slíkar aðgerðir. Þess er þó getið að skattalækkunin megi ekki stefna efnahagsstöðugleika eða markmiðum stefnunnar í tvísýnu. Skoða þarf stefnumörkun í þessum efnum með varfærni að leiðarljósi. Einnig er boðað að samhliða þessum skattkerfisbreytingum verði ráðist í aðgerðir til að efla félagslegan stöðugleika. Enga útfærslu er að finna hvað þetta varðar.

Erfitt er að rökstyðja skattalega ívilnum ferðaþjónustu umfram aðrar greinar...

Líkt og fram kemur í greinargerð með fjármálastefnunni er meginmarkmið efnahagsstefnunnar að viðhalda og treysta efnahagslegan stöðugleika og skapa forsendur til vaxtar og fjölbreytni í efnahagslegu tilliti. Í þessu samhengi er vert að velta fyrir sér stöðu ferðaþjónustunnar. Eins og kom fram í álitserð fjármálaráðs á síðustu fjármálaáætlun er erfitt að finna haldbær rök fyrir því hvi skattlagning ferðaþjónustu ætti að vera frábrugðin skattlagningu annarra atvinnugreina. Afleiðing hins mikla vaxtar greinarinnar á undanförunum árum hefur birst í hærra raungengi, versnandi samkeppnisstöðu annarra útflutningsgreina og ruðningsáhrifum. Þá er vert að benda á að sú skattalega ívilnun sem greinin hefur búið við er til þess fallin að beina takmörkuðum aðföngum, þ.m.t. mannauði, þjóðarbúsins inn í greinina. Ef slík bjögum væri ekki til staðar myndu þau aðföng leita í þær greinar þar sem væntur jaðarábati er hvað mestur og þannig hámarka þjóðhagslegan ábata og jafnframt gera aðrar greinar samkeppnishæfari. Sú stefnubreyting sem nú er boðuð og felst í því að viðhalda skattaívilnun greinarinnar er því ekki til þess fallin að auka vöxt og fjölbreytni í íslensku atvinnulífi. Um þetta er ekki fjallað í stefnunni þótt það komi skýrt fram í stjórnarsáttmálanum að breytt stefnumörkun sé nú sett fram varðandi ferðaþjónustuna. Vert er að huga að þessu í ljósi grunnildis um varfærni.

... og slíkt ekki til þess fallið að auka fjölbreytni í atvinnulífinu

Ólík skattlagning atvinnugreina tengist jafnframt stefnu í menntamálum. Það skýtur skökku við að styðja sérstaklega við ákveðna atvinnuvegi þar sem lítil þörf er fyrir sérmenntað vinnuafli og kallar á að flutt sé inn ófaglært vinnuafli. Samræma þarf stefnumörkun í menntamálum og atvinnuáttmálum í ljósi grunnildis um varfærni.

Hér að framan hefur verið fjallað um að sjálfvirkir sveiflujafnarar séu vel til þess fallnir að dempa sveiflur í hagkerfinu. Sjálfvirkir sveiflujafnarar eru ekki vel til þess fallnir að bregðast við vandamálum er lúta að einstökum atvinnugreinum. Aðrar aðgerðir þurfa að koma til svo hægt sé að taka á þeim vanda sem vöxtur ferðaþjónustunnar hefur haft í för með sér og draga þannig úr sveiflum og jafna samkeppnisstöðu atvinnugreina landsins. Í stjórnarsáttmálanum er boðað að sérstök gjöld verði lögð á ferðaþjónustu og þau komi í stað hækkunar virðisaukaskatts á hana. Að þessu er ekki vikið í fjármálastefnunni og heldur enga greiningu að finna á fyrirhuguðum áhrifum á ferðaþjónustuna og opinber fjármál. Hér er þetta nefnt þar sem ætla má að slíkar fyrirætlanir hafi þjóðhagsleg áhrif.

Í stefnunni er boðað að á tímabilinu 2019-2022 vaxi tekjur hins opinbera að miklu leyti í takti við nafnvöxt VLF og verði að jafnaði svipað hlutfall af VLF og á árinu 2018. Á sama tíma er gert ráð fyrir talsverðum hagvexti. Svipað markmið er sett fram varðandi útgjöldin. Fjármálaráð bendir á að í þessu felst að dregið er úr áhrifum hinnar sjálfvirku sveiflujöfnunar.

Útgjaldastefna

Í umfjöllun um útgjaldastefnu er vikið að því að vöxtur útgjalda hefur verið mikill að undanförmu og ástæður þess raktar. Réttilega er bent á að útgjaldaaukning er í sjálfu sér ekki markmið heldur hvað er gert og hvað ekki.

Vöxtur útgjalda er og verður verulegur

Í síðustu fjármálaáætlun segir að raunvöxtur rammasettra útgjalda milli fjárlaga 2016 og 2017 hafi verið 8,5% en slík aukning á sér ekki hliðstæðu á síðustu áratugum. Í frumvarpi til fjárlaga 2018 er áframhald á þessari miklu útgjaldaaukningu boðað þar sem raunvöxtur er um 8% frá fyrra ári.

Sú ábyrgð að móta stefnu er fetar einstigi milli þess að mæta kröfum samfélagsins og uppfylla þau skilyrði sem lög um opinber fjármál setja hvílir á herðum stjórnvalda. Aukning útgjalda sem jafnframt felur í sér að aðhaldsstigi sé viðhaldið við þensluaðstæður kallar á frekari tekjuöflun eða niðurskurð annarra útgjalda eða blöndu beggja. Það að stjórnvöld geri hvorugt felur í raun í sér að þau velti ábyrgðinni yfir á stjórn peningamála og er líklegt að slíkt muni tefja núverandi vaxtalækkunarferli að öðru óbreyttu.

Í framlagðri fjármálastefnu kemur fram að forgangsröðun verkefna þurfi að byggja á skýrum og vel skilgreindum forsendum. Til að slík forgangsröðun takist vel verður hún m.a. að byggjast á mati á áhrifum ólíkra verkefna á framleiðni og eftirspurn.

Að stofna til varanlegra útgjalda kallar á varanlega tekjuöflun

Þegar stofnað er til varanlegra útgjalda verður að tryggja öflun tekna á móti svo stuðlað sé að sjálfbærni. Um leið þarf að hafa í huga að flest útgjöld hins opinbera eru summa af margfeldi magns og verðs fjölda þátta. Markmið stjórnvalda er ávallt að hámarka það magn sem fæst fyrir útgjöldin, þ.e. auka magn án þess að það hafi áhrif til verðhækkana. Það vill oft brenna við að launaskrið fari af stað í kjölfar útgjaldaaukningar. Heilbrigðismál eru einn þeirra málaflokka þar sem huga þarf að þessu. Það er ekki nóg að velja magn eða útgjaldaupphæð með forgangsröðun, það þarf líka að koma í veg fyrir hækkun verðsins til að tryggja stöðugleika.

Nauðsyn á innviðafjárfestingu vegna niðurskurðar í kjölfar efnahagshrunsins birtist nú í breyttri markmiðasetningu stjórnvalda. Sé slík fjárfesting látin sitja á hakanum er hætt við að það komi á endanum niður á framleiðni og þar með lífskjörum auk sjálfbærni innviða. Um leið krefst hin breytta markmiðasetning þess að hugað sé að stöðugleika. Til skamms tíma hafa öll útgjöld áhrif á eftirspurn en áhrifin eru ólík og arðsöm fjárfesting sem byggir á hagkvæmri forgangsröðun mun til meðallangs tíma auka framleiðni sem aftur dregur úr framleiðsluspennu og styður þannig við stöðugleika að öðru óbreyttu. Forgangsröðun verkefna þarf því að endurspegla arðsemi þeirra.

Áhrif innviðafjárfestinga á framleiðni velta á eðli þeirra

Mikilvægt er að hafa í huga að framleiðni í efnahagslífinu ræður miklu um það hver framleiðsluspennan í hagkerfinu er. Aukin framleiðni dregur úr framleiðsluspennu og þar af leiðandi einnig úr þörfinni á aðhaldi. Framlögð fjármálastefna felur í sér markmið um innviðafjárfestingu sem getur, að öðru óbreyttu, haft áhrif til bættrar framleiðni til lengri tíma lítið. Áhrif ólíkra innviðafjárfestinga á framleiðni eru ekki þau sömu. Fjármálaráð kallar eftir greiningu á framleiðniáhrifum þeirra verkefna sem fyrirhuguð eru, ekki síst í ljósi gagnsæis.

Fjármálaráð benti í álitserð sinni um síðustu fjármálaáætlun á að til þess að mæta þörfum samfélagsins á skilvirkan hátt skuli m.a. styðjast við kostnaðar- og ábatagreiningu þegar kemur að fjárfestingarákvörðunum hins opinbera og fjármögnun þeirra. Erlendis er sú aðferð notuð kerfisbundið t.d. við ákvarðanir

um fjárfestingu í innviðum og við flestar meiriháttar ákvarðanir í opinberum rekstri.² Ábending fjármálaráðs í álitargerð um síðustu fjármálaáætlun að lítið færi fyrir umfjöllun um slíka greiningu þeirra verkefna sem bíða á jafn vel við nú og þá. Arðsemismat væri til þess fallið að auka gagnsæi við ákvarðanatöku, styðja við sjálfbærni og auka framleiðni og framleiðslugetu efnahagslífsins til lengri tíma lítið. Þetta á jafnvel enn frekar við nú en áður með hinni breyttu markmiðasetningu stjórnvalda sem birtist í framlagðri fjármálastefnu.

Í lok umfjöllunar um útgjaldastefnu hins opinbera verður að minnast á umfangshugtakið eins og það birtist í 4.gr. laga um opinber fjármál. Lögin kveða á um að sett sé markmið um umfang. Umfangið í síðustu stefnu birtist í markmiði um hámark útgjalda sem hlutfall af VLF. Nú er kveðið á um 0,6% aukningu á árinu 2018 og að útgjöld skuli stuðla að efnahagslegum stöðugleika eftir það. Seinni hluti hins þriðja tölusetta stefnumiðs felst í raun í grunnildri laganna um stöðugleika og er þannig óþarfur. Fyrri hlutinn setur ekki stefnu um árin eftir 2018. Fjármálaráð hefur áður bent á að ítarleiki í markmiðasetningu geti reynst fjötur um fót. Stefnumið um þróun útgjalda annars vegar og afkomumarkmið hins vegar fela óbeint í sér markmið um þróun tekna vegna skilyrða laganna. Að sama skapi fela afkomu- og tekjumarkmið óbeint í sér ákvæði um þróun útgjalda. Stjórnvöld verða því að velja annan hvorn þessara kosta vilji þau ekki tilgreina skýr stefnumið um tekjur og gjöld.

Afkomutengd fjármálaregla

Fjármálaráði ber að meta hvort fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálareglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 1. tölulið greinarinnar er afkomureglan. Samkvæmt henni skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfyllir afkomureglu laga um opinber fjármál. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að afkomureglan verði uppfyllt.

² Sjá t.d. skýrslur Hagfræðistofnunar: *Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum I* (2005), *Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum II* (2007).

5. Fjármál sveitarfélaga

Það er eitt meginsteff í lögum um opinber fjármál að þau taka jafnt til ríkis sem sveitarfélaga. Þótt í lögnum sé ekki gert ráð fyrir beinni aðkomu sveitarfélaga að undirbúningi og framsetningu fjármálastefnu er skýrt tekið fram að fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við áætlanagerð sveitarfélaga og fjármálaáætlunin skal byggja á fjármálastefnu. Samkvæmt þessu má draga þá ályktun að hendur sveitarfélaga séu bundnar af markmiðum sem þau áttu ekki þátt í að setja sjálf.

Samráð ríkis og sveitarfélaga

Samkvæmt upplýsingum fjármálaráðs hefur samvinna ríkis og sveitarfélaga aukist við gerð fjármálastefnu frá því sem áður var og hefur verið sérstakri samráðsnefnd um opinber fjármál verið komið á fót. Ætla má að þannig sé komin meiri festa í samráðið sem leiðir til þess að verkferlið verði bæði nánara og hnitmiðaðra. Það er ef hinu góða.

*Samvinna ríkis og
sveitarfélaga er orðin
formlegri*

Þá hefur einnig verið á það bent í fyrri álitum fjármálaráðs að sveitarfélög eru í rekstri sínum bundin af þeim fjármálaeðglum sem lög um sveitarfélög setja þeim, þ.e. afkomureglu og skuldareglu. Samkvæmt afkomureglunni mega samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta á hverju þriggja ára tímabili ekki vera hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Þá segir skuldareglan að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta skuli ekki vera hærri en 150% af reglulegum tekjum. Þessar reglur miða við upplýsingar um fjárhag sveitarfélaga eins og þær birtast í reikningum þeirra en ekki samkvæmt hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Nú er verið að vinna skipulega að því að birta fjármálaáætlanir sveitarfélaga samkvæmt hagskýrslustaðli. Slíkt tekur óhjákvæmilega tíma en mun að lokum skila sér í betri stjórn opinberra fjármála, bæði í fjármálastefnu og í þeim fjármálaáætlunum sem fylgja.

Mikilvægt er að hafa í huga að fjármálaeðglur sveitarfélaga eru varúðarreglur fyrir einstök sveitarfélög sem ætlað er að koma í veg fyrir að þau lendi í óyfistíganlegum fjárhagslegum vandræðum. Lög um sveitarfélög ríma illa við lög um opinber fjármál. Þau hafa ekki hagstjórnarleg markmið og eru ekki grunnildamiðuð. Samanburður á markmiðum um afkomu sveitarfélaga fyrir árið 2017 í fyrri fjármálastefnu og síðustu fjármálaáætlun leiðir í ljós að afkomumarkmið í stefnunni héldu ekki. Þetta gefur tilefni til að huga að því hvort og hvernig megi tengja lög um sveitarfélög og lög um opinber fjármál þannig að samspil þeirra sé tryggt.

Afcoma og óvissa

Viðsnúningur hefur orðið í fjármálum margra sveitarfélaga á síðustu árum, ekki sist eftir að ofangreindar fjármálaeðglur voru settar í lög um sveitarfélög. Árið 2017 er búist við að heildarafcoma sveitarfélaganna verði í járnnum og gangi hagspá eftir er búist við að tekjur þeirra muni aukast enn frekar. Í framlagðri fjármálastefnu er sett fram það markmið að heildarafcoma sveitarfélaganna verði jákvæð um 0,2% af VLF út tímabil stefnunnar. Það er í samræmi við tillögu samráðsnefndar um opinber fjármál. Engu að síður er ljóst að frekari vinna þarf að eiga sér stað til að treysta grunn stefnumörkunarinnar. Í því sambandi má líta sérstaklega til þeirrar óvissu sem ríkir, ekki sist um framvindu kjarasamninga á næstu árum. Launakostnaður vegur þungt í útgjöldum sveitarfélaga og þótt tekjur sveitarfélaga aukist við hækkandi tekjur í þjóðfélaginu geta aukin launaútgjöld vegna taxtahækkana að einhverju leyti breytt forsendum varðandi hvað raunhæft getur talist varðandi afkomu í rekstri sveitarfélaga á næstu árum.

*Fjármálaeðglur
sveitarfélaga
eru varúðarreglur
en hafa ekki
hagstjórnarleg markmið*

*Sveitarfélög standa undir
hluta fjárfestinga í
innviðum*

Í framlagðri fjármálastefnu er bent á að stjórnvöld hyggjast ráðast í viðhald og fjárfestingar í innviðum. Í þessu sambandi er rétt að minna á að sveitarfélögin standa einnig undir hluta fjárfestinga í innviðum, s.s. í gatna- og veitukerfi. Við mat á uppsafnaðri fjárfestingaþörf þarf því jafnt að líta til sveitarfélaganna sem ríkisins. Hér er mikilvægt að skilja á milli viðhalds og fjárfestinga innviða sem bæta framleiðni í hagkerfinu og annarra framkvæmda, sem að öðru óbreyttu mættu bíða til að koma í veg fyrir frekari þenslu. Forgangsröðun hvað varðar fjárfestingar í innviðum ætti að skoðast heildrænt, þ.e. bæði hjá ríki og sveitarfélögum og ráðast af umfangi og eðli ólíkra framkvæmda, frekar en eftir því á hvoru stjórnvaldsstiginu fjárfestingarnar liggja.

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

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

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

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Þegar síðasta fjármálaáætlun var unnin lá fyrir að þær aðgerðir sem farið var í varðandi uppgjör lífeyrissjóðsskuldbindinga ríkis og sveitarfélaga í lok árs 2016, myndi leiða til skuldaaukningar hjá sveitarfélögum. Líklegt þótti þá að um 70 ma.kr. skuldbindingu væri að ræða sem þyrfti að greiða eða skuldfæra. Óljóst var nákvæmlega hver fjárhæðin yrði. Í framlagðri fjármálastefnu er gert ráð fyrir að um 45 ma.kr. verði skuldfærðir og það sem á vantar verði greitt. Þessi skuldfærsla er helsta ástæða þess að opinberar skuldir aukast og að skuldahlutfalli því sem fjármálaepla kveður á um, næst ári síðar en miðað var að í fyrri stefnu.

*Uppgjör
lífeyrisskuldbindinga
hliðrar áætlunum
um skuldaþróun*

6. Skulda- og eignamarkmið

Í framlagðri fjármálastefnu er að finna tölusett stefnumið um skuldamarkmið hins opinbera og hvenær því skuli náð. Sú breyting hefur orðið frá fyrri stefnu að markmiði um 30% skuldahlutfall verður náð ári síðar. Í fyrri fjármálastefnu var auk þess tölusett stefnumið um að öllu óreglulegu og einstreymis fjárstreymi í ríkissjóð yrði varið til lækkunar skulda og lífeyrisskuldbindinga. Þetta stefnumið er ekki að finna í framlagðri stefnu. Í greinargerðinni segir þó að mikilvægt sé að óreglulegum tekjum á borð við arðgreiðslur og söluhagnað af eignum ásamt afkomubata vegna lækkunar skulda verði varið til niðurgreiðslu skulda. Hér virðist því ekki mikil breyting frá fyrri stefnu. Vissulega felur það þó í sér áherslumun að ekki er um að ræða eitt af tölusettum stefnumiðum stefnunnar eins og fyrr var heldur markmiðið einungis almennt orðað í greinargerð. Brottfall tölusetts stefnumiðs fyrri fjármálastefnu felur því í sér veikari skuldbindingu en áður. Þessu til viðbótar er ekki lengur að finna í fyrsta tölusetta stefnumiði að jákvæðri afkomu verði varið til niðurgreiðslu skulda líkt og var að finna í síðustu fjármálastefnu. Jákvæð afkoma minnkar hreina skuldastöðu og hægt er að auka við peningalega eign eða greiða niður skuldir með henni. Þá er jafn óljóst og áður hvaðan fjárstreymið til niðurgreiðslu skuldanna á að koma og samsetning þess. Einnig er rétt að minna á að mælt er fyrir um ráðstöfun stöðugleikaframlaga slitabúanna í sérstökum lögum.

*Brottfall tölusetts
stefnumiðs um ráðstöfun
einskiptis fjárstreymis
felur í sér veikari
skuldbindingu*

Skuldir hins opinbera

Í framlagðri fjármálastefnu er birt tafla með tölulegum markmiðum um þróun hlutfalls skulda hins opinbera af VLF. Gert er ráð fyrir að skuldahlutfall A-hluta lækki úr 38% í árslok 2017 í 25% árið 2022 og verði komnar undir hámarksviðmið fjármálaeaglnnar árið 2020. Þar af ættu skuldir A-hluta ríkissjóðs að lækka um 11 prósentustig en skuldir sveitarfélaganna um 2 prósentustig. Hér er um að ræða heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum í samræmi við skilgreiningu laganna. Þegar litið er til hins opinbera í heild er áætlað að skuldahlutfallið lækki úr tæplega 60% af VLF í árslok 2017 í 45% í árslok 2022. Það svarar til þess að skuldahlutfall opinberra aðila í heild lækki um fjórðung.

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

| Hlutfall af vergri landsframleiðslu, % | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Hlið opinbera, A-hluti | | | | | |
| Skuldir* | 33,8 (34) | 31,0 (30) | 28,5 (28) | 27,3 (27) | 25,0 (26) |
| þar af ríkissjóður, A-hluta | 27,5 (28) | 25,0 (24) | 23,0 (23) | 22,0 (22) | 20,0 (21) |
| þar af sveitarfélög, A-hluta | 6,3 (5,8) | 6,0 (5,5) | 5,5 (5,2) | 5,3 (5,0) | 5,0 (5,0) |
| Opinberir aðilar í heild | | | | | |
| Skuldir* | 59,8 (55) | 55,0 (50) | 50,5 (47) | 48,3 (45) | 45,0 (43) |
| þar af hlið opinbera, A-hluta | 33,8 (34) | 31,0 (30) | 28,5 (28) | 27,3 (27) | 25,0 (26) |
| þar af fyrirt. hins opinbera | 26,0 (21) | 24,0 (20) | 22,0 (19) | 21,0 (18) | 20,0 (17) |

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

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Stefnumiði um skuldir hins opinbera verður ekki náð með jákvæðri afkomu eingöngu. Jafnframt er áætlað að skuldahlutfallið muni lækka með auknum vexti landsframleiðslunnar og með því að söluandvirði eigna verði varið til

*Stefnumiði um skuldir
verður ekki náð
með jákvæðri afkomu
eingöngu*

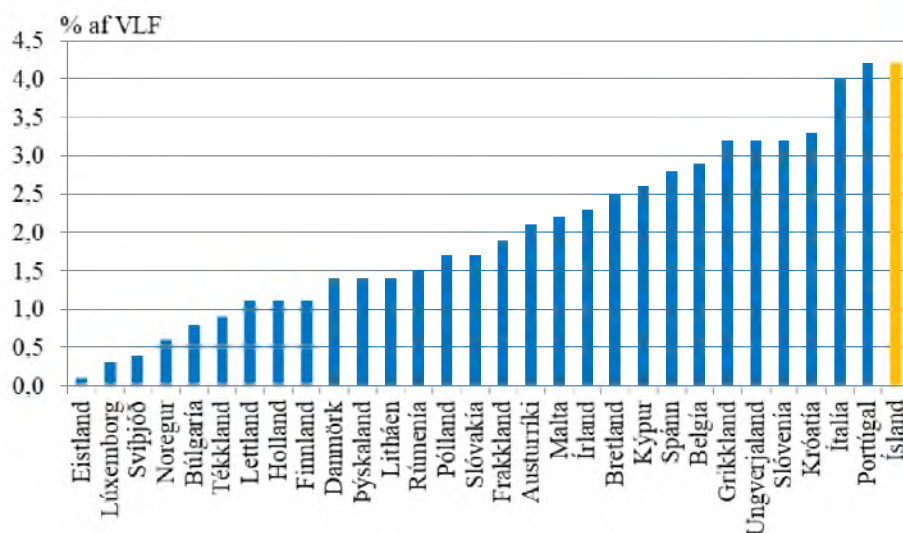
uppgreiðslu skulda. Hægt er að sundurliða gróflega þessa lækkun skuldahlutfallsins í A-hluta miðað við framlag þeirra þriggja þátta sem ætlað er að muni ráða þessari þróun. Skuldahlutfallið þ.e. hlutfall skulda af VLF er samkvæmt stefnumiði ætlað að lækka um þriðjung á tímabilinu, þ.e. fer úr 38% í 25%. Áætlaður vöxtur VLF á tímabili stefnunnar er 14% sem felur í sér áætlun um hvernig nefnarinn, þ.e. VLF, þróast. Samkvæmt þessu mun teljarinn, þ.e. skuldir, einnig lækka um tæp 25% sem er samanlagt framlag afkomu og óreglulegra tekna. Þar sem þessir þættir eru talsverðri óvissu háðir á það sama við um þróun skuldalækkunar.

Stór liður í fyrirhugaðri skuldalækkun er ekki skilgreindur nægilega ítarlega

Í greinargerð fjármálastefnunnar kemur fram að 140 ma.kr. fjárinnstreymi í ríkissjóð af óreglulegum tekjum sé forsenda markmiða um skuldalækkun. Það er slæmt að svo stór liður sé jafn óskilgreindur í greinargerð stefnunnar og raun ber vitni. Í þessu sambandi ber að nefna að Bankasýslan hefur sent frá sér minnisblað um arðgreiðslugetu banka sem hún fer með eignarhlut í og áréttar að mikilvægt sé að setja ákveðna fyrirvara, sem gætu haft áhrif til lækkunar á útgreiðslum eigin fjár.³ Fjármálaráð kallar eftir sundurgreiningu á því hvaðan óreglulegar tekjur, arðgreiðslur og/eða eignasala sem gert er ráð fyrir komi, þannig að leggja megi mat á skuldalækkunaráform stjórnvalda og rýna þau m.t.t. grunngilda.

Fjármálaráð greindi frá því í álitgerð sinni um síðustu fjármálastefnu að það gerði ráð fyrir að í fjármálaáætlun yrði greint frá hvernig og hvenær afrakstri af sölu eigna og óreglulegum arðgreiðslum verði ráðstafað til greiðslu skulda. Sú varð ekki raunin en fjármálaráð bindur vonir við að úr þessu verði bætt í komandi fjármálaáætlun.

Mynd 3: Vaxtakostnaður hins opinbera í Evrópusambandsríkjunum og Íslandi 2016



Í alþjóðlegum samanburði er vaxtakostnaður hár...

Heimild: Eurostat.

Áberandi er hve íþyngjandi vaxtakostnaður hins opinbera á Íslandi er í samanburði við önnur lönd eins og sjá má á mynd 3. Þó skuldir hins opinbera hér á landi séu vel undir meðaltali í alþjóðlegum samanburði þá er vaxtakostnaður hár sem skýrist af óhagstæðari lánakjörum en öðrum bjóðast.

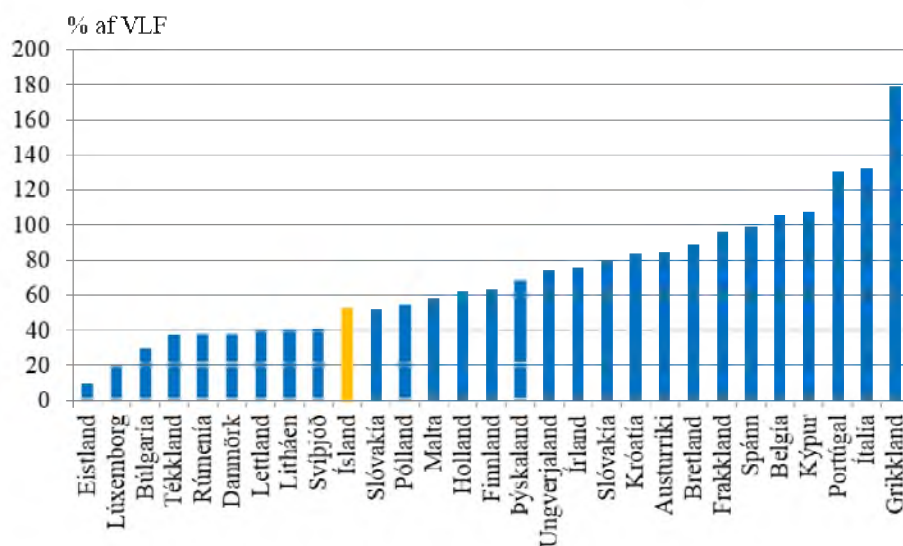
³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1138bd53-b97c-11e7-9420-005056bc530c>

Vaxtakostnaður sem hlutfall af tekjum hins opinbera er t.d. um fjórfalt hærra á Íslandi en í Finnlandi á meðan skuldahlutfallið er fimmtungi hærra í Finnlandi, eins og sést á myndum 3 og 4. Ef niðurgreiðsla skulda heldur áfram eins og stefnumið gera ráð fyrir mun lánshæfi íslenska ríkisins batna og leiða til bættra vaxtakjara fyrir hið opinbera að öðru óbreyttu. Niðurgreiðsla skulda leiðir því ekki einungis til þess að heildarkostnaðurinn minnkar, kjörin batna líka. Bætt kjör leiða til þess að ekki er einvörðungu hægt að draga úr vaxtabyrði með frekari niðurgreiðslu lána heldur einnig með endurfjármögnun skulda á sama tíma og gætt er að hæfilegri blöndu innlendrar og erlendrar fjármögnunar.

Í greinargerð með framlagðri fjármálastefnu er afkomubati sem leiðir af lækkun skulda flokkaður sem óreglulegar tekjur þó um varanlega lækkun útgjalda sé að ræða. Ráðstöfun hans til varanlegra útgjalda kemur ekki niður á sjálfbærni. Þó ber að benda á að ef bættum fjármagnsjöfnuði er beint í frumjöfnuð dregur það úr aðhaldsstiginu. Sé bættum fjármagnsjöfnuði ráðstafað til fjárfestingar veldur hann þenslu til skamms tíma en áhrifin til meðallangs tíma velta á þeim fjárfestingum sem honum verður varið til. Samkvæmt þessu mun lækkun vaxtakostnaðar sem varið er til verkefna sem stuðla að framleiðniaukningu til meðallangs tíma draga úr framleiðsluspennu og styðja þar með við stöðugleika. Bættur fjármagnsjöfnuður sem beint er í frumjöfnuðinn eykur ekki sjálfkrafa framleiðslugetu efnahagslífsins og veldur þenslu til meðallangs tíma aukist framleiðslugetan ekki.

Mynd 4: Heildarskuldir hins opinbera í Evrópusambandsríkjum og á Íslandi 2016

... en skuldahlutfallið lágt



Heimild: Eurostat.

Sjálfbærni skulda er ekki áhyggjuefni um þessar mundir

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

Grunngildið sjálfbærni er opið fremur en afmarkað í lögnum um opinber fjármál. Í lögnum segir að hugtakið feli í sér að hið opinbera geti ávallt staðið undir vaxtabyrði skuldbindinga sinna og að ekki séu lagðar ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Ósanngjarnar byrðar er gildishlaðið hugtak og kallar á frekari skoðun í framtíðinni. Þá segir í greinargerðinni um grunngildið að það feli í sér að hver kynslóð lifi ekki á kostnað annarra kynslóða.

Þá er mikilvægt að huga að sampili skulda- og eignahliðar efnahagsreiknings hins opinbera í heild. Áhersla á skuldalækkun má ekki valda rýrnun gæða eigna. Samkvæmt fjármálastefnunni verður ráðist í innviðaupbyggingu og viðhald eigna. Í henni er þó ekki skýrt hvemig þeirri innviðaupbyggingu verður háttáð og því ekki hægt að meta hvort þær fjárfestingar séu fullnægjandi til að koma í veg fyrir rýrnun eigna. Grunngildið um sjálfbærni kallar á að slík greining sé framkvæmd.

Um þessar mundir snýst stefnumörkunin um niðurgreiðslu skulda. Það þjónar grunngildunum og fjármálaþingunum vel. Spurningunni um hvað telst ákjósanleg skuldsetning hefur þó ekki verið svarað. Horfa verður til skuldsetningar í ljósi þeirra verkefna sem skuldirnar eru notaðar til að fjármagna. Skuldsetning telst þannig skynsamleg ef arðsemi hennar stendur undir fyrirhuguðu verkefni þ.e. er meiri en kostnaður vegna fjármögnunar og eykur þar með verðmæti í samfélaginu. Í þessu samhengi er vísað til fyrri umfjöllunar um arðsemismat verkefna.

*Skuldsetning er
skynsamleg ef
arðsemi fjárfestingar
er nægileg*

Langtímaskuldbindingar

Í fyrri álitum sínum hefur fjármálaráð fjallað um þörf á stefnu varðandi lífeyrisskuldbindingar og að óvissa ríki um það hvemig beri að túlka muninn á skuldum og langtímaskuldbindingum. Fjármálaráð telur að í langtímaskuldbindingum felist skuldbindingar sem eru umfram þær sem skilgreining skulda í lögnum kveða á um, t.d. lífeyrisskuldbindingar. Því felist í ákvæðinu krafa um að sett sé fram stefna um þróun slíkra langtímaskuldbindinga.

Ánægjulegt er að sjá að staða á A og B deildum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur batnað verulega. Þá er uppgjör vegna skuldbindinga lífeyrissjóðsins Brúar einnig gagnlegt skref í þá átt að skýra stöðu langtímaskuldbindinga með tilliti til skuldastöðu hins opinbera.

Eignir hins opinbera

Í fjármálastefnunni eru ekki birtar upplýsingar eða sett fram töluleg markmið varðandi þróun eigna ríkis og sveitarfélaga eins og mælt er fyrir um í lögnum. Í bráðabirgðaákvæðum laganna segir að reikningsárið 2017 verði fyrsta árið þar sem ríkisreikningur verður birtur samkvæmt IPSAS reikningsskilastaðli.⁴ Það felur í sér að stofnefnahagsreikningar skulu færðir frá ársbyrjun 2017. Fjármálaráðherra hefur lagt fram tillögu til þingsályktunar um gerð stofnefnahagsreikninga fyrir ríkissjóð í heild og einstaka ríkisaðila í A-hluta. Samkvæmt þingsályktunartillögunni mun það taka 3 ár að innleiða að fullu nýjan reikningsskilastaðal. Ríkisreikningur ársins 2019 verður fyrsti reikningurinn sem verður að fullu samkvæmt breyttum reikningsskilastaðli. Á innleiðingartímanum verði gerð grein fyrir breytingum hvers árs í sérstakri umfjöllun í ríkisreikningi fyrir hvert ár á innleiðingartímanum.

⁴ IPSAS stendur fyrir International Public Sector Accounting Standard sem byggist á svokölluðum IFRS (International Financial Reporting Standard) reikningsskilastaðli.

Fyrst þegar stofnefnahagsreikningur samkvæmt nýjum reikningssskilastaðli liggur fyrir munu vera til upplýsingar um eignir ríkisins og þar með unnt að uppfylla skilyrði laganna um framsetningu markmiða varðandi þróun eigna. Það mun gefa færi á að rýna ástand eigna hins opinbera með sjálfbærni í huga. Fjárfestingar skiptast almennt í tvennt, nýfjárfestingu og viðhald. Til að unnt verði að staðfesta að umfang og þróun eigna hins opinbera uppfylli skilyrði grunngildis um sjálfbærni þarf að sýna fram á að viðhaldi sé sinnt þannig að gæði eignanna rými ekki. Enn fremur þarf nýfjárfesting að haldast í hendur við vöxt og þróun efnahagslífsins. Það verður verkefni stjórnvalda að gera grein fyrir áformum sínum varðandi umfang og þróun eigna í komandi fjármálastefnum og -áætlunum með ítarlegri hætti en gert hefur verið hingað til.

Fyrirtæki í opinberri eigu

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálastefna ekki einungis innihalda markmið um A-hluta hins opinbera heldur einnig stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild til eigi skemmri tíma en fimm ára. Þá skal gerð grein fyrir áhrifum markmiðanna í hagstjórnarlegu tilliti. Frá því lög um opinber fjármál tóku gildi hefur verið unnið að uppbyggingu þeirra innviða sem nauðsynlegir eru til að framfylgja lögnum. Þegar kemur að uppfyllingu laganna varðandi fyrirtæki í eigu hins opinbera hefur upplýsingaöflun batnað og unnið er að fjárhagslíkani til að meta afkomu og áætlanir sveitarfélaga og fyrirtækja í opinberri eigu.

Töluleg markmið um afkomu og skuldir fyrirtækja í opinberri eigu eru sett fram í töflu en greiningu á efnahagslegum áhrifum af starfsemi þeirra er ekki að finna í stefnunni. Þá kemur ekkert fram um umfang eða þróun eigna fyrirtækjanna.

Tafla 5: Samanburður á fjármálastefnu 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

| Hlutfall af vergri landsframleiðslu, % | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Heildarafkoma fyrirt. hins opinbera | 1,5 (0,0) | 1,8 (0,5) | 1,9 (1,0) | 2,0 (1,0) | 2,0 (1,0) |
| Skuldir fyrirtækja hins opinbera | 26,0 (21) | 24,0 (20) | 22,0 (19) | 21,0 (18) | 20,0 (17) |

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

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í fjármálastefnunni er fjallað um að umtalsverður afgangur verði á afkomu hins opinbera í heild eða um 3% af VLF öll árin og að þessi afgangur sé til þess fallinn að hægja á fremur en ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt. Af þessu má draga þá ályktun að rekstur fyrirtækja í eigu opinberra aðila gegni sambærilegu sveiflujöfnunarhlutverki og A-hluti hins opinbera. Það er ekki rétt. Afkomu þeirra opinberu fyrirtækja, sem starfa á viðskiptalegum forsendum fremur en hagstjórnarlegum, á almennt ekki að jafna við sveifluleiðréttingarhlutverk hins opinbera í A-hluta. Stjórnvöld geta alla jafna ekki varpað ábyrgð á hagstjórnarlegu hlutverki A-hluta yfir á fyrirtæki í opinberri eigu.

Í síðustu fjármálastefnu var komið inn á nauðsyn á samhæfðri og heildstæðri stefnu í fjármálum hins opinbera og opinberra aðila sem leitast við að tryggja að umsvif fyrirtækja í opinberri eigu vinni með en ekki gegn settum hagstjórnarmarkmiðum. Eðli og tilgangur fyrirtækja í eigu hins opinbera er margbreytilegur og huga þarf að því. Mikilvægt er að stefnumörkun opinberra fyrirtækja verði útfærð þannig að ábyrgðinni á sveiflujöfnun í opinberum fjármálum verði ekki varpað yfir á fyrirtækin þannig að það dragi úr getu þeirra til sjálfbærs og hagkvæms rekstrar. Gæta þarf að varfærni í arðgreiðslustefnu og

Upplýsingaöflun hefur batnað og unnið er að fjárhagslíkani

Varasamt er að varpa sveiflujöfnunarhlutverki yfir á opinber fyrirtæki

huga að festu í rekstrarumhverfi þeirra. Með öðrum orðum þarf að tryggja að skammtímasjónarmið stjórnvalda geti ekki skaðað langtímahagsmuni. Fjármálaráð telur mikilvægt í þessu tilliti að fyrir liggi hvernig stefnumörkuninni sem varðar fyrirtæki í opinberri eigu er háttað, ekki síst í ljósi grunngilda um sjálfbærni, varfærni og gagnsæi. Eðlilegt er að tekið sé á þessum atriðum í eigendastefnum með skýrum hætti.

Skuldaregla og skuldalækkunarregla

Fjármálaráði ber að meta, samkvæmt lögum um opinber fjármál, hvort fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálaeðlum eins og þær birtast í 7. gr. laganna.

Í 2. tölulið 7. gr. er skuldareglan. Samkvæmt henni skulu heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, vera lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Fjármálaráð bendir á að skuldahlutfall A-hluta hins opinbera verður yfir settu marki á fyrri hluta gildistíma fjármálastefnunnar og fer undir 30% viðmiðið á árinu 2020 samkvæmt stefnunni. Fjármálastefnan mun því uppfylla skuldaregluna frá árinu 2020.

Í 3. tölulið 7. gr. er skuldalækkunarreglan. Séu kuldir meiri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári. Fjármálaráð staðfestir að árleg skuldalækkun á fyrri hluta gildistíma fjármálastefnunnar, þegar skuldahlutfallið er yfir 30% viðmiði skuldareglunnar, er það mikil að fjármálastefnan uppfyllir skuldalækkunarregluna.

Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.

Helstu ábendingar

Álitsgerð fjármálaráðs á framlagðri fjármálastefnu tekur á ýmsum þáttum. Hér er ekki að finna niðurstöður heldur einungis stiklað á stóru um helstu ábendingar ráðsins. Fleiri ábendingar er að finna í einstökum köflum hér að framan.

Stjórnvöldum ber að meta áhrif stefnumörkunar á efnahagslífið. Í ljósi gagnsæis og annarra grunnilda telur fjármálaráð mikilvægt að þau pólitísku stefnumið ríkisstjórnar sem hafa þjóðhagsleg áhrif birtist með skýrum hætti í fjármálastefnu.

Huga þarf að samspili spágerðar og ferlis stefnumörkunar. Ef vel ætti að vera þyrfti að uppfæra efnahagsspár með tilliti til fyrirhugaðrar stefnumörkunar.

Núverandi fyrirkomulag stefnumótunar getur sett stjórnvöld í spennitreyju eigin stefnu, sérstaklega þegar lengra líður á tímabil hennar. Af þeim sökum telur fjármálaráð að huga mætti að breytingum á framsetningu stefnumiða frá því sem nú er um leið og haldið er í ramma, skilyrði og anda laga um opinber fjármál.

Það er áhyggjuefni að einsleitni gæti hvað varðar þjóðhagslíkön þau sem notast er við hér á landi. Þetta leiðir til þess að spár eru svipuðum eiginleikum gæddar sem aftur leiðir til einsleitar umræðu og eykur hættu á að allir geri sömu mistök við spágerðina. Þau líkön sem notast er við eru ekki hönnuð með stjórn opinberra fjármála í huga. Smíða þyrfti sérstök þjóðhagslíkön til að nota við stefnumörkun í opinberum fjármálum.

Enn kallar fjármálaráð eftir því að byggt sé á hagsveifluleiðréttri afkomu hins opinbera til að meta aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma. Slíkt er nauðsynlegt í ljósi grunnildis um stöðugleika.

Í fyrirliggjandi þjóðhagsspá er gert ráð fyrir mjúkri lendingu hagkerfisins, en mjúkar lendingar eru undantekning frekar en regla í íslensku efnahagslífi. Kerfisbundin notkun sviðsmyndagreininga myndi auka trúverðugleika stefnumörkunarinnar og auðvelda rýni hennar í ljósi grunnilda.

Stefnumið um afgang af rekstri hins opinbera 2018 og síðari ár, dregst nú saman frá fyrri fjármálastefnu í samræmi við spár um minni hagvöxt og breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar. Birta þyrfti hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð til að hægt væri að meta aðhaldsstig hins opinbera.

Framlögð fjármálastefna boðar auknar fjárfestingar í innviðum. Leiði þær fjárfestingar til aukinnar framleiðni í hagkerfinu draga þær einnig úr framleiðsluspennu og minnka þörfina á aðhaldi til lengri tíma, að öðru óbreyttu.

Mikilvægt er að fram fari greining á framleiðniáhrifum þeirrar innviðafjárfestingar sem fyrirhuguð er til að styðja við hagstjórminna og forgangsröðun verkefna. Við forgangsröðunina er jafnframt mikilvægt að huga að arðsemi.

Hvað varðar hagkvæma uppbyggingu og viðhald innviða er rétt að hafa í huga að mikilvægur hluti þeirra liggur á herðum sveitarfélaga. Það kallar á samráð ríkis og sveitarfélaga þegar ákveða skal forgangsröðun verkefna.

Í stefnunni er boðað að á tímabilinu 2019-2022 vaxi tekjur hins opinbera að miklu leyti í takti við nafnvöxt VLF og verði að jafnaði svipað hlutfall af VLF og á árinu 2018. Á sama tíma er gert ráð fyrir talsverðum hagvexti. Svipað markmið er sett fram varðandi útgjöldin. Fjármálaráð bendir á að í þessu felst að dregið er úr áhrifum hinnar sjálfvirku sveiflujöfnunar.

Sjálfvirkir sveiflujafnarar eru ekki vel til þess fallnir að bregðast við vandamálum er lúta að einstökum atvinnugreinum. Mikilvægt er að jafna samkeppnisstöðu atvinnugreina í stað þess að beita sérstökum ívilnunum.

Stjórnvöld boða framhald útgjaldaaukningar, sem á sér ekki hliðstæðu á síðustu áratugum. Aukning útgjalda sem jafnframt felur í sér að aðhaldsstigi sé viðhaldið við þensluaðstæður kallar á frekari tekjuöflun eða niðurskurð annarra útgjalda eða blöndu beggja. Ef stjórnvöld gera hvorugt felur það í raun í sér að þau velta ábyrgðinni yfir á stjórn peningamála, að öðru óbreyttu.

Stefnumiði um lækkun skulda hins opinbera verður ekki eingöngu náð með jákvæðri afkomu. Í framlagðri fjármálastefnu er gert ráð fyrir töluverðu fjárstreymi vegna óreglulegra tekna til lækkunar skulda. Óljóst er hvaðan þetta fjárstreymi á að koma og hver samsetning þess er. Í ljósi gagnsæis kallar fjármálaráð eftir ítarlegri upplýsingum og greiningu í næstu fjármálaáætlun.

Varasamt er að varpa sveiflujöfnunarhlutverki yfir á opinber fyrirtæki og láta þannig skammtímasjónarmið ganga gegn langtímahagsmunum þegar ákvarðanir eru teknar um afkomu fyrirtækja í opinberri eigu.

Þær kröfur sem gerðar eru til fjármála sveitarfélaga í sveitarfélagalögum eru varúðarreglur frekar en að þær beinist að hagstjórn. Huga mætti að því hvort og hvernig tengja megi betur lög um opinber fjármál og lög um sveitarfélög.