

Álitsgerð fjármálaráðs um
tillögu til þingsályktunar
um fjármálaáætlun fyrir
árin 2020 – 2024

Fjármálaráð 5. álitsgerð
7. apríl 2019

Axel Hall
Ásgeir Brynjar Torfason
Gunnar Haraldsson
Þórhildur Hansdóttir Jetzek

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram þann 23. mars 2019 sem þingskjal númer 1181 - 750. mál á löggjafarþingi 149, 2018 – 2019.

Efnisyfirlit

Inngangur	1
1. Umgjörð fjármálaáætlunar	4
Samhengið í stefnumörkuninni	4
Innihald fjármálaáætlunar	5
2. Verklag og framsetning	7
Forskrift grunngilda	7
Forgangsröðun og arðsemi	9
Staðvirðing opinberra útgjalda	11
Umbætur í verklagi og framsetningu	16
Samspils spár og fjármálaáætlunar	19
3. Framvinda í stefnumörkun opinberra fjármála	20
Samhengi fjármálastefnu og áætlunar	20
Spár sem forsendur áætlana	22
Fjármálareglur við efnahagsáföll	24
Um endurskoðun stefnu	26
4. Stjórn opinberra fjármála og sveiflujöfnun	27
Hvers eru hin opinberu fjármál megnug?	27
Samspil opinberra fjármála og peningamálastefnu	28
5. Forsendur um efnahagsframvindu	29
Efnahagshorfur og hagstjórn	29
Efnahagsspár og áætlanagerð	30
Vinumarkaður	35
Raungengi og atvinnugreinar	37
6. Afkoma hins opinbera	40
Fjármálastefna og fjármálaáætlun	40
Horft um öxl - utan áætlunar en innan stefnu	41
Áætlun innan og utan tímabils stefnu	41
Samspil óvissu og grunngilda	41
Tekju- og útgjaldaráðstafanir ríkissjóðs	42
Viðbætur við rammasett útgjöld	44
Vaxtagjöld	46
Frumjöfnuður, vaxtajöfnuður og áhrif sveifluleiðréttingar	46
Afkmutengd fjármálaregla	47
7. Efnahagur hins opinbera	51
Áætlun um eignir	52
Fjárfestingar	54
Skuldir	56
Skuldareglur	57
8. Fjármál sveitarfélaga	60
Fjárfestingar sveitarfélaga	62
9. Helstu ábendingar fjármálaráðs	63

Inngangur

Það álit fjármálaráðs á þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 sem hér birtist byggist á lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál. Markmið laganna er að bæta hagstjórn með langtímahugsun og heildarsýn á opinber fjármál og hlutverk þeirra í hagkerfinu að leiðarljósi. Lögin kveða á um formlegt verklag hvað varðar stefnu, áætlanir og ekki síst eftirfylgni.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggjast á fimm grunngildum að viðbættum fjármálareglum um afkomu og skuldir hins opinbera. Það er hlutverk fjármálaráðs að leggja mat á hvort áætlunin er í samræmi við ákvæði laganna.

Grunngildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Í sjálfbærni felst að opinberar skuldbindingar skuli vera viðráðanlegar til lengri og skemmri tíma lítið og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Með varfærni er átt við að hæfilegt jafnvægi sé á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geti haft ófyrirséðar eða neikvæðar afleiðingar. Stöðugleiki byggist á því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Festa grundvallast á því að forðast óvæntar eða fyrirvaralítar breytingar frá gildandi stefnu og langtímaáætlunum. Gagnsæi er undir því komið að sett markmið séu auðsæ og mælanleg. Þannig skal reglulega birta samanburð á markmiðum í opinberum fjármálum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Fjármálareglurnar eru þessar:

Afkomuregla: Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu.

Skuldaregla: Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.

Skuldalækkunarregla: Ef skuldahlutfallið er hærra en 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20).

Hlutverk fjármálaráðs er þannig í höfuðatriðum tvíþætt, þ.e. að leggja mat á hvort stefnumörkun stjórnvalda byggist á grunngildunum fimm og hvort sett markmið samræmist tölulegum skilyrðum eins og þau birtast í ofangreindum fjármálareglum.

Sú fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar var lögð fram af fjármála- og efnahagsráðherra þann 23. mars 2019 sem tillaga til þingsályktunar. Hún skal, samkvæmt lögum, byggjast á gildandi fjármálastefnu.

Áréttað skal að fjármálaráð hefur ekki aðkomu að stefnumörkuninni sjálfri heldur veitir ráðið einungis álit á framlagðri fjármálaáætlun hvað varðar grunngildi og tölusettar fjármálareglur. Á hverjum tíma grundvallast viðfangsefni hins opinbera á hagrænum sjónarmiðum annars vegar og stjórnmálalegum sjónarmiðum hins vegar. Þessir þættir lúta, í sinni einföldustu mynd, að veitingu almannagæða, ýta undir jöfnuð og velferð, fást við markaðsbresti, stuðla að skilvirkni í efnahagslífinu og framfylgja ákvednu gildismati. Að svo miklu leyti sem þessir þættir hafa ekki snertifleti við grunngildi eða tölusettar fjármálareglur veitir fjármálaráð ekki álit á þeim. Ofangreind upptalning getur aldrei talist tæmandi og allir þessir þættir ákvarðast ekki einangraðir heldur í samspili hver við annan og leiða til niðurstöðu af stefnumörkun sem framkvæmd er í stjórnkerfinu og ákvarðast á

vettvangi stjórn mála. Lögunum um opinber fjármál er ætlað að skerpa á framkvæmdinni og hlutverki aðila í stefnumörkuninni.

Sú fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar nær tvö ár lengra fram í tímann en stefnan. Í þessari áætlun er m.a. boðað að ráðstafanir á tekju- og gjaldahlið vaxi. Fjármálaráð greinir þá tilhneigingu að breytingar útgjalda séu framhlaðnar en síðan sé ætlunin að draga úr þeim þegar fram líða stundir. Þegar líður á tímabil stefnunnar rennur kjörtímabil núverandi stjórnvalda út og hugsanlega taka aðrir við stjórnartaumum. Þá er hætt við að áætlunin verði lausari í reipunum þegar frá líður en í upphafi.

Í 9. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að ráðherra skuli, eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti, leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðapátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Slíkt mat horfir til lengri tíma og kallar á önnur verkfæri en þau líkön sem spá til skamms og meðallangs tíma um efnahagsþróunina og liggja til grundvallar bæði fjármálastefnu og fjármálaáætlunum. Áætlað var að skýrsla ráðherra myndi liggja fyrir í lok síðasta árs en nú er stefnt að því að hún verði kynnt í lok þessa árs. Í ljósi þess hve ótrygg hefðbundin spálíkön eru sem grundvöllur áætlana til lengri tíma mun ofangreint mat styðja enn frekar við áætlanir stjórnvalda hvað varðar opinber fjármál.

Sú álitsgerð sem hér birtist er fimmta álitsgerð fjármálaráðs og sú fyrsta sem fjallar um fjármálaáætlun sem lögð er fram á öðru ári gildandi fjármálastefnu. Alltaf ríkir óvissa um framtíðina en sú óvissa er ólík að eðli og umfangi á mismunandi tímum. Sumir óvissuþættir ráðast af ytri aðstæðum en aðrir eru afleiðingar ákvarðana. Þótt ekki sé hægt að hafa áhrif á alla óvissuþætti er það eitt af hlutverkum stjórnvalda að búa svo í hagin að annað hvort dragi úr óvissu eða úr neikvæðum áhrifum tiltekinna óvissuþátta. Þetta hlutverk endurspeglast í grunnildum og fjármálareglum þeim sem birtast í lögum um opinber fjármál.

Á þeim tíma sem fjármálaáætlunin var lögð fram ríkti óvissa um framvindu ákveðinna mála í atvinnulífinu og á vinnumarkaði. Að hluta til hefur sú óvissa sem uppi var þegar áætlunin var kynnt minnkað en að öðru leyti hefur hún breyst.

Samkvæmt lögum skulu markmið í fjármálaáætlun uppfylla skilyrði þau er finna má í gildandi fjármálastefnu. Samkvæmt framlagðri fjármálaáætlun næst afkomumarkmið fyrir opinbera aðila í heild í gildandi fjármálastefnu ekki þótt afkomumarkmið fyrir A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga náist.

Það álit fjármálaráðs sem hér birtist byggist á þeim forsendum sem lágu til grundvallar framlagðrar fjármálaáætlunar á þeim tíma sem hún var gerð. Hvort og hvernig breytingar á forsendum hafa áhrif á áætlanir stjórnvalda er úrlausnarefni sem liggur utan starfsviðs fjármálaráðs.

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra. Ráðið er skipað þremur aðalmönnum og þremur varamönnum. Formaður og varaformaður eru tilnefndir af forsætisráðherra en aðrir ráðsmenn kosnir af Alþingi. Varaformaður er varamaður í ráðinu.

Ráðið er þannig skipað:

Gunnar Haraldsson formaður
Ásgeir Brynjar Torfason
Þórhildur Hansdóttir Jetzek
Axel Hall varaformaður
Arna Olafsson varamaður
Hjördís Dröfn Vilhjálmisdóttir varamaður

Aðalmenn í ráðinu, auk varaformanns, unnu að þessu álit.

Tekið skal fram að varaformaður var formaður sérfræðingahóps um endurskoðun tekjuskatts og bótaskerfa og kom því ekki að skrifum um þau mál í þessu álit.

1. Umgjörð fjármálaáætlunar

Hér verður litið til almennra þátta er varða framlagða fjármálaáætlun og svipar kaflanum að flestu leyti til umfjöllunar fyrir ári síðan um gildandi fjármálaáætlun. Löggin gefa fyrirmæli um þessa umgjörð og eru hornsteinn stefnumörkunarinnar. Kaflinn veitir yfirlit um umgjörðina og hlut fjármálaáætlunar í henni.

Umfjöllun fjármálaráðs um umgjörð, verklag og framsetningu minnkar að umfangi eftir því sem reynslan verður meiri og verklagið meitlaðra

Lögum um opinber fjármál er almennt ætlað að koma á aga í fjármálum hins opinbera og í efnahagsstjórninni. Löggin mynda umgjörð áætlunarinnar, standa sem leiðarljós og því nauðsynlegt að umfjöllunin taki ávallt mið af þeim. Með löggin í huga lítur ráðið til umgjörðar, verklags og framsetningar fjármálaáætlunar. Umfjöllun fjármálaráðs um þessa þætti minnkar að umfangi eftir því sem reynsla verður meiri og verklagið meitlaðra. Breyttar aðstæður og viðbrögð við þeim kalla engu að síður ávallt á rýni á verklag og framsetningu. Verkefnið verður því alltaf brýnt.

Sú fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar er önnur af hálfu núverandi ríkisstjórnar og er lögð fram á hefðbundnum tíma að vori. Hún er sú fjórða sem lögð er fram frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi og sú þriðja sem fjármálaráð veitir álit á. Hún er sú fyrsta sem lögð er fram á öðru ári gildandi fjármálastefnu.

Samhengið í stefnumörkuninni

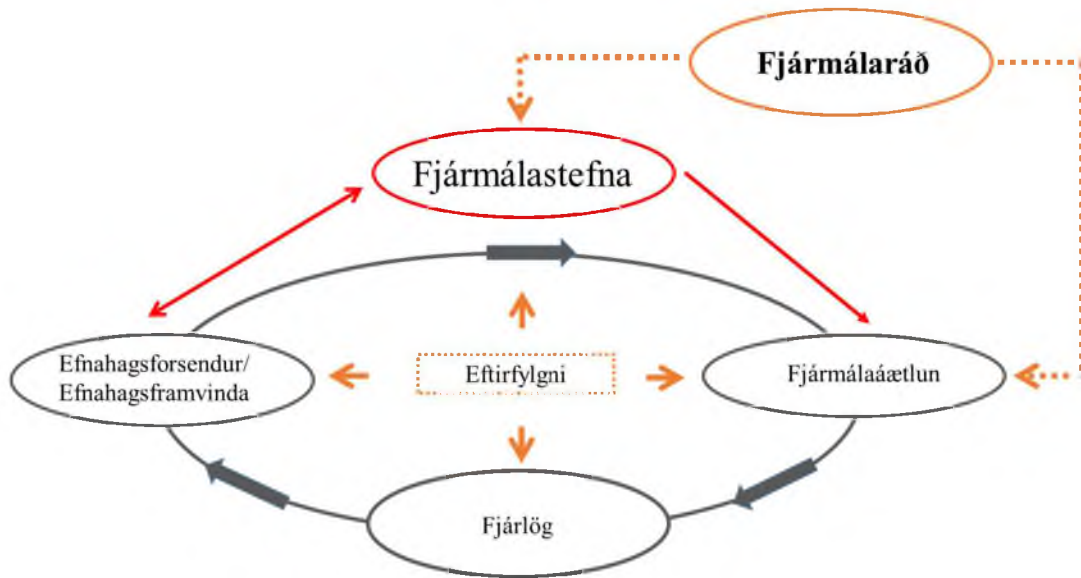
Í lögum um opinber fjármál er ákveðið samhengi á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Eftir myndun hvernar ríkisstjórnar skal hún móta fjármálastefnu og leggja fram sem þingsályktunartillögu svo fljótt sem audið er. Í fjármálastefnunni birtast fyrirætlanir stjórnvalda um stöðu og þróun opinberra fjármála og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins. Í stefnunni eru sett fram töluleg markmið um umfang, afkomu og efnahag hins opinbera ásamt greinargerð. Markmið sem sett eru fram í stefnunni standa út kjörtímabilið og skulu ekki taka breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem lagði stefnuna fram. Fjármálaáætlun skal lögð fram árlega fyrir 1. apríl og alltaf til næstu fimm ára hið skemmsta. Fjármálaáætlun skal byggjast á fjármálastefnu og fjárlög síðan á fjármálaáætlun. Um þetta er stíf krafa í lögnum.

Fjármálaáætlun skal lögð fram árlega að vori til næstu fimm ára hið skemmsta

Ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum eins og hún birtist í lögnum. Fjármálastefnan, sem snýr að meginstærðum opinberra fjármála sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF), liggur til grundvallar fjármálaáætlun þar sem sundurliðunin er mun meiri og birtist í krónum á verðlagi hvers árs. Fjármálaáætlunin liggur svo aftur til grundvallar fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga þar sem framkvæmdin birtist. Á eftirfarandi mynd er þessi hringrás sýnd og um leið lýsir myndin aðkomu fjármálaráðs að henni.

Fjármálaáætlun skal byggjast á fjármálastefnu og fjárlög síðan á fjármálaáætlun. Um þetta er stíf krafa í lögnum

Mynd 1 Stefnumörkun í lögum um opinber fjármál



Myndin lýsir því hvernig fjármálastefnan er útbúin 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.

Innihald fjármálaáætlunar

Efni fjármálaáætlunar sem og kröfur um ítarlega framsetningu er tilgreint í 5. gr. laga um opinber fjármál

Efni fjármálaáætlunar sem og kröfur um ítarlega framsetningu eru tilgreind í 5. gr. laga um opinber fjármál. Hér verður ekki farið yfir öll lagaákvæðin eða greinargerðir, heldur aðeins staldrað við þau atriði sem fjármálaráð telur mestu máli skipta varðandi fjármálaáætlunina eins og hún er sett fram.

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 5. gr. laganna er enn fremur kveðið á um að stefnan skuli uppfylla skilyrði 7. gr. laganna. Í 5. gr. laganna er hins vegar enga tilvísun að finna um efnistöð og vinnulag er snertir grunnildin.

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu sem og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra

Fjármálaáætlun skiptist í tvo meginþætti:

1. Greiningu á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila.
2. Markmið og áætlun um fjármál ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu.

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu sem og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra. Vert er að hafa í huga að markmiðasetning og áætlanagerð byggist hvort um sig á greiningunni um stöðu og horfur. Fjármálaráð hefur áður bent á mikilvægi þessa samspils.

Nú er í fyrsta skipti lögð fram fjármálaáætlun á öðru ári gildandi fjármálastefnu. Hér þarf að greina frá þróun í samanburði við markmiðin sem koma fram í fjármálastefnu og gildandi fjármálaáætlun

Það er mikil áskorun fyrir stjórnámamenn og stjórnýslu að útfæra stefnuna og útbúa þetta grundvallarskjal stefnumörkunarinnar í opinberum fjármálum

Til viðbótar þessum tveimur ofangreindum verkefnum skal í greinargerð með fjármálaáætlun kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Þar skal greina frá almennum og sértækum markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, fyrir hvert málefnasvið og fjalla um hvernig og hvenær þeim verði náð. Um stefnumótunina má svo finna frekari umfjöllun í 20. gr. laganna. Markmið fyrir málefnasvið skulu vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg.

Í 5. gr. laganna birtast meginþættir verkefna fjármálaáætlunar. Þar er kveðið á um að áætlunin skuli innihalda umfjöllun um efnahagsþróun undanfarin þrjú ár og mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára. Jafnframt segir að greina skuli frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem fram koma í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár. Framkvæmd og framsetning mats á efnahagshorfum skiptir máli. Það hefur áhrif á hversu auðvelt er að rýna áætlunina og draga fram úrlausnarefni, ólík sjónarmið og óvissuþætti auk þess að meta hvort grunnildin séu lögð til grundvallar.

Eins og fram hefur komið er nú í fyrsta skipti lögð fram fjármálaáætlun á öðru ári gildandi fjármálastefnu. Hér reynir á þann hluta ákvæðis laganna að greina frá þróun afkomu og efnahags í samanburði við markmiðin sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlun fyrir undanfarin þrjú ár. Það er ávallt túlkunaratriði hvernig að þessu er staðið.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um opinber fjármál er tekið fram að greining skuli fara fram á stöðu og horfum. Greiningin á bæði að taka til fortíðar og framtíðar. Hún skal gefa skýra mynd af því hver þróun grunnþátta hagkerfisins hefur verið og marka þar með áherslur varðandi þá þætti efnahagsmála sem mestu máli skipta við ákvörðun markmiða áætlunarinnar. Hér er því að finna lýsingu á samspili greiningar og markmiðasetningar líkt og áður hefur verið vikið að.

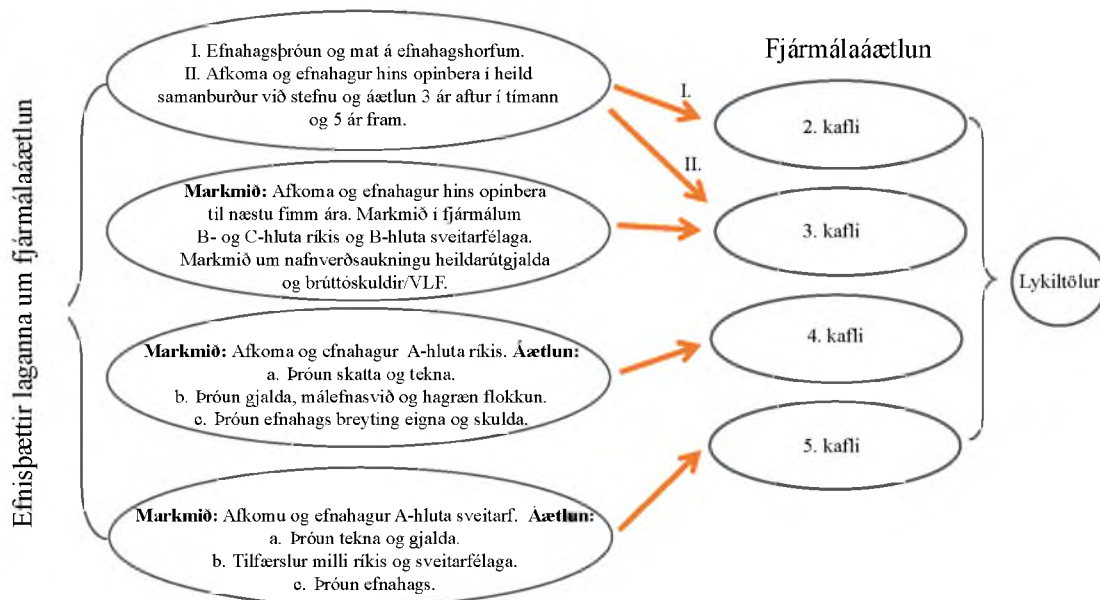
Auk þess er í 8. gr. laganna kveðið á um að stefnumörkunin skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum sem unnin séu hlutlægt og kerfisbundið, sem og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið sé mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skuli horfa til hagspáa frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Gera skuli grein fyrir þeim forsendum sem stefnumörkunin byggist á. Í greiningu á efnahagshorfum skuli meta fjárhagsleg og efnahagsleg áhrif af áformum stjórnvalda.

Að öllu virtu er það mikil áskorun fyrir stjórnámamenn og stjórnýsluna að útfæra stefnuna og útbúa þetta grundvallarskjal stefnumörkunarinnar í opinberum fjármálum. Fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárlög endurspeglar rekstur og efnahag hins opinbera og eru mikilvæg stjórnþæki í hagstjórn.

2. Verklag og framsetning

Fjármálaáætlun er í eðli sínu efnis- og yfirgripsmikil. Margir þættir er varða álit fjármálaráðs lúta að áætluninni í heild og snúa að verklagi og framsetningu. Lög in um opinber fjármál kveða á um innihald, verklag og framsetningu fjármálaáætlunar. Á mynd 2 má sjá hvar verkefni sem fjallað var um hér að framan birtast í áætluninni. Stefnumótun málefna sviða birtist í viðauka hennar.

Mynd 2 Lög um opinber fjármál og uppsetning fjármálaáætlunar



Aðkallandi er að stjórnvöld séu sjálfum sér samkvæm og að það birtist í áætluninni með samfelli á milli kafla og gerð séu skil á því þegar skörun á sér stað

Í fjármálaáætlun eru markmið, áskoranir og viðfangsefni reifuð á hinum ýmsu stöðum. Mikilvægt er að halda til haga hvornig þessi umfjöllun hangir saman. Aðkallandi er að stjórnvöld séu sjálfum sér samkvæm og að það birtist í áætluninni með samfelli á milli kafla og gerð séu skil á því þegar skörun á sér stað. Umfjöllunarefni eins kafla á að vera í samræmi við sama umfjöllunarefni á öðrum stað í áætluninni þannig að lesandi fái tilfinningu fyrir því að hægri höndin viti hvað sú vinstri höndin gerir, ef svo má segja. Áður hefur fjármálaráð bent á að mikilvægt sé að halda umfjöllun um stefnumið og viðfangsefni sem komu fram í greinargerð fjármálastefnunnar til haga í áætluninni. Það er mikilvægt svo að samfella sé frá stefnu til áætlunar.

Hér á eftir er fjallað um helstu atriði sem varða verklag og framsetningu í framlagðri fjármálaáætlun.

Forskrift grunnilda

Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á fimm grunnildum auk fjármálareglna um afkomu og skuldir hins opinbera

Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á fimm grunnildum auk fjármálareglna um afkomu og skuldir hins opinbera. Allt frá upphafi hefur fjármálaráð ekki aðeins kallað eftir að stefnumörkun í opinberum fjármálum fylgi grunnildum, eins og lög um opinber fjármála gera ráð fyrir, heldur líka að umræða fari fram um þau og túlkun þeirra með tilheyrandi ályktunum og með mismunandi útfærslur að leiðarljósi. Þess er ávallt þörf þar sem grunnildin eru í eðli sínu opin fyrir mismunandi túlkunum. Túlkun þeirra þarf ekki endilega að vera greytt í stein í öllum tilfellum heldur getur hún jafnvel

*Nauðsynlegt er að vinna
stöðugt með grunngildin
og hlúa að þeim*

*Oft styðja grunngildin
hvert annað en þau geta
líka rekist á og stundum
þarf að feta einstigi á
milli þeirra þar sem vægi
þeirra er ólíkt*

*Nýjar áskoranir og
aðstæður geta gerbreytt
því hvernig samspili
grunngilda er háttáð og
hvert þeirra er efst á
baugi á hverjum tíma*

breyst eftir aðstæðum og yfir tíma. Oft styðja grunngildin hvert annað en þau geta líka rekist á og stundum þarf að feta einstigi á milli þeirra þar sem vægi þeirra er ólíkt.

Nýjar áskoranir og aðstæður geta gerbreytt því hvernig samspili grunngilda er háttáð og hvert þeirra er efst á baugi á hverjum tíma. Þegar efnahagslífið náði sér síðast á strik eftir samdráttarskeið gaf verri skuldastaðan grunngildinu um sjálfbærni aukið vægi. Þegar uppsveiflan náði hámarki varð krafan um stöðugleika efst á baugi og þar af leiðandi aðhald í fjármálum hins opinbera. Nú við óvissuáðstæður ætti varfærni og festa að vera rauði þráðurinn. Þannig reynir á ólíkan hátt á hinar ótölusettu fjármálareglur eftir aðstæðum.

Rétt er að áréttu hvernig grunngildin fimm eiga að birtast í fjármálaáætlun í ljósi laganna. Í II. kafla laga um opinber fjármál er kveðið á um verklag við stefnumörkun í opinberum fjármálum við gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þar er enn fremur greint frá þeim grunngildum og fjármálareglum sem stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á. Þannig liggur fyrir að öll stefnumörkunin grundvallast í senn á grunngildum og tölusettu fjármálareglum. Fyrirsögn 6. gr., grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, kveður skýrt á um að grunngildin séu gegnumgangandi vegvísir í stefnum og áætlunum. Í upphafi greinarinnar er hnykkt á því að stefnumörkunin sem felst í fjármálastefnu og fjármálaáætlun eigi að byggjast á grunngildunum. Stefnumörkunin í fjármálaáætlun skal því vera grunngildamiðuð.

Samkvæmt þessu ber fjármálaráði fyrst að rýna hvort eða hvernig stjórnvöld hafa látið grunngildin endurspeglast í vinnu, verklagi og umfjöllunarefnum hennar í stefnumörkuninni. Fjármálaráð telur að grunngildamiðuð vinnubrögð þurfi að birtast bæði í orði og verki í stefnumörkuninni. Í orði þýðir að stjórnvöld þurfa, þar sem við á, að vísa til grunngildanna í áætluninni. Þannig verður ljóst hvernig þau hafi ráðið för, að þau séu fyrir hendi og marki þá vegferð sem stjórnvöld boða. Í verki þýðir að stefnumið markist af grunngildum og séu vörðuð af þeim.

Í fjármálaáætlun eru settar fram þær útfærslur sem orðið hafa ofan á í stefnumörkuninni. Fjölmarginir koma að verkefninu og áætlunin ber þess merki hve höfundar hennar eru margir. Texti og áferð kafla eru á stundum ólík. Mikilvægt er að orðfæri grunngilda verði mönnum tamt í stefnumörkun í opinberum fjármálum og birtist í orði á viðeigandi stöðum. Slík vinnubrögð eru almennt til þess fallin að grunngildin verði aðilum töm þannig að þegar fengist er við þau sé það gert af lipurleika. Í stuttu máli má segja að ef vandað er til orða verði frekar vandað til verka. Þeir sem starfa við stefnumörkun í opinberum fjármálum, sem m.a. birtist í útfærslunni í fjármálaáætlun, þurfa að vera sérfræðingar í grunngildum og túlkun þeirra.

Fyrirgreind sjónarmið hafa flest birst áður og fjármálaráð birtir þau hér til að ítreka enn frekar að þau eiga að vera áminning um þörfina á grunngildamiðuðum vinnubrögðum og að grunngildin séu gegnumgangandi í stefnumörkuninni.

Í 3. kafla framlagðrar áætlunar, þar sem fjallað er um fjármál hins opinbera, er nú að finna umfjöllun um fjármálareglur fyrir hið opinbera og framvindu stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Fyrir ári birtist þessi umfjöllun á nýju formi og þar var farið yfir grunngildin með tilvísun í lögin, túlkun þeirra og aðrar vangaveltur í þeim efnum. Þetta var í sjálfu sér fagnadarefni og fjármálaráð veitti í kjölfarið álit á þessari framsetningu og túlkuninni. Nú hefur verið dregið úr umfjölluninni og hún gerð knappari. Nú eru grunngildin einungis talin upp. Litlar vangaveltur eða skýringar eru um verklag og sýn

*Til að geta sett sig í spor
stjórnvalda, rýnt
ákvarðanatöku og vegið
og metið hvernig
einstakir þættir eða
grunngili ráða för
verður að nefna þau við
ólíkar aðstæður*

*Í þessari áætlun er
grunngilið um varfærni
lítið notað. Það er
óheppilegt miðað við
þær aðstæður sem
efnahagslífið býr við*

*Fjármálaráð telur að
grunnildamiðuðum
vinnubrögðum hafi verið
sýnt ákveðið tómlæti í
framlagðri áætlun ...
úr því þarf að bæta*

stjórnvalda með grunnildin að leiðarljósi. Þar er þó sagt að grunnildin feli í sér skýra leiðsögn um æskilegar forsendur og leitni ákvarðanatöku. Fjármálaráð telur að miðað við lögin um opinber fjármál sé „æskileg forsenda“ of veik krafa og lögin geri fremur kröfu um *naudsynlegar forsendur*. Þá segir enn fremur að þó svo að grunnildin skilgreini ekki tölulegar lykilstærðir opinberra fjármála með beinum hætti beri þau engu að síður með sér fremur skýra forskrift fyrir mati á því hvort framlögð fjármálastefna og -áætlun miði í rétta átt. Fjármálaráð telur að þörfin fyrir túlkun á því í hverju forskriftin felst sé aðkallandi. Fjármálaráð hefur til að mynda fjallað um að afkoma sé ekki góður mælikvarði á aðhald og frumjöfnuður helst sveifluleiðréttur sé betri mælikvarði á það. Tólin og tækin sem tengja grunnildi við tölulegar lykilstærðir eru til staðar og ýmsar lykilstærðirnar birtast í áætluninni sem grunnildi veita forskrift um þó að tengingar skorti. Það er aðkallandi að unnið sé kerfisbundið að túlkun grunnilda og eftirfylgni þeirrar túlkunar birtist síðan í stefnumörkuninni.

Þá segir í þessari umfjöllun 3. kafla áætlunarinnar að til að sannreyna grunnildin sé bæði lítið til þess í hvaða átt ákvarðanir leiða framvindu opinberra fjármála og þess hvort verklag stjórnvalda við þær ákvarðanir uppfylli tiltekin skilyrði. Í því felst kjarni vandans fyrir fjármálaráð og þá sem rýna stefnumörkunina. Til að geta sett sig í spor stjórnvalda, rýnt ákvarðanatöku og vegið og metið hvernig einstakir þættir eða grunngili ráða för verður að nefna þau við ólíkar aðstæður og skýra hvernig þau varða veginn í þeim tilfellum þar sem þau skipta máli. Það felst ekki gagnsæi í því að þurfa að lesa í þankagang stjórnvalda og lögin gera ekki ráð fyrir slíku. Það getur ekki talist verkefni fjármálaráðs að velta steinum og finna grunnildi í áætlanagerðinni. Sú ábyrgð að láta grunnildin vera forskrift fjármálaáætlunar og vinna eftir þeim hvílir á stjórnámálamönnum sem leggja linurnar og stjórnsýslunni sem útfærir stefnuna.

Í 3. kafla um framvindu stefnumörkunar er einnig fjallað um hvernig stefnumið fjármálastefnu, uppgjör og áætlanir standast auk umfjöllunar um hinar tölusettu fjármálaeglugur. Hér mætti hugsa sér að í framtíðinni yrði einhver umfjöllun um framvindu í beitingu ótölusetta fjármálaeglugna. T.a.m umfjöllun um hvernig starfsmenn stjórnsýslunnar eru meðvitaðir um grunnildin og hvort virk stefnumótun um beitingu þeirra hafi átt sér stað.

Ef tekið er saman yfirlit um hvar minnst er á grunnildin í áætluninni og lítið til þess hvar þau eru nefnd, hvernig þeim er beitt og hver sé túlkun þeirra sést að fyrirferð þeirra er rýr. Þá er athyglisvert hversu sjaldan er minnst á varfærni en það verður að teljast óheppilegt miðað við þær aðstæður sem efnahagslífið býr við um þessar mundir.

Framangreint felur þó ekki í sér að fjármálaráð telji að ekki hafi átt sér stað framfarir í stefnumörkuninni varðandi verklag í áætlanagerðinni. Þvert á móti hafa ýmis stór skref verið stigin í þessu efni. Umfjöllun um slíkt er að finna á öðrum stöðum í þessari álitserð. Engu að síður telur fjármálaráð að grunnildamiðuðum vinnubrögðum hafi verið sýnt ákveðið tómlæti í þessari áætlun. Umfjöllun um niðurstöður áætlanagerðarinnar og hvernig þær falla að grunnildunum er sem fyrr viðfangsefni þessa álits fjármálaráðs og markast álitid allt af því.

Forgangsröðun og arðsemi

Þegar núgildandi fjármálastefna var lögð fram var boðuð aukin áhersla á fjárfestingar hins opinbera um leið og slakað yrði á stefnumiði um afkomu. Allt frá því að fjármálaráð hóf að gefa álit á stefnumörkuninni hefur það ekki

*Umgjörð um
fjárfestingarákvarðanir
byggð á sjónarmiðum um
arðsemi og hagkvæmni
þýr til ákveðna festu í
málaflokknum*

*Stjórnvöld boða að
fjárfestingar þurfi að
skila viðunandi arðsemi
...
stefnumiðum þarf að
fylgja eftir og nokkuð
skortir á að þessum
sjónarmiðum sé fylgt í
verki*

*Faglegar greiningar við
förgangsröðun eru
mikilvægar*

hvíkað frá þeirri nálgun að meginsjónarmið um ákvarðanir fjárfestinga eigi að byggjast á arðsemi og hagkvæmni. Í því efni hefur m.a. verið vísað til áherslu alþjóðlegra viðmiða þar sem arðsemi og hagkvæmni eru meðal helstu sjónarmiða við stjórnun opinberra fjármála. Fyrir tveimur árum fjallaði fjármálaráð um grundvallarreglur OECD um stjórn opinberra fjármála. Í þeim segir m.a. að hanna þurfi samræmda umgjörð fjárfestingarákvarðana hins opinbera og fjármögnunar þeirra til að svara þörfum samfélagsins á skilvirkan hátt með kostnað og ábata að leiðarljósi. Slík umgjörð þýr til ákveðna festu í málaflokknum.

Fjármálaráð hefur líka fjallað um áhrif fjárfestinga á eftirspurn. Til skamms tíma hafa öll útgjöld áhrif á eftirspurn en áhrifin eru ólík. Arðsöm fjárfesting sem byggist 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 endurspeglar arðsemi þeirra. Mikilvægt er að hafa í huga að framleiðni í efnahagslífinu ræður miklu um framleiðsluspennuna í hagkerfinu. Aukin framleiðni dregur úr framleiðsluspennu og þar af leiðandi einnig úr þörf á aðhaldi. Í þessu samhengi hefur fjármálaráð bent á að áhrif ólíkra innviðafjárfestinga á framleiðni eru ekki hin sömu. Að öllu virtu á hagkvæmni og arðsemi að vera leiðarljós við ákvarðanatöku um fjárfestingar.

Í 1. kafla áætlunarinnar, um áherslur og stefnumið, eru lagðar línur um fyrirhugaða framvindu áforma ríkisins í fjárfestingum. Þar er einnig að finna umfjöllun um hvernig fjárfestingar þurfi að skila viðunandi arðsemi til að hafa jákvæð efnahagsleg og samfélagsleg áhrif. Stjórnvöld segja enn fremur að mikilvægt sé að fjárfestingaráform séu vel ígrunduð, að fjárfestingin taki mið af samfélagsbreytingum, stuðli að heilbrigðum vexti og aukinni framleiðni og styðji þannig við samkeppnishæfni landsins. Fjármálaráð tekur heils hugar undir þessi sjónarmið en vill um leið benda á að stefnumiðum þarf að fylgja eftir og nokkuð skortir á að þessum sjónarmiðum sé fylgt í verki.

Fjárfestingar í samgöngum eru í öndvegi í þessari áætlun. Boðuð er aukning í málaflokknum. Þegar rýnt er í stefnumótun málaflokks 11.1, samgöngur fer lítið fyrir sjónarmiðum um arðsemi. Í umfjöllun um markmið kemur fram að markmið samgangna séu tilgreind í lögum um samgönguáætlun. Þau séu greiðar, hagkvæmar, öruggar, umhverfislega sjálfbærar samgöngur og jákvæð byggðapróun. Jafnframt skuli meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar. Mælikvarðarnir í stefnumótun málaefnasviðsins byggjast á þessu og hvað hagkvæmnina snertir eru þeir annars vegar samgöngukostnaður heimila og hins vegar aukin sjálfsafgreiðsla viðskiptavina Samgöngustofu. Þessir mælikvarðar verða að teljast fremur þröngir.

Þingsályktun um samgönguáætlun fyrir árin 2019–2033 var nýlega samþykkt á Alþingi. Þar er kveðið á um helstu markmið sem vinna skal að. Markmiðin eru mörg og skiptast í undirmarkmið. Í umfjölluninni um hagkvæmar samgöngur er boðuð að forgangsráðað verði með hliðsjón af niðurstöðum faglegra greininga. Faglegar greiningar eru skýrðar á einum stað og þar segir að við forgangsröðun framkvæmda verði félagshagfræðileg greining skýrð sem hefðbundin arðsemisgreining þar sem annars vegar eru greindir kostnaðar- og tekjuþættir veghaldara og notenda sem unnt er að verðleggja og hins vegar ýmsir huglægir þættir sem erfiðara sé að leggja mat á. Ekki er vísað til ábata notenda. Frekari umfjöllun um þetta er ekki að finna í framlagðri áætlun.

*Mikilvægt er að
aðferðafræði
forgangsröðunar myndi
heildstæða umgjörð um
mismunandi markmið*

Annars staðar á Norðurlöndum og sérstaklega í Danmörku og í Noregi er félagshagfræðileg greining hryggjarstykkið í gerð samgönguáætlana.¹ Stjórnvöld hafa í þessum löndum smíðað staðal utan um aðferðarfræðina og unnið er eftir honum af þeim sem koma að mati á ólíkum verkefnum í gerð samgöngumannvirkja. Fyrir hvern valkost eru markmiðin vegin og metin saman í félagshagfræðilegri greiningu og leitast er við að verðleggja sem flesta þætti, eins og slys, umferðatafir, umhverfisáhrif og fleira. Verðlagðir þættir eru síðan grundvöllur kostnaðar- og ábataliða og þannig fæst þjóðhagsleg arðsemi tiltekkins valkostar. Margt er ekki unnt að verðleggja og því eru búnir til sérstakir mælikvarðar fyrir þá þætti sem hafa vægi til viðbótar við hina verðlögðu þætti. Reynt er að tvinna saman hin ólíku og fjölmörgu markmið í samgöngukerfinu á heilsteypant hátt til að leiða fram hagkvæmar niðurstöður. Niðurstæða vinnunnar býr til matsaðil fyrir þá valkosti sem eru í boði og stjórnsýslan útbýr. Stjórnmalamenn taka í kjölfarið ákvarðanir um framhaldið og forgangsráða út frá pólitískum áherslum. Slíkt er til þess fallið að auka gagnsæi og festu við ákvarðanatökuna.

Staðvirðing opinberra útgjalda

*Það er vandmeðfarið að
meta aukningu opinberra
útgjalda*

Í hagfræði kallast það peningagljýja þegar bornar eru saman fjárhæðir yfir tíma án þess að taka tillit til verðbreytinga. Peningagljýja verður til við samanburð fjárhæða án þess að staðvirða þær áður, þ.e. leiðréttá fyrir áhrifum verðs og draga magnbreytingu þeirra þannig fram. Magnbreytingin er oft það sem skiptir máli og þegar ekki er verðleiðrétt er hætt við að samanburðurinn verði eins og að bera saman epli og appelsínur.

*Mismunandi aðferðum
og mælikvörðum þarf að
beita við staðvirðingu
ólíkra útgjalda*

Varðandi ríkisútgjöld og opinber útgjöld almennt er sérstaklega vandmeðfarið hvernig fjárhæðir eru bornar saman. Hæst ber að útgjöldin eru að miklu leyti laun en starfsfólk hjá hinu opinbera fæst í ríki mæli við þjónustu. Þjónustustörf hafa mörg hver ekki sömu möguleika á framleiðniaukningu og mörg önnur störf. Hagfræðingurinn Baumol benti á þessa staðreynd og tók sem dæmi að tónlistarmenn í símfóníuhljómsveit væru með mun hærra laun nú til dags en þeir voru með á 19. öldinni enda þótt framleiðni þeirra hefði lítið sem ekkert aukist. Almennt gildir að við framleiðnibreytingar vinnuafli hækka laun í samræmi við aukna framleiðni.

Í samfélaginu er ýmislegt sem getur valdið því að framleiðni aukist og laun hækki. Þessar launahækkningar geta smitast út í aðrar greinar. Þessi þróun er oft nefnd Baumol-áhrifin. Af þessu leiðir að þungir togkraftar verða til þess að útgjöld hins opinbera aukast enda þótt framleiðni vinnuafli innan opinbera geirans vaxi minna en annars staðar í hagkerfinu. Í þessu ljósi er mikilvægt að huga að því hvað leiðir launahækkningar. Stjórnvöldum ber að spyrna gegn því að launahækkningar opinbera geirans leiði launamyndun á vinnumarkaði.

*Stjórnvöldum ber að
spyrna gegn því að
launahækkningar opinbera
geirans leiði
launamyndun á
vinnumarkaði*

Af þessum sökum er varasamt að staðvirða opinber launaútgjöld með vísitölu sem mælir í raun hækkun launa. Slík staðvirðing er til þess fallin að dylja útgjaldaaununguna sem mögulega væri knúin af því að stjórnvöld leiddu fremur en fylgdu launaþróuninni sem myndast á vinnumarkaði utan hins opinbera geira. Staðvirðing af þessu tagi friar stjórnvöld ábyrgð af útgjaldaaunungunni. Á móti mælir staðvirðing sömu útgjalda með vísitölu neysluverðs öll áhrif umfram almennar verðlagshækkningar. Hluti þessa útgjaldaauka er einfaldlega birtingarform launabreytinga og þannig ekki raunaukning sem endurspeglar að magnaukning hafi átt sér stað, t.d. í samneyslu. Stjórnvöld sem viðhefðu launastefnu sem almennt fylgdi öðrum

¹ Sjá t.d. *Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum I*, 2005, *Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum II*, 2007. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Ekki er allt sem sýnist þegar útgjaldaaukning er metin og horfa þarf með gagnrýnum augum á það hvort magnþáttur aukist eða verð- og launaþáttur

Það er fremur óheppilegt og mikil einföldun að nota vísitölu neysluverðs við útreikning á aukningu opinberra útgjalda

Raunaukning útgjalda ríkissjóðs að undanförmu er minni ef öðrum mælikvörðum en vísitölu neysluverðs er beitt við staðvirðingu

greinum myndu samkvæmt staðvirðingu með vísitölu neysluverðs fá þann dóm að þau hefðu aukið útgjöld og að fyrirferð hins opinbera færi vaxandi jafnvel þótt umsvifin stæðu í stað. Það er því ekki allt sem sýnist þegar útgjaldaaukning er metin og horfa þarf með gagnrýnum augum á það hvort magnþátturinn sé að aukast eða verð- og launaþátturinn.

Í sinni stærstu mynd eru útgjöld hins opinbera samsett af samneyslu, fjárfestingu, félagslegum og öðrum tilfærslum auk fjármagnskostnaðar. Fjárfesting hjá hinu opinbera er mikið til í byggingum og samgöngumannvirkjum og því mælir vísitala byggingarkostnaðar betur verðþætti hennar en t.a.m. vísitala neysluverðs. Hvað félagslegar tilfærslur snertir er vísitala neysluverðs ekki heldur góður mælikvarði til staðvirðingar á löngum tíma. Tilfærslurnar ráðast af fjölda þeirra sem fær þær og upphæð greiðslna til hvers og eins. Kaupmáttaraukning heildarútgjaldanna er mæld með því að staðvirða með vísitölu neysluverðs en það segir hins vegar ekkert um hvað hver og einn fær í sinn hlut eða hversu margir. Jafnvel þó fjöldi bótaþega standi í stað getur staðvirðing með vísitölu neysluverðs gefið ranga mynd yfir lengri tíma ef hún er ekki sett í samhengi við annað.

Bótaþegar litu það vart hýru auga ef heildarútgjöld til málaflokks þeirra hefðu fastan kaupmátt á löngum tíma og fjöldi bótaþega stæði í stað en kaupmáttur annarra yxi. Þessum áhrifum svipar til Baumol-áhrifanna sem fjallað var um að framan. Hversu langt eigi að ganga í að bera einn þjóðfélagshóp við þróun annars er auðvitað stjórnmalalegt viðfangsefni. Aukningu í þessum málaflokki þarf því að setja í samhengi við aðra þróun þegar hún er metin.

Að öllu þessu virtu er fremur óheppilegt og mikil einföldun að taka rammasett útgjöld ríkissjóðs án óreglulegra liða og nota vísitölu neysluverðs sem mælikvarða á útgjaldaaukningu hans. Það er á sama hátt heldur ekki heppilegt að taka fjárfestingarútgjöld ríkissjóðs og segja að þau séu með því hæsta í krónutilliti frá 1998 þegar útgjöldin hafi verið leiðrétt með vísitölu neysluverðs líkt og gert er á bls. 16 í áætluninni. Þegar tímabilið 1998–2018 er skoðað hefur verðlag hækkað um u.þ.b. 150% á tímabilinu en vísitala byggingarkostnaðar um u.þ.b. 200%.

Í rammasettum útgjöldum án óreglulegra liða hefur verið rætt um fordæmalaus útgjaldaaukningu með hliðsjón af vísitölu neysluverðs. Útgjaldaaukningin er svo sannarlega fyrir hendi en spurning er hversu mikil hún er. Í ramma hér á eftir í álitinu er fjallað um útgjaldaþróun hins opinbera yfir lengra tímabil. Hér má staldra við og skoða tímabilið frá 2010 til enda áætlunarinnar líkt og gert er í fjármálaáætluninni. Myndin á bls. 18 í áætluninni lýsir ætlaðri raunbreytingu rammasettra útgjalda frá 2011–2024. Þessi rammasettu útgjöld eru án óreglulegra liða og fjármagnskostnaðar. Niðurstaðan, með því að leggja vöxt hvers árs til grundvallar, gefur til kynna að uppsöfnuðu áhrif séu tæp 53% aukning.

Frá 2010–2018 hafa útgjöldin samkvæmt þessum útreikningi aukist um 31,3% umfram þróun verðlags. Verðlagið á þessum tíma jókst um 25% og verðvísitala vergrar landsframleiðslu um sömu prósentutölu. Uppsafnaður hagvöxtur 2011–2018 er 34,1% og metin útgjaldaaukning er því aðeins undir hagvexti tímabilsins, enda segir í textanum að þrátt fyrir fordæmalaus raunaukningu útgjalda síðustu árin hafi samneyslan verið stöðug í hlutfalli af landsframleiðslunni. Þetta er ekki skýrt frekar og með það situr lesandinn. Á þessu tímabili hefur verðvísitala samneyslu vaxið um 45% og samneyslan er um 37% af heildarútgjöldum ríkissjóðs. Þá stendur auðvitað eftir hvort stjórnvöld leiði eða fylgi launaþróun í landinu og útgjöld ríkissjóðs eru meiri

Verðvísitala samneyslu er heldur ekki óbrigðull mælikvarði

Við staðvirðingu tilfærslna þarf að skoða þróun þeirra bæði m.t.t. til fjölda sem greiðslurnar hlýtur og hvað hver og einn fær

Sjálfbærni opinberra útgjalda ræðst m.a. af umfangi þeirra í efnahagslífinu

en samneyslan. Sé verðvísitala samneyslu notuð til staðvirðingar á hana og vísitala byggingarkostnaðar á fjárfestinguna verður útgjaldaaukningin lægri.

Verðvísitala samneyslu er ekki óbrigðull mælikvarði. Staðvirðing opinberrar þjónustu er háð þeirri takmörkun að hún er ekki seld á markaði og verður því ekki færð til fasts verðlags á grundvelli markaðsverðs. Við staðvirðingu samneyslu hér á landi hefur verið notast við kostnaðarþáttaaðferð (e. input method) þar sem viðkomandi kostnaðarliðir eru staðvirtir með víðeigandi verðvísitölu og magnbreyting þannig reiknuð út. Í sumum tilvikum er notast við magnvísitölur, t.d. þegar tölur um fjölda vinnustunda eru tiltækar og eru taldar gefa nákvæmari niðurstöður. Sú aðferð er víðeigandi og almennt viðurkennd til staðvirðingar þess hluta samneyslunnar sem ekki er unnt að rekja til neyslu ákveðinna einstaklinga, þ.e. hrein samgæði s.s. stjórnsýsla, löggæsla, svo dæmi séu tekin. Varðandi einstaklingsbundna samneyslu, s.s. menntun og heilbrigðisþjónustu er hins vegar æskilegt að beita framleiðslumagnsaðferð ef því verður við komið (e. output volume method). Það væri til bóta við útreikning magnbreytingar samneyslunnar ef fyrir lægju upplýsingar um framleiðslumagn opinberrar þjónustu. Slíkt myndi ekki aðeins nýtast sem mikilvægt innlegg í þjóðhagsreikninga heldur einnig og ekki síður sem grundvöllur ákvarðana og stefnumörkunar stjórnvalda, t.d. um fyrirkomulag og fjármögnun heilbrigðisþjónustunnar.²

Við staðvirðingu tilfærslna þarf að skoða þróun þeirra bæði m.t.t. til fjölda og greiðslna. Sú staðvirðing er líka vandmeðfarin og verðugt viðfangsefni að rannsaka þetta betur en með staðvirðingu rammasettra útgjalda án óreglulegra liða með vísitölu neysluverðs. Þetta viðfangsefni er reyndar til skodunar í þrýðisgóðri rammagrein 8 í áætluninni. Þar eru skoðuð málefni aldraðra og öryrkja 2010–2019. Greinin sýnir um leið hvað staðvirðingin er vandmeðfarin og niðurstöður hennar þyrftu að ná út fyrir rammann í umfjölluninni auk þess ætti ekki að staðvirða þessi útgjöld með vísitölu neysluverðs við mat á útgjaldaaukningu.

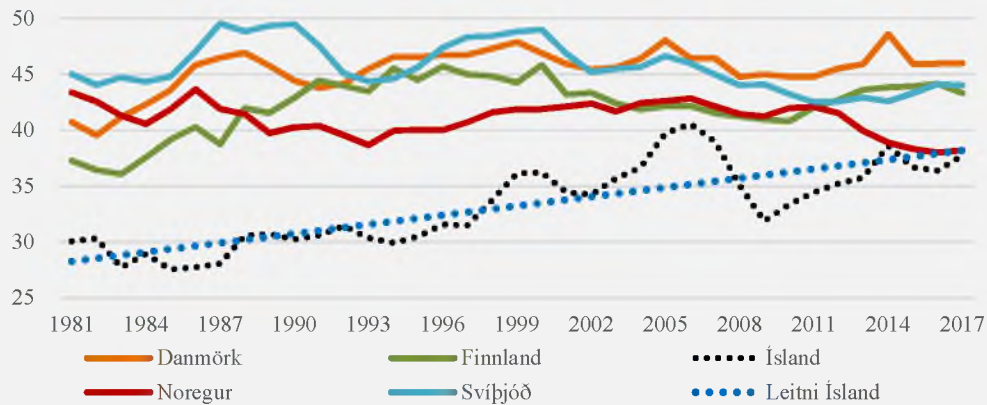
Á endanum ræðst sjálfbærni opinberra útgjalda m.a. af hlutdeild þeirra í efnahagslífinu mældri í landsframleiðslu og þar hafa engin veruleg stökk sést að undanfögnu til aukningar enda þótt aukning fyrir 2017 og 2018 sjáist í þeim útreikningum, sbr. rammann hér að neðan.

² *General Government Output and Productivity 2008-2014*, Statistics Denmark, 2016: <https://www.dst.dk/en/Statistik/Publikationer/VisPub?cid=18684>

Rammi 1 Umfang hins opinbera

Þegar lítið er til umfangs hins opinbera verður að líta langt aftur í tímann bæði til að greina langtímaleitni og til að taka tillit til þess að útgjöld hins opinbera sveiflast yfir hagsveifluna. Ekki er heppilegt að afmarka greininguna á löngum tíma við útgjöld ríkissjóðs enda hefur vægi sveitarfélaga með breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga verið að aukast á undanförunum áratugum. Í norrænum samanburði voru útgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu lengi vel mun lægri hér en annars staðar á Norðurlöndum en þetta bil hefur minnkað mikið þegar síðustu 40 ár eru skoðuð. Ekki eru til tímaráðir yfir útgjöld hins opinbera svo langt aftur í tímann hjá OECD en samsvarandi heildarskatttekjur hins opinbera eru til og þær sýna þessa þróun. Almennt standast tekjur og gjöld á yfir lengri tímabil í opinberum rekstri. Helsti munurinn á Íslandi miðað við hinar norrænu þjóðirnar er að lífeyrissjóðakerfið hér einkennist af sjóðasöfnun en hjá hinum er um að ræða gegnumstreymiskerfi fjármagnað af hinu opinbera. En þar að auki er margt fleira vissulega ólíkt.

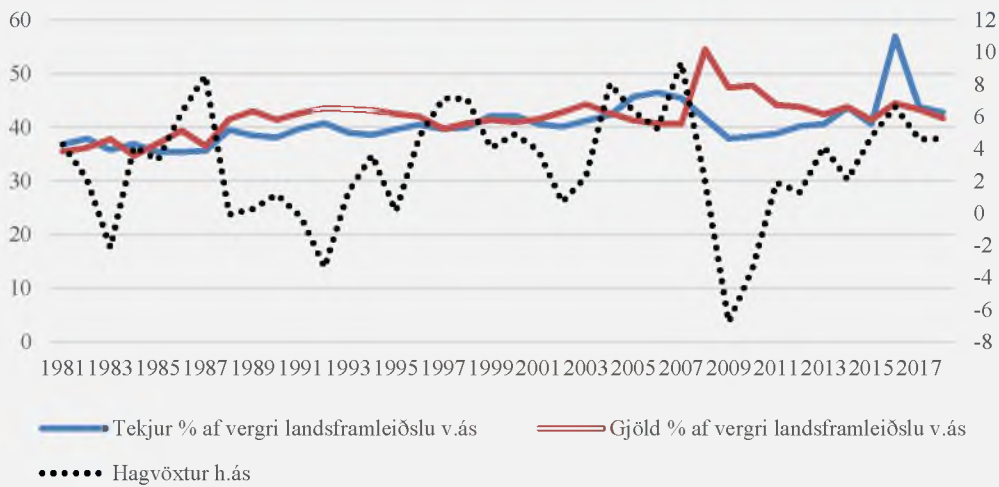
Mynd 3 Skatttekjur hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu á Norðurlöndunum 1981-2017



Heimild: OECD Revenue Statistics.

Á Íslandi sveiflast tekjur og útgjöld hins opinbera yfir hagsveifluna og þau hafa sýnt langtímaleitni til aukningar, líkt og sést á mynd 4 hér að neðan. Áberandi er leitnivöxtur stærðanna þar til upp úr aldamótunum en þá virðist sem tekjur og útgjöld ráðist meira af hagsveiflunni en áður. Frá 2003 og fram að fjármálaáfallinu 2008 dregst hlutdeild útgjalda saman og sagan endurtekur sig þegar uppsveiflan hefst í kjölfar samdráttarskeiðsins 2008–2010.

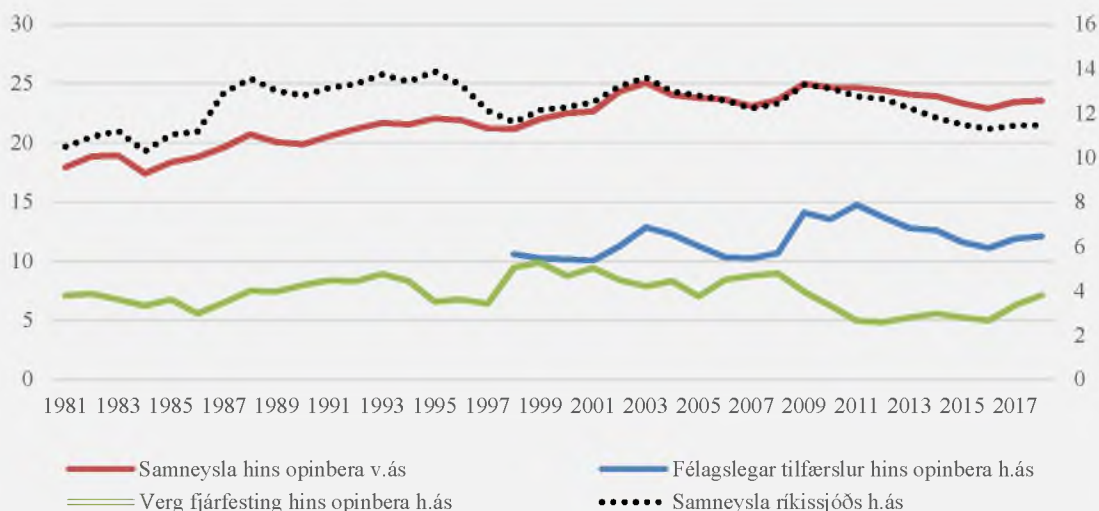
Mynd 4 Tekjur og gjöld hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu 1981-2018



Heimild: Hagstofa Íslands.

Ef tekið er meðaltal útgjaldahlutfallsins 1998–2007 annars vegar og 2013–2018 hins vegar fæst 41,7% annars vegar og 42,5% hins vegar, þ.e. 0,8 prósentustiga aukning. Sleppt er fyrstu tveimur árum hvorrar uppsveiflu enda útgjöldin þá mörkuð af niðursveiflunni. Því til viðbótar er árinu 2016 (Uppgjör við LSR) sleppt fyrir seinna tímabilið. Seinna skeiðið er auðvitað markað af vaxtabyrðinni í útgjöldunum eftir fjármálaáfallið. Þá hafði stóra leiðréttingin á verðtryggðum lánum áhrif líka í formi einskisútgjalda sem eru talin með í útreikningnum. Til þess að greina þetta betur er hér á eftir skodaður afmarkaður hluti opinberra útgjalda, þ.e. verg fjármunamyndun, samneysla og félagslegar tilfærslur til heimila.

Mynd 5 Samneysla hins opinbera, samneysla ríkissjóðs, félagslegar tilfærslur hins opinbera og verg fjárfesting 1981–2018



Heimild: Hagstofa Íslands.

Mynd 5 sýnir helstu flokka útgjalda fyrir hið opinbera í grófri skiptingu án vaxtagjalda og annarra tilfærslna. Samneysla ríkissjóðs er einnig sýnd á myndinni. Allar stærðir eru í hlutfalli við landsframleiðslu. Mynstrið eftir 2003 er að samneyslan og félagslegar tilfærslur dragast saman á þensluskeiðum, sbr. í aðdraganda fjármálaáfallsins 2008 og í uppsveiflunni eftir 2010, en aukast á samdráttarskeiðum. Verga fjárfestingin sveiflast á hinn veginn miðað við hagsveifluna, dróst saman í fjármálaáfallinu en er nú að taka við sér.

Áberandi er að 2017 og 2018 var samneyslan fyrir ríkissjóð og hið opinbera í heild að vaxa á toppi hagsveiflunnar, fjárfestingarútgjöldin og félagslegu tilfærslurnar líka. Á árunum 1998 – 2018 námu félagslegar tilfærslur að meðaltali 6,3% af landsframleiðslu, samneysla hins opinbera 23,6% og vergar fjárfestingar hins opinbera 3,9%. Þessi langtímameðaltöl eru svo til hin sömu og 2018.³ Það eitt og sér gefur vísbendingar um útgjaldaaukningu. Summa þessara þriggja stærða fyrir hið opinbera var 31,5% 2016, 33,15% 2017 og 33,82% 2018. Það er enn fremur athyglisvert að langtímafjárfestingarstigið virðist nú ná langtímameðaltalinu þegar bæði er tekið tillit til hinnar auknu fjárfestingar í aðdraganda fjármálaáfallsins og samdráttarins sem af því hlaut í kjölfarið.

³ Frávik eru milli talna Hagstofu Íslands og framlagðrar fjármálaáætlunar fyrir árið 2018 á vergri fjárfestingu hins opinbera. Í tölum hagstofunnar telst eignfærsla á Hvalfjardargöngum til ríkissjóðs sem fjárfesting en ekki í áætluninni. Önnur minni frávik er að finna fyrir þetta ár. Í fjármálaáætlun er verg fjárfesting fyrir 2018 áætluð 3 % af VLF en í gögnum hagstofunnar er hún 3,8%.

Umbætur í verklagi og framsetningu

*Stór tíðindi eins og
stefnumið um
launaþróun opinberra
starfsmanna eiga heima í
stefnumiði rikissjóðs og
jafnvel fremst meðal
hinna stóru skilaboða
áætlunarinnar*

Eftir því sem lengra líður á gildistíma laganna um opinber fjármál má vænta meiri festu í stefnumörkuninni hvað varðar setningu stefnumiða og útfærslur í áætlanagerð. Þess sjást merki þegar fyrri áætlanir eru bornar saman við þessa. Í því samræmi verða umbætur smærri í sniðum og jafnvel markvissari. Það er þó ekki gefið að allt sé til bóta. Fyrir ári heyrðust þau sjónarmið að áætlunin væri stórt og torlesið plagg. Í þessari áætlun sést að höfundar leitast við að hafa minni texta og láta meiri naumhyggju ráða för. Naumhyggja er góð ef hún endurspeglar markvissa og skýra framsetningu sem nær utan um röksemdarfærsluna en slæm ef því er sleppt sem máli skiptir og er jafnvel óþægilegt í umfjöllun. Fjármálaráð hefur áður bent á að það telji að meðhöndlun grunnilda hafi færst til verri vegar. Stór tíðindi eins og stefnumið um launaþróun opinberra starfsmanna eiga heima í stefnumiði rikissjóðs og jafnvel fremst meðal hinna stóru skilaboða áætlunarinnar. Þar á bæði að boða góð tíðindi, hið erfiða val stjórnmálanna og helstu ákvarðanir sem af því leiða.

*Þegar óvissa er ráðandi
og stjórnvöld í
spennitreyju er
aðkallandi að sýna
varfærni og gagnsæi sem
leiðir til festu*

Hvað umbætur snertir skiptir miklu að nýjar aðstæður kalla á nýjar áskoranir. Þegar óvissa er ráðandi og stjórnvöld í spennitreyju er aðkallandi að sýna varfærni og gagnsæi sem leiðir til festu. Opinskátt þarf að fjalla um þær áskoranir sem staðið er frammi fyrir og veikleikana, séu þeir einhverjir. Við mikla óvissu verða jafnvel vangaveltur um möguleika mikilvægari en áætlanagerðin í lengri framtíð sem er í grunninn vélrænn framreikningur taflna með tilheyrandi uppfærslum. Þegar áætlanagerð hefur minna svigrúm vegna settra stefnumiða verða ýmsar ákvarðanir þvingaðar og sumt orsakast þá af takmörkuðu svigrúmi. Gagnsæi veitir þá forskrift að um þetta sé fjallað og festa tryggir að viðfangsefninu sé ekki komið þannig fyrir að það breytist síðar fyrirvaralaust.

*Stærstu umbæturnar er
varða verklagið er
breyttur og bættur kafli
um efnahagshorfur*

Stærstu umbæturnar er varða verklagið er breyttur og bættur kafli um efnahagshorfur. Efnahagsstefnan er nýtt heiti er á kaflanum. Í þessu felst vart að stjórnvöld geti eða vilji eigna sér efnahagshorfurnar með öllu, enda byggist stefna á horfum og stefnan er ekki boðuð í kaflanum. Fjármálaráð hefur áður bent á að við mat á efnahagshorfum nægi ekki afturvirk lýsing á atburðarás eða framvirk lýsing á grunnspá, meira þurfi til. Gera verði greinarmun á því hvað sé lýsing og hvað sé greining. Fjármálaráð sér skýr merki þess að við þessu hafi verið brugðist og greining, innsæi og skilningur einkennir umfjöllun í ríkari mæli en áður. Óvissan er eins og rauður þráður í kaflanum, líkt og kaflahöfundar geri sér grein fyrir þeim vanda sem felst í óvissunni í ríkari mæli en sést annars staðar í áætluninni þar sem lögbundin uppfærsla á grundvelli þjóðhagsspár ásamt fleiru er meira ráðandi. Með nýjum og dýpri efnahagskafla birtast fyrirheit um að í framtíðinni verði áætlanagerðin meiri blanda af greiningu og framreikningi auk þess sem hinar pólitísku línur birtist með skýrum hætti.

*Áfram er unnið með
útfærslur rammagreina í
áætluninni sem er
mikilvægt*

Áfram er unnið með útfærslur rammagreina í áætluninni. Þeim er ætlað að skýra umfjöllun um ýmis úrlausnarefni er snúa að stjórnvöldum og mögulegar lausnir þeirra. Rammagreinar eru að þessu sinni níu að tölu og með mismikilli greiningu og endurspeglar sérfræðipækkingu á viðfangsefninu. Í þeim eru í mörgum tilfellum boðuð tíðindi og ídulega með tæknilegum vangaveltum og álitamálum. Þetta verklag styður við festu og varfærni.

Fyrir ári fjallaði fjármálaráð um þjóðhagsspána sem grundvöll áætlana og þörfina á þekkingu í fjármála- og efnahagsráðuneytinu á spálíkaninu og getu til sviðsmyndagerðar. Við þessu hefur verið brugðist. Þekking á

Þjóðhagslíkaninu og beiting þess er nú á færi efnahagsskrifstofu ráðuneytisins. Það eru góð tíðindi.

Sviðsmynd er birt um möguleg áhrif efnahagsskells ... Draga þarf fram sviðsmyndir þar sem forsendur þeirra breyta sem verið er að skoða stigmagnast og skýra þarf möguleg áhrif þeirra

Í rammagrein 3 er nú fjallað um mögulega sviðsmynd efnahagsskells. Annar rammi fjallar um sveifluleiðrétta afkomu. Sviðsmyndir mega ekki leiða til of mikillar svartsýni en þær verða líka að vera raunsæjar og leitast við að ná utan um stærð mögulegra áfalla. Draga þarf fram sviðsmyndir þar sem forsendur þeirra breyta sem verið er að skoða stigmagnast og skýra þarf möguleg áhrif þeirra. Á mótí er dregið úr áhrifum mjög neikvæðra sviðsmynda með útskýringum á því hversu ólíklegt sé að þær gangi eftir. Sviðsmyndir verða þannig að hafa nokkrar víddir og stjórnvöld þurfa fylgja þeim eftir með umfjöllun um möguleg viðbrögð og álitamál sem af þeim skapast. Það leiðir til að þess að grunnildum um varfærni og festu sé í ríkari mæli fylgt en ella. Svára þarf spurningum um samspil stefnu og áætlana og nauðsynleg viðbrögð ef það á við. Sviðsmyndir eru aðföng í áætlanagerðinni 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. Fram til þessa hefur fjármálaráð talið að skortur á sviðsmyndum væri annmarki í stefnumörkuninni.

Fjármálaráð fagnar því að brugðist hafi verið við ábendingum og stjórnvöld sýni nú sveifluleiðrétta afkomu

Hvað sveifluleiðrétta afkomu varðar fagnar fjármálaráð því að brugðist hafi verið við ábendingum og að stjórnvöld sýni nú að þau séu þess umkomin að framkvæma útreikninga á sveifluleiðréttri afkomu. Þegar rýnt er í niðurstöður útreikninganna sést að sveifluleiðréttur frumjöfnuður er jákvæður og það styður stöðugleikann. Mörg lönd myndu fagna afgangi á sveifluleiðréttum frumjöfnuði af þeirri stærðargráðu sem niðurstöður fyrir 2017 og 2018 gefa til kynna, en á mótí sýna þær líka að miðað við afkomuna hefur vaxtajöfnuðurinn verið afar íþyngjandi í opinberum fjármálum hvað varðar skuldastöðu og ekki síst hátt vaxtastig.

Sveifluleiðrétting er háð mikilli óvissu líkt og áætlanagerðin öll

Það er rétt að niðurstöður útreikninganna eru háðar óvissu enda forsendurnar margar og sumar hverjar ekki traustar. Fjármálaráð tekur undir þetta en minnir á að öll áætlanagerðin er líka háð verulegri óvissu, þjóðhagsspáin er óviss og líkanið sem hún byggist á verður aldrei fullkomið. Jafnvel mat á landsframléiðslu og hagvexti er háð óvissu og í sífellri uppfærslu bæði fyrir fram í spám og eftir á í niðurstöðum, jafnvel með verulegum breytingum. Með því að skoða frumjöfnuð og leiðrétta hann fyrir hagsveiflu er því náð sem alþjóðlegi hagskýrslustaðallinn er m.a. hannaður til sem er að draga fram þenslu- og samdráttaráhrif ríkisfjármála á aðrar greinar hagkerfisins og aðskilja vaxtajöfnuðinn frá afkomunni. Afkoman er enda ekki góður vegvísir um framlag stjórnvalda til stöðugleika í efnahagsmálum.

Taka þarf tillit til þess að sveifluleiðréttingin er framkvæmd í ráðuneytinu og í ljósi gagnsæis þyrfti að fylgja tæknilegur viðauki um sveifluleiðréttinguna. Hann mætti rýna út frá þeim forsendum og tæknilegu útfærslum sem útreikningurinn byggist á.

Rammagreinar eru ekki rammanna vegna. Niðurstöðurnar þurfa að ná út fyrir þá og hríslast inn í alla áætlanagerðina

Hvorki sviðsmyndagerð né sveifluleiðrétting er afmarkað viðfangsefni bundið við umfjöllun í rammagreinum. Rammarnir eru ekki rammanna vegna. Niðurstöðurnar þurfa að ná út fyrir rammann og hríslast inn í alla áætlanagerðina með tilheyrandi greiningu. Í framtíðinni má hugsa sér undirkafla fremur en ramma um sviðsmyndir og annan undirkafla um sveifluleiðréttingu sem viðfangsefni í greiningu um þróun og horfur og það síðan sett í samhengi við aðhald eða slaka og grunnildi um stöðugleika.

Tæknilegur viðauki gæti átt við um fleiri úrlausnarefni í áætluninni svo ekki sé minnst á lista yfir þau hugtök sem verið er að vinna með. Þá mætti hugsa sér útskýringar á því hvernig staðvirðing er framkvæmd og annað sem gerir áætlunina auðlesnari en ella. Heildarútgjöld málefna sviða eru t.a.m. á föstu

Viðtæk notendaryni á áætluninni væri til bóta

Viðaukar eru til bóta varðandi tæknilega þætti. Leggja þarf línur um aðgreiningu milli þeirra og umfjöllunar í áætluninni sjálfri

Á öðru ári áætlunar gildandi stefnu er að finna samanburð við fyrstu áætlunina

Töflur eru almennt ótölusettar og sumar án titla sem gerir umfjöllun erfiðari

Heppilegt er að styðja texta með töflum þar sem það á við og útskýra þá og greina frekar töflurnar í textanum

verðlagi með ákveðnum verðlagsleiðréttingum frá 2019 þrátt fyrir að áætlunin sé almennt á hlaupandi verðlagi. Mörg hugtök koma almennum lesendum spáskt fyrir sjónar, t.d. rammasett útgjöld, málefnasvið, liðir utan ramma, svo dæmi séu tekin. Viðtæk notendaryni á áætluninni væri til bóta.

Í fjármálaáætlun er viðleitni í þá átt að bæta við viðaukum og er það fagnaðarefni. Nýjan viðauka 2 um viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs er að finna í áætluninni. Í þessum kafla er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2020–2024. Þar er að finna helstu forsendur launa- og verðlagsbreytinga og spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá febrúar sl., forsendur um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og forsendur um aðhaldsmarkmið. Kerfisbundin framsetning eins og þessi er til þess fallin að auka gagnsæi og festu í áætlanagerðinni.

Fyrir ári kom fyrst kafla um framvindu í stefnumörkuninni undir 3. kafla og nú kemur hann fram með nýju lýsandi kaflaheiti. Hann fjallar um afkomu- og skuldaþróun fyrir hið opinbera. Heildarafkoma ríkissjóðs og sveitarfélaga er sundurliðuð tvö ár aftur í tímann og á tímabili áætlunarinnar og sett í samhengi við stefnumið fjármálastefnunnar. Þessum kafla er væntanlega ætlað að framfylgja ákvæði 1. tölul. 2. mgr. 5. gr. laga um opinber fjármál, en þar segir: „Þá skal greina frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár.“ Hvað varðar árin þrjú er væntanlega verið að visa aftur í tímann svo framarlega sem fjármálastefnan hafi verið í gildi en ekki stefnur annarra ríkisstjórna.

Í 4. kafla um fjármál ríkissjóðs er þegar farið að gæta samanburðar sem byggist á þessu ákvæði. Hér þarf að gæta þess að saman fari texti, skýringar og upplýsingar í töflum. Í samanburði er iðulega verið að bera saman nafnstærðir sem voru áætlaðar fyrir ári og eru nú aftur áætlaðar. Þá gerist oft og einatt að verðlagið gengur ekki eftir eða magnið. Nýjar ákvarðanir geta legið fyrir eða eitthvað óvænt komið upp á. Skýra þarf í hverju munurinn er fölginn ef frávik eru til staðar með skýrum og auðlesnum hætti.

Oftar er stuðst við töflur en myndir í þessari áætlun og það fer vel enda eru töflur gagnsærri. Myndræn framsetning á betur við í þeim tilgangi þegar saga og hughrif skipta meira máli en smáatriði talnanna. Á mörgum stöðum er textinn hlaðinn hlutfallstölum og vaxtartölum og erfitt getur reynst að greina hismið frá kjarnanum. Hér uppfyllir stjórnsýslan samvisskusamlega ákvæði 5. gr. laga um opinber fjármál um hvað skuli tekið fram í áætluninni, t.a.m. í kafla 4 um fjármál ríkissjóðs.

Heppilegt væri að styðja textann með töflum þar sem það á við og útskýra þá og greina frekar töflurnar í textanum. Textinn yrði naumari fyrir vikið og markvissari þar sem greint væri á milli aðalatriða og aukaatriða. Fjármálaráð saknar þess að enn hefur ekki verið brugðist við þeirri ábendingu að tölusetja töflur og myndir. Allt of margar töflur í áætluninni eru án titils sem er mjög ógagnsætt og torveldar yfirlestur. Öll umfjöllun um ótölusettar töflur verður ómarkviss. Á bls. 9 er efnisskipan fjármálaáætlunar skipt í sex tölusett yfirlit um lykiltölur um afkomu og efnahag hins opinbera og opinberra aðila í heild, sem eru birtar í ótölusettum töflum í tillögutextanum.

Stefnumörkunin í fjármálastefnu er sett fram sem hlutfall af landsframleiðslu og í nafnstærðum í ítarlegri útfærslu í fjármálaáætlun. Rekstur hins opinbera snýst hins vegar um annað og meira en það. Viðfangsefnið snúa almennt að ákvörðunum innan hins opinbera um hvað skuli gera, hvernig og fyrir hverja, hversu vel það er gert og hvort það er hagkvæmt.

*Boðað endurmat
útgjalda gerir
stjórnvöldum kleift að
greina hvernig hægt er
að lækka útgjöld og bæta
ráðstöfun fjármuna*

Í 1. kafla fjármálaáætlunarinnar er vaninn að leggja línurnar í stórum dráttum eins og þær birtast í pólitísku samhengi. Boðuð er bætt nýting skattfjár og betri þjónusta. Í þeim kafla og í 6. kafla í áætluninni er fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera. Eitt af stóru viðfangsefnum í þessu efni snýr að bættri nýtingu fjármuna með innleiðingu á kerfisbundnu endurmati á útgjöldum. Endurmatið er skilgreint ferli þar sem grunnútgjöld til verkefna eða málaflokka eru greind svo að ná megi fram hagræðingu og bættri nýtingu fjármuna samhliða því að meta hvaða undirliggjandi áhrifaþættir urðu til þess að útgjöld þróuðust með tilteknum hætti. Niðurstöður endurmatsins gera stjórnvöldum kleift að greina hvernig hægt er að lækka grunnútgjöld og bæta ráðstöfun fjármuna, ásamt því að veita gleggri yfirsýn yfir hvaða verkefni eru þarfari fyrir samfélagið en önnur. Með þessu er boðað að annarri nálgun verði beitt en hefðbundnum aðhaldskröfum gagnvart ráðuneytum. Framvindu í tveimur verkefnum er lýst.

Þetta er vel og verður áhugavert að fylgjast með þessu verkefni enda mikilvægt að hafa í huga að hlutverk stjórnvalda og þau stjórnþætti sem þau hafa yfir að ráða til að ná stefnumiðum sínum eru fleiri og önnur en einungis útteiling fjármagns til mismunandi verkefna. Ekki er sjálfgefið að fjárhæðir sem varið er til ólíkra málefna sviða séu góður mælikvarði á hve vel muni takast að ná þeim markmiðum sem sett eru.

Samspils spár og fjármálaáætlunar

*Enn þarf að huga að
samspili spágerðar,
stefnu og áætlana*

Fjármálaráð hefur allt frá upphafi kallað eftir því að hugað verði að samspili spágerðar, stefnu og áætlana. Við greiningu á efnahagshorfum þarf að meta fjárhagsleg og efnahagsleg áhrif af áformum stjórnvalda. Í janúar á síðasta ári gekk fjármála- og efnahagsráðuneytið frá samkomulagi við Hagstofuna um samstarf við gerð þjóðhagsspár og efnahagslegra sviðsmyndagreininga. Þar er kveðið á um að við undirbúning grunnspár til birtingar horfi Hagstofan m.a. til fyrirbyggjandi og samþykktra ákvarðana hins opinbera sem koma fram í gildandi fjármálastefnu sitjandi ríkisstjórnar, fjármálaáætlun og fjárlögum. Í áliti fjármálaráðs fyrir ári síðan var fjallað um þann vanda sem felst í samspili spágerðar og fjármálastefnu. Fjármálastefna er lögð fram eftir myndun nýrrar ríkisstjórnar, sem getur verið á mismunandi tíma ársins.

*Tíminn sem ætlaður er til
áætlanagerðar virðist
knappur*

Ólíkt fjármálastefnunni er fjármálaáætlun lögð fram árlega að vori og tímalínan er því fyrirfram ákveðin og hefð hefur myndast um hvernig staðið er að því að útbúa hana. Fjármálaráði hafa verið kynntar hugmyndir Hagstofunnar um mögulegt fyrirkomulag framkvæmdar á samspili fjármálaáætlunar og spágerðarinnar. Í framlagðri áætlun var ekki litið til samspils spárinnar og nýrra fyrirætlana í fjármálaáætlun. Ekki er hægt að fullyrða hvort um seinangang stjórnsýslunnar er að ræða eða hvort stjórnmalámennt hafi verið seinir til. Þá er jafnframt ekki ljóst hvort ástæðuna megi rekja til áhugaleysis eða rangrar forgangsroðunar. Ef tímaskortur hamlar framgangi verksins þarf að byrja fyrir en ella.

*Samspil þjóðhagsspár og
nýrra ráðstafa í
ríkisfjármálum fyrir árin
2020–2024 náðist ekki*

Ekkert samspil er milli þjóðhagsspár og áhrifa af nýjum ráðstöfunum í ríkisfjármálum fyrir árin 2020–2024. Við gerð þjóðhagsspárinnar í febrúar gat Hagstofan nýtt sér þær upplýsingar sem fram komu í fjárlögum fyrir árið 2019 auk núgildandi fjármálastefnu. Þessi annmarki hefur þó minni áhrif nú en hingað til. Það stafar af því að hér er um að ræða uppfærslu fjármálaáætlunar á öðru ári stefnu. Stærðargráðan er því minni en var fyrir ári. Samspil spár og fjármálastefnu er engu að síður órjúfanlegur hluti af áætlanagerð og vinnu við stefnumið. Fjármálaráð hefur í áliti þessu fjallað um óvissuna og hún er mikil. Það er því óþarfi að auka á óvissuna með því að viðhafa ekki verklag sem vitað er að dregur úr henni.

3. Framvinda í stefnumörkun opinberra fjármála

*Reynslan af lögunum um
opinber fjármál verður
meiri eftir því sem lengra
líður frá gildistöku
þeirra*

Frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi hafa þrjár fjármálastefnur og fjórar fjármálaáætlanir litið dagsins ljós. Með þessari fjármálaáætlun er í fyrsta skipti lögð fram önnur fjármálaáætlun sem byggist á sömu fjármálastefnu. Reynslan af lögunum um opinber fjármál verður meiri eftir því sem lengra líður frá gildistöku laganna. Þá kemur betur í ljós hvernig núverandi verklag við framsetningu fjármálastefnu og útfærslan eins hún birtist í áætlunum reynir á þanþol stefnunnar og um leið skýrist óvissan sem var fyrir hendi við gerð hennar. Núgildandi fjármálastefna, gerð hennar og útfærsla áætlana, þjónar sem ákveðinn vegvísir í því efni.

Samhengi fjármálastefnu og áætlunar

*Þegar horft er til
fjármálastefnunnar þarf
að halda tilurð og
verklagi við gerð hennar
til haga*

Núgildandi fjármálastefna var unnin við óvenjulegar aðstæður. Kosningar seint á árinu 2017 gerðu það að verkum að ný ríkisstjórn varð að vinna hratt og leggja fram fjármálastefnu og fjárlög strax eftir myndun ríkisstjórnarinnar. Fjármálastefnan var lögð fram hálfum mánuði síðar. Á þeim tíma benti fjármálaráð á að hætt væri við að gæði greinargerðarinnar, setning markmiða og trúverðugleiki stefnunnar liði fyrir svo skamman tíma. Það er áskorun í stjórnámálum að setja jafn bindandi markmið og stefnumörkunin felur í sér á svo skömmum tíma. Stuttur tími eykur einnig líkur á að eitthvað gefi eftir, annaðhvort að forminu til eða efnislega, sem síðar geti reynt á.

*Fjármálaráð hefur
ítrekað viðhaft
ábendingar um setningu
stefnumiða
fjármálastefnunnar*

Með fjármálastefnunni eru sett fram stefnumið um afkomu og skuldaþróun hins opinbera og opinberra aðila í heild í hlutfalli við VLF á tímabili stefnunnar. Fjármálaráð hefur nefnt framsetningu stjórnvalda á ætlaðri framvindu stefnumiða í afkomu „gólf“ og í skuldum „þök“ eða „einhliða bil“, þ.e. krafan snýst um að vera fyrir ofan ákveðin mörk í afkomu og fyrir neðan í skuldum á tímabili stefnunnar. Einhliða bilin byggjast síðan í meginatriðum á punktmati þjóðhagsspár fram í tímann sem segja má að teljist meðalspá fremur en spá með vikið. Samkvæmt verklaginu birtist varfærni í að varpa meðalspá til tölulegra markmiða um afkomu að lágmarki og skuldir að hámarki. Með framsetningunni á að hafa nægilegt borð fyrir báru í ljósi grunnildis um varfærni en um leið þarf að viðhafa sjónarmið um efnahagslegan stöðugleika, önnur grunnildir og fjármálareglur.

*Sé ekki nægjanleg
varfærni í stefnumiðum
minnkar svigrúm til að
stjórnvöld geti brugðist
við hinu óvænta og verði
þá jafnvel óviðbúin.
Góður undirbúningur
leiðir þannig til festu*

Ekki var beinlínis tekið fram í fjármálastefnunni eða tölusett hvernig varfærni birtist í stefnumiðinu um afkomu. Slíkt er áskorun enda sífellt erfiðara eftir því sem lengra er litið fram í tímann og óvissan verður meiri. Þá byggist þjóðhagsspáin á líkani sem mjög fljótt leitar langtímaleitni og ómögulegt reynist að spá fyrir um skelli í efnahagsstarfseminni enda gera áföllin oft ekki boð á undan sér. Sé ekki nægjanleg varfærni í stefnumiðum minnkar svigrúm til að stjórnvöld geti brugðist við hinu óvænta og verði þá jafnvel óviðbúin. Góður undirbúningur leiðir þannig til festu.

Í ofangreindu verklagi er innbyggður freistnivandi fyrir stjórnvöld og vettvang stjórn mála sem birtist í því að í útfærslu stefnunnar með áætlun og í fjárlögum freistist menn til að festa afkomuna við tölulega stefnumiðið frekar en líta á það sem lágmarkskröfu á tímabilinu. Í betra árferði en ráð var fyrir gert skapast því hætta á að afkoman verði ekki umfram lágmarkskröfuna enda þótt slíkt væri í samræmi við stefnuna og jafnvel þó að hætta væri á að slíkt gengi á svig við grunnildin. Á hinn bóginn skapar það einnig vanda ef stjórnvöld umgangast stefnumiðin um afkomu ekki sem gólf heldur sem markmið um umfang því að þá verður ekkert borð fyrir báru við áföll. Stjórnvöld geta samkvæmt þessu lent í spennitreyju eigin stefnu jafnvel þó að hagstjórnaraðstæður kalli á annað.

Álit fjármálaráðs í þessu efni hefur verið að sveigjanleikinn eigi að birtast í fjármálastefnu en síðan þurfi áætlanir að vera ströng útfærsla þar sem grunnildum er fylgt

Til að leggja mat á þenslu og samdráttaráhrif þarf innviði og greiningartól sem stjórnvöld hafa sýnt að eru til staðar með nýjum skrefum í framlagðri áætlun og þau hafa tök á að beita

Þegar horft er aftur í tímamann og yfir tímabil áætlunarinnar allrar endurspeglast sú staðreynd að spennitreyjan sem fjármálaráð varaði við hefur raungerst

Fjármálaráð hefur ítrekað bent á þennan vanda og að gaumgæfa þurfi hvers konar markmiðasetning þjóni grunnildunum, fjármálareglunum og þannig stefnumörkuninni í heild. Álit fjármálaráðs í þessu efni hefur verið að sveigjanleikinn eigi að birtast í fjármálastefnunni en síðan þurfi áætlanir að vera ströng útfærsla þar sem reyni á grunnildin og þar sé byggt á greiningum með þar til gerðum mælikvörðum sem sýna ástand efnahagsmála. Fjármálaráð hefur bent á þörfina á sviðsmyndum út frá þjóðhagsspa við gerð fjármálastefnunnar. 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 verður að vera fast og niðurnjörvað að afkoman á gildistíma stefnunnar fylgi því hvernig spár þær sem fjármálastefnan byggist á ganga eftir. Afkoman yrði þannig breytileg eftir atburðarásinni, tölulegum markmiðum um hana ávallt mætt og dregið úr hættunni á að festast í spennitreyju, sérstaklega á seinni hluta gildistíma stefnunnar. Þá má enda ekki gleyma því að afkoma er ekki góður mælikvarði á þenslu- og samdráttaráhrif opinberra fjármála. Til að leggja mat á það þarf innviði og greiningartól sem stjórnvöld hafa sýnt að eru til staðar með nýjum skrefum í framlagðri áætlun og þau hafa tök á að beita.

Í 3. kafla áætlunarinnar er að finna framvindu stefnunnar í gólfum afkomu og þökum skulda. Áætlanir um skuldir ganga vel og eru til marks um mikinn árangur í niðurgreiðslu skulda frá því að fjármálaáfallið reið yfir og um leið endurspeglar það stöðu ríkissjóðs til að bregðast við áföllum. Nú kemur í ljós að við uppgjör árána 2017 og 2018 hafa sveitarfélögin ekki náð að fylgja fjármálastefnunni eftir sem skyldi. Umfjöllun um þetta er að finna síðar. Uppgjörstölur eru almennt í hlutfalli við landsframleiðslu og erfitt getur reynst að láta uppgjörin fylgja áætlunum þar sem tölur um landsframleiðslu geta breyst eftir á og nýjar upplýsingar jafnvel komið fram. Þegar frávik verða þarf að hafa að leiðarljósi hvort afkomuáhrifin endurspegla bókhaldslega þætti t.a.m. óvænta gjaldfærslu lífeyrisskuldbindinga fremur en frávik sem leiddu til þenslu eða slaka stjórnvalda í efnahagslífinu umfram áætlanir. Sé um slíkt að ræða hefur fjármálastefnan brostið þegar hún er gerð upp eftir á og sýna þarf eftirfylgni hvað það varðar en eftirlit með því er ekki á hendi fjármálaráðs.

Í framvindakafli í framlagðri áætlun, þegar horft er aftur í tímamann og yfir tímabil áætlunarinnar allrar, endurspeglast sú staðreynd að spennitreyjan sem fjármálaráð varaði við hefur raungerst. Hvort varfærnin hafi ekki verið nægjanleg eða stjórnvöld hafi fallið í áðurnefndan freistnivanda skal ósagt látið. Niðurstöðurnar í kaflanum gefa til kynna að svo til ekkert borð er fyrir báru og mjög lítið má út af bregða við mestu óvissuáðstæður sem þjóðarbúið hefur búið við frá hinu fordæmalausa efnahagsáfalli 2008.

Í umfjöllun um heildarafkomu í fyrrnefndum kafla er því lýst að fjármálastefnan fyrir árin 2018–2022 verði að lágmarki 5,7% af landsframleiðslu. Þessi tala er fengin með því að leggja saman afkomugólf á tímabili fjármálastefnunnar. Hlutföllin sem lögð eru saman miða við einstök ár með ólíkum magnstærðum og ólíku verðlagi og eru því ekki vel til þess fallin að vera lögð saman og tekin sem hlutfall af einu ári. Á sama hátt eru þessi 5,7% sögð svara til 179 ma.kr. og fjárhæðin síðan borin saman við uppgjör 2018 og áætlanir fyrir árin 2019–2022 sem allar eru á verðlagi hvers árs og með einfaldri samlagningu þeirra fæst 171 ma.kr. Burt séð frá fyrrgreindum vandamálum slíkrar samlagningar þá gefur hún og samanburðurinn til kynna að ef vantar upp á afkomu á einu ári þá sé hægt að bæta úr því með betri afkomu á öðru ári. Slík millifærsla er óheimil og jafnvel

*Vangaveltur eru um
hvort þurft hefði meiri
afgang í
fjármálastefnunni á
uppsveifluárunum*

*Opinberu fyrirtækin
valda því að afkoma
opinberu aðilana í heild
stenst ekki stefnumið
gildandi fjármálastefnu*

*Í kaflanum um framvindu
stefnumörkunar í
opinberum fjármálum er
ekki að finna umfjöllun
um afkomu opinberu
fyrirtækjanna
samanborið við
stefnumið*

*Núgildandi
fjármálastefna byggist á
fimm ára spá og hún
hefur ekki gengið eftir*

þótt hún þjóni sem vegvisir um skuldaþróun og sjálfbærni segir hún minna um hvernig opinber fjármál stuðli að stöðugleika.

Af framvindukaflanum má ráða að stjórnvöld hafa sýnt ákveðna íhugun og verið með bollaleggingar um það sem liðið er og það er við hæfi. Vangaveltur eru til að mynda um hvort hefði þurft að hafa meiri afgang í fjármálastefnunni á uppsveifluárunum. Slíkt hefði samkvæmt umfjölluninni verið til þess fallið að veita þenslunni meira viðnám og aukið möguleika á skarpari viðsýrnu við kólnun hagkerfisins. Hægt er að túlka þessar vangaveltur á tvo vegu. Annars vegar viðurkenni stjórnvöld að freistnivandinn sé slíkur að ekkert dugi nema hafa stefnuna stranga því að annars muni áætlanir aldrei veita aðhald. Hins vegar viðurkenni stjórnvöld að þau horfi ekki á afkomugólfíð sem gólf með varfærni í huga heldur sem punktmarmkið um umfang og séu því alltaf að setja sér spennitreyju. Slíkt gengur í meðbyr, en verður erfitt þegar vind lægir og gengur ekki í mótbyr.

Í framvindukaflanum er ekki greining á framvindu fyrir afkomu opinberra aðila í heild og verður að vænta þess að úr því verði bætt á komandi árum. Stóru tíðindin eru þau að í þeim niðurstöðum sem sett er fram á einum stað í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 (á bls. 67) segir að fjármálastefnan fyrir árin 2019–2022 fyrir opinbera aðila í heild, þ.e. ríki, sveitarfélög og opinber fyrirtæki, standist ekki stefnumið fjármálastefnunnar á öllu tímabilinu, enda þótt gengið sé út frá því að afkoma ríkis og sveitarfélaga standist stefnumið fjármálastefnunnar. Ekkert er fjallað um atburðarásina 2017 eða 2018 líkt og í framvindukaflanum. Ein setning fyrir ofan töfluna skýrir þetta: „Það skýrist af því að afkoma opinberra fyrirtækja er nokkru lakari en gert var ráð fyrir í áætlun.“ Lítið er hér skýrt og engin viðbrögð boðuð. Í 5. gr. laga um opinber fjármál segir um fjármálaáætlun: „Í fjármálaáætlun skal staðfest að áætlunin sé í samræmi við fjármálastefnu skv. 4 gr.“ Ekki er unnt að staðfesta hér að svo sé.

Hér verður að rifja upp að í greinargerð núgildandi fjármálastefnu þar sem stefnumið um afkomu hins opinbera voru lækkuð miðað við fyrri stefnu var á móti bætt í afkomu opinberu fyrirtækjanna í stefnunni. Á þeim tíma var sagt að með því viðhéldu stjórnvöld aðhaldi, aðhaldi sem í ríkari mæli byggðist á afkomu hinna opinberu fyrirtækja. Fjármálaráð benti þá á að afkoma opinberra fyrirtækja hefði ekki sams konar þenslu- og samdráttaráhrif og afkoma hins opinbera og minnir nú á þau orð. Ef hin opinberu fyrirtæki væru ekki í stefnumiðum er hætt við að stjórnvöld byggju við þann freistnivanda að leggja ýmis viðfangsefni sín á opinber fyrirtæki og komast þannig undan aðhaldi stefnumiðaðrar fjármálastefnu í afkomu og skuldum. Það er því mikilvægt að opinberu fyrirtækin séu talin með í stefnumiðum og stjórnvöld þurfi að skýra hvernig þau ætla að bregðast við ef stefnumið halda ekki. Í greinargerð fjármálastefnunnar var hafður sá fyrirvari að fjárhagslíkanið sem notað er til að meta afkomu og áætlanir opinberra fyrirtækja og sveitarfélaga yfir árábil væri enn í smíðum og væri viðkvæmt fyrir breytingum í forsendum.

Spár sem forsendur áætlana

Núgildandi fjármálastefna byggist á fimm ára spá og hún hefur ekki gengið eftir. Undanfarin fjögur ár hefur verið meðbyr í seglunum, spárnar hafa alltaf spáð minni hagvexti en reyndin varð og tekjurnar þannig reynst meiri og því lítt reynt á löggin um opinber fjármál. Á árinu 2019 er þessi þróun að snúast við og fjármál hins opinbera sigla nú í hægari vindi en ráð var fyrir gert, þ.e. spárnar voru hagfelldari en reyndin virðist ætla að verða þó að það sé auðvitað háð óvissu sem enn er mikil.

Það er viðbúið að ónákvæmni sé í þjóðhagsspám vegna galla í líkönum, skekkju í gögnum og vegna óvissunnar sem í þeim felst

Nú gefst tækifæri til að skoða hvernig þjóðhagsspáin hefur gengið eftir og um leið spyrja þeirrar spurningar hvers slíkar spár séu umkomnar

Það er viðbúið að ónákvæmni sé í þjóðhagsspám vegna galla í líkönum, skekkju í gögnum og vegna óvissunnar sem í þeim felst. Það getur skapað vanda að miða áætlanagerð og stefnu um of á grundvelli spár án þess að huga að möguleikum á annarri atburðarás. Til þess þarf aðrar spár, varfærni- og fráviksspár, til viðbótar við þau sjónarmið um sveigjanleika sem nefnd hafa verið að framan. Fjármálastefna sem byggist á hagvaxtaspá svipar til fyrirkomulags sem fæli í sér að stjórn peningamála setti fram feril um vaxtastig byggðan á hagspá fimm ár fram í tímann. Fjármálaráð benti á þetta í áliti um núgildandi fjármálastefnu og enda þótt stjórn peningamála sé vissulega ólík viðfangsefnum opinberra fjármála er þessi samburður umhugsunarverður.

Nú gefst tækifæri til að skoða hvernig þjóðhagsspáin hefur gengið eftir og um leið spyrja þeirrar spurningar hvers slíkar spár séu umkomnar. Ofurtrú á spár getur leitt til mistaka enda spá líkön almennt ekki fyrir um efnahagsskelli. Þau sýna m.a. hvernig efnahagslífið vinnur úr skellum sem átt hafa sér stað og hvernig það nær jafnvægi og leitar í langtímaleitni þar til nýr viðburður veldur frávikum á nýjan leik. Eftirfarandi tafla inniheldur þjóðhagsspá Hagstofu Íslands um hagvöxt síðastliðin fimm ár. Fyrsti dálkurinn í töflunni sýnir hvenær spárnar voru gefnar út. Hinir dálkarnir svara til árunna sem spáð er fyrir. Þrjár spár eru sérmerktar en þær lágu til grundvallar þeim þremur fjármálastefnum sem hafa verið lagðar fram frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi. Febrúarspárnar (marsspá 2015) fimm ár fram í tímann eru grámerktar fyrir síðustu fimm spár. Þær eru síðan settar fram á mynd. Efst í töflunni má sjá hver hagvöxturinn varð í reynd miðað við síðasta mat Hagstofunnar. Svörtu rammarnir endurspeglar spár fyrir einstök ár og sýna hvernig þær hafa breyst í aðdraganda þess að raunveruleg efnahagsframvinda kom í ljós með því að fara upp eftir einstökum römmum.

Tafla 1 Spár Hagstofu Íslands um hagvöxt og mældur hagvöxtur

Útgáfa spár	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hagstofa Íslands	Hagvöxtur	2,1	4,7	6,6	4,6	4,6					
feb.19						1,7	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5
nóv.18						2,5	2,7	2,4	2,6	2,6	2,5
jún.18						2,7	2,7	2,5	2,6	2,5	
feb.18						2,8	2,6	2,5	2,6	2,5	
nóv.17					3,1	2,6	2,5	2,6	2,6	2,5	
maí.17					3,3	2,8	2,7	2,6	2,5		
feb.17					3,0	2,8	2,7	2,6	2,6		
nóv.16				4,4	3,0	2,9	2,7	2,6	2,6		
maí.16				3,5	2,9	2,8	2,7	2,7			
feb.16				3,1	2,9	2,8	2,7	2,7			
nóv.15			3,5	2,8	2,6	2,5					
júní 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		3,3	2,9	2,5	2,6						
júl.14		3,4	2,9	2,8	2,9						

Heimild: Hagstofa Íslands.

Meðalhagvöxturinn á árunum 2015–2018 er 5,5% og staðalfrávikid er um 1 prósentustig. Meðaltal síðustu spáa ársins á undan fyrir sama tímabil er 3,6% og staðalfrávik þeirra er 0,6 prósentustig. Hér endurspeglar að líkanið spáir almennt ekki fyrir um kröftugan meðbyr tímabilsins og spyrja má um getu þess til að spá fyrir um vindhvörf sem fram undan eru.

*Fimm ára hagvaxtarspár
Hagstofu Íslands
undanfarin ár eru
svipaðar*

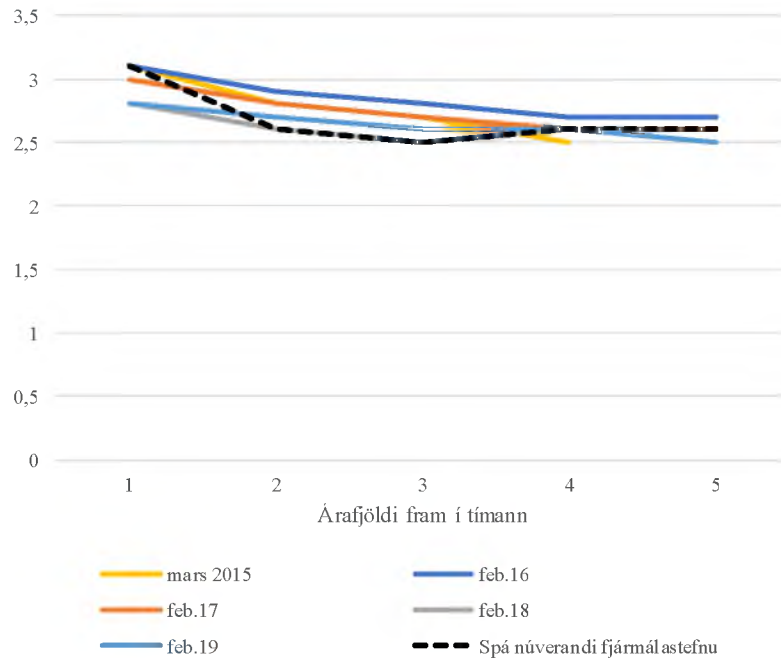
*Efnahagslífið er um
þessar mundir stutt á
einu lengsta
hagvaxtarskeiði frá
lýðveldisstofnun og litlu
er hægt að spá fyrir um
lengd þess*

*Ef marka má
fyrirliggjandi
efnahagsspá
Hagstofunnar virðist þó
sem veðrabrigði séu
fram undan*

*Lögin um opinber
fjármál takmarka
viðbrögð stjórnvalda við
hinu ófyrirséða*

Á mynd 6 má sjá fimm ára spárnar sem getið var í töflunni. Því til viðbótar er fimm ára spáin sem lögð var til grundvallar nágildandi fjármálastefnu sýnd á myndinni. Spárnar eru allar mjög svipaðar og á seinni hluta tímabils spánna eru þær hinar sömu. Að öðru óbreyttu má segja að upplýsingarnar sem þær gefa hefðu leitt af sér svipaðar fjármálastefnur fyrir ólík tímabil. Á seinni hluta tímabils stefnanna hefðu þær litið svo til eins út. Framvindan í þessum spám, að svo miklu leyti sem hægt er að segja til um í dag, hefur reynst ólík.

Mynd 6 Febrúarspár allt að fimm ár fram í tímann auk þeirrar spár sem byggt er á í gildandi fjármálastefnu



Heimild: Hagstofa Íslands og gildandi fjármálastefna.

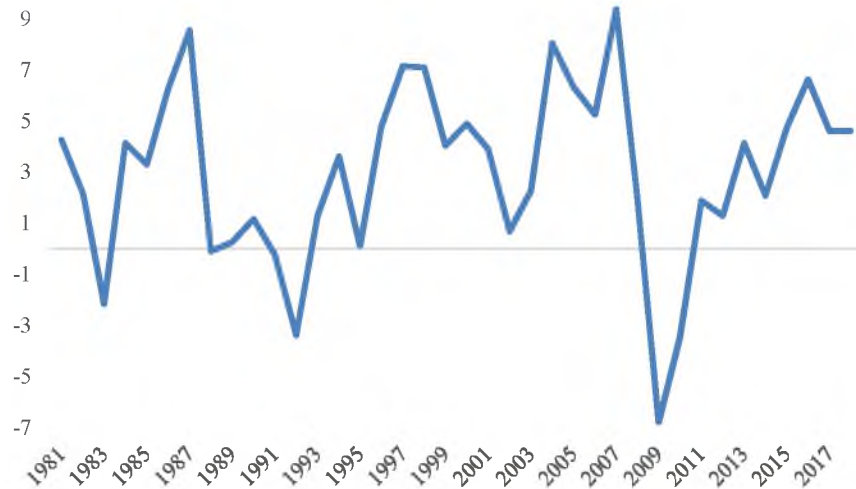
Fjármálareglur við efnahagsáföll

Efnahagslífið er um þessar mundir stutt á einu lengsta hagvaxtarskeiði frá lýðveldisstofnun og litlu er hægt að spá fyrir um lengd þess. Ef marka má fyrirliggjandi efnahagsspá Hagstofunnar virðist þó sem veðrabrigði séu fram undan og atburðarás að undanförunu hefur bætt þar í og aukið óvissuna allnokkuð. Í þessu samhengi er mikilvægt að skuldastadan sé góð þegar efnahagsáföll ríða yfir þannig að búið hafi verið í haginn fyrir hið óvænta. Hvað það varðar standa stjórnvöld nú styrkum fótum. Lögin um opinber fjármál takmarka viðbrögð stjórnvalda við hinu ófyrirséða og fjármálastefnan varðar veginn ásamt grunnildum og tölusetum afkomu- og skuldareglum. Stjórnvöld hafa túlkað það svo að saman myndi þessar reglur fjármálareglur, ótölusettar annars vegar og tölusettar hins vegar. Hingað til hafa stjórnvöld litið svo á að fjármálareglurnar væru jafnsettar þó að sú túlkun birtist ekki í framlagðri fjármálaáætlun.

Hagsagan kennir að hagsveiflur hér á landi hafi meiri breytileika en gerist og gengur í nágrannalöndum okkar. Tuttugasta öldin einkenndist í ríkari mæli af þessu en undanfarnir áratugir. Þá skiptust oft á snörp þensluskeið og skörp samdráttarskeið. Undir lok aldarinnar og allt til þessa dags hefur dregið úr vextinum en skeið vaxtar hafa lengst.

Mynd 7 Hagvöxtur frá 1980

Hagsagan kennir að hagsveiflur hér á landi hafi meiri breytileika en gerist og gengur í nágrannalöndum okkar



Heimild: Hagstofa Íslands.

Skellir í efnahagsstarfseminni geta haft ýmis birtingarform

Skellir í efnahagsstarfseminni geta haft ýmis birtingarform. Þeir geta dregið úr vexti og jafnvel leitt til þess að samdráttur eigi sér stað. Langvarandi efnahagsvandi eða skörp efnahagsáfall geta sett stjórnvöld í ólíkan vanda. Fyrir ári fjallaði fjármálaráð um þann vanda sem upp getur komið þegar ein fjármálaregla gengur gegn annarri. Var það sett í samhengi við langvarandi efnahagsvanda.

Langvarandi efnahagsvandi eða skörp efnahagsáfall geta sett stjórnvöld í ólíkan vanda

Umfjöllunin laut að því að hinar tölusettu afkomu- og skuldareglur létu stjórnvöldum í té belti og axlabönd í viðureign við þróun opinberra fjármála. Minna má á að reglurnar kveða svo á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og neikvæð afkoma má árlega ekki fara yfir 2,5% af VLF. Þá mega skuldir samkvæmt skilgreiningu laganna um opinber fjármál ekki fara yfir 30% af VLF.

Þegar hugað er að afkomureglunni er vert að hafa hugfast að á Íslandi einkennast niðursveiflur almennt af því að vera stuttar en krappar, líkt og áður hefur komið fram. Á því eru þó undantekningar nálægt okkur í tíma. Í áætluninni kemur t.a.m. fram að samkvæmt framsetningu þjóðhagsreikninga námu skuldir hins opinbera 64% af VLF í árslok ársins 2018. Gert er ráð fyrir að í lok áætlunarinnar verði þær 44% af VLF. Fyrir hið fordæmalaus efnahagsáfall voru þær 51% af VLF í árslok 2007. Á tímabilinu 2007–2015 myndadist uppsafnaður halli á heildarafkomu hins opinbera sem nam 45%.

Á löngum samdráttarskeiðum getur reynst erfitt að framfylgja grunnildum um stöðugleika þar sem afkomu- og skuldaregla geta takmarkað slíkt

Þarsíðasta niðursveifla var á árunum 1988–1995. Vergar skuldir hins opinbera í hlutfalli við VLF tvöfölduðust og fóru úr 25% í 50% á tímabilinu og hreinar skuldir úr 9% í 34%. Þess verður að geta að ofangreindar skuldatölur eru ekki í samræmi við núverandi skilgreiningu skulda laganna um opinber fjármál. Á árunum 1988–1996 var halli á rekstri hins opinbera og hann varð mestur árið 1994, eða tæp 5%. Eftir niðursveifluna breyttist skuldastaðan til batnaðar með auknum hagvexti og afgangi á rekstri hins opinbera.

Vandinn hér kristallast í því að á löngum samdráttarskeiðum getur reynst erfitt að framfylgja grunnildum um stöðugleika þar sem afkomu- og skuldaregla geta takmarkað slíkt. Þá reynir á að feta einstigi fjármálareglanna allra. Því verður að halda til haga að lögin um opinber fjármál urðu til vegna þess að ákveðin

lausung hafði almennt einkennt opinber fjármál og var lögunum ætlað að bæta úr því.

Um endurskoðun stefnu

Ákvæði um endurskoðun fjármálastefnu eru ströng og síðasta úrræði ef önnur þrýtur

Langvarandi efnahagsvandi er eitt en skörp óvænt áföll eru annað. Ef grundvallarforsendur fjármálastefnu bresta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni bresta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna sem *ógerlegt* er að bregðast við með *tiltækum* úrræðum eiga stjórnvöld að leggja fram breytingar á fjármálastefnunni eins fljótt og kostur er. Við slík tilvik er heimilt að *víkja* tímabundið eða í allt að þrjú ár frá hinum tölusettu fjármálareglum, afkomureglum og skuldareglum. Fjármálaráð skal veita Alþingi umsögn sína um tillöguna og hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar á gildandi stefnu.

Stjórnvöld hafa lent í spennitreyju eigin stefnu hvað varðar afkomumarkmið

Samkvæmt þessu er þetta síðasta úrræðið ef allt annað þrýtur, líkt og höfuðrofinn í rafmagnstöflunni slær út við álag sem taflan þolir ekki. Þá er enn fremur ljóst að hinar tölusettu fjármálareglur eru við þessar aðstæður ekki jafnsettar hinum ótölusettu fjármálareglum, þ.e. grunnildunum. Grunnildin ríkja og tölusettu fjármálareglurnar víkja tímabundið í allt að þrjú ár. Titill ákvæðisins fjallar um endurskoðun og ákvæðið felur í sér breytingar á stefnunni, ekkert er vísað til þeirrar greinar laganna sem fjallar um fjármálastefnu og setningu hennar. Stjórnvöld geta snúið af braut þegar það reynist nauðsynlegt. Breytt leið markast alltaf af því sem varð til þess að stefnan fór forgörðum og breytingarnar verða þeim mun meiri eftir því sem vandinn er meiri. Aðrir þættir eiga ekki að hafa áhrif á breytta stefnu. Viðfangsefnið verður þá að stuðla að jafnvægi að nýju í efnahagsmálum án þess að sjálfbærni opinberra fjármála sé varpað fyrir róða eða öðrum grunnildum. Endurskoðun fjármálastefnu er því vandasamt verkefni og gríðarlega mikilvægt að vandað sé til verka ef svo óheppilega vill til að beita þurfi því þrautarúrræði.

Stjórnvöld eru komin í þessar ógöngur vegna verklags og framvindu í stefnumörkuninni

Að öllu virtu virðast stjórnvöld hafa lent í spennitreyju eigin stefnu hvað varðar afkomumarkmið. Stjórnvöld eru komin í þessar ógöngur vegna verklags og framvindu í stefnumörkuninni. Fjármálaráð hefur ítrekað varað við að slík staða gæti komið upp. Lögin um opinber fjármál heimila ekki að stefnumið fjármálastefnu um afkomu og skuldir séu brotin. Viðbrögð við því eru skýr. Lögin heimila ekki endurskoðun stefnunnar nema grundvallarforsendur bresti. Hér ganga hin geirnegldu stefnumið gegn grunnildunum. Lögin taka ekki á því.

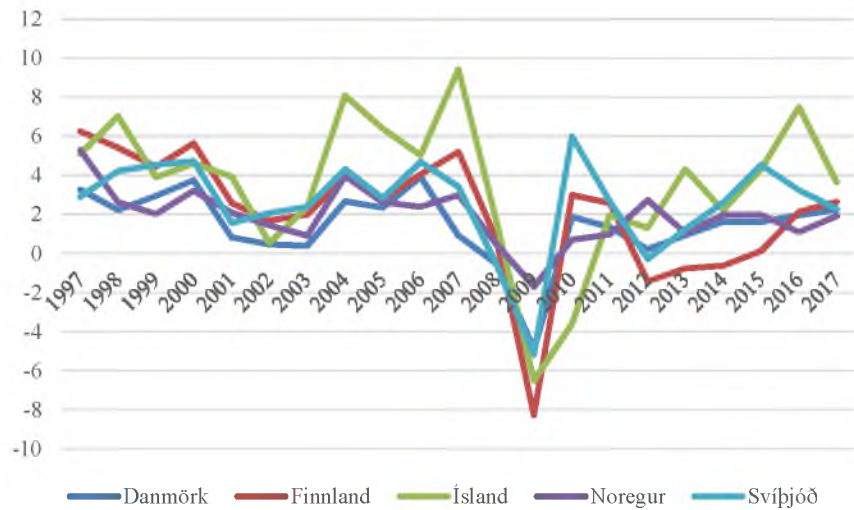
Það er að lokum umhugsunarefni að stjórnvöld virðast leggja sig fram um að sýna að hinar tölusettu fjármálareglur standist, en minna fer fyrir umfjöllun um hinar ótölusettu fjármálareglur sem veita einar leiðsögn og forskrift um framvindu opinberra fjármála ef í harðbakkann slær.

4. Stjórn opinberra fjármála og sveiflujöfnun

Mikið fer fyrir umræðu um umfang hins opinbera í efnahagslífinu og áhrifum þess á efnahagsframvinduna. Í framlagðri fjármálaáætlun segir að aðhald fjármálastefnunnar hefði mátt vera meira og þannig veitt þenslu undanfarinna ára og missera viðnám. Áhugavert er, í þessu samhengi, að bera saman hagsveiflur á Íslandi við hagsvöxt annars staðar á Norðurlöndum.

Mynd 8 Hagsvöxtur á Norðurlöndum 1997–2017 (%)

Hagsveiflur á Íslandi eru alla jafna meiri en annars staðar á Norðurlöndunum



Heimild: OECD.

Af þessum samanburði má ráða að hagsveiflur á Íslandi fylgja nokkuð hagsveiflum annars staðar á Norðurlöndunum, en eru alla jafna nokkuð meiri hér á landi.

Að draga úr sveiflum hefur jákvæð áhrif á langtímahagsvöxt

Varðandi nauðsyn þess að draga úr sveiflum með hagsstjórn má velta fyrir sér nokkrum atriðum. Í fyrsta lagi má huga að því hvort og hvaða vandamál hafi fylgt uppsveiflu síðustu ára. Verðbólga hélst að mestu leyti innan viðráðanlegra marka, hagsvöxtur var mikill, kaupmáttur launa jókst og atvinnuleysi var hverfandi um leið og skuldsetning lækkaði hjá fyrirtækjum, einstaklingum og hinu opinbera. Þá var fyrirséð að tími var kominn á að verða við uppsafnaðri þörf hvað varðaði fjárfestingar. Í öðru lagi, ef hugsunin er sú að aðhaldssamari útgjaldastefna og aukin skattheimta hins opinbera geti verið gagnleg og búið í haginn fyrir kólnun í hagkerfinu þá er treyst á sveiflujöfnunargetu opinberra fjármála.

Hvers eru hin opinberu fjármál megnug?

Spyrja má hvort beiting opinberra fjármála umfram sjálfvirka sveiflujöfnun sé til góðs

Það er fyrir margra hluta sakir æskilegt að draga úr sveiflum í hagkerfinu. Sveiflur auka óvissu sem hefur neikvæð áhrif á fjárfestingarkosti og getur leitt til verri nýtingar framleiðsluþátta en ef hagkerfið er stöðugt. Margar rannsóknir hafa einnig leitt í ljós jákvæð áhrif þess á langtímahagsvöxt að draga úr sveiflum.⁴ Það er hins vegar ekki jafn augljóst að beiting opinberra fjármála til sveiflujöfnunar, umfram sjálfvirkra sveiflujöfnun, sé endilega til góðs. Erfitt er að spá fyrir um hæðir og lægðir hagsveiflna, sem og tímasetningu

⁴ Can Fiscal Policy Stabilize Output?, kafla 2 í *Fiscal Monitor – Now is the Time: Fiscal Policies for Sustainable Growth*. International Monetary Fund, Washington, DC.

Boðaðar breytingar á tekjuskattkerfinu og auknar fjárfestingar getur verið erfitt að tímasetja svo vel sé

þeirra. Ákvarðanir stjórnvalda til að bregðast við með aðgerðum í opinberum fjármálum taka oft tíma og því er hætt á að þær komi of seint og vinni gegn tilætludum markmiðum.⁵

Boðaðar breytingar á tekjuskattkerfinu má skoða í þessu ljósi. Þær voru fyrst boðaðar í stjórnarsáttmála og fjármálaráð rýndi þær í ljósi áætlunar um framvindu efnahagsmála á þeim tíma, s.s. hvað varðar aðhald opinberra fjármála og hagvaxtarhorfur. Nú, þegar hillir í útfærsluna, er staða efnahagsmála breytt og tímasetning boðaðra breytinga jafnvel ákjósanlegri en áður. Það er þó að einhverju leyti tilviljunum háð að svo er og ekki hægt að treysta á að svo verði í öðrum tilfellum við aðrar aðstæður. Sömu sjónarmið má viðhafa um fyrirhuguð fjárfestingaráform stjórnvalda.

Sértækar hagstjórnaraðgerðir til sveiflujöfnunar eru varasamar enda hafa sífellt fleiri lönd lagt meiri áherslu á sjálfvirka sveiflujöfnun en tímabundnar ráðstafanir í opinberum fjármálum til að draga úr sveiflum í hagkerfinu. Sem dæmi miðar umgjörð fjármálastjórnarinnar í Svíþjóð að því að tryggja sjálfbærni og gagnsæi. Þar í landi setja stjórnvöld sér markmið varðandi afgang, skuldaakkeri og útgjaldabæk um leið og stefnt er að jafnvægi í rekstri sveitarstjórna.⁶ Þannig svipar umgjörðinni til þess sem við þekkjum hér á landi og endurspeglast í lögum um opinber fjármál. Hins vegar er sveiflujöfnun með tímabundnum ráðstöfunum ekki hluti af umgjörðinni þar í landi, nema þegar sérstök áföll verða.

Samspil opinberra fjármála og peningamálastefnu

Virkt samtal og samspil fjármála- og peningamálastefnu er nauðsynlegt en ekki nægjanlegt

Að sama skapi er í framlagðri áætlun lögð áhersla á samspil stjórnar peningamála og stjórnar opinberra fjármála í hagstjórninni. Slíkt samspil er mikilvægt, bæði formlegt og óformlegt. Þannig skiptir virkt samtal á milli þessara mikilvægu stofnana í hagstjórninni miklu máli. Stjórn peningamála á Íslandi, sem er lítið opið hagkerfi með eigin gjaldmiðil, markast að miklu leyti af þeim vanda sem kenndur hefur verið við *ómögulegu þrenninguna*.⁷ Sá vandi snýst um hve erfitt er að stefna á sama tíma að föstu gengi, frjálsu flæði fjármagns og sjálfstæðri peningastefnu. Með sjálfstæðri peningastefnu er átt við vaxtaákvarðanir seðlabanka til að stjórna innlendri eftirspurn. Af þessum sökum geta peningamálayfirvöld einungis valið tvö af þessum stefnumiðum samtímis. Þetta skiptir ekki síst máli fyrir hagstjórn í litlum opnum hagkerfum eins og á Íslandi þar sem verðlag er mjög háð sveiflum í gengi.

Sveiflujöfnun umfram þá sem næst með beitingu sjálfvirktrar sveiflujöfnunar getur verið tvíþent sverð

Ómögulega þrenningin vekur einnig upp spurningar varðandi fyrrnefnt samspil fjármálastefnu og peningamálastefnu í hagstjórn hér á landi. Ef stjórn peningamála snýst að mestu leyti um ákvörðun vaxta til að draga úr sveiflum út frá langtímaleitni (t.d. með beitingu svonefndrar Taylor-reglu) má ætla að til skamms og meðallangs tíma falli mestur þungi hagstjórnarinnar á fjármálahliðina. Festa í hagstjórn snýst einnig um að taka ekki óvæntar og ófyrirsjáanlegar ákvarðanir.

Sé tekið tillit til þess hve samspil fjármála- og peningastefnu er í raun þröngur stakkur sniðinn og um leið hve mikilvæg festa er í fjármálastjórn hins opinbera getur sveiflujöfnun umfram þá sem næst með beitingu sjálfvirktrar sveiflujöfnunar verið tvíþent sverð.

⁵ A.J. Auerback, *Fiscal Policy*. Grein kynnt á ráðstefnu Conference on Rethinking Macroeconomic Policy IV. 12.–13. október 2017.

⁶ The Swedish Fiscal Policy Framework. Skr. 2017/18:207. Government Offices of Sweden.

⁷ Sjá t.d. M. Obstfeld, J.C. Shambaugh og A.M. Taylor. The Trilemma in History: Tradeoffs Among Exchange Rates, Monetary Policies and Capital Mobility. *Review of Economics and Statistics*, 2005, 87(3), 423–438.

5. Forsendur um efnahagsframvindu

Í 8. gr. laga um opinber fjármál segir að hagrænar forsendur stefnumörkunar skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, sem og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skal hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Forsendur um efnahagsframvindu koma aðallega fram í kafla 2 í framlagðri fjármálaáætlun. Það er mat fjármálaráðs að þessi kafla fari sífellt batnandi og um sé að ræða dýpri og yfirgripsmeiri greiningu en birtist í fyrri áætlunum. Kaflanum er skipt í tvo hluta: Efnahagshorfur og hagstjórn og efnahagsleg viðfangsefni.

Efnahagshorfur og hagstjórn

Fyrri hluti kaflans fjallar um óvissu í efnahagslífinu um þessar mundir. Ljóst er að óvissa er mun meiri nú en á miðju hagvaxtarskeiði. Samkvæmt kaflanum er útlit fyrir að ferðamönnum fækki árið 2019 og að vöxtur innlendrar eftirspurnar verði mun minni en undanfarin ár. Þá er bent á að alþjóðlegar hagvaxtarhorfur hafi einnig versnað. Óvissuþættirnir sem taldir eru upp eru eftirfarandi:

- Þróun alþjóðahagkerfisins sem hefur áhrif á erlenda eftirspurn. M.a. er fjallað um áhrif útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu á eftirspurn sjávarafurða.
- Óvissa um framboð flugsæta til landsins.
- Óvissa um niðurstöður kjarasamninga og hugsanleg áhrif á verðbólgu, sett í samhengi við síaukna verslun á netinu sem setur þrýsting á innlenda smásöluverslun.

Aukin óvissa ríkir um þessar mundir

Það er mikil framför að birta frávikssviðsmynd sem setur áhættuþætti í samhengi við afkomu hins opinbera

Ekki er minnst á skerðingu á loðnukvóta í upptalningu á óvissuþáttum, en þegar áætlunin var lögð fram var komið fram að enginn kvóti yrði gefinn út fyrir árið í ár og þar með má rökstyðja að ekki hafi verið um óvissuþátt að ræða. Loðnan er mikilvæg í útflutningi. Árið 2018 nam útflutningsverðmæti hennar tæpum 18 milljörðum sem samsvarar 1,3% af útflutningstekjum þjóðarþúsins og 0,6% af VLF.

Áhættuþættir í litlu opnu hagkerfi geta magnað hver annan upp

Frávikssviðmynd sem birtist í rammagrein 3 í framlagðri fjármálaáætlun setur áhættuþætti í samhengi við afkomu ríkissjóðs. Í henni er ein af gefnum forsendum sú að um enga loðnu verði að ræða á árinu. Þá er reiknað með 5% samdrætti í fækkun ferðamanna, lítillga minni fjárfestingu í ferðaþjónustu en gert er ráð fyrir í spá Hagstofu og launahækkanir í samræmi við niðurstöður kjarasamninga fyrri tíðar. Bent er á að ef áhættuþættir raungerist geti þeir magnað hver annan upp sem hefði frekari áhrif á hagþróun og þar með afkomu hins opinbera. Slík umfjöllun er vel til þess fallin að beina kastljósinu að hugsanlegum áhrifum versnandi hagþróunar á afkomu opinberra aðila.

Samkvæmt fráviksspánni myndi heildarafkoma hins opinbera versna um 0,5% af VLF þegar á árinu 2020 ef allar þessar forsendur myndu ganga eftir. Þetta sýnir glögglega hversu næm afkoman er fyrir þróun hagstærða.

Svigrúm er til staðar til að bregðast við skellum

Þá er einnig bent á að nú sé svigrúm til að bregðast við skellum, einkum vegna betri skuldastöðu hins opinbera sem og fyrirtækja og heimila. Fjalla mætti nánar um það og setja í samhengi við tölurnar í áætluninni.

Það er framför að setja fram slíka frávikssviðsmynd af því tagi sem nú er að finna í framlagðri áætlun. Hún er til þess fallin að setja breytta hagþróun í

Aukin óvissa kallar á meiri varfærni í áætlanagerð

samhengi við afkomu og eykur þar með gagnsæi umtalsvert og stuðlar að festu ef rétt er á málum haldið. Eins og fram hefur komið er efnahagslífið margbrotið þar sem áhættuþættir kallast á og geta ýmist magnað hver annan upp eða mildað hver annan. Því er afar erfitt að sjá fyrir hver áhrif neikvæðrar þróunar þeirra áhættuþátta sem taldir eru upp hér að framan yrðu á afkomu hins opinbera nema með djúpum greiningum. Hér má minna á grunnildi um varfærni sem er sérlega mikilvægt á tímum óvissu.

Efnahagsspár og áætlanagerð

Miklar sveiflur á Íslandi reynast áskorun fyrir hagspár

Einn helsti mælikvarðinn á vöxt og viðfang efnahagslífsins er verg landsframleiðsla og magnaukning hennar, þ.e. hagvöxtur. Verg landsframleiðsla er háð samspili margra ólíkra þátta og hafa stjórnvöld takmörkuð áhrif á marga þeirra, sem má líta á sem ytri stærðir í litlu opnu hagkerfi. Spár um afkomu hins opinbera byggjast á þjóðhagsspá Hagstofunnar um framvindu landsframleiðslu. Þekkt er að hagvaxtarspár eru í eðli sínu afar óvissar og eykst óvissan eftir því sem tímanum vindur fram. Hið smáa íslenska hagkerfi hefur tilhneigingu til að margfalda og magna áhrif breytinga sem lýsir sér í meiri hagsveiflum en stærri ríki búa við.

Lög um opinber fjármál mæla fyrir að hafa eigi spár frá óháðum aðilum til hliðsjónar við áætlanagerðina

Forsendur framlagðrar fjármálaáætlunar byggjast á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, sem birt var 22. febrúar 2019. Hinu opinbera ber að hafa til hliðsjónar spár frá óháðum aðilum og taka tillit til þeirra ef þörf krefur í áætlanagerðinni. Hér er ítrekuð fyrri ábending fjármálaráðs um að skoðaðar verði spár fleiri aðila en gert er. Hér á eftir má sjá samanburð hagvaxtarspáa frá nokkrum innlendum og erlendum aðilum. Flestir spá aðeins um þrjú ár fram í tímann og sumir jafnvel bara tvö (Íslandsbanki og OECD). Sjá má að elstu spárnar eru bjartsýnar varðandi hagvöxt yfirstandandi árs en þær nýjustu svartsýnni í ljósi nýrra upplýsinga. Spár tvö og þrjú ár fram í tímann eru svipaðir á milli aðila og nálgast í flestum tilvikum langtímaleitni.

Tafla 2 Samanburður á spám mismunandi spáaðila

Útgefandi spár	Útgáfa spár	2019	2020	2021	2022
Arion banki	apríl 2019	-1,9	1,4	2,3	
Hagstofa Íslands	febrúar 2019	1,7	2,8	2,7	2,6
Seðlabanki Íslands febrúar 2019	febrúar 2019	1,8	2,8	2,6	
Íslandsbanki	janúar 2019	1,1	3,1		
Landsbankinn	október 2018	2,4	2,2	1,9	
OECD	október 2018	2,8	2,6		
AGS	október 2018	2,8	2,8	2,6	2,5

Heimild: Arion banki, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Íslandsbanki, Landsbankinn, OECD, AGS.

Spár vanmeta gjarnan hagvöxt í uppsveiflu og ofmeta í niðursveiflu

Fjármálaráð hefur áður fjallað um kerfisbundnar spáskekkjur. Á síðastliðnum árum hefur verið tilhneiging til að vanmeta hagvöxt en nú virðist sú tilhneiging hafa snúist við. Þetta má sjá má í rauða rammanum í töflu 3. Febrúarspá Hagstofunnar var færð töluvert niður miðað við horfur í nóvember en langtímaspáin heldur áfram að nálgast langtímaleitni.⁸ Þessa tilhneigingu má einnig sjá á mynd 9. Þannig hafa spáskekkjur tilhneigingu til að vanmeta hagvöxt í uppsveiflu sem veldur því að landsframleiðsla verður meiri en vænst var þegar upp er staðið, og ofmeta í niðursveiflu, sem skilar sér í að landsframleiðsla verður minni en vænst var. Breytingar við uppfærslu spáa í veðrahvörfum geta verið töluverðar. Vegna þessa einkennis hagspáa og miðað við þá óvissutíma sem nú ríkjast verður að gera ráð fyrir að spá Hagstofunnar

⁸ Seðlabankinn áætlar að langtímaleitni hagvaxtar á Íslandi verði í kringum 2,75%.

geti tekið breytingum við næstu uppfærslu og því æskilegt að hafa borð fyrir báru í áætlanagerð í samræmi við grunngildi um varfærni. Þá yki það festu í áætlanagerðinni ef stjórnvöld greindu frá því hvaða aðgerðum þau hygðust beita ef hagþróunin færir á annan veg en vænst var við smíði áætlunar.

Tafla 3 Hagvaxtarspá Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands

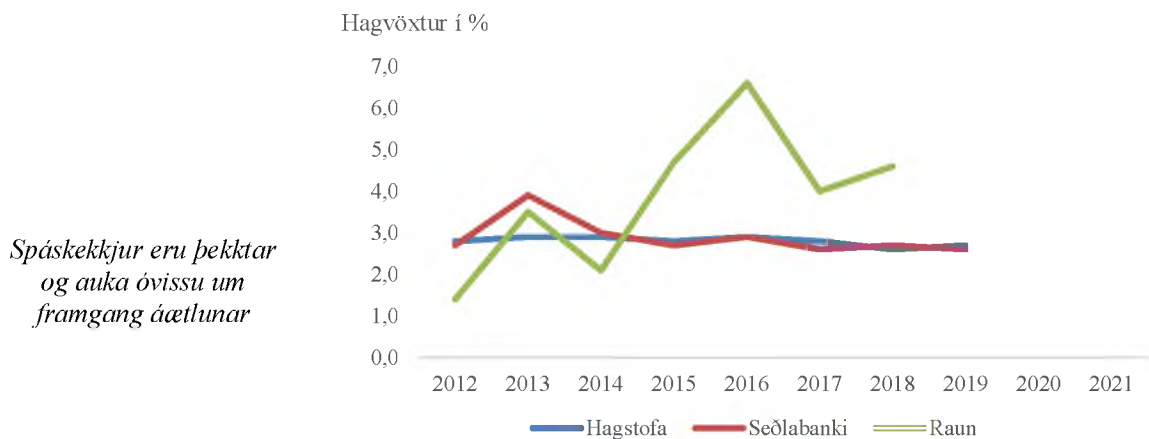
Feitletraðar tölur eru rauntölur.

Útgefandi spár	Útgáfa spár	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hagstofa Íslands	feb.19	4,0	4,1	1,7	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5
	nóv.18	4,0	3,8	2,5	2,7	2,4	2,6	2,6	2,5
	jún.18	3,6	2,9	2,7	2,7	2,5	2,6	2,5	
	feb.18	3,8	2,9	2,8	2,6	2,5	2,6	2,5	
	nóv.17	4,9	3,1	2,6	2,5	2,6	2,6	2,5	
	maí.17	6,0	3,3	2,8	2,7	2,6	2,5		
	feb.17	4,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6		
	nóv.16	4,4	3,0	2,9	2,7	2,6	2,6		
	maí.16	3,5	2,9	2,8	2,7	2,7			
	feb.16	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7			
	nóv.15	2,8	2,6	2,5					
	júní 15	2,7	2,6	2,5					
	apr.15	2,8	2,7	2,5					
	mar.15	2,8	2,7	2,5					
	nóv.14	2,5	2,6						
júl.14	2,8	2,9							
Seðlabanki Íslands	feb.19	4,0	4,3	1,8	2,8	2,6			
	feb.18	3,4	3,2	3,0	2,7				
	feb.17	5,3	3,1	2,6					
	nóv.16	4,5	2,9	2,7					
	nóv.15	2,9	2,6						
	nóv.14	2,3							

Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Mynd 9 sýnir samanburð hagspáa Hagstofu og Seðlabanka tvö ár fram í tímann og raunverulegs hagvaxtar samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu.

Mynd 9 Hagspár og hagvöxtur⁹



Heimild: Hagstofa Íslands.

Vegna þeirrar sjálfvirku sveiflujöfnunar sem felst í umgjörð opinberra fjármála, og rætt er um í ramma hér á eftir, hafa spáskekkjur áhrif á metna

⁹ Fyrir spár Hagstofu Íslands er miðað við nóvember 2010 og aprílspár eftir það til 2015 og febrúarspár eftir það. Í tilfalli spáa Seðlabanka Íslands er miðað við janúarspár 2010 og 2011 en febrúarspár eftir það. Tölur um raunverulegan hagvöxt byggjast á nýjustu tölum frá Hagstofu Íslands. Taka ber fram að hagvaxtartölur geta breyst nokkur ár aftur í tímann.

Kallað er eftir fleiri sviðsmyndum sem sýna mismunandi þróun og áhrif

Afleiðingar jákvæðra og neikvæðra spáskekkja fyrir ríkisfjármálastefnu með einhliða bilum eru ekki samhverfar. Gólf fjármálastefnu gefur ekki eftir

afkomu opinberra aðila. Vegna áhrifa sveiflujöfnunarinnar hafa tiltekin opinber útgjöld tilhneigingu til að aukast í hlutfalli við landsframleiðslu í niðursveiflu. Minni hagvöxtur en vænst var hefur því að öðru óbreyttu neikvæð áhrif á afkomu hins opinbera. Útreikningar eins og eru í rammagrein 3 í framlagðri áætlun sýna að frávik frá hagvaxtarspám, jafnvel þó að hagvöxtur sé enn jákvæður og því ekki um niðursveiflu að ræða í þeim skilningi, geta haft umtalsverð áhrif á afkomutölur. Af þeim ástæðum myndi aukin festa nást í áætlanagerðinni ef fleiri sviðsmyndir og jafnvel næmnigreiningar fylgdu fjármálaáætlun, t.d. í tæknilegum viðauka. Þess háttar viðbótarefni myndi gefa greiningaraðilum vísbendingu um hversu vel áætlunin stæði af sér áhrif breyttra forsendna.

Þess utan eru áhrif spáskekkja á framvindu í stefnumörkun sem sett er fram með einhliða bilum ekki samhverf. Meiri hagvöxtur en vænst var ætti að öðru óbreyttu að leiða til bættrar afkomu sem stangast ekki á við anda laganna um opinber fjármál. Þegar horfur eru á að hagvöxtur reynist minni en gert var ráð fyrir þegar áætlun var framkvæmd geta málin orðið flóknari, og því nær sem áætlunin er við gólf stefnu þeim mun minna svigrúm er til að bregðast við. Því krefst varfærni þess að stjórnvöld hafa borð fyrir báru í áformum sínum til að standast stefnumið fjármálastefnu, til langs og skamms tíma.

Rammi 2 Sjálfvirk sveiflujöfnun

Sjálfvirk sveiflujöfnun í hagstjórn virkar í megindráttum á tvo vegu:

- 1) Í gegnum skattkerfi.
- 2) Í gegnum tilfærsluútgjöld hins opinbera.

Sveifluleiðrétting í gegnum skattkerfi

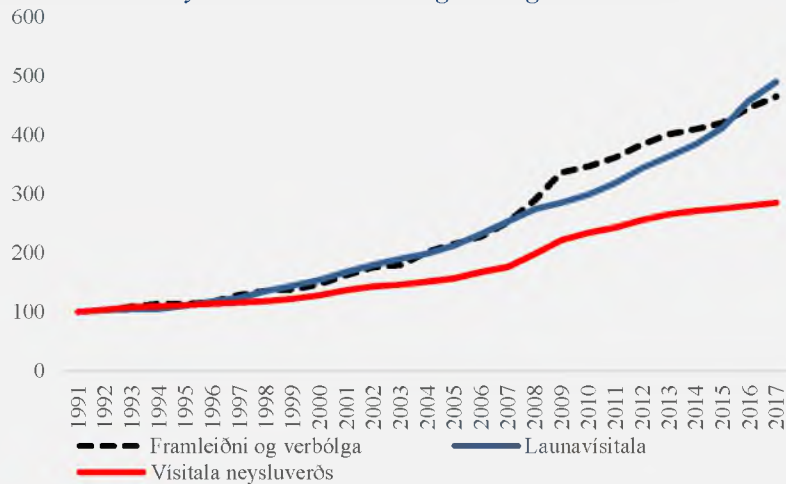
Skatttekjur og tryggingagjöld eru nálægt 90% af heildartekjum hins opinbera og þessar tekjur eru nærmar fyrir hagvexti gegnum skattstofna. Hagvöxtur eykur tekjur hins opinbera að öðru óbreyttu. Skattkerfið er þannig sett upp að skattbyrði á einstaklinga og fyrirtæki verður hlutfallslega minni í niðursveiflu en uppsveiflu til að draga úr neikvæðum eftirspurnaráhrifum. Nýleg skýrsla um endurskoðun skattkerfisins, sem lögð er til grundvallar áformum um breytingar á tekjuskattkerfi í fjármálaáætlun 2020-2024, gerir grein fyrir hvernig skattkerfið hefur virkað sveiflujafnandi undanfarin ár. En skattkerfi hafa einnig mikilvægu jöfnunarhlutverki að gegna eins og fram kemur í rammagrein 5 um tekjuskattkerfið í framlagðri fjármálaáætlun. Slík jöfnunaráhrif eru háð mörgum þáttum, svo sem skattleysismörkum og fjölda þrepa, viðmiðunarfjárhæðum og skattprósentum þrepa. Á Íslandi hafa jöfnunaráhrif tekjuskattkerfisins minnkað undanfarna áratugi þar sem viðmiðunarfjárhæð persónuafsláttar hefur verið tengd við vísitölu neysluverðs og þar með hvorki haldið í við þróun launavísitölu né vísitölu kaupmáttar.¹⁰

Þannig hefur sá kaupmáttur sem felst í fjárhæð persónuafsláttar lækkað miðað við laun og skattbyrði einstaklinga yfir tímabilið aukist. Þessi þróun er kölluð raunskattskrið (e. real fiscal drag) og hefur ýtt undir sjálfvirka sveiflujöfnun þar sem skatttekjur hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu aukast í góðæri þegar launavísitala hækkar meira en vísitala verðlags líkt og verið hefur undanfarin ár. Þrátt fyrir að slík framkvæmd virki vel sem sjálfvirk sveiflujöfnun fyrir hagkerfið í heild þá hefur hún leitt til þess að smám saman hefur dregið úr jöfnunaráhrifum skattkerfisins þar sem persónuafslátturinn hefur mest að segja fyrir þá lægst launuðu og vægi hans minnkar með hækkandi tekjum.

Í framlagðri áætlun eru kynntar tillögur sérfræðingahóps um að tengja viðmiðunarfjárhæðir í kerfi tekjuskatts við vísitölu neysluverðs að viðbætti þróun framleiðni til að draga úr áhrifum raunskattskriðs, viðhalda jöfnuði og stuðla um leið að sjálfvirkri sveiflujöfnun. Á mynd 10 má sjá hve mikið launavísitalan hefur hækkað umfram þróun verðlags síðastliðin 25 ár og hvernig viðmiðunarfjárhæðir hefðu þróast hefðu þær fylgt verðlags- og framleiðniþróun. Líta verður til þess að nái tillögur sérfræðingahópsins fram að ganga minnkar hin sjálfvirka sveiflujöfnun að öðru óbreyttu þar sem viðmiðunarfjárhæðir munu þá fylgja launaþróun til lengri tíma lítið. Veiking hinnar sjálfvirku sveiflujöfnunar kallar á að stjórnvöld skoði hvort aðrar breytingar á skattkerfi geti komið sem mótvægi til að tryggja óbreytta virkni hennar til langs tíma lítið.

¹⁰ *Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum*. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, febrúar 2019.

Mynd 10 Þróun launa- og verðlagsvísitölu



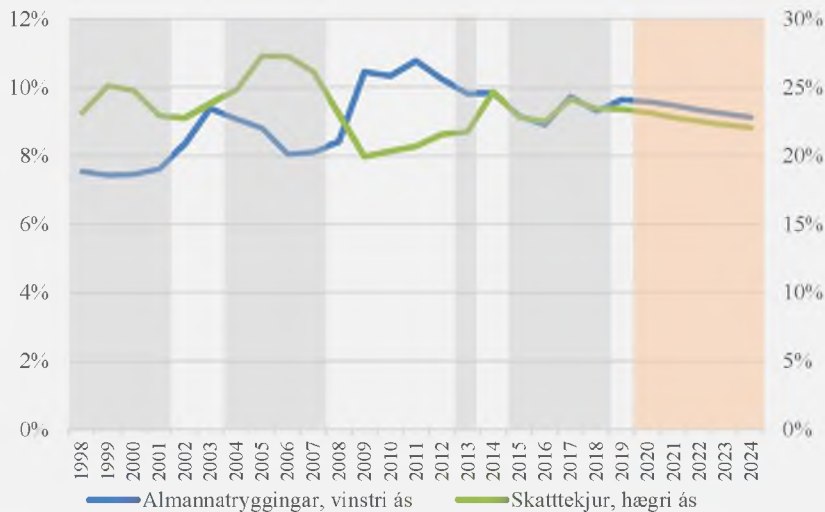
Heimild: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands, útreikningar fjármálaráðs.

Sveifluleiðrétting á gjaldahlíð

Opinberir aðilar í þeim ríkjum sem við gjarnan miðum okkur við notast við beinar tilfærslur til ýmissa hópa sem þurfa á tímabundinni eða varanlegri aðstoð að halda. Slíkar tilfærslur eru til barnafjölskyldna, öryrkja, atvinnulausra og ellilífeyrisþega. Má þar nefna aðstoð við ungar fjölskyldur í formi barnabóta og fjárframlög til almannatrygginga, svo sem örorkubætur, lífeyrstryggingar, sjúkratryggingar og atvinnuleysistryggingar. Ýmsir ytri þættir hafa áhrif á hversu háar slíkar tilfærslur eru, svo sem aldurssamsetning þjóðar, nýgengi örorku, atvinnuleysi og pólitískar áherslur. Að öllu jöfnu hafa þessir gjaldaliðir þó tilhneigingu til að aukast í niðursveiflu vegna aukins atvinnuleysis og almennt lægri launa, þá fjölgar í hópi þeirra sem þiggja tilfærslur. Í uppgangi eru áhrifin öfug. Þannig stuðla tilfærslur að sjálfvirkri sveiflujöfnun.

Á mynd 11 sést hvernig þróun á skatttekjum annars vegar (hægri ás) og framlögum til almannatrygginga hins vegar (vinstri ás) sem hlutfall af VLF hefur verið undanfarin 20 ár, að viðbættu áætlunartímabilinu. Taka skal fram að stöðugleikaframlag upp á 384,2 ma.kr. árið 2016 var dregið frá tekjuhliðinni til að gefa skýrari mynd af hefðbundnum skatttekjum. Gráskyggðu svæðin eru tímabil þar sem hagvöxtur var yfir langtímaleitni (uppsveifla) og hvítu svæðin þar sem hagvöxtur var undir langtímaleitni (kólnun). Appelsínugula svæðið er byggt á framlagðri fjármálaáætlun.

Mynd 11 Sjálfvirk sveiflujöfnun (% VLF)



Heimild: Hagstofa Íslands, Fjármálaáætlun 2020-2024.

Visbendingar um kólnun á fasteignamarkaði má setja í samhengi við tímasetningu um aukin framlög til stofnstyrkja

Hliðrun á fjárfestingaráformum hins opinbera hafa mikil áhrif á hagspár

Samspili spágerðar og áætlanagerðar er enn ábótavant

Vinnumarkaðurinn hefur einkennst af miklum innflutningi vinnuafis með tilheyrandi áhrifum á opinber útgjöld

Í framlagðri áætlun er ítarlegur samanburður á breytingum á spám Hagstofu milli ára, þ.e.a.s. milli febrúar 2018 og febrúar 2019. Samanburðurinn nær til ársins 2022. Þar má sjá að Hagstofan hefur fært niður horfur um einkaneyslu á tímabilinu 2019–2022, útflutningshorfur versna árin 2019 og 2020 og innflutningur minnkar sömuleiðis frá fyrri spá. Spá um fjárfestingu í íbúðarhúsnæði er hins vegar færð upp á milli ára fyrir 2019–2021. Tekið er fram í framlagðri áætlun að spá um aukinn vöxt íbúðarfjárfestingar sé að verulegu leyti vegna „grunnáhrifa“ en það er ekki skýrt frekar.

Í nýjustu mánaðarskýrslum Íbúðarlánasjóðs koma fram visbendingar um mögulega kólnun á fasteignamarkaði.¹¹ Framboð er að aukast, bæði vegna byggingaframkvæmda og hugsanlega vegna þess að íbúðir sem verið hafa í skammtímaleigu færast inn á almenna leigumarkaðinn. Um 7.000 íbúðir eru nú í smíðum á landinu öllu og voru helmingi fleiri fasteignir settar á sölu á árinu 2018 en reyndin var 2017. Á sama tíma er að hægjast á verðhækkunum. Um 83% íbúða á höfuðborgarsvæðinu seldust undir ásettu verði í janúar sl. og hlutfall íbúða sem seljast yfir ásettu verði hefur ekki mælst jafn lágt síðan í byrjun árs 2013.

Ný hagspá byggist m.a. á niðurstöðu fjárlaga fyrir árið 2019, bráðabirgðauppjöörum sveitarfélaga og endurskoðun þjóðhagsreikninga á árinu 2018. Samkvæmt hagspánni munu útgjöld til samneyslu aukast út spátímann. Þá er því spáð að opinber fjárfesting hækki umtalsvert á árunum 2019–2021, m.a. vegna tafa á afhendingu Vestmannaeyjaferju sem flyst frá 2018 og aukins vaxtar fjárfestingar sveitarfélaga. Samdrátturinn í opinberri fjárfestingu verður því enn meiri á árinu 2022 en reiknað var með í fyrri spá, og lækkar þessi liður um 11,8% milli 2021 og 2022. Athygli vekur að gert er ráð fyrir miklum samdrætti í fjárfestingu hins opinbera á árinu 2022 vegna minnkandi umsvifa tengdum byggingu nýs Landspítala.

Ný áform um fjárfestingar opinberra aðila á árunum 2019–2021 skila sér ekki í febrúarspá Hagstofunnar, forsendur nýrra útgjaldaráðstafana í fjármálaáætlun voru þar með ekki lagðar til grundvallar þeirrar þjóðhagsspár sem áætlunin byggist á. Væri samspil spágerðar og áætlana tekið með í reikninginn mætti búast við jafnvel skarpari skilum á milli 2021 og 2022 þar sem viðbótarframlög verða sett í fjárfestingar í samgöngum eins og fjallað er um í næsta kafla.

Vinnumarkaður

Ítarleg umfjöllun er um vinnumarkaðinn í fjármálaáætlun 2020–2024 og þá óvissu sem fram undan er. Íslenskur vinnumarkaður er mjög sveigjanlegur og hefur uppsveiflan sem hófst 2011 einkennst af innflutningi vinnuafis. Erlendir ríkisborgarar eru nú ríflega 18% vinnuafisins. Benda má á að hagvöxtur undanfarinna ára hefði tæplega náðst án þessarar myndarlegu viðbótar á íslenska vinnumarkaðnum. Á hinn bóginn þarf ekki að fjölyrða um þau áhrif sem svo hröð fólksfjölgun hefur á ýmsa þætti samfélagsins, eins og útgjöld hins opinbera vegna húsnæðisbóta, atvinnuleysis, sjúkdóma og örorku. Þó ber hæst áhrif á húsnæðismarkað, en fjölgun ferðamanna hefur einnig aukið þann vanda eins og rætt var um í síðasta álitu. Innflutt vinnuafli er mest áberandi í ferðaþjónustu og í byggingariðnaði samkvæmt framlagðri áætlun. Í ljósi grunnildis um varfærni hefði verið æskilegt að umfjöllun um þessar stóru breytingar á vinnumarkaði og hugsanlegt atvinnuleysi þessa hóps í kjölfar hræringa í ferðaþjónustu hefði skilað sér betur inn í umfjöllun um áform hins

¹¹ *Mánaðarskýrsla Íbúðarlánasjóðs*. Janúar 2019, ILS 2019, *Mánaðarskýrsla Íbúðarlánasjóðs*. Febrúar 2019, ILS 2019

Í ljósi varfærni þarf að skoða tengsl ástands á vinnumarkaði við útgjaldaáætlanir

Framleiðni og kaupmáttur þurfa að haldast hönd í hönd til að tryggja sjálfbæra launaþróun

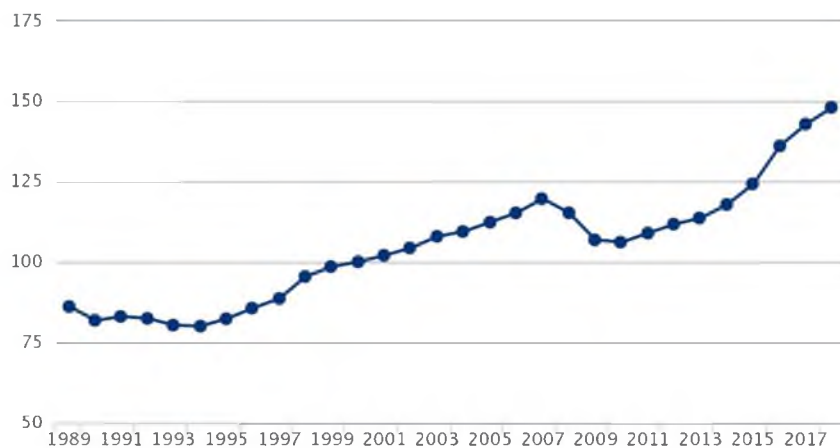
Viðvarandi verkefni stjórnvalda er að stuðla að auknum framleiðnivexti

Boðuð eru áform til stuðnings fjölbreyttu atvinnulífi, nýjum tegundum starfa og bættri framleiðni

opinbera hvað varðar útgjöld næstu missera. Ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir auknum framlögum til atvinnuleysisstryggingasjóðs. Í frávikssviðsmynd í rammagrein 5 er þó minnst á að ef launahækkanir hjá hinu opinbera færu fram úr markmiði um 0,5% hækkun umfram vísitölu neysluverðs myndi það kalla á umtalsverðar mótvægisáðgerðir hjá ríki og sveitarfélögum til að tryggja að heildarafkoman væri í takt við gildandi fjármálastefnu. Að öðru óbreyttu gætu þær ráðstafanir aukið það atvinnuleysisstig sem fráviksspáin gerir ráð fyrir sem hefði frekari áhrif á afkomu hins opinbera með auknum útgjöldum.

Kaupmáttur hefur vaxið síðastliðin 20 ár. Sveiflur kaupmáttar hafa þó verið nokkrar. Vísitala kaupmáttar var í nær línulegum vexti til ársins 2007 þegar kaupmátturinn tók dýfu en tók svo við sér aftur 2011 þegar núverandi uppsveifla hófst. Ef reiknaður er vöxtur milli árana 2007 og 2018 (en lítið fram hjá dýfunni) sést að kaupmáttaraukning hefur verið að jafnaði 2% á ári yfir tímabilið. Þetta er nokkru meira en árlegur framleiðnivöxtur yfir sama tíma samkvæmt nýlegum tölum frá Hagstofu. Launahækkanir umfram framleiðnivöxt eru ekki sjálfbærar til langs tíma og hafa tilhneigingu til að birtast í verðlagsþróun. Mikilvægt er að ríkið sé ekki leiðandi í launamyndun. Í framlagðri áætlun er sett þak á útgjöld til launa og tilfærslna í rekstri ríkisins með því að gera ráð fyrir að þessir liðir hækki ekki meira en sem nemur 0,5% umfram verðlag árunna 2020–2022. Í áætluninni er enga umfjöllun að finna um hvemig þessi forsenda er til komin eða skýrt hvemig hún verður útfærð.

Mynd 12 Vísitala kaupmáttar launa

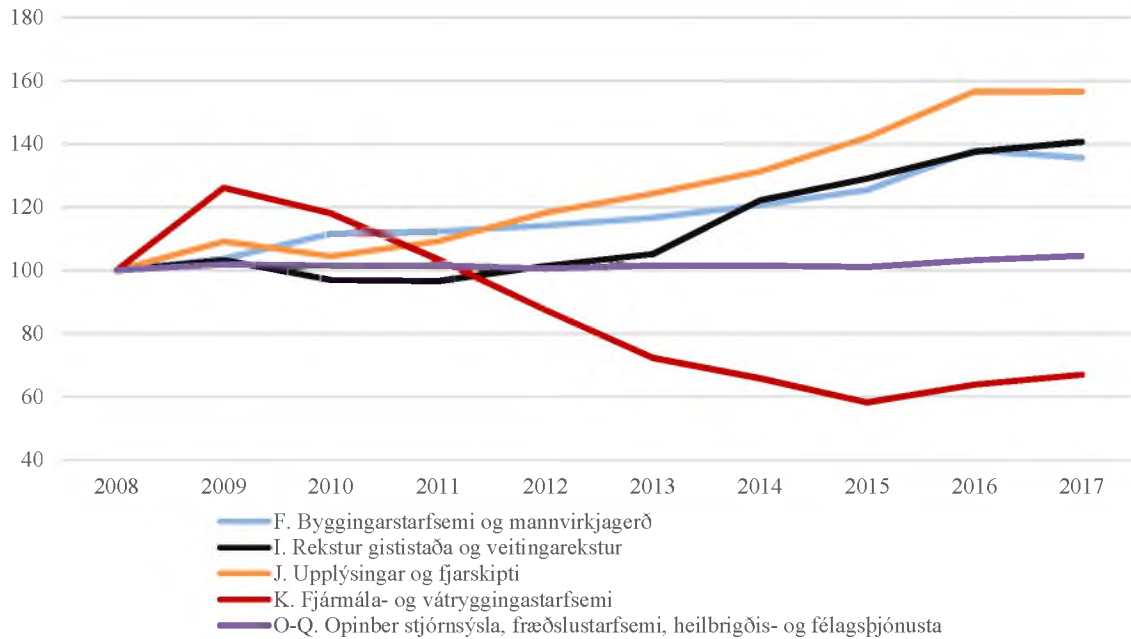


Heimild: Hagstofa Íslands.

Það vekur athygli hversu mismunandi þróun framleiðni er milli atvinnugreina samkvæmt tölum Hagstofu. Sjá má að mesta framleiðniaukningin hefur verið í upplýsingum og fjarskiptum. Á sama tíma hefur framleiðni í fjármálaþjónustu dregist saman. Í framlagðri áætlun er sagt að það sé viðvarandi verkefni stjórnvalda að stuðla að auknum framleiðnivexti, m.a. með því að skapa umhverfi sem hvetur til fjárfestinga í nýsköpun og tryggja að fyrirtæki, frumkvöðlar og hið opinbera geti nýtt þau tækifæri sem liggja í tækni framförum. Stjórnvöld hyggjast leggja talsverða fjármuni í stuðning við nýsköpun á áætlunartímabilinu. Þá eru áform um að auka fjárfestingu í stafrænum lausnum fyrir hið opinbera sem ætti að auka framleiðni bæði hjá opinberum starfsmönnum sem og fyrirtækjum í rekstri. Alþjóðabankinn gefur út tölur um hversu marga daga tekur að stofna fyrirtæki í ýmsum löndum. Samkvæmt tölum frá 2018 tekur það 12 daga á Íslandi meðan hægt er að leysa

Það verkefni á fjórum dögum í Eistlandi, Danmörku og Hollandi og á einum degi á Nýja-Sjálandi.¹²

Mynd 13 Framleiðni vinnuafis í ólíkum greinum - vísitölur



Heimild: Hagstofa Íslands.

Raungengi og atvinnugreinar

Í kafla um efnahagshorfur í framlagðri áætlun er gerð grein fyrir horfum helstu útflutningsgreina þjóðarinnar sem er vel í ljósi þeirrar óvissu sem nú ríkir. Rætt er sérstaklega um ferðaþjónustu, sjávarútveg og alþjóðageira sem nú er skilgreindur sem útflutningsgreinar sem byggjast ekki fyrst og fremst á nýtingu náttúruauðlinda. Ekki er minnst á orku eða útflutning á áli í þessari greiningu, en samkvæmt greiningu í rammagrein 3 í framlagðri fjármálaáætlun og annarri umfjöllun í kafla um efnahagsmál má sjá að sem stendur eru ferðaþjónusta og sjávarútvegur þær greinar sem mest óvissa ríkir um þegar hins vegar miklar væntingar eru gerðar til alþjóðageirans.

*Raungengishækkun setur
útflutningsgreinum
skorður*

*Ferðaþjónusta er áfram
ein af stærstu og
mikilvægustu
atvinnugreinum landsins*

Ítarlega var fjallað um áhrif ferðaþjónustu á íslenskt hagkerfi í síðasta áli fjármálaráðs. Ferðaþjónusta er orðin ein af mikilvægustu atvinnugreinum landsins og svarar til um 11% af vergri landsframleiðslu. Sveiflur í ferðaþjónustu hafa mikil áhrif á hagkerfið í heild. Í uppsveiflu myndast þrýstingur á fasteignamarkað, ruðningsáhrif eiga sér stað á vinnumarkaði, þrýstingur myndast á gengi krónunnar upp á við vegna aukinnar eftirspurnar og álag verður á ýmsa innviði eins og samgöngumannvirki og ferðamannastaði sem og þjónustu eins og löggæslu, hjálparveitir og heilsugæslu. Vegna stærðar ferðaþjónustunnar og fyrirferðar í íslensku hagkerfi hefði samdráttur í greininni veruleg áhrif á hagvöxt og atvinnuleysi. Þá myndi minni vöxtur í greininni leiða til samdráttar í atvinnuvegafjárfestingu sem og í fjárfestingaráformum fyrirtækja í eigu opinberra aðila, gjaldþrotum fyrirtækja í greininni og hugsanlegs útlánataps

¹² OECD Statistics, <https://data.worldbank.org>

banka. Þá geta einnig orðið töluverð staðbundin áhrif í ýmsum sveitarfélögum vegna minni útsvarstekna.

Blikur eru á lofti í ferðaþjónustu eins og sést af tölum um minnkandi aukningu ferðamanna til landsins að undanfögnu. Eins og sjá má í töflu 4 hefur dregið úr fjölgun ferðamanna og tímabundin fækkun þeirra er yfirvofandi í kjölfar hræringa í flugþjónustu. Nú reynir á að hið opinbera sé í stakk búið til að bregðast við þeim búsigjum sem af slíkum áföllum hljótask. Ljóst er að hið opinbera hefur stutt við vöxt ferðaþjónustunnar með margvíslegum hætti undanfarin ár, m.a. með því að halda greininni í lægra þrepi virðisaukaskatts og er sá stuðningur metinn á 27 ma.kr. í fjárlögum fyrir árið 2019 samkvæmt framlagðri áætlun. Á móti kemur að áform voru í síðustu áætlun um aukna óbeina skattheimtu í formi brottfarargjalds á flugfarþega sem átti að hefjast árið 2020 og skila ríkissjóði 2,5 ma.kr. í tekjur á ári. Í framlagðri áætlun kemur fram að enn sé gert ráð fyrir gjaldtöku á ferðamenn innan tímabilsins. Í ljósi þeirrar óvissu sem nú ríkir mætti rökstyðja að í varfærnissskyni væri ekki reiknað með slíkum tekjum í framlagðri áætlun.

Vandi ferðaþjónustu hefur áhrif á hið opinbera með margvíslegum hætti

Tafla 4 Breyting á fjölda erlendra gesta um Flugstöð Leifs Eiríkssonar (efri tafla) og breyting á breytingu (neðri tafla)

Ferðamönnum er hætt að fjölga

Ferðaþjónusta								
Breyting								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Janúar	17%	27%	40%	35%	24%	75%	9%	-6%
Febrúar	22%	43%	31%	34%	43%	47%	8%	-7%
Mars	26%	45%	35%	27%	38%	45%	3%	-2%
Apríl	17%	21%	29%	21%	32%	62%	-4%	
Mái	22%	19%	24%	36%	37%	17%	13%	
Júní	13%	21%	23%	24%	36%	19%	5%	
Júlí	15%	10%	17%	25%	31%	15%	2%	
Ágúst	13%	14%	16%	23%	28%	18%	3%	
September	25%	13%	21%	39%	43%	16%	14%	
Október	16%	18%	26%	49%	60%	15%	10%	
Nóvember	61%	26%	31%	34%	61%	10%	4%	
Desember	34%	49%	29%	32%	76%	8%	1%	
Allt árið	20%	21%	24%	30%	40%	24%	5%	
Breyting á breytingu								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Janúar	-6%	56%	47%	-14%	-32%	220%	-89%	-168%
Febrúar	76%	95%	-28%	10%	25%	10%	-83%	-187%
Mars	2973%	74%	-22%	-24%	42%	18%	-93%	-153%
Apríl	-59%	30%	37%	-29%	55%	90%	-106%	
Mái	-32%	-14%	31%	50%	0%	-52%	-25%	
Júní	-36%	57%	10%	5%	48%	-47%	-71%	
Júlí	-14%	-31%	68%	46%	23%	-50%	-84%	
Ágúst	-4%	9%	14%	43%	17%	-36%	-86%	
September	-3%	-48%	57%	91%	8%	-62%	-16%	
Október	13%	11%	46%	92%	21%	-75%	-34%	
Nóvember	648%	-58%	21%	10%	80%	-84%	-62%	
Desember	194%	45%	-41%	11%	138%	-89%	-82%	
Allt árið	10%	6%	16%	25%	33%	-40%	-77%	

Heimild: Ferðamálastofa, Isavia.

Í töflu 4 er sýnd þróun í fjölda heimsókna erlendra ferðamanna til landsins út frá brottfarartalningu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Efri hluti töflunnar sýnir

*Fjölbreyttir atvinnuvegir
draga úr sveiflum og
minnka áhættu hins
opinbera*

breytingu frá sama mánuði fyrra árs í prósentum og sýnir glögglega þá linnulausu aukningu sem átti sér stað á tímabilinu 2012–2018. Á þessu ári er um annan takt að ræða og fór ferðamönnum fækkandi fyrstu þrjú mánuði ársins. Neðri hluti töflunnar sýnir breytingu á breytingu, eða vaxtarhraða. Hraði aukningar jókst jafnt og þétt frá árinu 2014 en viðsnúningur verður í maí 2017. Það gefur til kynna að um beygjuskil hafi verið að ræða og gefur vísbendingu um yfirvofandi viðsnúning sem nú virðist vera að raungerast.

Í ljósi alls þessa vill fjármálaráð enn og aftur benda á mikilvægi þess að á landinu séu fjölbreyttir atvinnuvegir til að draga úr sveiflum og auka stöðugleika. Í því samhengi má benda á að eins og fram kemur í framlagðri áætlun hefur krónan styrkst um 27% frá 2015 til ársloka 2017 og kostnaður innan lands hefur einnig aukist sem veldur því að raungengi hefur hækkað til muna sem gerir útflutningsgreinum erfiðara fyrir en ella.

6. Afkoma hins opinbera

*Framlögð
fjármálaáætlun er önnur
áætlun innan gildandi
fjármálastefnu*

Í gildandi fjármálastefnu voru sett fram stefnumið um opinber fjármál til ára 2018–2022. Þar voru sett fram tölusett markmið um afkomu hins opinbera og opinberra aðila í heild, sem sjá má í svigum í töflu 5. Afkomumarkmið fjármálastefnunnar kveða á um að afgangur af heildarjöfnuði hins opinbera fyrir tímabilið 2018–2022 verði a.m.k. 1,4% af VLF árið 2018, a.m.k. 1,2% af VLF árið 2019, 1,1% árið 2020 og svo 1% árin 2021 og 2023. Stefnan segir að þessi stefnumið séu til þess fallin að hægja fremur á en að ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt í hagkerfinu. Þá geri árangur fyrri ára kleift að styrkja grunnþjónustu og innviði og stuðla að því af hálfu stjórnvalda að allir landsmenn njóti góðs af yfirstandandi hagvaxtarskeiði. Framlögð fjármálaáætlun er hin fyrsta sem lögð er fram á öðru ári stefnu og eftirfarandi umfjöllun tekur mið af því.

Umbætur hafa átt sér stað í framsetningu taflna þar sem bornar eru saman tölur við gildandi áætlun og gildandi stefnu. Af þeim sökum er mun auðveldara fyrir lesendur að átta sig á framvindunni.

Fjármálastefna og fjármálaáætlun

*Umbætur hafa átt sér
stað í framsetningu
taflna*

Fjármálaáætlun skal byggjast á fjármálastefnu og markmiðum hennar og í áætluninni skal staðfesta að hún sé í samræmi við stefnuna. Þá skal greint frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár. Tafla 5 sýnir samanburð á markmiðum fjármálaáætlunar og fjármálastefnu.

Tafla 5 Samanburður á fjármálaáætlun 2020–2024 og fjármálastefnu 2018–2022 (innan sviga)

Hlutfall af vegrri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hið opinbera, A-hluti							
Heildarafkoma	1,0 (1,4)	1,3 (1,2)	1,1 (1,1)	1,0 (1,0)	1,0 (1,0)	1,1	1,1
þar af ríkissjóður, A-hluta	1,2 (1,2)	1,2 (1,0)	0,9 (0,9)	0,8 (0,8)	0,8 (0,8)	0,9	1,0
þar af sveitarfélög, A-hluta	-0,1 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2	0,2
Opinberir aðilar í heild							
Heildarafkoma	2,8 (2,9)	2,3 (3,0)	2,3 (3,0)	2,5 (3,0)	2,8 (3,0)	2,9	3,0
þar af hið opinbera, A-hluta	1,0 (1,4)	1,3 (1,2)	1,1 (1,1)	1,0 (1,0)	1,0 (1,0)	1,1	1,1
þar af fyrirtæki hins opinbera	1,4 (1,5)	1,0 (1,8)	1,3 (1,9)	1,5 (2,0)	1,8 (2,0)	1,8	1,8

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Samantekt fjármálaráðs.

*Í kafla um afkomu þarf
að skýra hvernig þróun
ytri skilyrða hefur áhrif á
ráðstafanir og afkomu
hins opinbera*

Tafla 5 hefur tvíþættan tilgang. Annars vegar að skoða árangur aftur í tímann með hliðsjón af stefnumiðum og hins vegar að skoða hvort áætlunin sjálf stenst þau afkomumarkmið sem stefnan setur. Í fjármálastefnunni eru sett fram markmið um afkomu þriggja þátta hinna opinberu fjármála: 1) A-hluta ríkissjóðs. 2) A-hluta sveitarfélaga. 3) Fyrirtæki hins opinbera, þ.e. öll fyrirtæki sem A-hluti ríkissjóðs og/eða A-hluti sveitarfélaga á hlutdeild í, ýmist með beinum yfirráðum eða sem meirihlutaeigendur. Umfang þess nær utan um bæði B- og C-hluta opinberra aðila, en þó er fjármálastofnunum og sjóðum innan B- og C-hluta ríkissjóðs sleppt vegna sérstöðu þeirra.

Í þeim köflum þar sem skýrt er frá áætlunum stjórnvalda þarf að taka mið af aðstæðum. Í því samhengi er vert að rifja upp grunngildi um gagnsæi sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. Mikilvægt er að skýra frá hvernig stjórnvöld hafa breytt áformum sínum í ljósi breyttra aðstæðna svo að hægt sé að setja þau áform í samhengi við önnur grunngildi laganna.

*Afkoma hins opinbera
var undir gólf stefnu
árið 2018*

*Afkoma opinberra aðila í
heild er undir gólf stefnu
bæði 2018 og 2019*

*Afkoma hins opinbera
stenst viðmið stefnu á
gildistíma hennar*

*Afkoma opinberra aðila í
heild eru undir gólf
stefnu 2020 – 2022*

*Það reynir á mörg
grundgildanna á
óvissutímum*

Horft um öxl - utan áætlunar en innan stefnu

Ef lítið er til áranna 2018 og 2019, sem falla utan tímabils áætlunar en innan tímabils stefnu, má sjá að ríkissjóður stóðst stefnumið um afgang sem nemur 1,2% af vergri landsframleiðslu á síðasta ári og stefnir á nokkru betri afkomu í ár en stefnan kveður á um, eða 1,2% á móti 1,0% sem er gólf stefnunnar. Sveitarfélögin skila hins vegar talsvert verri afkomu á árinu 2018 en áætlað var, eða halla upp á 0,1% af VLF en stefnan gerði hins vegar ráð fyrir 0,2% afgangi. Í álitsgerð um gildandi fjármálaáætlun var nefnt að í ljósi sögulegrar afkomu sveitarfélaganna væri áætlun um 0,2% afgang metnaðarfull í ljósi þess að flestar vísbendingar bentu þá þegar til að toppi hagsveiflunnar væri náð. Fjármálaráð ítrekar þessa ábendingu, og þá einkum með hliðsjón af áframhaldandi áformum um 0,2% afgang sveitarfélaga á yfirstandandi ári sem og út áætlunartímabilið. Nánar er fjallað um áætlanir sveitarfélaga síðar í þessu álit.

Í gildandi fjármálastefnu er gert ráð fyrir afgangi á afkomu fyrirtækja í eigu opinberra aðila upp á 1,5% af landsframleiðslu á árinu 2018 og 1,8% á þessu ári. Samkvæmt töflu 5 var afkoma fyrirtækja í eigu hins opinbera því undir stefnumiði bæði árin. Á þessu ári er gert ráð fyrir að afkoma fyrirtækjanna verði 1,0% af landsframleiðslu og er það 0,8% af VLF undir stefnumiði, eða sem nemur 24 ma.kr. Heildarafkoma hins opinbera í heild er þannig litillega undir stefnumiði fyrir árið 2018 og verulega undir stefnumiði samkvæmt áætlun fyrir árið í ár þrátt fyrir að A-hluti ríkissjóðs skili betri afkomu en stefnumiðið gerir ráð fyrir. Þessi munur er einvörðungu vegna lægri afkomu fyrirtækja í eigu hins opinbera. Reikna má með að afkoma sveitarfélaga geti einnig orðið slakari á árinu en áætlunin gerir ráð fyrir.

Áætlun innan og utan tímabils stefnu

Ef lítið er fram í tímann en þó innan tímabils stefnunnar, þ.e.a.s. á árabilið 2020–2022, má sjá að afkoma hins opinbera er við gólf stefnunnar þau þrjú ár sem eftir eru af tímabili hennar og gildir það bæði um A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Þessar tölur eru svipaðar og í síðustu áætlun, nema afkoma hins opinbera er færð niður úr 1,2% af VLF í 1,1% árið 2020. Afkoma opinberra aðila í heild er talsvert undir stefnumiðum þar sem áætlanir um afkomu fyrirtækja í eigu opinberra aðila hafa verið færðar niður. Áætluð afkoma fyrirtækjanna er nú komin verulega undir stefnumið, eða sem nemur 0,6% af VLF árið 2020, 0,5% af VLF árið 2021 og 0,2% af VLF árið 2022.

Þegar áætluð afkoma opinberra aðila í heild er skoðuð fyrir árið 2020 sést að hún verður 0,7 prósentustigum undir gólf stefnunnar. Hér er þó ekki tekið tillit til þeirra óvissuþátta sem nefndir eru í rammagrein 3 í framlagðri fjármálaáætlun. Því til viðbótar er ekki í áætluninni að finna almenna næmnigreiningu á áhrifum minni hagvaxtar á afkomuna.

Að lokum er vert að skoða árin tvö sem eru innan áætlunartímabilsins en utan tímabils stefnu, þ.e. 2023 og 2024. Áætlanir um afkomu hins opinbera hafa verið færðar niður úr 1,2% af VLF í síðustu áætlun í 1,1% af VLF í framlagðri áætlun. Þær áætlanir virðast stafa af verri afkomu A-hluta ríkissjóðs eingöngu, en áfram er gert ráð að afkoma A-hluta sveitarfélaga verði 0,2% af VLF út tímabilið.

Samspil óvissu og grunnilda

Það er flestum ljóst, og kemur glögglega fram í framlagðri áætlun, að mikil óvissa ríkir um þessar mundir. Á slíkum tímum reynir á ýmis grunnildi. Varfærni í ákvörðunartöku er nauðsynleg, mikilvægt er að sýna festu til að

*Næmnigreining myndi
sýna stærðargráðu
áhrifa breyttra forsendna*

*Breyttar forsendur kalla
á viðbrögð*

minnka óvissu og á sama tíma þarf að gæta fulls gagnsæis svo að hagsmunaaðilar geti rýnt áætlunina. Þá reynir á að stjórnvöld geti haldið stöðugleika í opinberum fjármálum. Frávikssviðsmynd sem birt er í rammagrein 3 í framlagðri fjármálaáætlun er afar gott skref fram á við. Slík vinnubrögð auka fagmennsku ásamt því sem gagnsæi í áætluninni eykst til muna. Sviðsmyndin dregur fram óvissu um þróun ýmissa stærða í efnahagslífinu sem stjórnvöld hafa ekki stjórn á og sýnir hugsanleg áhrif á afkomu hins opinbera, að öðru óbreyttu. Sviðsmyndin hjálpar lesandanum að átta sig á hinu flókna samspili hagrænna þátta og opinberra fjármála, enda er stærðargráða slíkra áhrifa allt annað en augljós. Eftir stendur að sviðsmyndin gefur ekki til kynna hversu líklegt er að áhættuþættir raungerist og því væri til bóta að hafa einhvers konar næmnigreiningu með í farteskinu sem gæfi vísbendingu um hvort afkoma hins opinbera væri næmari fyrir sumum breytingum en öðrum.

Forsendur framlagðrar sviðsmyndar eru margar hverjar fremur líklegar. Í samræmi við grunngildi um gagnsæi væri til bóta ef útskýrt væri í áætluninni til hvaða ráðstafana yrði gripið ef til þess kæmi að þróun ytri stærða yrði á þann hátt sem lýst er í sviðsmyndinni. Á þeirri mynd dregst afkoma hins opinbera saman um 0,5% af VLF á árinu 2020, sem að öðru óbreyttu myndi þýða að afkoman yrði 0,6% af VLF í stað 1,1% eins og stefnumið um afkomugólf gerir ráð fyrir.

Tekju- og útgjaldaráðstafanir ríkissjóðs

*Tekju- og
útgjaldaráðstafanir
draga fram áhrif áforma
stjórnvalda á afkomu
ríkissjóðs*

Í fjármálaáætlun 2019–2023, sem lögð var fram í fyrra og var sú fyrsta á tímabili nýrra stefnu, var reiknað svokallað grunndæmi sem náði utan um tekjur og gjöld sem voru á þeim tíma bundin í samninga eða lög. Þá voru sýndar ráðstafanir um nýjar og breyttar tekjur og gjöld samkvæmt ákvörðun sem gaf til kynna hvaða nýju áform á sviði tekna og gjalda ný ríkisstjórn hefði í hyggju samkvæmt stjórnarsáttmála. Ráðstafanir fólu í sér lækkingu á tekjum frá grunndæmi þar sem fyrirhugaðar ákvarðanir stjórnvalda um breytingar á skattkerfinu myndu leiða til lægri skatttekna en ella. Á hinn bóginn voru heildarútgjöld hærri en samkvæmt grunndæmi þar sem áform stjórnvalda fólu í sér nýja útgjaldaliði og hækkun útgjaldaliða.

*Stærsti hluti ríkisrekstrar
er bundinn í lög og
samninga*

Það vakti athygli fjármálaráðs hversu lítið hlutfall ráðstafanir ríkisstjórnarinnar voru af heildartekjum og útgjöldum þegar þær voru settar í samhengi við grunndæmið. Það sýnir glögglega hversu stór hluti bæði tekna og gjalda A-hluta ríkissjóðs er fastur samkvæmt gildandi lögum og samningum og þar með tregbreytanlegur. Þetta styður það sem rætt var hér að framan, að erfitt er að nota sértækar aðgerðir í ríkisfjármálum til sveiflujöfnunar. Því ættu ákvarðanir um tekjur og útgjöld að vera teknar með langtímahagstjórnarmarkmið að leiðarljósi, ásamt því að fylgja eftir pólitískum markmiðum sem snúa að hlutverki og þjónustu hins opinbera.

*Breytingar milli áætlana
þurfa að vera settar fram
með skýrum hætti svo
hægt sé að leggja mat á
áhrif þeirra, m.a. á
aðhaldsstig*

Í framlagðri fjármálaáætlun er grunndæmið ekki sett fram í ljósi þess að áætlunin er nú á öðru ári stefnu. Á öðru ári gildandi fjármálastefnu er ekki mikið um nýjungar heldur er áætlunin fyrst og fremst framreikningur miðað við núgildandi stöðu opinberra fjármála að teknu tilliti til breyttra forsendna í nýrri hagspá. Þó eru nýjar ráðstafanir á tekju – og útgjaldahlíð sem koma til vegna þátta eins og kjaraviðræðna eða annarra ytri aðstæðna sem viðráðar eru í kaflanum um efnahagshorfur. Þegar komið er á annað ár stefnu er mikilvægt að gefa greinargóðar upplýsingar um það sem hefur breyst svo að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála.

Tafla um um ráðstafanir er birt í framlagðri áætlun. Taflan gefur til kynna áhrif ákvarðana ríkisstjórnarinnar á fjármál ríkissjóðs. Engu að síður er erfitt að átta sig á því hvernig ráðstafanir hafa breyst í tölum og umfangi frá einni áætlun til annarrar þar sem grunnþæmið breytist líka frá ári til árs. Þá væri til bóta að ræða nýjar tekjur- og útgjaldaráðstafanir í samhengi við sveifluleiðréttan frumjöfnuð sem gæfi til kynna hvers kyns eftirspurnaráhrif þær hefðu í för með sér. Eins þarf að gæta að samspili nýrra ráðstafana, efnahagshorfa og stefnumiða.

*Tekjur aukast milli
áætlana vegna hækkunar
launastofns*

Ef skoðaðar eru breytingar á áformum um tekjur á milli fjármálaáætlunar 2019–2023 og fjármálaáætlunar 2020–2024 má sjá að gert er ráð fyrir meiri tekjum öll árin. Svo virðist sem meginstofn hækkunar tekna ríkissjóðs á milli áætlana sé aukning á skatttekjum sem má að stórum hluta rekja til áhrifa af hærri tekjustofnum vegna betri útkomu ársins 2018. Þau jákvæðu áhrif vega þyngra en lakari þjóðhagssþá fyrir 2019. Mestu munar um áætlaða hærri upphæð skatta á launastofninn en á móti lækkar tekjuskattur lögaðila vegna meiri óvissu um efnahagshorfur en oft áður. Þá er reiknað með að tekjur vegna virðisaukaskatts lækki vegna forsendna um minni aukningu einkaneyslu. Stofnun Þjóðarsjóðs skýrir einhverja tekjuaukningu, þar sem ekki var gert ráð fyrir viðbótararðgreiðslum frá Landsvirkjun í síðustu áætlun. Þá er gert ráð fyrir að á árunum 2019–2021 falli til og verði tekjufærðir 22 ma.kr. í umframardgreiðslur úr fjármálafyrirtækjum til að styðja við áform um aukna fjárfestingu í samgönguinnviðum. Ekki er reiknað með stórum breytingum vegna annarra fyrirætlana hvað skattkerfið varðar en þó má nefna að breyting varð á áformum um lækkun virðisaukaskatts af bókum. Studningur við bókaútgáfu mun nú koma fram útgjaldamegin og virðisaukaskattkerfið látið óbreytt, með þeim rökstuðningi að halda skattkerfinu einföldu og gagnsæju.

*Almennt ríkir ekki
nægilegt gagnsæi um
þær breytingar á tekju-
og útgjaldaráðstöfunum
sem hafa átt sér stað
milli áætlana*

Svipað og í fyrri áætlun er gert ráð fyrir að tekjurnar dragist saman sem hlutfall af vergri landsframleiðslu þegar líður á áætlunartímabilið. Áætlun neikvæð tekjuáhrif fyrirhugaðra skattkerfisbreytinga virðast þó vera minni í þessari áætlun en þeirri sem lögð var fram í fyrri. Í fjármálaáætlun 2019–2023 var fjallað um að uppsöfnuð áhrif breytinga á skattkerfi skiluðu sér í tekjulækkun miðað við grunnþæmi um 24,5 ma.kr. árlega frá og með 2023 þegar aðgerðir væru að fullu komnar til framkvæmda. Í framlagðri áætlun er reiknað með að skattkerfisbreytingar lækki tekjur um 14,7 ma.kr. árið 2023 miðað við viðmiðunarsviðsmynd sem gerir ráð fyrir óbreyttu skattkerfi. Í töflu á bls. 71 eru tekjuráðstafanir þó sagðar leiða til lækkunar á tekjum ríkissjóðs um 23 ma.kr. á árinu 2023. Ljóst er að skýra þarf vandlega breytingar á forsendum milli ára, þ.m.t. tilkomu nýrra tekna og þá hvenær þær falla til á áætlunartímabilinu og eins ef ákveðið er að fresta eða hætta við fyrirhugaðar skattaráðstafanir sem áður var reiknað með.

Heildarútgjöld eru hærri öll ár framlagðrar áætlunar nema á árinu 2019. Mesta útgjaldaaukningin miðað við gildandi áætlun á sér stað í upphafi áætlunartímabilsins og einkum vegna fjárfestingaráforma. Eins og áður er gert ráð fyrir að bæði frumgjöld og heildargjöld fari lækkandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu þegar líður á áætlunartímabilið.

Tafla 6 Samanburður á heildartekjum og heildarútgjöldum ríkissjóðs milli áætlana

<i>i ma.kr.</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Heildartekjur skv. rekstraryfirliti 2020-2024	896,4	942,7	982,7	1.018,0	1.059,6	1.105,6
Heildartekjur skv. rekstraryfirliti 2019-2023	890,8	929,2	968,1	1.000,7	1.046,0	
Mismunur	5,6	13,5	14,6	17,3	13,6	
þ.a. frumtekjur	8,0	15,6	15,7	18,6	15,5	
þ.a. vaxtatekjur	-2,3	-2,0	-1,1	-1,3	-2,0	
Heildarútgjöld skv. rekstraryfirliti 2020-2024	861,2	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2
Heildarútgjöld skv. rekstraryfirliti 2019-2023	862,2	902,0	942,5	972,4	1.012,3	
Mismunur	-1,0	12,0	13,8	17,0	12,9	
þ.a. frumgjöld	1,7	17,2	21,8	29,9	30,1	
þ.a. vaxtagjöld	-2,6	-5,1	-8,0	-12,9	-17,2	

Viðbætur við rammasett útgjöld

Af samanburði milli ráðstafana gildandi og framlagðrar áætlunar á gjaldahlið má ráða að aukin útgjöld í nýrri áætlun felist fyrst og fremst í auknum framlögum til fjárfestinga á árunum 2020–2022 og svo minni háttar aukningu í rekstrar- og tilfærsluútgjöldum á síðari hluta tímabilsins. Hér þarf þó að taka tillit til breyttra reikningsskilareglna þar sem hluti rekstrarfjármuna sem áður voru gjaldfærðir færast nú undir fjárfestingarlið. Skoða þarf aukningu fjárfestinga í þessu ljósi. Aðhaldskröfur verið hækkaðar á milli ára um 4 ma.kr. fyrstu tvö ár áætlunarinnar og 3 ma.kr. síðari tvö árin (ekki er hægt að taka árið 2024 fyrir í samanburðinum þar sem það var ekki hluti af áætlun síðasta árs). Fagna ber breyttum vinnubrögðum við meðhöndlun aðhaldskrafna.

Hér að neðan eru dregin saman helstu áform sem sett eru fram sem viðbrögð við breyttum aðstæðum og hafa í för með sér breytingu frá fyrri fjármálaáætlun:

- 1) Frekari aukning fjárfestingar í samgönguinnviðum, umfram það sem boðað var í fjármálaáætlun 2019–2023, viðbrögð við væntri kólnun í hagkerfinu. Um er að ræða 15,3 ma.kr. viðbót við fyrri áætlun sem fellur til á tímabilinu 2020–2023.
- 2) Aukið verður við fjárframlög til nýsköpunar vegna rammaáætlana ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun og áherslna í stjórnarsáttmála. Á tímabilinu 2020–2023 er um að ræða 15,5 ma.kr. viðbót miðað við áætlun síðasta árs. Megnið af aukningunni verður til að hækka fjárfestingarútgjöld.
- 3) Fyrirhugaðar breytingar á tekjuskattkerfinu fela í sér nýtt lægsta skattþrep og breyttar aðferðir við uppfærslu viðmiðunarfjárhæða. Þessari aðgerð er ætlað að greiða fyrir kjarasamningum og auka jöfnuð í samfélaginu samkvæmt yfirlýstu markmiði sitjandi ríkisstjórnar. Þessi áhrif koma fram á tekjuhlið en erfitt er að greina breytingu á tekjum frá fyrri áætlun.
- 4) Lenging fæðingarorlofs er hluti af þeim aðgerðum sem boðaðar voru í síðustu fjármálaáætlun en eru núna komnar til framkvæmda og er yfirlýst markmið að greiða fyrir gerð kjarasamninga. Sú framkvæmd verður til þess að hækka framlög til málefnasviðsins *Fjölskyldumál* um 11,2 ma.kr. á tímabilinu 2020–2023 miðað við fyrri áætlun.
- 5) Aukin stofnframlög eru hluti af þeim aðgerðum sem ætlað er að greiða fyrir kjarasamningum. Áformað er að hækka stofnframlög til

Setja mætti breytingar á rammasettum útgjöldum skýrar fram í samhengi við boðuð áform stjórnvalda í 1. kafla og umræður um efnahagsmál í 2. kafla

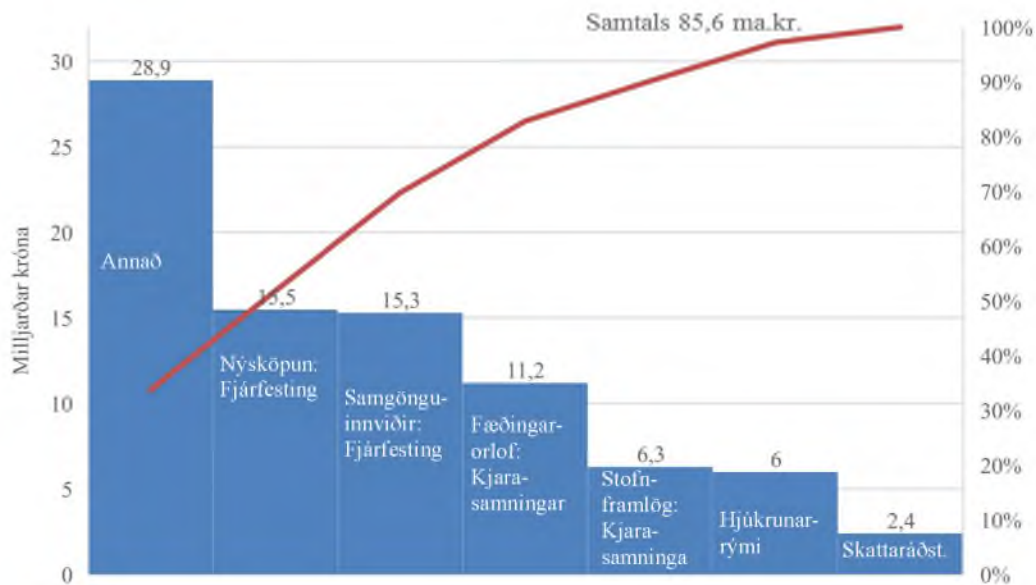
Mikil umfjöllun um breytt útgjöld er í texta og erfitt getur verið að sjá samræmi texta og taflna

almennra íbúða um 2,1 ma.kr. frá og með árinu 2020 til ársins 2022, aukning um samtals 6,3 ma.kr. innan áætlunartímabilsins sem fellur undir fjárfestingu málefnasviðsins *Húsnæðisstuðningur*.

- 6) Vinna skal gegn ósjálfbærri launaþróun með því að tengja launaþróun hins opinbera sem og hækkunir á tilfærslum við vísitöluhækkun + 0,5% kaupmáttarvöxt fyrstu þrjú ár áætlunarinnar. Mjög erfitt er að sjá hvernig áform um að halda launakostnaði í 0,5% árlegri hækkun umfram verðlag fyrstu þrjú ár tímabilsins í stað 1,5% í fyrri áætlun skila sér inn í talnaefnið þar sem nafnhækkun launaliðar samneyslunnar er á bilinu 5,09%–6,86% á ári á tímabilinu 2020–2024 á sama tíma og verðbólga verður á bilinu 2,5%–3,3% samkvæmt febrúarspá Hagstofunnar. Þarna mætti hjálpa lesandanum með því að draga fram þær tölur sem sýna fram á þessi áform, t.d. með því að aðgreina raun- og magnaukningu stærri liða.
- 7) Áfram á að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála með niðurgreiðslu skulda, sem er rætt frekar í næsta kafla.

Taflan „Breytingar frá gildandi fjármálaáætlun án tæknilegra leiðréttinga 2019–2023“ sýnir breytingar á áætludum útgjöldum málefnasviða milli fjármálaáætlunar 2019–2023 og framlagðrar áætlunar á verðlagi 2019. Í töflunni kemur fram að útgjöld rammasettra málefnasviða á verðlagi 2019 án tæknilegra leiðréttinga séu 85,6 ma.kr. hærri fyrir tímabilið 2020–2023 en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun. Mynd 14 sýnir stærstu liði þessara breytinga.

Mynd 14 Nýjar ráðstafanir í rammasettum útgjöldum fjármálaáætlunar



Heimild: Fjármálaáætlun 2020-2024.

Erfitt er að greina breytingar milli ára innan málefnasviða sem eru sett fram á verðlagi útgáfuárs hvernar áætlunar. Fjárheimildir hækka vegna verðlags og launaþróunar en einnig eru aðrar breytingar gerðar milli ára, sem geta falið í sér tilfærslur milli málefnasviða og hækkun bæði tekna- og gjaldamegin. Í framlagðri fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 kemur fram að fjárheimildir málefnasviða vegna launa, bóta- og verðlagsforsendna hafi verið hækkaðar umtalsvert á milli ára. Áætlaðar launa-, bóta- og verðlagshækkunir eru um

21,8–29,4 milljarðar á ári. Í framlagðri áætlun er minnst á að í ljósi aukinna verðlagsbreytinga og minnkandi tekjuvaxtar hafi verið gerðar ýmsar almennar ráðstafanir til að draga úr útgjaldavexti málefna sviða og málaflökka, sem fólu m.a. í sér hliðrun á ýmsum verkefnum sem höfðu tafist, svo sem byggingu nýs Landspítala og innleiðingu á nýju mats- og framfærslukerfi fyrir öryrkja. Þetta mætti skýra betur.

Miklar breytingar virðast hafa átt sér stað milli áætlana hvað varðar þá þætti sem falla utan rammasettra útgjalda. Munurinn liggur að stærstum hluta í mun hærri framlögum til liðsins Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur sem vex úr 17 milljörðum árið 2020 í 24,6 milljarða árið 2024 á verðlagi ársins 2019 en var áætlaður um 100 milljónir í gildandi áætlun.

Vaxtagjöld

Reiknað er með að vaxtakostnaður hins opinbera muni lækka bæði í rauntölum og sem hlutfall af VLF á tímabili áætlunarinnar. Í ár er gert ráð fyrir að hann sé 2,4% af VLF og lækki yfir tímabil áætlunarinnar niður í 1,5% á síðasta ári hennar. Ljóst er að vaxtagjöldin lækka hlutfallslega vegna aukningar VLF og lækkunar skulda en einnig vegna hagstæðari vaxtakjara. Skiptingin milli þessara þátta til framlags lækkunar vaxtagjalda er óljós. Lækkun vaxtagjalda er jákvæð þróun og stuðlar að aukinni sjálfbærni hvað varðar skuldbindingar hins opinbera.

Frumjöfnuður, vaxtajöfnuður og áhrif sveifluleiðréttingar

Í framlagðri áætlun er tafla sem ber saman heildartekjur og -gjöld á milli fjármálaáætlunar 2019-2023 annars vegar og framlagðrar fjármálaáætlunar hins vegar fyrir ríkissjóð. Sú tafla er birt hér að neðan. Þar kemur í ljós að frumjöfnuður er að gefa eftir umfram fyrri áætlun út tímabilið eða frá 0,0% á árinu 2020 í -0,4% af VLF árið 2024.

Tafla 7 Mismunur á fjármálaáætlun 2019-2023 og fjármálaáætlun 2020-2024

<i>í m.kr. og % af VLF</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Frumtekjur	8,0	15,6	15,7	18,6	15,5
Frumgjöld	1,7	17,2	21,8	29,9	30,1
Frumjöfnuður	6,3	-1,6	-6,1	-11,2	-14,6
% af VLF	0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,4
Vaxtatekjur	-2,3	-2,0	-1,1	-1,3	-2,0
Vaxtagjöld	-2,6	-5,1	-8,0	-12,9	-17,2
Fjármagnsjöfnuður	0,3	3,1	6,9	11,5	15,3
% af VLF	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
Heildartekjur	5,6	13,5	14,6	17,3	13,6
Heildargjöld	-1,0	12,0	13,8	17,0	12,9
Heildarjöfnuður	6,6	1,5	0,8	0,3	0,7
% af VLF	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Heimild: Fjármálaáætlun 2020-2024.

Í framlagðri áætlun er sagt að fjármagnsjöfnuður (hér kallaður vaxtajöfnuður) hafi batnað töluvert á milli áætlana, einkum á síðari hluta tímabilsins, sem skýrist að mestu af uppfærðri áætlun um þróun lífeyrisskuldbindinga. Bættur vaxtajöfnuður er að fullu nýttur til að mæta versnandi frumjöfnuði sem skilar sér í óbreyttum heildarjöfnuði sem hlutfalli af VLF yfir áætlunartímabilið og þar með helst ný áætlun verið gólf stefnunnar svipað og hin fyrri.

*Að vera við gólf stefnu
minnkar svigrúm
stjórnvalda þegar
hagvöxtur reynist minni
en vænst var*

Þetta beinir athyglinni að þeim vanda sem hlýst af því að vera við gólf stefnunnar í afkomu. Verði breytingar á efnahagsástandi til hins verra miðað við þær spár sem lagðar eru til grundvallar áætlanagerðinni, og sveiflujafnandi þættir opinberra fjármála virka sem skyldi, munu áhrifin að öðru óbreyttu verða til þess að lækka tekjustofna og þar með skatttekjur á sama tíma og hækka gjaldaliði eins og tilfærsluútgjöld. Ef ekkert borð er fyrir báru í áætlanagerðinni lenda stjórnvöld í vanda ef þetta gerist þar sem áhrif á afkomu eru að öðru jöfnu neikvæð. Þá er hætt við að þættir sem ættu að lúta ákvarðanatöku stjórnvalda í samræmi við pólitíska forgangröðun og gefin fyrirheit og áform verði innri stærðir í áætlanagerðinni. Það veikir trúverðugleika stýringar opinberra fjármála og dregur úr festu.

Þannig blasir við að breyttar aðstæður hafa valdið því að frumjöfnuður fer versnandi því sem næst allt áætlunartímabilið frá því sem lagt var upp með fyrir ári. Þessu fylgir slökun á aðhaldsstigi sem bættur vaxtajöfnuður hefur ekki áhrif á. Þó verður í þessu samhengi að benda á að sveifluleiðréttur frumjöfnuður gæti sagt aðra sögu.

Alþjóðlegar stofnanir eins og Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafa lengi lagt áherslu á að fjármálastjórn hins opinbera eigi við venjulegar aðstæður fyrst og fremst að vera í formi sjálfvirkrar sveiflujöfnunar og innan skorda formlegra fjármálareglna. Fjármálareglur hins opinbera geta haft ólík áhrif á það hvernig áhrif verka á fjármálastefnuna. Ef framleiðsla minnkar geta afkomu- og skuldareglur takmarkað svigrúmið til sveiflujöfnunar við langvarandi samdrátt. Það er fagnadarefni að sveifluleiðréttur frumjöfnuð er birtur í rammagrein 2 í framlagðri áætlun. Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður gefur, eins og rammagreinin segir til um, mikilvægar vísbendingar um raunverulegt aðhaldsstig ríkisfjármála og þar með undirliggjandi eftirspurnaráhrif. Sveifluleiðréttur frumjöfnuður í afkomureglu gefur stjórnvöldum einnig færi á að haga seglum eftir vindi í óvissuárferði án þess að skapa þenslu eða samdráttaráhrif.

Samkvæmt rammagrein 2 í framlagðri áætlun kemur fram að hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður var ríflega prósentustigi lægri en ósveifluleiðréttur frumjöfnuður á árunum 2016-2017 og tæpu prósentustigi lægri árið 2018. Síðan dregur saman með sveifluleiðréttum frumjöfnuði og ósveifluleiðréttum frumjöfnuði þegar áhrif framleiðsluspennu undanfarinna ára fjara út. Fram kemur að sveifluleiðréttur frumjöfnuður hefur verið að minnka undanfarin ár sem gefur til kynna að aðhald hafi verið að minnka og þar með hafi hið opinbera kynt frekar undir aukinni eftirspurn. Þá er samkvæmt rammagreininni áframhald á þessari slökun 2019-2020. Árið 2021 sýnir greiningin að framleiðsluspenna er orðin nær núlli og aðhaldsstig að teknu tilliti til sveiflujöfnunar farið að aukast. Til bóta væri að tengja útreikninga á sveifluleiðréttum frumjöfnuði við ráðstafanir stjórnvalda á tekju- og gjaldahlið til að gefa fyllri mynd af hagrænum áhrifum ráðstafana.

*Notkun sveifluleiðréttis
frumjafnaðar setur
afkomu hins opinbera í
samhengi við hagsveiflu
og eftirspurnaráhrif*

Afkomutengd fjármálaregla

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálaáætlun byggð á fjármálastefnu og skilyrðum hennar. Samkvæmt afkomureglu skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálaáætlun uppfyllir afkomureglu laga um opinber fjármál. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að afkomureglan verði uppfyllt.

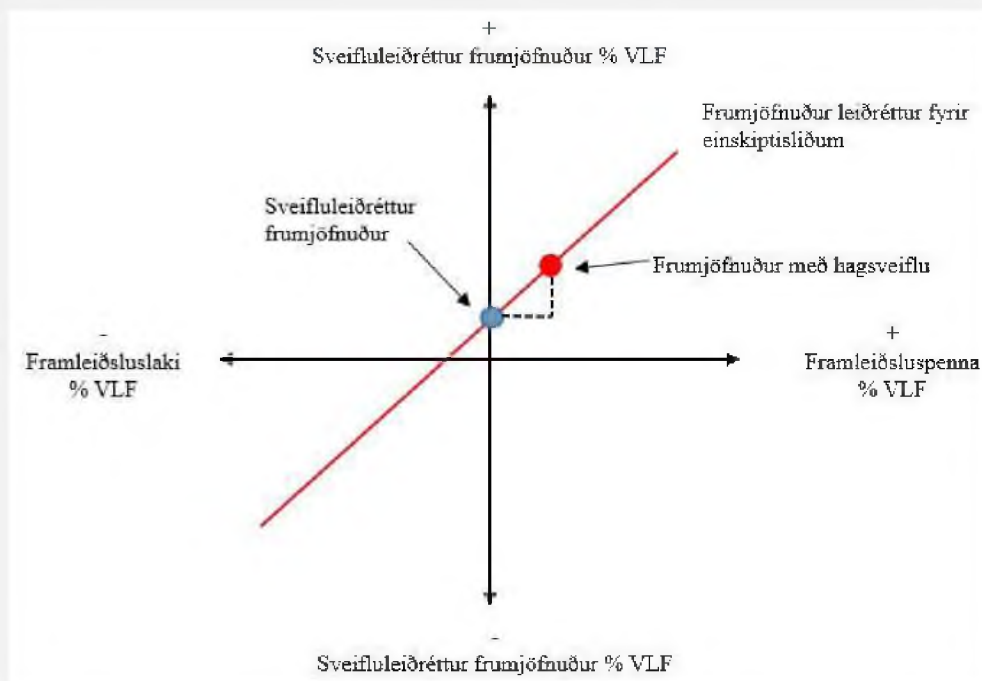
Rammi 3 Sveifluleiðrétting frumjafnaðar

Aðhaldsstig opinberra ríkisfjármála á hverjum tíma kemur fram í hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði. Hann ræðst af því hver afkoma af reglulegum rekstri hins opinbera er við þau skilyrði þegar hvorki er þensla né samdráttur. Frumjöfnuður sem er leiðrétur fyrir hagsveiflunni ætti því að haldast óbreyttur yfir hagsveifluna að óbreyttu aðhaldsstigi.

Útgjaldaákvæðanir sem ekki eru fullfjármagnaðar yfir hagsveifluna fela í sér að leiðrétur frumjöfnuður dregst saman og það slaknar á aðhaldi. Hið sama á við um sértæka lækkun tekna sem ekki helst í hendur við samsvarandi útgjaldalækkun. Þó mæld afkoma ríkissjóðs á hverjum tíma batni og skili meiri afgangi samkvæmt fjármálastefnu getur verið að aðhaldsstigið slakni á sama tíma þar sem leiðrét afkoma getur versnað við ófullfjármagnaðar aðgerðir yfir hagsveifluna. Með frekari sundurliðum á afkomu ríkissjóðs í frum- og fjármagnsjöfnuð, upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir sem og leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar er undirliggjandi afkoma frumjafnaðar og raunverulegt aðhaldsstig dregið fram.

Samhenginu hér að ofan má lýsa með mynd sem sýnir tengsl framleiðsluspennu og frumjafnaðar. Myndin lýsir því hvernig frumjöfnuður, leiðrétur fyrir einkisliðum, hreyfist með hagsveiflunni vegna hinnar sjálfvirku sveiflujöfnunar. Útgjöldin dragast saman í uppsveiflu og tekjurnar aukast en þessu er öfugt farið í niðursveiflu. Rauði punkturinn endurspeglar þá stöðu sem birtist í rekstrarniðurstöðu hinna opinberu fjármála við tiltekna framleiðsluspennu. Blái punkturinn, sem er skurðpunktur við y -ás, endurspeglar hver rekstrarniðurstöðu væri ef hvorki væri þensla né samdráttur og veitir upplýsingar um undirliggjandi aðhald. Á mynd 15 er leiðrétur frumjöfnuður sýndur jákvæður og undirliggjandi aðhald er þar með til staðar. Ef rauði ferillinn lægi í gegnum núllpunkt væru hin opinberu fjármál hlutlaus í aðhaldinu þ.e. ekkert framlag væri til sveiflujöfnunar umfram hina sjálfvirku sveiflujöfnun. Halli rauða ferilsins ákvarðast af næmi frumjafnaðarins fyrir framleiðsluspennu.

Mynd 15 Tengsl frumjafnaðar og framleiðsluspennu



Þegar stjórnvöld breyta tekju- og gjaldaráðstöfunum með sértækum aðgerðum hliðrast rauði ferillinn í heild sinni upp eða niður eftir atvikum. Ferillinn hliðrast upp þegar ráðstafanir auka tekjur umfram gjöld og öfugt. Við slíka ráðstöfun breytist hið undirliggjandi aðhald. Sé ofangreindum ferli hliðrað það mikið niður að skurðpunktur við y -ás verði neðan við x -ás þá er afleiðingin til undirliggjandi slökunar fremur en aðhalds. Því er mikilvægt að tengja fyrirhugaðar ráðstafanir við breytingar á sveifluleiðrétum frumjöfnuði þar sem þær eru eitt helsta birtingarform breytts aðhalds.

Hér á landi er hagsveifluleiðrétting framkvæmd af Seðlabanka Íslands en auk þess birta erlendar stofnanir líkt og AGS og OECD slíkar greiningar reglulega fyrir Ísland. Talsverð óvissa fylgir ávallt slíkum útreikningum.¹³ Þrátt fyrir fyrirbyggjandi óvissu hefur það verið mat fjármálaráðs að í stefnumörkuninni ætti að taka tillit til slíkrar leiðréttingar, sér í lagi til að auka gagnsæi. Til að takast á við slíka óvissu mætti t.d. setja fram bil fyrir hagsveifluleiðrétta afkomu sem byggðust á mismunandi spám um framleiðsluspennu. Jafnframt væri æskilegt að afkomumarkmið væru sett í samhengi við hagsveifluleiðrétta afkomu og frumjöfnuð í umfjöllun um framvinduna í stefnumörkuninni. Með því væri hægt að greina hvernig framvindan horfði með grunngildi um sjálfbærni, stöðugleika og gagnsæi að leiðarljósi. Hagsveifluleiðréttt afkoma er mælikvarði á sjálfbærni og hagsveifluleiðrétttur frumjöfnuður mælir aðhaldsstigið og veitir forskrift í ljósi grunngildis um stöðugleika. Nú bætist fjármála- og efnahagsráðuneytið í hóp þeirra sem framkvæma hagsveifluleiðréttingu.

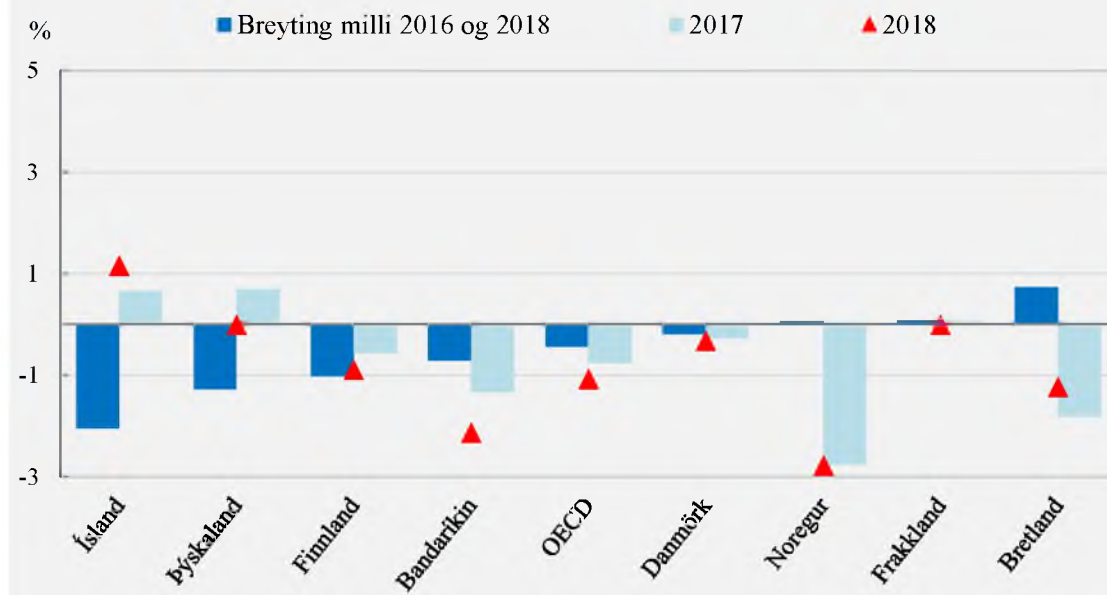
Í áliti Seðlabankans um stefnumörkun í opinberum fjármálum hefur bankinn hingað til metið breytingar á aðhaldsstigi ríkisfjármála í ljósi breytinga á frumjöfnuði í stað þess að sýna til viðbótar frumjöfnuðinn leiðréttan fyrir hagsveiflu og þar með aðhaldsstigið sjálft eins og það er metið yfir hagsveifluna. Annað sýnir breytinguna á aðhaldsstiginu og hitt hvort undirliggjandi sé að ríkissjóður hvetji eða letji til frekari eftirspurnar. Báðar niðurstöðurnar gefa áhugaverðar vísbendingar um áhrif ríkisfjármálanna líkt og áður hefur komið fram.

Til að gefa færi á frekari samanburði væri æskilegt að báðir aðilar viðhefðu svipaða framsetningu og settu fram aðhaldsstigið sjálft og breytingu á því líkt og gert er í framlagdri fjármálaáætlun. Aðferðafræðin byggir vissulega á óvissum stærðum og því þarf að stíga frekari skref til aukins samanburðar við innlendar og erlendar niðurstöður. Slíkt eflir trúverðugleika og hjálpar til við samtöl milli ólíkra aðila. Niðurstöður ólíkra aðila eru aldrei eins, enda eru þær háðar ólíkum matsaðferðum. Til að unnt sé að greina hvar skilur á milli niðurstaðna er mikilvægt að gagnsæi sé viðhaft um matsaðferðir og forsendur. Einungis þá verður til málefnaleg umræða.

OECD gefur út mat á sveifluleiðréttum frumjöfnuði fyrir hið opinbera. Hér eru Norðurlöndin, Bretland, Þýskaland, Frakkland og OECD í heild valin til að sýna dæmi. Matið er gefið út í júní 2017 og að öllum líkindum byggir það á fjármálaáætlun það ár og fjármálastefnunni 2017-2022. Matið sýnir sveifluleiðréttan frumjöfnuð árin 2017 og 2018 auk mats breytinga á honum á milli 2016 og 2018.

¹³ Óvissuna má greina í fjóra þætti. Í fyrsta lagi þarf að leggja mat á framleiðsluspennu eða -slaka í hagkerfinu, en það er einungis mat en ekki mæling sem hægt er að ná fram með mismunandi aðferðum og því með mismunandi niðurstöðum. Í öðru lagi þarf að leggja mat á það hvernig fjármál hins opinbera bregðast við hagsveiflunni almennt, bæði tekjur og gjöld. Í þriðja lagi þá geta aðrir þættir en hagsveiflan haft áhrif á fjármál hins opinbera sem hreyfast ekki endilega í línu við hagsveifluna, eins og kosningar og stefnubreytingar í kjölfarið og sértækar hreyfingar eigna- og afurðaverðs. Í fjórða lagi þá er engin hagsveifla eins og undirliggjandi ástæður uppsveiflu og niðursveiflu mismunandi hverju sinni og áhrif á fjármál hins opinbera einnig háð einkennum hagsveiflunnar.

Mynd 16 Hagsveifluleiðrættur frumjöfnuður 2017, 2018 og breyting 2016-2018¹⁴



Heimild: OECD.

Mat á sveifluleiðrættum frumjöfnuði fyrir Ísland sem sett er fram í framlagðri áætlun er hærra en samkvæmt OECD fyrir 2017 og 2018. Það byggir á nýrri gögnum og rýna þyrfti frekar í aðferðafræði og forsendur til að segja meira um frávikid. Á sama hátt sýnir niðurstaða OECD hvernig slakað er á aðhaldsstiginu á milli 2016-2018 sem er sama niðurstaða og birt er í framlagðri áætlun. Þá niðurstöðu er bæði að finna í rammagrein 2 í áætluninni og í framvindukaflanum um stefnumörkunina. Stjórnvöld hafa oft tilhneigingu til að vera opinskárrí um atburðarásina þegar litið er í baksýnispegilinn en þegar umfjöllunin er um fyrirhugaða framvindu. Þessir mælikvarðar sem hér eru sýndir halda aðilum við efnið og knýja á um að umræða eigi sér stað og kalla á viðbrögð. Um leið sýnir niðurstaðan hér þá öfundsverðu stöðu að frumjöfnuðurinn yfir hagsveifluna virðist almennt vera hærri en annars staðar. Þess hefur reynst þörf í ljósi samspils afkomu ríkissjóðs við hátt skulda- og vaxtastig. Um leið er sveifluleiðrættur frumjöfnuður að dragast saman og aðhaldið að minnka.

Í OECD greiningunni er fjallað um muninn á sveifluleiðrætti afkomu og afkomunni sjálfri þegar litið er til sjálfbærni opinberra fjármála. Þegar litið er á OECD í heild, minnkaði hallinn á sveifluleiðrætti afkomu úr 3,2% árið 2007 í 2,4% af landsframleiðslu árið 2015. Á sama tíma versnaði neikvæða afkoman úr 1,8% í 2,8%. Þarna vegast tvö áhrif á. Annars vegar framleiðsluspenna árið 2007 og framleiðsluslaki 2015 og hins vegar bætt sveifluleiðrætt afkoma 2015 miðað við 2007.

Í aðdraganda 2008 var jákvæð framleiðsluspenna sem bætti afkomuna. Þetta sést glögg á því að sveifluleiðrættingin eykur hallann í 3,2% þar sem í henni er tekið mið af framleiðsluspennu þess tíma. Á árunum eftir hrún var farið í ýmsar aðhaldsráðstafanir og náðist að minnka sveifluleiðrættan halla úr 3,2% í 2,4%. Bilið milli leiðrættu og óleiðrættu hallans er að minnka eftir því sem framleiðsluspennan fjarar út. Þrátt fyrir að óleiðrætt halli á afkomunni hafi aukist um 1 prósentustig á þessum tíma hafa átt sér ýmsar jákvæðar breytingar. Það er því ekki allt sem sýnist þegar ósveifluleiðrætt afkoma og ósveifluleiðrættur frumjöfnuður eru skoðuð.

¹⁴ Government at a Glance, OECD, París. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf

7. Efnahagur hins opinbera

Opinberum fjármálum má skipta í tvo meginþætti. Annars vegar efnahag, sem felur í sér yfirlit um stöðu og umfang eigna og skulda í árslok. Hins vegar rekstur, þ.e. fjárstrauma tekna og gjalda yfir tíma sem skilar sér svo í afkomu ársins.

Áhersla er meiri á skuldir en minni gaumur gefinn að eignum

Í umfjöllun um efnahag hins opinbera í framlagðri fjármálaáætlun er áherslan meiri á skuldahlíð en minni gaumur gefinn að eignahlíðinni og því vantar nokkuð upp á heildaryfirlit yfir þróun beggja hliða efnahagsreikninga hins opinbera. Þó er ljóst af greinargerð áætlunarinnar að áhersla er lögð á auknar fjárfestingar. Ekki er ljóst hvaða þættir ráða forgangsroðun fjárfestingarkosta en fjármálaráð hefur áður bent á mikilvægi þess að hún sé skýr, arðsemi áætlun og þjóðhagsleg áhrif metin.

Lögin um opinber fjármál kveða á um að í fjármálaáætlun skuli markmið um afkomu og efnahag hins opinbera í heild koma skýrt fram og áætlun um þróun efnahags, þ.e. breytingar á bæði eignum og skuldum. Í framlagðri fjármálaáætlun er ekki að finna greinargóða greiningu á þróun eigna hins opinbera í heild, hvorki þróun undanfarin þrjú ár né áætlun um þróun til næstu fimm ára. Nánast engin umfjöllun er um eignir og skuldir fyrirtækja hins opinbera og mjög takmörkuð umfjöllun um eignir sveitarfélaga sérstaklega. Þannig er erfitt að greina þróun efnahags hins opinbera í heild. Upplýsingar varðandi efnahag ríkissjóðs eru ítarlegri, bæði varðandi skuldir og fjárfestingar málefna sviða, en nokkuð skortir á skýrleika varðandi eignir og fyrirætlanir um þróun og hugsanlega sölu þeirra.

Nú liggur fyrsti stofnefnahagsreikningur ríkisins fyrir

Nú liggur fyrsti stofnefnahagsreikningur ríkisins fyrir og ætti fullri innleiðingu hans að ljúka á þremur árum. Áætlanagerð í framtíðinni mun markast af fullgerðum stofnefnahagsreikningi. Í því ljósi skiptir verðmat og gæði eigna hins opinbera miklu máli, bæði efnislegt mat á þeim gæðum og viðhald.

Áhersla áætlunarinnar er sem fyrr mest á fjármál ríkisins og heldur minni á aðra þætti hins opinbera (ríkis og sveitarfélaga) og lítið er fjallað um opinberu fyrirtækin. Þetta er sérstaklega óheppilegt þegar horft er til þess að framkvæmdir þessara aðila hafa áhrif á opinber fjármál og efnahagskerfið með fjárfestingum sínum. Lögunum um opinber fjármál er ætlað að ná utan um þjóðhagsleg áhrif hins opinbera í heild og því telur fjármálaráð mikilvægt að gerð verði bragarbót hér á, sérstaklega í ljósi þess hve áætlanir um fjárfestingar breytast mikið milli áætlana, en það vinnur gegn festu.

Í fjármálaáætlun eru sýnd framlög til fjárfestinga eftir útgjaldarömmum málefna sviða ríkisins. Um aðrar fjárfestingar hins opinbera er aðeins að finna stutta umfjöllun og nokkrar línur í töflum á mismunandi stöðum í áætluninni. Fjármálaráð hefur tekið saman í töflu 8 fjárfestingu hins opinbera í heild og skiptingu hennar niður á ríki, sveitarfélög og fyrirtæki hins opinbera.

Tafla 8 Fjárfestingar hins opinbera í heild á tímabili áætlunarinnar

Fastafjárútgjöld (fjárfesting í efnislegum eignum að frádregnum afskriftum) ma.kr. á verðlagi hvers árs	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Fjárfesting ríkissjóðs	34	40	32	28	27
Fjárfesting sveitarfélaga	22	23	28	29	30
Fjárfesting hins opinbera	56	63	60	58	57
Fjárfesting fyrirtækja hins opinbera	22	13	3	5	5
Fjárfesting hins opinbera í heild	78	76	63	63	62

Þá er að finna yfirlit um efnahag ríkissjóðs í töfluviðauka með eignum og skuldum. Hins vegar er hvorki að finna sambærileg yfirlit um efnahag sveitarfélaga né samstæðu efnahagsreikninga fyrirtækja hins opinbera sem falla undir áætlunina. Nú þegar stofnefnahagsreikningur ríkisins liggur fyrir er von fjármálaráðs að búast megi við heildstæðu yfirliti í komandi áætlunum. Þar sem endurbættar áætlanir fyrirtækja hins opinbera og sveitarfélaga í heild þurfa að liggja betur fyrir og þróun þeirra skoðuð samhliða efnahag ríkissjóðs til að tryggja festu og gagnsæi í áætlanagerð til framtíðar.

Með innleiðingu laganna um opinber fjármál hefur reikningshaldslegri meðferð fjármuna verið breytt

Frá því að lögin um opinber fjármál voru innleidd hefur reikningshaldslegri meðferð rekstrarfjármuna verið breytt. Auk þess hefur meðhöndlun Hagstofunnar á vissum fjárfestingarliðum og afskriftarliðum breyst. Af þessu leiðir að nú færast rekstrarfjármunir sem áður voru gjaldfærðir í rekstrarútgjöldum sem fjárfesting og eru þannig eignfærðir. Þetta þýðir að heildarútgjöldin eru óbreytt en þau breytast að samsetningu. Til viðbótar þessu felast í peningalegum eignum eignarhlutir ríkisins í fjármálafyrirtækjum sem færðir eru nú samkvæmt annarri matsaðferð en í gildandi áætlun. Óljóst er hvenær hinar ýmsu breytingar hafa tekið gildi. Allar þessar breytingar auka óskýrleika við lestur áætlunarinnar til skamms tíma en munu bæta samanburðarhæfni í ljósi festu og gagnsæis til lengri tíma lítið.

Áætlun um eignir

Áætlunir um þróun efnahags opinberra aðila sýna aukningu í hreinni eign yfir tímabilið. Fram kemur í umfjöllun um opinber fyrirtæki að áætlanagerð um starfsemi þeirra sé enn þá í þróun. Gerður er fyrirvari í framlagðri áætlun eins og þeim fyrri að unnið sé að því að bæta áætlanagerð fyrirtækjanna en ekki verður séð að nokkur breyting hafi orðið til batnaðar á milli áætlana. Eigi til dæmis að framfylgja grunnildi um gagnsæi þarf að greina betur frá þróun eigna hins opinbera, þ.m.t. fyrirtækja í eigu hins opinbera og undirliggjandi eigna þeirra.

Áætlanagerð opinberra fyrirtækja er enn í þróun

Efnislegar eignir opinberra aðila í heild eru áætlaðar 2.906 ma.kr. í árslok 2019, eða í upphafi áætlunartímans, og er áætlað að þær vaxi í 3.362 ma.kr. í árslok 2024, í lok tímabilsins. Ekki er auðvelt að lesa út úr áætluninni hvers vegna efnislegar eignir úr síðustu áætlun, sem voru áætlaðar 3.413 ma.kr. í árslok 2023, eru nú áætlaðar 3.241, en þarna munar 172 ma.kr. Í ljósi gagnsæis væri heppilegt að skýra nánar þennan mun milli áætlana.

Peningalegar eignir opinberra aðila í heild hækka jafnt og þétt út allt tímabil áætlunarinnar, úr 1.352 ma.kr. í upphafi í 1.636 ma.kr. í lok áætlunar. Um mjög mikla aukningu peningalegra eigna er að ræða miðað við gildandi áætlun en það skýrist að mestu af ólíkri færslu á eignum samkvæmt breyttum matsaðferðum á virði eignarhluta í félögum.

Flestar eignir í eigu hins opinbera skila ekki arði í beinhörðum peningum. Á móti skila sum fyrirtæki í eigu hins opinbera umtalsverðum peningum í arð. Til þeirra teljast m.a. fjármálastofnanir í opinberri eigu. Þannig var í gildandi áætlun miðað við að um 14 ma.kr. tekjur í formi arðgreiðslna kæmu frá þeim á yfirstandandi ári af alls um 20 ma.kr. reglulegum heildararðgreiðslum félaga í eigu ríkisins. Í framlagðri áætlun er gert ráð fyrir 32,2 ma.kr. arðgreiðslum á næsta ári og 28,5 ma.kr. árið 2021. Æskilegt væri í ljósi gagnsæis að birta greinargott yfirlit í komandi fjármálaáætlunum þannig að sjá megi skýrt þær eignir sem beinlínis skapa fjárstreymi fyrir ríkissjóð og útskýra breytingar á

því. Þá hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn bent í nýjasta álit¹⁵ sínu á að minnka þurfi mikilvægi arðgreiðslna í tekjuöflun ríkisins. Almenn má líka spyrja spurninga varðandi arðgreiðslu- og eigandastefnu opinberra fyrirtækja enda mörg þeirra ekki rekin með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi.

Stofnefnahagsreikningur

Eignarhlutir ríkisins eru nú metnir með hlutdeildaraðferð í stað þess að vera færðir á kostnaðarverði

Hvað ríkissjóð varðar þá liggur fyrsti stofnefnahagsreikningurinn nú fyrir í ríkisreikningi ársins 2017, en gert er ráð fyrir að heildaráhrif innleiðingarinnar verði ekki að fullu komin fram fyrr en að þremur árum liðnum. Efnahagsreikningur í ársbyrjun 2017 er gerbreyttur frá árslokum 2016 og felur í sér töluverðar breytingar á framsetningu eigna. Í framhaldinu mun efnahagsreikningur ríkissjóðs endurspegla betur eigna- og skuldastöðu ríkissjóðs en hann hefur gert til þessa. Eignir sem færðar eru samkvæmt breyttum aðferðum hafa veruleg áhrif og önnur matsaðferð fyrir eignarhlutum ríkisins í félögum veldur mikilli hækkun þeirra. Fastafjármunir fela í sér varanlega rekstrarfjármuni sem nema 830 ma.kr. og eignarhlutir í félögum nema 850 ma.kr. samkvæmt hlutdeild í eigin fé.

Þá kemur fram í neðanmálsgrein við töflu 8 í viðauka framlagðrar fjármálaáætlunar að hækkun eignaliðarins frá gildandi fjármálaáætlun skýrist að mestu af breyttri aðferðafræði. Eignarhlutir ríkisins eru nú metnir með hlutdeildaraðferð í stað þess að vera færðir á kostnaðarverði til samræmis við breytta aðferðafræði við mat á þessum stærðum í ríkisreikningi 2017. Þarna er um að ræða hækkun um 400–570 ma.kr. frá upphafi áætlunarinnar til ársins 2023 í samanburði við gildandi áætlun. Hér má bæta skýrleika framsetningar í ljósi gagnsæis og festu, sérstaklega þar sem um háar upphæðir er að ræða. Bætt aðferðafræði í samræmi við alþjóðlega staðla er þó til bóta, sérstaklega til framtíðar lítið.

Sala eigna

Ekki er að finna sundurliðað yfirlit um fyrirhugaða eignasölu ríkisins á tímabili áætlunarinnar

Í fjármálaáætluninni er ekki að finna sundurliðað yfirlit um fyrirhugaða eignasölu ríkisins á tímabili áætlunarinnar. Vegna ákvæðis um þróun eigna í lögunum um opinber fjármál mætti þó telja edlilegt að birta slíkt yfirlit yfir meiri háttar breytingar á eignastöðu. Þó kemur fram í neðanmálsgrein við töflu 8 í viðauka áætlunarinnar að breytingar á hlutafé, eignarhlutum, stofnfé og stöðugleikaframlögum á milli ára taki mið af áætlaðri arðsemi félaga í ríkiseigu, áætlunum arðgreiðslum, áætlaðri sölu 30% hlutafjár ríkisins í Íslandsbanka og áætlunum greiðslum í Þjóðarsjóð.

Þjóðarsjóður

Gagnlega rammagrein 4 um Þjóðarsjóð er að finna í framlagðri fjármálaáætlun. Í áætluninni kemur og fram að fyrirhugað er að nýta fyrst í upphafi tímabilsins hluta af viðbótartekjum af eignum til sértækra verkefna án þess að þær tekjur fari í sjóðinn, svo sem auknar arðgreiðslur frá Landsvirkjun en þeim er ætlað að vera framtíðarinnstreymi í Þjóðarsjóð. Óljóst er því af fyrirætlunum um stofnun sjóðsins, sem koma fram í áætluninni, að hve miklu leyti arðgreiðslur eða söluandvirði eigna ríkisins í fjármálafyrirtækjum renni í sjóðinn. Mikilvægt er að vanda undirbúning stofnunar sjóðsins þannig að vel gangi við uppbyggingu hans og að með tilkomu hans verði markmiðum um sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum náð, en sjóðurinn mun teljast til peningalegra eigna ríkisins.

¹⁵ *Country Report* No. 18/318, 2018, International Monetary Fund, Washington D.C. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/14/Iceland-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-Statement-and-46357>.

Fjárfestingar

Í framlagðri áætlun er fjallað um fjárfestingar í ýmsu samhengi. Skilgreiningu á fjárfestingu og undirflokkum hennar er ábótavant í efnisumfjölluninni. Þar er enn rætt um innviðafjárfestingu og ekki nægjanlega greint á milli fjárfestinga í fastafjármunum og annarra fjárfestinga.

Verg fjárfesting hins opinbera sem hlutfall af VLF fer úr 3,3% á yfirstandandi ári í 3,6–3,7% á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar en lækkar svo í 3,1%. Þegar fjárfestingar hins opinbera í heild eru teknar saman má sjá að fjárfestingin er mest á fyrsta ári en lækkar svo á hverju ári, þrátt fyrir að fjárfestingar ríkisins hækki á öðru ári og þungi fjárfestinga sveitarfélaganna aukist eftir því sem á líður. Sérstaklega vekur athygli að fjárfestingar fyrirtækja hins opinbera dragast skarplega saman á þriðja ári áætlunarinnar og eru síðustu tvö árin minna en fjórðungur af fjárfestingu næsta árs eins og sjá má í samanburði í töflu 9. Séu tölur um fjárfestingar opinberra aðila í heild bornar saman við gildandi áætlun þá er 6–20 ma.kr. lækkun árlega, sem aðallega skýrist með minnkunum fjárfestingum.

Fjárfestingar aukast í byrjun áætlunarinnar

Tafla 9 Fjárfestingar fyrirtækja hins opinbera á tímabili áætlunarinnar borin saman við fyrri áætlun

Fjárfesting opinberra fyrirtækja í efnislegum eignum að frádregnum afskriftum ma.kr. á verðlagi hvers árs	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Fjárfesting fyrirtækja skv. framlagðri áætlun fyrir 2020-2024	22	13	3	5	5
Fjárfesting fyrirtækja skv. gildandi áætlun fyrir 2019-2023	19	19	18	18	
Mismunur	3	-6	-15	-13	

Það er framför frá fyrri áætlun að útgjöld til fjárfestinga eru nú sérgreind í stefnumörkun hvers málefna sviðs í viðauka með fjármálaáætlun. Þá er í töfluviðauka samantektartafla með fjárfestingum ríkisins eftir málefna- sviðunum sem er itarlegri en áður. En ekkert slíkt yfirlit er um fjárfestingar sveitarfélaga eða fyrirtækin eins og áður segir. Það væri til bóta ef umfjöllum væri dregin saman á einum stað í greinargerð fjármálaáætlunar með upplýsingum um stærstu fjárfestingar hins opinbera í heild og helstu fjárfestingarnar og þjóðhagsleg áhrif þeirra tekin sérstaklega fyrir.

Útgjöld til fjárfestinga eru nú sérgreind í stefnumörkun hvers málefna sviðs

Fjárfestingar ríkissjóðs

Breytt stefnumörkun stjórnvalda birtist fyrir ári í gildandi fjármálaáætlun með áherslu á fjárfestingu í uppbyggingu innviða eða fastafjármuna sem styrkir eignahlíð efnahagsreiknings hins opinbera. Sagt er í framlagðri fjármálaáætlun að fjárfesting ríkisins verði aukin um 16 ma.kr. en einnig kemur fram að hrein fjárfesting yfirstandandi árs lækki um rúma 17 ma.kr. að mestu vegna breyttrar aðferðafræði Hagstofunnar við útreikning afskrifta sem eru 11 ma.kr. hærrí en í síðustu áætlun. Þessi breyting og innleiðing á stofnefnahagsreikningi með breyttri reikningshaldslegri meðferð rekstrar- fjármuna, sem eru eignfærðir en ekki gjaldfærðir í samræmi við alþjóðlega staðla, gera rýni og samanburð milli áætlana og framvindu þróunar efnahags nú erfiðan. Í ljósi grunnildis um festu eru þessar breytingar til bóta til framtíðar en þær minnka samanburðarhæfni í upphafi og draga úr gagnsæi til skamms tíma.

Áætluð heildarframlög til fjárfestinga málefna sviða ríkissjóðs eru í framlagðri áætlun 409 ma.kr. alls yfir fimm ára tímabilið á verðlagi núverandi árs. Til samanburðar voru þau 338 ma.kr. í núgildandi áætlun á verðlagi ársins 2018 yfir fimm ára tímabil. Taflan hér á eftir sýnir útgjöld til helstu fjárfestinga málaflokka í stærðarröð. Stærsti útgjaldaliðurinn er nú, eins og áður, samgöngumál en hann verður samtals 133 ma.kr. á áætlunartímabilinu en í

núgildandi áætlun var sú upphæð 124 ma.kr. á þágildandi verðlagi. Fjárfesting fyrir sjúkráhusþjónustu er rúmir 74 ma.kr. yfir tímabil áætlunarinnar líkt og í fyrri áætlun en fellur samt í þriðja sætið yfir fjárfrekustu fjárfestingar þar sem útgjaldaliður málefnasviðsins *Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar* eykst úr 51 ma.kr. í gildandi áætlun í rúma 75 ma.kr í framlagðri áætlun og lendir í öðru sæti yfir fjárfestingar. Í framlagðri áætlun er greint frá 15 ma.kr. aukningu til þessa málefnasviðs en annað er ekki sérstaklega skýrt. Sjá má samantekið yfirlit helstu fjárfestinga ríkisins eftir málefnasviðum í töflu 10.

Tafla 10: Samantekið yfirlit helstu fjárfestinga á tímabili áætlunarinnar

Fjárfestingar, áætlun framlög til útgjaldaramma málefnasviða fyrir ríkissjóð, á rekstrargrunni, m.kr. á verðlagi 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	30.407	30.278	24.250	24.236	24.222
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	13.742	14.803	15.359	15.510	15.658
23 Sjúkráhusþjónusta	12.493	17.977	18.444	15.238	10.005
25, 24 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta og heilbrigðisþjónusta	5.014	7.395	7.114	7.024	1.220
09, 10, 2, Almanna- og réttaröryggi, stjórnsýsla og dómstólar	4.214	4.099	4.116	4.109	1.101
18, 19, 20, 21, 22 Menning, fjölmiðlun og skólastig	4.154	3.775	3.146	2.862	2.830
31 Húsnæðisstuðningur	3.662	3.588	3.514	1.377	1.340
01, 03, 04, 06 Alþingi, æðsta stjórnsýsla, utanríkisráðgjafi, hagskýslugerð	2.605	2.350	2.495	242	240
12, 13, 14, 15, 16 Landbúnaður, sjávarútvegur, ferðaþj., orkumál	1.741	2.723	2.105	1.096	1.087
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	1.700	1.623	1.278	1.271	1.264
17 Umhverfismál	1.557	1.607	1.382	1.367	1.353
29, 30, 32 Fjölskyldumál, vinnumarkaður, lýðheilsa	359	352	270	267	265
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	447	437	428	3.374	13.844
	82.096	91.008	83.902	77.973	74.429

Í gildandi áætlun var gert ráð fyrir að fjárfestingastig væri á bilinu 2,0–2,6% af VLF á tímabilinu 2019–2023. Framlögð áætlun gerir ráð fyrir að fjárfestingarstigið árin 2020 og 2021 verði 3,6–3,7% en lækki svo í 3,1% til ársins 2024. Þarna er um mikinn mun að ræða sem ekki verður að fullu skýrður þegar fjárhæðir framlagðrar áætlunar eru skoðaðar í samhengi, en stafar væntanlega af hliðrun framkvæmda milli ára sem er bæði vegna tafa við framkvæmdir og frestun þeirra. Í ljósi gagnsæis þyrfti að koma fram almennt séð hve mikið af aukningunni í heild og stærstu liðum er tilkomið vegna breyttra reikningsskilareglna, uppgjörsfyrirkomulags varðandi fjárfestingar og meðhöndlunar afskrifta þannig að raunveruleg aukning yrði skýrari.

Þrátt fyrir þá auknu fjárfestingu sem var boðuð í gildandi áætlun, auk þeirrar viðbótar sem gerð er grein fyrir í framlagðri áætlun fyrir árin 2020–2024, þá er fjárfestingarstigið sem hlutfall af VLF aðeins farið að nálgast meðaltal árána 1998–2018. 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. Efnahagsaðstæður hafa þar einnig áhrif.

Fjármálaráð ítrekar ábendingar úr fyrri álitum sínum um mikilvægi þess að áætla fjárfestingarþörf, reikna vænta arðsemi fjárfestinga, meta áhrif þeirra á aðra þætti hagstjórnar og forgangsraða í samræmi við settar áherslur í ljósi grunnildis um festu. Þannig lægi ljóst fyrir við ákvarðanatöku hvaða verkefni skiluðu mestu til samfélagsins og hvaða áhrif ólík verkefni hefðu. Framlagning slíkrar greiningar myndi auka gagnsæi í áætlunum um fjárfestingarþörf og niðurstaðan myndi auka festu í opinberum fjármálum.

Fjárfestingarstig er farið að nálgast langtímeðaltal árána 1998–2018

Skuldir

Skuldir hins opinbera eru komnar undir 30% markið og uppfylla þar með skuldaregluna

Mikill árangur hefur náðst í niðurgreiðslu skulda hins opinbera á síðast liðnum árum, sérstaklega skulda ríkisins. Skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu komust undir 30% markið um síðustu áramót og munu lækka áfram yfir tímabil áætlunarinnar, þ.e.a.s. ef forsendur hennar um hagvöxt, afkomu og óreglulega liði ganga eftir.

Ljóst var af gildandi áætlun að gera átti gott betur en fjármálastefnan kvað á um. Niðurgreiðsla skulda varð enn meiri á síðasta ári en áætlunin gerði ráð fyrir.

Skuldir hins opinbera samkvæmt skilgreiningu skuldareglu verða miðað við framlagða áætlun komnar niður í 17% af VLF árið 2024 og skuldir ríkissjóðs niður í um 12% af VLF. Þarna er um að ræða skuldahlutfall sem er rúmum 5 prósentustigum lægra en fjármálastefnan gerði ráð fyrir. Sjá má nánar samanburð á framlagðri áætlun og gildandi stefnu í töflu 11 og sambærilegan samanburð á framlagðri áætlun við gildandi áætlun í töflu 12.

Tafla 11: Samanburður á hlutfalli skulda skv. fjármálaáætlun 2020–2024 og gildandi fjármálastefnu 2018–2022 (í svigum)

Hlutfall skulda af vergri landsframleiðslu, %	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Hið opinbera, A-hluti							
Skuldir*	29,6 (33,8)	28,1 (31,0)	25,7 (28,5)	21,5 (27,3)	19,7 (25,0)	18,1	16,6
þar af ríkissjóður, A-hluta	23,1 (27,5)	22,0 (25,0)	19,9 (23,0)	16,1 (22,0)	14,6 (20,0)	13,3	12,1
þar af sveitarfélög, A-hluta	6,4 (6,3)	6,1 (6,0)	5,8 (5,5)	5,4 (5,3)	5,1 (5,0)	4,8	4,5
Opinberir aðilar í heild							
Skuldir*	(59,8)	(55,0)	44,7 (50,5)	44,5 (48,3)	38,7 (45)	36,1	34,6
þar af hið opinbera, A-hluta	(33,8)	(31,0)	25,7 (28,5)	21,5 (27,3)	19,7 (25,0)	18,1	16,6
þar af fyrirtæki hins opinbera	(26,0)	(24,0)	21,0 (22,0)	20,0 (21,0)	19,0 (20,0)	18,0	18,0

* Skilgreindar samkvæmt ákvæði 7. gr. laga um opinber fjármál.

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

Í fyrri fjármálaáætlunum komu iðulega fram áform um að nýtingu á óreglulegu liðum yrði varið til skuldalækkunar. Ekki er að finna sambærilegar upphæðir í áætlun fyrir árin 2020–2024. Af þróun talna sést þó að skuldir hafa lækkað meira og hraðar en áætlað var. En í kafla áætlunarinnar um forsendur og viðmið skuldaþróunar ríkissjóðs kemur fram að áætlað sé að 70 ma.kr. af óreglulegu fjárstreymi úr félögum í ríkiseigu, einkum fjármálafyrirtækjum, verði varið til niðurgreiðslu skulda. Ekki er ljóst þar hvort um arðgreiðslur, lækkun eiginfjár eða hugsanlega eignasölu er að ræða.

Tafla 12: Samanburður á hlutfalli skulda skv. framlagðri fjármálaáætlun 2020–2024 og gildandi fjármálaáætlun 2019–2023 (innan sviga)

Hlutfall skulda af vergri landsframleiðslu, %	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Hið opinbera, A-hluti						
Skuldir*	(29,1)	25,7 (27,6)	21,5 (24,0)	19,7 (22,7)	18,1 (21,6)	17
þar af ríkissjóður, A-hluta	(22,8)	19,9 (21,7)	16,1 (18,5)	14,6 (17,5)	13,3 (16,7)	12,1
þar af sveitarfélög, A-hluta	(6,3)	5,8 (5,9)	5,4 (5,5)	5,1 (5,2)	4,8 (4,9)	4,5
Opinberir aðilar í heild						
Skuldir*	(53,0)	46,7 (49,0)	41,5 (44,1)	38,7 (41,7)	36,1 (40,6)	40,6
þar af hið opinbera, A-hluta	(29,1)	25,7 (27,6)	21,5 (24,0)	19,7 (22,7)	18,1 (21,6)	16,6
þar af fyrirtæki hins opinbera	(23,9)	21,0 (21,5)	20,0 (20,0)	19,0 (18,9)	18,0 (18,9)	18,0

* Skilgreindar samkvæmt ákvæði 7. gr. laga um opinber fjármál.

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

*Skuldir hins opinbera
sem hlutfall af VLF
lækka stöðugt ef áætlanir
ganga eftir*

*Fyrirhugaður
skuldalækkunarferill er
mjög næmur fyrir þróun
hagvaxtar*

*...
óvissa um hagvöxt
magnar hér óvissuna um
lækkun skuldahlutfallsins*

Þróun skuldahlutfallsins er ávallt háð óvissu um raunverulegan hagvöxt framtíðar en skuldir hins opinbera eru minna áhyggjuefni nú um stundir en áður. Umfjöllun um skuldir ríkissjóðs er um margt gagnsærri og ítarlegri en í fyrri áætlun. Í mjög gagnlegri rammagrein 9 í framlagðri áætlun er fjallað um lágmarksskuldir ríkissjóðs og vekur athygli að því lágmarki er náð á tíma áætlunarinnar og í því samhengi er áhugavert að fram séu komnar fyrirætlunir um Þjóðarsjóð þangað sem beina má búhnykkjum og óreglulegum liðum frekar en til frekari lækkunar skulda.

Umfjöllun um skuldir hins opinbera og kostnað við þær vekur upp spurningar um sjálfbærni. Opinber fjármál teljast sjálfbær ef tekjur standa undir útgjöldum, ekki er gengið á eignir og ekki þarf 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 lækka stöðugt ef áætlanir ganga eftir. Skuldir hins opinbera verða komnar niður í áætlað lágmark skuldsetningar á tímabili áætlunarinnar samkvæmt umfjöllun í rammagrein 9 í framlagðri áætlun.

Mikilvægi grunngildisins sjálfbærni í tengslum við skuldir hins opinbera er því minna en áður. Í þessu samhengi ber þó að nefna að hærra vaxtastig hérlendis en í nágrannalöndum og fyrirferð vaxtagjalda í útgjöldum hins opinbera felur í sér byrðar þó hún sé minnkandi.

Í ramma hér á eftir er fjallað um fyrirhugaða skuldalækkun ríkissjóðs á tímabili áætlunarinnar. Þar er sýnt framlag þriggja aðgreindra þátta til lækkunar skuldahlutfallsins. Þessir þættir eru hagvöxtur, afkoma og óreglulegir liðir utan afkomu. Afkoman er mjög næm fyrir hagvextinum. Þannig verður efnahagsframvindan ráðandi í því hversu mikið skuldahlutfallið getur lækkað. Óvissa um hagvöxt magnar hér óvissuna um lækkun skuldahlutfallsins, þar sem afkoman hefur áhrif á skuldalækkunina og hagvöxturinn á afkomuna. Þessi umfjöllun lýtur að ætlaðri þróun skuldahlutfallsins út áætlunartímann. Tvö síðustu árin falla utan gildandi fjármálastefnu. Í árslok 2022 er áætlað að skuldahlutfallið fyrir ríkissjóð verði 5,4 prósentustigum neðan við skuldaþak fjármálastefnunnar. Það er því talsvert borð fyrir báru hér og áhrif óvissunnar minni.

Skuldareglur

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálaáætlun og markmið hennar samrýmist fjármálaeignum eins og þær birtast í lögnum. Þar segir að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, skuli vera lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Samkvæmt framlagðri fjármálaáætlun var hlutfallið komið undir 30% viðmiðið í lok árs 2018, ári fyrr en gildandi áætlanir og stefna gerðu ráð fyrir. Fjármálaráð staðfestir því að töluleg skilyrði laganna séu uppfyllt. Nú er ekki heimilt að hækka skuldir aftur upp fyrir 30% og er svokölluð skuldalækkunarregla laganna orðin óvirk. Við breyttar aðstæður þar sem landsframleiðslan dregst saman getur óbreytt skuldastaða þó leitt til þess að hlutfallið verði hærra en 30% og verður skuldalækkunarregla þá virk að nýju.

Rammi 4 Samhengi skuldahlutfalls og hagvaxtar, afkomu og óreglulegra einskiptisliða

Þegar skuldir í hlutfalli við landsframleiðslu breytast er það bæði vegna þess að breyting verður á skuldunum sjálfum og vegna þess að landsframleiðslan breytist. Hækkun landsframleiðslu lækkar skuldahlutfallið og lækkun skulda lækkar hlutfallið vitaskuld líka. Báðir þættir geta breyst samtímis.

Hægt er að setja fram einfalt samhengi um breytingu skuldahlutfallsins í prósentustigum. Í því sambandi er vert að nefna að skuldir lækka fyrir tilstuðlan jákvæðrar afkomu en þær geta líka lækkað vegna einskiptis- eða óreglulegra liða sem ekki fara í gegnum afkomuna heldur færast um efnahag. Hafa þarf í huga að afkoman er í samræmi við hinn alþjóðlega hagskýrslustaðal GFS sem ætlað er að mæla áhrif opinberra fjármála við að þenja eða slaka í efnahagslífinu. Sala eigna hefur ekki slík eftirspurnaráhrif og fer því ekki um afkomuna heldur færast yfir efnahag.

Eftirfarandi samhengi sýnir hvernig draga má fram á einfaldan hátt prósentustigabreytingu skuldahlutfalls sem afleiðingu afkomu og einskiptisliða í hlutfalli við landsframleiðslu auk áhrifa hagvaxtarins.

Hér táknum við skuldir á tíma t sem D_t og landsframleiðslu á tíma t sem Y_t . Til viðbótar táknum við hagvöxtinn sem g_t . Þá leggjum við til grundvallar að breyting skulda á einu ári er fjármögnuð með afkomunni annars vegar og einskiptis- eða óreglulegum liðum hins vegar. Í þessum útreikningum felst sú forsenda að allri afkomunni sé ráðstafað til greiðslu skulda samkvæmt skilgreiningu þeirra í lögnum um opinber fjármál, en ýmsum skuldbindingum er haldið utan við þá skilgreiningu. Samkvæmt þessu fæst neðangreind jafna um þróun skulda sem sýnir að skuldir lækka við jákvæða afkomu og einskiptisliði:

$$\Delta D = - (Afkoma_t + \text{Einskiptisliður}_t)$$

Þá getum við skoðað hvernig skuldahlutfallið breytist í prósentustigum yfir tíma og framlag þátta hagvaxtar, afkomu og einskiptisliða til þeirrar breytingar:

$$\begin{aligned} \frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} - \frac{D_t}{Y_t} &= \Delta \frac{D}{Y} = \frac{\Delta D \cdot Y - \Delta Y \cdot D}{Y^2} = \frac{\Delta D \cdot Y}{Y^2} - \frac{\Delta Y \cdot D}{Y^2} \\ &= \frac{\Delta D}{Y} - \frac{\Delta Y \cdot D}{Y^2} = \frac{\Delta D}{Y} - g \cdot \frac{D}{Y} \\ &= - \left(\frac{\text{Afkoma}_t}{Y_t} + \frac{\text{Einskiptisliður}_t}{Y_t} + g_t \cdot \frac{D_t}{Y_t} \right) \\ &=> \end{aligned}$$

Prósentustiga breyting skuldahlutfalls =

$$- (\text{Afkoma \% af VLF} + \text{Einskiptisliður \% af VLF} + \text{Framlag hagvaxtar})$$

Samkvæmt samhenginu ræðst breyting skuldahlutfallsins í prósentustigum af afkomu ársins í hlutfalli við landsframleiðslu að viðbættum einskiptisliðum í hlutfalli af landsframleiðslu auk áhrifa hagvaxtar.

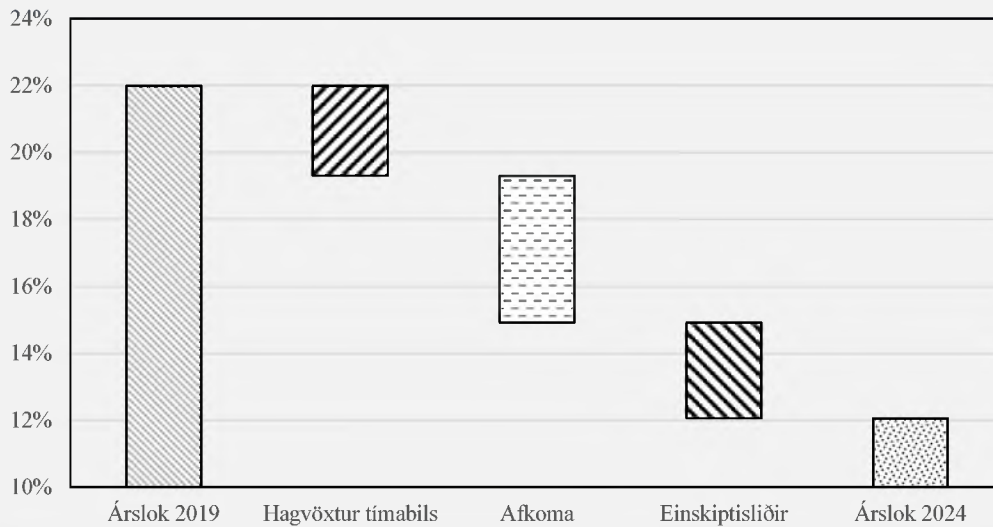
Þessa aðferðafræði er hægt að nota til að skoða skuldaþróun hins opinbera. Hér er skoðuð fyrirhuguð framvinda yfir tímabil fjármálaáætlunar í skuldaþróun ríkissjóðs árin 2020–2024, á skuldum hans eins og þær eru skilgreindar í lögnum um opinber fjármál. Þess verður að geta að áætlað er að aðrar skuldir, utan afmörkunar skilgreiningarinnar, vaxi sem nemur landsframleiðslu. Þá er gert ráð fyrir að allri afkomunni verði beint til niðurgreiðslu fyrrnefndu skuldanna.

Skuldarnar samkvæmt skilgreiningu skulda í skuldareglu verða miðað við upphaf áætlunarinnar 2020 22% af VLF og í lok áætlunar í árslok 2024 12,1%. Uppsafnaður hagvöxtur á tímabilinu er 14% ef þjóðhagsspáin gengur eftir. Hægt er að beita framangreindum útreikningi á hvert ár tímabilsins og fá þannig framlag hagvaxtarins, afkomunnar og annarrar fjármögnunar til skuldalækkunarinnar í heild.

Myndin hér að neðan sýnir þetta. Hagvöxturinn lækkar skuldahlutfallið um 2,7 prósentustig, uppsöfnuð afkoman er um 4,4 prósentustig og önnur fjármögnun í formi einskiptisliða utan afkomu svarar til 2,9

prósentustiga lækkunar skuldahlutfallsins. Afkoman skilar 44% af lækkuninni, hagvöxturinn 27% og önnur fjármögnun frá óreglulegum- eða einskiptisliðum 29% sem stemmir gróflega við þá 70 ma.kr. einskiptisliði sem fram koma í áætluninni. Þessi útreikningur sýnir hversu mikilvægt er að stjórnvöld birti gagnsæjar áætlanir um framvindu með væntanlegum óreglulegum- og einskiptisliðum sem áætlað er að nýta til lækkunar skulda.

Mynd 17 Fyrirhugað skuldalækkunarferli skulda ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu 2019-2024



8. Fjármál sveitarfélaga

Á síðustu árum hefur reglubundið samráð ríkisins og sveitarfélaga um mótun fjármálaáætlana orðið formfastara og nánara. Er það vel, enda nauðsynlegt til að treysta grunn fjármálaáætlana og um leið ábyrga stjórn opinberra fjármála.

Þrátt fyrir aukna formfestu og nánara samráð hingað til eru tvö ágreiningsmál nú uppi og eru þau tengd, þ.e. framlag ríkisins til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og aðkoma sveitarfélaganna að því að liðka fyrir yfirstandandi og fyrirséðum kjarasamningum.

Hvað varðar aðkomu sveitarfélaganna að kjarasamningum þá segir í framlagðri fjármálaáætlun að ríkisstjórnin gangi út frá því að með framkomnum breytingum á framlagi ríkisins til Jöfnunarsjóðsins eigi sveitarfélögin nokkra hlutdeild í því að stuðla að kjarasamningum sem raska ekki efnahagslegum stöðugleika. Sveitarfélögin hafa mótmælt þessum fyrirætlunum og viðræður aðila um málið eru fyrirhugaðar. Hver niðurstaða slíkra viðræðna verður er óljóst á þessu stigi.

Hvað varðar hagstjórnina, og þá sérstaklega framgang framlagðrar fjármálaáætlunar, er mikilvægt að samráð og samkomulag ríkis og sveitarfélaganna þróist áfram í átt að samhentari stefnumótun og ákvörðunum.

Annað atriði sem vert er að nefna er að í framlagðri fjármálaáætlun byggjast áætlanir um tekjur og útgjöld sveitarfélaga m.a. á gögnum Hagstofu Íslands. Eftir að búið var að loka talnabálki áætlunarinnar birti Hagstofan bráðabirgðaniðurstöður um afkomu sveitarfélaga fyrir árið 2018. Þær tölur sem þar birtast sýna töluvert verri afkomu en gert er ráð fyrir í fyrirbyggjandi áætlun. Í þessum nýjustu tölum er gert ráð fyrir að heildarafkoma sveitarfélaganna verði neikvæð um 7,5 ma.kr. í stað þess að hún verði neikvæð um 3,7 ma.kr., eins og gert er ráð fyrir í framlagðri fjármálaáætlun. Nánari sundurliðun á mun milli framlagðrar áætlunar og bráðabirgðatölna Hagstofunnar má sjá í meðfylgjandi töflu.

Mikilvægt er að samráð og samkomulag ríkis og sveitarfélaga þróist áfram

Tafla 13 Samanburður á afkomu sveitarfélaga 2018 skv. áætlun og bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands

<i>ma.kr.</i>	Skv. áætlun	Bráðabirgðatölur	Mismunur
Heildartekjur	360,5	354,3	-6,2
Heildarútgjöld	364,2	361,8	-2,4
Heildarafkoma	-3,7	-7,5	-3,8

Þannig eru heildartekjur 6,2 ma.kr. lægri og heildarútgjöld 2,4 ma.kr. lægri í bráðabirgðatölum Hagstofunnar en í framlagðri fjármálaáætlun.

Það hefur reynst erfitt að áætla afkomu sveitarfélaga fram í tímann

Það hefur reynst erfitt að áætla afkomu sveitarfélaga fram í tímann. Í gildandi fjármálastefnu segir að unnið sé að því að smíða fjárhagslíkan til að bæta slíkt mat. Miklu skiptir að sú vinna haldi áfram og væntir fjármálaráð þess að fljótlega sjáist afrakstur þeirrar vinnu og að hún skili sér í betri áætlanagerð fyrir hið opinbera í heild.

Það er áhugavert að bera saman þróun í heildarafkomu A-hluta sveitarfélaga milli gildandi fjármálastefnu og ólíkra fjármálaáætlana. Í meðfylgjandi töflu sést slíkur samanburður. Rétt er að taka fram að fjármálaáætlun 2018–2022 var ekki lögð fram af núverandi ríkisstjórn.

Tafla 14 Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga í stefnu og áætlunum

(%VLF)	2018	2019	2020	2021	2022
Fjármálastefna	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Fjármálaáætlun 2018–2022	0	0,2	0,2	0,2	0,2
Fjármálaáætlun 2019–2023	0	0,2	0,2	0,2	0,2
Fjármálaáætlun 2020–2024	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

Fjármálaráð hefur áður bent á að sögulega hafa verið sveiflur í afkomu sveitarfélaga og frá árinu 2000 hefur afkoman verið neikvæð um 0,5% af VLF að meðaltali. Því virðist nokkuð bratt að gera ráð fyrir jákvæðum afgangi upp á 0,2% út áætlunartímabilið.

Nokkuð bratt virðist að gera ráð fyrir jákvæðum afgangi upp á 0,2% út áætlunartímabilið

Í stefnunni og áætluninum er byggt á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um markmið hvað varðar afkomu. Samanburður á stefnum og áætlunum sýnir hve erfitt hefur reynst að halda markmið stefnu hvað varðar heildarafkomu A-hluta sveitarfélaganna. Sé litið til ársins 2018 þá átti samkvæmt stefnunni að vera jákvæð afkoma sem næmi 0,2% af VLF. Samkvæmt bráðabirgðatölum má ætla að afkoman hafi ekki einungis verið neikvæð það árið heldur töluvert verri en áætlanir síðustu fjármálaáætlunar gerðu ráð fyrir, sem og þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar í núverandi fjármálaáætlun. Hafa verður í huga að erfitt er að meta og stjórna afkomu sveitarfélaga og kemur þar margt til. Má þar nefna að stór hluti útgjalda er lögbundinn og ræðst af fleiri þáttum en þeim sem sveitarfélögin hafa stjórn á. Að auki eru sveitarfélögin bundin af fjármálareglum sem sett eru fram í sveitarstjórnarlögum og fjármálaráð hefur bent á að hljóti að ganga framar markmiðum sem sett eru fram í fjármálaáætlun.

Gert er ráð fyrir að viðsnúningur verði í rekstri sveitarfélaganna á næstu árum og að heildarafkoman verði jákvæð frá 2019 til 2024. Til að það markmið náist er boðað í framlagðri áætlun að sveitarfélögin standi við áform sín um að draga úr fjárfestingum og sýni meiri festu. Ljóst er að erfitt verður að ná slíkum markmiðum nema til komi aukid aðhald í rekstri sveitarfélaganna. Einnig skiptir máli að samkomulag náist um samhæfingu varðandi stjórn fjármála ríkisins annars vegar og sveitarfélaga hins vegar. Lög um opinber fjármál kveða enda á um formlegt og reglubundið samráð ríkis og sveitarfélaga.

Gert er ráð fyrir að viðsnúningur verði í rekstri sveitarfélaganna á næstu árum

Í framlagðri fjármálaáætlun er gert er ráð fyrir ríflegum hækkunum útsvarstekna sveitarfélaganna og að þær fylgi föstu hlutfalli af landsframléiðslu. Í ljósi þess að bráðabirgðatölur Hagstofunnar sýna lægri tekjur sveitarfélaganna en ráð var fyrir gert við gerð áætlunarinnar og á sama tíma eru merki um að ört dragi úr hagvexti má ekkert út af bera ef áætlanir um vöxt í tekjum ganga ekki eftir.

Þá er einnig gert ráð fyrir að aðrar skatttekjur en útsvar hækki á tímabili áætlunarinnar. Þannig muni fasteignaskattar aukast að jafnaði um 2,5–3,5 ma.kr. á ári að jafnaði á verðlagi hvers árs. Á sama tíma og gert er ráð fyrir að dragi úr fjárfestingum sveitarfélaganna er í áætluninni gert ráð fyrir áframhaldandi mikilli fjárfestingu í íbúðarhúsnæði. Þau áform verður að skoða í samræmi við áherslur og áætlanir stjórnvalda sem einnig birtast í framlagðri áætlun. Áætlað er að húsnæðisstuðningur ríkisins að meðtalinni endurgreiðslu virðisaukaskatts muni nema 26,5 ma.kr. á árinu 2019.

Áætlað er að hlutfall heildarútgjalda sveitarfélaga af VLF lækki á næstu árum en krónutala þeirra verði engu að síður hærra en gert var ráð fyrir í síðustu áætlun. Skýrist sú hækkun af því að rauntölur reyndust aðrar en gert var ráð

fyrir í fyrri áætlunum auk þess sem ný þjóðhagsspá gerir ráð fyrir hærra verðlagi en áður.

Ljóst er að óvissa um áætlaða tekjuaukningu þýðir að enn frekar þarf að huga að útgjaldahliðinni ef áætlanirnar eiga að ganga eftir. Hér skiptir miklu hver launaþróunin á næstu árum verður enda hefur launakostnaður verið um 47% af heildarútgjöldum sveitarfélaga undanfarin ár. Launaþróun skilar sér því fljótt út í afkomu sveitarfélaganna. Á sama tíma hækka tekjur sveitarfélaganna af útsvari þegar laun hækka.

Óvissa um áætlaða tekjuaukningu þýðir að enn frekar þarf að huga að útgjaldahliðinni ef áætlanirnar eiga að ganga eftir

Einnig ætti að huga að því hversu misjafnlega áföll í ferðaþjónustunni koma niður á sveitarfélögum. Sum eru mun háðari sveiflum og áföllum í þeirri atvinnugrein en önnur. Því væri áhugavert að vita hvort stjórnvöld hefðu gert ráð fyrir slíku í áætlunum sínum og þá hvernig og hvort Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, sem nú stendur styr um, gæti hjálpað þeim sveitarfélögum sem hardast yrðu úti við áföll í þeirri grein og hvernig yrði staðið að því.

Almennt er gert ráð fyrir að peningalegar eignir og skuldir sveitarfélaganna dragist jafnt og þétt saman á tímabili áætlunarinnar.

Þegar allt er tekið saman má sjá að óvissa er bæði á tekju- og útgjaldahlið þess hluta framlagðrar áætlunar sem snýr að sveitarfélögum. Til að áætlanir stjórnvalda gangi eftir mega forsendur á útgjaldahlið ekki breytast mikið.

Mikilvægt er að samkomulag ríkis og sveitarfélaga um markmið í afkomu og fjárfestingum haldi. Allar aðgerðir sem veikja tekjuhliðina vinna gegn sjónarmiðum um varfærni, eins og þau eru skilgreind í lögum.

Fjárfestingar sveitarfélaga

Sveitarfélögin og fyrirtæki þeirra eru umfangsmikil í rekstri hins opinbera. Samkvæmt fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 munu fjárfestingar sveitarfélaganna vaxa verulega á seinni hluta tímabilsins miðað við fyrri áætlun. Þennan mun milli áætlana mætti skýra nánar og þá í tengslum við áætlanir um fjárfestingar fyrir hið opinbera í heild.

Mikilvægt er að fram fari mat á fjárfestingarþörf opinberra aðila og fyrirtækja þeirra

Líkt og varðandi væntingar um afkomu þurfa sveitarfélögin að bæta áætlanir sínar hvað varðar fjárfestingar og áreiðanleg gögn um áform þeirra þurfa að liggja fyrir. Það þarf að liggja skýrar fyrir á hverju áætlanirnar byggjast og hvaða breytingar verða á milli ára. Þannig eykst gagnsæi um leið og festa fjármálaáætlunar er tryggð.

Þá er mikilvægt að fram fari mat á fjárfestingarþörf sveitarfélaganna, forgangsroðun þeirra varðandi fjárfestingar og þjóðhagsleg áhrif þeirra.

9. Helstu ábendingar fjármálaráðs

Að venju tekur álit fjármálaráðs á mörgum þáttum framlagðrar fjármálaáætlunar. Hér verður stiklað á stóru um helstu ábendingar ráðsins, en bent á að fleiri ábendingar er að finna í einstökum köflum álitsins.

Samkvæmt lögum skal í fjármálaáætlun staðfest að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu. Samkvæmt framlagðri fjármálaáætlun næst afkomumarkmið stefnunnar fyrir opinbera aðila í heild ekki, þótt afkomumarkmið fyrir A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga náist.

Við breyttar aðstæður reynir á þanþol umgjardar opinberra fjármála með öðrum hætti en áður. Núgildandi fjármálastefna byggir m.a. á efnahagsspá sem horfir fimm ár fram í tímann. Sú spá hefur að undanförmu ekki að öllu leyti gengið eftir. Spáð hefur verið minni hagvexti en reyndin varð á undanförmum árum sem einkennst hafa af kröftugum vexti. Af þeim sökum hafa tekjur hins opinbera verið meiri en gert var ráð fyrir í áætlunum og því ekki reynt á lögin um opinber fjármál hvað varðar afkomu. Nú virðist sem þessi þróun sé að einhverju leyti að snúast við á þann hátt að hagvöxturinn er minni en ráð var fyrir gert þótt óvissa um slíkt sé enn til staðar. Ætla má að við slíkar aðstæður reyni á aðra þætti í hagstjórninni en hingað til og að gæta verði meiri varfærni en áður.

Frekar reynir á bresti í verklagi hagstjórnar og áætlanagerðar við samdrátt en í efnahagsuppsveiflu. Þá er vert að hafa í huga að afleiðingar spáskekkju í líkönum þeim er liggja til grundvallar áætlanagerðinni eru ekki samhverfar vegna þess hvernig töluleg markmið eru sett fram. Þegar stefnumið stjórnvalda eru við gólf eða þök þá hafa spáskekkjur ólík áhrif eftir því hvort þær ofspá eða vanspá hagvexti.

Að fortíð skal hyggja er framtíð skal byggja. Það er umhugsunarvert að eftir samfellt hagvaxtarskeið og á tíma þegar enn er gert ráð fyrir hagvexti til lengri tíma litið skuli stjórnvöld alltaf hafa verið í gólfri afkomumarkmiðs stefnu sinnar. Spennitreyjan, sem fjármálaráð hefur ítrekað varað við, hefur þannig raungerst. Sú staðreynd bendir til að varfærni hafi ekki verið höfð að leiðarljósi hvað varðar þennan hluta áætlana í opinberum rekstri. Einnig má ætla að framkvæmd áætlanagerðarinnar hafi leitt til þessarar niðurstöðu.

Óvissa mun alltaf verða til staðar í efnahagslífinu en í ljósi grunngildis um varfærni hefði mátt og mætti hafa meira borð fyrir báru hvað varðar áætlanir um afkomu hins opinbera í ljósi þeirra tölulegu markmiða sem fjármálastefnan kveður á um.

Fjölbreytt efnahags- og atvinnulíf er stöðugra og minna útsett fyrir sveiflum en einhæfari hagkerfi. Því ber að fagna áætluðum aðgerðum sem ætlað er að efla fjölbreytileikann og renna fleiri stöðum undir efnahagslífið. Það er á margan hátt eftirsóknarvert út frá efnahagslegu tilliti að draga úr sveiflum. Möguleikar stjórnvalda til sveiflujöfnunar eru ýmsir, en varasamt er að treysta um of á sveiflujöfnunarmátt opinberra fjármála umfram virkni sjálfvirkra sveiflujafnara. Stjórnvöld ættu að huga að því að efla þá frekar en veikja.

Þá er samræming fjármálastjórnar hins opinbera og peningastjórnar ekki síður mikilvæg. Slíkt verður ekki gert nema með auknu samtali og samráði að teknu tilliti til takmarkana þeirra stjórnækja sem til staðar eru og samspili þeirra.

Tilhneiging virðist vera til að útgjalda- og tekjuráðstafanir séu framhlaðnar í tíma en markmið til lengri tíma séu framreikningur frekar en afleiðingar stefnu og ákvarðana. Þetta verður að skoða í ljósi þess hvernig áætlanir taka mið af hagspá og hvernig hagspár til lengri tíma leita í langtímaþvægi.

Við þetta má bæta að svo virðist sem að í áætlunum sé almennt gefið eftir í aðhaldi til skamms tíma en til lengri tíma sé aðhaldið aukið. Sá tímunktur getur legið utan tímabils gildandi fjármálastefnu þegar aðhald hennar er ekki til staðar.

Í framlagðri fjármálaáætlun ríkir ekki nægilegt gagnsæi varðandi þær breytingar á tekju- og útgjaldaráðstöfunum sem átt hafa sér stað milli áætlana og þær settar í samhengi við boðuð áform stjórnvalda. Boðuð áform og áherslur eru víða í texta áætlunarinnar en tenging þeirra við tölur í töflum mætti vera skýrari. Í álitinu þessu er gerð grein fyrir ýmsum breytingum í verklagi og framsetningu. Séu þeir tilkomnir vegna tímaskorts kallar það á að rýmri tími sé gefinn til verksins.

Opinber útgjöld hafa aukist, en umfang þeirrar aukningar er álitmál. Það að staðvirða upphæðir opinberra útgjalda með vísitölu neysluverðs getur gefið aðra mynd en ef aðrar verðvísitölur eru notaðar við samanburð upphæða og þróun þeirra yfir tíma. Þá skiptir máli að huga að samspili launaþróunar og framleiðni annars vegar og almennri launaþróun hins vegar. Til að tryggja sjálfbærni í launaþróun er nauðsynlegt að breytingar í framleiðni leiði launaþróun til lengri tíma lítið í stað höfrungahlaups launahækkana milli ólíkra aðila á vinnumarkaði.

Skuldir hins opinbera eru komnar undir þau mörk sem tiltekin eru í skuldareglu laga um opinber fjármál. Skuldahlutfall hins opinbera er nokkuð undir stefnumiði gildandi fjármálastefnu og ef svo fer fram sem horfir er stutt í að það nái lokastefnumiði fjármálastefnunnar. Áætlanir stjórnvalda um skuldaþróun á tímabili áætlunarinnar, sem nær tvö ár út fyrir gildistíma fjármálastefnunnar, eru háðar mikilli óvissu vegna þess hve þróunin ræðst af efnahagsframvindunni.

Samvinna ríkis og sveitarfélaga varðandi áætlanagerð opinberra fjármála hefur aukist en áætlanir varðandi afkomu sveitarfélaganna hafa ekki gengið eftir sem skyldi. Stjórnvöld hafa boðað að verið sé að móta fjárhagslíkan til að meta afkomu og áætlanir sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja. Miklu skiptir að sú vinna þróist áfram og skili sér í gagnsærri og traustari áætlanagerð en nú er. Aukið samráð og samtál opinberra aðila þarf til að tryggja samfellu í áætlunum og aðgerðum.

Þá er mikilvægt að fram fari mat á fjárfestingarþörf opinberra aðila og gefin verði forskrift um hvernig forgangsöröðun þeirra skuli háttað. Gildir það jafnt um ríki, sveitarfélög og fyrirtæki í þeirra eigu.

Nýjar aðstæður kalla á nýjar áskoranir. Þegar óvissa eykst er aðkallandi að sýna varfærni og gagnsæi í áætlanagerð sem leiðir til festu. Opinskátt þarf að fjalla um þær áskoranir sem staðið er frammi fyrir og veikleikana, séu þeir einhverjir. Þegar stefnumið setja ákvörðunum stjórnvalda skorður er mikilvægt að gagnsæi sé viðhaft varðandi áform stjórnvalda í hagstjórn og að óvænt framvinda leiði ekki til þess að festu í stefnu og áætlunum sé kastað fyrir róða.

Það er mjög til bóta að í framlagðri fjármálaáætlun er lögð fram fráviksspá. Slíkt eykur gagnsæi auk þess sem það stuðlar að stöðugleika og festu áætlana. Sama á við um rammagreinar þar sem fjallað er um afmörkuð atriði. Engu að síður er mikilvægt að niðurstöður slíkra greininga séu ekki einungis til upplýsingar heldur þurfa þær að hafa áhrif á áætlanagerðina. Umfjöllun um slíkt verður að vera gagnsæ í áætluninni. Þá mætti beita næmnigreiningum í ríkari mæli til að slá máli á áhrif óvissu undirliggjandi þátta í greiningunum á niðurstöður þeirra.

Grunngildi þau er birtast í lögum um opinber fjármál eru leiðarstef í stefnumótun og áætlunum stjórnvalda. Þau eru í eðli sínu opin og túlkun þeirra þarf ekki endilega að vera greytt í stein í öllum tilfellum heldur getur hún breyst eftir aðstæðum og yfir tíma. Reynslan hefur sýnt að oft styðja grunngildin hvert annað en þau geta líka rekist á og stundum þarf að feta einstigi á milli þeirra og leggja meiri áherslu á sum en önnur, allt eftir því hvernig aðstæður breytast. Af þessum sökum er nauðsynlegt að vinna stöðugt með grunngildin og hlúa að þeim.