

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2021.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Alþingi ályktar, sbr. lög 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi stefnumörkun um opinber fjármál fyrir árin 2017–2021 samkvæmt eftirfarandi yfirliti um áformaða afkomu- og skuldaþróun opinberra aðila, þ.e. hins opinbera og fyrirtækja í eigu þess¹ fyrir fjárlagaárið 2017 og næstu fjögur ár þar á eftir á grundvelli þeirra forsendna sem fjármálastefnan er reist á.

Hlutfall af vergri landsframleiðslu	2017	2018	2019	2020	2021
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heildarskuldir ¹	34	30	29	28	26
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	28	24	23	22	21
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	6,3	5,9	5,7	5,6	5,4
Opinberir aðilar í heild:					
Heildarafkoma	0,0	0,1	0,7	1,1	1,3
þ.a. hið opinbera, A-hluta	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
þ.a. fyrirtæki hins opinber	-1,0	-0,9	-0,3	0,1	0,3
Heildarskuldir ¹	59	55	53	52	49
þ.a. hið opinbera, A-hluta	34	30	29	28	26
þ.a. fyrirtæki hins opinbera	25	25	24	24	23

¹ Heildarskuldir skv. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

¹ Hið opinbera nær til þeirrar starfsemi í þjóðarbúskapnum sem fjármögnuð er að mestu með skatttekjum, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Fyrirtæki í eigu hins opinbera eru sú atvinnustarfsemi sem er í meirihluta eigu hins opinbera og fjármagnar sig að mestu með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Hugtakið opinberir aðilar í heild nær til hvort tveggja hins opinbera og fyrirtækja í meirihlutaeigu hins opinbera.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Með lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, voru sett lagaákvæði um stefnumörkun í opinberum fjármálum til fimm ára. Þar á meðal eru ákvæði um að fjármála- og efnahagsráðherra skuli leggja fram tvær þingsályktunartillögur á því sviði. Önnur þingsályktunin nefnist fjármálastefna og skal hún lögð fram svo fljótt sem auðið er eftir að ríkisstjórn hefur verið mynduð. Hún er nú í fyrsta sinn lögð fram á þessu vorþingi þar sem lögin tóku gildi í byrjun þessa árs. Fjármálastefnan skal afmarka umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga hins opinbera til fimm ára. Markmið stefnunnar skulu sett fram sem hlutföll af landsframleiðslu (VLF). Þá skal fjármálastefnan byggjast á grunnildum um sjálfbærni opinberra skuldbindinga til skemmri og lengri tíma litið, varfærni í jafnvægi á milli tekna og gjalda, stöðugleika í efnahagsmálum, festu í stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála og gagnsæi í skýrum og mælanlegum markmiðum til meðallangs tíma. Megin tilgangur fjármálastefnunnar er að stuðla að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma litið til þess að sem mestur stöðugleiki verði í efnahag fyrirtækja og heimila sem og opinberra aðila og til þess að treysta skilyrði fyrir sem hagkvæmastri nýtingu mannafla, fjármagns og auðlinda. Þá leiðir fjármálastefnan fram hvernig stjórnvöld hyggjast mæta kröfum laganna um að stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála verði náð. Í lögunum felst einnig það nýmæli að stefnumörkun í opinberum fjármálum nái ekki eingöngu til starfsemi ríkisins heldur einnig til starfsemi annarra opinberra aðila, þ.e. til starfsemi sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga. Með þessu móti verður betur kleift að meta efnahagsáhrif af starfsemi allra þessara opinberu aðila á þjóðarþúskapinn og að beita opinberum fjármálum til hagstjórnar. Einn helsti veikleiki stefnumörkunar á sviði opinberra fjármála hér á landi hefur einkum verið talinn sá að athyglin hafi beinst um of að starfsemi A-hluta ríkissjóðs á komandi fjárlagaári en síður hafi verið horft til hins opinbera í heild eða til lengri tíma.

Hin þingsályktunin varðandi stefnumörkun um opinber fjármál sem kveðið er á um í lögunum nefnist fjármálaáætlun og skal hún lögð fram á Alþingi endurskoðuð eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Þessi árlega voráætlun tekur einnig til fimm ára og skal hún reist á grundvelli fjármálastefnunnar. Markmið um afkomu- og skuldaferil hins opinbera til næstu fimm ára verða því þau sömu í fjármálaáætluninni og þau sem tilgreind eru samkvæmt þessari tillögu að fjármálastefnu. Í fjármálaáætluninni er sett fram greining á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila ásamt markmiðum og áætlunum um framvinduna í fjármálum ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu. Fjármálaáætlunin felur þannig í sér frekari útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar og nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila. Í þessu felst m.a. að með áætluninni leggi stjórnvöld fyrir skattastefnu og megináherslur í tekjuöflun á tímabilinu og einnig að fram komi mótuð áform um þróun útgjalda skipt eftir hagrænni flokkun og eftir málefnasviðum ríkisstarfseminnar.

Nánari umfjöllun um efnahagshorfur og þróun opinberra fjármála kemur fram í greinargerð með tillögu að þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021, sem lögð er fram samhliða þessari tillögu. Hér er einungis vikið stuttlega að megin stefnumiðunum sem gengið hefur verið út frá í þessari áætlanagerð en að öðru leyti er vísað til umfjöllunarinnar í greinargerðinni með fjármálaáætluninni.

Lykilatriðin í fjármálastefnunni sem hér eru sett fram snúa að markmiðum um þróun afkomu og skulda hins opinbera eins og fram kemur í töflu hér á undan. Ástæða er til að vekja sérstaklega athygli á því að afkomumarkmiðin í stefnunni fela ekki í sér teljandi

tekjuáhrif af stöðugleikaframlögum frá slitabúum fallinna fjármálafyrirtækja á tímabilinu. Í fjárlögum ársins 2016 var áætlað að tiltekinn hluti teknanna, eða um 35 mia.kr., mundi færast til tekna hjá ríkissjóði á komandi árum en við nánari skoðun á reikningshaldslegri meðferð hefur verið afráðið að allar tekjurnar færast á árið 2016. Hafa þær tekjur því ekki áhrif á afkomuna eftir það nema ef endurmeta þarf áætlað virði eignanna til lækkunar eða lækkunar þegar þær innleysast. Í markmiðum stefnunnar um skuldaþróun ríkissjóðs gætir hins vegar talsverðra áhrifa af ráðstöfun stöðugleikaframlaga til lækkunar á skuldum. Þær áætlanir byggjast þó á vissum varfærnisssjónarmiðum þar sem um helmingur stöðugleikaframlaganna felst í eignarhlut í Íslandsbanka sem óvissa er um hvenær verði unnt að umbreyta í laust fé og ráðstafa til að greiða niður skuldir án þess að valda þensluáhrifum. Er því ekki gert ráð fyrir því í áætlanagerð fjármálastefnunnar um skuldaþróun og afleiddan fjármagnskostnað að þeim fjármunum verði ráðstafað með slíkum hætti á tímabilinu. Hins vegar er miðað við að önnur stöðugleikaframlög komi að fullu til lækkunar á skuldum, þ.m.t. að skuldabréf sem gefið var út til að endurreisa eiginfjárstöðu Seðlabankans verði greitt upp á yfirstandandi ári í samræmi við forsendur fjárlaga 2016. Komi til þess á áætlunartímabilinu að unnt reynist að ganga frá sölu á eignarhlutum í viðskiptabönkunum mun því að öðru óbreyttu nást betri árangur en hér er gert ráð fyrir.

Með fjármálastefnunni sem hér er kynnt hafa stjórnvöld sett sér markmið um að næstu fimm árin verði heildarafkoma hins opinbera jákvæð sem nemur a.m.k. 1% af VLF árlega, þ.e. A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga, í því skyni að viðhalda efnahagslegum stöðugleika í þjóðarbúskapnum og lækka skuldir hins opinbera niður fyrir lögbundið skuldahlutfall. Efnahagsleg framvinda og horfur benda til þess samkvæmt spám að hin hefðbundna íslenska eftirspurnarþensla – með vexti þjóðarútgjalda umfram landsframleiðslu – sé enn og aftur hafin eða í aðsigi þótt tekist hafi all vel að halda jafnvægi í hagkerfinu á síðasta ári. Seðlabankinn hefur brugðist við aukinni þenslu síðustu misseri með auknu aðhaldi í peningamálastefnunni. Þá gefa þenslueinkennin tilefni til að leitast verði við að varna því að fjármálastöðugleiki fjármálamarkaðar geti raskast. Mikilvægt er að fjármálastefnan vinni með peningamálastefnunni að stöðugleika í hagkerfinu og að aðhaldsstig opinberra fjármála verði viðhaldið á komandi árum. Í ljósi þessa er það stefna stjórnvalda að áhrif af fjármálum hins opinbera verði til þess að draga úr heildareftirspurn og auka þjóðhagslegan sparnað og styðji þar með við peningamálastefnu Seðlabankans.

Markmið stjórnvalda um að heildarafkoma hins opinbera verði jákvæð um a.m.k. 1% af VLF svarar til um 170 mia.kr. uppsafnaðs afgangs á afkomunni yfir næstu fimm árin. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga í aðdraganda stefnumörkunarinnar hefur verið sammælt um að ganga út frá því að allur afgangur á afkomu hins opinbera myndist hjá A-hluta ríkissjóðs en að afkoma A-hluta sveitarfélaga verði í jafnvægi yfir tímabilið. Til að ná fram þessum afkomumarkmiðum er meðal annars stefnt að því að fjárfestingar hins opinbera fylgi hagvexti næstu ár og hækki ekki teljandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á sama tíma og aðhaldi verður viðhaldið að öðru leyti á útgaldahliðinni þrátt fyrir að verulegur þrýstingur sé nú á fjárfestingastig opinberra aðila eftir hátt aðhaldsstig frá árinu 2008.

Varðandi stefnu stjórnvalda um heildarafkomu opinberra aðila í heild er ljóst að erfitt verður að beita æskilegu aðhaldsstigi hjá fyrirtækjum í opinberri eigu á næstu árum þar sem mikil þörf hefur myndast fyrir nauðsynlega uppbyggingu í innviðum samfélagsins, einkum á sviði orku- og samgönguinnviða. Lágt viðhalds- og fjárfestingarstig undanfarin ár ásamt gríðarlegum vexti í ferðaþjónustu hefur kallað á aukna uppbyggingu í flugumferðarmannvirkjum samhliða fjárfestingum í orkuframleiðslu og raforkudreifingu.

Stefna stjórnvalda er því að heildarafkoma opinberra aðila í heild verði í jafnvægi árin 2017 og 2018, en skili síðan afgangi sem nemi um 1% af VLF að meðaltali árin 2019–2021. Þar sem stefnt er að því að A-hluti ríkis og sveitarfélaga, hið opinbera, skili afkomuafgangi sem nemi a.m.k. 1% af VLF felur þetta í sér að talsverður halli verður á heildarafkomu fyrirtækja í opinberu eigu næstu tvö til þrjú árin sökum mikilla fjárfestinga en að þau ættu að verða í nokkuð góðu jafnvægi sem heild á síðari hluta tímabilsins. Við þær aðstæður sem nú eru uppi, að eftirspurnarspenna hefur myndast í hagkerfinu, er hins vegar ekki nægjanlegt að draga úr eftirspurnarhrifum fjárfestinga A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga. Ekki er síður mikilvægt að tryggja að fyrirtæki í eigu hins opinbera auki ekki á vandann með fjárfestingum sem geta beðið og æskilegt er að geta ráðist í þegar á hægir. Á það m.a. við um orkuöflun og innviðafjárfestingar í samgöngum.

Stjórnvöld hafa jafnframt afkomumarkmiði sett sér skuldamarkmið sem felur í sér að heildarskuldir² A-hluta ríkissjóðs lækki verulega á tímabilinu, eða úr um 32% af VLF í árslok 2016 í um 21% af VLF í árslok 2021. Til að ná svo krefjandi markmiði þarf mun meira að koma til en afgangur á afkomu sem nemur 1% af VLF árlega. Áformuð lækkun á skuldahlutfallinu leiðir reyndar að stórum hluta af áætluðum vexti í landsframleiðslunni á tímabilinu en umtalsverður hluti, sem svarar til um 180 mia.kr. lækkunar á nafnvirði skuldanna á tímabilinu, byggist á tilteknum forsendum um ráðstöfun óreglulegra tekna á borð við arðgreiðslur, sölu á eignarhlutum í fjármálastofnunum í nokkrum mæli og ráðstöfunum í endurfjármögnun tekinn lána. Auk þess eru væntingar um að stöðugleikaframlögum frá slitabúum bankanna verði varið í þessu skyni að því marki sem unnt verður að umbreyta eignum í laust fé og án þess að það leiði til aukningar í peningamagni í umferð eða hafi þensluáhrif en slíkar ráðstafanir og tímasetning þeirra er óvissu háð. Í samkomulagi við sveitarfélögin er gengið út frá því að rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF fari heldur lækkandi, eða sem svarar til nálægt 1 prósentustigi á tímabilinu, og er þá átt við bæði A- og B-hluta sveitarfélaga. Stefnan er því að skuldir hins opinbera muni fara úr um 39% af VLF í árslok 2016 í um 26% af VLF árið 2021. Þá er stefnt að því að heildarskuldir opinberra aðila að meðtöldum opinberum fyrirtækjum lækki um 16 prósentustig af VLF á tímabilinu og fari úr 66% af VLF í árslok 2016 í 49% í árslok 2021.

Rétt er að vekja athygli á því að í stefnumörkun um lækkun skulda ríkissjóðs er hér gengið út frá því að hlutfall þeirra af landsframleiðslu verði 2 prósentustigum hærra í lok tímabilsins, árið 2021, en fyrirliggjandi útreikningar benda til eins og fram kemur í fjármálaáætlun fyrir sama tímabil. Byggir það á varfærnis sjónarmiðum til að gefa nokkuð svigrúm fyrir skekkjumörk í reikniforsendum og öðrum ákvarðandi þáttum skuldaþróunarinnar. Koma þessi vikmörk þá fram í sama mæli í hlutfallstölum stefnunnar fyrir hið opinbera og opinbera aðila í heild.

Í lögunum um opinber fjármál er kveðið á um að fjármálastefna og fjármálaáætlun verði í samræmi við tvær megin fjármálareglur. Í fyrsta lagi að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli vera jákvæður og að árlegur halli fari aldrei yfir 2,5% af landsframleiðslu. Gert er ráð fyrir að þetta ákvæði taki til komandi fimm ára og eins og hér hefur komið fram er reiknað með að rekstur hins opinbera verði hallalaus öll árin og þar með að sú fjármálaregla verði fyllilega uppfyllt. Í öðru lagi, að heildarskuldir, að frátöldum

² Heildarskuldir að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

lífeyrisskuldbindingum, viðskiptaskuldum og tilteknum peningalegum eignum, verði lægri en 30% af VLF en annars ber að lækka þann hluta skuldanna sem umfram er um a.m.k. 5% að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili. Útlit er fyrir að á fyrsta ári fjármálaáætlunarinnar, árið 2017, verði skuldastaða hins opinbera á þennan mælikvarða einungis 3 prósentustigum hærrí en skilyrði fjármálaeglunnar og er stefnt að því að hún verði komin undir þetta hámark þegar á öðru ári áætlunarinnar. Rétt er að áréttá að markmið um 30% skuldahlutfall að hámarki felur í sér að skuldir skuli ávallt vera undir því marki, en æskilegt er að þær verði vel undir því.

Seint verður ofmetið við hagstjórn mikilvægi væntinga og stjórnun þeirra enda þarf lítið út af að bregða til að aðstæður skapist fyrir vaxandi verðbólgu, samhliða rýrnun kaupmáttar og versnandi lífskjörum. Mikilvægt er því að samstaða náist við þjóðina um þær hagstjórnaráherslur sem felast í fjármálastefnunni og að skuldir verði greiddar niður og vaxtabyrði lækkuð til að mynda svigrúm fyrir bættu þjónustu hins opinbera. Þá er mikilvægt að undirstrika að ofangreind afkomumarkmið ná einnig til félaga í eigu ríkis og sveitarfélaga því þau fela í sér að tekjur opinberra aðila í heild þurfi á næstu fimm árum að standa undir bæði rekstri og fjárfestingu þessara aðila, auk þess að skila afgangi til að greiða niður skuldir árlega sem nemur 1% af VLF.

Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem fjármálastefnan byggir á er gert ráð fyrir að vöxtur VLF verði á bilinu 2,7–3,1% á tímabilinu 2017–2021. Þá er gert ráð fyrir að atvinnustigið haldist í góðu jafnvægi á tímabilinu og að kaupmáttur launa vaxi í kringum 2–3% árlega eftir um 8% vöxt bæði árinu 2015 og 2016. Í ljósi þessarar hagfelloðu hagvaxtarspár og þeirra vísbendinga sem eru fyrir hendi um að hagkerfið geti ofhitnað og verðbólga farið af stað ef ekki er gætt aðhalds í opinberum rekstri er það mat stjórnvalda að ofangreind hagstjórnaráhrif fjármálastefnunnar séu í samræmi við efnahagshorfurnar og uppfylli grunnildri laga um opinbera fjármál. Þau stuðli að stöðugleika í hagkerfinu og aukinni sjálfbærni opinberra fjármála með reglulegri niðurgreiðslu skulda, auk niðurgreiðslna með sérstökum aðgerðum í efnahagsreikningi. Þá eykur þessi stefna festu í þjóðfélaginu þar sem markmið stjórnvalda sem endurspeglast í fjármálastefnunni eru skýr, einföld og ná til fimm ára tímabils. Þau eru því skýr skilaboð til fyrirtækja og heimila um markmið og vegferð stjórnvalda í efnahagslegu og hagstjórnarlegu tilliti til næstu ára. Þá er ljóst af þessum afkomumarkmiðum að hæfilegt jafnvægi er á milli tekna og gjalda til lengri tíma og að ekki verði lagðar ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir heldur verði fylgt varfærinni stefnu sem dregur úr skuldabyrði og eykur svigrúm til að mæta frekari áskorunum, hvort heldur í mynd aukinnar þjónustu hins opinbera eða hugsanlegum fjárhagsáföllum.

Fjármálastefnan byggir á hagfelldri hagspá fyrir tímabilið og getur það því haft áhrif á framgang stefnunnar og hvernig henni verði komið fram ef röskun verður á þeim forsendum og ýmsum öðrum óvissuþáttum, s.s. áhrif af losun fjármagnshafta, þróun mála á vinnumarkaði, viðgangur fiskistofna, efnahagsþróun í viðskiptalöndum o.fl. Í lögum um opinber fjármál er gert ráð fyrir að ef grundvallarforsendur fjármálastefnunnar bresta þá geti fjármála- og efnahagsráðherra lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar til breytingar á stefnunni, en skírskotun til varfærni sem eins þeirra grunnildri sem opinber stefnumörkun er reist á skv. lögum um opinber fjármál felur í sér að almennar forsendur eigi að geta raskast að nokkru marki án þess að endurskoða þurfi fjármálastefnuna eða efnahagslegri velferð sé teft í tvisýnu.