

Tillaga til þingsályktunar

um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. 10. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, að eftirfarandi breytingar verði gerðar á ályktun Alþingis um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022:

1. Í stað töflu um stefnumið í opinberum fjármálum fyrir árin 2018–2022 komi eftirfarandi tafla:

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	1,4	-0,4	-0,4	-0,3	0,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	1,2	0,0	0,0	0,1	0,4
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
óvissusvigrúm.....	-	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Skuldir*	33,8	30,0	29,0	28,0	27,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	27,5	23,4	22,6	21,7	20,9
þar af sveitarfélög, A-hluti	6,3	6,6	6,4	6,3	6,1
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	2,9	0,4	0,6	0,9	1,5
þar af hið opinbera, A-hluti	1,4	-0,4	-0,4	-0,3	0,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	1,5	0,8	1,0	1,2	1,5
Skuldir*	59,8	54,0	51,0	49,0	47,0
þar af hið opinbera, A-hluti	33,8	30,0	29,0	28,0	27,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	26,0	24,0	22,0	21,0	20,0

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

2. Liðir I og II orðist svo:
 - I. Afgangur verði á heildarjöfnuði hins opinbera tímabilið 2018–2022. Heildarjöfnuður verði að lágmarki -0,4% af VLF árin 2019 og 2020, -0,3% af VLF árið 2021 og í jafnvægi árið 2022, að meðtöldu óvissusvigrúmi sem nemur 0,4% af VLF, sbr. lið V.
 - II. Heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2019 og verði ekki hærri en 27% af VLF í árslok 2022.
3. Við bætast tveir nýir liðir, svohljóðandi:
 - IV. Árleg markmið um afkomu hins opinbera í töflu hér á undan eru lágmarksviðmið að viðbættu sérstöku svigrúmi, sbr. lið V. Reynist hagvöxtur verða talsvert meiri en endurskoðuð fjármálastefna miðast við, og tekjur hins opinbera aukast í sama mæli, er gert ráð fyrir því að heildarjöfnuður batni sem því nemur.
 - V. Tölusett markmið um afkomu hins opinbera í töflu hér á undan fela í varfærnissskyni í sér svigrúm sem getur numið allt að 0,4% af VLF árin 2019–2022 gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu hins opinbera sem sett verða í árlegum fjármálaáætlunum. Í því felst að markmiðum fjármálaáætlana verður ætlað að skila betri afkomu sem því nemur. Reynist hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerð lakari en nú er gert ráð fyrir er heimilt að ganga á þetta svigrúm til að aðlaga afkomu hins opinbera í sama mæli. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að stjórnvöld beiti viðeigandi ráðstöfunum, ef á þarf að halda, til að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði jafnan umfram svigrúmið sem markað er í fjármálastefnunni.

Greinargerð.

Umgjörð fjármálastefnu

Í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, er sú skylda lögð á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja fram á Alþingi fjármálastefnu í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er eftir að ný ríkisstjórn hefur verið mynduð. Með fjármálastefnunni eru tilgreind tölusett markmið um afkomu- og skuldaþróun opinberra aðila í heild, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þeirra, til a.m.k. fimm ára. Tilgangur stefnunnar er í fyrsta lagi að stuðla að sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma. Í annan stað ber nauðsyn til þess í hagstjórnarlegu tilliti að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna Seðlabankans stuðli samhliða að markmiði um jafnvægi í þjóðarþúskapnum. Samkvæmt lögnum er gert ráð fyrir að markmið sem sett eru fram í fjármálastefnu taki ekki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem lagði stefnuna fram nema grundvallarforsendur hennar bresti og þá að undangenginni þinglegri meðferð og að fengnu álitni sjálfstæðs fjármálaráðs. Þá skal fjármálastefna vera í samræmi við fjármálareglur laganna, bæði grunngildin fimm; *sjálfbærni*, *varfærni*, *stöðugleika*, *festu* og *gagnsæi*, og töluleg skilyrði um þróun afkomu og skulda. Framlagningu og afgreiðslu stefnunnar á Alþingi er ætlað að stuðla að markvissu eftirliti og aðkomu þingsins að stefnumörkun í opinberum fjármálum með tilstuðlan þess gagnsæis sem felst í þinglegri meðferð.

Lögin kveða einnig á um að ráðherra leggi fyrir Alþingi á hverju vori fjármálaáætlun sem skal uppfærð til fimm ára í senn. Fjármálaáætlun felur í sér nánari útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar þar sem settar eru fram pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda, m.a.

áform um tekjuöflun og skattaráðstafanir og uppbyggingu þjónustukerfa og innviða hins opinbera. Grundvallarskilyrði þessa fyrirkomulags á stjórn opinberra fjármála samkvæmt lögunum er að fjármálaáætlun skuli ávallt vera í samræmi við fjármálastefnu og fjármálareglurnar. Á sama hátt er áskilnaður um það í lögunum að árlegt fjárlagafrumvarp skuli vera byggt á gildandi fjármálaáætlun og þar með á markmiðum fjármálastefnunnar.

Gildandi fjármálastefna

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram fjármálastefnu sitjandi ríkisstjórnar fyrir árin 2018–2022 þann 14. desember 2017 og var hún samþykkt á Alþingi 22. mars 2018. Fjármálastefnan byggðist á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2017, sem fól í sér að efnahagsframvinda yrði áfram hagfelld og stöðug þannig að uppsafnaður hagvöxtur yrði um 14% út spátímabilið.

Með fjármálastefnunni var lögð áhersla á að tryggja hæfilegt jafnvægi milli gjalda og tekna hins opinbera samtímis því að skapa traustar forsendur til að efna áform og styðja við þau pólitísku markmið sem ríkisstjórnin setti fram í samstarfssáttmála sínum. Þannig var gert ráð fyrir að batnandi staða ríkissjóðs yrði nýtt til að styrkja innviði, bæði félagslega og hlutbundna, um leið og áhersla var lögð á að útgjaldastefnan tryggi velferðarþjónustu á breiðum grunni og stuðli að jöfnuði og samfélagslegri sátt. Þessum áherslum hefur verið fylgt eftir í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 sem Alþingi samþykkti í júní á síðasta ári og næstu fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 sem nú liggur fyrir Alþingi.

Í gildandi fjármálastefnu var sett það markmið að heildarafkoma hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga, yrði jákvæð sem næmi 1,4% af VLF á árinu 2018. Stefnan gerir síðan ráð fyrir áframhaldandi hóflegum og viðvarandi afgangi yfir allt tímabilið, sem lækki þó lítið eitt ár frá ári, og verði um 1% af VLF í lok tímabilsins. Það svarar til um 34 ma.kr. afgangi að meðaltali á ári eða ríflega 170 ma.kr. uppsafnað á gildistíma stefnunnar. Að teknu tilliti til neikvæðs fjármagnsjafnaðar fól stefnan í sér afgang á frumjöfnuði sem nam um 3% af VLF og miðaði því að all nokkru aðhaldsstigi gagnvart heildareftirspurn en þó heldur dvínandi yfir tímabilið.

Í fjármálastefnunni voru enn fremur sett markmið um að skuldir hins opinbera fari jafnt og þétt lækkandi, eða úr um 34% af VLF í árslok 2018 í 25% af VLF í árslok 2022. Skuldalækkunarferillinn fól í sér að þeim skilyrðum laga um opinber fjármál að heildarskuldir séu lægri en nemur 30% af VLF væru uppfyllt á árinu 2020. Þessi markmið byggðust í nokkrum mæli á áformuðum afkomuafgangi en ekki síður á því að til ríkissjóðs mundi falla talsvert fjárinntreymi af óreglulegum arðgreiðslum og söluverðmæti eignarhluta, auk þess sem skuldahlutfallið mundi lækka í takt við spár um ágætan vöxt í landsframleiðslunni.

Þessi stefnumörkun og tölulegu markmið fyrir tímabilið voru byggð á þeim opinberu hagtölum og þjóðhagsspám sem voru fyrir hendi á þeim tíma. Slík áætlanagerð er háð mörgum óvissuþáttum um efnahagsframvindu í framtíðinni og var vikið að því í greinargerð með þingsályktunartillögunni:

Þau áform sem felast í gerð fjármálastefnu byggjast á greiningu og spám um þróun hagstærða fimm ár fram í tímann. Óvissa um hagþróunina er eðli máls samkvæmt meiri því lengra sem þær ná inn í framtíðina. Reynslan sýnir að forsendur kunni að þróast með öðrum hætti en áætlað var. Þar af leiðandi verður að hafa þann fyrirvara á að veruleg röskun á slíkum forsendum kann að hafa áhrif á hvort unnt reynist að ná settum afkomumarkmiðum, einkanlega á seinni hluta áætlunarinnar. Enn fremur er rétt að geta þess að það fjárhagslíkan sem verið er að móta til að meta afkomu og áætlanir sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja yfir árabíl er enn í smíðum og að mat á grundvelli þess er næmt fyrir breytingum á forsendum.

Eins og nánar er fjallað um hér á eftir hafa slíkir óvissuþættir nú þróast til mun verri vegar en gert var ráð fyrir í hagspánni og lagst á eitt til þess að raska forsendum fjármálastefnunnar í svo verulegum mæli að viki stjórnvöld ekki í neinu frá fyrri markmiðum gæti það varla talist vera í samræmi við grunnildi laganna um varfærni og stöðugleika. Sú röskun sem orðin er á fyrri forsendum gefur fremur tilefni til þess að endurskoða markmiðin og stjórn opinberra fjármála og aðlaga stefnuna að breyttum efnahagslegum kringumstæðum. Sú aðlögun á fjármálastefnunni sem hér er lögð til kemur fram í tölugildum í töflu í upphafi þingsályktunarinnar og felur í sér að dregið verði allnokkuð úr áformuðum afgangi á heildarafkomu hins opinbera í samræmi við breyttar efnahagshorfur, einkum sökum samdráttar í ferðaþjónustu og loðnubrests. Nánar er vikið að tölulegum niðurstöðum áætlanagerðar sem þessi aðlögun stefnunar byggist á síðar í þessari greinargerð í kafla um endurskoðaðar horfur um afkomu- og skuldaþróun hins opinbera. Einnig er vísað til ítarlegri umfjöllunar í greinargerð með tillögum um breytingar á fyrirliggjandi fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 sem fram kemur í öðru þingskjali.

Aðlögun fjármálastefnu í ljósi fjármálareglna

Aðlögunin á fjármálastefnunni miðar einkum að því að framfylgja grunnildi um stöðugleika samkvæmt lögum um opinber fjármál. Í fyrsta lagi, hvað varðar þróun efnahagsmála, er ekki æskilegt að hið opinbera magni upp yfirstandandi samdráttaráhrif með því annað hvort að auka skattlagningu eða draga úr umsvifum til að vega að fullu upp rýrnun tekna frá því sem reiknað var með. Í öðru lagi, hvað varðar þróun opinberra fjármála, er veiking efnahagsforsendna fyrir áætlanagerðinni þó ekki það mikil að óhjákvæmilegt þyki að ganga í mikla uppstokkun og röskun á áformum um framvindu opinberrar starfsemi, s.s. framkvæmdir sem eru hafnar eða eru í bígerð eða t.d. uppbyggingu þjónustukerfa. Má auk þess telja að hvort tveggja feli einnig í sér grunnildið um festu í þeim skilningi að ekki sé vikið í miklum mæli eða með óvæntum hætti frá núverandi stjórnarstefnu um skattkerfið og ríkisreksturinn.

Á hinn bóginn sýna fyrirliggjandi áætlanir að endurskoðun fjármálastefnunnar ætti ekki að ganga gegn grunnildi um sjálfbærni opinberra fjármála, hvorki í brád né í lengd, a.m.k. að því gefnu að hagkerfið og hið opinbera verði ekki fyrir frekari óvæntum búisfjum og hagvöxtur taki við sér að nýju áður en langt um liður. Hér skiptir höfuðmáli að skuldastaða hins opinbera hefur lækkað talsvert hraðar en gengið var út frá í gildandi fjármálastefnu. Skuldahlutfallið er nú þegar fyrir neðan það hámark sem tiltekið er í lögum um opinber fjármál, 30% af VLF, og í aðlagðri stefnu er reiknað með að það geti lækkað áfram jafnt og þétt. Skýrist þetta einkum af því að lækkun skuldahlutfallsins hefur að stærstum hluta verið náð fram með ráðstöfun á óreglulegum arðgreiðslum og stöðugleikaframlögum frá slitabúum föllnu bankanna til niðurgreiðslu skulda ríkissjóðs, annars vegar, og hins vegar með vexti landsframleiðslunnar, en í mun minni mæli með afgangi á rekstri hins opinbera. Gangi hagþar og endurskoðuð fjármálaáætlun eftir, ásamt áformum um að losa um eignaraðild ríkisins að fjármálafyrirtækjum í nokkrum mæli, verður skuldastaða hins opinbera orðin mjög ákjósanleg í alþjóðlegum samanburði að fimm árum liðnum. Skuldastaðan sem slík verður þar með orðin veigamikill þáttur í sjálfbærni opinberra fjármála. Eftir sem áður mun stjórnvöld jafnan þurfa að leitast við að tryggja í hverri fimm ára fjármálastefnu á fætur annarri að tekjur hins opinbera, og sá efnahagsgrundvöllur sem þær eru reistar á, geti staðið undir öllum útgjaldaskuldbindingum til langrar framtíðar.

Sú endurskoðun fjármálastefnunnar sem hér er lögð er ekki það stórvægileg að hún fari í bága við eða raski tölusettum fjármálaeignum laga um opinber fjármál sem þar eru settar sem skilyrði fyrir bæði fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Hvorki ætti að koma til þess að afkoma

verði lakari en 2,5% af VLF á einu ári né að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil verði neikvæður. Hér er því ekki lagt til að vikið verði tímabundið frá fjármálareglum laga um opinber fjármál, þ.e. skilyrðum samkvæmt 7. gr. laganna, eins og ákvæði í 10. gr. laganna gerir ráð fyrir að geti þurft að grípa til við endurskoðun fjármálastefnu. Til þess að afkoman geti fylgt þessum markmiðum yfir tímabilið þarf hins vegar að grípa til afkomubætandi ráðstafana að nokkru marki, en gera verður grein fyrir þeim í fjármálaáætlun og frumvarpi til fjárlaga ár hvert. Að öðrum kosti kynni að reyna á reglu um fimm ára afkomujöfnuð. Hvað varðar skuldareglu laganna þá eru heildarskuldir þegar undir lögboðnu hámarki og er gert ráð fyrir að þær haldi áfram að lækka, eins og áður segir.

Viðmið laga fyrir endurskoðun fjármálastefnu

Framlagning fjármálastefnu leiðir til festu og fyrirsjáanleika um opinber fjármál sem skapar traustari forsendur fyrir allri áætlanagerð og ákvarðanatöku, þ.m.t. varðandi þörf fyrir breytingar á peningastefnunni á hverjum tíma. Engu að síður er gert ráð fyrir því í 10. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, að þær aðstæður kunni að skapast að óhjákvæmilegt verði að endurskoða stefnuna. Samkvæmt lagaákvæðinu á það við ef grundvallarforsendur gildandi stefnu breyta eða fyrir sjáanlegt er að þær muni breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvæðis eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum ráðum. Þær aðstæður sem einkum réttlæta eða eftir atvikum krefjast endurskoðunar fjármálastefnu geta t.d. verið alvarleg skakkaföll í atvinnustarfsemi, ófyrirséður tekjusatráttur í þjóðarvæðinu, náttúruhamfarir eða þjóðarvá. Lögin mæla fyrir um að við slíkar aðstæður skuli fjármála- og efnahagsráðherra hafa forgöngu um endurskoðun fjármálastefnu og leggja fram í því skyni á Alþingi tillögu til þingsályktunar um breytingar á stefnunni eins fljótt og kostur er. Ef til þess kemur er heimilt að víkja í allt að þrjú ár frá skilyrðum 7. gr. laganna, þ.e. frá svonefndum fjármálareglum. Þá gera lögin áskilnað um að fjármálaráð veiti Alþingi umsögn um slíka tillögu og hvort fullgilt tilefni teljist vera fyrir endurskoðun á gildandi fjármálastefnu og þá hvernig það samræmist grunnildum laganna.

Á hinn bóginn er í lögskýringum laganna einnig tiltekið með skýrum hætti að fjármálastefna verður ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd gildandi stefnu. Auðsætt er að væri það gert mundi það veikja til muna þá umgjörð og þann fjárhagsaga sem lögum um opinber fjármál er ætlað að festa í sessi. Þannig er ekki gert ráð fyrir að fjármálastefna geti komið til endurskoðunar sökum nýrra ákvarðana stjórnvalda um tekju- og útgjaldaráðstafanir fyrir hið opinbera, sem samrýmast ekki markmiðum hennar, eða vegna frávika í áætlanagerðinni sem ekki geta talist vera veruleg. Í skýringum við lögin er tiltekið í þessu sambandi að ef skilyrði fyrir endurskoðun fjármálastefnu eru ekki fyrir hendi er gert ráð fyrir því að ríkisstjórn setji fram aðgerðir í fjármálaáætlun til að tryggja að markmiðum fjármálastefnu verði náð.

Áherslur við endurskoðun fjármálastefnunnar

Í samræmi við þetta fyrirkomulag og skilyrði fyrir endurskoðun á fjármálastefnu sem lögin gera ráð fyrir er hér lagt til að stefnunni verði einungis breytt með hliðsjón af áhrifum af breyttum efnahagshorfum á áætlanir um opinber fjármál og aðlögun þeirra að breyttum aðstæðum með mótvægisráðstöfunum til að koma í veg fyrir að áhrifin verði það mikil að afkoman verði neikvæð. Auk þess er lagt til að tiltekið svigrúm til að mæta óvissu í reikniforsendum verði fellt inn í afkomumarkmiðin, eins og nánar er rakið síðar. Með öðrum orðum er hér ekki um það að ræða að stefnunni verði líka breytt til þess að gera kleift að teknar verði ákvarðanir sem raski settum markmiðum fyrir kjörtímabilið að öðru leyti, hvort sem væri með skattaráðstöfunum eða breyttum útgjaldaskuldbindingum. Endurskoðun stefnunnar

miðar þannig að því að aðhaldsstig opinberra fjármála slakni fremur en að það aukist með því móti að dregið verði úr afgangi á frumjöfnuði frá því sem gildandi stefna gerir ráð fyrir, eða sem nemur u.þ.b. 1% af VLF, en þó ekki að því marki að halli myndist á heildarjöfnuði sem framkalli lánsfjárbörf. Samhliða endurskoðun fjármálastefnunnar er gert ráð fyrir að lagðar verði til breytingar á fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 við umfjöllun hennar á Alþingi til þess að mæta þessum breytingum á forsendum fjármálaáætlunarinnar og til að varna því að afkoma hins opinbera fari í halla á tímabili stefnunnar. Með þessu móti verði tryggt að fjármálastefnan uppfylli töluleg skilyrði laga um opinber fjármál, þar með talið um að heildarafkoma hins opinbera verði jákvæð yfir gildistíma stefnunnar. Ennfremur að breytingarnar stuðli að stöðugleika í efnahagslífinu og að sjálfbærni opinberra fjármála verði viðhaldið til lengri tíma litið.

Samandregið tekur tillaga um endurskoðun fjármálastefnunnar mið af eftirfarandi áherslum:

- Aðhaldsstig opinberra fjármála auki ekki á samdrátt eða hjöðnun hagvaxtar umfram þá aðlögun sem hagkerfið er að ganga í gegnum.
- Gerðar verði viðeigandi afkomubætandi ráðstafanir til að varna því að halli myndist á starfsemi hins opinbera.
- Aðlögun stefnunnar verði ekki það veigamikil að víkja þurfi tímabundið frá tölusetnum fjármálareglum laga um opinber fjármál.
- Felldur verði inn í endurskoðaða fjármálastefnu nokkurt svigrúm fyrir lakari framvindu í efnahagsforsendum en áætlunargerðin er reist á, sem ekki verði gengið á af öðrum ástæðum.
- Felldur verði inn í stefnuna ásetningur um að ef efnahagsframvindan verður hagfelldari en nú er spáð verði afgangur á afkomu aukinn í samræmi við auknar tekjur af meiri hagvexti.

Svigrúm fyrir frávik í fjármálastefnu

Samkvæmt 8. gr. laga um opinber fjármál og skýringar við þá grein ber stjórnvöldum að byggja hagrænar forsendur fjármálastefnu á opinberri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Í samræmi við það var í gildandi fjármálastefnu, sem lögð var fram í desember 2017, gengið út frá þáverandi spá um áframhaldandi góðan hagvöxt fyrir allt spátímabilið og þar með að tekjur hins opinbera héldu áfram að vaxa í áþekktum takti. Mörkuð var stefna um að lækka áfram heildarskuldir hins opinbera jafnt og þétt, meðal annars fyrir tilstilli óreglulegs fjárinnstreymis, samhliða því að skila allnokkrum afgangi á heildarjöfnuði, eða u.þ.b. 1% af VLF á hverju ári tímabilsins. Að teknu tilliti til neikvæðs fjármagnsjafnaðar fól þessi stefna í sér áform um mun meiri afgang á frumjöfnuði, eða sem nam liðlega 3% af VLF. Þannig yrði aðhaldsstig opinberra fjármála áfram töluvert en afgangur á þennan mælikvarða, sem oft er notaður við mat á aðhaldsstigi, hefur verið meiri hér á landi en í nokkru ríkja Evrópusambandsins undanfarin ár. Það endurspeglar kröftugan hagvöxt sem verið hefur á Íslandi.

Við útfærslu stefnunnar í árlegri fjármálaáætlun hafa stjórnvöld farið þá leið að útgjöld fylgja tekjuþróuninni fast eftir. Á fyrstu tveimur starfsárum sínum hefur ríkisstjórnin aukið mjög myndarlega framlög til uppbyggingar á málaflokkum og til framkvæmda samhliða því að draga nokkuð úr skattbyrði. Annars vegar var litið til þess að láta fyrri skattahækkningar ganga í nokkrum mæli til baka og hins vegar að mikil þörf hafi verið fyrir enduruppbyggingu opinberrar starfsemi og innviða eftir samdrátt í kjölfar hrún bankakerfisins haustið 2008. Þá

hefur lækkun skuldahlutfallsins gengið hraðar en fjármálastefnan gerði ráð fyrir. Það hefur leitt til minnkandi vaxtakostnaðar og aukið möguleika hins opinbera á að auka útgjöld til brýnna verkefna. Afleiðing þessa hefur þó verið að afgangur hvers árs hefur verið lítið umfram lágmarkskröfur markmiða fjármálastefnunnar. Eins og vikið er að í greinargerð með fyrirbyggjandi fjármálaáætlun 2020–2024 kynni að hafa verið æskilegra að fjármálastefnan hefði gert ráð fyrir ennþá meiri afgangi á afkomu hins opinbera á uppsveifluárum til þess að veita þenslunni meira viðnám og auka möguleika á skarpari viðspyrnu við kólnun hagkerfisins. Fram hafa komið ábendingar um þetta frá ýmsum aðilum, m.a. fjármálaráði, og þar með að fjármálaáætlanir hafi veitt hagstjórninni of lítið svigrúm gagnvart lágmarksmarkmiðum fjármálastefnunnar.

Þetta má til sanns vegar færa en þó verður að líta til þess að stjórnvöldum er nokkur vandi á höndum við að halda útgjaldavexti hægfara þegar hagspár eru hagfelldar til margra ára og engin sérstök teikn á lofti um viðsnúning. Eftir sem áður er ljóst að gildandi fjármálastefna hefur byggst á því að góður gangur yrði áfram í hagvexti, að efnahagsstarfsemin yrði ekki fyrir ággjöf og að afar þröngt svigrúm hefur verið skilið eftir fyrir frávik frá þessum forsendum. Nú, þegar þessar forsendur hafa raskast mjög, virðist ástæða til að draga þann lærdóm af reynslunni að treysta þurfi umgjörðina á fyrirkomulagi stefnumörkunar og áætlanagerðar um opinberu fjármálin með því að byggja meira svigrúm inn í fjármálastefnuna, sem fari helst vaxandi eftir því sem líður á hana og óvissan verður meiri. Slíkt svigrúm þyrfti ekki nauðsynlega að vera lögfest heldur gæti fremur verið afmarkað að undangenginni pólitískri umfjöllun hvað varðar stærðargráðu og þær forsendur sem þyrftu að vera fyrir hendi í þeim undantekningartilvikum þegar gilt tilefni teldist vera til að nýta svigrúmið. Með öðrum orðum kæmi svigrúmið fram með gagnsæjum hætti í fjármálastefnu hvernar ríkisstjórnar. Við undirbúning þessarar tillögu um endurskoðun fjármálastefnunnar hefur komið til umræðu að fella mætti svigrúmið inn í útgjaldabak í stefnunni, líkt og tíðkast hefur t.d. í Svíþjóð, en einnig að svigrúmið væri innifalið í afkomumarkmiðum stefnunnar sem hlutfall af landsframleiðslu. Æskilegt þykir að um þetta skapist venja sem hefði sem breiðastan stuðning í þinginu.

Hér er lagt til, eins og tilgreint er í lið V í tölulið 3 í þessari tillögu að þingsályktun, að markmið um afkomu hins opinbera í fjármálastefnunni feli í sér fyrirfram ákvarðað svigrúm sem nemi 0,4% af VLF árin 2019–2022 gagnvart þeim markmiðum sem sett verða í árlegum fjármálaáætlunum. Í því felst ásetningur og skuldbinding stjórnvalda um að markmið í árlegum fjármálaáætlunum verði að skila betri afkomu en í stefnunni sem þessu nemur. Verði hins vegar forsendur fyrir hagspá og áætlanagerð í reynd lakari en nú er gert ráð fyrir geta stjórnvöld nýtt þetta svigrúm til að aðlaga afkomu hins opinbera í sama mæli. Þetta skilgreinda svigrúm í stefnunni er einvörðungu ætlað í þessu skyni. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að stjórnvöld beiti viðeigandi ráðstöfunum, ef á þarf að halda, til að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði jafnan umfram svigrúmið sem markað er í fjármálastefnunni. Tilgangurinn með þessu nýja fyrirkomulagi í afkomumarkmiðum stefnunnar er að stjórnvöld hafi aðeins meiri sveigjanleika til að aðlaga áætlanir að lakari efnahagsframvindu en reiknað var með við samþykkt fjármálastefnu. Þar sem einnig má að gera ráð fyrir að stjórnvöld verði yfirleitt í aðstöðu til að grípa til afkomubætandi ráðstafana að einhverju marki ætti með þessu móti að vera betur kleift að framfylgja fjármálastefnu yfir áætlunartímabilið þótt frávik verði frá efnahagsspánni án þess að leggja þurfi til endurskoðun á henni. Eftir sem áður er ljóst að slíkum sveigjanleika eru takmörk sett. Áföll geta verið af þeirri stærðargráðu að forsendur bresta þannig að óhjákvæmilegt reynist að taka fjármálastefnu til endurskoðunar, eins og lögin gera ráð fyrir.

Á hinn bóginn er í tillögunni einnig gert ráð fyrir gagnsæri skipan mála í fjármálastefnunni gagnvart frávikum sem kynnu að leiða af því að efnahagsframvindan verði talsvert hagfelldari en samkvæmt núverandi forsendum. Eins og tilgreint er í lið IV í tölulið 3 í þessari

Þingsályktunartillögu er í því tilviki gert ráð fyrir að auknar tekjur hins opinbera sem kynnu að leiða af því gangi til þess að auka afgang á afkomunni. Þannig verði það yfirlýst stefna fyrirfram að hið opinbera skili auknum afgangi ef hagvöxtur verður meiri en reiknað er með, fremur en að það slakni á aðhaldstiginu. Við þær aðstæður ætti útgjaldaþróun málaflokka hins vegar að geta haldist óbreytt í þeirri mynd sem dregin hefur verið upp í fjármálaáætlunum ríkisstjórnarinnar. Endurskoðun fjármálastefnunnar miðast við efnahagsspá þar sem hagkerfið aðlagast í átt að jafnvægisástandi og hóflegum hagvexti. Aukist tekjur vegna hagvaxtar umfram það væru þær byggðar á aukinni framleiðsluspennu sem hagstjórnin ætti að bregðast við með meiri afgangi á afkomu hins opinbera í þágu sveiflujöfnunar.

Breytt fyrirkomulag með þessum hætti er til þess fallið að gefa grunnildum um stöðugleika, varfærni og gagnsæi aukið vægi í stefnumörkun um opinber fjármál.

Breyttar efnahagshorfur

Hagþróun ársins og næstu missera verður með allt öðrum hætti en spáð var við samþykkt nügildandi fjármálastefnu. Samkvæmt maíspá Hagstofunnar mun hagkerfið dragast saman um 0,2% árið 2019. Þetta er frávik um hátt í 3 prósentustig í hagvexti frá spám sem lágu til grundvallar gildandi fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum ársins 2019. Að undanskildum árunum eftir hrun bankakerfisins haustið 2008 yrði þetta í fyrsta skipti frá árinu 1992 sem hagvöxtur er neikvæður.

Þrátt fyrir samdrátt í ár er útlit fyrir að spennan sem verið hefur í hagkerfinu leiti nærri jafnvægi þrátt fyrir nokkra aukningu atvinnuleysis ef hagspáin gengur eftir. Veruleg óvissa ríkir þó ávallt um mat á nýtingu framleiðsluþáttanna, ekki síst við viðsnúning í hagkerfinu líkt og nú er að eiga sér stað. Árlegur hagvöxtur á árunum 2020–2024 verður samkvæmt spánni nálægt langtímaleitnivexti, eða í kringum 2,5%. Í horfunum til næstu ára felst í megindráttum tvennt:

- 1) Hagkerfið vinnur ekki upp framleiðslutap ársins 2019. Sá halli sem myndast að öðru óbreyttu á rekstri hins opinbera mun því aðeins snúast í afgang vegna aðgerða stjórnvalda, aukinnar spennu í hagkerfinu eða ef framleiðslugeta þess vex.
- 2) Breytileiki hagvaxtar verður mun minni en þekkt hefur hingað til og minni en meðal OECD-ríkja, sem væri í ósamræmi við fyrri reynslu. Lítil breytileiki í hagspánni endurspeglar fyrst og fremst óvissu um efnahagsframvindu til lengri tíma sem birtist í framreikningi frekar en hefðbundinni spá þegar líður á spátímamann. Spáin felur í sér einhvers konar besta mat á líklegri þróun hagkerfisins miðað við fyrirliggjandi upplýsingar en með hliðsjón af sögulegri reynslu má gera ráð fyrir að jafnvel veruleg frávik, jákvæð eða neikvæð, raungerist á spátímabilinu og geri það að verkum að efnahagsframvinda verði önnur en spáin gerir ráð fyrir.

Til skemmri tíma litið hafa raungerst helstu óvissuþættirnir sem fjallað var ítarlega um í vor í tillögu að fjármálaáætlun 2019–2024, bæði hvað varðar útflutningsgreinar og vinnumarkað. Dregur það úr óvissu af þeim sökum næstu misserin. Stærstu frávikin frá þeirri hagþróun sem lá til grundvallar nügildandi fjármálastefnu leiða af mun minni útflutningi vegna gjaldþrots WOW air annars vegar og aflabresti í loðnu hins vegar:

1. Í nýrri hagspá er gert ráð fyrir um 11% fækkun ferðamanna árið 2019, einkum vegna gjaldþrots WOW air, en að neysla þeirra í krónum aukist vegna lækkunar gengisins árið 2018. Enn ríkir mikil óvissa um þróunina. Spá Hagstofunnar frá febrúar 2019 hafði þegar tekið mið af nokkrum samdrætti í framboði flugsæta sem þá hafði komið fram. Af þeim sökum var spáð 1,7% hagvexti árið 2019 í stað um 2,5% áður.

Við gjaldþrot WOW dró enn úr framboði flugsæta, þrátt fyrir aukið framboð annarra flugfélaga. Frekari áhrif til lækkunar á hagvaxtarspánni frá febrúar samsvara um 1 prósentustigi.

2. Alger aflabrestur í loðnu leiðir til um 18 ma.kr. minni útflutnings en árið 2018. Áhrifin eru til lækkunar landsframleiðslu um 0,6 prósentustig en 0,4 prósentustig ef horft er til þeirrar hagspár sem birt var í febrúar.

Minni innflutningur, bæði vegna minni innfluttra aðfanga í framangreindum atvinnuvegum og vegna minni innlendirar eftirspurnar, dempar áhrif útflutningssamdráttar á hagvöxt. Spáð er 2,4% vexti einkaneyslu í ár sem er nokkuð minni vöxtur en spáð var í febrúar og í spánni sem liggur til grundvallar gildandi fjármálastefnu. Breytingin leiðir af minni launahækkunum og meira atvinnuleysi en áður var gert ráð fyrir. Á móti vegur að fyrirhugaðar breytingar á tekjuskattskerfinu stuðla að meiri einkaneyslu en ella sem nemur 0,2 prósentustigum árið 2020 og 0,4 prósentustigum árið 2021. Atvinnuvegafjárfesting dregst saman um 2% án áhrifa af flugvélum, stóriðju og afhendingu Hvalfjarðarganga til ríkisins í fyrri. Gert er ráð fyrir 16,2% vexti íbúðafjárfestingar á þessu ári og 9% á því næsta. Opinber fjárfesting vex um 6% í ár, leiðrétt fyrir tilfærslu Hvalfjarðarganga. Hlutfall fjárfestingar í landsframleiðslu verður því nærri meðaltali undanfarinna 20 ára samkvæmt spánni.

Gert er ráð fyrir að skráð atvinnuleysi verði að meðaltali 3,7% árið 2019, sem er 1,2 prósentustigum hærra en í spánni sem lá til grundvallar gildandi fjármálastefnu. Atvinnuleysi er nú 3,7% og hefur hækkað um 1,4 prósentustig frá sama tíma 2018. Þá er í spánni gert ráð fyrir 3,4% verðbólgu í ár og 3,2% verðbólgu árið 2020 en spáin sem lá til grundvallar gildandi fjármálastefnu gerði ráð fyrir 2,9% verðbólgu bæði árin. Hagstofan spáir þó lægri verðbólgu nú en í febrúar, sem að öðru óbreyttu leiðir til lægri stýrivaxta en ella.

Nýbirt spá Seðlabankans er ívið svartsýnni en spá Hagstofunnar og gerir ráð fyrir 0,4% samdrætti landsframleiðslu. Þá gerir Seðlabankinn ráð fyrir 2,4% vexti árið 2020 í stað 2,6% hjá Hagstofu. Spá Seðlabankans er ögn svartsýnni á útlutta ferðapjónustu, einkaneyslu og atvinnuleysi en spá Hagstofunnar, auk þess sem reiknað er með töluvert meira aðhaldi ríkisfjármála en Hagstofan gerir og stefnt er að í tillögu um endurskoðaða fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Breytt stefna í opinberum fjármálum sem tekur mið af aðstæðum í efnahagslífinu felur í sér að búast má við minni samdrætti landsframleiðslu að öðru óbreyttu en fram kemur í spá bankans.

Þjóðhagsspá Hagstofunnar, sem fjármálastefna hins opinbera byggist á, og spá Seðlabankans ganga út frá ákveðnum forsendum um þróun ytri þátta, s.s. um efnahagshorfur í viðskiptalöndum og framvindu í sjávarútvegi og ferðapjónustu. Þessar forsendur gætu hnikast til yfir tíma og því hefur bæði fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabankinn framkvæmt fráviksgreiningar sem leitast við að svara því hvaða áhrif breytingar í tilteknum forsendum gætu haft á framvindu efnahagsmála. Í fráviksgreiningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins er gert ráð fyrir meiri fækkun ferðamanna árið 2019, þ.e. 14% í stað 11% í grunnspá, og engum vexti í fjölda ferðamanna árið 2020, auk þess sem gert er ráð fyrir að aftur verði engin loðna veidd árið 2020. Hafa ber í huga að um forsendur er að ræða en ekki spá um fjölda ferðamanna eða loðnuveiði.

Niðurstöðurnar benda til þess að ef forsendurnar raungerast gæti landsframleiðslan reynst 0,3% lægri í ár en ella og 1,1% lægri árið 2020, að öðru óbreyttu. Þannig gæti landsframleiðslan dregist saman um 0,5% í ár og vaxið um 1,8% á því næsta, samanborið við 0,2% samdrátt í ár og 2,6% vöxt á því næsta í spá Hagstofunnar. Miðað við söguleg tengsl hagvaxtar og afkomu hins opinbera má reikna með að afkoman gæti versnað um 0,2% af VLF í ár og 0,6% af VLF á því næsta ef forsendur fráviksgreiningarinnar raungerast.

Í Peningamálum 2019/2 birtir Seðlabankinn tvær fráviksgreiningar. Önnur þeirra snýr að ferðapjónustu og svipar til greiningar fjármála- og efnahagsráðuneytisins enda eru niðurstöður þeirra í aðalatriðum áþekkar. Hin sýnir áhrif af útgöngu Breta úr Evrópusambandinu án samnings síðar á þessu ári. Niðurstöður greininga Seðlabankans verða ekki tíundaðar sérstaklega hér heldur eru þær nefndar til áminningar um að óvænt framvinda ytri þátta getur leitt til annarrar niðurstöðu en birtist í grunnspám Hagstofu og Seðlabankans. Mikilvægt er því að samspil fjármálastefnu og fjármálaáætlunar sé með þeim hætti að skapað sé svigrúm fyrir ríkisfjármálastefnuna að bregðast við með viðeigandi hætti ef efnahagsframvindan reynist önnur en meginspá Hagstofunnar ráðgerir.

Viðeigandi viðbragð fjármálastefnu hins opinbera

Illmögulegt er að sjá fyrir rekstrarstöðvun stórra fyrirtækja og áhrif þeirra á ríkisfjármálin með löngum fyrirvara, ekki síst þar sem eðli og tímasetning rekstrarstöðvunarinnar geta skipt máli. Þannig getur rekstrarstöðvun stórs fyrirtækis haft ólík áhrif á opinber fjármál eftir því hvort hún á sér stað skyndilega eða ef umfang rekstursins dregst hægt og bitandi saman. Í tilviki flugfélaga getur tímasetning rekstrarstöðvunar innan ársins ráðið því að hve miklu leyti önnur flugfélög geta fyllt í það skarð sem myndast til skamms tíma.

Örsök þess samdráttar sem er að birtast í uppfærðri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands verður ekki rakin til ákvarðana sem teknar hafa verið á vettvangi opinberra fjármála. Fjármál hins opinbera geta hins vegar haft markverð áhrif á það hversu mikil og langvinn niðursveiflan í kjölfar hans verður. Samdrátturinn er þess eðlis og af þeirri stærðargráðu að örðugt er að bregðast við, sér í lagi til skamms tíma, með verulegum tekju- og útgjaldaráðstöfunum til að bæta afkomu hins opinbera. Við núverandi efnahagsaðstæður mundu slíkar ráðstafanir til að tryggja að afkoma ríkissjóðs samræmist núgildandi fjármálastefnu fela í sér talsverða aukningu í aðhaldsstigi opinberra fjármála. Telja verður að slíkar ráðstafanir væru óskynsamlegar og gengju gegn grunngildi laga um opinber fjármál um stöðugleika, sem felst m.a. í því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Þannig gætu slíkar ráðstafanir, til að fylgja eftir í einu og öllu markmiðum gildandi fjármálastefnu, valdið enn frekari samdrætti í hagkerfinu frekar en að stuðla að stöðugleika.

Nú, þegar efnahagshorfur til skamms tíma hafa versnað til muna þar sem áhættuþættir á framboðshlið hagkerfisins hafa raungerst, án þess að útlit fyrir næstu ár hafi raskast að marki, standa stjórnvöld frammi fyrir tveimur megináskorunum varðandi fjármálastefnuna. Annars vegar að bregðast með skynsamlegum hætti við breyttum efnahagshorfum til skamms tíma og hins vegar að stuðla að efnahagslegum stöðugleika og sjálfbærum vexti hagkerfisins til meðallangs tíma.

Til skemmri tíma er í það minnsta skynsamlegt að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum á tekju- og gjaldahlið að gegna sínu hlutverki við að milda niðursveifluna. Áhrifum búsisfjanna á fjármál hins opinbera er þannig dreift yfir tíma í stað þess að opinber fjármál séu aðlöguð að lægri framleiðslugetu í einu vettvangi. Með þeim hætti getur fjármálastefnan dregið úr þeim aðlögunarkostnaði sem þjóðarbúið verður fyrir vegna framboðsskellsins og stuðlað að aukinni efnahagslegri velferð.

Talið er að áhrif breyttra efnahagsaðstæðna, að óbreyttu, ef engar mótvægisráðstafanir verða gerðar, geti leitt til þess að afkoma ríkissjóðs versni um sem nemur 35 ma.kr. árin 2019 og 2020. Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður ríkissjóðs þyrfti því að hækka um u.þ.b. 1% af framleiðslugetu í ár og haldast síðan óbreyttur á því næsta miðað við gildandi fjármálaáætlun ef markmið fjármálastefnunnar ættu að nást. Öbreytt fjármálastefna mundi því fela í sér talsvert hert aðhald ríkisfjármála árin 2019 og 2020 á viðkvæmum tíma í hagsveiflunni. Það að uppfylla markmið gildandi fjármálastefnu við núverandi efnahagsaðstæður mundi því leiða til markverðra breytinga á efnahagslegum áhrifum fjármálastefnu hins opinbera. Sú breyting

á afkomumarkmiði hins opinbera sem lögð er til í þessari þingsályktunartillögu mun hins vegar að öðru óbreyttu leiða til þess að lítilsháttar slaki felist í aðhaldsstiginu bæði árin líkt og er raunin í gildandi fjármálastefnu.

Stærð og eðli framboðsskellsins sem hagkerfið stendur frammi fyrir gerir það að verkum að ekki er talið tilefni til að gripa til sérstakra ráðstafana til að örva hagkerfið umfram það sem leiðir af sjálfvirkum sveiflujöfnurum. Rauntímamat á þörf fyrir slökun í aðhaldi fjármálastefnu er háð verulegri óvissu og aukin opinber fjárfesting er almennt best til þess fallin að styðja við vöxt efnahagssumsvifa, en áhrif hennar eru mest til miðlungslangs tíma og erfitt að tímasetja slíkar aðgerðir með einhverri vissu. Við þær aðstæður sem nú eru uppi, þar sem slakinn í hagkerfinu virðist lítill og ólíklegt að langvarandi efnahagssamdráttur sé framundan, er mikilvægt að stefnan í opinberum fjármálum dragi ekki úr möguleikum peningastefnunnar til að bregðast við.

Til millilangs tíma er mikilvægt að halda áfram að byggja upp viðnámsþrótt hagkerfisins gagnvart sveiflum með uppbyggingu eigna ásamt því að leggja áherslu á arðbærar og skynsamlegar opinberar fjárfestingar til að auka framleiðslugetu þjóðarbúsins til frambúðar innan ramma grunngilda og fjármálareglna laga um opinber fjármál. Í því skyni þarf að huga að því að opinber fjármál séu sjálfbær, ekki sist í ljósi áskorana sem leiða af fyrirsjáanlegri öldrun þjóðarinnar, og hins vegar að þau stuðli að aukinni framleiðni með áherslu á fjárfestingar í samfélagslegum og eiginlegum innviðum. Í þessu ljósi er einnig mikilvægt að huga að því að lág skuldastaða hins opinbera skiptir höfuðmáli fyrir viðnámsþrótt hagkerfisins og að afgangur af rekstri hins opinbera stuðlar að þjóðhagslegum sparnaði sem styður við efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

Verulegur tekjuafgangur í núgildandi stefnu á grundvelli hagstæðari efnahagsþróunar og lág skuldastaða hins opinbera eru forsendur þess að hægt er að beita slíkri sveiflujafnandi hagstjórn án þess að sjálfbærni, festu eða varfærni í opinberum fjármálum sé ógnað.

Endurskoðaðar horfur um afkomu- og skuldaþróun hins opinbera

Í tillögu að fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024, sem lögð var fram á Alþingi í mars sl., eru sett fram markmið um afkomu og efnahag hins opinbera í heild til næstu fimm ára sem og nánari þróun tekna og gjalda ríkissjóðs og sveitarfélaga. Áætlunin byggist á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í febrúar og eru markmið áætlunarinnar í samræmi við gildandi fjármálastefnu. Í ljósi breyttra efnahagsaðstæðna frá því að sú áætlun var lögð fram hafa afkomuhorfur hins opinbera til næstu fimm ára nú verið endurmetnar út frá nýrri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, auk annarra nýrra upplýsinga um uppgjör ársins 2018 og þróun fyrstu mánaða yfirstandandi árs. Niðurstöður endurmatsins, sem lagt er til grundvallar þessari tillögu um endurskoðun á fjármálastefnunni, gefa til kynna talsverða lækkun á afkomu hins opinbera frá því sem áður var áætlað og er umfangið af þeirri stærðargráðu að ef ekki væri gripið til ráðstafana væru horfur á því að afkoma hins opinbera færi í halla á komandi árum. Það kynni að leiða til óvissu um að afkomureglan um jákvæða heildarafkomu á fimm ára tímabilinu yrði virt og drægi að óbreyttu úr sjálfbærni opinberra fjármála.

Endurmat á afkomuhorfum hins opinbera að óbreyttu grundvallast á þremur þáttum:

Í fyrsta lagi felur endurmetin tekjuáætlun í sér umtalsverða lækkun skatttekna hins opinbera í ljósi breyttra efnahagsaðstæðna en um tvo þriðju hluta samdráttarins í afkomu hins opinbera má rekja til tekjulækkunar. Þessi áhrif eru ívið meiri á afkomu ríkissjóðs en sveitarfélaga. Þegar horft er til næstu ára þá gerir áætlunin ráð fyrir að fyrrgreind tekjulækkun verði varanleg í þeim skilningi að tekjur hins opinbera muni þróast með hagkerfinu út frá nýjum og lægri grunni.

Í öðru lagi hefur verið lagt mat á útgjaldaáhrif hagrænna breytinga. Þar vega þyngst áhrif breyttrar áætlunar um þróun atvinnuleysis á útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs og mat á

útgjaldaáhrifum áfalla í ferðþjónustu á stöðu Ábyrgðasjóðs launa en þessi útgjöld lenda alfarið hjá ríkissjóði.

Í þriðja lagi hefur verið lagt sérstakt mat á áhrif breytinga, m.a. vegna aðgerða ríkistjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga, sem eru umfram þær forsendur sem lágu fyrir í fjármálaáætlun sem lögð var fram í mars sl. Að teknu tilliti til fyrrgreindra atriða má sjá endurmetna afkomuþróun hins opinbera, að óbreyttu miðað við að engar mótvægisráðstafanir verði gerðar, í samanburði við fjármálaáætlun í töflu hér fyrir neðan.

Endurmetnar afkomuhorfur hins opinbera, breytingar frá tillögu að fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024.

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
I. Hið opinbera						
Heildartekjur	-33	-34	-31	-27	-28	-28
Heildargjöld	9	6	10	18	14	18
Heildarafkoma	-41	-40	-41	-46	-42	-45
% af VLF	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3	-1,2	-1,2
II. A-hluti ríkissjóðs						
Heildartekjur	-27	-28	-29	-27	-27	-28
Heildargjöld	9	6	8	13	9	11
Heildarafkoma	-35	-35	-36	-40	-36	-38
% af VLF	-1,2	-1,1	-1,1	-1,2	-1,0	-1,0
III. A-hluti sveitarfélaga						
Heildartekjur	-6	-7	-3	0	-1	0
Heildargjöld	0	-1	2	5	5	7
Heildarafkoma	-6	-5	-5	-5	-6	-7
% af VLF	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

Endurmetnar afkomuhorfur hins opinbera gera ráð fyrir að afkoma hins opinbera versni að óbreyttu um 40 til 46 ma.kr. á ári en slík breyting hefði í för með sér að afkoman færi frá því að vera jákvæð á bilinu 1 til 1,3% af VLF, eins og gert er ráð fyrir í núverandi fjármálaáætlun, yfir í það að vera neikvæð á bilinu 0 til 0,3% af VLF. Ljóst er að neikvæð afkoma á þessu bili mundi ekki samræmast vel grunngildum laga um opinber fjármál um stöðugleika, varfærni og sjálfbærni og mundi einnig tefla í tvísýnu þeirri fjármálareglu laganna að heildarafkoma skuli vera jákvæð á hverju fimm ára tímabili.

Þingsályktunartillaga um breytingu á gildandi fjármálastefnu sem hér er til umfjöllunar tekur mið af aðlöguðum afkomumarkmiðum ríkis og sveitarfélaga í endurskoðaðri fjármálaáætlun sem útlistuð eru nánar hér fyrir neðan. Því til viðbótar felur endurskoðuð fjármálastefna hins opinbera í sér svigrúm sem nemur 0,4% af VLF í varfærnissskyni, sbr. nýjan lið V.

A-hluti ríkissjóðs

Þrátt fyrir þá lækkun á afkomumarkmiðum sem lagt er til að verði gerð í endurskoðaðri fjármálastefnu gefa endurmetnar horfur til kynna að nauðsynlegt muni reynast að grípa til

ráðstafana til þess að bæta afkomu ríkissjóðs. Að öðru óbreyttu er gert ráð fyrir að umfang slíkra ráðstafana geti numið frá um 7 ma.kr. á næsta ári til 25 ma.kr. að þremur árum liðnum eða sem nemur 0,8 til 2,6% af heildargjöldum. Þannig endurspeglir afkomumarkmið endurskoðaðrar fjármálaáætlunar lægri afkomu í ljósi breyttra efnahagshorfa en jafnframt það stefnumið stjórnvalda að rekstur ríkissjóðs fari ekki í halla við núverandi aðstæður. Í meðfylgjandi töflu má sjá afkomumarkmið A-hluta ríkissjóðs fyrir og eftir breytingu á fjármálaáætlun. Gert er ráð fyrir að afkomumarkmið A-hluta ríkissjóðs lækki um 0,7% af VLF að jafnaði frá fyrri fjármálaáætlun á tímabili stefnunnar.

Afkomumarkmið A-hluta ríkissjóðs, % af VLF.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tillaga að fjármálaáætlun 2020-2024 ¹	1,2	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Endurskoðuð tillaga að fjármálaáætlun 2020-2024 ..	0,0	0,0	0,1	0,4	0,4	0,5
Breyting	-1,2	-0,9	-0,7	-0,4	-0,5	-0,4

¹ lögð fram í mars 2019

A-hluti sveitarfélaga

Hvað varðar endurmetnar afkomuhorfur sveitarfélaga þá er ekki talin þörf á sérstökum ráðstöfunum til þess að færa afkomu þeirra í takt við endurskoðaða fjármálastefnu. Þannig mætti segja að endurskoðuð fjármálastefna skapi svigrúm til þess að afkoma sveitarfélaga geti sveiflast með breyttu efnahagslegu landslagi, m.a. með því móti að kostnaðarhækkningar vegna kjarasamninga verði nokkru meiri en hjá ríkinu. Gert er ráð fyrir því að afkomumarkmið sveitarfélaga í endurskoðaðri fjármálaáætlun lækki um 0,2% af VLF og verði 0,0% af VLF á ári á tímabilinu.

Afkomumarkmið hins opinbera í endurskoðaðri fjármálastefnu

Endurskoðuð fjármálastefna hins opinbera árin 2018 til 2022 tekur mið af ofangreindum breytingum á fjármálaáætlun ríkis og sveitarfélaga að viðbættu óvissusvigrúmi sem nemur 0,4% af VLF, eins og nánar er rakið í kafla um svigrúm fyrir frávik í fjármálastefnu framar í greinargerðinni. Afkomumarkmiðin í fjármálastefnunni verði þannig 0,4% af VLF lægri en endurskoðuð fjármálaáætlun til samræmis við nýjan lið V í þessari þingsályktunartillögu. Samspil þessara þátta má sjá í töflu hér að neðan.

Fjármálastefna, endurskoðuð afkomumarkmið hins opinbera, % af VLF.

	2018	2019	2020	2021	2022
Endurskoðuð tillaga að fjármálaáætlun 2020-2024	1,4	0,0	0,0	0,1	0,4
Óvissusvigrúm	-	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Endurskoðuð fjármálastefna 2018-2022	1,4	-0,4	-0,4	-0,3	0,0

Í töflu hér fyrir neðan má svo sjá breytingu á afkomumarkmiði hins opinbera frá fyrri fjármálastefnu.

Fjármálastefna, breyting frá fyrra afkomumarkmiði hins opinbera, % af VLF.

	2018	2019	2020	2021	2022
Fjármálastefna 2018-2022 ¹	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
Endurskoðuð fjármálastefna 2018-2022	1,4	-0,4	-0,4	-0,3	0,0
Breyting	0,0	-1,6	-1,5	-1,3	-1,0

¹ lögð fram í desember 2017 og samþykkt í mars 2018

Opinber fyrirtæki

Áætlanir um fjármál fyrirtækja hins opinbera í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024, sem lögð var fram í mars sl., benda til þess að árleg heildarafkoma fyrirtækjanna muni ekki ná stefnumiði um afkomu þeirra í gildandi fjármálastefnu.

Í fjármálaáætluninni kemur einnig fram að áætlanagerð um afkomu opinberra fyrirtækja tekur mið af fjárhagsáætlunum stærstu fyrirtækjanna, fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og ársreikningum. Þar kemur einnig fram að heildstæð áætlanagerð fyrir fyrirtæki hins opinbera er enn í þróun í samvinnu við fyrirtækin og var því hafður fyrirvari varðandi talnagögnin þar sem enn er töluverð vinna eftir við að útfæra nánari og betri árlega greiningu á umsvifum í starfsemi opinberra fyrirtækja fimm ár fram í tímann.

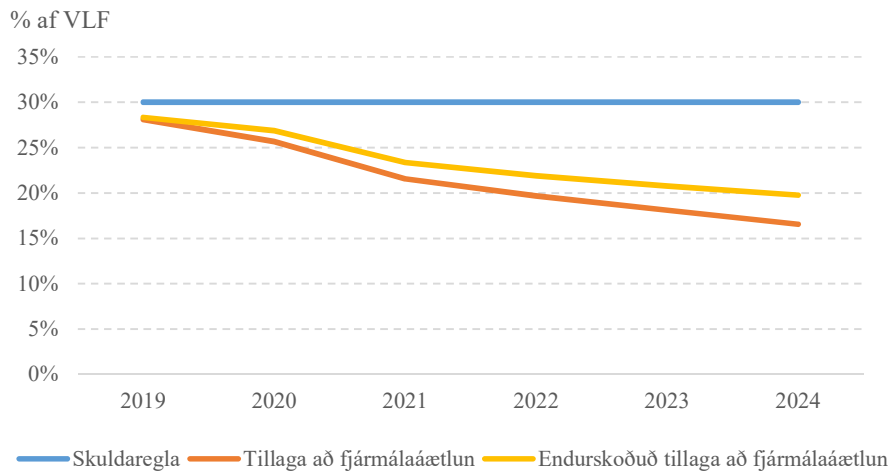
Við endurskoðun á afkomu fyrirtækjanna með hliðsjón af nýrri þjóðhagssþá benda niðurstöður til þess að afkoma fyrirtækjanna geti orðið enn óhagstæðari markmiðum gildandi fjármálastefnu en fram kemur í fjármálaáætluninni. Efnahagsforsendur eru einnig verri en gert var ráð fyrir, þar má t.d. nefna fækkun ferðamanna sem hefur bein áhrif á eitt af stærri fyrirtækjunum, Isavia.

Að teknu tilliti til framangreindra ástæðna er því lagt til að stefnumiðum um afkomu opinberra fyrirtækja sem hlutfall af VLF verði breytt og að þau verði 0,8% árið 2019, 1,0% árið 2020, 1,2% árið 2021 og fari í 1,5% árið 2022.

Lánsfjármál

Skuldapróun hins opinbera miðað við afkomumarkmið endurskoðaðrar fjármálastefnu hefur verið endurmetin og gefa niðurstöður til kynna að skuldir hins opinbera muni halda áfram að lækka, en að sú lækkun verði nokkru hægari en samkvæmt útgefni fjármálaáætlun. Þannig er gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera lækki frá 28% af VLF í árslok 2019 og verði um 20% af VLF í lok árs 2024 í stað 16,6% áður. Á næstu mynd má sjá þróun skulda hins opinbera samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál, en þar er miðað við heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum.

Skuldir hins opinbera skv. fjármálareglu



Lög um opinber fjármál setja skilyrði um að skuldir á þennan mælikvarða verði ekki hærri en 30% af VLF. Ekki er gert ráð fyrir að reyni á skuldareglu laga um opinber fjármál á tímabilinu þar sem skuldir lækka áfram frá stöðu sem þegar er innan skilyrða. Bent er á að í hlutfallstölum sem koma fram á mynd hér á undan miðast skuldahlutfall endurskoðaðrar fjármálaáætlunar við að gerðar verði ráðstafanir í ríkisfjármálum eins og vikið er að hér á undan. Þá miðast nýr ferill við breytta landsframleiðslu í samræmi við nýja þjóðhagsspá, en að öðru óbreyttu leiðir lækkun landsframleiðslu til hærra skuldahlutfalls.

Í þessari þingsályktunartillögu er lagt til að skuldamiðum fjármálastefnu verði breytt á þann veg að gert verði ráð fyrir lægri skuldum hins opinbera en samkvæmt fyrri stefnu á fyrri hluta tímabilsins en hærra hlutfalli á því síðara. Þessi breyting á fyrri hluta tímabilsins er tilkominn vegna þess góða árangurs sem náðst hefur í lækkun skulda á undanförunum árum, en skuldir hins opinbera hafa lækkað hraðar en áður var gert ráð fyrir. Á þessu er þó munur á milli ríkissjóðs og sveitarfélaga á þann veg að skuldir sveitarfélaga eru nú hærri en gert var ráð fyrir í fyrri fjármálastefnu. Endurskoðuð fjármálastefna tekur mið af þessu og endurstillir markmiðin í ljósi núverandi stöðu og horfa. Í nýrri fjármálastefnu er lagt til að færa hámark skulda hins opinbera niður í 30% af VLF árið 2019 og lækka viðmiðið um 1% á ári eftir það. Í meðfylgjandi töflu má sjá breytingu frá fyrri fjármálastefnu.

Fjármálastefna, skuldir hins opinbera, hámark sem % af VLF.

	2018	2019	2020	2021	2022
Fjármálastefna 2018-2022	33,8	31,0	28,5	27,3	25,0
Endurskoðuð fjármálastefna 2018-2022 .	33,8	30,0	29,0	28,0	27,0
Breyting	0,0	-1,0	0,5	0,7	2,0

Miðað við endurmetnar afkomuhorfur ríkis og sveitarfélaga gefa áætlanir til kynna að skuldaþróun hins opinbera verði að jafnaði um 3% af VLF fyrir innan hið nýja hámark sem tilgreint er í endurskoðaðri fjármálastefnu. Mikilvægt er að endurskoðuð fjármálastefna

endurspegli skuldalækkun með raunhæfum markmiðum en feli jafnframt í sér svigrúm þar sem skuldahlutfallið er m.a. viðkvæmt fyrir breytingum í landsframleiðslu.

- - -

Þær breytingar sem lagðar eru til á fjármálastefnunni með þingsályktunartillögu þessari endurspeгла breyttar horfur í efnahagsmálum sem hafa bein og umtalsverð áhrif á afkomuhorfur hins opinbera. Breytingar á fjármálastefnunni og þær breytingar sem lagðar verða til á fjármálaáætlun endurspeгла þá afstöðu stjórnvalda að þrátt fyrir að breyttar efnahagsforsendur leiði óhjákvæmilegra til hóflegri afkomumarkmiða á næstu árum, og að gera verði ráð fyrir að brugðið geti frá efnahagslegum forsendum og að skapa þurfi svigrúm til að bregðast við því, þá sé engu að síður óásættanlegt að svo mikil slökun verði gerð á afkomu hins opinbera að hún snúist í halla við núverandi aðstæður. Til að varna því að í starfsemi hins opinbera myndist halli og lánsfjárbörf, sem gæti að óbreyttu jafnvel orðið viðvarandi þrátt fyrir að útlit sé fyrir að hagvöxtur glæðist aftur áður en langt um líður, felur breytt stefna í sér að stjórnvöld munu grípa til mótvægisráðstafana að því marki sem á þarf að halda í því skyni, þrátt fyrir að vikið verði frá fyrri áformum um að skila talsverðum afgangi. Það undirstrikar ennfremur mikilvægi varfærni, festu og fyrirhyggju í allri áætlanagerð.

Það að gerlegt sé að bregðast við erfiðari aðstæðum en áður var miðað við án þess að afkoma hins opinbera verði neikvæð er til marks um trausta stöðu þjóðarbúsins og þann innri styrk ríkisfjármálanna sem tekist hefur að byggja upp. Þær umbætur í hagkerfinu sem stjórnvöld hafa staðið fyrir á síðustu árum og misserum gera það að verkum að hagkerfið og hið opinbera eru mun betur í stakk búin en áður til að mæta tímbundinni ágjöf. Í því sambandi má nefna að fjármálakerfið hefur verið endurreist á heilbrigðum grunni og að það starfar nú eftir skýru regluverki. Fjármagnshöft hafa verið afnumin með árangursríkum og farsælum hætti. Réttindi í lífeyrissjóðum á opinberum og á almennum vinnumarkaði hafa verið samræmd. Tollar og vörugjöld á iðnaðarvörur hafa verið felld niður. Tryggingargjald á launastofn fyrirtækja hefur verið lækkað. Nýverið hafa verið ákveðnar kostnaðarsamar ráðstafanir til að greiða fyrir kjarasamningum á vinnumarkaði sem samrýmast núverandi stöðu atvinnulífssins og stuðla að efnahagslegum stöðugleika, öllum til hagsbóta, fremur en að raska honum. Tekjuskattur, einkum á þá sem eru undir meðallaunum, hefur verið lækkaður samhliða því að barnabætur og greiðslur í fæðingarorlofi hafa verið hækkaðar. Það eykur ráðstöfunartekjur og lyftir undir eftirspurn í hagkerfinu. Samfelld og þróttmikið hagvaxtarskeið undanfarin átta ár hefur skilað heimilunum meiri kaupmáttaraukningu en dæmi eru um áður. Heimili og fyrirtæki hafa nýtt sér vaxtarskeiðið til að lækka skuldir sínar svo um munar og hafa nú borð fyrir báru. Skuldir sem ríkissjóður axlaði í tengslum við endurreisn fjármálakerfisins hafa verið greiddar upp að fullu og aðrar skuldir vegna hallareksturs í kjölfar falls bankakerfisins hafa einnig verið lækkaðar mikið. Við það og með endurfjármögnun lána á langtum hagstæðari kjörum en boðist hafa til þessa hefur vaxtabyrði ríkissjóðs lækkað til muna.

Vegna þessa góða árangurs er hið opinbera nú í ágætri stöðu til að standa af sér tímabundinn mótvind á meðan hagkerfið aðlagast breyttum skilyrðum og fær viðspyrnu fyrir nýtt hagvaxtarskeið.

Viðauki.

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í maí 2019 og frávik frá nóvemberspá 2017 sem lá til grundvallar fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

	2019	Frávik	2020	Frávik	2021	Frávik	2022	Frávik
Einkaneysla	2,4	-1,2	2,8	-0,3	3,0	0,1	2,8	0,2
Samneysla	1,9	0,6	1,3	-0,4	1,5	-0,3	1,9	0,1
Fjármunamyndun	-5,7	-8,6	6,2	4,1	3,2	-0,4	2,5	-1,3
Atvinnuvegir	-10,1	-9,4	4,9	4,8	2,1	-0,9	3,4	-0,2
Íbúðarhúsnæði	16,2	3,0	9,0	1,6	5,3	0,2	4,7	0,0
Starfsemi hins opinbera	-3,5	-10,1	7,6	3,7	4,6	0,9	-4,2	-7,6
Þjóðarútgjöld	0,5	-2,5	3,1	0,5	2,7	-0,1	2,5	-0,2
Útflutningur alls	-2,5	-5,8	2,5	-0,6	2,8	0,2	2,6	0,1
Innflutningur alls	-1,2	-5,4	3,6	0,2	2,7	-0,3	2,5	-0,2
Verg landsframleiðsla	-0,2	-2,8	2,6	0,1	2,7	0,1	2,6	0,0
Vöru- og þjónustujöfnuður % VLF ..	1,9	-2,2	1,4	-2,6	1,5	-2,3	1,5	-2,2
Viðskiptajöfnuður % VLF	1,2	-2,6	0,6	-3,2	0,8	-2,6	0,9	-2,4
Visitatala neysluverðs	3,4	0,5	3,2	0,6	2,6	0,0	2,6	0,1
Gengisvisitatala	7,8	8,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Raugengi	-5,8	-6,9	1,1	0,6	0,6	0,1	0,6	0,3
Atvinnuleysi	3,7	0,4	3,8	0,0	3,8	-0,2	3,9	-0,1
Launavísitala	5,6	-0,3	5,5	0,9	5,8	1,5	5,3	0,9