



FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# Tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022

Kynning fyrir fjárlaganefnd Alþingis  
*24. janúar 2018*



FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum

## Fjármála- stefna



Almenn markmið um afkomu og efnahag  
fyrir ríki og sveitarfélög til a.m.k. fimm ára

## Fjármála- áætlun



Árleg útfærsla  
markmiða  
fjármálastefnu



Grunnur  
fjárlagafrumvarps

# Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum



## Fjármálastefna til 5 ára

- Meginmarkmiðasetning stjórnvalda um opinber fjármál, þ.m.t. fyrir ríkissjóð
- Afkomu- og skuldamið til 5 ára
- Grunnildi og fjármálareglur



## Fjármálaáætlun til 5 ára

- Nánari útfærsla á markmiðum fjármálastefnu
- Nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags (þ.m.t. ráðstafanir)
- Stefnumótun og áætlanagerð – forgangsröðun útgjalda og útgjaldarammar fyrir málefnasvið ákveðinir



## Fjárlög

- Nánari útfærsla á markmiðum fjármálaáætlunar fyrir komandi fjárlagaár
- Útgjöld eftir málefnasviðum og málaflokkum auk sundurliðunar í fjárveitingar til stofnana í fylgiriti
- Útfærsla á aðgerðum fyrir komandi fjárlagaár

# Umgjörð stefnumörkunar í opinber fjármálum

- **4. gr. laga um opinber fjármál:** ríkisstjórn skal, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu sem ráðherra leggur fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er, en þó eigi síðar en samhliða framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga.
- Fjármálastefnunni skal skipt niður í eftirfarandi þætti:
  1. Stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Skilgreining á afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
  2. Greinargerð um hvernig grunngildum verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera
- Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert.
- Megintilgangur fjármálastefnu er að stuðla að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma litið svo að sem mestur stöðugleiki verði í efnahag fyrirtækja og heimila sem og opinberra aðila.



# Samánburður á fjármálastefnu og fjármálaáætlun

Lykilþáttur	Fjármálastefna	Fjármálaáætlun
Þingleg afgreiðsla	Þingsályktun	Þingsályktun
Tímasetning framlagningar	Svo fljótt sem auðið er eftir að ný ríkisstjórn er mynduð en þó eigi síðar en samhliða framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga	Eigi síðar en 1. apríl ár hvert
Tíðni framlagningar	Einu sinni á kjörtímabili*	Árlega
Tímalengd	a.m.k. 5 ár	a.m.k. 5 ár
Umfang	Hið opinbera og opinberir aðilar í heild	A-hluta ríkissjóðs, A-hluta sveitarfélaga, B- og C- hluta ríkissjóðs, B-hluta sveitarfélaga og hið opinbera í heild
Markmiðasetning	Afkoma, þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga sem % af VLF	Afkoma og efnahagur ríkis og sveitarfélaga og fjármál fyrirtækja og sjóða þeirra, nafnvirði útgjalda og brúttóskuldir ásamt lífeyrisskuldbindingum sem % af VLF
Skilyrði	Grunngildi og fjármálareglur um afkomu og skuldsetningu	Grunngildi og fjármálareglur um afkomu og skuldsetningu
Hagrænar forsendur	Opinberar hagtölur og þjóðhagsspár með hliðsjón af hagspám viðurkenndra fagaðila	Opinberar hagtölur og þjóðhagsspár með hliðsjón af hagspám viðurkenndra fagaðila

\* Nema ef grundvallarforsendur fjármálastefnu breyta eða fyrirsjáanlegt að þær muni breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum ráðum



# Grunngildi stefnumörkunar

## Grunngildi stefnumörkunar í opinberum fjármálum:

- i. **Sjálfbærni:** opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir
- ii. **Varfærni:** hæfilegt jafnvægi milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
- iii. **Stöðugleiki:** felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum
- iv. **Festa:** felst í að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála
- v. **Gagnsæi:** felst í því að sett eru auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi 1-4.



# Skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar (fjármálaireglur)

**Markmið fjármálastefnu (og fjármálaáætlunar) um afkomu og efnahag hins opinbera skulu samræmast eftirfarandi skilyrðum:**

- i. **Afkomuregla:** kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli á heildarjöfnuði verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
- ii. **Skuldaregla:** kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, verði lægri en 30% af VLF.
- iii. **Skuldalækkunarregla:** kveður á um að skuldir skuli lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks (sbr. 2. tölul.) að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.







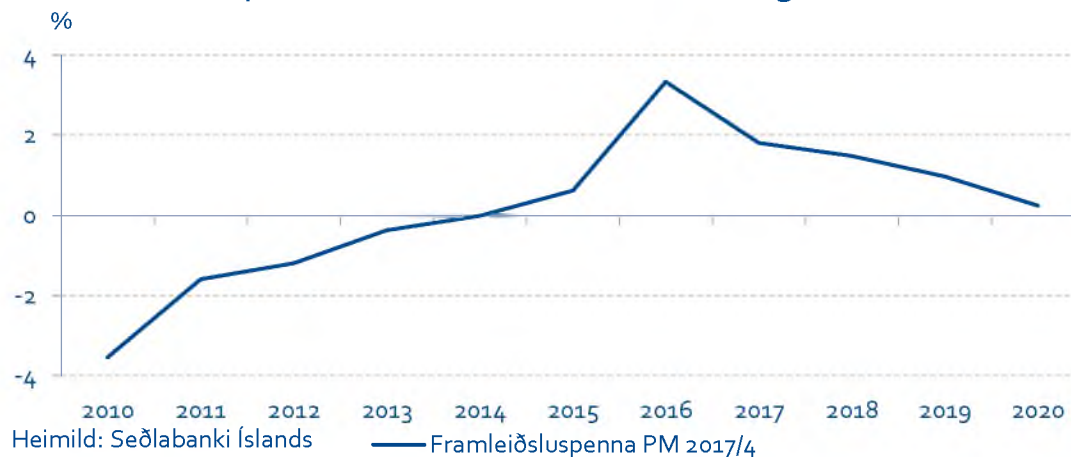
FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# Efnahagsleg staða og horfur

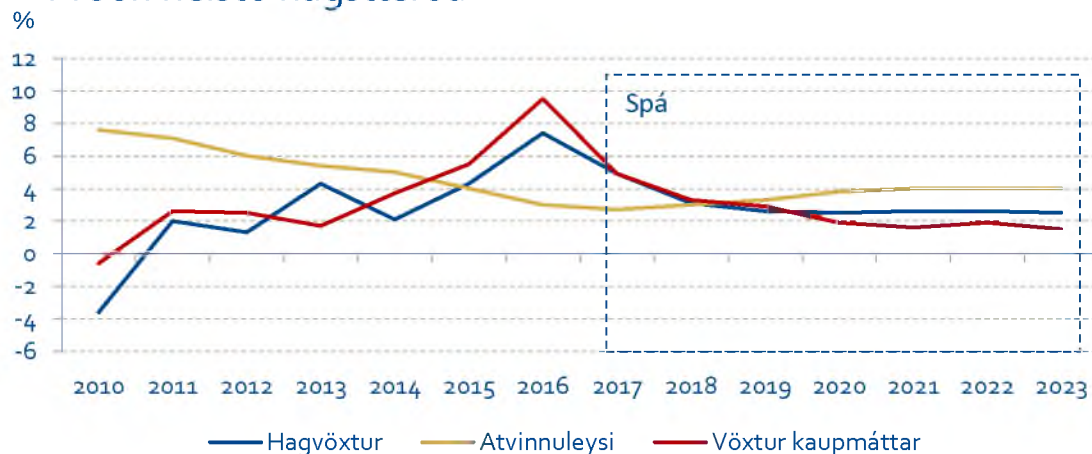
# Lykilstærðir og þróun helstu hagstærða

- Landsframleiðsla á föstu verðlagi er orðin 11% hærri árið 2016 en árið 2008
- Atvinnuleysi hefur ekki verið minna síðan árið 2008, vinnuafli er flutt inn í miklum mæli til að anna eftirspurn
- Mikil kaupmáttaraukning hefur ekki leitt til aukinnar verðbólgu vegna hagstæðra ytri aðstæðna

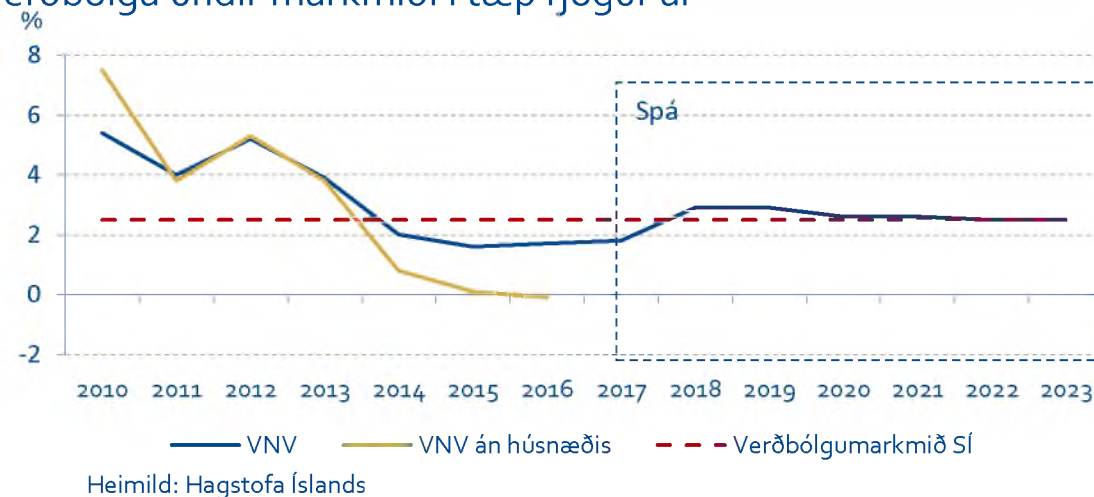
Framleiðsluspenna í hámarki á síðasta ári og fer dvínandi



Þróun helstu hagstærða



Verðbólga undir markmiði í tæp fjögur ár



Heimild: Hagstofa Íslands



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Staða og horfur í efnahagsmálum



FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# Efnahagsleg úrlausnarefni

# Efnahagsleg úrlausnarefni

- Vinnumarkaður
  - Áskorun að innleiða samræmda aðferðafræði við gerð kjarasamninga og samræmd viðmið um launabreytingar fyrir vinnumarkaðinn í heild líkt og þekkist annars staðar á Norðurlöndunum.
- Framleiðni og launaþróun
  - Sterkt raungengi dregur úr samkeppnishæfni útflutningsgreina.
- Skilvirk opinber starfsemi
  - Áskoranir í tekjuöflun vegna breytinga á viðskiptaháttum t.a.m. vegna aukinna rafrænna viðskipta með litlum landfræðilegum afmörkunum. Endurmat útgjalda (e. budget review) í athugun.
- Félagsleg velferð og jöfnuður
  - Áskoranir tengdar sveigjanlegum vinnumarkaði og viðkvæmum hópum.
- Búsetuþróun og húsnæðismarkaður
  - Staða yngri kynslóða er sérstakt úrlausnarefni í ljósi verðhækkana síðustu missera



# Efnahagsleg úrlausnarefni

- Gengisþróun og utanríkisviðskipti
  - Viðsnúningur í utanríkisviðskiptum gæti leitt til efnahagssamdráttar og óstöðugleika.
- Lýðfræðilegar breytingar
  - Fyrirséð að fjölgun eldra fólks muni verða hröð, færri standa undir almannaþjónustu sem fleiri einstaklingar með flóknari vandamál nýta.
- Tækniþróun og nýsköpun
  - Áskoranir og tækifæri til vaxtar og bættrar nýtingar framleiðsluþátta. Alþjóðleg samkeppni mun aukast og fjárfesting í þekkingarinnviðum getur skipt sköpum.
- Styrkur efnahagur hins opinbera
  - Skapa efnahagslegt öryggi með því að greiða niður skuldir og safna í þjóðarsjóð.
- Sjálfbær vöxtur
  - Nýting auðlinda og umhverfisþættir lúti sjónarmiðum um að fórna ekki náttúrulegum gæðum fyrir skammtímaávinning.





FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# Stefnumörkun í opinberum fjármálum

# Fjármálastefna 2018-2022:

## Stefnumörkun í opinberum fjármálum

Hlutfall af vergri landsframleiðslu	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Hið opinbera, A-hluti:</b>	%	%	%	%	%
Heildarafkoma	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Heildarskuldir	33,8	31,0	28,5	27,3	25,0
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	27,5	25,0	23,0	22,0	20,0
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	6,3	6,0	5,5	5,3	5,0
<b>Opinberir aðilar í heild (ríki, sveitarfélög og fyrirtæki þeirra):</b>					
Heildarafkoma	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
Heildarskuldir	59,8	55,0	50,5	48,3	45,0



# Afkoma 2018-2022

- Meginmarkmið fjármálastefnunnar er að umtalsverður afgangur verði á afkomu opinberra aðila í heild á tímabilinu, eða um 3% af VLF öll árin
  - en þar af verði afgangur A-hluta ríkis og sveitarfélaga 1,4% af VLF í fyrstu en lækki smám saman niður í 1%
    - Til tvenns er að líta í því sambandi: Annars vegar gera efnahagsspár ráð fyrir heldur dvínandi hagvexti þegar litið er til næstu ára og horfur eru um margt tvísýnni en áður, einkum þegar líður á áætlunartímabilið. Hins vegar endurspeglar markmiðssetningin breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar, sem fram koma í stjórnarsáttmála hennar.
  - markmiðið að hægja á fremur en að ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt í hagkerfinu





# Tekju- og skattastefna

- Breytingar undanfarinna ára hafa gert skattkerfið einfaldara og skilvirkara en áður
- Tímasetning kerfisbreytinga á næstu árum er lykilatriði
  - ✓ Eftirspurn er enn mikil í hagkerfinu
  - ✓ Í forgrunni eru markmið fjármálastefnunnar um afkomu hins opinbera og efnahagslegur stöðugleiki
- Stefnt að lækkun tryggingagjalds og neðra þreps tekjuskatts einstaklinga
- Barátta gegn undanskotum: ríkur vilji til að efla eftirlit og rannsóknir
- Umfang tekna hins opinbera: 43% (ríki 30,8%, sveitarfélög 13,1%)



# Útgjaldastefna

- Umtalsverður vöxtur útgjalda hins opinbera á undanförunum árum
  - Ekki markmið í sjálfu sér að hækka útgjaldastigið og ekki trygging um bættu þjónustu né aukna velferð
- Brýn nauðsyn til að bæta forgangsröðun útgjalda og áhersluverkefni á næstu árum að vinna að kerfisbundinni greiningu og endurmati á útgjöldum ríkissjóðs
- Umfang hins opinbera áætlað um 41% af VLF árið 2018
  - Almennt gert ráð fyrir nafnvöxtur frumgjalda hins opinbera og samneyslunnar verði áþekkur vexti landsframleiðslunnar



# Skulda- og eignamarkmið

- Markmið um að heildarskuldir hins opinbera, þ.e. A-hluta, fari jafnt og þétt lækkandi eða úr um 38% af VLF í árslok 2017 í um 25% af VLF í lok árs 2022
  - Stefnt að því að mæta skuldaviðmiði laga um opinber fjármál fyrir árslok 2020
    - Ári seinna en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir en meginskýringin eru auknar skuldir sveitarfélaga vegna uppgjörs þeirra gagnvart lífeyrissjóðnum Brú.
  - Skuldir ríkissjóðs lækki úr um 31% af VLF m.v. árslok 2017 í um 25% af VLF í árslok 2022
    - Fleira þarf að koma til en afgangur af rekstri ríkissjóðs
- Töluleg markmið varðandi umfang og þróun eigna ríkis og sveitarfélaga ekki sett fram

