

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: fjárlaganefnd Alþingis
Sendandi: fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 31.05.2018
Málsnúmer: FJR18010096
Bréfalykill: 3.5

Efni: Samantekt um álitserð fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2019-2023

Almennt

Í samræmi við 5. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 á Alþingi í byrjun apríl sl. Sú áætlun byggir á fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2018-2022 og skilyrðum hennar sem Alþingi samþykkti í 22. mars sl.

Samkvæmt 13. gr. laganna starfar sjálfstætt fjármálaráð, sem skipað er þremur óvilhöllum sérfræðingum og þremur til vara. Hlutverk ráðsins er einkum að meta hvort fimm ára fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum og tölulegu fjármálaeðlum sem kveðið er á um í lögnum. Álit ráðsins skal birt opinberlega og skal berast Alþingi eigi síðar en tveimur vikum eftir að stefnan og áætlunin er lögð fram. Álit ráðsins vegna fjármálaáætlunarinnar var send formanni fjárlaganefndar innan tilskilins frests, eða þann 18. apríl sl.

Álit fjármálaráðs á fjármálaáætlun 2019-2023

Í álit fjármálaráðs er gengið út frá þessu lögmælda fyrirkomulagi og framsetningu á stefnumörkuninni. Umfjöllunin beinist því einkum að álitaefnum varðandi hagræn áhrif fjármálaáætlunarinnar og samræmi hennar við grunngildi og fjármálaeðlur laganna. Í meðfylgjandi samantekt í fylgiskjali eru dregnar fram helstu ábendingar og önnur efnisatriði sem koma fram í álit fjármálaráðs í þeirri röð sem þau koma fyrir í köflum álitsins.

Þegar allt er lagt saman felur álit fjármálaráðs ekki í sér áfelligsdóm um fjármálaáætlunina í heild eða einstaka þætti hennar. Vissulega koma fram ýmsar ábendingar um þætti sem betur mættu fara í gerð og framsetningu hennar og einnig viðvaranir um mikinn útgjaldavöxt og slaknandi aðhaldsstig opinberra fjármála þar sem byggt sé á bjartsýnum efnahagsspám um áframhaldandi hagvöxt næstu fimm árin.

Að stórum hluta er um að ræða ábendingar sem hafa komið fram í fyrri álitum ráðsins og hefur þegar verið farið yfir í umræðum um opinber fjármál. Í þessu sambandi er ástæða til að minna á að í kjölfar ábendinga í fyrri álitum ráðsins tók ráðuneytið þær til úrvinnslu og útbjó úrbótaáætlun með tilteknum aðgerðum sem skrifstofum, vinnuhópum eða viðeigandi sérfræðingum var falið að hrinda í framkvæmd. Sum af þessum verkefnum hafa þegar verið leidd til lykta en mörg þeirra hafa raskast og tafist frá því sem áformað var, en verkáætlunin er enn í fullu gildi og verður henni áfram fylgt eftir eins hratt og kostur er. Þá er rétt að vekja athygli á því

að í álitinu er einnig vikið að þáttum þar sem vinnubrögð hafi verið bætt og gagnsæi verið aukið.

Í stuttu máli eru meginniðurstöður ráðsins eftirfarandi en að öðru leyti er vísað í meðfylgjandi samantekt:

1. Ráðið staðfestir að áætlunin uppfylli tölulegar fjármálareglur laga um opinber fjármál, þ.e. afkomureglu, reglu um hámark skulda og skuldalækkunarreglu. Ráðið tekur þó fram að í því felist ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið gangi eftir.
2. Ráðið ítrekar að bæta þurfi samspil þjóðhagsspar, fjármálastefnu og áætlanagerðar þannig að þjóðhagsspáin innifeli stefnumörkun stjórnvalda.
3. Ráðið telur að meiri sveigjanleiki í framsetningu tölusettra stefnumiða væri til bóta.
4. Ráðið nefnir mikilvægi þess að gerðar séu sviðsmyndir og næmnigreiningar varðandi ýmsa þætti áætlunarinnar.
5. Ráðið bendir á að afkoma hins opinbera sé í járnum nær allt tímabilið og við gólf fjármálastefnunnar. Þannig megi lítið út af bregða til að afkoman fari undir þau stefnumið sem stjórnvöld hafa sett sér.
6. Ráðið gagnrýnir boðaðan áframhaldandi útgjaldavöxt í framhaldi af verulegri útgjaldaaukningu á undanförunum árum. Á sama tíma sé verið að veikja tekjuhliðina og þar af leiðandi minnki aðhald opinberra fjármála.
7. Ráðið telur mikilvægt að hagsveifluleiðrétt afkoma verði höfð til hliðsjónar við mat á raunverulegu aðhaldsstigi opinberra fjármála.



Samantekt á efnisatriðum í álitserð fjármálaráðs um fjármálaáætlun 2019-2023

1. Umgjörð
2. Verklag og framsetning

Lýsing	Úr álitu fjármálaráðs	Athugasemdir/viðbrögð FJR
Framfylgd grunngilda laga um opinber fjármál og stefnumótun málefnasviða	Ráðið bendir á að grunngildamiðuð vinnubrögð þurfi bæði að birtast í orði og verki í stefnumörkuninni og vísar þar til að bæði þurfi að vísa til grunngildanna í áætluninni og að stefnumið uppfylli grunngildin og séu mörkuð af þeim. Ráðið bendir á að í þessari fjármálaáætlun sé greinilegt að grunngildin hafi verið höfð að leiðarljósi í ríkari mæli en áður og væntir þess að verklagið batni enn frekar þegar fram líði stundir.	Farið hefur fram greining á nauðsynlegum úrbótum til að gera áætlanagerðina grunngildamiðaðri og þessi fjármálaáætlun ber þess merki, bæði almenna greinargerðin og stefnumótun málefnasviða og málaflokka. Þá hefur farið fram skilgreining á hlutverki grunngilda í skilningi fjármálaeigna og samhengi grunngilda við tímalengd áætlanagerðar. Áfram verður unnið að tölulegri skilgreiningu á grunngildunum.
Almenn framsetning áætlunarinnar.	Ráðið bendir á að framsetning áætlunarinnar sé ítarlegri en áður og verklagið betra. Hins vegar þurfi að vanda samræmi milli texta og tölulegra upplýsinga í myndum og töflum.	Áfram verður unnið að því að bæta framsetningu komandi áætlana og samræmi milli texta og tölulegra upplýsinga verður haft í huga í þeirri vinnu.
Samhengi milli fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.	Ráðið bendir á að mikilvægt sé að tryggja samfellu milli samþykkrar fjármálastefnu og þess sem birtist í fjármálaáætlun. Í þessu sambandi er bent á að stefnan tiltaki gólf afkomu og þök skulda og að í áætluninni þurfi að vera skýrt hvort og hvernig hún styðji við þessi stefnumið.	
Grunndæmi opinberra fjármála.	Ráðið bendir á að mikilvægt sé að allir aðilar sem vinni með grunndæmi opinberra fjármála skilji uppbyggingu þess, þ.e. hvernig það er fengið og hvernig viðbótarútgjöld eru samsett sem viðbót við grunninn.	
Innleiðing laga um opinber fjármál.	Nú þegar fyrirhugað er að ljúka formlega innleiðingu á lögum um opinber fjármál í sumar er mikilvægt að hugað sé að því hvernig til hafi tekist.	Þessi vinna er þegar hafin og í júní verður haldinn fundur með lykilaðilum þar sem farið verður yfir hvernig til hefur tekist við innleiðingu á lögnum. Þá

		er fyrirhugað að ráðast í endurmat á lögnum á árinu 2019.
Þróun og uppbygging þjóðhagslíkans.	Ráðið bendir á að það sé til mikilla bóta að komin sé á aukin festa hvað varðar vinnulag og samspil spágerðar og stefnumörkunar en að tryggja þurfi að samvinna aðila þróist áfram. Hér er bent á að mæta þurfi aðgreindum þörfum fyrir samspil spágerðar og fjármálastefnu annars vegar og spágerðar og fjármálaáætlunar hins vegar.	Sjá svar við spurningu í kafla 3.
Hagsveifluleiðrétt afkoma.	Ráðið bendir á að hagsveifluleiðrétt afkoma verði höfð til hliðsjónar við mat á raunverulegu aðhaldsstigi opinberra fjármála. Þó bendir ráðið á að slíkur mælikvarði sé vissulega ekki hafinn yfir gagnrýni enda ekki auðvelt að reikna hann út.	Varðandi viðbrögð við þessari ábendingu er vísað til ítarlegs svars ráðuneytisins við sömu ábendingu í tengslum við fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022. Því til viðbótar skal það einnig nefnt að ráðuneytið er að fara yfir og rýna aðferðafræði og útreikninga annarra aðila á hvernig hagsveifluleiðrétt afkoma er mæld s.s. hjá alþjóðastofnunum á borð við OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.
Fjármálareglur og grunngildi	Ráðið bendir á að fjármálareglur og tölusett grunngildi geti rekist á, t.a.m. að aðstæður geti myndast þar sem afkomuregla og skuldaregla gangi gegn grunngildi um stöðugleika. Við slíkar aðstæður sé óljóst hvernig hægt sé að beita opinberum fjármálum til aukins stöðugleika	Verið er að skoða nánar þessar ábendingar ráðsins, þ.e. hvort og þá hvernig hægt sé að bregðast við þeim.
Markmiðasetning í fjármálaáætlun.	Ráðið bendir á að lögin treysti umgjörðina frá því sem áður var en að þó verði að passa að tölusett markmið takmarki ekki svigrúm hins opinbera til að haga fjármálum sínum með þeim hætti að stuðlað sé að stöðugleika og sjálfbærni.	Verið er að skoða nánar þessar ábendingar ráðsins, þ.e. hvort og þá hvernig hægt sé að bregðast við þeim.

3. Efnahagsforsendur

Þáttur/lýsing	Úr álitum fjármálaráðs	Athugasemdir/viðbrögð FJR
Samanburður á þjóðhagsspám	<p>Það er ánægjulegt að sjá nú er tekið mið af efnahagsspám Hagstofu, Seðlabanka og AGS, en það að bera saman spár fleiri aðila gefur breiðari tilvísun og skapar trúverðugleika. ... Með því að skoða fleiri spár og gera fjölbreyttari greiningar aukast líkur á að mikilvægar forsendur séu réttar og skilningur á breytileika og óvissu eykst. Fjármálaráð telur að slík vinnubrögð séu til þess fallin að skapa trúverðugleika markmiðasetningar og auki líkur á að markmið náist. (bls. 18)</p>	
Samspil þjóðhagsspár og áætlanagerðar	<p>Spáin var sett fram áður en tekju- og gjaldaáætlanir hins opinbera lágu fyrir. Engin uppfærsla átti sér stað. ... Ef hagspáin tæki mið af fyrirhuguðum tekju- og útgjaldabreytingum myndi hún endurspegla áhrif þeirra og gefa þannig raunhæfari mynd af líklegri þróun hagstærða til lengri tíma. ... Vönduð umfjöllun um orsakir og áhrif spáskekkja í hagspám myndi auka gagnsæi og stuðla að varfærni. (bls. 18)</p> <p>Eins og fram hefur komið í fyrri álitum fjármálaráðs er mjúk lending undantekning frekar en regla í íslensku hagkerfi. Því er ástæða til að endurtaka fyrri áskoranir fjármálaráðs um að framkvæmdir verði áhættugreiningar vegna grunnildis um varfærni. Slíka greiningu er ekki að finna í áætluninni. (bls. 20)</p> <p>Því ber að ítreka í ljósi grunnildis um varfærni að gerð sé næmnigreining á áhrifum frávika frá hagvaxtarspá á möguleika hins opinbera til að ná markmiðum sínum. Ef hagvöxtur verður lægri á áætlunartímabilinu en gert er ráð fyrir er hætt við að afkoman fari niður fyrir gólf stefnunnar. ...</p> <p>Fjármálaráð ítrekar fyrri ábendingar um að töluleg stefnumið fjármálastefnu taki ekki mið af efnahagsframvindunni. Við slíkar aðstæður er hætt við að stefnumið sníði þröngan stakk í hagstjórninni sem geti unnið gegn stöðugleika. (bls. 28)</p>	<p>Tekið er undir mikilvægi þess að gerðar séu sviðsmyndir og næmnigreiningar í áætlanagerðinni. Í því sambandi hefur verið gert samkomulag við Hagstofu Íslands um samstarf er varðar upplýsingaskipti í aðdraganda spágerðar og sviðsmyndagreiningar. Þá er verið að undirbúa þróun þjóðhagslíkans með tilliti til hagstjórnar hins opinbera og á Hagstofunni er unnið að því að skilgreina verkefnið og efla spáteymið.</p> <p>Hvað varðar aukið samráð um stöðu, horfur og stefnumið í fjármálum hins opinbera hefur ráðuneytið leitast við að tryggja sem best upplýsingaflæði þannig að setning markmiða af hálfu Seðlabankans í peningastefnulegu samhengi sé reist á sem bestum upplýsingum um horfur í opinbera búskapnum. Góðar vonir standa því til að unnt verði að gera nauðsynlegar sviðsmyndagreiningar við gerð næstu fjármálaáætlunar.</p>

4. Afkoma hins opinbera

Þáttur/lýsing	Úr álitni fjármálaráðs	Athugasemdir/viðbrögð FJR
Afkoma hins opinbera – tölusett markmið	<p>...en af tölum í töfluviðauka má ráða að lítið má út af bregða til að afkoma hins opinbera 2018 fari niður fyrir stefnumið um 1,4% afgang. Reyndar er það svo að séu tölur úr töfluviðauka um afkomu A-hluta ríkissjóðs annars vegar og A-hluta sveitarfélaga hins vegar lagðar saman, nær afkoma hins opinbera árið 2018 ekki markmiði stefnunnar. Samkvæmt töflu sem sýnir rekstraryfirlit A-hluta sveitarfélaga er áætlað að afkoma þeirra verði 0,06% á árinu 2018 en markmið stefnunnar gerir ráð fyrir 0,2%. (bls. 25)</p> <p>Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálaáætlun uppfyllir afkomureglu laga um opinber fjármál. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að afkomureglan verði uppfyllt. (bls. 30)</p>	<p>Við gerð fjármálaáætlunarinnar lágu til grundvallar nýrri upplýsingar er varða afkomu- og skuldaþróun sveitarfélaganna en lágu fyrir við gerð fjármála-stefnunnar svo sem samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga til næstu fjögurrar ára. Þær upplýsingar fólu í sér aðeins lakari afkomu á árinu 2018 en gert hafði verið ráð fyrir í lok síðasta árs. Áætlanir sveitarfélag á tímabili áætlunarinnar eru hins vegar að fullu í samræmi við fjármálastefnuna.</p>
Afkoma opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild	<p>Afkoma opinberra aðila í heild nær ekki markmiði árið 2018 og skýrist það fyrst og fremst af verri afkomu fyrirtækja í eigu opinberra aðila á því ári. (bls. 26)</p> <p>Þrátt fyrir það gerir áætlunin ráð fyrir að opinber fyrirtæki standi undir meira en helmingi af afkomu opinberra aðila í heild yfir tíma áætlunarinnar. Í ljósi grunngildis um festu vill fjármálaráð árétta mikilvægi þess að vandað sé til áætlanagerðar. (bls. 26)</p> <p>...ljúka gerð almennrar eigendastefnu fyrir félög í eigu ríkisins í lok júní 2018. Fjármálaráð bendir á að í núverandi fjármálaáætlun er ekki fjallað um þessa innleiðingu. Hún er forsenda þess að hægt sé að skilgreina umsvif fyrirtækja hins opinbera og sætta þau við hagstjórnarleg markmið stjórnvalda. (bls. 26)</p>	<p>Líkt og með sveitarfélögin þá lágu til grundvallar fjármálaáætluninni nýrri gögn um áætlanir opinberra fyrirtækja en lágu fyrir við gerð fjármálastefnunnar. Þau gögn fólu í sér sem fólu í sér aðeins lakari afkomu á árinu 2018 en á tímabili áætlunarinnar er afkoman hins vegar í samræmi við fjármálastefnuna.</p> <p>Varðandi áætlanagerð opinberra fyrirtækja þá hefur verið unnið að því að samræma og bæta skil á upplýsingum frá opinberum fyrirtækjum til samræmis við þær kröfur sem gerðar eru á grundvelli laga um opinbera fjármál.</p> <p>Það ber í þessu sambandi að hafa í huga að starfsemi félaga í opinberri eigu er ólík starfsemi A-hluta ríkis og sveitarfélaga og geta áætlanir þeirra verið næmar fyrir breytingum á markaði. Með endurskoðaðri eigendastefnu er m.a. ætlunin að ná fram markvissara samráði um fjárfestingastig.</p>

<p>Slökun á aðhaldi, útgjaldaaukning og skattaráðstafanir</p>	<p>Áætlunin gerir ráð fyrir að afkoma hins opinbera versni í hlutfalli við verga landsframleiðslu þegar líður á tímabilið og er hún við gólf stefnunnar árin 2021 og 2022. Það skýrist fyrst og fremst um af versnandi afkomu A-hluta ríkissjóðs vegna áforma um lækkun skatta og aukin útgjöld. Afkoman er þannig í járnum stefnunnar nær allt tímabilið. (bls. 25)</p> <p>Samkvæmt áætlun verður raunaukning rammasettra útgjalda 47 ma.kr. árið 2018 og er gert ráð fyrir um 34 ma.kr. raunaukningu á árinu 2019. Þar með er áætlað að raunaukning útgjalda ríkissjóðs verði um 12% yfir þessi tvö ár. Hér skal vísað til fyrri ábendinga fjármálaráðs um fordæmalausa útgjaldaaukningu síðustu ár. Þá má velta vöngum yfir því hvort þessi útgjaldaaukning hafi verið rétt tímasett ef hugað er að gildinu um stöðugleika. Þá skiptir máli hvort hún hafi verið varanleg eða tímabundin til að koma til móts við uppsafnaða eða tímabundna útgjaldaþörf. (bls. 27)</p> <p>Spyrja má hvort æskilegt hefði verið að bæta afkomuna enn frekar í því góðæri sem verið hefur. (bls. 27)</p> <p>Gert er ráð fyrir að vöxtur frumgjalda verði ívið meiri en vöxtur frumtekna á fyrri hluta áætlunartímabilsins sem felur í sér að frumjöfnuður ríkissjóðs lækkar samsvarandi á móti. Þetta endurspeglar í raun og veru slökun á aðhaldi. (bls. 27)</p> <p>Í áætlun kemur fram að ekki verði hægt að gera ráð fyrir að óreglulegar greiðslur komi inn á tekjuhlið í sama mæli og verið hefur. Því þarf svigrúm til útgjalda í auknum mæli að skapast af öflun tekna í hefðbundnum rekstri ríkissjóðs. Á sama tíma er tekjuhliðin veikt. (bls. 28)</p>	<p>Fjármálaáætlunin er sett fram í samræmi við fyrirliggjandi fjármálastefnu sem Alþingi ályktaði um í mars sl. Í því sambandi er rétt að nefna, líkt og kemur fram í greinargerð með stefnunni, að til tvenns beri að líta varðandi breytingar á afkomumarkmiði samanborið við fyrri stefnu. Annars vegar að efnahagsspár gera ráð fyrir heldur dvínandi hagvexti og horfur um margt tvísýnni en áður og hins vegar endurspeglar markmiðasetningin og nánari útfærsla hennar í fjármálaáætluninni breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar.</p> <p>Þá skal tekið fram að með stefnunni og áætluninni er tryggður áframhaldandi hóflegur og viðvarandi afgangur opinberra fjármála sem lækkar smám saman samhliða því sem dregur úr þenslu í hagskerfinu. Þeim árangri er ætlað að hægja á fremur en að ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt með það að markmiði að varðveita efnahagslegan stöðugleika og gera kleift að treysta samfélagslega innviði.</p> <p>Varðandi þá ábendingu að útfærsla fjármálaáætlunarinnar sé með þeim hætti að afkoma hins opinbera er nálægt gólfi fjármálastefnunnar skal tekið fram að áætlunin er endurmetin ár hvert og því geta stjórnvöld gert viðeigandi ráðstafanir ef í það stefnir að afkoman fari undir sett stefnumið í fjármálastefnunni.</p> <p>Varðandi gagnrýni á fordæmalausa útgjaldaaukningu ríkissjóðs vill ráðuneytið benda á að unnið</p>
---	---	--

	<p>Vegna áforma um aukningu rammasettra útgjalda og skattalækkana á sama tíma er gert ráð fyrir versnandi afkomu ríkissjóðs þegar líður á áætlunina. Markmið fjármálaáætlunar um afkomu ríkissjóðs er nálægt gólfstefnunnar á öllu tímabili áætlunarinnar. Ekki má mikið út af bregða varðandi áætlaðan vöxt hagkerfisins til að ógna framvindu hennar. (bls. 28)</p> <p>Þegar tekið hefur verið tillit til skattkerfisráðstafana lækka skatttekjur sem hlutfall af VLF jafnt og þétt út allt áætlunartímabilið. (bls. 29)</p>	<p>er að verkefnum sem tengjast bættum ríkisrekstri auk þess sem ráðist verður kerfisbundið í endurmat útgjalda á komandi árum m.a. með það að markmiði að bæta nýtingu fjármuna. Undirbúningur og vinna við þau verkefni eru þegar hafin í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.</p> <p>Rétt er að nefna að óbein áhrif af skattkerfisráðstöfunum ættu að óbreyttu að leiða til tekjuauka vegna aukins kaupmáttar ráðstöfunartekna sem ekki er tekið tillit til í þjóðhagsspánni. Sú staðreynd skapar væntanlega visst ofmat í lækkun skatttekna af landsframleiðslu og sömuleiðis heldur lakari afkomu hins opinbera. Einnig er vert að hafa í huga að áform stjórnvalda um einfaldara og skilvirkara skattkerfi með auknu eftirliti með þeim sem ekki standa skil á sínu munu veða á móti áhrifum af einstökum skattaáðgerðum til lækkunar.</p>
Skattaráðstafanir	<p>Í rammagrein um brottfarargjald í áætluninni er sagt að umræða um brottfarargjald sé jafnan sett í samhengi við aukinn átroðning á helstu ferðamannastöðum og aukið álag á innviði landsins. Ekki er gerð frekari grein fyrir væntum áhrifum þessa gjalds á ferðaþjónustuna. (bls. 30)</p> <p>Í forsendum tekjukafli er einnig gert ráð fyrir að árlega innheimtist 1 ma.kr. aukalega vegna bætts skatteftirlits og minni skattaundanskota án þess að gerð sé grein fyrir hvernig það mun verða framkvæmt. (bls. 30)</p>	<p>Tekið er undir þá athugasemd fjármálaráðs að fjallað hefði mátt nánar um vænt áhrif slíkrar gjaldtöku. Í stuttu máli er þau talin leiða til minni aukningar í fjölgun ferðamanna til landsins almennt, jafnframt því að skapa tekjur sem nýta má til viðhalds og endurbóta á stöðum í eigu ríkisins þar sem átroðningur er mestur og álag á innviði hvað verst.</p> <p>Á undanförunum árum hafa verið samþykktar ýmsar breytingar á tekjuskattslögunum sem ætlað er að leiða til minni skattaundanskota og skattsvika. Með þeim lagabreytingum hafa skattyfirvöld fengið ný verkfæri til beita í baráttunni gegn flóttu fjármuna í skattaskjól. Samningar íslenskra stjórnvalda á</p>

		alþjóðavettvangi um aukin upplýsingaskipti milli landa er hluti af sama meiði. Þá verður unnið áfram að því að bæta íslenska löggjöf enn frekar á næstu árum til að spyrna við skattsvikum og skattundandrætti. Ljóst er að erfitt er að spá um hversu miklar tekjur munu nást í ríkissjóð á endanum vegna þessara aðgerða, en miðað við reynslu undangenginna ára er aukning um 1 ma.kr. á ári talin hófleg.
--	--	---

5. Efnahagur hins opinbera

Þáttur/lýsing	Úr álitni fjármálaráðs	Athugasemdir/viðbrögð FJR
Almennt	<p>Ekki er að finna ítarlega greiningu á þróun eigna hins opinbera í heild en í töfluviðauka má sjá tölulega áætlun um þróun efnislegra fjárfestinga sem er til mikilla bóta. (bls. 32)</p> <p>Í heildina eykst hrein eign um 608 ma.kr. en sú aukning er að mestu er tilkomin vegna aukningar á efnislegum eignum. (bls. 32)</p> <p>Hvað A-hluta ríkissjóðs varðar, þá liggur stofnefnahagsreikningur ríkisins ekki enn fyrir, en samkvæmt bráðabirgðaákvæði laganna verður hann lagður fram í ríkisreikningi fyrir árið 2017 síðar á þessu ári. Mat á virði efnislegra eigna ríkisins byggir nú á þjóðarauðsmati Hagstofu Íslands. (bls. 33)</p>	<p>Heildarmat á þróun efnislegra eigna skv. yfirliti um lykilstærðir í áætluninni byggir á framreikningi á tölum Hagstofu Íslands um þróun á fjármunaeign. Ástæða þess að ekki sé að finna ítarlega greiningu á þróun eigna hins opinbera í heild er sú að enn er verið að undirbúa stofnefnahagsreikning fyrir ríkissjóð og verður hann birtur með ríkisreikningi fyrir árið 2017. Það felur m.a. í sér að verið er að vinna að verðmati fasteigna, landa, mannvirkja, fastafjármuna o.fl. sem þarf til að umbreyta eignahliðinni í efnahagsreikningi til samræmis við nýjan reikningssskilastaðal. Þar sem þessari vinnu er ekki lokið er sem fyrr segir byggt á framreikningi í áætluninni.</p>
Fjárfestingar og arðsemi þeirra	<p>Alls er um að ræða 564 ma.kr. heildarfjárfestingu hins opinbera reiknað saman á verðlagi hvers árs yfir fimm ára tímabili áætlunarinnar. Þar af er 43% upphæðarinnar tilkominn vegna afskrifta en fastafjárútgjöld verða um 58-71 ma.kr. á verðlagi hvers árs yfir tímabilið. Þetta er aukning frá síðustu áætlun sem endurspeglar breyttar áherslur. (bls. 33)</p>	<p>Varðandi niðurskurð á innviðafjárfestingu í kjölfar bankahrunsins þá er það rétt að dregið var úr framlögum til fjárfestingar eftir hrun en um var að ræða hluta af nauðsynlegum aðgerðum til að ná jöfnuði í ríkisfjármálum og stöðva skuldasöfnun ríkissjóðs. Í því sambandi skal því þó haldið til haga að framlög til samgönguframkvæmda voru sögulega há</p>

	<p>Nauðsyn á innviðafjárfestingu vegna niðurskurðar í kjölfar efnahags-hrunsins birtist í breyttri markmiðasetningu stjórnvalda í síðustu fjármálastefnu. Sé slík fjárfesting látin sitja á hakanum er hætt við að það komi á endanum niður á framleiðni og þar með lífskjörum auk sjálfbærni innviða. (bls. 33)</p> <p>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. (bls. 33)</p> <p>Ef arðsemismat réði för varðandi áform um fjárfestingar og litið væri til þess að raunvextir eru nú í sögulegu lágmarki myndi það að öðru óbreyttu leiða til þess að fjárfestingar væru nú arðsamari en áður. Fjármálaráð ítrekar ábendingar úr fyrri álitum um mikilvægi þess að áætla fjárfestingarþörf, reikna áætlaða arðsemi fjárfestinga, meta áhrif þeirra á aðra þætti hagstjórnar eins og byggðasjónarmið og forgangsraða í samræmi við settar áherslur. (bls. 34/35)</p>	<p>árin 2008-2010 og því eru þau ár vart raunhæf til samanburðar við fjárfestingastig samgöngu-framkvæmda árin þar á eftir.</p> <p>Ráðuneytið tekur undir að bæta þurfi miðlæga og samræmda þarfagreiningu og forgangsröðun um helstu framkvæmdir og fjárfestingar hins opinbera. Þannig hefur lítil sem engin skoðun eða umfjöllun farið fram um fórnarkostnað af stórum framkvæmdum sem kunna að valda því að ekki er unnt að ráðast í önnur verkefni með meiri ábata. Ástæða virðist til þess að skoða hvor ekki þurfi að styrkja gildandi lagafyrirkomulag fyrir opinberar framkvæmdir í því skyni að koma á samræmdu áhrifamati, þ.m.t. kostnaðar- og ábatagreiningu, að hætti annarra þjóða. Einnig er þörf á að þróa skipulegan verkferil fyrir forgangsröðun í ákvarðanatöku um stærri fjárfestingarverkefni í fjármálaáætlun. Þá hefur ekki verið nægjanleg samhæfing milli ríkis og sveitarfélaga um framkvæmdastigið. Ljóst er að það verður langtímaverkefni að koma þessum málum í betra horf.</p>
Skuldir	<p>Óumdeilanlegt er að mikill árangur hefur náðst í niðurgreiðslu skulda hins opinbera á síðastliðnum árum, sérstaklega skulda ríkisins. Skuldir sem hlutfall af vergri landsframleiðslu munu lækka umtalsvert yfir tímabil áætlunarinnar ef hún gengur eftir. Í töflu 6 má sjá samanburð markmiða áætlunar um lækkun skulda við stefnumið fjármálastefnu 2018-2022. Ljóst er að framlögð áætlun miðar að því að gera gott betur en stefnan kveður á um. (bls. 35)</p>	<p>Ekki er rétt að segja að skuldreglan verði óvirk þegar 30% markinu er náð. Ekki er hægt að útiloka að vegna óvæntra efnahagsáfalla verði afkoma verri en fjármálastefna og -áætlun gera ráð fyrir. Við þessar aðstæður myndi skuldalækkunarreglan virkjast að nýju.</p> <p>Þar sem 30% markið er hugsað sem þak skuldasetningar verður að telja eðlilegt að stefna að</p>

	<p>Stefnumiði um skuldir hins opinbera verður ekki náð með jákvæðri afkomu eingöngu. Hagvöxtur og óreglulegar/einskiptistekjur skýra megnið af þeim árangri sem fyrirhugaður er. (bls. 35)</p> <p>Þróun skuldahlutfallsins er háð óvissu um raunverulegan hagvöxt framtíðar. Þá ákvarðast upphæð óreglulegra arðgreiðslna af stjórnnum viðkomandi fyrirtækja og endanlegt söluverðmæti þeirra eigna sem ætlað er að nota til skuldalækkunar fer eftir aðstæðum á markaði. (bls. 35)</p> <p>Skuldir hins opinbera eru ekki stórt áhyggjuefni nú um stundir, þó hlutfallsleg vaxtagjöld séu enn há í alþjóðlegum samanburði. Ýmsar vísbendingar eru um að hin nýju lög um opinber fjármál hafi skapað aga um ríkisfjármál og hagstjórn, en enn skortir þó á samþættingu við aðra opinbera aðila, bæði sveitarfélög og fyrirtæki hins opinbera. (bls. 36)</p> <p>Samkvæmt fjármálaáætlun verður hlutfallið komið undir 30% viðmiðið fyrir lok árs 2019 og fjármálaráð staðfestir þar með að samkvæmt áætluninni muni lækkun skuldahlutfallsins uppfylla töluleg skilyrði 3. töluliðs 7. gr. Ef áætlunin gengur eftir verður ekki heimilt að fara aftur með skuldahlutfall upp fyrir 30%. Með því verður 3. töluliður 7. gr. laganna, svokölluð skuldalækkunarregla, í raun óvirk. (bls. 38)</p>	<p>Því að skuldir verði talsvert undir því þaki. Þannig yrði hægt sé að mæta mögulegum hallarekstri án þess að skuldir fari fyrir 30% markið.</p>
Vaxtagjöld	<p>Hlutfall vaxtakostnaðar er enn hátt í sögulegu samhengi og í alþjóðlegum samanburði. (bls. 37)</p> <p>...mætti auka gagnsæi varðandi æskilegt hlutfall erlendra skulda. (bls. 37)</p> <p>Vaxtastig erlendis hefur verið lántakendum sérlega hagstætt síðustu misseri en þó er ekki gerð nánari útlistun á því hvernig möguleg endurfjármögnun erlendis gæti lækkað vaxtakostnað enn frekar. (bls. 37)</p>	<p>Í stefnu í lánamálum kemur fram að hlutfall erlendra skulda skuli vera 10-20% af heildarskuldum ríkissjóðs.</p> <p>Þau áform um niðurgreiðslu skulda sem fram koma í fjármálaáætlun þýða að ríkissjóður nálgast lágmarksskuldsetningu með tilliti til þess að viðhalda virkum frum- og eftirmarkaði skuldabréfa innanlands, ásamt því að viðhalda lágmarksútgáfu í erlendri mynt.</p>

		<p>Miðað við áform fjármálaáætlunar eru því takmarkaðir möguleikar til þess að hækka hlutfall erlendra skulda til þess eins að lækka vaxtakostnað. Slík tækifæri kynnu þó að koma upp síðar. Við mat á æskilegu hlutfalli erlendra skulda þarf auk vaxtakostnaðar að taka tillit til áhættu og lánsþæfismats auk mögulegra efnahagsáhrifa.</p>
Sjálfbærni skulda	<p>Sjálfbærni skulda er ekki áhyggjuefni um þessar mundir þar sem skuldir hins opinbera sem hlutfall af VLF fara nú lækkanði ef áætlanir ganga eftir. (bls. 37)</p> <p>Áhersla á skuldalækkun má ekki rýra gæði eigna. (bls. 37)</p> <p>Spurningunni um hvað telst ákjósanleg skuldsetning hefur ekki verið svarað. (bls. 37)</p>	<p>Með bættri skuldastöðu skapast aukin tækifæri til fjárfestinga og viðhalds og aukningu eigna hins opinbera. Fjárfestingastig þarf þó að samrýmast stöðu efnahagsmála hverju sinni.</p> <p>Ekki hafa verið gefin út formleg markmið um æskilega skuldsetningu. Hins vegar er það ljóst að brúttó skuldsetning ríkissjóðs mun á gildistíma fjármálaáætlunar nálgast neðri mörk. Þrátt fyrir það er hægt að halda áfram að lækka nettó skuldir ríkissjóðs og bæta vaxtajöfnuð með aukningu peningalegra eigna og uppbyggingu Þjóðarsjóðs.</p>

6. Fjármál sveitarfélaga

Þáttur/lýsing	Úr álitum fjármálaráðs	Athugasemdir/viðbrögð FJR
Almennt	<p>Tilhneigingar hefur gætt til að leggja meiri áherslu á ríkisfjármál en fjármál sveitarfélaga í hagstjórn. ... Umfjöllunin er aðallega fólgin í lýsingu á framtíðaráætlunum er varða tekjur og gjöld, útfrá gefnum forsendum í hagspá og útfrá samkomulagi aðila. Lítið fer fyrir greiningum, svo sem hvað varðar útgjalda- og tekjuáætlanir og fjárfestingarþörf. Þetta skýrist hugsanlega að einhverju leyti af því að fjármálaáætlun er að stærstum hluta unnin í stjórnarráðinu. (bls. 39)</p>	<p>Áætlanagerð fyrir sveitarfélögin er unnin af fjármála- og efnahagsráðuneytinu en í samvinnu við sveitarfélögin í formlegri samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál. Í vinnu þess hóps er farið sameiginlega yfir áætlanir sveitarfélaga og forsendur þeirra þ.m.t. hvað varðar þróun tekna, gjalda og fjárfestingar á áætlunartímabilinu. Áfram verður unnið að þróun greininga í ráðuneytinu og í samstarfi við sveitarfélögin líkt og fram kemur í</p>

		<p>samkomulagi ríkis og sveitarfélaga vegna fjármálaáætlunarinnar.</p>
Samráð ríkis og sveitarfélaga	<p>Er það vel að slík formfesta sé komin á samstarf þessara stjórnýslustiga og standa vonir fjármálaráðs til að samstarfið verði þróað enn frekar. (bls. 39)</p> <p>Fjármálaráð hefur kallað eftir að samvinna og samhæfing ríkis og sveitarfélaga verði eflað og gerð skýrari. Því ber að fagna að samkomulag líkt og það sem hér hefur verið lýst hafi verið undirritað og birt. Heppilegra hefði verið að samkomulagið hefði legið fyrir við áætlanagerðina en ljóst er að stefnt er að því að svo verði í framtíðinni. (bls. 40)</p>	<p>Varðandi samkomulagið við sveitarfélögin þá lágu niðurstöðurnar fyrir þegar fjármálaáætlunin var afgreidd þótt formlega hafi ekki verið búið að undirrita og birta samkomulagið. Líkt og segir í 3. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga um þróun samstarfs og samkomulags er stefnt að því að samkomulag liggja jafnan fyrir eigi síðar en í marsmánuði ár hvert.</p>
Afkoma sveitarfélaga	<p>Gert er ráð fyrir að afgangur á rekstri A-hluta sveitarfélaga verði 0,2% af VLF yfir allt tímabilið. Í ljósi sögulegrar afkomu sveitarfélaganna allt fram til ársins 2016 er slík áætlun metnaðarfull þegar haft er í huga að flestar vísbendingar benda til að toppi hagsveiflunnar sé þegar náð (bls. 26)</p> <p>Fjármálaráð hefur áður bent á að afkoma sveitarfélaga og þá sérstaklega fyrirtækja í eigu þeirra, er af ýmsum orsökum erfitt að beita til sveiflujöfnunar í hagstjórn. (bls. 41)</p> <p>Fjármálareglur sveitarfélaganna eru fyrst og fremst varúðarreglur sem ætlað er að koma í veg fyrir stórvægileg áföll í rekstri þeirra en hafa ekki hagstjórnarlega skírskotun. (bls. 41)</p>	<p>Varðandi afkomumarkmið sveitarfélaga þá byggist áætlanagerðin og markmið samkomulagsins annars vegar á samþykktum fjárhagsáætlunum sveitarfélaga til næstu fjögurra ára og hins vegar á reiknilíkani sem byggist á framsetningu fjármála sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga og samræmdum reikniforsendum. Vissulega má telja að afkomuhorfur sveitarfélaga séu metnaðarfullar en niðurstöður áætlanagerðarinnar, að gefnum undirliggjandi forsendum, er að afkoma sveitarfélaga verði jákvæð á áætlunartímabilinu sem nemi a.m.k. 0,2% af VLF.</p> <p>Varðandi fjármálareglur sveitarfélaganna er vísað til umfjöllunar í rammagrein 8 í áætluninni. Þar kemur fram að afar mikilvægt sé að það fari fram endurskoðun á fjármálareglunum með það að markmiði að tryggja skýrleika, samþýðanleika og sjálfbærni opinberra fjármála í heild.</p>

<p>Fjárfestingar sveitarfélaga</p>	<p>Fjármálaráð hvetur sveitarfélögin til að samræma og bæta áætlanir sínar um fjárfestingar í framtíðinni og leggja fram mat á fjárfestingaþörf sem fyrst. (bls. 42)</p> <p>Það er von fjármálaráðs að aukið samráð og samhæfing hvað varðar fjármál ríkis og sveitarfélaga, sérstaklega hvað varðar fjárfestingar, muni leiða til aukinnar festu og draga úr hættu á að fjárfestingaráætlanir taki mið af kjörtímabilum og kosningum frekar en á rekstrarlegum forsendum og skýrri forgangsröðun. (bls. 42)</p>	<p>Ráðuneytið getur tekið undir þessar ábendingar en m.a. er fjallað um þörf á mati á fjárfestingarþörf og -áætlunum opinberra aðila og samræmingu þeirra í 5. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga. Í samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga verður unnið að þessu verkefni sem meðal annars mun felast í að samræma gagnaskil sveitarfélaga á áætluðum fjárfestingum í tengslum við fjárhagsáætlanagerð þeirra ár hvert.</p>
------------------------------------	--	---