

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal 1489 — 842. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (samhliða framlagning mála á samkomudegi reglulegs Alþingis 2020).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Í stað ártalsins „2019“ í ákvæði til bráðabirgða III kemur: 2020.

2. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 10. gr. skulu tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og tillaga til þingsályktunar um breytingar á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 lagðar fram á samkomudegi reglulegs Alþingis haustið 2020.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneyti. Það felur í sér að veitt verði nauðsynlegt ráðrúm í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar til þess að undirbúa endurskoðun fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og fjárlagafrumvarp fyrir árið 2021 og leggja fram samhliða á þingsetningarfundi haustið 2020, svo og þær skattalagabreytingar og aðrar ráðstafanir í ríkisfjármálum sem því fylgja.

Umgjörð fjármálastefnu.

Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, 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.

Lögin kveða einnig á um að ráðherra leggi fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl 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.

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. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, að þær aðstæður kunni að skapast að óhjákvæmilegt verði að endurskoða stefnuna. Samkvæmt lagaákvæðinu á það við ef grundvallarforsendur gildandi stefnu breyta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár 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 tekjusamdráttur í þjóðarvæðinu, náttúruhamfarir eða þjóðarvæ. 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 grunngildum laganna.

Gildandi fjármálastefna.

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

Á vormánuðum ársins 2019 var orðið ljóst að slíkir óvissuþættir höfðu 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 vikju stjórnvöld ekki í neinu frá fyrri markmiðum gæti

Það varla talist vera í samræmi við grunnildi laganna um varfærni og stöðugleika. Skýrðist það einkum af umtalsverðum samdrætti í ferðaþjónustu í kjölfar gjaldþrots annars af farþegaflugfélögum landsins en einnig loðnubresti og öðrum þáttum. Vegna þessara aðstæðna lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram tillögu um breytingar á þágildandi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 (sbr. 953. mál 149. löggjafarþings) sem Alþingi tók til umfjöllunar og afgreiddi 20. júní 2019.

Í breyttri fjármálastefnu var tekið upp nýtt fyrirkomulag varðandi markmið um afkomu hins opinbera í fjármálastefnunni þannig að þau fólu í sér fyrir fram ákvarðað svigrúm, sem nam 0,8% af VLF árin 2019–2022, gagnvart þeim markmiðum sem sett yrðu í árlegum fjármálaáætlunum. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni var vikið að þeim tilgangi sem þessu svigrúmi var ætlað að þjóna við stjórn opinberra fjármála en einnig að því að eftir sem áður kynnu aðstæður að taka það miklum stakkaskiptum að skynsamlegra yrði að aðlaga stefnuna en að halda fast við hana:

„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 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.“

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Skýrt og verulegt tilefni er til að víkja frá hefðbundnu regluverki laga um opinber fjármál hluta árs 2020 og fresta framlagningu viðkomandi þingmála fram á haustið við þær sérstöku aðstæður sem nú ríkja.

Á undanförunum mánuðum hefur útbreiðsla kórónuveirufaraldursins, bæði á heimsvísu sem og hér á landi, ásamt þeim sóttvarnaráðstöfunum sem grípa hefur þurft til, valdið einhverri dýpstu efnahagskreppu sem riðið hefur yfir heiminn um langa hríð. Auðsætt er að af þeim sökum hafa allar meginforsendur fjármálastefnunnar brostið og að óráðlegt er að hið opinbera magni upp yfirstandandi samdráttaráhrif með því annaðhvort að auka skattlagningu eða draga úr umsvifum til að uppfylla þau markmið um afkomu og skuldastöðu sem í henni voru sett. Telja verður að slíkar ráðstafanir væru óskynsamlegar og gengju gegn grunnildi laga um opinber fjármál um stöðugleika, sem felst m.a. í því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Í ljósi aðstæðna sendi fjármála- og efnahagsráðherra bréf til Alþingis hinn 10. mars sl. þar sem lögð var til frestun á framlagningu þingsályktunartillögu um endurskoðun fjármálastefnu og þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025. Grundvöllur frestunarinnar var veruleg óvissa um framvindu og horfur í efnahagsmálum og samhliða áhrif þeirra á opinber fjármál.

Í bréfinu kom einnig fram að stefnt skyldi að því að leggja fjármálaáætlunina fyrir Alþingi eftir miðjan maí og að samhliða yrði lögð fram þingsályktun um endurskoðun á gildandi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, enda hefðu þá nauðsynlegar forsendur um umfang og áhrif af COVID-19 heimsfaraldrinum og efnahagsleg áhrif af honum skýrst þannig að grundvöllur þeirra verði stöðugur.

Telja verður að nauðsynlegar forsendur um þróun efnahagsmála hafi enn sem komið er ekki skýrst nægilega til þess að unnt verði að leggja fram endurskoðaða fjármálastefnu. Hagkerfið stendur nú frammi fyrir tvíþættu áfalli sem birtist annars vegar í skörpum samdrætti innlendirar eftirspurnar og hins vegar í alvarlegu tekjufalli í ferðaþjónustu. Útlit er fyrir að efnahagssamdrátturinn verði dýpri og vöxturinn í kjölfarið hægari en spáð var í fyrstu og að atvinnuleysi geti orðið langvinnara en Íslendingar eiga að venjast. Ríkisstjórnin hefur á sama tíma tekið ýmsar ákvarðanir um stórtækar ráðstafanir til að bregðast við áhrifum faraldursins en ljóst er að það mun taka einhvern tíma að sjá áhrif þeirra aðgerða að fullu á efnahagslífið. Viðbrögð til þess að hefta útbreiðslu faraldursins eiga sér ekki sögulega samsvörun og efnahagslegar afleiðingar þeirra eru taldar verða bæði hastarlegri og víðtækari á heimsvísu en þekkt hefur um langa hríð. Enn er mikil óvissa um hversu langvinnar afleiðingarnar verða.

Um er að ræða fordæmalausar efnahagslegar aðstæður og óvissu án hliðstæðu sem valda því að ekki er talið ráðlegt að leggja fram fjármálastefnu og fjármálaáætlun nú á fyrri hluta ársins. Endurskoðuð fjármálastefna á þessum tímamarki þyrfti að fela í sér afar rúm vikmörk á afkomu- og skuldamarkmiðum hins opinbera. Slík framsetning á stefnunni yrði á hinn bóginn vart trúverðug og gæti þannig verið til þess fallin að grafa undan þeirri umgjörð sem lög um opinber fjármál fela í sér.

Enn fremur má færa fyrir því gild rök að Alþingi tækist varla að ljúka vandaðri þinglegri meðferð á endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 og á fjármálaáætlun 2021–2025 innan svo þröngs tímaramma sem breytt starfsáætlun Alþingis gerir nú ráð fyrir.

Í þessu sambandi er einnig ástæða til að líta til þess að í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum, sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, og opinberum hagtolum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Að svo stöddu er hins vegar verulegum vandkvæðum bundið að uppfylla þessar kröfur laganna vegna óvissunnar um hversu mikil áhrif heimsfaraldur kórónuveirunnar mun hafa á efnahag og þar með á útkomu opinberra fjármála á yfirstandandi og komandi árum. Hætt er við því að stefna og áætlun sem sett væru fram nú í vor myndu ekki ríma nægilega vel við þá framvindu efnahagsmála sem stjórnvöld standa frammi fyrir í haust þegar m.a. liggur fyrir hver afdrif ferðaþjónustu og annarra útflutningsgreina verða yfir sumarmánuðina.

Því þykir óhjákvæmilegt að Stjórnarráðið og Alþingi fái aukið ráðrúm til að aðlaga stefnuna að gerbreyttum efnahagslegum raunveruleika þegar skýrari mynd verður fengin af því á komandi mánuðum hversu umfangsmikil og langvinn áhrifin af faraldrinum verða. Það sama á við um undirbúning og afgreiðslu næstu fjármálaáætlunar enda er skylt samkvæmt lögum um opinber fjármál að hún sé í samræmi við fjármálastefnuna.

Í tengslum við undirbúning þessa frumvarps og viðræður sem formenn stjórnmalaflokka á Alþingi hafa átt um þetta málefni og þingstörfin var talið tilefni til að leita eftir skoðun fjármálaráðs á því að framlagningu þeirra þingmála sem hér um ræðir verði frestað til haustsins. Samkvæmt 10. og 13. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, hefur fjármálaráð það hlutverk að veita Alþingi álit á því hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunnildum og uppfylli þau fjármálalegu skilyrði sem kveðið er á um í lögnum en einnig að veita umsögn við endurskoðun fjármálastefnu. Frestun á lögmaeltum framlagningartíma þessara þingsályktana felur í sér röskun á framgangi þessa verklags og þar með á álitsgjöf ráðsins. Af þessum ástæðum sendi fjármála- og efnahagsráðuneytið bréf til fjármálaráðs þann 22. maí sl. þar sem óskað var eftir skoðun ráðsins á því að víkja á yfirstandandi ári frá þeim tímasetningum sem löggin gera ráð fyrir í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem heimsfaraldur kórónuveirunnar hefur valdið. Svarbréf fjármálaráðs barst 25. maí sl. og er er að finna í

fylgiskjali II með þessu frumvarpi en þar koma einnig fram nokkrar aðrar ábendingar sem ráðið vildi koma á framfæri af þessu tilefni. Í niðurlagi þess segir:

„Að teknu tilliti til ofangreindra sjónarmiða telur fjármálaráð að málefnalegar ástæður séu til staðar varðandi frekari frestun framlagningar þingsályktunartillögu um endurskoðun fjármálastefnu og þingsályktunartillögu um uppfærslu fjármálaáætlunar. Ráðið leggur um leið áherslu á að hringrás stefnumörkunar eins og hún markast af lögnum, verði komið á að nýju eins fljótt og kostur er.“

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um að endurskoðuð fjármálastefna fyrir árin 2018–2022 og fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 skuli lögð fram á samkomudegi reglulegs Alþingis haustið 2020. Frumvarp þetta verður að skoðast í samhengi við frumvarp til laga um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, er varðar samkomudag reglulegs Alþingis haustið 2020 (sbr. 840. mál 150. löggjafarþings), sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Í því frumvarpi er lagt til að samkomudeginum verði frestað frá öðrum þriðjudegi september til 1. október 2020. Tvö fordæmi eru fyrir breytingu til bráðabirgða á samkomudegi Alþingis, frá árinu 2013 og árinu 1992.

Með framangreindri seinkun gefst rýmri tími fyrir Stjórnarráðið til að vinna samtímis að stefnu, áætlun og fjárlagafrumvarpi sem og öðrum nauðsynlegum lagabreytingum til að áætlanir um gjöld og öflun tekna nái fram að ganga. Auk þess þykir nauðsynlegt fyrir þessa áætlanagerð að hafa skýrari mynd af því hversu mikil og langvinn áhrifin af heimsfaraldri kórónuveirunnar verða, t.d. hvort ferðamannasumarið 2020 hafi farið alveg forgörðum og hvort einhver uppgangur sé í vændum með haustinu eða ekki. Fordæmi er fyrir slíkri seinkun frá 143. löggjafarþingi þegar Alþingi kom saman 1. október 2013, sbr. ákvæði til bráðabirgða I við lög um þingsköp Alþingis, eftir að 142. þing hafði staðið frá 6. júní til 18. september 2013.

Hér á eftir verður fjallað um helstu verkþætti og áfanga á næstu mánuðum miðað við samhliða framlagningu á samkomudegi reglulegs Alþingis haustið 2020.

Helstu áfangar 2020.

- maí*
- Frumvarp til laga um frestun á framlagningu á endurskoðaðri fjármálastefnu og nýrri fjármálaáætlun ásamt öðrum nauðsynlegum lagabreytingum, svo sem lögum um þingsköp Alþingis, lagt fram á Alþingi.
 - Upplýsingagjöf til Alþingis um sviðsmyndir um mögulegar afkomu- og skuldahorfur hins opinbera.
- júní*
- Skil Hagstofu Íslands á drögum að uppfærðri þjóðhagsspá til fjármála- og efnahagsráðuneytisins.
 - Meginútfærsla ríkisstjórnar á tekju- og útgjaldahlið fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2021 verði lokið fyrri hluta júnímánaðar. Nánari skiptingu fjárheimilda í fjárveitingar fyrir fylgirit frumvarpsins og útfærslu helstu ráðstafana á tekju- og útgjaldahlið fyrir árið 2021 verði lokið fyrir lok júní.
- júlí*
- Sumarleyfi.
- ágúst / sept.*
- Efnahagshorfur endurmetnar með hliðsjón af nýrri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.
 - Lokafrágangur á forsendum endurskoðaðrar fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 og fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025. Talnabálkur fjárlagafrumvarps fyrir árið 2021 aðlagður að breyttum efnahagshorfum eftir því sem þörf er á.
 - Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fjármálaáætlun fyrir hið opinbera.
- september*
- Útfærsla, skrif, útistandandi aðlögun í stefnuskjölum og frágangur útgáfurita.
- október*
- Endurskoðuð fjármálastefna 2018–2022, fjármálaáætlun 2021–2025 og frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 lögð fram samhliða á Alþingi 1. október.
 - Haust-fjárukalagafrumvarp fyrir árið 2020 undirbúið. Gert er ráð fyrir að í því frumvarpi þurfi að afla frekari fjárheimilda, m.a. til að mæta auknum útgjöldum Atvinnuleysistryggingasjóðs á yfirstandandi ári og öðrum kostnaði af völdum heimsfaraldurs kórónuveirunnar, sem ekki rúmast innan fjárheimilda almenns varasjóðs fjárlaga, þegar kostnaðaráhrif liggja betur fyrir.
 - Fjárukalagafrumvarp fyrir árið 2020 lagt fyrir Alþingi.

Sviðsmyndir um afkomuhorfur og efnahagsspár.

Í samræmi við framangreinda verkáfangar er gert ráð fyrir að í maí kynni fjármála- og efnahagsráðuneyti Alþingi sviðsmyndir um mögulegar afkomu- og skuldahorfur hins opinbera fyrir árin 2020 og 2021. Í ljósi grundvallaróvissu um efnahagsþróun þegar horft er lengra fram á veginn verður aðeins kynntur einfaldur framreikningur sem gefur til kynna möguleg áhrif ólíkrar efnahagsframvindu á meginstærðir opinberra fjármála. Samantekt á þessum horfum er sett fram í fylgiskjali I með þessu frumvarpi. Í byrjun júní er gert ráð fyrir að Hagstofa Íslands skili ráðuneytinu drögum að þjóðhagsspá fyrir árin 2021–2025 sem verða lögð til grundvallar fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021. Þegar helstu ákvarðanir hafa verið teknar um nauðsynlegar ráðstafanir í samræmi við markmið um afkomu og efnahag hins opinbera á tímabilinu er gert

råd fyrir að ráðuneytið miðli þeim upplýsingum til Hagstofu Íslands. Í seinni hluta ágúst eða byrjun september er síðan gert ráð fyrir að Hagstofa Íslands skili ráðuneytinu nýrri þjóðhagsspá fyrir árin 2020–2025 sem lögð verður til grundvallar endurskoðaðri fjármálastefnu, fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021.

Endurskoðun á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Grundvöllur fyrir afkomu- og skuldaþróun sem birtist með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021 og á fyrri hluta tímabils fjármálaáætlunar 2021–2025 er endurskoðun á gildandi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. Rétt er að vekja athygli á því að stefnan nær til skemmri tíma en fjármálaáætlunin eða til ársins 2022, þ.e. til næstu tveggja ára. Auk þess verður ríkisstjórn skylt að leggja fram nýja stefnu í upphafi næsta kjörtímabils þannig að gera má ráð fyrir að fjármálastefna fyrir árin 2022–2026 komi fram á árinu 2021. Í annan stað er gert ráð fyrir, líkt og við fyrri endurskoðun fjármálastefnunnar eftir fall WOW-air, að óhjákvæmilegt verði að víkja tímabundið frá fjármálaeignum eins og lög um opinber fjármál heimila við þessar aðstæður.

Fjármálaáætlun 2021–2025.

Fjármálaáætlun til fimm ára verður útfærð í samræmi við endurskoðaða fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. Megináskorun við undirbúning og vinnslu þeirrar áætlunar verður að setja efnahagslega skynsamleg markmið sem eru viðráðanleg, samhliða því að leggja mat á og setja fram umfang nauðsynlegra ráðstafana til að bæta afkomu ríkissjóðs og hins opinbera til næstu fimm ára. Þær ráðstafanir felast í því að bæta frumjöfnuð ríkissjóðs og stöðva skuldaföfnun ríkissjóðs á komandi árum. Ljóst er m.a. að óhjákvæmilegt verður að skoða breytta samsetningu og forgangsroðun útgjalda hins opinbera og að leita þarf nýrra leiða til að veita opinbera þjónustu á skilvirkari hátt.

Fjárlagafrumvarp 2021.

Til þess að tímasetningar helstu áfanga í fjárlaga- og áætlanagerð á komandi mánuðum standist er afar mikilvægt að meginútfærslu ríkisstjórnarinnar á tekju- og útgjaldahlíð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2021 verði lokið fyrir hluta júní. Að því loknu ljúki ráðuneytin í meginatriðum við skiptingu á fjárheimildum í fjárveitingar til stofnana og verkefna sem og útfærslu á tekju- og útgjaldaráðstöfunum í samræmi við markmið um afkomu- og skuldaþróun. Gert er ráð fyrir að talnabálki fjárlagafrumvarpsins verði lokað í ágúst að afloknum endanlegum launa- og verðlagsútreikningi. Að öðru leyti verði engar aðrar breytingar gerðar á talnabálknum í ágúst nema þeim sem snúa að endurmetnum efnahagsforsendum til samræmis við þjóðhagsspá Hagstofunnar.

Stefnumörkun málefna sviða og málaflokka.

Sýn til framtíðar er mikilvæg, sérstaklega í aðstæðum sem nú eru uppi. Eftir sem áður er lögð áhersla á skýra stefnumörkun málefna sviða og málaflokka. Í ljósi þess að fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarp verða lögð fram samhliða er gert ráð fyrir samspili þar á milli og miðað við að koma í veg fyrir tvítekingu. Sem dæmi verði birting á helstu áherslum árána 2021–2025, þ.e. forgangsmálum ríkisstjórnarinnar, einvörðungu í fjármálaáætlun og verkefni/aðgerðir í hverjum málaflökki fyrir sig eingöngu í fjárlagafrumvarpi.

Ráðuneytin hafa unnið mikið starf síðustu mánuði við að skilgreina á skýrari hátt markmið og mælikvarða fyrir árangur út á við, þ.e. aukið samfélagsvirði, sjáanlegar jákvæðar breytingar og bætt gæði fyrir samfélagið.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Samkvæmt 42. gr. stjórnarskrárinnar skal ráðherra leggja fram frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár, sem í hönd fer, fyrir hvert reglulegt Alþingi þegar það er saman komið. Jafnframt segir í ákvæðinu að í frumvarpinu skuli fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld. Ákvæði 42. gr. stjórnarskrárinnar bindur saman þingsetningardaginn og framlagningu fjárlagafrumvarps og er það að jafnaði fyrsta þingskjalið sem dreift er til þingmanna í upphafi þings að hausti. Fjárlagafrumvarp skal vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar, skv. 14. gr. laga um opinber fjármál, sem aftur skal byggð á fjármálastefnu skv. 4. gr. og skilyrðum hennar skv. 7. gr.

Í 1. mgr. 35. gr. stjórnarskrárinnar eru ákvæði um samkomudag reglulegs Alþingis en þar segir að hann skuli vera 1. október ár hvert. Þeirri tímasetningu má samkvæmt ákvæði 2. mgr. sömu greinar breyta með lögum. Svo var gert með lögum um breytingu á þingsköpum Alþingis, nr. 84/2011, og samkomudagurinn þá ákveðinn annar þriðjudagur í september.

Að öðru leyti gaf efni frumvarpsins ekki tilefni til skoðunar á samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Frumvarpið er ekki á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir yfirstandandi löggjafarþing. Í ljósi þess að frumvarpið er lagt fram vegna þeirrar miklu óvissu sem nú ríkir hér á landi og erlendis eftir að Alþjóðaheilbrigðisstofnunin (WHO) lýsti yfir heimsfaraldri vegna kórónuveiru (SARS-CoV-2) sem veldur COVID-19-sjúkdómnum og þeirra efnahagsáhrifa sem þegar er farið að gæta vegna þessa hefur ekki gefist svigrúm til hefðbundins samráðs fyrir framlagningu þess á Alþingi.

6. Mat á áhrifum.

Með gildistöku laga um opinber fjármál jókst umfang útgáfa um opinber fjármál til muna. Til viðbótar við fjárlagafrumvarp var farið að vinna og birta fjármálastefnu um markmið í opinberum fjármálum til eigi skemmri tíma en fimm ára, fjármálaáætlun til fimm ára með greiningu á stöðu efnahagsmála, nánari sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og umfjöllun um hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð, auk fjölda annarra útgáfa sem þessu tengjast.

Þessar breytingar á starfsháttum hafa haft aukið álag í för með sér og kallað á breytt verklag í störfum aðalskrifstofa ráðuneyta. Álagi hefur þó verið dreift yfir fleiri mánuði en áður þar sem útgáfa fjármálaáætlunar er að vori og fjárlagafrumvarps annan þriðjudag í september. Fjármálastefna er lögð fram við upphaf kjörtímabils. Í þessu sambandi má þó nefna að í kjölfar samþykktar laga um opinber fjármál hafa ráðuneyti haft meiri burði til að sjá um stefnumótun, áætlanagerð, stjórnun og eftirlit en á móti vegur að á sama tíma hafa verið gerðar töluverðar aðhaldskröfur í rekstri aðalskrifstofanna.

Ljóst er að veruleg áskorun verður fyrir stjórnsýsluna að undirbúa samhliða endurskoðun fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og fjárlagafrumvarp fyrir árið 2021 til framlagningar á þingsetningarfundum haustið 2020, svo og þær skattalaga-breytingar og aðrar ráðstafanir í ríkisfjármálum sem því fylgja. Vinna að öllum útgáfum samtímis kallar á meiri samhæfingu, nýtt samhent verklag í öllum ráðuneytum Stjórnarráðsins, auk samræmdrar breytingastjórnunar og teymishugsunar. Þá þarf að gera breytingar á upplýsingakerfi fjárlaga svo hægt sé að vinna fjármálaáætlun og frumvarp til fjárlaga samhliða. Gert er ráð fyrir að til falli minni háttar einskiptiskostnaður vegna sérfræðivinnu sem þessu tengist.

Jákvæð áhrif af lögfestingu frumvarpsins væru að með henni gefst ríkisstjórn og stjórnsýslu svigrúm til að vanda betur undirbúning fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og frumvarps

til fjárlaga og þannig ætti Alþingi að geta tekið vandaðri ákvörðun um stefnu í opinberum fjármálum til næstu ára. Neikvæð áhrif væru það álag á starfsfólk sem samhliða ynni við allar útgáfunar en að öðru leyti verður ekki annað séð en að frumvarpið muni hafa óveruleg fjárhagsleg áhrif á hið opinbera.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt 9. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, skal ráðherra eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðaðátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Með gildistöku laganna í ársbyrjun 2016 hefði slík skýrsla átt að koma fram fyrir árslok 2018. Eftir að ljóst varð að ekki gæfist ráðrúm til að ljúka þeim undirbúningi sem slík skýrsla þarfnæðist veitti Alþingi ráðherra viðbótarsvigrúm til ársloka 2019, sbr. heimild í ákvæði til bráðabirgða III í sömu lögum.

Um áramótin 2019–2020 voru drög að slíkri skýrslu í lokavinnslu og var Alþingi gert viðvart um það með bréfi frá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Í lok janúar 2020 var skýrslan nær tilbúin til prentunar en þá varð ljóst að forsendur kynnu að breytast. Óvissustigi almannavarna var lýst yfir á Íslandi þann 27. janúar 2020 vegna kórónuveiru (2019-nCoV) og þótti ljóst að faraldurinn breiddist hratt út. Á þeim tímavarki var það metið svo að hugsanlega yrðu það miklar breytingar á forsendum í langtímalíkönunum og grunnstöðu opinberra fjármála fyrir framreikninginn að það gæti raskað töluvert þeim útreikningum sem þá lágu fyrir um leitniþróun afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindinga opinberra aðila, bæði til meðallangs og lengri tíma litið. Innan tíðar þótti sýnt að mikil óvissa væri orðin um það að skýrslan gæfi raunhæfa mynd af líklegri þróun á næstu árum og áratugum. Ráðlegra væri að endurtaka útreikningana þegar meiri víska verður fengin um hver grunnstaða opinberra fjármála verður þegar heimsfaraldurinn verður afstaðinn.

Með ákvæðinu er gert ráð fyrir að slík skýrsla um samfélagsþróun og áhrif hennar á opinber fjármál verði lögð fram í fyrsta sinn fyrir árslok 2020.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og þingsályktunartillaga um breytingar á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 verði lagðar fram á samkomudegi reglulegs Alþingis haustið 2020. Skv. 1. mgr. 5. gr. laganna ber ráðherra að leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Jafnframt ber ráðherra skv. 1. mgr. 10. gr. laganna að leggja fram, eins fljótt og kostur er, endurskoðaða fjármálastefnu ef grundvallarforsendur hennar bresta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni bresta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum. Ákvæðið felur því í sér að veitt verði nauðsynlegt ráðrúm í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar til þess að undirbúa endurskoðun fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 til samhliða framlagningar á þingsetningarfundum haustið 2020, svo og þær skattalagabreytingar og aðrar ráðstafanir í ríkisfjármálum sem því fylgja.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála.*

Sviðsmyndir um afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs og hins opinbera.

Sviðsmynd um efnahagshorfur.

Hagkerfið stendur frammi fyrir tvíþættu áfalli vegna heimsfaraldurs COVID-19. Annars vegar dregst innlend eftirspurn saman vegna viðbragða almennings og stjórnvalda við faraldrinum. Sú eftirspurn tekur að einhverju marki við sér samhliða því að undið er ofan af sóttvarnaaðgerðum. Um þetta eru þegar komnar fram vísbendingar. Hins vegar er útlit fyrir því sem næst algert tekjufall í ferðaþjónustu sem enn sér ekki fyrir endann á. Þrátt fyrir að sóttvarnaaðgerðir hér á landi hafi gengið vonum frammar til þessa ríkir enn mikil óvissa um hve langvinnar afleiðingar faraldursins verða, svo sem fyrir eftirspurn í hagkerfinu og atvinnuleysi.

Viðsnúningur efnahagslífsins mun hafa ráðandi áhrif á afkomu- og skuldaþróun hins opinbera næstu árin. Erlendir greiningaraðilar, þ.m.t. alþjóðastofnanir, gera flestir ráð fyrir auknum sparnaði, minni eftirspurn og lakari fjárfestingu fyrirtækja í kjölfar COVID-19. Framangreint bendir til þess að vextir gætu reynst lágir um langan tíma. Hér á landi hafa áhrif faraldursins á flugframboð og ferðavilja fólks mikið að segja um kraft efnahagsbatans. Um þessa þætti ríkir alger óvissa en áætlanir flugfélaga á Norðurlöndunum og könnun IATA (alþjóðlegra hagsmunasamtaka flugfélaga) bendir til þess að meirihluti fólks muni bíða með ferðalög þrátt fyrir að flugumferð taki við sér á ný.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur unnið greiningu sem miðar að því að varpa ljósi á mögulega stærðargráðu áfallsins sem hagkerfið stendur frammi fyrir vegna heimsfaraldursins. Greining ráðuneytisins byggir á raunhæfum en ef til vill nokkuð svartsýnum forsendum um dýpt kreppunnar. Niðurstöður hennar fela ekki í sér spá um líklegustu framvindu efnahagsmála heldur sviðsmynd um mögulega efnahagsframvindu að gefnum forsendum um að ferðamenn skili sér ekki til landsins það sem eftir lifir árs og að árið 2021 sæki um milljón ferðamenn landið heim. Til samanburðar gerir nýleg sviðsmynd KPMG ráð fyrir 1,3 milljónum ferðamanna á næsta ári.

Niðurstöður greiningar ráðuneytisins eru á þá leið að hagkerfið gæti dregist saman um u.þ.b. 8,5% í ár ef forsendur hennar raungerast. Verði það niðurstaðan er um að ræða nokkuð minni og skammvinnari samdrátt en í kjölfar alþjóðlegru fjármálakreppunnar. Þá bendir greiningin til þess að hagkerfið gæti vaxið um 5% strax á næsta ári. Niðurstöðurnar gefa til kynna að einkaneysla gæti dregist saman um 7% í ár en vaxið kröftuglega á því næsta. Talsverðan hluta samdráttarins má rekja til hruns í neyslu Íslendinga á ferðalögum erlendis en gert er ráð fyrir að sú neysla skili sér að hluta til innanlands. Atvinnuleysi yfir árið gæti reynst meira en fyrir ríflega áratug og slagað í tveggja stafa tölu. Útlit er fyrir mesta útflutnings-samdrátt frá því mælingar hófust en töluverður samdráttur á innflutningi vinnur á móti hugsanlegum viðskiptahalla.

Líkt og áður er rakið eru efnahagshorfur umluktar verulegri óvissu. Vegna hennar kaus Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) að stytta spátímabil sitt í þeim spám sem stofnunin birti í apríl. Náðu þær því aðeins til árana 2020–2021. Stofnunin hefur gefið út að ný og svartsýnni spá verði birt í júní. Í ljósi óvissunnar birti Seðlabankinn sviðsmyndir samhliða spá sem kynnt

var 20. maí sl. Niðurstöður grunnspár bankans voru í flestum meginatriðum mjög keimlíkar niðurstöðum sviðsmyndar ráðuneytisins. Sviðsmyndirnar sýndu hins vegar að hagvöxtur gæti orðið á bilinu $-5,6\%$ til $-10,4\%$ í ár og á bilinu $3,7\%$ til $5,6\%$ á því næsta. Hér er um gríðarlegan mun að ræða og lita þær efnahagshorfur mörg ár fram í tímann enda er óvíst að hversu miklu leyti framleiðslugetan verður fyrir varanlegum skaða.

Tengsl hagvaxtar og afkomu ríkissjóðs eru sterkari hér á landi en í mörgum öðrum ríkjum og vegna þessara sterku tengsla skiptir höfuðmáli fyrir þróun opinberra fjármála hvert framleiðslustig hagkerfisins verður í kjölfar heimsfaraldursins. Upp að því marki sem hagkerfið nær vopnum sínum á ný eftir heimsfaraldurinn er við því að búast að afkoma hins opinbera batni án sérstakra ráðstafana í tekjum eða útgjöldum vegna þeirra nánú tengsla sem eru milli skatttekna og landsframleiðslu. Að sama skapi er líklegt að vextir verði lægri en áður til lengdar. Hins vegar bendir reynslan af fyrri efnahagsáfallum til þess að hluti framleiðslutapsins verði varanlegur og að skatttekjur verði þar með lægri sem því nemur. Aðgerðir hagstjórnarinnar nú til að draga úr áhrifum efnahagsáfallsins með því að styðja við eftirspurn, draga úr langtímaatvinnuleysi og fjöldagjaldþrotum leika lykilhlutverk við að draga úr dýpt efnahagssamdráttarins og umfangi varanlegs framleiðslutaps.

Viðbrögð stjórnvalda.

Til að bregðast við efnahagslegum áhrifum af heimsfaraldrinum hafa íslensk stjórnvöld nú þegar gripið til fjölmargra mótvægisáðgerða. Má þar nefna frestun skatta, greiðslu atvinnuleysisbóta á móti skertu starfshlutfalli, veitingu ríkisábyrgða á lánnum til atvinnulífsins, auk þess sem ráðist hefur verið í sérstakt fjárfestingarátak hjá ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum hins opinbera. Auknum fjármunum verður varið til fjárfestingar í nýsköpun og þróun. Til viðbótar þessu hefur stuðningur við ýmis félagsleg úrræði verið aukinn. Þá er verið að útfæra aðgerðir um greiðslu launa í uppsagnarfresti og bætt regluverk um greiðsluskjól fyrir fyrirtæki. Meginmarkmið þessara áðgerða hefur verið að milda það tjón sem atvinnulífið og heimilín í landinu standa frammi fyrir við núverandi aðstæður.

Til viðbótar þessum ráðstöfunum felst eitt helsta mótvægi opinberra fjármála við ágjöf í hagkerfinu í því að ekki hefur verið dregið úr núverandi þjónustu, framkvæmdum og tilfærslum í gegnum bótakerfin þrátt fyrir mikla tekjurýrnun ríkis og sveitarfélaga. Þannig verður samdráttur í hagkerfinu minni en ella en jafnframt er ljóst að slíku mótvægi fylgir umtalsverður hallarekstur og skuldásöfnun. Hluti opinberra umsvifa og neyslu og umsvifa heimila og fyrirtækja verður því fjármagnaður með lántökum sem standa verður skil á með tekjum framtíðarinnar. Mikilvægt er að fjármálum hins opinbera verði beitt þannig að langtíma tjón verði lágmarkað í hagkerfinu en jafnframt er ljóst að því eru takmörk sett hversu lengi og í hvaða mæli fjármál hins opinbera geta staðist slíka áraun án þess að það fjari undan styrk þeirra til að standa undir hlutverki sínu til lengri tíma litið.

Til lengri tíma litið er því mikilvægt að huga að sjálfbærni fjármála hins opinbera. Þannig þarf að stilla af tekjuöflunarkerfi hins opinbera þannig að þau viðhaldi sjálfbærni og tryggi samkeppnishæfni Íslands. Til meðallangs tíma verður því að gera ráð fyrir því að þegar atvinnulífið hefur tekið aftur við sér muni hið opinbera draga úr þensluhvetjandi áðgerðum og auka aðhaldsstig sitt til þess að vinna á þeim halla sem þá verður kominn fram. Óhjákvæmilegt er að á næstu árum verði að huga að breyttri samsetningu og forgangsröðun útgjalda hins opinbera samhliða því að standa vörð um afkomureglur laga um opinber fjármál og varna því að skuldir fari upp fyrir áhættumörk.

Sviðsmynd um afkomu- og skuldaþróun ríkissjóðs 2020–2021.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur endurmetið afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs árin 2020 og 2021 með hliðsjón af framangreindri sviðsmynd um mögulega efnahagsframvindu. Eins og að framan er rakið er mikil óvissa um framvindu efnahagsmála og ber því að skoða niðurstöðurnar með það í huga að hér er um endurmat að ræða sem byggist á sviðsmyndum en ekki heildstæðri þjóðhagsspá.

Sviðsmynd um afkomu- og skuldaþróun byggist á fjórum meginþáttum. Í fyrsta lagi er lagt mat á undirliggjandi afkomu ríkissjóðs. Grunnurinn að því eru fyrri ákvarðanir stjórnvalda í gildandi fjármálaáætlun um skattaráðstafanir og nýjar og auknar útgjaldaskuldbindingar ásamt breytingum sem Alþingi gerði við samþykkt fjárlaga ársins 2020. Á útgjaldahlið er til dæmis gert ráð fyrir 3% raunhækkun heimilda til málefna sviða árið 2021 í samræmi við fyrri ákvarðanir. Á tekjuhlið er m.a. gert ráð fyrir síðari áfanga við að lækka tekjuskatt einstaklinga og að flýta lækkun á bankaskatti sem hefur áhrif á tekjuáætlun ársins 2021. Í öðru lagi eru þær áætlanir um tekjur og útgjöld aðlagðar samkvæmt breyttum efnahagsforsendum sem gengið er út frá í sviðsmyndinni. Í þriðja lagi er tekið tillit til umfangs mótvægisráðstafana stjórnvalda og áhrifa þeirra á afkomu. Loks er í fjórða lagi lagt mat á umfang sjálfvirkra sveiflujafnara en það eru tekjubreytingar sem rekja má til breyttra efnahagslegra aðstæðna í kjölfar heimsfaraldursins ásamt auknum útgjöldum vegna atvinnuleysis umfram fyrri spár.

Niðurstöður sviðsmyndagreiningarinnar gefa til kynna, að öðru óbreyttu, að afkoma ríkissjóðs á rekstrargrunni¹ geti orðið neikvæð um tæplega 300 ma.kr. eða um 10,4% af VLF á yfirstandandi ári og um 200 ma.kr. eða um 6,3% af VLF á því næsta. Þetta er umtalsvert meiri halli að nafnvirði en árið 2008 í kjölfar fjármálaáfallsins þegar halli ríkissjóðs nam tæpum 200 ma.kr., en lægra sem hlutfall af VLF þar sem hallinn þá var yfir 12% af VLF. Ef leiðrétt er fyrir einskiptis- og óreglulegum útgjöldum fyrri ára svo sem endurfjármögnun Seðlabanka Íslands gefur sviðsmyndin hins vegar til kynna að halli árána 2020–2021 verði samanlagt meiri en halli árána 2008–2009 að nafnvirði og sem hlutfall af VLF. Það er því ljóst að efnahagsleg áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru eru gríðarleg í sögulegu samhengi. Þessi verulegi halli á afkomu ríkissjóðs leiðir til þess að gert er ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs aukist frá því að vera rúmlega 22% af VLF árið 2019 í að verða tæp 40% af VLF í lok árs 2021 miðað við skuldareglu laga um opinber fjármál.

¹ Hér er miðað við afkomu á rekstrargrunni skv. GFS-staðli þ.e. álagðar tekjur og gjaldfærðar skuldbindingar. Rekstrargrunnur er sá grunnur sem miðað er við í framsetningu fjárlaga, fjármálaáætlunar og afkomumarkmiða fjármálastefnu.

Tafla 1: Áætluð afkoma ríkissjóðs 2020 og 2021 á rekstrargrunni skv. GFS-staðli og greiðslugrunni

ma.kr.	rek.gr. 2020	rek.gr. 2021	gr.gr. 2020	gr.gr. 2021
Undirliggjandi afkomuþróun	-48	-86	-64	-105
Mótvægisráðstafanir vegna COVID-19	-119	-11	-145	15
þar af tekjuráðstafanir	-18	-11	-44	15
þar af útgjaldaráðstafanir	-101	0	-101	0
Áhrif sjálfvirkra sveiflujafnara	-128	-98	-122	-91
þar af aukið atvinnuleysi	-37	-22	-37	-22
þar af lækkun tekna	-91	-76	-85	-70
Áætluð afkoma	-295	-195	-331	-182
% af VLF	-10,4%	-6,3%	-11,7%	-5,9%

Þegar á hinn bóginn er litið til samtímaáhrifa ríkisfjármálanna, þ.e. framsetningar á greiðslugrunni sem sýnir áætlun um árlega innheimtu tekna og greiðslu gjalda, gefur sviðsmyndin til kynna að hallinn verði nokkru meiri en á rekstrargrunni og nemi yfir 330 ma.kr. eða hátt í 12% af VLF árið 2020. Á móti vegur að halli ársins 2021 er áætlaður nokkru lægri eða um 180 ma.kr. sem samsvarar til tæplega 6% af VLF. Mun á milli rekstrargrunns og greiðslugrunns má að mestu rekja til áhrifa ráðstafana um frestun skatta. Skattar ársins 2020 sem er frestað til ársins 2021 bókast þannig árið 2020 á rekstrargrunni, en árið 2021 á greiðslugrunni.

Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu er gert ráð fyrir að undirliggjandi afkoma ríkissjóðs verði neikvæð á næstu árum. Með undirliggjandi afkomu er átt við afkomu ríkissjóðs án efnahagslegra áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru sem leiðir af ráðstöfunum eða sjálfvirkum sveiflujöfnurum. Á rekstrargrunni nemur hallinn um 1,7% af VLF árið 2020 en um 2,8% af VLF árið 2021. Þetta gefur til kynna að misvægi milli tekna og útgjalda ríkissjóðs hafi verið byrjað að myndast áður en efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins á afkomu ríkissjóðs komu fram. Bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands fyrir árið 2019 gefur til kynna að halli hafi verið á rekstri ríkissjóðs sem nam um 0,7% af VLF. Þannig er undirliggjandi afkomuþróun neikvæð og hallinn fer heldur vaxandi þegar fram í sækir. Þessi niðurstaða gefur til kynna að tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs vaxi ekki með sama hraða og útgjaldaáætlanir að svo stöddu. Hafa ber þó í huga að í sviðsmynd um afkomuþróun ríkissjóðs er ekki gert ráð fyrir nýjum afkomubætandi ráðstöfunum heldur er aðeins horft til þeirra ákvarðana sem liggja til grundvallar gildandi fjármálaáætlun og fjárlögum ársins 2020.

Þær mótvægisráðstafanir sem stjórnvöld hafa gripið til í kjölfar heimsfaraldursins hafa umtalsverð áhrif á afkomu ríkissjóðs. Á rekstrargrunni eru þessi áhrif metin um 119 ma.kr. til lækkunar árið 2020 eða um 4,2% af VLF, en um 0,4% af VLF árið 2021. Á greiðslugrunni eru þessi áhrif um 5,1% af VLF árið 2020 en til hækkunar um 0,5% af VLF árið 2021. Áhrif ráðstafana koma ýmist fram á tekju- eða útgjaldahlið. Ástæða er til að leggja áherslu á það að

á þessu stigi er mjög mikil óvissa um nýtingu fyrirtækja og einstaklinga á þeim úrræðum sem um er að ræða og þar með um mat á áhrifum þeirra á afkomu ríkissjóðs.

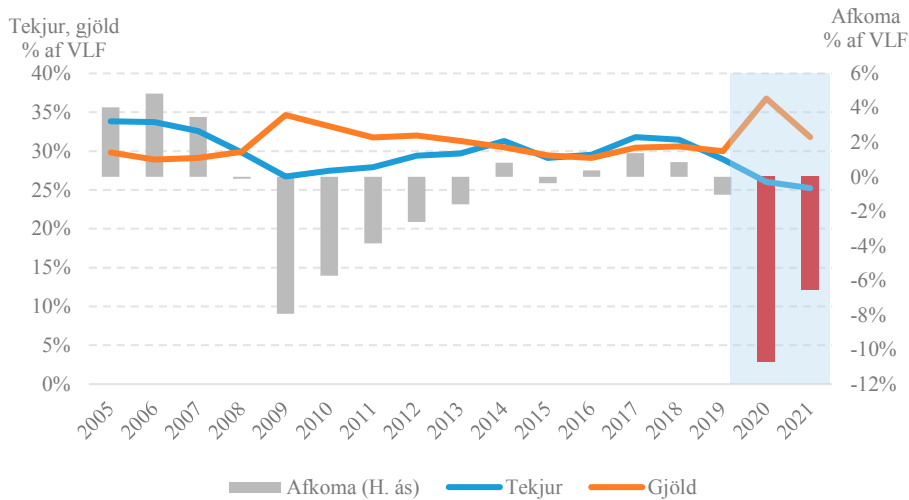
Á tekjuhlíð er gert ráð fyrir ýmsum ráðstöfunum, svo sem frestun skatta, aukinni endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna viðhaldsvinnu og niðurfellingu gistináttaskatts, sem ásamt öðru leiðir til þess að tekjur ríkissjóðs verði um 18 ma.kr. lægri en ella árið 2020 á rekstrargrunni. Á greiðslugrunni eru áhrifin umtalsvert meiri árið 2020 eða um 44 ma.kr. og felst munurinn einkum í frestun á greiðslu skatta til næsta árs. Árið 2021 hafa ráðstafanir þau áhrif að tekjuáætlun verði lægri um sem nemur 11 ma.kr. á rekstrargrunni, en þar er m.a. um að ræða áframhaldandi áhrif lækkunar á virðisaukaskatti vegna viðhaldsvinnu, auk þess að það að flýta lækkun á bankaskatti hefur áhrif. Á greiðslugrunni eru áhrifin árið 2021 hins vegar jákvæð enda er í áætluninni gert ráð fyrir að skattar ársins 2020 sem var frestað komi að fullu til greiðslu árið 2021.

Á útgjaldahlíð er umfang ráðstafana metið um 101 ma.kr. Þar vega þyngst áætluð útgjöld vegna hlutaaðvinnuleysisbóta 34 ma.kr. og áætlun um greiðslu launa í uppsagnarfresti 27 ma.kr., eða samtals um 61 ma.kr. Þá er gert ráð fyrir útgjöld vegna fjárfestingarátaks nemi um 18 ma.kr., ýmis félags- og heilbrigðismál 5,3 ma.kr., náms- og starfsúrræði 5 ma.kr. og barnabótaauki 3,1 ma.kr. Í innlent og erlent markaðsátak er gert ráð fyrir 3 ma.kr., styrkir til fyrirtækja vegna lokunar eru metnir um 2,5 ma.kr., greiðsla launa í sóttkví um 2 ma.kr. og stuðningur við nýsköpun og þróun um 1,4 ma.kr. Áhrif útgjaldamála eru eins á rekstrar- og greiðslugrunni og í áætluninni er gengið út frá því að þau falli öll til á árinu 2020.

Ástæða er til að vekja athygli á því að í þessari sviðsmynd hefur að svo komnu máli ekki verið gerð tilraun til að áætla fyrir tveimur óvissuþáttum sem gætu haft umtalsverð áhrif á afkomu ríkissjóðs eftir því hvernig framvinda þeirra verður. Í fyrsta lagi er hér um að ræða ábyrgðir ríkissjóðs á stuðningslánnum og viðbótarlánnum til fyrirtækja en umfang þeirra gæti numið allt að 90 ma.kr. Gera verður ráð fyrir að ríkissjóður muni þurfa að gjaldfæra hjá sér afskriftir á hluta þeirra en afar erfitt er að segja fyrir um hversu stór hluti það verður og hvenær það gerist nema að vænta má að það verði innan fárra ára og að vera má að þær afskriftir geti byrjað að falla til þegar á næsta ári. Í dæmaskyni má nefna að verði þessi úrræði fullnýtt og ef afskriftarhlutfallið reynist verða 50% þá gæti sá kostnaður numið um 45 ma.kr. Í öðru lagi er gengið út frá því í sviðsmyndinni að fullar heimtur verði á skattskilum sem frestað er á milli árána 2020 og 2021 en umfang þeirra er nálægt 50 ma.kr. Hins vegar má telja næsta víst að gjaldþrot fyrirtækja munu hafa í för með sér að afföll verði á þeim skilum, t.d. gæti verið um að ræða 17 ma.kr. ef þriðjungurinn innheimtist ekki.

Áhrif svonefndra sjálfvirkra sveiflujafnara á afkomu ríkissjóðs eru ennþá meiri en metin áhrif framangreindra ráðstafana. Þannig leiða sjálfvirkir sveiflujafnarar til þess að afkoma ríkissjóðs á rekstrargrunni verði um 128 ma.kr. lakari árið 2020, eða sem svarar til um 4,5% af VLF, og um 98 ma.kr. árið 2021, eða sem nemur um 3,2% af VLF. Á greiðslugrunni eru þessi áhrif lítillaga minni. Um þrjú fjórðu þessara áhrifa eru vegna áhrifa breyttra efnahagslegra aðstæðna á tekjuhlíðina en um einn fjórði er vegna hærri kostnaðar við atvinnuleysi umfram fyrri spár.

Mynd 1: Afkomuþróun ríkissjóðs 2005–2021 án óreglulegra liða



Verulega versnandi greiðsluafkoma ríkissjóðs leiðir til vaxandi skulda ríkissjóðs. Sviðsmyndin gefur til kynna að skuldir ríkissjóðs muni hækki úr rúmum 22% af VLF árið 2019 og verða tæplega 40% af VLF í lok árs 2021 miðað við skuldareglu laga um opinber fjármál. Til viðbótar þeim halla sem gert er ráð fyrir í greiðsluafkomu ríkissjóðs og veldur samsvarandi skuldasöfnun eru ráðstafanir sem færast ekki um rekstrarreikninginn heldur einungis í sjóðstreymið, þ.e. aukning eiginfjárframlaga til opinberra fyrirtækja, allt að 8 ma.kr. og 1,4 ma.kr fjárfesting í nýsköpun og þróun í gegnum Kríu og Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins sbr. heimildir fjárukalaga. Þessi eiginfjárframlög eru eignfærð á efnahagsreikningi og leiða því ekki til gjaldfærslu en gerð er grein fyrir þeim í sjóðstreymi ríkissjóðs og auka þær lánsfjárþörf ríkissjóðs.

Sviðsmynd um afkomu- og skuldabróun sveitarfélaga 2020–2021.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur einnig endurmetið afkomu- og skuldahorfur sveitarfélaga árin 2020 og 2021 með hliðsjón af framangreindri sviðsmynd um mögulega efnahagsframvindu. Til þess hefur ráðuneytið notað reikniwerk sem hefur verið í þróun með sveitarfélögunum og byggir m.a. á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og sögulegri þróun útgjalda með hliðsjón af efnahagsbreytum. Niðurstöður sviðsmyndagreiningarinnar gefa til kynna að afkoma sveitarfélaga á rekstrargrunni gæti orðið neikvæð um 33 ma. kr. á yfirstandandi ári eða um 1,2% af VLF og 20 ma. kr. árið 2021 sem svarar til 0,7% af VLF. Veigamesti tekjustofn sveitarfélaga er útsvar en gert er ráð fyrir að útsvarstekjur lækki verulega miðað við fjárhagsáætlunir sveitarfélaga. Tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru að talsverðum hluta háðar skatttekjum ríkissjóðs á greiðslugrunni. Lægri skatttekjur ríkisins leiða því til þess að tekjur sjóðsins og framlög hans til sveitarfélaganna dragast saman á sama hátt og þær jukust hröðum skrefum á undangengnu góðæriskeiði. Samhliða því munu tekjur sjóðsins af hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga falla allnokkuð. Framlag Jöfnunarsjóðs er verulegur hluti heildartekna nokkurra minni sveitarfélaga. Þegar hafa verið samþykktar lagabreytingar sem stuðla að því að Jöfnunarsjóðurinn geti nýtt 1,5 ma.kr. úr fasteignasjóði sínum tímabundið til

greiðslu jöfnunarframlaga á árinu 2020. Til að endurheimta stöðu fasteignasjóðsins skal Jöfnunarsjóður halda eftir hluta af sömu framlögum á árunum 2021–2028 eða þar til staða fasteignasjóðs hefur verið jöfnuð út. Heimsfaraldur kórónuveirunnar hafði einnig bein áhrif á þjónustutekjur sveitarfélaga vegna lokana sundlauga og skertrar þjónustu í leikskólum og frístundaheimilum. Á útgjaldahlið er gert ráð fyrir að fjárhagsaðstoð sveitarfélaga til framfærslu aukist umtalsvert en sterk tengsl eru milli atvinnuleysis og fjárhagsaðstoðar. Þessi halli sem gert er ráð fyrir að myndist hjá sveitarfélögum er hlutfallslega minni en halli ríkissjóðs. Tekjur sveitarfélaga sveiflast minna með hagkerfinu en tekjur ríkissjóðs og eru sveitarfélögin þannig betur varin fyrir breyttum efnahagsaðstæðum. Þá lendar auk þess nær allur þungi ráðstafana stjórnvalda vegna áhrifa heimsfaraldursins hjá ríkissjóði.

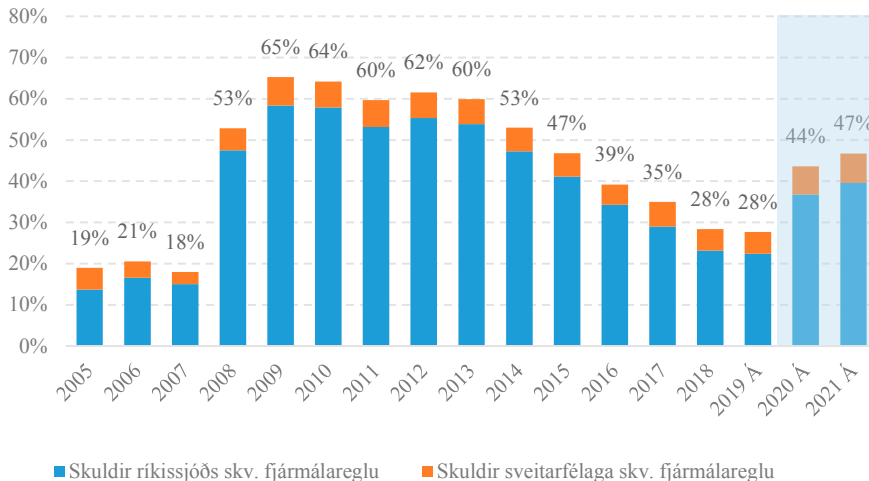
Skuldir sveitarfélaga samkvæmt fjármálaglu laga um opinber fjármál aukast með versnandi afkomu. Gert er ráð fyrir að þær hækki úr rúmum 5% af VLF árið 2019 og verði um 7% af VLF í árslok 2021.

Sviðsmynd um afkomu- og skuldaþróun hins opinbera 2020–2021.

Áætluð afkomuþróun ríkissjóðs og sveitarfélaga í heild árin 2020 og 2021 samkvæmt niðurstöðum sviðsmyndagreiningarinnar felur í sér að gert er ráð fyrir umtalsverðum halla á rekstri hins opinbera. Áætlað er að afkoma hins opinbera verði neikvæð um 328 ma.kr. á rekstrargrunni eða um 11,6% af VLF árið 2020 og um 216 ma.kr. eða um 7% af VLF árið 2021. Þá er gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál hækki úr tæpum 28% af VLF árið 2019 og verði um 47% af VLF árið 2021.

Hér skal áréttað að sviðsmyndin miðast við ekki verði gripið til neinna afkomubætandi aðgerða á þessu tímabili.

Mynd 2: Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu 2005–2021



Framreikningur og horfur 2022–2025.

Til þess að fá grófa mynd af framvindu fjármála hins opinbera hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið unnið framreikninga til fjögurra ára í viðbót út frá einföldum sviðsmyndum um helstu efnahagsstærðir. Ítrekað er að ekki er um að ræða eiginlega spá eða áætlun af hálfu ráðuneytisins heldur er þessi framreikningur settur fram í dæmaskyni til að fá grófa mynd af því hvert opinberu fjármálin gætu stefnt að öllu öðru óbreyttu.

Niðurstöður þessara framreikninga gefa til kynna að verði ekkert að gert geti halli á rekstri ríkissjóðs legið á bilinu 3–4% af VLF á árunum 2022–2025. Hallinn fari minnkandi á tímabilinu en haldist síðan í u.þ.b. 3% af VLF. Halli á rekstri ríkissjóðs verði þannig viðvarandi þrátt fyrir áætlaðan hagvöxt. Reynist nauðsynlegt að gjaldfæra kostnað vegna ríkisábyrgða mun afkoma og skuldastaða ríkissjóðs versna sem því nemur. Hins vegar gefa niðurstöður til kynna að rekstur sveitarfélaga nái jafnvægi tiltölulega fljótt á tímabilinu. Þá gætu skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál orðið 50–55% af VLF í lok tímabilsins. Skuldirnar gætu talist verða ósjálfbærar í þeim skilningi að skuldahlutfallið færi hækkandi á öllu tímabilinu. Ljóst er að slík þróun samrýmist ekki grunngildum laga um opinber fjármál um varfærni og sjálfbærni. Þetta undirstrikar mikilvægi þess að huga að fjármálum hins opinbera til meðallangs tíma þegar forsendur áætlanagerðar skýrast betur.

Endurskoðun fjármálastefnu.

Í ljósi þeirrar óvissu sem nú er uppi í allri langtíma áætlanagerð verður áskorun að endurskoða fjármálastefnu áruna 2018–2022 þannig að það náist að setja skynsamleg efnahagsleg markmið um afkomu- og skuldaþróun sem jafnframt standi vörð um grunngildi laga um opinber fjármál. Til þess að slík stefnumörkun verði trúverðug má hún hins vegar ekki innihalda of stór vikmörk í formi óvissusvigrúms. Því verður nauðsynlegt að afla eins góðra upplýsinga um vænta þróun efnahagsstærða eins og kostur er og stilla af markmiðasetningu þannig að hún verði í senn raunhæf og viðeigandi.

Í framhaldi af endurskoðun fjármálastefnunnar verður fjármálaáætlun næstu fimm ára 2021–2025 útfærð. Í ljósi niðurstöðu sviðsmyndagreiningarinnar verður ein megináskorunin við undirbúning og vinnslu þeirrar áætlunar að finna jafnvægi á milli þess að hamla ekki vexti hagkerfisins í kjölfar áfallsins en jafnframt að varna því að skuldir hins opinbera fari yfir áhættumörk. Það þarf að meta þær tillögur sem fram koma um nauðsynlegar ráðstafanir til að bæta afkomu ríkissjóðs og hins opinbera með bæði þessi markmið í huga. Þær ráðstafanir munu þurfa að beinast að því að bæta frumjöfnuð ríkissjóðs og stöðva skuldasoðun á komandi árum. Ljóst er í því samhengi að óhjákvæmilegt verður að skoða breytta samsetningu og forgangsroðun útgjalda hins opinbera og að leita nýrra leiða til að veita opinbera þjónustu á skilvirkari hátt.

Fylgiskjal II.

Fjármálaráð.

Svar við bréfi fjármála- og efnahagsráðherra varðandi skoðun fjármálaráðs á áformum um frestun á framlagningu á þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 og þingsályktunartillögu um endurskoðun fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022.

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur, með bréfi dagsettu 22. maí 2020, óskað eftir því við fjármálaráð að það veiti álit sitt á fyrirætlan ríkisstjórnarinnar að fresta frekar framlagningu á þingsályktunartillögum um endurskoðun fjármálastefnu og uppfærslu fjármálaáætlunar fram til haustsins 2020 og að þær verði þá lagðar fram samhliða frumvarpi til fjárlaga.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál er hlutverk fjármálaráðs að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum þeim sem fjallað er um í lögnum, hvort fjármálaskilyrði séu uppfyllt og veita álit við endurskoðun fjármálastefnu. Fjármálaráð hefur í verklagsreglum sínum og álitsgerðum tekið fram að það taki ekki þátt í stefnumótun né veiti álit utan þess sem löggin kveða á um. Með frestun framlagningar fjármálaáætlunar frá 10. mars var rofin hringrás stefnumörkunar eins og hún er sett fram í lögnum. Fjármálaráð telur mikilvægt að tryggja að tilgangur laganna um opinber fjármál nái fram að ganga. Af þeim sökum og í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem upp eru komnar telur ráðið sér skylt að veita álit sitt á þeim fyrirætlunum stjórnvalda sem birtast í erindi ráðherra til ráðsins um frekari frestun.

Sá efnahagsvandi sem þjóðin stendur nú frammi fyrir er sambland af eftirspurnaráfalli innanlands og erlendis og framboðsskelli vegna sóttvarnarráðstafana. Lög um opinber fjármál og grunngildi þeirra eru sniðin að hagstjórn þegar sveiflur verða í eftirspurn en ráða síður við framboðskelli. Þá eru enn fremur ákveðin förnarskipti á milli sóttvarnarákvarðana og efnahagslegra áhrifa þeirra. Löggin veita ekki leiðsögn um hvernig vega og meta skuli þann förnarkostnað andspænis öðrum markmiðum stjórnvalda en þeim efnahagslegu. Við ástand mikillar óvissu er skiljanlegt að stjórnvöld eigi erfitt með að ráða við slíkan vanda. Þegar dregur úr óvissunni þarf að leggja mat á þennan förnarkostnað.

Óvissan eins og hún birtist nú um stundir er með þeim hætti að endurskoðun fjármálastefnu kallar á rúm vikmörk á afkomu- og skuldamarkmiðum hins opinbera, eins og fram kemur í bréfi ráðherra. Fjármálaráð hefur í þessu efni bent á að markmið fjármálastefnu megi ekki vera það þröng að þau takmarki svigrúm stjórnvalda en um leið ekki svo víð að stefnan verði marklaus. Hætt er við að hið síðara eigi við nú. Það er áhyggjuefni að ekki er víst að hin efnahagslega óvissa verði verulega minni í haust en hún er núna. Fjármálaráð hefur ítrekað kallað eftir því að óvissu verði mætt með gerð sviðsmynda til að tryggja eftir megni festu í stefnu opinberra fjármála. Nú reynir á slíkt sem aldrei fyrr.

Þá er mikilvægt að huga að því hvers opinber fjármál eru umkomin í hagstjórninni. Ekki er ráðlegt að horfa eingöngu á tekjur og útgjöld heldur er einnig mikilvægt að gleyma ekki að hægt er að ná árangri með öðrum leiðum svo sem umbótum á ýmsum sviðum í rekstri hins opinbera og í umgjörð efnahagslífsins. Stjórnvöld eru tæpast þess megnug að leysa úr öllum þeim vandamálum sem að efnahagslífinu steðja. Grunngildi um sjálfbærni kallar á að hugað sé að því hve stóran hluta af þeim kostnaði sem nú fellur til sé hægt að velta á komandi kynslóðir.

Stjórnvöld boðuðu, við frestun framlagningar fjármálaáætlunar í mars, að vinna við endurskoðun fjármálastefnu væri hafin. Í kjölfarið hafa stjórnvöld boðað og framkvæmt umfangsmiklar aðgerðir til að bregðast við þeim áföllum sem yfir hagkerfið og samfélagið hafa dunið síðan þá. Atburðarrásin hefur verið hröð og fjármálaráð hefur fylgst með henni en ekki komið að henni. Ráðið hefur ekki fengið til umfjöllunar gögn um áformin eða mat á efnahagslegum áhrifum þeirra. Þegar endurskoðunarákvæði laganna var virkjað þann 10. mars 2020 og endurskoðun fjármálastefnu boðuð varð ákveðið millibilsástand milli frestunar og framlagningar nýrra áætlana. Í því millibilsástandi er mikilvægt að gæta gagnsæis. Í því felst að miðla upplýsingum frá stjórnvöldum um efnahagsaðgerðir hratt og með skýrum hætti þar til endurskoðuð stefna er samþykkt af þinginu. Á sama tíma og stjórnvöld hafa viðhaft verklag gagnsæis varðandi lýðheilsuþætti kórónaveirufaraldursins þá hefur reynst erfiðara að meta og greina efnahagslegar afleiðingar hans.

Í bréfi ráðherra eru boðuð áform um að leggja fram lagafrumvarp um frekari frestun á stefnumörkun í opinberum fjármálum. Ekki er útlitað nánar í bréfinu hvað í þessum áformum felst. Í þessu sambandi má minna á að í lögunum er ekki fjallað um frestun fjármálaáætlunar. Endurskoðunarákvæði 10. gr. laganna fjallar einungis um endurskoðun fjármálastefnu. Í 5. gr. laganna, þar sem fjallað er um fjármálaáætlun, er tilgreind dagsetning framlagningar hennar án þess að fjallað sé um frestun. Áföll munu riða yfir íslenskt efnahagslíf í framtíðinni og huga mætti nánar að því hvernig best er að standa að endurskoðun stefnumörkunar opinberra fjármála við slíkar aðstæður.

Frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi hafa áður komið upp þær aðstæður að nauðsynlegt hefur þótt að rjúfa hringrás stefnumörkunarinnar. Þrátt fyrir að sú hafi verið raunin er það mat fjármálaráðs að lögin og sá rammi sem þau setja um stefnumörkun í opinberum fjármálum hafi sannað gildi sitt. Staða opinberra fjármála þegar áfallið nú reið yfir var þannig að auðveldara varð að takast á við núverandi áskoranir heldur en ef laganna hefði ekki notið við. Eins og áður hefur verið vikið að má ekki ætla lögunum og verklaginu að leysa allan vanda á öllum tímum. Varast ber að ofmeta að hve miklu leyti lögin tryggja jafnvægi í þjóðarþjónu, draga úr sveiflum og milda afleiðingar áfalla. Núverandi ástand undirstrikar það.

Fjármálaráð hefur ítrekað fjallað um hringrás í stefnumörkun opinberra fjármála og mikilvægi hennar. Fjármálastefna er grundvöllur fjármálaáætlana sem aftur eru nánar útfærðar í fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga. Samþykkt fjármálastefna verður að vera til staðar svo hægt sé að leggja mat á framlagðar fjármálaáætlanir. Í bréfi ráðherra eru boðaðar fyrirætlanir um að leggja fram tillögur um endurskoðaða fjármálastefnu og uppfærða fjármálaáætlun á sama tíma og fjárlög. Stefnumörkunin færir þannig öll á einn tímapunkt. Spyrja má hvort ekki sé heppilegra að endurskoðuð fjármálastefna sé lögð fram fyrir til að umfjöllun um hana verði lokið þegar fjármálaáætlun verður lögð fram. Fjármálaráð hefur áður fjallað um að fjármálastefna sé sjálfstæður hluti stefnumörkunarinnar og að fjármálaáætlun sé nánari útfærsla hennar.

Að teknu tilliti til ofangreindra sjónarmiða telur fjármálaráð að málefnalegar ástæður séu til staðar varðandi frekari frestun framlagningar þingsályktunartillögu um endurskoðun fjármálastefnu og þingsályktunartillögu um uppfærslu fjármálaáætlunar. Ráðið leggur um leið áherslu á að hringrás stefnumörkunar, eins og hún markast af lögunum, verði komið á að nýju eins fljótt og kostur er.

Gunnar Haraldsson, formaður fjármálaráðs

Axel Hall, varaformaður

Ásgeir Brynjar Torfason

Þórhildur Hansdóttir Jetzek