

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Umfjöllun nefndarinnar.

Tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 var lögð fram 30. nóvember 2021 og vísað til fjárlaganefndar 7. desember að lokinni fyrri umræðu. Alls bárust tólf umsagnir um málið. Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis komu á fund nefndarinnar og kynntu efni tillögunnar. Einnig komu fulltrúar fjármálaráðs og gerðu ítarlega grein fyrir álitinu sínu um tillöguna. Fulltrúar frá Öryrkjabandalagi Íslands, Landssambandi eldri borgara, Samtökum iðnaðarins, Bandalagi háskólamanna, Samtökum atvinnulífsins, Alþýðusambandi Íslands, BSRB og Sambandi íslenskra sveitarfélaga komu á fund nefndarinnar.

Lagarammi fjármálastefnu.

Tillagan byggist á 4. gr. laga um opinber fjármál, nr. 126/2015 (LOF). Þar kemur fram að markmið stefnunnar skuli sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) og að stefnan skuli vera í samræmi við grunngildi um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, sem skilgreind eru í 6. gr. sömu laga.

Þingsályktanir um fjármálaáætlun skulu byggjast á samþykktri fjármálastefnu. Mikilvægi þinglegrar meðferðar stefnunnar felur í sér að eftirlit Alþingis með framkvæmd stefnumörkunar í opinberum fjármálum verður markvissara en ella enda felur stefnan í sér heildarmarkmið til fimm ára sem eru útfærð nánar í árlegri fjármálaáætlun.

Mikilvægt er að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna séu í takt hvor við aðra og stuðli saman að því markmiði að halda verðbólgu niðri og viðhalda stöðugleika í hagkerfinu.

Meginatriði tillögunnar.

Þingsályktunartillaga þessi byggist á 4. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015 (LOF).

Leiðarljós stefnunnar er að hækkan á skuldum hins opinbera sem hlutfall af VLF stöðvist á árinu 2026.

Tillagan er sett fram í einni töflu en með henni fylgir ítarleg greinargerð. Tillagan nær til árána 2022–2026 og felur í sér sex meginatriði. Þau eru:

1. Í samræmi við bráðabirgðaákvæði í LOF er heimilt að víkja frá skilyrðum um heildarjöfnuð og skuldahlutfall hins opinbera skv. 7. gr. laganna til og með 2025. Skilyrðin taka aftur gildi árið 2026 og stefnan skal taka mið af því.
2. Heildarafkoma hins opinbera verður neikvæð allt tímabil stefnunnar, eða sem nemur 6,5% af VLF árið 2022, en fer batnandi ár frá ári uns hallinn nemi að hámarki 1% af VLF árið 2026.
3. Heildarskuldir sem hlutfall af VLF verða að hámarki 49,5% árið 2026 en fari lækkandi frá því ári í samræmi við skilyrði sem fram koma í 7. gr. LOF.

4. Árleg markmið um halla á rekstri hins opinbera í tillögunni eru hámarksviðmið. Reynist hagvöxtur verða umtalsvert meiri en stefnan miðast við, og tekjur aukast í sama mæli, er gert ráð fyrir að heildarafkoma batni sem því nemur.
5. Í tillögunni kemur fram óvissubíl. Gildir það gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu sem ákveðin verða í árlegum uppfærslum á fjármálaáætlun. Reynist hagþróun og efnahagsforsendur lakari en nú er gert ráð fyrir er heimilt að aðlaga stefnumið um afkomu- og skuldaþróun hins opinbera í sama mæli innan óvissubilsins. Óvissubilið verður endurreiknað og birt í árlegri fjármálaáætlun fyrir komandi fimm ár.

Í greinargerð með tillögunni kemur fram að stefnumiðin taki mið af áætlunum um undirliggjandi afkomu- og skuldaþróun en feli jafnframt í sér tiltekin vikmörk fram að markmiði lokaárs stefnunnar. Af þessari ástæðu kemur fram lítils háttar mismunur á tölusettum stefnumiðum um hlutföll afkomu og skulda af landsframleiðslu miðað við þær tölur sem tilgreindar eru í greinargerðinni á grundvelli útreikninga í áætlanagerðinni sem höfð er hliðsjón af.

Þessi vikmörk í stefnumiðunum veita nokkurn sveigjanleika í árlegum fjármálaáætlunum hvað varðar framgang meginmarkmiðsins um að skuldahlutfall hins opinbera hætti að hækka árið 2026, til að mynda hvort afkomubati verði aðeins meiri eða minni á fyrri hluta tímabilsins.

Bent er á að markmið stefnunnar fela í sér lágmark fyrir afkomuþróun og hámark fyrir skuldaþróun milli ára en að útfærsla í árlegri fjármálaáætlun kann því að sýna hagfelldari niðurstöðu á gefnu ári.

Tölugrunnur stefnunnar.

Stefnan er lögum samkvæmt eingöngu sett fram sem hlutfall af VLF en nefndin hefur reiknað hlutföllin í fjárhæðir miðað við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og þannig kemur fram fjárhagslegt umfang stefnunnar í milljörðum kr. skýrt fram.

Í milljörðum kr.	2022	2023	2024	2025	2026
A1-hluti hins opinbera					
Heildarafkoma	-232	-180	-142	-99	-43
Þar af ríkissjóður (A1-hluti)	-196	-150	-118	-82	-35
Þar af sveitarfélög (A-hluti)	-36	-30	-24	-16	-9
Óvissubíl	-53	-75	-98	-123	-151
Skuldir	1.479	1.652	1.848	2.016	2.138
Þar af ríkissjóður (A1-hluti)	1.212	1.352	1.513	1.646	1.750
Þar af sveitarfélög (A-hluti)	267	300	334	370	389
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	-214	-150	-102	-58	0
Þar af A1-hluti hins opinbera	-232	-180	-142	-99	-43
Þar af fyrirtæki hins opinbera	18	30	39	41	43
Skuldir	2.299	2.441	2.634	2.798	2.959
Þar af A1-hluti hins opinbera	1.479	1.652	1.848	2.016	2.138
Þar af fyrirtæki hins opinbera	820	789	786	782	821

Efnahagshorfur.

Helstu forsendur fjármálastefnunnar koma fram í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í nóvember 2021. Hagkerfið er tekið að ná sér eftir umtalsverðan samdrátt 2020.

Hagvöxtur.

Horfur eru á að hagvöxtur 2021 hafi verið um 4% og á þessu ári er gert ráð fyrir um 5,3% hagvexti. Helsti drifkraftur hagvaxtar í ár verður aukinn útflutningur og einkaneysla.

Langtímaleitni hagvaxtar til 2026 er áætluð um 2,2–2,3%. Þetta er nokkuð lægra en til að mynda í þjóðhagsspá sem fylgdi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 en þar var langtímaleitni hagvaxtar um 2,6%. Það er í samræmi við mat Seðlabanka Íslands um að framleiðslugeta íslenska hagkerfisins hafi minnkað, þ.e. það sem hægt er að ná með eðlilegri nýtingu framleiðsluþátta sem þjóðarþúskapurinn hefur aðgang að.

Eins og fjármálaráð bendir á í umsögn sinni er þó álitamál hvort þessi lækkun á langtímaleitni hagvaxtar gangi eftir. Ýmis jákvæð skilyrði eru til staðar á Íslandi sem styðja við öflugt hagkerfi, svo sem fjármagnað lífeyrissjóðakerfi, aldursdreifing þjóðarinnar og lág skuldaða hins opinbera.

Atvinnuleysi.

Atvinnuleysi hefur farið lakkandi og stendur nú í tæplega 5%. Áætlað er að atvinnuleysi í ár verði að jafnaði um 5,3%. Á tímabilinu fram til 2026 er áætlað að atvinnuleysi verði yfir 4% og um 4,1% árið 2026. Í sögulegu samhengi er þetta nokkuð hátt atvinnuleysi á Íslandi. Nokkur umræða hefur verið um það að jafnvægisatvinnuleysi sé hugsanlega að aukast á Íslandi. Telja má að jafnvægisatvinnuleysi á Íslandi hafi hingað til verið lægra en 5%. Meiri hlutinn bendir á að fylgjast þarf vel með þróun mála á næstu mánuðum og sjá til þess að vinnumarkaðurinn sé skilvirkur til að lágmarka atvinnuleysi þegar næg atvinna er í boði.

Verðbólga.

Verðbólgan verður eitt helsta áhyggjuefnið í þróun efnahagsmála á næstu misserum. Ársbreyting verðbólgu í ár hefur verið yfir 4% og nam ársbreytingin við síðustu mælingu í janúar um 5,7%. Helstu atriði sem hafa áhrif á verðlag til hækkunar hafa t.d. verið húsnæðisverð, hækkanir á hrávörumörkuðum og flutningskostnaður. Hagstofa Íslands spáir því að verðbólga á þessu ári verði um 3,3% sem er í samræmi við spár flestra annarra greiningaraðila. Miðað við stöðu mála nú er mögulegt að verðbólgan gæti orðið hærri í ár en spár gera ráð fyrir. Það er í samræmi við nýja spá Seðlabankans sem spáir 5,3% verðbólgu nú í ár. Þá eru Hagstofan og aðrir greiningaraðilar sammála um að verðbólga verði komin að verðbólgu-markmiði Seðlabankans á næsta ári, eða um 2,5%. Þó skal þess getið að Seðlabankinn spáir því sjálfur að verðbólga á næsta ári verði um 3,4%.

Þjóðhagsspár.

Hér að aftan má sjá samanburð á þjóðhagsspá Hagstofunnar frá því í nóvember 2021 og nýjstu spá Seðlabankans frá því í febrúar 2022.

Þjóðhagsspá nóv 2021 (%)			
Hagstofa Íslands	2022	2023	2024
Hagvöxtur	5,3	2,8	2,3
Verðbólga	3,3	2,6	2,5
Atvinnuleysi	5,3	4,8	4,5
Þjóðhagsspá feb 2022 (%)			
Seðlabanki Íslands			
Hagvöxtur	4,8	2,1	2,5
Verðbólga	5,3	3,4	2,9
Atvinnuleysi	4,7	4,5	4,3

Eins og sjá má er nokkur munur á spá um verðbólgu þar sem Seðlabankinn spáir mun hærra verðbólgu í ár miðað við spá Hagstofunnar. Einnig spáir Seðlabankinn heldur lægra atvinnuleysi miðað við Hagstofuna. Spá Hagstofunnar er grundvöllur að stefnunni eins og mælt er fyrir um í lögum.

Skuldir hins opinbera.

Samkvæmt fyrirbyggjandi fjármálastefnu er áætlað að skuldir hins opinbera muni aukast úr rúmlega 40% í allt að 51,5% af vergri landsframleiðslu til ársins 2026, sem er þak skuldavíðmiðsins á tímabilinu. Áætlun gerir þó ráð fyrir að skuldir A1-hluta hins opinbera fari ekki alveg upp í skuldaþakið heldur verði um 49,5% af vergri landsframleiðslu við lok tímabils fjármálastefnunnar. Á árinu 2026 er ráðgert að skuldaaukning hins opinbera stöðvist, mælt sem hlutfall af VLF.

Á tímabili fjármálastefnunnar munu lántökur standa að hluta til undir fjármögnun á rekstri hins opinbera. Skuldastýring hins opinbera snýst að miklu leyti um endurfjármögnun lána. Þar verður að hafa í huga hvernig matsfyrirtæki bregðast við efnahagsþróun á Íslandi og hvaða lánskjör eru í boði. Eins og sakir standa getur hið opinbera tekið lán á hagstæðum kjörum. Ávöxtunarkrafa óverðtryggðra skuldabréfa ríkissjóðs er nú um 4,6% og 0% á verðtryggðum skuldabréfum. Sveitarfélög geta fengið verðtryggð lán á um 1,2% vöxtum. Til skamms tíma gætu alþjóðlegir vextir hækkað í ljósi mikillar verðbólgu. Til lengri tíma litið er þó líklegt að áfram muni bjóðast góð kjör á skuldabréfum hins opinbera.

Miðað við flest önnur lönd í Evrópu er skuldastaða hins opinbera á Íslandi góð. Ljóst er að skuldahlutfallið sem kynnt er í fjármálastefnunni er viðráðanlegt eins og fram kemur í álitum fjármálaráðs.

Hafa ber þó í huga að samkvæmt skuldareglu laganna um opinber fjármál eru ófjármagnaðar lífeyrissjóðsskuldbindingar ekki taldar með skuldum. Ófjármagnaðar lífeyrissjóðsskuldbindingar ríkissjóðs námu um 746 milljörðum kr. við lok árs 2020. Umtalsverðar fjárhæðir eru árlega í fjárlögum til að koma til móts við þennan halla í lífeyrisskuldbindingum, t.d. 8 milljarðar kr. í ár. Þær duga þó ekki til að lækka skuldbindingar á næstu árum.

Fjármálareglur og grunnildi.

Í lögum um opinber fjármál segir að heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádragnum sjóðum og bankainnstæðum eigi að vera lægri en sem nemur 30% af vergrí landsframleiðslu. Ef skuldahlutfallið verður hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári. Í ljósi erfiðrar stöðu vegna heimsfaraldurs kórónuveiru samþykkti Alþingi bráðabirgða-ákvæði við lög um opinber fjármál þar sem vikið var frá þessu skuldaviðmiði.

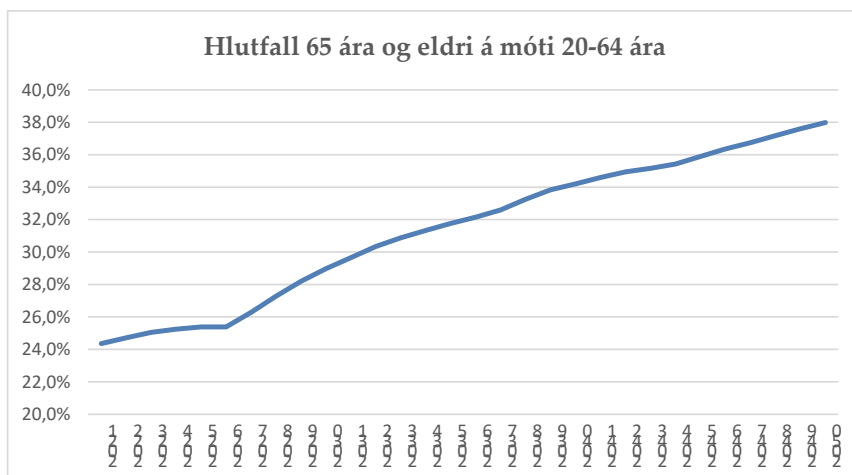
Hins vegar eru í lögum tilgreind fimm grunnildi, sem eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Grunnildin eru ákveðin viðmið eða meginreglur sem fylgja ber við mótun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlana. Grunnildin eru nú þeim mun mikilvægari í stefnumörkuninni þegar tölulegar fjármálareglur hafa verið teknar úr sambandi. Þegar vikið er frá fjármálareglum eða þær settar til hliðar bendir fjármálaráð á að það kalli á vel skilgreint og gagnsætt ferli til að viðhalda trúverðugleika með festu, sem er hluti grunnildanna, að leiðarljósi. Þá bendir fjármálaráð á að nú, þegar stefni í þjóðhagslegt jafnvægi, leggist grunnildin um stöðugleika og sjálfbærni á eitt.

Eðlilegt er þar með að draga úr mótvægisáðgerðum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og vinna að því að rétta af halla í rekstri hins opinbera. Með því er dregið úr framleiðsluspennu sem styður við peningastefnuna. Fjármálaráð telur að áðgerðir sem stuðla að stöðugleika styðji nú einnig við sjálfbærni.

Áskoranir til framtíðar.

Aldurssamsetning þjóðarinnar.

Til ársins 2026 verður ekki veruleg breyting á aldurssamsetningu þjóðarinnar samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands. Um þessar mundir er hlutfall 65 ára og eldri um 15% af þjóðinni og þeir sem eru 85 ára og eldri eru um 1,8% af þjóðinni. Til lengri tíma litið, fram yfir 2026, munu þessi hlutföll hækka. Samkvæmt alþjóðlegum stöðlum, t.d. hjá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), teljast aldraðir vera 65 ára og eldri en fólk á vinnualdri 20–64 ára. Hlutfall aldraðra á móti fólki á vinnufærum aldri er nú um 24,4% og verður orðið 25,4% árið 2026. Á næstu áratugum mun þetta hlutfall hækka um nær 14% eða í um 38% árið 2050. Skýringarmynd um þetta má sjá að aftan.



Þetta hlutfall er og verður þó mun hagstæðara á Íslandi miðað við önnur Evrópulönd, eins og fram kemur í eftirfarandi töflu.

Hlutfall %	2021	2050
Ísland	24,4	38,0
Danmörk	35,6	44,6
Finnland	41,4	51,4
Noregur	30,7	43,4
Svíþjóð	37,5	45,5
ESB meðaltal	33,3	56,3

Hækkun hlutfalls 65 ára og eldri verður þó áskorun sem þarf að takast á við í opinberum fjármálum. Í því samhengi þarf t.d. að líta til atvinnuþátttöku, framleiðni og fjármögnunar á velferðarþjónustu.

Framleiðni og hagvöxtur til framtíðar.

Ýmis tækifæri eru til að styðja við aukna framleiðni og hagvöxt á næstu árum. Aukin fjárfesting í rannsóknum og þróun, fjárfesting í stafrænum innviðum og einföldun starfsumhverfis fyrirtækja getur stutt við framleiðnivöxt. Í því samhengi þarf að hlúa að grunnmenntun á Íslandi þannig að góður jarðvegur myndist fyrir betri vaxtarsprotu í nýsköpun og tækni. Ítrekað hefur t.d. verið bent á að árangur grunnskólanema á Íslandi mætti vera betri miðað við niðurstöður alþjóðlegra kannana á borð við Pisa-kannanir.

Þá geta góðar fjárfestingar í innviðum stutt við aukna framleiðslugetu og framleiðni til að undirbyggja hagvöxt til framtíðar. Einnig þarf að huga að skattalegum hvötum fyrir fjárfestingar atvinnuvega, m.a. græn verkefni vegna orkuskipta.

Álit fjármálaráðs.

Hlutverk fjármálaráðs er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem fram koma í 6. gr. LOF, sem eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Með bráðabirgðaákvæði við lögina er heimilt að víkja frá tölulegum skilyrðum 7. gr. laganna fyrir árin 2023–2025 en á meðan svo er skal fjármálaráð leggja mat á hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera kleift að tölulegu skilyrðin í 7. gr. taki aftur gildi frá og með árinu 2026.

Nokkrir punktar í álitinu sem meiri hlutinn vekur sérstaka athygli á eru:

- Ráðið telur að markmið um stöðvun skuldaféfnunar 2026 standist miðað við forsendur stefnunnar.
- Fjármálaráð fer yfir breytingu á lögum um opinber fjármál þar sem gildistöku fjármála-reglna var frestað. Ráðið bendir hins vegar á að stöðvun skuldahlutfallsins hafi verið frestað um eitt ár í viðbót eða til 2026.
- Áréttað er að undirliggjandi afkoma hins opinbera hafi verið orðin neikvæð 2019, ári áður en kórónuveirufaraldur hófst.
- Bent er á að útgjöld hins opinbera hér á landi séu mun sveiflukenndari en í samanburðarlöndum. Vísast um það í mynd nr. 3 í álitni ráðsins þar sem kemur fram hversu mikill munur er á staðalfráviki og miðgildi útgjalda á Íslandi miðað við önnur Evrópulönd innan OECD.

- Bent er á að þjóðhagsspá Hagstofunnar, sem liggur til grundvallar fjármálastefnunninn, hafi ekki mótast af samspili við stefnumörkunina.
- Ráðið áréttar mikilvægi laga um opinber fjármál varðandi aðhald og aga.
- Þá er bent á að sértækar ráðstafanir eru ekki boðaðar í fjármálastefnunninn, hvorki á tekjuné gjaldahlið. Betri mælikvarðar hefðu mátt fylgja á markmið um umfang tekna og útgjalda. Ráðið telur að betur hefði farið að setja skýr stefnumið um tekjur og útgjöld í tölusettum liðum stefnunnar.
- Bent er á að fjárfestingarstig fari lækkandi samkvæmt þeim tölum sem birtast í fjármálastefnunninn. Þá kallar fjármálaráð eftir skýrari stefnu um fjárfestingar og verklag varðandi eignir hins opinbera. Þar eiga langtímasjónarmið, arðsemi og forgangsröðun að ráða för.
- Þá er bent á að leggja þurfi grunn að kerfi sem er sjálfbært til lengri tíma lítið hvað varðar tekjuöflun sem standi undir útgjöldum yfir hagsveifluna. Fjármálaráð telur að þetta sé ekki nægilega gagnsætt í stefnunninn.
- Fjármálaráð bendir á að ekki sé víst að langtímaleitni hagvaxtar fari lækkandi, sbr. hagspár Seðlabankans og Hagstofunnar. Í því samhengi er bent á ýmis jákvæð skilyrði á Íslandi, svo sem fjármagnað lífeyrissjóðakerfi, aldursdreifingu þjóðarinnar og lága skuldastöðu.
- Fjármálaráð telur að ekki verði hægt að endurtaka útgjaldavöxt árána 2016–2019 án þess að grípa til frekari tekjuöflunar. Tímabundinn vöxtur umfram langtímaleitni hagvaxtar skapar þó ekki rúm fyrir ófjármögnuð áform til lengri tíma lítið.
- Þá telur fjármálaráð framfaraskref að stjórnvöld hafi sett óvissubíl sem byggist á tölfræðilegum útreikningum. Þessir útreikningar koma í stað setts gólfs á afkomunni.
- Auk þess er bent á að þröng afkoma sveitarfélaga geri það að verkum að lítið rúm verður til fjárfestinga, en það getur komið niður á sjálfbærni.
- Fjármálaráð bendir á nauðsyn þess að tengja umræðu um sjálfbærni opinberra skulda við þróun frumjafnaðar, vaxtastigs og hagvaxtar. Með því samhengi er hægt að leggja mat á sjálfbærni skuldanna hvað stöðvun vaxtar skuldahlutfallsins snertir.
- Þó telur fjármálaráð að sjálfbærni skulda hins opinbera sé ekki áhyggjuefni eins og sakir standa en það er vegna þess að skuldahlutfallið verður áfram tiltölulega lágt.
- Að lokum bendir fjármálaráð á að staða opinberra fjármála sé almennt góð, bæði í samanburði við önnur lönd og fortíðina. Þar hefur sá lagarammi sem gildir um stefnumörkun í opinberum fjármálum og um verklag sannað gildi sitt.

Ábendingar og breytingartillaga meiri hluta.

Óvissusvigrúm.

Fjármálastefnur þær sem birtust fyrst eftir gildistöku laganna byggðust á settu markmiði um lágmarksafkomu fyrir hvert ár á gildistíma stefnu án óvissusvigrúms.

Til að fylgja grunnildum, sem kveða á um varfærni í stefnumörkuninni, reyndist því nauðsynlegt að hafa svigrúm í gólfi afkomunnar nægilega mikið til að taka tillit til óvissu um efnahagsframvinduna. Eins og fjármálaráð hefur bent á hefur þetta í för með sér þann freistnivanda að tilhneiging varð til að afkoman lenti í gólfi stefnunnar enda þótt framvandan yrði betri en ráð var fyrir gert.

Í greinargerð með tillögunni er boðað að verði hagvöxtur umtalsvert meiri en gert er ráð fyrir muni afkoman batna sem því nemi. Meiri hlutinn bendir á að þótt sett hafi verið tölulegt markmið um afkomugólf stefnunnar með óvissu, ef framvandan verður verri en gert er ráð fyrir í þjóðhagsspá, þá hefur ekki verið sett tölulegt viðmið jafnhliða, ef framvandan verður betri.

Í framlagðri stefnu er sett fram mat á óvissu um framvindu afkomunnar í stækkandi skrefum fram í tímann. Hún tekur mið af óvissu um hagþróun þar sem bæði tekjur og útgjöld eru upp að vissu marki háð þróun landsframleiðslunnar.

Meiri hlutinn bendir á að umfjöllun um sviðsmyndir þarf að vera enn ítarlegri en nú er og taka þarf afstöðu til þess hvernig bregðast á við verði efnahagshorfur betri en grunnspáin gerir ráð fyrir. Þá eigi ekki að vera sjálfgefið að ef hagþróun reynist hagstæðari en spáð er hækki útgjöldin að sama skapi. Viðmið stefnunnar miðast við hámark útgjalda sem hlutfall af VLF.

Fjárfestingar hins opinbera.

Meiri hlutinn tekur sérstaklega undir ábendingar fjármálaráðs um fjárfestingar þar sem bent er á að fjárfestingarstig fari lækkandi og kallar eftir skýrari stefnu um fjárfestingar og verklag varðandi eignir hins opinbera.

Þar eiga langtímasjónarmið, arðsemi og forgangs röðun að ráða för. Meiri hlutinn hefur áhyggjur af því að lítil fjárfestingargeta sveitarfélaga geti komið á sjálfbærni með því að svokölluð innviðaskuld safnist upp eins og gerðist í allt of miklum mæli í kjölfar bankahrunsins 2008, bæði hjá ríki og sveitarfélögum.

Umræða um hvernig fjárfesting hins opinbera birtist í fjármálastefnu þarf nánari greiningar við. Framsetningin tekur til heildarútgjalda án tillits til þess hvers eðlis útgjöldin séu, þ.e. ekki er gerður greinarmunur á rekstrarkostnaði, tilfærsluútgjöldum og fjárfestingu. Meiri hlutinn leggur til að framvegis verði meiri umfjöllun um fjárfestingar í greinargerð með stefnunni.

Arðbærar fjárfestingar eru mikilvægar fyrir framtíðarsamkeppnisstöðu landsins og til að undirbúa framtíðarhagvöxt. Nauðsynlegt er að auka arðsemisútreikninga og gera betur grein fyrir því hvernig þeir hafa áhrif á forgangs röðun verkefna. Bent er á að fjárveitingar til viðhalds geta verið mjög hagkvæmar til þess að hindra þörf fyrir meiri háttar fjárfestingar síðar.

Það er því álit meiri hlutans að gjalda beri varhug við lækkandi fjárfestingarstigi. Fjárfestingar geta verið mikill aflvaki í samdrætti og mikilvægar sem viðnám við honum. En til lengri tíma getur samdráttur í fjárfestingum unnið gegn möguleikum til vaxtar. Þegar hagsveiflan kallar á að nauðsynlegt sé að auka aðhaldsstig opinberra fjármála þarf því að horfa til útgjalda sem fara í daglegan rekstur ríkisins, og til þess hvernig hann þróast, fremur en til arðsamra langtímafjárfestinga. Þar með er enn brýnna en áður að ítarlegri arðsemisútreikningar liggi að baki fjárfestingarvalkostum.

Samspil opinberra fjármála og peningastefnu.

Eins og fram kemur í kaflanum um hlutverk fjármálastefnu er eitt af markmiðum laganna að fjármálastefna og peningamálastefna séu í takt hvor við aðra, en nokkur misbrestur var á því fyrir gildistöku LOF.

Meiri hlutinn bendir á að á undanförunum árum hefur stjórnvöldum tekist vel upp við að ná þessu markmiði. Eftir mikla skuldsetningu í kjölfar bankahrunsins, þar sem skuldir hins opinbera urðu mest 92% af VLF árið 2011, voru hagvaxtarárin þar á eftir og stöðugleikafamlögin nýtt til að lækka opinberar skuldir. Þær námu tæplega 1.100 milljörðum kr., miðað við skuldareglu laga um opinber fjármál, í árslok 2021, sem eru um 36% af VLF.

Þessi hagstæða skuldastaða hefur gert það kleift að bregðast við heimsfaraldrinum með þeim hætti að auka opinbera fjárfestingu og styðja við bæði fyrirtæki og einstaklinga, auk þess sem unnt hefur verið að láta sjálfvirka sveiflujafnara virka til fulls og vega þannig upp á móti niðursveiflunni. Á sama tíma beitti Seðlabankinn einnig áhrifum sínum, t.d. með lækkun stýrivaxta, sem studdi við ríkisfjármálastefnuna. Meiri hlutinn tekur undir með fjár-

málaráði í því að lagaramminn sem gildir um stefnumörkun í opinberum fjármálum hafi sannað gildi sitt.

Nú þegar efnahagsleg áhrif faraldursins eru í rénun snýst þetta við og nauðsynlegt að áframhald verði á því að opinber fjármálastefna og peningamálastefnan séu í takt hvor við aðra í aðgerðum til þess að viðhalda stöðugleika og jafnvægi í hagkerfinu. Stuðla þarf að aðhaldi í opinberum rekstri eftir því sem efnahagsbatanum vindur fram samhliða því sem Seðlabankinn hefur nú hækkað stýrivexti í 2,75% líkt og var fyrir heimsfaraldur. Grunnildin í lögum um opinber fjármál eru hér höfð að leiðarljósi, sérstaklega varðandi stöðugleika og sjálfbærni.

Breyttar forsendur vegna skulda ríkissjóðs.

Nefndin aflaði sér viðbótarupplýsinga frá fjármála- og efnahagsráðuneyti um breytingartillögu um hækkun á hámarksskuldahlutfalli ríkissjóðs. Innlendar skuldir voru 1.117 millj. kr. um áramótin og vega mun þyngra en erlendar skuldir, eða 76% af heildinni. Stór hluti þeirra er verðtryggður og aukin verðbólga hefur þau áhrif að höfuðstóll þessara lána hækkar og vaxtagjöld aukast. Forsendur hafa því breyst nokkuð frá því að stefnan var lögð fram.

Afkoma samkvæmt fjárlögum fyrir árið er 0,5% lakari sem hlutfall af VLF en gert var ráð fyrir í frumvarpi til fjárlaga og því hækkar lánsfjárbörfin. Auk þess þarf að fjármagna hækkun gjalda um 0,2% af VLF sakir útvíkkaðra ráðstafana vegna heimsfaraldurs á þessu ári. Þetta tvennt, ásamt endurmati á verðbótum í árslok 2021 vegna hærri verðbólgu en spáð var, leiðir til þess að óhjákvæmilegt er að gera ráð fyrir hækkun skulda ríkissjóðs sem hlutfalli af VLF.

Breytingartillaga.

Framlögð stefna byggðist m.a. á fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2022. Með samþykkt fjárlaga fyrir árið breyttust forsendur allnokkuð. Í frumvarpinu var afkoman áætluð neikvæð um 168,5 milljarða kr., eða um 4,7% af VLF, en endanleg fjárlög voru með 186,4 milljarða kr. halla, eða sem nemur 5,2% af VLF. Þar með er afkoman því sem næst við mörk stefnunnar auk þess sem við bætast viðbótarráðstafanir á þessu ári til að bregðast við heimsfaraldrinum, sem meta má á um 0,2% af VLF. Að öllu samanlögðu er því ekkert svigrúm, fyrir utan hið formlega útgjaldasvigrúm, til að bregðast við núverandi áætlun um heildarafkomu ársins.

Af þeim sökum gerir meiri hlutinn tillögu um breytingu á stefnunni sem felur í sér aðlögun að þessum veruleika með því að hámarkshalli á afkomu ríkissjóðs og fyrir opinbera aðila í heild sinni verði aukinn um 0,5% af VLF fyrir árið 2022. Þannig verði hámarkshalli fyrir hið opinbera –6,5% af VLF í stað þess að vera –6,0%. Afkomumarkmið síðari ára stefnunnar verða óbreytt.

Þá er einnig lagt til að hámark skulda hins opinbera samkvæmt stefnunni verði hækkað um 2% af VLF fyrir öll árin 2022–2026. Það byggist á því sem áður hefur komið fram um lakari afkomu ársins 2022 auk endurmats á skuldum ríkissjóðs miðað við árslok 2021.

Afgreiðsla.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt** með þeim breytingum sem skýrðar eru í álitinu þessu og gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 21. febrúar 2022.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
form.

Haraldur Benediktsson,
frsm.

Stefán Vagn Stefánsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ásmundur Friðriksson.