



Alþingi
Nefndasvið Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 12.2.2018
Tilvísun: 201801-0041

Efni: Umsögn um tillögu þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál.

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál.

Alþýðusambandið telur framlagningu á langtímastefnumótun í opinberum fjármálum, sem lög um opinber fjármál gera ráð fyrir, mikið framfaraskref og til þess fallna að styrkja hagstjórnina og bæta yfirsýn yfir rekstur hins opinbera. Til þess að fjármálastefnan þjóni tilgangi sínum og veiti nauðsynlegar upplýsingar og aðhald er mikilvægt að framsetning hennar sé skýr og skilmerkileg. ASÍ telur talsvert skorta á til þess að svo sé í fyrirbyggjandi stefnu.

Alvarlegustu annmarkarnir eru eftirfarandi:

- Stefnumörkun fyrir tekjur og útgjöld er ekki að finna í stefnunni.
- Forsendur fyrir skuldaniðurgreiðslu eru óútskýrðar. Tölusett markmið um að öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi skuli varið til niðurgreiðslu skulda eða lækkunar á ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum hefur verið felld brott. Áfram er þó fjallað um þetta í greinargerð en við það má ætla að skuldbindingin sé veikt.
- Ekki er gerð grein fyrir því hvernig stefnan uppfylli grunngildin um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.
- Greinagerðin með stefnunni er mjög almenn og almennt óljóst hvernig stefna nýrrar ríkisstjórnar endurspeglast í fjármálastefnunni.
- Fjármálastefnan byggir á hagspá frá sl. hausti sem tók mið af fjármálastefnu fyrri ríkisstjórnar.
- Ekki er gerð nein grein fyrir áhrifum af þeirri fráviksspa sem þó er tilgreint að hafi verið gerð vegna vinnu við fjármálastefnuna. Sviðsmyndagreiningu vantar því þrátt fyrir að talað sé um aukna óvissu um þróun efnahagslífsins í stefnunni.

Í álitsgerð fjármálaráðs um stefnuna koma fram ýmsar ábendingar sem ASÍ tekur undir. Fjármálaráð fer með lögbundið hlutverk og því er ætlað að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál.



ASÍ telur það andstætt markmiðum laganna, um góða, styrka og ábyrga hagstjórn, að Alþingi hunsí ítrekað ábendingar í umsögnum fjármálaráðs. Mikilvægt er að Alþingi bregðist við ábendingum fjármálaráðs til að stuðla að því að lög um opinber fjármál hafi þau áhrif sem þeim er ætlað.

Alþýðusamband Íslands leggur í mati sínu á stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum áherslu á að hún undirbyggi á hverjum tíma annars vegar hinn efnahagslega stöðugleika sem ver kaupmátt launafólks og hins vegar hinn félagslega stöðugleika sem tryggir velferð og lífsskjör. Samspil þessara tveggja þátta er lykilatriði til að skapa grundvöll að sátt og stöðugleika á vinnumarkaði.

ASÍ telur tvísýnt hvort að sú fjármálastefna sem hér er sett fram muni styðja við efnahagslegan og félagslegan stöðugleika á komandi árum sökum þeirra annmarka sem á henni eru. Samkvæmt stefnunni á fyrst og fremst að auka útgjöld með því að draga úr afgangi af ríkisrekstrinum á sama tíma og dregið er úr tekjuöflunaráformum fyrri ríkisstjórnar. Hætt er við áform um að færa ferðapjónustutengda starfsemi í efra þrep virðisaukaskatts og fyrirhugaðar eru frekari skattalækkanir. Engin áform virðast hins vegar uppi um að styrkja tekjugrunn ríkisins til frambúðar til að standa undir auknum útgjöldum. Ríkisstjórnin ætlar því að draga úr aðhaldi í opinberum fjármálum og getu þeirra til að standa undir útgjöldum til frambúðar. Hætt er við því að ef hægir á í efnahagslífinu munu tekjur ríkissjóðs ekki duga til að fjármagna núverandi útgjöld og við blasir niðurskurður eða aukin skattheimta þvert á hagsveifluna. Einn helsti veikleiki stefnunnar er að í hana vantar greiningu á hagsveifluleiðréttum frumtekjum og frumgjöldum sem veldur því að ekki er hægt að meta aðhaldsstig hennar með fullnægjandi hætti. Þó er ljóst að aðhaldsstigið fer minnkandi og sjálfvirk sveiflujöfnun er veikt. Líkt og fjármálaráð bendir á, vaxa bæði tekjur og gjöld í takt við vöxt í vergri landsframleiðslu.

Mat greiningaraðila á efnahagsþróuninni er samdóma um að toppi hagsveiflunnar hafi verið náð en að áfram verði þó góður vöxtur í hagkerfinu á næstu árum og gerir sú þjóðhagsspá sem stefnan byggir á sömuleiðis ráð fyrir því. Áfram er því nauðsynlegt að efnahagsstefna stjórnvalda sé ekki þensluhvetjandi og sé samstillt peningamálastefnu Seðlabankans. Að öðrum kosti verða afleiðingarnar og viðbrögð Seðlabankans fyrirsjáanleg. Verðbólguþrýstingur eykst, vextir hækka og þrýstingur á krónuna eykst.

Í greinagerð þingsályktunarinnar er fjallað um efnahagsleg úrlausnatriði. Sú umfjöllun er mjög ómarkviss og felur fyrst og fremst í sér staðhæfingar um stöðu mála en lítið er fjallað um áætlanir stjórnvalda til að bregðast við þessum áskorunum og áhrif þeirra á stefnumótun í ríkisfjármálum. ASÍ vill koma nokkrum atriðum á framfæri varðandi þessa umfjöllun.

Vinnumarkaður

Í umfjöllun um vinnumarkað er fjallað um mikilvægi þess að sátt náist um breytt skipulag við gerð kjarasamninga. ASÍ minnir á að forsenda slíkrar sáttar er að ríkisvaldið miði



launasetningu ráðamanna og æðstu stjórnenda við gildandi launastefnu og að stefna í opinberum fjármálum styðji við efnahagslegan og félagslega stöðugleika

Framleiðni og launaþróun

ASÍ lýsir furðu á þeim staðhæfingum sem fram koma í þessum kafla. Minni samkeppnishæfni útflutningsgreina má fyrst og fremst rekja til styrkingar á nafngengi krónunnar síðastliðinn ár en ekki launaþróunar. Þá sýna þær launahækkanir sem verið hafa umfram kjarasamninga á síðustu árum berlega að hlutdeild launafólks í hagvextinum er síst of stór.

Félagsleg velferð og jöfnuður

Í umfjöllun um jöfnuð verður að huga að tekjujöfnunarhlutverki skattkerfisins sem hefur verið veikt á undanförnum árum eins og nýleg skýrsla ASÍ um þróun skattbyrði sýnir. Stefna stjórnvalda í skattamálum hefur í raun unnið gegn áherslu verkalyðshreyfingarinnar á að bæta kjör láglæðisfólks sérstaklega. Nauðsynlegt er að bregðast við þessu með því að styrkja tekjujöfnunarhlutverk skattkerfisins.

Búsetuþróun og húsnæðismarkaður

ASÍ saknar þess að ekki sé fjallað um hvernig mæta eigi húsnæðisvanda vegna hækkunar fasteignaverðs sem og húsnæðisskorti sem við blasir á höfuðborgarsvæðinu og víða á landsbyggðinni. Stjórnvöld ættu að nýta almenna íbúðakerfið til að mæta húsnæðisvanda ungs fólks og lágtekjufólks, sem fyrir liggur að verður verst úti við aðstæður sem þessar. Stofnframlög til almennra íbúða auka framboð af niðurgreiddu húsnæði og vinna gegn hækkun húsnæðisverðs ólíkt mörgum þeirra aðgerða sem stjórnvöld hafa gripið til í húsnæðismálum á undanförnum árum sem miðað hafa að því að ýta undir eftirspurn og verðhækkanir. Umtalsverð fjölgun almennra íbúða er skynsamleg efnahagsstjórn og brýnt velferðarmál. ASÍ telur þörfina að lágmarki 1.000 íbúðir á ári næstu fimm árin.

Lýðfræðilegar breytingar

Eitt af þeim efnahagslegu úrlausnarefnum sem rætt er um í stefnunni að muni íþyngja fjármálum hins opinbera til framtíðar eru fyrirséðar breytingar á aldurssamsetningu þjóðarinnar þegar hægir á fólksfjölgun samhliða því sem árgangar eldri kynslóða verða sífellt stærri hluti mannfjöldans. Í því samhengi má nefna að skynsamleg langtímasýn í efnahagsmálum fæli í sér að nýta þau hagstjórnartæki sem geta haft jákvæð áhrif á aldurssamsetninguna til framtíðar, ss. barnabætur, fæðingarorlof og húsnæðiskerfi sem þjónar ungu fólki.

Henný Hinz
hagfræðingur ASÍ

Fjárlaganefnd Alþingis
Nefndarsvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. febrúar 2018

Efni: Vegna frumvarps til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál.

Bandalag háskólamanna fagnar því að lögð sé fram fjármálastefna með það að markmiði að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Það veikir hins vegar þau áform að fjármálastefnan eins og henni er lýst í þingsályktunartillögunni byggist á efnahagsspá sem verður að teljast nokkuð bjartsýn. Í ljósi viðkvæmrar stöðu í efnahags- og atvinnumálum hefði verið ráð að stefnan byggði á varfærnari efnahagsspá en raun ber vitni.

Í greinargerð með frumvarpinu segir að markmið fjármálastefnu sé að stuðla að sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum auk þess sem bent er á nauðsyn þess í hagstjórnarlegu tilliti að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna Seðlabankans stuðli samhliða að markmiði um jafnvægi í þjóðarþúskapnum á sem flestum sviðum. Í þessu sambandi bendir Bandalag háskólamanna á mikilvægi samráðs stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins við allar meiriháttar ákvarðanir um hagstjórnina.

Í viðræðum aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda um nýtt vinnumarkaðslíkan á Íslandi hefur BHM bent á að ábyrgðin á stöðugu efnahagsumhverfi er ekki einvörðungu á herðum launafólks í landinu. Þar vegur stjórn efnahagsmála og peningastefnan í landinu einnig þungt. Á sama tíma og ríkisvaldið í hlutverki vinnuveitanda gerir þá kröfu að kjarasamningar stuðli að stöðugleika í efnahagsmálum bendir fjármálaráð á þá staðreynd að í íslenskri hagsveiflu séu mjúkar lendingar undantekning fremur en regla. Fjármálaráð telur æskilegt væri að gerð sé greining á afleiðingum þess ef aðstæður verði aðrar en gert er ráð fyrir í þjóðhagsspá Hagstofunnar. Undir þetta sjónarmið tekur BHM.

Nýtt vinnumarkaðslíkan

Það vekur athygli að ný ríkisstjórn skuli ekki lýsa því yfir með afdráttarlausum hætti að markmið hennar sé að koma á nýju og bættu vinnumarkaðslíkani á Íslandi. Sá kaflí fjármálastefnunnar sem fjallar um vinnumarkaðinn er stuttur og mjög almennur. BHM telur að ríkisstjórnin verði að hafa skýrari sýn á framvindu umbóta á vinnumarkaði. Í frumvarpinu segir aðeins að kallað hafi verið eftir samræmdri aðferðafræði við gerð kjarasamninga en enn sem komið er hafi ekki náðst sátt um breytt skipulag og samræmd viðmið um launabreytingar fyrir vinnumarkaðinn í heild líkt og þekkist annars staðar á Norðurlöndunum.

BHM er áfram um umbætur á vinnumarkaði og ítrekar þá afstöðu sína að slíkar breytingar feli jafnframt í sér endurröðun ákveðinna stétta háskólamenntaðs fólks hjá ríkinu. Að auki hafa ríki og sveitarfélög skuldbundið sig, skv. samkomulagi við BHM, BSRB og KÍ, að jafna laun á milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins vegna samræmingar lífeyrisréttinda í landinu.

Útgjaldastefna

BHM fagnar því að fjármálastefnan boði aukin útgjöld til heilbrigðismála en bendir á mikilvægi varanlegrar tekjuöflunar til að standa straum af þeim. Þá minnir BHM á sameiginlega yfirlýsingu forsætisráðherra, fjármála- og efnahgasráðherra og heilbrigðisráðherra sem undirrituð var 12. febrúar 2018 í tilefni af kjarasamningum nokkurra aðildarfélaga BHM við samninganefnd ríkisins. Um langa hríð hefur fjársveldi opinbera heilbrigðiskerfisins orðið til þess að stofnanir eru ekki samkeppnishæfar um laun eða starfskjör sérfræðinga. Yfirlýsingin gefur von um breytingar til hins betra. Málefnið tengist einnig umræðunni um launamun kynjanna og kynskiptan vinnumarkað. Margar fagstéttir sem starfa í heilbrigðisþjónustu eiga það sameiginlegt að vera að mestu skipaðar konum. Verðmæti háskólamenntunarinnar sem þessar stéttir hafa aflað sér endurspeglast ekki í launasetningu þeirra. Endurmeta þarf laun þessara stétta með tilliti til þeirrar menntunar. BHM hefði gjarnan vilja sjá á þessu verkefni tekið í fjármálastefnunni.

Hlutfall atvinnulausra háskólamenntaðra

Í greinargerð með frumvarpinu segir að atvinnulausum með erlent ríkisfang hafi fjölgað mun hraðar en erlendum aðilum á vinnumarkaði. Í þessu sambandi bendir BHM á að hlutfall háskólamenntaðra meðal atvinnulausra hefur vaxið gífurlega á undanförunum árum. Þannig var hlutfall atvinnulausra sem höfðu háskólamenntun 7% árið 2000 en náði 26% árið 2017. BHM undrast að í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar skuli ekki birtast neinn vegvísir að mennta- og atvinnustefnu sem taki með skilvirkum hætti á þessari þróun.

Viðingarfyllst,

Þórunn Sveinbjarnardóttir, formaður BHM

Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Hinn 30. janúar sl. óskaði fjárlaganefnd eftir því að efnahags- og viðskiptanefnd veitti umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022. Efnahags- og viðskiptanefnd hefur kynnt sér málið og fengið á sinn fund Gunnar Haraldsson og Axel Hall úr fjármálaráði.

Nefndin tekur undir ábendingar fjármálaráðs um mikilvægi þess að fjármálastefna endurspegli fyrirætlanir stjórnvalda um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af hagspám og minnir á að stefnunni er ætlað að standa óbreytt út kjörtímabilið. Í álitsgerð fjármálaráðs um þingsályktunartillöguna segir m.a.: „Þetta þýðir að stefnumál þau sem ríkisstjórn hefur lagt fram og hafa efnahagsleg áhrif verða að endurspeglast í stefnunni með endurvarpi til og frá hagspá. Framsetning fjármálastefnu krefst að tekið sé mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda og gerir ríka kröfu um gagnsæi hvað varðar hver þessi áform eru, áhrif þeirra og hvernig þau birtast. Rétt er að benda á að sú þjóðhagsspá sem liggur að baki framlagðri fjármálastefnu var gerð í nóvember síðastliðnum, þ.e. áður en gengið var frá stjórnarsáttmálanum. Það liggur því í hlutarins eðli að spáin tekur ekki tillit til breyttra stefnumiða sem ný stjórnvöld hafa sett sér.“

Nefndin er sammála ábendingum um nauðsyn þess að bæta samspil spágerðar og stefnu. Einnig deilir nefndin áhyggjum fjármálaráðs af þeirri einsleitni sem gætir í haglíkönum og spágerð á Íslandi.

Nefndin beinir því til fjárlaganefndar og fjármála- og efnahagsráðherra að beita sér fyrir því að framsetningu fjármálastefnunnar verði breytt þannig að markmið séu sett fram í bilum sem séu skilyrt og uppfylli grunnildis og fjármálaþingur. Nefndin tekur þannig undir með fjármálaráði sem segir í álitsgerð sinni m.a.: „Lögin um opinber fjármál segja að markmiðin skuli vera á formi hlutfallstölu af vergri landsframleiðslu. Lögin kveða ekki á um hvort það form skuli vera ein tala, bil eða hve nákvæm framsetning tölugildisins sé, t.d. hvort það skuli sett fram með einum aukastaf eða ekki. Þá fæli framsetning án aukastafs í sér bil þar sem um námundun væri að ræða. Einnig þarf að huga að því að markmiðin eru ekki sett fram í einangrun heldur eru færð rök fyrir þeim í greinargerðinni.“

Nefndin tekur að öðru leyti ekki efnislega afstöðu til tillögunnar í þessari umsögn en mun í umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fjalla sérstaklega um þjóðhagsforsendur fjármálastefnunnar.

Alþingi, 20. febrúar 2018.

Óli Björn Kárasen, form.

Bryndís Haraldsdóttir.

Brynjar Níelsson.

Helgi Hrafn Gunnarsson.

Oddný G. Harðardóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.

Þorsteinn Víglundsson.



FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022

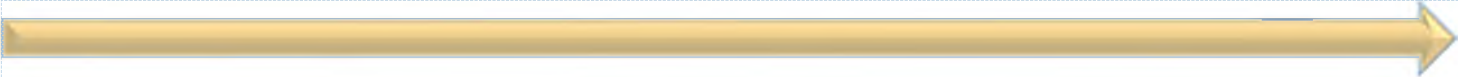
Kynning fyrir fjárlaganefnd Alþingis
24. janúar 2018



FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

■ Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum

Fjármála- stefna



Almenn markmið um afkomu og efnahag
fyrir ríki og sveitarfélög til a.m.k. fimm ára

Fjármála- áætlun

Árleg útfærsla
markmiða
fjármálastefnu



Grunnur
fjárlagafrumvarps

Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum



Thumbnail image of a document titled "Fjármálastefna til 5 ára". The document appears to be a table with multiple columns and rows of data, likely representing financial projections or budgetary figures over a five-year period.

Fjármálastefna til 5 ára

- Meginmarkmiðasetning stjórnvalda um opinber fjármál, þ.m.t. fyrir ríkissjóð
- Afkomu- og skuldamið til 5 ára
- Grunnildir og fjármálareglur



Fjármálaáætlun til 5 ára

- Nánari útfærsla á markmiðum fjármálastefnu
- Nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags (þ.m.t. ráðstafanir)
- Stefnumótun og áætlanagerð – forgangsriðun útgjalda og útgjaldarammar fyrir málefna svið ákveðin



Fjárlög

- Nánari útfærsla á markmiðum fjármálaáætlunar fyrir komandi fjárlagaár
- Útgjöld eftir málefna sviðum og málaflokkum auk sundurliðunar í fjárveitingar til stofnana í fylgiriti
- Útfærsla á aðgerðum fyrir komandi fjárlagaár

Umgjörð stefnumörkunar í opinber fjármálum

- **4. gr. laga um opinber fjármál:** ríkisstjórn skal, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu sem ráðherra leggur fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er, en þó eigi síðar en samhliða framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga.
- Fjármálastefnunni skal skipt niður í eftirfarandi þætti:
 1. Stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Skilgreining á afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
 2. Greinargerð um hvernig grunngildum verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera
- Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert.
- Megintilgangur fjármálastefnu er að stuðla að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma litið svo að sem mestur stöðugleiki verði í efnahag fyrirtækja og heimila sem og opinberra aðila.



Samanburður á fjármálastefnu og fjármálaáætlun

Lykilþáttur	Fjármálastefna	Fjármálaáætlun
Þingleg afgreiðsla	Þingsályktun	Þingsályktun
Tímasetning framlagningar	Svo fljótt sem auðið er eftir að ný ríkisstjórn er mynduð en þó eigi síðar en samhliða framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga	Eigi síðar en 1. apríl ár hvert
Tíðni framlagningar	Einu sinni á kjörtímabili*	Árlega
Tímalengd	a.m.k. 5 ár	a.m.k. 5 ár
Umfang	Hið opinbera og opinberir aðilar í heild	A-hluta ríkissjóðs, A-hluta sveitarfélaga, B- og C- hluta ríkissjóðs, B-hluta sveitarfélaga og hið opinbera í heild
Markmiðasetning	Afkoma, þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga sem % af VLF	Afkoma og efnahagur ríkis og sveitarfélaga og fjármál fyrirtækja og sjóða þeirra, nafnvirði útgjalda og brúttóskuldir ásamt lífeyrisskuldbindingum sem % af VLF
Skilyrði	Grunngildi og fjármálareglur um afkomu og skuldsetningu	Grunngildi og fjármálareglur um afkomu og skuldsetningu
Hagrænar forsendur	Opinberar hagtölur og þjóðhagsspár með hliðsjón af hagspám viðurkenndra fagaðila	Opinberar hagtölur og þjóðhagsspár með hliðsjón af hagspám viðurkenndra fagaðila



* Nema ef grundvallarforsendur fjármálastefnu breyta eða fyrirsjáanlegt að þær muni breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvárs eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum ráðum

Grunngildi stefnumörkunar

Grunngildi stefnumörkunar í opinberum fjármálum:

- i. **Sjálfbærni:** opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir
- ii. **Varfærni:** hæfilegt jafnvægi milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
- iii. **Stöðugleiki:** felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum
- iv. **Festa:** felst í að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála
- v. **Gagnsæi:** felst í því að sett eru auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi 1-4.



Skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar (fjármálareglur)

Markmið fjármálastefnu (og fjármálaáætlunar) um afkomu og efnahag hins opinbera skulu samræmast eftirfarandi skilyrðum:

- i. **Afkomuregla:** kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli á heildarjöfnuði verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
- ii. **Skuldaregla:** kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum, verði lægri en 30% af VLF.
- iii. **Skuldalækkunarregla:** kveður á um að skuldir skuli lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks (sbr. 2. tölul.) að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.





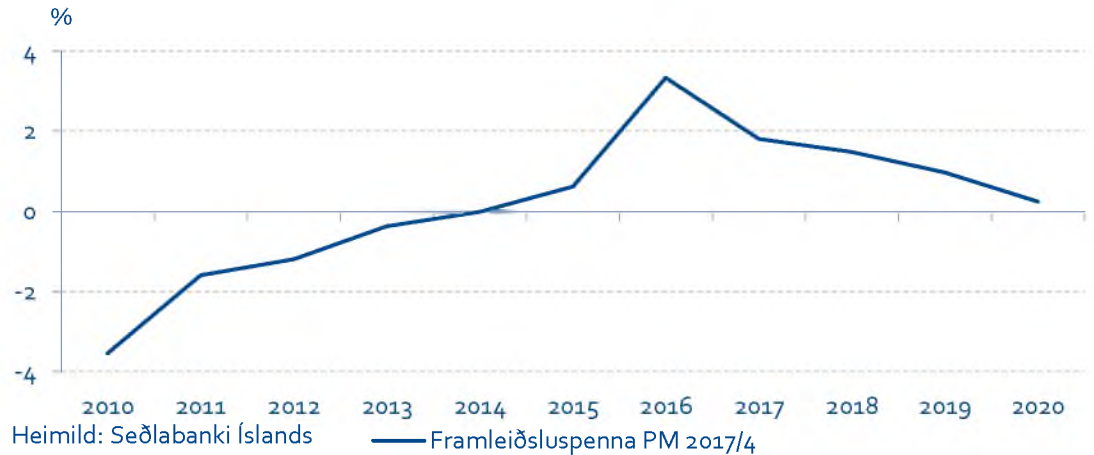
FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Efnahagsleg staða og horfur

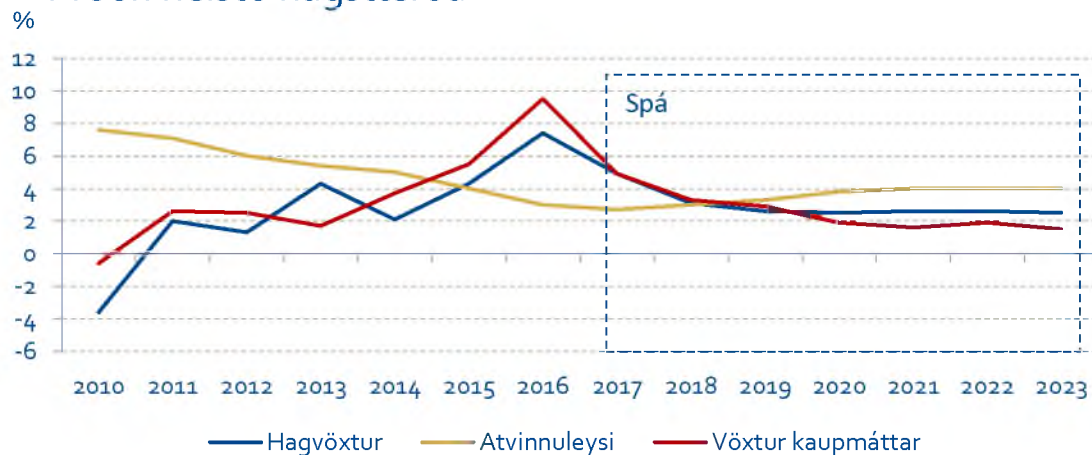
Lykilstærðir og þróun helstu hagstærða

- Landsframleiðsla á föstu verðlagi er orðin 11% hærri árið 2016 en árið 2008
- Atvinnuleysi hefur ekki verið minna síðan árið 2008, vinnuafli er flutt inn í miklum mæli til að anna eftirspurn
- Mikil kaupmáttaraukning hefur ekki leitt til aukinnar verðbólgu vegna hagstæðra ytri aðstæðna

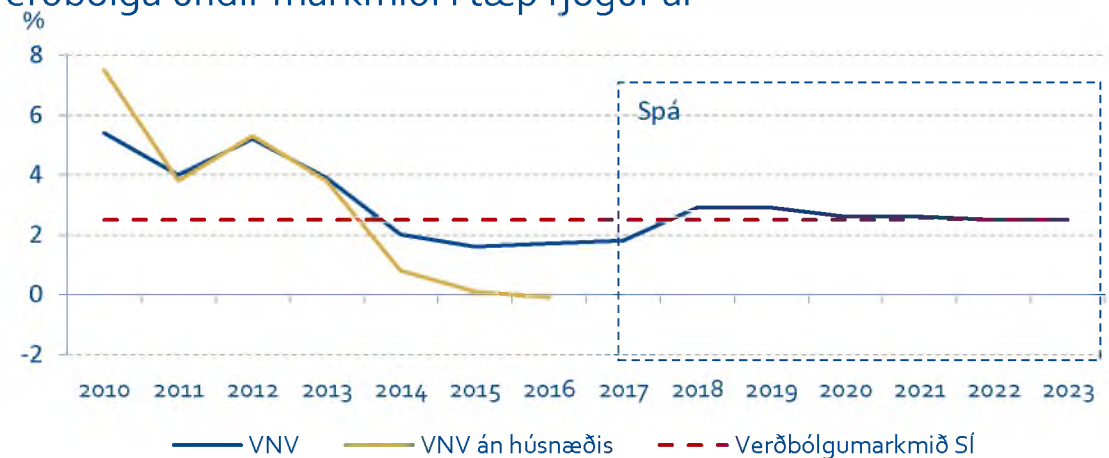
Framleiðsluspenna í hámarki á síðasta ári og fer dvínandi



Þróun helstu hagstærða



Verðbólga undir markmiði í tæp fjögur ár



Heimild: Hagstofa Íslands



Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Staða og horfur í efnahagsmálum



FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Efnahagsleg úrlausnarefni

Efnahagsleg úrlausnarefni

- Vinnumarkaður
 - Áskorun að innleiða samræmda aðferðafræði við gerð kjarasamninga og samræmd viðmið um launabreytingar fyrir vinnumarkaðinn í heild líkt og þekkist annars staðar á Norðurlöndunum.
- Framleiðni og launaþróun
 - Sterkt raungengi dregur úr samkeppnishæfni útflutningsgreina.
- Skilvirk opinber starfsemi
 - Áskoranir í tekjuöflun vegna breytinga á viðskiptaháttum t.a.m. vegna aukinna rafrænna viðskipta með litlum landfræðilegum afmörkunum. Endurmat útgjalda (e. budget review) í athugun.
- Félagsleg velferð og jöfnuður
 - Áskoranir tengdar sveigjanlegum vinnumarkaði og viðkvæmum hópum.
- Búsetuþróun og húsnæðismarkaður
 - Staða yngri kynslóða er sérstakt úrlausnarefni í ljósi verðhækkana síðustu missera



Efnahagsleg úrlausnarefni

- Gengisþróun og utanríkisviðskipti
 - Viðsnúningur í utanríkisviðskiptum gæti leitt til efnahagssamdráttar og óstöðugleika.
- Lýðfræðilegar breytingar
 - Fyrirséð að fjölgun eldra fólks muni verða hröð, færri standa undir almannapjónustu sem fleiri einstaklingar með flóknari vandamál nýta.
- Tækniþróun og nýsköpun
 - Áskoranir og tækifæri til vaxtar og bættrar nýtingar framleiðslupátta. Alþjóðleg samkeppni mun aukast og fjárfesting í þekkingarinnviðum getur skipt sköpum.
- Styrkur efnahagur hins opinbera
 - Skapa efnahagslegt öryggi með því að greiða niður skuldir og safna í þjóðarsjóð.
- Sjálfbær vöxtur
 - Nýting auðlinda og umhverfispættir lúti sjónarmiðum um að fórna ekki náttúrulegum gæðum fyrir skammtímaávinning.





FJÁRMÁLA- OG
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Stefnumörkun í opinberum fjármálum

Fjármálastefna 2018-2022:

Stefnumörkun í opinberum fjármálum

Hlutfall af vergri landsframleiðslu	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti:	%	%	%	%	%
Heildarafkoma	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Heildarskuldir	33,8	31,0	28,5	27,3	25,0
þ.a. ríkissjóður, A-hluta	27,5	25,0	23,0	22,0	20,0
þ.a. sveitarfélög, A-hluta	6,3	6,0	5,5	5,3	5,0
Opinberir aðilar í heild (ríki, sveitarfélög og fyrirtæki þeirra):					
Heildarafkoma	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
Heildarskuldir	59,8	55,0	50,5	48,3	45,0



Afkoma 2018-2022

- Meginmarkmið fjármálastefnunnar er að umtalsverður afgangur verði á afkomu opinberra aðila í heild á tímabilinu, eða um 3% af VLF öll árin
 - en þar af verði afgangur A-hluta ríkis og sveitarfélaga 1,4% af VLF í fyrstu en lækki smám saman niður í 1%
 - Til tvenns er að líta í því sambandi: Annars vegar gera efnahagsspár ráð fyrir heldur dvínandi hagvexti þegar litið er til næstu ára og horfur eru um margt tvísýnni en áður, einkum þegar líður á áætlunartímabilið. Hins vegar endurspeglar markmiðssetningin breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar, sem fram koma í stjórnarsáttmála hennar.
- markmiðið að hægja á fremur en að ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt í hagkerfinu



Tekju- og skattastefna

- Breytingar undanfarinna ára hafa gert skattkerfið einfaldara og skilvirkara en áður
- Tímasetning kerfisbreytinga á næstu árum er lykilatriði
 - ✓ Eftirspurn er enn mikil í hagkerfinu
 - ✓ Í forgrunni eru markmið fjármálastefnunnar um afkomu hins opinbera og efnahagslegur stöðugleiki
- Stefnt að lækkun tryggingagjalds og neðra þreps tekjuskatts einstaklinga
- Barátta gegn undanskotum: ríkur vilji til að efla eftirlit og rannsóknir
- Umfang tekna hins opinbera: 43% (ríki 30,8%, sveitarfélög 13,1%)



Útgjaldastefna

- Umtalsverður vöxtur útgjalda hins opinbera á undanförnum árum
 - Ekki markmið í sjálfu sér að hækka útgjaldastigið og ekki trygging um bættan þjónustu né aukna velferð
- Brýn nauðsyn til að bæta forgangsöröðun útgjalda og áhersluverkefni á næstu árum að vinna að kerfisbundinni greiningu og endurmati á útgjöldum ríkissjóðs
- Umfang hins opinbera áætlað um 41% af VLF árið 2018
 - Almennt gert ráð fyrir nafnvöxtur frumgjalda hins opinbera og samneyslunnar verði áþekkur vexti landsframleiðslunnar



Skulda- og eignamarkmið

- Markmið um að heildarskuldir hins opinbera, þ.e. A-hluta, fari jafnt og þétt lækkandi eða úr um 38% af VLF í árslok 2017 í um 25% af VLF í lok árs 2022
 - Stefnt að því að mæta skuldaviðmiði laga um opinber fjármál fyrir árslok 2020
 - Ári seinna en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir en meginskýringin eru auknar skuldir sveitarfélaga vegna uppgjörs þeirra gagnvart lífeyrissjóðnum Brú.
 - Skuldir ríkissjóðs lækki úr um 31% af VLF m.v. árslok 2017 í um 25% af VLF í árslok 2022
 - Fleira þarf að koma til en afgangur af rekstri ríkissjóðs
- Töluleg markmið varðandi umfang og þróun eigna ríkis og sveitarfélaga ekki sett fram



Reykjavík 29. desember, 2017

Herra

Willum Þór Þórsson, formaður fjárlaganefndar

Alþingi

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu 2018-2022 sem lögð var fram 14. desember 2017 sem þingskjal númer 2, 2. máls á löggjafarþingi 148, 2017-2018.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Gunnar Haraldsson', written in a cursive style.

Gunnar Haraldsson

Álitsgerð fjármálaráðs um
tillögu til þingsályktunar
um fjármálastefnu fyrir
árin 2018-2022

Fjármálaráð 3. álitsgerð
29. desember 2017

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2018-2022 sem lögð var fram 14. desember 2017 sem þingskjal númer 2, 2. máls á löggjafarþingi 148, 2017-2018.

Efnisyfirlit

Aðfaraorð	1
Inngangur	2
1. Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum	4
Samhengi fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga	4
Skuldbinding fjármálastefnu	5
Stefnumið varðandi umfang	6
Túlkun grunngilda	6
2. Gerð og framsetning fjármálastefnu	9
Stuttur tími	9
Pólítískar áherslur í stefnumörkun	10
Ítarleiki fjármálastefnu	11
Framsetning stefnumiða	11
Opinber fjármál og sveiflujöfnun	12
Verklag við stefnumörkun	13
Framsetning og innihald fjármálastefnu 2018-2022	13
3. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni	15
Hagspár	15
Aðhaldsstig opinberra fjármála	17
Samspil spágerðar og stefnu	18
Sviðsmyndir	19
Efnahagsleg úrlausnarefni	19
4. Stefnumörkun um afkomu	21
Tekju- og skattastefna	21
Útgjaldastefna	23
Afkomutengd fjármálaregla	24
5. Fjármál sveitarfélaga	25
Samráð ríkis og sveitarfélaga	25
Afkoma og óvissa	25
6. Skulda- og eignamarkmið	27
Skuldir hins opinbera	27
Langtímaskuldbindingar	30
Eignir hins opinbera	30
Fyrirtæki í opinberri eigu	31
Skuldaregla og skuldalækkunarregla	32
Helstu ábendingar	33

Aðfaraorð

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar fyrir árin 2018 til 2022 og lögð var fram af fjármála- og efnahagsráðherra þann 14. desember 2017.

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra. Ráðið er skipað þremur aðalmönnum og þremur varamönnum. Formaður og varaformaður eru tilnefndir af forsætisráðherra en aðrir ráðsmenn skipaðir af ráðherra samkvæmt tilnefningu Alþingis. Varaformaður er varamaður í ráðinu.

Þóra Helgadóttir Frost, aðalmaður, sagði sig úr fjármálaráði með bréfi til Alþingis dagsettu 4. desember 2017.

Ráðið er þannig skipað nú:

Gunnar Haraldsson, formaður

Axel Hall, varaformaður

Ásgeir Brynjar Torfason, aðalmaður

Arna Olafsson, varamaður

Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir, varamaður

Allir ráðsmenn, bæði aðalmenn og varamenn, hafa unnið jafnt að þeirri álitsgerð sem hér birtist.

Inngangur

Álitsgerð þessi fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, sem var lögð fram af fjármála- og efnahagsráðherra þann 14. desember 2017. Fjármálastefna þessi byggir á 4. gr. laga um opinber fjármál 123/2015. Samkvæmt lögum skal skipta fjármálastefnu í tvo þætti. Í fyrsta lagi skal setja fram stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í öðru lagi kveða lögin á um að fjármálastefna skuli innihalda greinargerð um hvernig grunngildum þeim sem nefnd eru í 6. gr. sömu laga verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera.

Þá er kveðið á um að í stefnunni skuli staðfest að hún sé samkvæm grunngildum þeim sem kveðið er á um í lögum auk sérstakra skilyrða um heildarjöfnuð, heildarskuldir og þróun skuldahlutfalls, eins og nánar er tilgreint í 7. gr.

Samkvæmt 6. gr. laganna skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggjast á eftirfarandi grunngildum:

- Sjálfbærni
- Varfærni
- Stöðugleika
- Festu
- Gagnsæi

Sjálfbærni vísar til þess að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.

Varfærni miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðarnir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.

Stöðugleiki vísar til þess að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Festa kallar á að forðast beri óvæntar og fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum.

Gagnsæi felst í að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma í samræmi við grunngildi. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Samkvæmt 13. gr. laganna er það hlutverk fjármálaráðs að leggja mat á hvort fjármálastefna fylgi framangreindum grunngildum og skilyrðum 7. gr sem oft eru nefndar fjármálaireglur. Fjármálaráð hefur tvær vikur til að skila álitsgerð sinni og skal hún birt opinberlega.

Sú álitsgerð sem hér birtist er þriðja álit ráðsins og önnur álitsgerð um fjármálastefnu. Fyrsta álitsgerð ráðsins fjallaði um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022. Hún birtist þann 9. febrúar 2017. Annað álit ráðsins fjallaði um fjármálaáætlun fyrir árin 2018-2022 og birtist þann 14. apríl 2017.

Samkvæmt lögum ber ríkisstjórn að leggja fram tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu til Alþingis eins fljótt og kostur er eftir að hún hefur verið mynduð og eigi síðar en samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga. Í ár fór það svo að mjög skammur tími leið frá myndun ríkisstjórnar til þess tíma er leggja þurfti fram fjárlög. Af þeim sökum gafst nýrri ríkisstjórn lítill tími til mótunar fjármálastefnunnar. Í greinargerð með 4. gr. laganna er sérstaklega

tekið fram að þessar aðstæður geti myndast en engu að síður er áréttað að undirbúningur hennar taki óhjákvæmilega nokkurn tíma, enda felur stefnan í sér markmiðssetningu út kjörtímabilið sem ekki er gert ráð fyrir að taki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem leggur tillöguna fram. Þá er áréttað að fjármálastefnan sé grundvöllur bæði fjármálaáætlana og frumvarpa til fjárlaga. Ströng skilyrði eru fyrir endurskoðun fjármálastefnu.

Fjármálastefnan er grundvöllur allrar stefnumörkunar í opinberum fjármálum en um hagrænar forsendur hennar er fjallað sérstaklega í 8. gr. laganna. Í þeirri grein segir að stefnumörkunin skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, opinberum hagtölum og þjóðhagsspám. Sérstaklega er tekið fram að stefnumörkunin skuli taka mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda.

Í greinargerð með framlagðri þingsályktunartillögu segir að fjármálastefnunni sé ætlað að leiða fram, í stórum dráttum, hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspá, og hvernig stjórn opinberra fjármála muni samrýmast bæði grunngildunum og tölulegum fjármálareglum. Þá er sagt að í árlegri fjármálaáætlun komi pólitískar áherslur og áætlanir fram með útfærðari hætti.

Mikilvægt er að hafa í huga að fjármálastefna á að endurspegla fyrirætlanir stjórnvalda um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af hagspám. Þetta þýðir að stefnumál þau sem ríkisstjórn hefur lagt fram og hafa efnahagsleg áhrif verða að endurspeglast í stefnunni með endurvarpi til og frá hagspá.

Framsetning fjármálastefnu krefst að tekið sé mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda og gerir ríka kröfu um gagnsæi hvað varðar hver þessi áform eru, áhrif þeirra og hvernig þau birtast.

Rétt er að benda á að sú þjóðhagsspá sem liggur að baki framlagðri fjármálastefnu var gerð í nóvember síðastliðnum, þ.e. áður en gengið var frá stjórnarsáttmálanum. Það liggur því í hlutarins eðli að spáin tekur ekki tillit til breyttra stefnumiða sem ný stjórnvöld hafa sett sér.

Hér hefur þegar verið nefnt að í þetta skiptið veittu lög um opinber fjármál stjórnmálunum og stjórnvöldum mjög skamman tíma til að móta fjármálastefnuna. Þær aðstæður eru skiljanlegar en vekja upp spurningar um hvort skuli ganga fyrir, innihald eða form.

Það álit fjármálaráðs sem hér birtist skiptist í sex tölusetta kafla. Í fyrsta kafla er fjallað um umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Í öðrum kafla er gerð grein fyrir framsetningu fjármálastefnu. Fjallað er sérstaklega um efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni í þriðja kafla en um stefnumörkun og afkomumarkmið í fjórða kafla. Skulda- og eignamarkmið eru viðfangsefni fimmta kafla en í sjötta kafla er fjallað um sveitarfélögin. Í lok álitsgerðarinnar eru dregnar fram helstu ábendingar fjármálaráðs án þess þó að um tæmandi lista sé að ræða.

1. Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum

*Það er aðkallandi að
hefð myndist um
verkferli stefnumörkunar*

Í álitserð sinni um síðustu fjármálastefnu fjallaði fjármálaráð um stöðu hennar í nýrri lagaumgjörð og þörfina á að festa fengist í form og efni stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Í framlagðri fjármálastefnu er að finna nýjan kafla er lýtur að þessu. Þar leitast stjórnvöld við að túlka og skýra lögin um opinber fjármál er varða fjármálastefnuna og skýra um leið staðsetningu hennar í ferli stefnumörkunarinnar. Aðkallandi er að hefð myndist um allt verkferlið eftir því sem tími liður frá gildistöku laganna. Fjármálaráð getur tekið undir margt sem fram kemur í umfjölluninni, annað þarfnast frekari umræðu. Því er rétt að fara yfir ýmislegt í ákvæðum laganna varðandi stefnumörkunina og líta í kjölfarið á framsetningu stjórnvalda hvað þetta varðar.

Samhengi fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga

*Með samþykkt
fjármálastefnu
setur Alþingi
framkvæmdarvaldinu
markmið í
opinberum fjármálum*

Í lögunum um opinber fjármál er ákveðið samhengi á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Orðfærið í lögunum sem fjallar um allt ferlið er nefnt stefnumörkun í opinberum fjármálum og fjallar annar kafla m.a. um verklag við hana. Lögin kveða á um að eftir myndun hverrar ríkisstjórnar skuli hún móta fjármálastefnu og leggja fram sem þingsályktunartillögu svo fljótt sem auðið er. Fjármálastefnan skal vera til minnst fimm ára. Í fjármálastefnunni birtast fyrirætlanir stjórnvalda um stöðu og þróun opinberra fjármála og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins. Í stefnunni eru sett fram töluleg markmið um umfang, afkomu og efnahag hins opinbera, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og félaga í meirihlutaeigu þeirra. Í greinargerð með fjármálastefnu skulu færð rök fyrir því hvernig fjármálaeign og grunngildi eru uppfyllt. Markmið sem sett eru fram í stefnunni standa út kjörtímabilið og skulu ekki taka breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem lagði stefnuna fram. Með samþykkt á ályktun um fjármálastefnu er Alþingi að setja skýr og hlutlæg markmið fyrir opinber fjármál og skilgreina mörk framkvæmdarvaldsins við stefnumörkun og áætlanagerð til næstu ára.

Samkvæmt lögunum ber ríkisstjórn síðan að leggja fram fjármálaáætlun fyrir 1. apríl ár hvert og skal vera til fimm ára hið minnsta. Við gerð fjármálaáætlunar skal ályktun Alþingis um fjármálastefnu lögð til grundvallar og í fjármálaáætluninni skal staðfest að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu. Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefna við A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Fjármálaáætlun felur þannig í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra.

Fjármálastefna er samþykkt í upphafi kjörtímabils til minnst fimm ára líkt og áður er lýst en fjármálaáætlun árlega og alltaf til næstu fimm ára hið skemmsta. Þegar liður á kjörtímabilið er því ljóst að markmið í opinberum fjármálum í fjármálaáætlun ná til lengri tíma en gildandi fjármálastefna. Slík áætlun er alltaf háð fyrirvara um breytingar á stefnu þeirrar ríkisstjórnar sem mynduð verður að afstöðnum kosningum til Alþingis. Þetta fyrirkomulag tryggir að alltaf liggur fyrir áætlun um opinber fjármál til nokkurra ára sem hefur fengið umfjöllun Alþingis. Slíkt stuðlar að aukinni festu í opinberum fjármálum og skapar stöðugra umhverfi fyrir áætlanagerð opinberra aðila. Áætlanagerðin skapar líka gagnsæi fyrir opinbera umræðu þegar ný ríkisstjórn tekur við og setur fram eigin stefnu.

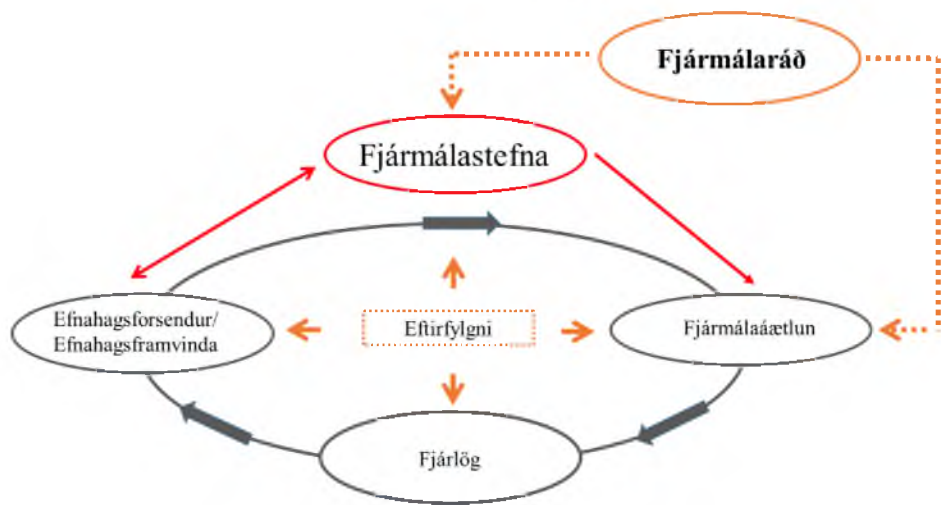
Við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár skal ályktun Alþingis um fjármálaáætlun liggja til grundvallar.

Samkvæmt framangreindu er því ákveðin hringrás í stefnumörkun opinberra fjármála eins og hún birtist í lögnum. Fjármálastefnan, sem snýr að meginsterðum opinberra fjármála, liggur til grundvallar fjármálaáætlunar, þar sem sundurliðunin er mun meiri. Fjármálaáætlunin liggur svo aftur til grundvallar fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga þar sem framkvæmdin birtist.

Á mynd 1 er þessi hringrás sýnd og um leið lýsir myndin aðkomu fjármálaráðs að henni. Myndin lýsir því hvernig fjármálastefnan er búin til í samspili við efnahagsforsendur og örin þar á milli vísar því í báðar áttir. Örin frá fjármálastefnu til fjármálaáætlunar vísar í eina átt frá stefnu til áætlunar enda breytist stefnan ekki og áætlunum ber að fylgja stefnunni. Fjármálaráð veitir álit á fjármálastefnu og fjármálaáætlunum og það skýrir örvarnar tengdar því. Til að tryggja farsæla framkvæmd stefnumörkunarinnar er eftirfylgni með öllum þessum þáttum nauðsynleg.

Mynd 1: Stefnumörkun í lögum um opinber fjármál

Ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum



Skuldbinding fjármálastefnu

Líkt og áður hefur verið nefnt felst mikil skuldbinding fyrir stjórnvöld í fjármálastefnu sem hlotið hefur samþykkt Alþingis. Ef forsendur fjármálastefnu breyta eða fyrirsjáanlegt er talið að svo muni fara eru ströng skilyrði fyrir endurskoðun hennar. Ekki er gert ráð fyrir almennum fyrirvörum í fjármálastefnu um hvað þurfi til að endurskoðun eigi sér stað. Slíkt myndi ekki samræmast grunngildi um festu. Þá ber að leita álits fjármálaráðs á því hvort tilefni sé til endurskoðunar. Ef skilyrði fyrir endurskoðun fjármálastefnu eru ekki fyrir hendi er gert ráð fyrir að ríkisstjórn setji fram aðgerðir í fjármálaáætlun sem leiði til þess að markmiðum gildandi fjármálastefnu sé náð. Fjármálastefna verður ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu einni að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd þeirrar stefnu sem samþykkt hefur verið. Með stefnunni skuldbinda stjórnvöld sig til að fylgja henni eftir við stjórn opinberra fjármála.

Stjórnvöldum ber að meta áhrif stefnumörkunarinnar á efnahagslífið

Í greinargerð um umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum í stefnunni er stutt yfirlit um lögin. Þar er vikið að mikilvægi heildstæðrar stefnumörkunar sem styðji við almenn hagstjórnarmarkmið. Í greinargerðinni kemur fram það álit stjórnvalda að framkvæmd laganna eigi að gera betur kleift að meta efnahagsáhrif af starfsemi opinberra aðila í heild á þjóðarþúskapinn og þar með beita opinberum fjármálum í þágu settra hagstjórnarmarkmiða. Líkt og áður hefur komið fram í álitum fjármálaráðs og áfram eru færð rök fyrir í þessu álit

Þá er það ekki einungis að stefnumörkunin eigi að gera betur *kleift* að meta efnahagsáhrifin. Samkvæmt lögunum um opinber fjármál *ber* stjórnvöldum að meta þau.

Í greinargerð segir að stefnan skuli byggð á grunngildunum. Ekki er vikið að kröfunni um að í greinargerð skuli færð rök fyrir því að grunngildunum sé fylgt. Þar skal gerð grein fyrir forsendum þeirra markmiða og stefnumörkunar sem fjármálastefna felur í sér og hvernig hún samræmist grunngildunum. Fjármálaráð hefur í þessu samhengi kallað eftir grunngildamiðudum vinnubrögðum. Greinargerðin á einnig að lýsa hvernig markmið hennar verði tryggð. Hún á samkvæmt lögunum að fjalla um stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í álitsgerð um fjármálastefnuna skal staðfest að hún uppfylli grunngildin og skilyrðin þrjú í 7. gr. laganna.

Í greinargerðinni birtist almenn túlkun stjórnvalda á því hvaða kröfur séu gerðar til fjármálastefnunnar um form og efni án þess þó að því séu gerð tæmandi skil. Þar er t.a.m. ekki gerð grein fyrir hvernig túlka beri ákvæði greinargerðar með 4. gr. laganna um það hvernig meta skuli áhrif opinberra fjármála á aðra hluta hagkerfisins, t.d. fyrirtæki og heimili. Þar er heldur ekki fjallað um hvernig gera skuli grein fyrir áhrifum hinna tölulega markmiða í hagstjórnarlegu tilliti. Í greinargerðinni með 4. gr. laganna er t.d. hnykkt á því síðar að alþjóðlegur hagskýrslustaðall leggur áherslu á að mæld sé efnahagsleg áhrif ríkisfjármála og opinberra geirans á aðra geira hagkerfisins. Þar er nefnt að það sé mikilvægt til að meta áhrif ákvarðana í opinberum fjármálum og slíkt sé í samræmi við hvernig aðrar þjóðir og alþjóðastofnanir beri sig að. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þetta og að þessu verður vikið síðar.

Stefnumið varðandi umfang

Enn er óútkljáð hvað felist í umfangi 1. málsgreinar 4. gr. laganna, þ.e. hvort umfang sé einungis útgjöld hins opinbera eða bæði tekjur og útgjöld hins opinbera. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þetta. Samkvæmt greinargerðinni með 4. grein laganna um opinber fjármál ber að draga fram umfang og eðli opinberrar starfsemi í hagkerfinu til næstu ára og sýna áætlað umfang opinberra útgjalda. Velta má fyrir sér hvort að í framangreindu umfangi felist að bæði skuli sett fram stefnumörkun um tekjur og útgjöld. Í síðustu fjármálastefnu var þetta túlkað með þeim hætti að sett voru fram markmið með þaki um útgjöld. Að þessu verður vikið síðar. Þá er heldur ekki að finna í tölulegum stefnumiðum framlagðrar fjármálastefnu að settar séu fram skuldir samkvæmt skilgreiningu laganna um opinber fjármál annars vegar og langtímaskuldbindingar hins vegar. Töluleg stefnumið varðandi skuldapróun eru sett fram en ekki samsvarandi varðandi langtímaskuldbindingar þó fjallað sé um þær í greinargerðinni.

Túlkun grunngilda

Fjármálaráð hefur í fyrri álitum sínum fjallað um þörfina á grunngildamiðaðri stefnumörkun og öguðum vinnubrögðum í öllu ferlinu líkt og 6. gr. laganna um opinber fjármál kveður á um. Það er því fagnaðarefni að stjórnvöld leggi sig fram við að skýra og túlka grunngildin og stuðla þannig að málefnalegri umræðu um þau. Fjármálaráð sér fyrir sér að þessi vinna haldi áfram og þannig myndist frekari festa um hvaða kröfu grunngildin kalla á í greinargerðum stjórnvalda um fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Réttilega er sagt að grunngildin og fjármálaðreglurnar hafa jafnháan sess í lögunum um opinber fjármál og grunngildin fela í sér skýra leiðsögn um æskilegar forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Fjármálaráð tekur hér undir að þó grunngildin snúi ekki

*Í fjármálastefnu
birtist almenn túlkun
á kröfum til hennar
um form og efni*

*Enn er óútkljáð
hvað felst
í umfangi*

*Grunngildi og
fjármálaðreglur
hafa jafnháan sess
í lögunum*

*Gæta þarf að varfærni
við túlkun
grunngildanna*

beinlínis að mælanlegum stærðum er varða rekstur hins opinbera beri þau engu að síður með sér fremur skýra forskrift fyrir mati á því hvort framlögð fjármálastefna og -áætlun miði í rétta átt.

Gæta þarf að varfærni við túlkun grunngildanna. Slíkt krefst þess að fyrst sé tekið fram hver þau eru samkvæmt laganna hljóðan og í kjölfarið sé fjallað ítarlega um hvað hvert og eitt þeirra feli í sér samkvæmt greinargerð. Í lokin má svo hugsa sér túlkun, útfærslur og ályktanir. Í framlagðri fjármálastefnu er ekki að finna slíka formfestu í umfjöllun um grunngildin og stundum er umfjöllunin jafnvel í öfugri röð, þ.e. byrjað er á að túlka og draga ályktanir.

Hvað grunngildið um varfærni varðar er áhersla laganna t.a.m. á hæfilegt jafnvægi milli tekna og gjalda en svo fjallað um að ákvarðanataka eða aðstæður skuli ekki skapaðar sem geti haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar. Enga tilvísun til tímalengdar er að finna í lögnum eða greinargerð með þeim varðandi þetta grunngildi. Það er fagnaðarefni að stjórnvöld geri sér grein fyrir því að í ljósi grunngildis um varfærni sé þörf á áhættugreiningu. Slíkt gerir kröfu um vel ígrundaða sviðsmyndagreiningu. En það er ekki nóg að framkvæma sviðsmyndagreiningar heldur þarf einnig að skýra hvort og hvernig niðurstöður þeirra hafa haft áhrif á ákvörðunartökuna.

Varðandi túlkun stjórnvalda á sjálfbærni tekur fjármálaráð undir það sjónarmið að í umfjöllun um fjármálastefnu beri að meta hvort hún sé sjálfbær í þeim skilningi að tekjur muni standa undir útgjöldum þannig að ekki þurfi að koma til skuldsetningar til lengri tíma lítið. Það að stefnan leiði ekki til aukinna langtímaskuldbindinga er eitt birtingarform sjálfbærni. Velta má fyrir sér fleiri sjónarmiðum varðandi túlkun á sjálfbærni í opinberum fjármálum.

Viðamesta athugasemd fjármálaráðs varðandi grunngildaumfjöllun stjórnvalda snertir stöðugleikann. Stjórnvöld túlka hér grunngildi um stöðugleika sem forsendu fyrir hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta sem byggja á því að vel þekkt framvinda búi til öryggi og vissu. Þetta er réttilega afleiðing efnahagslegs stöðugleika en ákvæði laganna er ótvírætt og snýst í meginatriðum ekki um þetta. Stöðugleiki felst í því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Hlutverk stjórnar opinberra fjármála er að stuðla að stöðugleika í þjóðarbúskapnum á grunni jafnvægis í efnahagsmálum. Krafan um virka sveiflujöfnun er eitt hryggjarstykkjanna í lögnum um opinber fjármál og leiðarljós í allri stefnumörkuninni. Grunngildið á rætur að rekja til kenninga í þjóðhagfræði sem fjalla um samspil framleiðslugetu annars vegar og eftirspurnar- og framboðspátta hins vegar. Séu þessar stærðir ekki í takti verður til framleiðsluspenna eða framleiðsluslaki með tilheyrandi áhrifum á verðlag, laun og aðrar hagstærðir. Hlutverk stjórnvalda í þessari sveiflujöfnun birtist í stefnumörkun í opinberum fjármálum annars vegar og peningamálum hins vegar.

Réttilega er bent á að gagnsæi hefur margþætta skírskotun. Í fjármálastefnunni er t.d. skýrt með dæmi hvernig gagnsæi hefur samspil við sjálfbærni. Þegar kemur að því að skýra gagnsæishugtakið sjálft er ekki fjallað um hvernig almennt gagnsæi styður við hin grunngildin og gerir kleift að sannreyna þau. Ákvæði laganna um gagnsæi fjallar um þetta og vísar í hin grunngildin og þar með samspilsins við þau.

*Um fjöllum um
grunnildi
þarf að vera almenn
því þau eiga við
stefnumörkunina alla*

Þá þarf að hafa í huga að umfjöllun um grunnildi þarf að vera almenn því þau eiga við stefnumörkunina alla en ekki einungis við gerð og framsetningu fjármálastefnu.

Túlkun grunnildanna er auðvitað mikilvæg en á endanum verður það eitt stærsta viðfangsefnið varðandi grunnildin hvernig þeim verður framfylgt. Að öllu þessu virtu þarf að fara fram með festu og varfærni í að skilgreina, skýra og útfæra hvað grunnildin í lögunum um opinber fjármál fela í sér.

2. Gerð og framsetning fjármálastefnu

Í þessum kafla er fjallað um gerð og framsetningu fjármálastefnu. Fyrst er almenn umfjöllun um þessi atriði en síðan er sjónum beint að framlagðri fjármálastefnu.

Gerð og framsetning fjármálastefnu ræður úrslitum um hversu vel tekst til við framkvæmd hennar. Fjármálaráð hefur í fyrri álitserðum sínum bent á að nauðsynlegum innviðum sé ábótavant til að framkvæmd laganna um opinber fjármál gangi snurdulaust fyrir sig í stefnumörkuninni. Því til viðbótar er fjármálaráð sjálft að fóta sig í umhverfi sömu laga. Fyrir tæpu ári síðan kom fjármálaráð með fyrstu ábendingar er varða gerð og framsetningu fjármálastefnu. Þá hefur ýmislegt sem nefnt var í álit ráðsins um fjármála-áætlunina skírskotun til innviða fjármálastefnu. Gengið var út frá að stjórnvöld fengju nægan tíma til að bregðast við þessum ábendingum enda er fjármálastefna í venjubundnu árferði lögð fram á fjögurra ára fresti. Nú hafa mál hins vegar skipast með þeim hætti að síðan lögin um opinber fjármál tóku gildi í ársbyrjun 2016 hafa þrjár fjármálastefnur verið lagðar fram. Fyrsta stefnan var ekki lögð fram til rýni ráðsins enda ráðið skipað eftir framlagningu hennar.

*Engin fjármálastefna
hefur gilt út
heilt kjörtímabil*

Engin fjármálastefna hefur gilt út það tímabil sem þingsályktun þeirra mælti fyrir um og lögin gera ráð fyrir. Þannig hefur ekki reynt á þanþol og þá auknu óvissu sem óhjákvæmilega einkennir seinni hluti tímabils fjármálastefnu. Að þessu er vikið síðar.

Stuttur tími

Stuttur tími er liðinn frá því að ábendingar fjármálaráðs komu fram. Það er því skiljanlegt að mörg þeirra sjónarmiða sem ráðið setti fram hafi ekki náð fram að ganga. Fjármálaráð hefur í þessu samhengi verið upplýst um að margs konar úrbætur séu enn í vinnslu innan stjórnsýslunnar. Lögin um opinber fjármál gefa ráðinu þó ekki svigrúm til eftirgjafar varðandi rýni sína á þessum þáttum í framlagðri fjármálastefnu, þrátt fyrir stuttan tíma til bættar innviðagerðar. Aukinheldur er nauðsynlegt að skilaboð ráðsins séu skýr, gætt sé að samkvæmni þeirra, festa sé í vinnubrögðum og að hugað sé að sem flestum þáttum. Það á líka við um það sem ekki hefur náðst að hrinda í framkvæmd tímans vegna.

*Stuttur tími við gerð
fjármálastefnu
er fjármálaráði
umhugsunarefni*

Það er ekki einungis stuttur tími liðinn frá framlagningu síðustu fjármálastefnu. Framlögð fjármálastefna var einnig unnin á afar skömmum tíma. Fjármálastefnan fyrir ári síðan kom fram í janúar eða um tveimur vikum eftir að ríkisstjórn var mynduð. Fjármálastefnan nú er einnig lögð fram hálfum mánuði eftir myndun ríkisstjórnar, samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga.

Hinn knappi tími sem farið hefur í gerð fjármálastefnu er fjármálaráði umhugsunarefni. Það er ekki ætlun ráðsins að setja fram eigin efnahagsspár og áætlanir. Af þeim sökum er nauðsynlegt að ráðið hafi góðan aðgang að forsendum fjármálastefnu á hverjum tíma sem og ferli stefnumörkunarinnar. Traustar og nægar upplýsingar eru nauðsynlegar til að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála. Fjármálaráð hefur skýlausan rétt á aðgengi að slíkum upplýsingum samkvæmt 13. gr. laganna. Hraðinn við vinnslu fjármálastefnunnar hjálpar ekki í þessu tilliti. Hvað stefnumörkunina varðar skiptir þó mestu að hætt er við að gæði greinargerðarinnar, setning markmiða og trúverðugleiki fjármálastefnunnar líði fyrir svo skamman tíma. Undirbúningur fjárlagafrumvarps samhliða gerð fjármálastefnu hefur enn fremur reynt á þanþol stjórnsýslunnar.

Áður hefur verið fjallað um að hlutverk stjórnvalda í sveiflujöfnun birtist í stefnumörkun í opinberum fjármálum annars vegar og stjórn peningamála hins vegar. Stuttur tími gerir samtöl og samvinnu stjórnvalda erfiðari en ella. Fjármálaráð kallaði í álitsgerð um síðustu fjármálaáætlun eftir því að þekkingarflæði ætti sér stað milli þessara tveggja terna í hagstjórninni. Þannig myndist samlegðaráhrif sem geri það að verkum að þekking á vexti og viðgangi hagkerfisins eykst og geri báða aðila betur í stakk búna til að takast á við sinn þátt í hagstjórninni. Við þensluadstæður leiðir aukið aðhald opinberra fjármála til þess að það dregur úr þörf á hærra vaxtastigi og öfugt. Stöðugt samtal þessara aðila gerir það að verkum að þeir átta sig betur á samspili hagstjórnartækjanna hverju sinni sem eykur líkur á farsælli hagstjórn. Viðbúið er að stuttur tími við mótnun fjármálastefnu hamli slíku samspili.

Í lögnum um opinber fjármál er skýlaus krafa um að ráðherra leggi fjármálastefnu fram til þingsályktunar á Alþingi svo fljótt sem auðið er eftir myndun ríkisstjórnar og eigi síðar en með framlagningu næstu fjárlaga. Í greinargerð með 4. gr. laganna er vikið að tímaferlinu og bent á að við óvenjulegar aðstæður geti komið upp erfiðleikar. Þar er fjallað um hvernig undirbúningur fjármálastefnu taki óhjákvæmilega nokkurn tíma en um leið að brýnt sé að fyrirkomulagið sem lögin mæla fyrir um varðandi tengsl fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga sé virt. Um leið er það áskorun fyrir vettvang stjórn mála að setja jafn bindandi markmið og stefnumörkun felur í sér á svo skömmum tíma. Við gerð fjármálastefnu þarf að sníða hana og máta við stjórnsáttmála svo hún endurspegli hina pólitísku stefnumörkun. Stefnumörkun á svo stuttum eykur líkur á að eitthvað gefi eftir, annaðhvort í formi eða innihaldi.

Fjármálaráð vill jafnframt ítreka ábendingu sína úr fyrri álitsgerðum um nauðsyn samspils spágerðar og ferlis stefnumörkunar. Við slíkt verklag væri útbúin ný spá sem byggði á fyrirhugaðri stefnumörkun og í kjölfar þess væri unnt að taka ákvarðanir grundvallaðar á spá er byggði á efnahagslegum niðurstöðum stefnumörkunarinnar. Við gerð fjármálastefnu á sér jafnframt stað samspil milli stjórnsýslunnar sem útfærir stefnuna og stjórnmálanna sem leggja línurnar um hana. Farsæl niðurstaða úr því samtali kallar á ítrun. Slík ítrun tekur tíma, felur í sér ígrundun og krefst samvinnu. Stefnumörkunin snýst þannig að miklu leyti um samræður stjórnmála og stjórnsýslu um markmið, leiðir og áhrif hennar. Knappur tími við gerð fjármálastefnu getur leitt til þess að ofangreind samspil verði takmörkuð sem kemur niður á grunngildum um varfærni, stöðugleika og gagnsæi.

Pólitískar áherslur í stefnumörkun

Í upphafi greinargerðar framlagðrar fjármálastefnu er vísað til þess að henni sé ætlað að leiða fram í stórum dráttum annars vegar hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum stjórnvalda á sviði opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspám og hins vegar hvernig stjórn þeirra muni samrýmast grunn-gildum og fjármála-reglum. Síðan er vikið að því að í árlegri fjármálaáætlun séu pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda settar fram með mun útfærðari hætti. Að áliti fjármálaráðs er það rétt að fjármálaáætlun ætti að endurspegla pólitískar áherslur ítarlegar en gert er í fjármálastefnu. Engu að síður kallar gerð fjármálastefnunnar á að pólitískar áherslur birtist þar með markvissum hætti þegar þær fela í sér þjóðhagsleg markmið og hafa áhrif á efnahagsframvinduna. Þetta álit fjármálaráðs byggir meðal annars á grunn-gildi um festu sem varðar fyrirsjáanleika opinberra fjármála og að breytingar séu

*Við gerð fjármálastefnu
á sér stað samspil
milli stjórnmála
sem leggja línur og
stjórnsýslu sem útfærir*

*Pólitískar áherslur sem
hafa þjóðhagsleg áhrif
ættu að birtast
með skýrum hætti
í fjármálastefnu*

markvissar og vel ígrundaðar. Skammur tími við gerð fjármálastefnu hjálpar ekki til hér.

Í samstarfssáttmála ríkisstjórnarinnar eru sett fram ýmis markmið sem hafa í för með sér þjóðhagsleg áhrif. Hér er hvorki tóm né ástæða til að fara yfir þau fjölmörgu markmið sem nefnd eru í sáttmálanum. Þannig er ýmislegt nefnt um heilbrigðismál, húsnæðismál, orkumál og samgöngumál. Þá eru boðaðar breytingar á skattkerfinu.

Hér er um að ræða pólitíska stefnumótun sem byggir á pólitískum forsendum. Hún er ekki til umræðu í þessu álit. Hins vegar hefur sú pólitíska stefnumótun sem þar birtist í sumum tilfellum þjóðhagsleg áhrif. Af þeim sökum væri rétt, í ljósi grunngildis um gagnsæi, að gera skilmerkilega grein fyrir því hvernig þau pólitísku markmið endurspeglast í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára. Sum markmiðin horfa lengur fram í tímann en það, en engu að síður er ljóst að breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar ættu að birtast með skýrum hætti í fjármálastefnunni þar sem við á. Fjármálastefna er ekki einungis vélrænn framreikningur, heldur ber að greina og útskýra hvernig stjórnvöld hyggjast ná stefnumiðum sínum, í samræmi við grunngildi og fjármálareglur þær sem lög um opinber fjármál tilgreina sérstaklega.

Ítarleiki fjármálastefnu

*Grunngildin kalla á
ítarleika...*

Sömu grunngildi og fjármálareglur gilda fyrir fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Grunngildin kalla á ákveðinn ítarleika í stefnumörkuninni og án hans er ómögulegt að uppfylla þau. Þó verður að hafa í huga að fjármálastefnan felur í sér þjóðhagslega nálgun en fjármálaáætlun felur í sér ítarlegri útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og þar birtist frekari sundurgreining markmiða um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra. Ítarleikinn í rýni grunngilda verður því aldrei jafn mikill í álitssgerðum um fjármálastefnur eins og í álitssgerðum um fjármálaáætlanir. Engu að síður er stefnan ekki bara birtingarform stefnumörkunar stjórnvalda, hún þarf líka að vera raunsæ. Raunsæi er hins vegar ekki eitt grunngilda laganna um opinber fjármál.

*... en þörfin á ítarleika
getur einnig
reynst fjötur um fót*

Þörfin á ítarleika getur einnig reynst fjötur um fót. Fjármálastefna er til meðallangs tíma og að því þarf að huga. Miðað við hversu mikla óvissu framtíðin ber í skauti sér þá telur fjármálaráð að jafnvel þó ítarleiki leiði til gagnsæis þá gangi það gegn öðrum grunngildum að niðurnjörva alla liði fjármálastefnunnar. Slík geirnegling markmiða getur leitt til þess að stjórnvöld festist í atburðarás þar sem þau fá ekki rönd við reist ef þróun efnahagsmála reynist önnur en ráð var fyrir gert. Slíkt samræmist hvorki grunngildum um stöðugleika, festu né varfærni.

Framsetning stefnumiða

Miklu máli skiptir hvernig markmiðin eru sett fram. Lögin um opinber fjármál segja að markmiðin skuli vera á formi hlutfallstölu af vergri landsframleiðslu. Lögin kveða ekki á um hvort það form skuli vera ein tala, bil eða hve nákvæm framsetning tölugildisins sé, t.d. hvort það skuli sett fram með einum aukastaf eða ekki. Þá fæli framsetning án aukastafs í sér bil þar sem um námundun væri að ræða. Einnig þarf að huga að því að markmiðin eru ekki sett fram í einangrun heldur eru færð rök fyrir þeim í greinargerðinni.

*Setja má markmiðin fram
með margvíslegum hætti*

Það er óbreytt álit fjármálaráðs að lögin gefi svigrúm til að setja markmiðin fram með margvíslegum hætti, t.d. með punktmati, einhliða- eða tvíhliða bilum með eða án skilyrða. Lög um opinber fjármál fjalla þó ekki sérstaklega um þetta. Að álitu ráðsins getur stefnumörkunin þannig orðið við eða þröng og í greinargerð ber að færa rök fyrir því að hún sé nægjanlega við til að uppfylla

*Hætta er á
að stjórnvöld
festi afkomu
við lágmarksmarkmið*

stöðugleika og gefa stjórnvöldum sveigjanleikja til að bregðast við ófyrirséðum atburðum. Stefnumörkunin má hins vegar ekki gefa of vítt svigrúm til að stefnan verði marklaus og verður því að vera nægilega þröng til uppfylla grunngildi um varfærni, festu og stöðugleika. Framsetning stjórnvalda hér einkennist, eins og áður hefur verið lýst, af einhliða bilum, þ.e. af þökum og gólfum. Afkomuþróun skal vera að lágmarki og skuldaþróun að hámarki. Segja má að túlkun stjórnvalda á ákvæði laganna um framsetningu markmiðanna birtist með þessum hætti. Ekki er nánar víkið að túlkun þeirra í stefnunni.

Það er enn fremur umhugsunarefni að töluleg markmið stefnunnar, einhliða bilin, byggja síðan í meginatriðum á punktmati þjóðhagsspár fram í tímann sem segja má að teljist meðalspá fremur en lágmarksspá. Samkvæmt verklaginu birtist varfærnin í að varpa meðalspá til tölulegra markmiða um afkomu og skuldir. Með framsetningu þeirra er reynt að hafa nægilegt borð fyrir báru í ljósi grunngildis um varfærni en um leið þarf að viðhafa sjónarmið um efnahagslegan stöðugleika, önnur grunngildi og fjármálareglur. Þetta er talsverð áskorun enda reynist það sífellt erfiðara eftir því sem lengra er litið fram í tímann og óvissan eykst. Í þessu samhengi má ekki gleyma að spáin er með innbyggða leitni til jafnvægishagvaxtar.

Jafnframt þarf að huga að því að stjórnvöld geta freistast til að festa afkomuna við tölulega stefnumiðið frekar en að lita á það sem lágmarkskröfu á tímabili stefnunnar. Í betra árferði en ráð var fyrir gert skapast því hætta á að afkoman verði ekki umfram lágmarkskröfuna þrátt fyrir að slíkt væri í samræmi við stefnuna og stefndi jafnvel grunngildinu um stöðugleika í hættu. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þennan vanda og bent á að gaumgæfa þurfi hvers konar markmiðssetning þjónar grunngildunum, fjármálareglunum og þannig stefnumörkuninni í heild sinni.

Opinber fjármál og sveiflujöfnun

Hlutverk hins opinbera eru margþætt og opinber fjármál marka rammann um þau. Hlutverk opinberra fjármála, sem mótað er á vettvangi stjórnmála, er samkvæmt lögum ætlað að uppfylla ákveðin skilyrði um bæði sveiflujöfnun og því hvernig búinu er skilað til komandi kynslóða. Stjórn opinberra fjármála ber þó ekki ein þessa byrði sveiflujöfnunar. Stjórn peningamála gegnir einnig viðamiklu hlutverki við hana. Sveiflujöfnunartæki opinberra fjármála og peningamála eru þó ólík. Þörfin til greiningar er engu að síður um margt svipuð.

Hvað varðar sveiflujöfnun hafa stjórnvöld áhrif á hana með afkomunni. Áhrifin birtast þó óbeint í afkomunni því henni má skipta í frumjöfnuð og fjármagnsjöfnuð. Það er frumjöfnuðurinn, tekjur og útgjöld hins opinbera, sem hefur áhrif á heildareftirspurnina í hagkerfinu og stjórnvöld geta beitt honum til sveiflujöfnunar. Sama afkoma, en ólík að samsetningu, getur þannig haft ólík áhrif til sveiflujöfnunar eftir því hvort hún birtist í frumjöfnuði eða fjármagnsjöfnuði.

Eins og fjármálaráð hefur áður bent á nægir ekki að horfa bara til frumjafnaðar heldur þarf einnig að leiðrétta hann fyrir áhrifum hagsveiflunnar svo hægt sé að meta áhrif breytingar á afkomu á aðhaldsstig opinberra fjármála. Tekjur hins opinbera vaxa með hagsveiflunni og í sumum tilfellum minnka útgjöld. Þetta er oft nefnt hin innbyggða sjálfvirka sveiflujöfnun opinberra fjármála. Fjármálaráð og aðrir aðilar hafa í þessu samhengi kallað eftir leiðréttingu á frumjöfnuði þar sem tekið er tillit til hagsveiflunnar. Þannig sést hvort framlag opinberra fjármála til eftirspurnarinnar sé hlutlaust þegar hvorki er þensla eða samdráttur. Fjármálaráð er óbreytt í þeirri afstöðu að óleiðrétt afkoma sé ekki góður mælikvarði á aðhaldsstig.

*Í núverandi verklagi
geta stjórnvöld
lent í spennitreyju
eigin stefnu*

Verklag við stefnumörkun

Í stuttu máli má segja að núverandi fyrirkomulag markmiðasetningarinnar sé þannig að stjórnsýslan útfæri fjármálastefnu samkvæmt fyrirmælum stjórnmalanna þar sem punktmál þjóðhagsspár að viðhöfðum sjónarmiðum um grunnigildi eru látin birtast í markmiði um afkomu sem síðan hefur áhrif á skuldaþróunina.

Fjármálaráð hefur áður bent á hættuna á að í þessu vinnuferli geti stjórnvöld lent í spennitreyju eigin stefnu. Svipað fyrirkomulag við stjórn peningamála fæli í sér að þar birtist ákvörðun um vaxtastig á hverjum tíma byggð á hagspá fimm ár fram í tímann. Þótt stjórn peningamála sé vissulega ólík viðfangsefnum opinberra fjármála er þessi samanburður umhugsunarverður.

Fjármálaráð telur að hægt að sé að setja fram markmið á bilum sem eru skilyrt af atburðarás og hafa þannig skírskotun til þess að uppfylla grunnigildi og fjármálareglur. Það verkferli kallar á fleiri verkfæri og aðra nálgun en nú er beitt. Ef skilningur stjórnvalda er sá að töluleg markmið séu einhliða bil má útfæra slíkt í verklagi. Fjármálaráð hefur áður bent á þörfina á sviðsmyndum út frá þjóðhagsspá. Það væri t.d. bót frá því sem nú er ef birtar væru þrjár sviðsmyndir sem byggðust á lágsþá, miðþá og háþá. Hin tölulegu markmið myndu þá endurspegla sviðsmynd lágsþár í anda grunnigildis um varfærni. Um leið yrði að vera fest og niðurnjörvað að afkoman á gildistíma stefnunnar fylgi því hvernig spár sem fjármálastefnan byggist á ganga eftir. Þannig yrði afkoman breytileg eftir atburðarásinni, tölulegum markmiðum um hana ávallt mætt og dregið úr hættunni á að festast í spennitreyju, sérstaklega þegar líður á gildistíma stefnunnar.

Framsetning og innihald fjármálastefnu 2018-2022

Alþingiskosningar og stjórnarskipti hafa gert það að verkum að nú hefur verið lögð fram ný fjármálastefna sem skarast á við hina eldri í fimm ár. Það gefur færi á samanburði sem settur er fram í töflu 1.

Tafla 1: Samanburður á fjármálastefnu 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	1,4 (1,6)	1,2 (1,6)	1,1 (1,5)	1,0 (1,4)	1,0 (1,3)
þar af ríkissjóður, A-hluta	1,2 (1,5)	1,0 (1,4)	0,9 (1,3)	0,8 (1,2)	0,8 (1,1)
þar af sveitarfélög, A-hluta	0,2 (0,1)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)
Skuldir*	33,8 (34)	31,0 (30)	28,5 (28)	27,3 (27)	25,0 (26)
þar af ríkissjóður, A-hluta	27,5 (28)	25,0 (24)	23,0 (23)	22,0 (22)	20,0 (21)
þar af sveitarfélög, A-hluta	6,3 (5,8)	6,0 (5,5)	5,5 (5,2)	5,3 (5,0)	5,0 (5,0)
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	2,9 (1,6)	3,0 (2,1)	3,0 (2,5)	3,0 (2,4)	3,0 (2,3)
þar af hið opinbera, A-hluta	1,4 (1,6)	1,2 (1,6)	1,1 (1,5)	1,0 (1,4)	1,0 (1,3)
þar af fyrirtæki hins opinbera	1,5 (0,0)	1,8 (0,5)	1,9 (1,0)	2,0 (1,0)	2,0 (1,0)
Skuldir*	59,8 (55)	55,0 (50)	50,5 (47)	48,3 (45)	45,0 (43)
þar af hið opinbera, A-hluta	33,8 (34)	31,0 (30)	28,5 (28)	27,3 (27)	25,0 (26)
þar af fyrirtæki hins opinbera	26,0 (21)	24,0 (20)	22,0 (19)	21,0 (18)	20,0 (17)

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Hvað töflu 1 snertir þarf að hafa í huga hinar sérstöku aðstæður nú sem gefa færi á samanburði við fyrri fjármálastefnu. Í venjubundnu árferði ætti einungis

*Sérstakar aðstæður
gefa færi á
meiri samanburði*

*Lögin binda ekki hendur
nýrra stjórnvalda
sem taka við búinu*

eitt ár, þ.e. fimmta ár eldri stefnu og fyrsta nýrrar, að gera slíkan samanburð mögulegan. Með gagnsæi að leiðarljósi er áhugavert að bera saman hvernig eldri stefna rímar við hina nýju. Við þennan samanburð verður að hafa í huga að lögin um opinber fjármál binda ekki hendur nýrra stjórnvalda sem taka við búinu. Áherslan hér er því á að meta hvernig hin nýja stefna uppfyllir grunngildin og fjármálareglurnar. Samanburðurinn styður við málefnalega umræðu og aðhald.

Þótt ekki verði í framtíðinni jafn mikil skörun milli tveggja stefna og nú mun ný stefna á hverjum tíma og fyrirbyggjandi áætlanir skarast. Í framtíðinni væri æskilegt að í greinargerð með nýrri fjármálastefnu verði fjallað um hverju skuli breytt og hvað standi óhaggað.

*Óljóst samspil er milli
tölulegra stefnumiða
í töflu og
tölusettra stefnumiða*

Framlögð stefna setur fram töluleg stefnumið í töflu og að auki þrjú tölusett stefnumið. Það er umhugsunarefni hvernig háttað er samspili tölulegra stefnumiða sem sett eru fram í töflu og þeirra fyrstu tveggja tölusettu stefnumiða sem einnig eru hluti fjármálastefnunnar. Tölusettu stefnumiðin setja annars vegar gólf fyrir afkomu hins opinbera öll árin og hins vegar þak á heildarskuldur hins opinbera fyrir tvö ár. Ekki kemur skýrt fram hvort gólf eða þök, þar sem við á, eigi við um aðra liði hinna tölulegu stefnumiða í töflunni. Hér væri í ljósi gagnsæis þörf á skýrari framsetningu. Þriðja tölusetta stefnumiðið felur í sér markmiðssetningu um útgjöld í einungis eitt ár.

3. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni

Ákvarðanir í opinberum fjármálum geta haft mikil efnahagsleg áhrif. Staða og horfur í hagkerfinu setja stjórnvöldum ákveðin takmörk ef tryggja á samtímis vöxt og viðgang hagkerfisins og efnahagslegan stöðugleika. Þeir valkostir sem standa stjórnvöldum til boða eru m.a. háðir þeim efnahagslegu aðstæðum sem til staðar eru. Það er því mikilvægt að unnið sé með bestu mögulegu upplýsingar um stöðu og horfur í hagkerfinu í stefnumörkunarferlinu. Þegar talað er um efnahagslegar forsendur stefnumörkunar er í raun verið að vísa til spár Hagstofu Íslands um hagvöxt og undirliði hans.

Hagspár

*Byggt er á nóvemberspá
Hagstofunnar
um hagvöxt*

Framlögð fjármálastefna byggir á punktmati Hagstofunnar á hagvexti frá því í nóvember 2017 en fyrri stefna byggði á sams konar mati frá því í nóvember 2016. Í 8. gr. laganna um opinber fjármál kemur fram að hagrænar forsendur stefnumörkunar skuli byggja á opinberum hagtölum og þjóðhagsspám en jafnframt skuli hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Á það einkum við ef munur er á forsendum eða niðurstöðum þeirra samanborið við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Við framsetningu fjármálastefnunnar nú, líkt og við framsetningu síðustu stefnu, er þó hvorki gerð grein fyrir breytingum frá síðustu þjóðhagsspá Hagstofunnar né fyrir spám annarra. Slíkt væri æskilegt og myndi auka gagnsæi.

Í þessu samhengi er gagnlegt að skoða þróun spár Hagstofu Íslands um hagvöxt yfir tíma sem sjá má í töflu 2. Þær spár sem lágu til grundvallar fyrri fjármálastefnu og framlagðri stefnu eru skyggðar í töflunni. Þar má jafnframt finna hagvaxtarspár Seðlabankans sem lágu fyrir þegar þessi fjármálastefna var lögð fram. Seðlabankinn spáir jafnan þrjú ár fram í tímann en spár Hagstofunnar ná til fimm ára.

Tafla 2. Spár Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands um hagvöxt

Dagsetning útgáfu		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Mikil óvissa ríkir um efnahagshorfur</i>	Hagstofa Íslands								
	Nóv-17	7,4	4,9	3,1	2,6	2,5	2,6	2,6	2,5
	Mai-17	7,2	6,0	3,3	2,8	2,7	2,6	2,5	
	Feb-17	5,9	4,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6	
	Nóv-16	4,8	4,4	3,0	2,9	2,7	2,6	2,6	
	Mai-16	4,3	3,5	2,9	2,8	2,7	2,7		
	Feb-16	4,0	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7		
	Nóv-15	3,5	2,8	2,6	2,5				
	Jún-15	3,0	2,7	2,6	2,5				
	Apr-15	3,2	2,8	2,7	2,5				
	Mar-15	3,1	2,8	2,7	2,5				
	Nóv-14	2,9	2,5	2,6					
	Júl-14	2,9	2,8	2,9					
	Seðlabanki Íslands								
	Nóv-17	7,4	3,7	3,4	2,5	2,5			
	Ágú-17	7,2	5,2	3,3	2,5				
	Mai-17	7,2	6,3	3,5	2,5				
	Feb-17	6,0	5,3	3,1	2,6				
	Nóv-16	5,0	4,5	2,9	2,7				
	Nóv-15	3,2	2,9	2,6					
	Nóv-14	2,8	2,3						

Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

*Allir greiningaraðilar
vanspáðu hagvexti
ársins 2016*

*Einsleitni í spálikönum
fylgir sú hættu að allir
geri sömu mistök*

*Mjúkar lendingar
eru undantekning
frekar en regla
hérlandis*

Að undanfögnu hafa hagvaxtarspár Hagstofunnar einkennst af því að sífellt er spáð meiri hagvexti eftir því sem nær dregur spátímabilinu, þ.e. hagvexti hefur verið vanspáð. Þessi tilhneiging virðist þó hafa snúist við í ár þar sem nú lítur út fyrir að hagvöxtur fyrir árið 2017 hafi verið ofmetinn um mitt þetta ár. Þegar horft er lengra fram í tímann einkennast spárnar af því að þær leita hratt í langtímaleitni. Það sama einkennir spár Seðlabankans enda í grundvallaratriðum um sama líkan að ræða og verður hér á eftir fjallað um veikleika sem því tengjast. Seðlabankinn hefur í nóvemberriti *Peningamála* tekið saman hagspá sína, borið saman við hagsspár annarra og rýnt spáskekkjur. Þar er litið til ársins 2016 og skoðuð meðaltalsspá annarra þ.e. Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Alþýðusambands Íslands, stóru viðskiptabankanna þriggja, Hagstofunnar og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Spár þessara aðila eru bornar saman við spá Seðlabankans um hagvöxt. Mynstrið er hið sama og að ofan, allir vanspáðu hagvexti ársins.

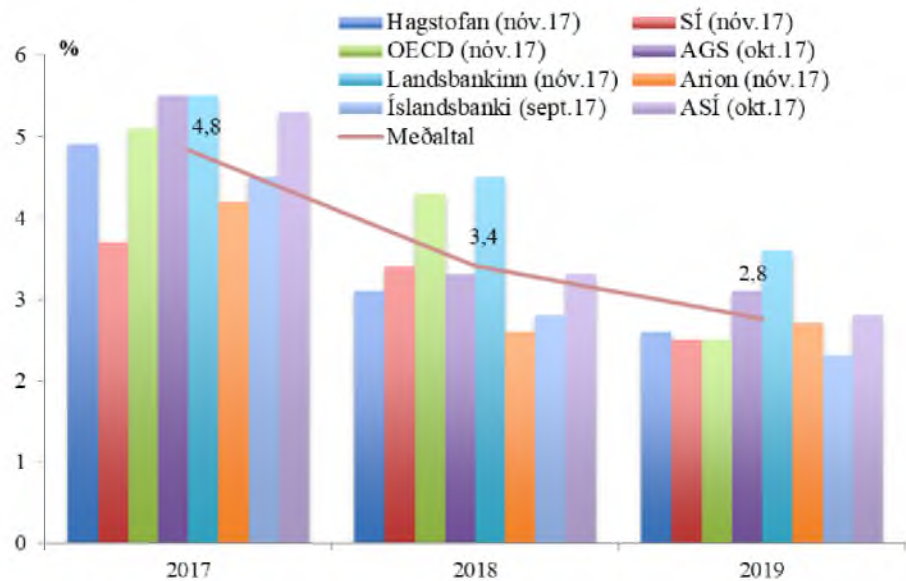
Til viðbótar ofangreindu telur fjármálaráð brýnt að áréttu að ákveðinnar einsleitni gætir í haglíkönum og spágerð á Íslandi. Allir helstu aðilar hér á landi notast við líkan Seðlabankans við spágerð sína. Þetta er áhyggjuefni. Eðli málsins samkvæmt leiðir þetta til þess að spár eru svipuðum eiginleikum gæddar sem leiðir til einsleitrar umræðu um efnahagsmál og eykur hættu á því að allir geri sömu mistök.

Fjármálaráð hefur í þessu samhengi bent á að líkön eru almennt smíðuð í samræmi við þær þarfir sem þeim er ætlað að mæta. Spár sem liggja til grundvallar stefnumörkun í opinberum fjármálum þurfa að taka tillit til hinna sérstæðu aðstæðna hins opinbera hvað snertir tekjuöflunina annars vegar og útgjalda- og margföldunaráhrif hins vegar. Líkan Seðlabankans, sem Hagstofan notar, er ekki hannað með þetta í huga. Það er því ekki einungis brýnt að huga að bættu verklagi heldur þarf einnig að smíða ný líkön við hæfi og stuðla að fjölbreytni varðandi greiningu og umræðu.

Það er viðbúið að ónákvæmni sé í þjóðhagsspám vegna galla í líkönum, skekkju í gögnum og vegna óvissunnar sem er til staðar. Samhljómur ólíkra spáa verður meiri eftir því sem spáð er til lengri tíma og óvissa um efnahagshorfur eykst. Af ofansögðu má vera ljóst að það er ýmsum vandkvæðum háð að byggja áætlanagerð og stefnu á einni spá og lög um opinber fjármál kveða jafnvel á um að aðrar spár eigi einnig að hafa til hliðsjónar. Greining á afleiðingum þess ef atburðarásin yrði önnur en lagt er upp með í þjóðhagsspá Hagstofunnar myndi auka trúverðugleika stefnumörkunarinnar. Víkið verður að frávíksspá sem nefnd er í greinargerð stefnunnar síðar.

Þjóðhagsspáin um hagvöxt fyrir 2017 hefur hækkað um 0,5 prósentustig frá spánni sem síðasta stefna byggði á. Eins og sjá má á mynd 2 liggja spár greiningaraðila um hagvöxt 2017 og 2018 á frekar breiðu bili, en meðaltal spáa fyrir árið 2017 er 4,8% og 3,4% 2018 á meðan staðalfrávik spáa er 0,7 prósentustig bæði árin. Svo miklar breytingar á spá yfir tíma og eftir því við hvaða greiningaraðila er miðað teljast miklar í alþjóðlegum samanburði. Óvissan hefur jafnvel aukist frá því síðasta stefna var lögð fram þar sem breytileikinn í spám er meiri nú en þá. Seðlabankinn benti á í síðustu útgáfu *Peningamála* að framleiðsluspennan hafi að öllum líkindum náð hámarki. Því má velta fyrir sér hvort lending hagkerfisins verði jafn mjúk og gert er ráð fyrir í þeirri spá sem stefnan tekur mið af. Mjúkar lendingar eru undantekning fremur en regla í íslensku efnahagslífi og því telur fjármálaráð, eins og fram kom að ofan, að æskilegt væri að í stefnunni væri að finna greiningu á afleiðingum þess ef aðstæður yrðu aðrar en gert er ráð fyrir í þjóðhagsspá Hagstofunnar.

Mynd 2. Spár greiningaraðila um hagvöxt 2017-2019



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, OECD, Arion banki, Íslandsbanki, Landsbankinn og Alþýðusamband Íslands.

Aðhaldsstig opinberra fjármála

*Afgangur af rekstri
endurspeglar
ekki endilega
aðhaldsstig*

Fjármálaráð vill ítreka ábendingar sínar sem fram komu í fyrri álitsgerðum að afgangur af rekstri hins opinbera endurspeglar ekki endilega aðhaldsstig opinberra fjármála. Þótt afgangur af rekstri hins opinbera aukist getur verið að aðhaldsstigið slakni á sama tíma. Ástæða þessa er sú að sveiflur í þjódarbúskapnum geta skekkt myndina. Innbyggðir þættir í tekju- og gjaldaliðum hins opinbera auka tekjur og draga úr útgjöldum í uppsveiflu og öfugt í niðursveiflu. Þannig verður til sjálfvirk sveiflujöfnun sem dregur úr samdráttar- og þensluáhrifum hagsveiflunnar. Því þarf að leiðrétta fyrir stigi hagsveiflunnar til að meta hið undirliggjandi aðhaldsstig opinberra fjármála. Aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma endurspeglar þannig í hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði og sá mælikvarði ætti því að vera notaður þegar aðhaldsstig opinberra fjármála er metið.

Sú venja hefur myndast að Seðlabankinn birtir niðurstöður útreikninga sinna um breytingar í aðhaldsstigi en ekki aðhaldsstigið sjálft, þ.e. hinn hagsveifluleiðrétt frumjöfnuð. Í ljósi gagnsæis væri heppilegt að stjórnvöld reiknuðu og birtu aðhaldsstigið sjálft svo unnt sé að leggja mat á stöðugleika í stefnunni.

Sakir sjálfvirkra sveiflujafnara í rekstri hins opinbera felur frumjöfnuður sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í uppsveiflu ekki í sér sama aðhald og sami frumjöfnuður í niðursveiflu. Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður ræðst af því hver afkoma af reglulegum rekstri hins opinbera er við þau skilyrði þegar hvorki er þensla né samdráttur. Frumjöfnuður sem hefur verið leiðréttur fyrir hagsveiflunni ætti þannig að haldast óbreyttur yfir hana ef stjórn opinberra fjármála er hlutlaus. Útgjaldaáákvæðanir sem eru ekki fullfjármagnaðar yfir hagsveifluna fela í sér að leiðréttur frumjöfnuður dregst saman og það slaknar á aðhaldi. Hið sama á við um sértæka lækkan tekna sem ekki haldast í hendur við samsvarandi útgjaldalækkun.

Meiri hagvöxtur 2016 og 2017 en fyrri spár gerðu ráð fyrir leiðir að öðru óbreyttu til þess að þótt afkoma hins opinbera hefði haldist óbreytt frá fyrri stefnu til fjárlagafrumvarps fyrir árið 2018 þá hefði hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður dregist saman og þar af leiðandi aðhaldsstigið. Af þessu leiðir að

*Tilhneiging er til
að afkoma endi
í lágmarksviðmiði*

*Afkoma
opinberra fyrirtækja
gegnir ekki sama
sveiflujöfnunarhlutverki
og afkoma hins opinbera*

*Bæta þarf
samspil spágerðar
og stefnu*

*Spáin sem stefnan
byggir á endurspeglar
ekki að öllu leyti nýja
stefnumörkun í
opinberum fjármálum*

afkoman þarf að batna þegar hagvöxtur reynist meiri en gert hefur verið ráð fyrir svo undirliggjandi aðhaldsstig haldist óbreytt.

Stefnumið um afgang af rekstri hins opinbera 2018 og síðari ár dregst nú saman í samræmi við spár um minni hagvöxt og fyrirætlanir um aukin ríkisútgjöld. Afkomugólf fyrri fjármálastefna hafa verið lögð til grundvallar í fjárlagafrumvörpum fyrir 2017 og fyrri fjárlagafrumvarp 2018, enda þótt nýrri spár gerðu ráð fyrir meiri hagvexti en þær spár sem stefnumar byggðu á. Það gefur vísbendingu um að við framkvæmd fjárlaga sé tilhneiging til að horfa til tölulegra markmiða eins og þau birtast í fjármálastefnunni og festa sig í þökum eða gólfum eftir því sem við á. Til að viðhalda því aðhaldsstigi sem stefnumar boðuðu hefði þurft að draga úr útgjöldum eða auka skatttekjur svo afgangurinn yrði meiri en lagt var upp með í stefnunum og hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður héldist óbreyttur.

Í framlagðri fjármálastefnu benda stjórnvöld á að afgangur á afkomu opinberra aðila í heild verði umtalsverður eða um 3% af VLF öll árin, en afgangur af rekstri A-hluta ríkis og sveitarfélaga minnkar á tímabilinu. Þar halda stjórnvöld því fram að þessi afgangur sé til þess fallinn að hægja á fremur en ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt í hagkerfinu. Það er ekki alls kostar rétt. Afkoma opinberra fyrirtækja gegnir ekki sveiflujöfnunarhlutverki í jafn ríki mæli eins og afkoma hins opinbera í A-hluta. Eins og segir að ofan er hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður sá mælikvarði sem segir til um aðhaldsstigið og engar upplýsingar eru gefnar um hann í stefnunni. Aðhaldsstigið í A-hluta er því óljóst þó fullyrða megi að það fari minnkandi.

Í þessu samhengi er vert að minna á orð fjármálaráðs úr álitserð þess um síðustu fjármálaáætlun. Þar sagði að svo virtist sem stjórnvöld væru að stíga lausar á bensingjöfina þegar þau ættu að vera að bremsa og áfram yrði slakað á aðhaldsstiginu. Nú virðist sem verið sé að gefa aftur í á sama tíma og óvissan hefur aukist.

Samspil spágerðar og stefnu

Fjármálaráð hefur bent á að bæta þurfi samspil spágerðar og stefnu. Spár Hagstofunnar sem lagðar eru til grundvallar fjármálastefnunni eru ekki þeim eiginleika gæddar að greint sé hvernig ný fjármálastefna gæti hnikað efnahagsþróuninni og hagspánni sem yrði afleiðing þeirrar stefnu sem sett væri fram. Hér er samspilið í eina átt, þ.e. frá spá til stefnu en ekki hringrás eins og æskilegt væri.¹ Í spá Hagstofunnar sem framlögð fjármálastefna byggir á var t.d. gert ráð fyrir að samneysla héldist óbreytt frá síðasta fjárlagafrumvarpi. Í spánni var jafnframt gert ráð fyrir lækkun á almennu þrepi virðisaukaskatts í ársbyrjun 2019 sem boðuð var í síðustu fjármálaáætlun. Í framlagðri fjármálastefnu er slík lækkun ekki boðuð og af stjórnmálasáttmálanum má ráða að frá henni sé fallið. Á sínum tíma var metið að lækkun virðisaukaskatts myndi leiða til lækkunar á vísitölu neysliverðs um 0,4 prósentustig. Spá Hagstofunnar um verðbólgu fyrir árið 2019 vanspár því verðbólgunni að öðru óbreyttu sem þessu nemur. Það er því ljóst að forsendurnar að baki þjóðhagsspánni sem fjármálastefnan byggir á eru ekki í samræmi við þær upplýsingar sem nú eru til staðar og þá stefnumörkun sem liggur fyrir.

Stefnumörkun sem byggir á spá sem grundvallast á síðustu fjármálaáætlun um opinber fjármál og tekur þannig ekki tillit til breyttra áherslna nýrrar

¹ Spágerð Seðlabankans felur t.d. í sér slíka hringrás þar sem það tekur mið af stefnu í fjármálum hins opinbera og hefur um leið áhrif á stefnuna í peningamálum á hverjum tíma.

ríkisstjórnar er ábótavant. Í þessu samhengi má nefna að í greinargerð með 4. gr. laganna segir að fjármálastefna sé „áætlun ríkisstjórnar um stöðu og þróun opinberra fjármála yfir tiltekið tímabil og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins, t.d. heimili og fyrirtæki. Í fjármálastefnu eru sett fram töluleg markmið [...] og gerð grein fyrir áhrifum þeirra í hagstjórnarlegu tilliti.“ Samkvæmt þessu skulu forsendur stefnunnar byggja á greiningu þar sem tekið er tillit til slíks samspils spáa og stefnu.

Sviðsmyndir

*Huga þarf frekar
að sviðsmyndagerð*

Í fjármálastefnunni er greint frá því að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi óskað eftir því að Hagstofan gerði frávíksspá þar sem miðað var við það sem kallað er varfærnari sviðsmynd. Fjármálaráð hefur áður bent á að forsendur sviðsmynda geti verið pólitískar og smíði þeirra og útreikningar á áhrifum þeirra eigi því heima í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Fjármálaráð hefur jafnframt bent á að mikilvægt sé að þekking á þjóðhagslíkani verði að vera til staðar í ráðuneytinu og geta til að framkvæma sviðsmyndagreiningar. Þó er ekkert sem mælir gegn því að staðlaðar sviðsmyndir, t.d. lágspá, meðalspá og háspá, yrðu fastur liður í þjóðhagsspá Hagstofunnar.

*Ekki nægir
að framkvæma
frávíksspá*

Fjármálaráð hefur í fyrri álitum sínum kallað eftir sviðsmyndagreiningu. Það er því vel að stjórnvöld hugi að sviðsmyndum. Fjármálaráð telur ekki nægjanlegt að greina frá því að frávíksspá hafi verið framkvæmd. Gera þarf grein fyrir þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar sviðsmyndum og sýna með skýrum hætti hver áhrif ólíkra sviðsmynda eru, til að mynda á afkomuna, og samspil þeirra við stjórn opinberra fjármála og þau markmið sem stefnan boðar. Sviðsmyndir eru aðföng í stefnumörkunarferlinu og gera þarf grein fyrir því hvort þær hafi áhrif á hana og hvernig krafan um grunnildamiðuð vinnubrögð hafi verið í heiðri höfð í því ferli.

Efnahagsleg úrlausnarefni

*Umfjöllun um
efnahagsleg
úrlausnarefni
þarf að vera
lausnamiðuð*

Í umfjöllun stefnunnar um efnahagsleg úrlausnarefni er stiklað á stóru um helstu þætti sem stjórnvöld telja að huga þurfi að. Umfjöllunin einkennist af frásögn og lýsingu. Þar er hvorki að finna greiningu, né mögulegar lausnir á hinum efnahagslegu úrlausnarefnum. Stefnumörkunin, sem er pólitísk, skal vera skýr þannig að unnt sé að greina hvort hún uppfylli grunnildi og fjármálaþætti. Hún er unnin innan stjórnsýslunnar en ákvarðanir er varða hana eru teknar á vettvangi stjórnmálanna og ábyrgðin liggur þar. Í fjármálastefnu birtist stefnumörkunin á endanum í hinni þjóðhagslegu markmiðasetningu með skýrum hætti, studd af greinargerð.

Í greinargerð með fjármálastefnunni er fjallað um að efnahagslífið einkennist af mikilli framleiðsluspennu og að mikilvægt sé að rekstur hins opinbera til skamms tíma ýti ekki frekar undir þenslu í hagkerfinu. Einnig er bent á að á sama tíma sé uppsöfnuð fjárfestingarþörf á ýmsum sviðum og að tímasetning og eðli slíkra fjárfestinga sé lykilatriði.

Nauðsynlegt er að fjármálastefnan og peningamálastefnan leggist á eina sveif um að tryggja stöðugleika í efnahagslífinu. Í fyrri stefnu var meiri áhersla lögð á mikilvægi þessa en í þeirri stefnu sem nú er lögð fram. Í ljósi grunnildis um stöðugleika er brýnt að enginn vafi leiki á að stjórnvöld gangist við þeirri ábyrgð sem á þeim hvílir við að tryggja að ráðstöfun opinberra fjármuna leiði ekki til ofhitnunar og styðji þannig við sameiginlegt markmið peningamálastefnunnar og stjórn opinberra fjármála. Lengra þyrfti að ganga í greiningum til að sýna fram á að fjármálastefnan sé þessum eiginleikum gædd.

Sem dæmi má nefna að vísað er í mikla framleiðsluspennu án þess að hún sé metin.

Í greinargerð fjármálastefnunnar er vikið að launahækkunum undanfarið og að þær hafi ekki leitt til aukinnar verðbólgu vegna hagfelldra ytri aðstæðna. Þar er fjallað um þá áskorun að raunlaun megi ekki hækka umfram framleiðnivöxt. Slíkt er nauðsynlegt til að tryggja stöðugleika. Aukin framleiðni er grundvöllur þess að hægt sé að bæta kjörin til lengri tíma litið og um leið tryggja sjálfbærni. Enda munu lýðfræðilegar breytingar, þá sérstaklega öldrun þjóðarinnar, hafa tilhneigingu til að draga úr hagvexti. Vöxtur framleiðni hérlandis hefur löngum verið slakur. Í fjármálastefnunni er ekki að finna umfjöllun um hvernig stuðla megi að aukinni framleiðni.

Einnig er vikið að þáttum er almennt varða sjálfbærni annars vegar og óvissuna sem framundan er hins vegar. Hvað sjálfbærnina snertir skiptir máli að hér er lögð fram stefna sem ætti að leiða til þess að skuldir lækka. Það skýrist þó ekki af miklu aðhaldi í ríkisfjármálum heldur af því að nú árar vel. Í fyrri stefnu, sem miðaði að meiri afgangi en nú er gert og gerði jafnframt ráð fyrir minni hagvexti undanfarin 2 ár, kom fram að ef leiðrétt væri fyrir hagsveiflunni væri afkoman í járnnum. Sé það rétt má ætla að ef leiðrétt væri fyrir hagsveiflunni nú væri afkoman neikvæð. Slík rekstrarmiðurstæða getur ekki talist sjálfbær til langs tíma.

Ýmsir aðrir þættir hafa áhrif á sjálfbærni rekstrar hins opinbera. Þar má nefna breytingar á lýðfræðilegum þáttum, atvinnuþátttöku og fleira. Í stefnunni eru ræddar þær áskoranir sem lýðfræðilegar breytingar hafa í för með sér og er það vel. Fjármálaráð kallar eftir frekari greiningu á því hvernig megi bregðast við þessum áskorunum og minnir á 9. gr. laganna um opinber fjármál sem kveður á um að þróun og horfur séu greindar til lengri tíma.

*Huga þarf
að horfum og þróun
til lengri tíma*

4. Stefnumörkun um afkomu

Fjármálastefnan felur í sér umfjöllun um áform stjórnvalda og markmiðasetningu þeirra. Þar eru boðaðar breytingar frá fyrri fjármálastefnu, samspili þeirra breyta sem þarf að huga að er lýst og leitast er við að sýna fram á að stefnumörkunin byggji á grunngildunum. Lýsingin er þó um margt opin og styðst ekki við mikla greiningu.

*Mikilvægt er að
hugað sé að
varfærni í sambandi
við þjóðarsjóð*

Vikið er að uppbyggingu þjóðarsjóðs sem nefndur var varúðarsjóður í stefnu fyrri ríkisstjórnar. Í stjórnarsáttmála er boðað að þjóðarsjóðurinn verði fjármagnaður með arði af auðlindum landsins. Þar kemur fram að hlutverk hans verði að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum. Jafnframt verði hlutverk sjóðsins að efla nýsköpun og styðja við vöxt og þroska sprotafyrirtækja. Einnig verði hluti sjóðsins nýttur til átaks í uppbyggingu hjúkrunarrýma fyrir elstu kynslóðina. Slíkur sjóður gæti orðið mikilvægur við stjórn opinberra fjármála en frekari stefnumörkunar er þörf. Jafnframt er mikilvægt að hugsa hvernig slík ófyrirséð áföll eru skilgreind. Slíkur sjóður getur skapað freistnivanda og mikilvægt er að huga að grunngildi um varfærni í því samhengi.

*Álykta má að
lægri afkomumarkmið
en í síðustu stefnu
endurspegli breyttar
pólítískar áherslur*

Helstu tíðindi framlagðrar fjármálastefnu eru lægri afkomumarkmið en birtust í fyrri stefnu. Hér segja stjórnvöld að tveir þættir ráði för. Annars vegar endurspegli markmiðasetningin dvínandi hagvaxtarspár og að horfur séu tvísýnni en áður. Hins vegar endurspegli hún breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar. Þegar þær hagvaxtarspár sem stefnurnar tvær byggja á og sjá má í töflu 2, eru bornar saman sést að gert er ráð fyrir meiri hagvexti en áður í upphafi tímabilsins en að hann sé aðeins minni 2019 og 2020 og sá sami og áður í lok tímabilsins. Af þessu má álykta að pólítísk markmið fremur en dvínandi hagvaxtarspár vegi þyngra við lækkingu afkomumarkmiða. Hætt er þó við að ef efnahagsframvindan verður ekki í samræmi við spár sem fela í sér aðlögun að leitnivexti og mjúkri lendingu þurfi eitthvað að gefa eftir. Í fjármálastefnunni er ekki að finna umfjöllun um samspil þessara breyttu áherslna við spá um dvínandi hagvöxt.

Í umfjöllun um afkomu 2018-2022 er sagt að gangi hagspár eftir kunni að skapast svigrúm til að rekstur ríkissjóðs skili afkomu umfram tölulegt stefnumið. Það gefur til kynna að afkomumarkmið hafið verið sett fram af varfærni en engin greining liggur fyrir og því erfitt að meta hvort líklegt sé að svigrúmið verði til staðar.

Tekju- og skattastefna

Í upphafi umfjöllunar um tekju- og skattastefnu eru reifaðir ýmsir þættir stefnumörkunar varðandi skattaumhverfið. Þá er boðað að stjórnvöld séu til viðræðu um breytingar á tryggingagjaldi og grunnþrepi tekjuskatts. Það er vel að stjórnvöld boði hér aðgerðir í skattamálum og er til bóta fyrir gagnsæi og festu stefnunnar. Tryggingagjaldsumræðan á sér nokkurn aðdraganda enda hefur atvinnuleysi verið lítið um nokkurt skeið og atvinnulífið hefur því kallað eftir þessari breytingu. Hvað skattþrepið áhrærir eru stjórnvöld hér að lýsa því yfir að þau séu reiðubúin að taka á sig auknar byrðar til að liðka fyrir kjarasamningum. Gróflega má áætla að hvert prósentustig í grunnþrepi tekjuskatts svari til 10-15 milljarða í tekjum hins opinbera. Skattalækkun á tímum mikillar framleiðsluspennu getur vart talist framlag til stöðugleika í efnahagsmálum nema hún sé sett í samhengi við annað. Slíkt er ekki gert í stefnunni.

*Skattalækkun ein og sér
á tímum mikillar
framleiðsluspennu getur
vart talist framlag til
stöðugleika*

Í greinargerðinni kemur fram ótti um að yfirvofandi kjarasamningalota muni fela í sér launahækkunir umfram vöxt framleiðslugetu og með tilheyrandi verðbólgu og samdrætti í framleiðslu þegar fram líða stundir. Áðurnefndri skattalækkun er ætlað að stuðla að hóflegri kjarasamningum en ella. Lækkun skatta við þessar aðstæður leiðir til aukinnar verðbólgu og er þar að auki þensluhvetjandi þ.e. ef önnur tekjuöflun er ekki aukin eða dregið úr útgjöldum hins opinbera á sama tíma. Stefnan útlistar engar slíkar aðgerðir. Þess er þó getið að skattalækkunin megi ekki stefna efnahagsstöðugleika eða markmiðum stefnunnar í tvisýnu. Skoða þarf stefnumörkun í þessum eignum með varfærni að leiðarljósi. Einnig er boðað að samhliða þessum skattkerfisbreytingum verði ráðist í aðgerðir til að efla félagslegan stöðugleika. Enga útfærslu er að finna hvað þetta varðar.

*Erfitt er að rökstyðja
skattalega ívilnun
ferðaþjónustu umfram
aðrar greinar...*

Líkt og fram kemur í greinargerð með fjármálastefnunni er meginmarkmið efnahagsstefnunnar að viðhalda og treysta efnahagslegan stöðugleika og skapa forsendur til vaxtar og fjölbreytni í efnahagslegu tilliti. Í þessu samhengi er vert að velta fyrir sér stöðu ferðaþjónustunnar. Eins og kom fram í álitserð fjármálaráðs á síðustu fjármálaáætlun er erfitt að finna haldbær rök fyrir því hvi skattlagning ferðaþjónustu ætti að vera frábrugðin skattlagningu annarra atvinnugreina. Afleiðing hins mikla vaxtar greinarinnar á undanförunum árum hefur birst í hærri raungengi, versnandi samkeppnisstöðu annarra útflutningsgreina og ruðningsáhrifum. Þá er vert að benda á að sú skattalega ívilnun sem greinin hefur búið við er til þess fallin að beina takmörkuðum aðföngum, þ.m.t. mannauði, þjóðarbúsins inn í greinina. Ef slík bjögun væri ekki til staðar myndu þau aðföng leita í þær greinar þar sem væntur jaðarábati er hvað mestur og þannig hámarka þjóðhagslegan ábata og jafnframt gera aðrar greinar samkeppnishæfari. Sú stefnubreyting sem nú er boðuð og felst í því að viðhalda skattaívilnun greinarinnar er því ekki til þess fallin að auka vöxt og fjölbreytni í íslensku atvinnulífi. Um þetta er ekki fjallað í stefnunni þótt það komi skýrt fram í stjórnarsáttmálanum að breytt stefnumörkun sé nú sett fram varðandi ferðaþjónustuna. Vert er að huga að þessu í ljósi grunngildis um varfærni.

*... og slíkt ekki til þess
fallið að auka fjölbreytni
í atvinnulífinu*

Ólík skattlagning atvinnugreina tengist jafnframt stefnu í menntamálum. Það skýtur skökku við að styðja sérstaklega við ákveðna atvinnuvegi þar sem lítil þörf er fyrir sérmenntað vinnuafli og kallar á að flutt sé inn ófagglært vinnuafli. Samræma þarf stefnumörkun í menntamálum og atvinnumálum í ljósi grunngildis um varfærni.

Hér að framan hefur verið fjallað um að sjálfvirkir sveiflujafnarar séu vel til þess fallnir að dempa sveiflur í hagkerfinu. Sjálfvirkir sveiflujafnarar eru ekki vel til þess fallnir að bregðast við vandamálum er lúta að einstökum atvinnugreinum. Aðrar aðgerðir þurfa að koma til svo hægt sé að taka á þeim vanda sem vöxtur ferðaþjónustunnar hefur haft í för með sér og draga þannig úr sveiflum og jafna samkeppnisstöðu atvinnugreina landsins. Í stjórnarsáttmálanum er boðað að sérstök gjöld verði lögð á ferðaþjónustu og þau komi í stað hækkunar virðisaukaskatts á hana. Að þessu er ekki vikið í fjármála-stefnunni og heldur enga greiningu að finna á fyrirhuguðum áhrifum á ferðaþjónustuna og opinber fjármál. Hér er þetta nefnt þar sem ætla má að slíkar fyrirætlanir hafi þjóðhagsleg áhrif.

Í stefnunni er boðað að á tímabilinu 2019-2022 vaxi tekjur hins opinbera að miklu leyti í takti við nafnvöxt VLF og verði að jafnaði svipað hlutfall af VLF og á árinu 2018. Á sama tíma er gert ráð fyrir talsverðum hagvexti. Svipað markmið er sett fram varðandi útgjöldin. Fjármálaráð bendir á að í þessu felst að dregið er úr áhrifum hinnar sjálfvirkur sveiflujöfnunar.

Útgjaldastefna

Í umfjöllun um útgjaldastefnu er vikið að því að vöxtur útgjalda hefur verið mikill að undanfögnu og ástæður þess raktar. Réttilega er bent á að útgjaldaaukning er í sjálfu sér ekki markmið heldur hvað er gert og hvað ekki.

Vöxtur útgjalda er og verður verulegur

Í síðustu fjármálaáætlun segir að raunvöxtur rammasettra útgjalda milli fjárlaga 2016 og 2017 hafi verið 8,5% en slík aukning á sér ekki hliðstæðu á síðustu áratugum. Í frumvarpi til fjárlaga 2018 er áframhald á þessari miklu útgjaldaaukningu boðað þar sem raunvöxtur er um 8% frá fyrra ári.

Sú ábyrgð að móta stefnu er fetar einstigi milli þess að mæta kröfum samfélagsins og uppfylla þau skilyrði sem lög um opinber fjármál setja hvílir á herðum stjórnvalda. Aukning útgjalda sem jafnframt felur í sér að aðhaldsstigi sé viðhaldið við þensluðstæður kallar á frekari tekjuöflun eða niðurskurð annarra útgjalda eða blöndu beggja. Það að stjórnvöld geri hvorugt felur í raun í sér að þau velti ábyrgðinni yfir á stjórn peningamála og er líklegt að slíkt muni tefja núverandi vaxtalækkunarferli að öðru óbreyttu.

Í framlagðri fjármálastefnu kemur fram að forgangsroðun verkefna þurfi að byggja á skýrum og vel skilgreindum forsendum. Til að slík forgangsroðun takist vel verður hún m.a. að byggjast á mati á áhrifum ólíkra verkefna á framleiðni og eftirspurn.

Að stofna til varanlegra útgjalda kallar á varanlega tekjuöflun

Þegar stofnað er til varanlegra útgjalda verður að tryggja öflun tekna á móti svo stuðlað sé að sjálfbærni. Um leið þarf að hafa í huga að flest útgjöld hins opinbera eru summa af margfeldi magns og verðs fjölda þátta. Markmið stjórnvalda er ávallt að hámarka það magn sem fæst fyrir útgjöldin, þ.e. auka magn án þess að það hafi áhrif til verðhækkana. Það vill oft brenna við að launaskrið fari af stað í kjölfar útgjaldaaukningar. Heilbrigðismál eru einn þeirra málaflokka þar sem huga þarf að þessu. Það er ekki nóg að velja magn eða útgjaldaupphæð með forgangsroðun, það þarf líka að koma í veg fyrir hækkun verðsins til að tryggja stöðugleika.

Nauðsyn á innviðafjárfestingu vegna niðurskurðar í kjölfar efnahagshrunsins birtist nú í breyttri markmiðasetningu stjórnvalda. Sé slík fjárfesting látin sitja á hakanum er hætt við að það komi á endanum niður á framleiðni og þar með líf skjörum auk sjálfbærni innviða. Um leið krefst hin breytta markmiðasetning þess að hugað sé að stöðugleika. Til skamms tíma hafa öll útgjöld áhrif á eftirspurn en áhrifin eru ólík og arðsöm fjárfesting sem byggir á hagkvæmri forgangsroðun mun til meðallangs tíma auka framleiðni sem aftur dregur úr framleiðsluspennu og styður þannig við stöðugleika að öðru óbreyttu. Forgangsroðun verkefna þarf því að endurspegla arðsemi þeirra.

Áhrif innviðafjárfestinga á framleiðni velta á eðli þeirra

Mikilvægt er að hafa í huga að framleiðni í efnahagslífinu ræður miklu um það hver framleiðsluspennan í hagkerfinu er. Aukin framleiðni dregur úr framleiðsluspennu og þar af leiðandi einnig úr þörfinni á aðhaldi. Framlögð fjármálastefna felur í sér markmið um innviðafjárfestingu sem getur, að öðru óbreyttu, haft áhrif til bættrar framleiðni til lengri tíma litið. Áhrif ólíkra innviðafjárfestinga á framleiðni eru ekki þau sömu. Fjármálaráð kallar eftir greiningu á framleiðniáhrifum þeirra verkefna sem fyrirhuguð eru, ekki síst í ljósi gagnsæis.

Fjármálaráð benti í álitsgerð sinni um síðustu fjármálaáætlun á að til þess að mæta þörfum samfélagsins á skilvirkan hátt skuli m.a. styðjast við kostnaðar- og ábatagreiningu þegar kemur að fjárfestingarákvörðunum hins opinbera og fjármögnun þeirra. Erlendis er sú aðferð notuð kerfisbundið t.d. við ákvarðanir

um fjárfestingu í innviðum og við flestar meiriháttar ákvarðanir í opinberum rekstri.² Ábending fjármálaráðs í álitsgerð um síðustu fjármálaáætlun að lítið færi fyrir umfjöllun um slíka greiningu þeirra verkefna sem bíða á jafn vel við nú og þá. Aðsemismat væri til þess fallið að auka gagnsæi við ákvarðanatöku, styðja við sjálfbærni og auka framleiðni og framleiðslugetu efnahagslífsins til lengri tíma lítið. Þetta á jafnvel enn frekar við nú en áður með hinni breyttu markmiðasetningu stjórnvalda sem birtist í framlagðri fjármálastefnu.

Í lok umfjöllunar um útgjaldastefnu hins opinbera verður að minnast á umfangshugtakið eins og það birtist í 4.gr. laga um opinber fjármál. Lögin kveða á um að sett sé markmið um umfang. Umfangið í síðustu stefnu birtist í markmiði um hámark útgjalda sem hlutfall af VLF. Nú er kveðið á um 0,6% aukningu á árinu 2018 og að útgjöld skuli stuðla að efnahagslegum stöðugleika eftir það. Seinni hluti hins þriðja tölusetta stefnumiðs felst í raun í grunngildi laganna um stöðugleika og er þannig óþarfur. Fyrri hlutinn setur ekki stefnu um árin eftir 2018. Fjármálaráð hefur áður bent á að ítarleiki í markmiðasetningu geti reynst fjötur um fót. Stefnumið um þróun útgjalda annars vegar og afkomumarkmið hins vegar fela óbeint í sér markmið um þróun tekna vegna skilyrða laganna. Að sama skapi fela afkomu- og tekjumarkmið óbeint í sér ákvæði um þróun útgjalda. Stjórnvöld verða því að velja annan hvorn þessara kosta vilji þau ekki tilgreina skýr stefnumið um tekjur og gjöld.

Afkomutengd fjármálaregla

Fjármálaráði ber að meta hvort fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálareglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 1. tölulið greinarinnar er afkomureglan. Samkvæmt henni skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfyllir afkomureglu laga um opinber fjármál. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að afkomureglan verði uppfyllt.

² Sjá t.d. skýrslur Hagfræðistofnunar: *Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum I* (2005), *Forgangsröðun fjárfestinga í innviðum II* (2007).

5. Fjármál sveitarfélaga

Það er eitt meginsteff í lögum um opinber fjármál að þau taka jafnt til ríkis sem sveitarfélaga. Þótt í lögnum sé ekki gert ráð fyrir beinni aðkomu sveitarfélaga að undirbúningi og framsetningu fjármálastefnu er skýrt tekið fram að fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við áætlanagerð sveitarfélaga og fjármálaáætlunin skal byggja á fjármálastefnu. Samkvæmt þessu má draga þá ályktun að hendur sveitarfélaga séu bundnar af markmiðum sem þau áttu ekki þátt í að setja sjálf.

Samráð ríkis og sveitarfélaga

Samkvæmt upplýsingum fjármálaráðs hefur samvinna ríkis og sveitarfélaga aukist við gerð fjármálastefnu frá því sem áður var og hefur verið sérstakri samráðsnefnd um opinber fjármál verið komið á fót. Ætla má að þannig sé komin meiri festa í samráðið sem leiðir til þess að verkferlið verði bæði nánara og hnitmiðaðra. Það er ef hinu góða.

*Samvinna ríkis og
sveitarfélaga er orðin
formlegri*

Þá hefur einnig verið á það bent í fyrri álitum fjármálaráðs að sveitarfélög eru í rekstri sínum bundin af þeim fjármálaeðglum sem lög um sveitarfélög setja þeim, þ.e. afkomureglu og skuldareglu. Samkvæmt afkomureglunni mega samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta á hverju þriggja ára tímabili ekki vera hærri en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Þá segir skuldareglan að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta skuli ekki vera hærri en 150% af reglulegum tekjum. Þessar reglur miða við upplýsingar um fjárhag sveitarfélaga eins og þær birtast í reikningum þeirra en ekki samkvæmt hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Nú er verið að vinna skipulega að því að birta fjármálaáætlanir sveitarfélaga samkvæmt hagskýrslustaðli. Slíkt tekur óhjákvæmilega tíma en mun að lokum skila sér í betri stjórn opinberra fjármála, bæði í fjármálastefnu og í þeim fjármálaáætlunum sem fylgja.

Mikilvægt er að hafa í huga að fjármálaeðglur sveitarfélaga eru varúðarreglur fyrir einstök sveitarfélög sem ætlað er að koma í veg fyrir að þau lendi í óyfistíganlegum fjárhagslegum vandræðum. Lög um sveitarfélög ríma illa við lög um opinber fjármál. Þau hafa ekki hagstjórnarleg markmið og eru ekki grunngildamiðuð. Samanburður á markmiðum um afkomu sveitarfélaga fyrir árið 2017 í fyrri fjármálastefnu og síðustu fjármálaáætlun leiðir í ljós að afkomumarkmið í stefnunni héldu ekki. Þetta gefur tilefni til að huga að því hvort og hvernig megi tengja lög um sveitarfélög og lög um opinber fjármál þannig að samspil þeirra sé tryggt.

Afkoma og óvissa

Viðsnúningur hefur orðið í fjármálum margra sveitarfélaga á síðustu árum, ekki síst eftir að ofangreindar fjármálaeðglur voru settar í lög um sveitarfélög. Árið 2017 er búist við að heildarafkoma sveitarfélaganna verði í járnnum og gangi hagspá eftir er búist við að tekjur þeirra muni aukast enn frekar. Í framlagðri fjármálastefnu er sett fram það markmið að heildarafkoma sveitarfélaganna verði jákvæð um 0,2% af VLF út tímabil stefnunnar. Það er í samræmi við tillögu samráðsnefndar um opinber fjármál. Engu að síður er ljóst að frekari vinna þarf að eiga sér stað til að treysta grunn stefnumörkunarinnar. Í því sambandi má líta sérstaklega til þeirrar óvissu sem ríkir, ekki síst um framvindu kjarasamninga á næstu árum. Launakostnaður vegur þungt í útgjöldum sveitarfélaga og þótt tekjur sveitarfélaga aukist við hækkandi tekjur í þjóðfélaginu geta aukin launaútgjöld vegna taxtahækkana að einhverju leyti breytt forsendum varðandi hvað raunhæft getur talist varðandi afkomu í rekstri sveitarfélaga á næstu árum.

*Fjármálaeðglur
sveitarfélaga
eru varúðarreglur
en hafa ekki
hagstjórnarleg markmið*

*Sveitarfélög standa undir
hluta fjárfestinga í
innviðum*

Í framlagðri fjármálastefnu er bent á að stjórnvöld hyggjast ráðast í viðhald og fjárfestingar í innviðum. Í þessu sambandi er rétt að minna á að sveitarfélögin standa einnig undir hluta fjárfestinga í innviðum, s.s. í gatna- og veitukerfi. Við mat á uppsafnaðri fjárfestingaþörf þarf því jafnt að líta til sveitarfélaganna sem ríkisins. Hér er mikilvægt að skilja á milli viðhalds og fjárfestinga innviða sem bæta framleiðni í hagkerfinu og annarra framkvæmda, sem að öðru óbreyttu mættu bíða til að koma í veg fyrir frekari þenslu. Forgangsroðun hvað varðar fjárfestingar í innviðum ætti að skoðast heildrænt, þ.e. bæði hjá ríki og sveitarfélögum og ráðast af umfangi og eðli ólíkra framkvæmda, frekar en eftir því á hvoru stjórnvaldsstiginu fjárfestingarnar liggja.

**Tafla 3: Samanburður á fjármálastefnu 2018-2022
og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)**

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Heildaraðkoma A-hluta sveitarfélaga	0,2 (0,1)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)
Skuldir A-hluta sveitarfélaga	6,3 (5,8)	6,0 (5,5)	5,5 (5,2)	5,3 (5,0)	5,0 (5,0)

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

*Uppgjör
lífeyrisskuldbindinga
hliðrar áætlunum
um skuldaþróun*

Þegar síðasta fjármálaáætlun var unnin lá fyrir að þær aðgerðir sem farið var í varðandi uppgjör lífeyrissjóðsskuldbindinga ríkis og sveitarfélaga í lok árs 2016, myndi leiða til skuldaaukningar hjá sveitarfélögum. Líklegt þótti þá að um 70 ma.kr. skuldbindingu væri að ræða sem þyrfti að greiða eða skuldfæra. Óljóst var nákvæmlega hver fjárhæðin yrði. Í framlagðri fjármálastefnu er gert ráð fyrir að um 45 ma.kr. verði skuldfærðir og það sem á vantar verði greitt. Þessi skuldfærsla er helsta ástæða þess að opinberar skuldir aukast og að skuldahlutfalli því sem fjármálaregla kveður á um, næst ári síðar en miðað var að í fyrri stefnu.

6. Skulda- og eignamarkmið

Í framlagðri fjármálastefnu er að finna tölusett stefnumið um skuldamarkmið hins opinbera og hvenær því skuli náð. Sú breyting hefur orðið frá fyrri stefnu að markmiði um 30% skuldahlutfall verður náð ári síðar. Í fyrri fjármálastefnu var auk þess tölusett stefnumið um að öllu óreglulegu og einstreymis fjárstreymi í ríkissjóð yrði varið til lækkunar skulda og lífeyrisskuldbindinga. Þetta stefnumið er ekki að finna í framlagðri stefnu. Í greinargerðinni segir þó að mikilvægt sé að óreglulegum tekjum á borð við arðgreiðslur og söluhagnað af eignum ásamt afkomubata vegna lækkunar skulda verði varið til niðurgreiðslu skulda. Hér virðist því ekki mikil breyting frá fyrri stefnu. Vissulega felur það þó í sér áherslumun að ekki er um að ræða eitt af tölusettum stefnumiðum stefnunnar eins og fyrr var heldur markmiðið einungis almennt orðað í greinargerð. Brottfall tölusetts stefnumiðs fyrri fjármálastefnu felur því í sér veikari skuldbindingu en áður. Þessu til viðbótar er ekki lengur að finna í fyrsta tölusetta stefnumiði að jákvæðri afkomu verði varið til niðurgreiðslu skulda líkt og var að finna í síðustu fjármálastefnu. Jákvæð afkoma minnkar hreina skuldastöðu og hægt er að auka við peningalega eign eða greiða niður skuldir með henni. Þá er jafn óljóst og áður hvaðan fjárstreymið til niðurgreiðslu skuldanna á að koma og samsetning þess. Einnig er rétt að minna á að mælt er fyrir um ráðstöfun stöðugleikaframlaga slitabúanna í sérstökum lögum.

*Brottfall tölusetts
stefnumiðs um ráðstöfun
einskiptis fjárstreymis
felur í sér veikari
skuldbindingu*

Skuldir hins opinbera

Í framlagðri fjármálastefnu er birt tafla með tölulegum markmiðum um þróun hlutfalls skulda hins opinbera af VLF. Gert er ráð fyrir að skuldahlutfall A-hluta lækki úr 38% í árslok 2017 í 25% árið 2022 og verði komnar undir hámarksviðmið fjármálaeagllunnar árið 2020. Þar af ættu skuldir A-hluta ríkissjóðs að lækka um 11 prósentustig en skuldir sveitarfélaganna um 2 prósentustig. Hér er um að ræða heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum í samræmi við skilgreiningu laganna. Þegar litið er til hins opinbera í heild er áætlað að skuldahlutfallið lækki úr tæplega 60% af VLF í árslok 2017 í 45% í árslok 2022. Það svarar til þess að skuldahlutfall opinberra aðila í heild lækki um fjórðung.

Tafla 4: Samanburður á fjármálastefnu 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Skuldir*	33,8 (34)	31,0 (30)	28,5 (28)	27,3 (27)	25,0 (26)
þar af ríkissjóður, A-hluta	27,5 (28)	25,0 (24)	23,0 (23)	22,0 (22)	20,0 (21)
þar af sveitarfélög, A-hluta	6,3 (5,8)	6,0 (5,5)	5,5 (5,2)	5,3 (5,0)	5,0 (5,0)
Opinberir aðilar í heild					
Skuldir*	59,8 (55)	55,0 (50)	50,5 (47)	48,3 (45)	45,0 (43)
þar af hið opinbera, A-hluta	33,8 (34)	31,0 (30)	28,5 (28)	27,3 (27)	25,0 (26)
þar af fyrirt. hins opinbera	26,0 (21)	24,0 (20)	22,0 (19)	21,0 (18)	20,0 (17)

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Stefnumiði um skuldir hins opinbera verður ekki náð með jákvæðri afkomu eingöngu. Jafnframt er áætlað að skuldahlutfallið muni lækka með auknum vexti landsframleiðslunnar og með því að söluandvirði eigna verði varið til

*Stefnumiði um skuldir
verður ekki náð
með jákvæðri afkomu
eingöngu*

uppgreiðslu skulda. Hægt er að sundurliða gróflega þessa lækkun skuldahlutfallsins í A-hluta miðað við framlag þeirra þriggja þátta sem ætlað er að muni ráða þessari þróun. Skuldahlutfallið þ.e. hlutfall skulda af VLF er samkvæmt stefnumiði ætlað að lækka um þriðjung á tímabilinu, þ.e. fer úr 38% í 25%. Áætlaður vöxtur VLF á tímabili stefnunnar er 14% sem felur í sér áætlun um hvernig nefnarinn, þ.e. VLF, þróast. Samkvæmt þessu mun teljarinn, þ.e. skuldir, einnig lækka um tæp 25% sem er samanlagt framlag afkomu og óreglulegra tekna. Þar sem þessir þættir eru talsverðri óvissu háðir á það sama við um þróun skuldalækkunar.

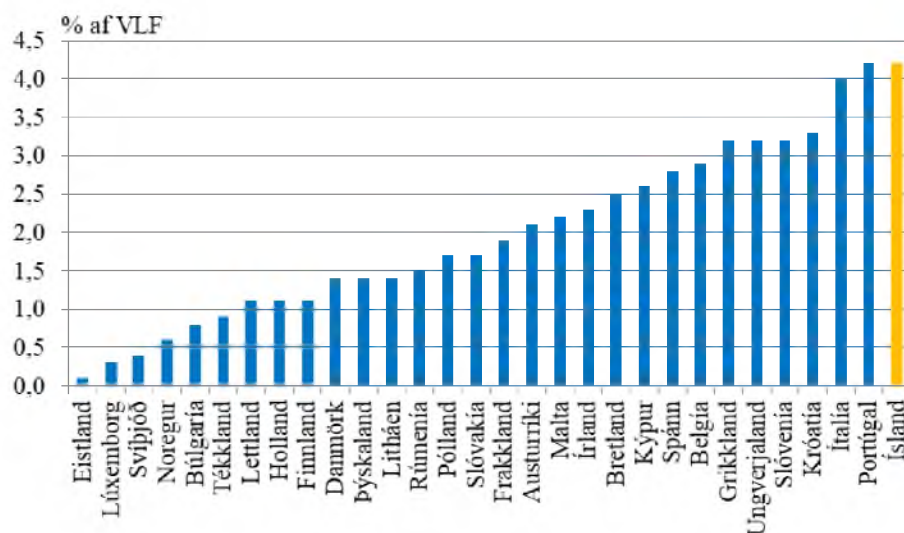
*Stór liður í
fyrirhugaðri
skuldalækkun
er ekki skilgreindur
nægilega ítarlega*

Í greinargerð fjármálastefnunnar kemur fram að 140 ma.kr. fjárinnsreymi í ríkissjóð af óreglulegum tekjum sé forsenda markmiða um skuldalækkun. Það er slæmt að svo stór liður sé jafn óskilgreindur í greinargerð stefnunnar og raun ber vitni. Í þessu sambandi ber að nefna að Bankasýslan hefur sent frá sér minnisblað um arðgreiðslugetu banka sem hún fer með eignarhlut í og áréttar að mikilvægt sé að setja ákveðna fyrirvara, sem gætu haft áhrif til lækkunar á útgreiðslum eigin fjár.³ Fjármálaráð kallar eftir sundurgreiningu á því hvaðan óreglulegar tekjur, arðgreiðslur og/eða eignasala sem gert er ráð fyrir komi, þannig að leggja megi mat á skuldalækkunaráform stjórnvalda og rýna þau m.t.t. grunngilda.

Fjármálaráð greindi frá því í álitsgerð sinni um síðustu fjármálastefnu að það gerði ráð fyrir að í fjármálaáætlun yrði greint frá hvernig og hvenær afrakstri af sölu eigna og óreglulegum arðgreiðslum verði ráðstafað til greiðslu skulda. Sú varð ekki raunin en fjármálaráð bindur vonir við að úr þessu verði bætt í komandi fjármálaáætlun.

Mynd 3: Vaxtakostnaður hins opinbera í Evrópusambandsríkjunum og Íslandi 2016

*Í alþjóðlegum
samanburði er
vaxtakostnaður hár...*



Heimild: Eurostat.

Áberandi er hve íþyngjandi vaxtakostnaður hins opinbera á Íslandi er í samanburði við önnur lönd eins og sjá má á mynd 3. Þó skuldir hins opinbera hér á landi séu vel undir meðaltali í alþjóðlegum samanburði þá er vaxtakostnaður hár sem skýrist af óhagstæðari lánakjörum en öðrum bjóðast.

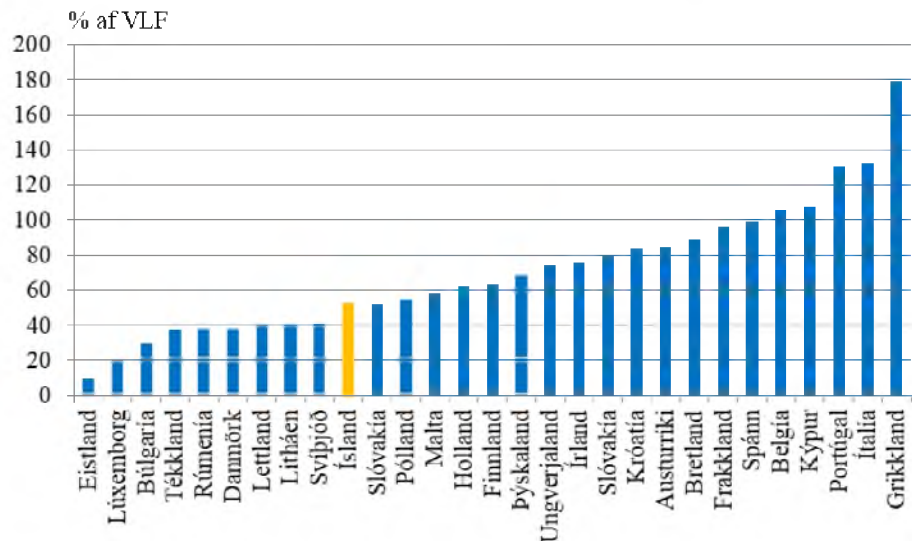
³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1138bd53-b97c-11e7-9420-005056bc530c>

Vaxtakostnaður sem hlutfall af tekjum hins opinbera er t.d. um fjórfalt hærri á Íslandi en í Finnlandi á meðan skuldahlutfallið er fimmtungi hærri í Finnlandi, eins og sést á myndum 3 og 4. Ef niðurgreiðsla skulda heldur áfram eins og stefnumið gera ráð fyrir mun láns hæfi íslenska ríkisins batna og leiða til bættra vaxtakjara fyrir hið opinbera að öðru óbreyttu. Niðurgreiðsla skulda leiðir því ekki einungis til þess að heildarkostnaðurinn minnkar, kjörin batna líka. Bætt kjör leiða til þess að ekki er einvörðungu hægt að draga úr vaxtabyrði með frekari niðurgreiðslu lána heldur einnig með endurfjármögnun skulda á sama tíma og gætt er að hæfilegri blöndu innlendrar og erlendrar fjármögnunar.

Í greinargerð með framlagðri fjármálastefnu er afkomubati sem leiðir af lækkun skulda flokkaður sem óreglulegar tekjur þó um varanlega lækkun útgjalda sé að ræða. Ráðstöfun hans til varanlegra útgjalda kemur ekki niður á sjálfbærni. Þó ber að benda á að ef bættum fjármagnsjöfnuði er beint í frumjöfnuð dregur það úr aðhaldsstiginu. Sé bættum fjármagnsjöfnuði ráðstafað til fjárfestingar veldur hann þenslu til skamms tíma en áhrifin til meðallangs tíma velta á þeim fjárfestingum sem honum verður varið til. Samkvæmt þessu mun lækkun vaxtakostnaðar sem varið er til verkefna sem stuðla að framleiðniaukningu til meðallangs tíma draga úr framleiðsluspennu og styðja þar með við stöðugleika. Bættur fjármagnsjöfnuður sem beint er í frumjöfnuðinn eykur ekki sjálfkrafa framleiðslugetu efnahagslífsins og veldur þenslu til meðallangs tíma aukist framleiðslugetan ekki.

Mynd 4: Heildarskuldir hins opinbera í Evrópusambandsríkjum og á Íslandi 2016

... en skuldahlutfallið lágt



Heimild: Eurostat.

Sjálfbærni skulda er ekki áhyggjuefni um þessar mundir

Umfjöllun um skuldir hins opinbera vekja óhjákvæmilega upp spurningar um sjálfbærni. Í greinargerð stefnunnar er því haldið fram að fjármálastefna teljist sjálfbær ef tekjur standa undir útgjöldum og þannig þurfi ekki að koma til skuldsetningar til lengri tíma litið. Í því felst að langtímaskuldbindingar aukast ekki. Sjálfbærni skulda er ekki áhyggjuefni um þessar mundir þar sem skuldir hins opinbera sem hlutfall af VLF fer nú lækkandi. Fyrirferð umfjöllunar um grunnildið sjálfbærni í tengslum við skuldir hins opinbera er því ekki jafn mikil og ella. Í þessu samhengi ber þó að nefna að lakari vaxtakjör hér en annars staðar og fyrirferð vaxtagjalda í útgjöldum hins opinbera felur í sér byrðar.

*Skuldsetning er
skynsamleg ef
arðsemi fjárfestingar
er nægileg*

Grunngildið sjálfbærni er opið fremur en afmarkað í lögnum um opinber fjármál. Í lögnum segir að hugtakið feli í sér að hið opinbera geti ávallt staðið undir vaxtabyrði skuldbindinga sinna og að ekki séu lagðar ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Ósanngjarnar byrðar er gildishlaðið hugtak og kallar á frekari skoðun í framtíðinni. Þá segir í greinargerðinni um grunngildið að það feli í sér að hver kynslóð lifi ekki á kostnað annarra kynslóða.

Þá er mikilvægt að huga að sampili skulda- og eignahliðar efnahagsreiknings hins opinbera í heild. Áhersla á skuldalækkun má ekki valda rýrnun gæða eigna. Samkvæmt fjármálastefnunni verður ráðist í innviðauppbýggingu og viðhald eigna. Í henni er þó ekki skýrt hvernig þeirri innviðauppbýggingu verður háttað og því ekki hægt að meta hvort þær fjárfestingar séu fullnægjandi til að koma í veg fyrir rýrnun eigna. Grunngildið um sjálfbærni kallar á að slík greining sé framkvæmd.

Um þessar mundir snýst stefnumörkunin um niðurgreiðslu skulda. Það þjónar grunngildunum og fjármálaþregunum vel. Spurningunni um hvað telst ákjósanleg skuldsetning hefur þó ekki verið svarað. Horfa verður til skuldsetningar í ljósi þeirra verkefna sem skuldirnar eru notaðar til að fjármagna. Skuldsetning telst þannig skynsamleg ef arðsemi hennar stendur undir fyrirhuguðu verkefni þ.e. er meiri en kostnaður vegna fjármögnunar og eykur þar með verðmæti í samfélaginu. Í þessu samhengi er vísað til fyrri umfjöllunar um arðsemismat verkefna.

Langtímaskuldbindingar

Í fyrri álitum sínum hefur fjármálaráð fjallað um þörf á stefnu varðandi lífeyrisskuldbindingar og að óvissa ríki um það hvernig beri að túlka muninn á skuldum og langtímaskuldbindingum. Fjármálaráð telur að í langtímaskuldbindingum felist skuldbindingar sem eru umfram þær sem skilgreining skulda í lögnum kveða á um, t.d. lífeyrisskuldbindingar. Því felist í ákvæðinu krafa um að sett sé fram stefna um þróun slíkra langtímaskuldbindinga.

Ánægjulegt er að sjá að staða á A og B deildum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins hefur batnað verulega. Þá er uppgjör vegna skuldbindinga lífeyrissjóðsins Brúar einnig gagnlegt skref í þá átt að skýra stöðu langtímaskuldbindinga með tilliti til skuldastöðu hins opinbera.

Eignir hins opinbera

Í fjármálastefnunni eru ekki birtar upplýsingar eða sett fram töluleg markmið varðandi þróun eigna ríkis og sveitarfélaga eins og mælt er fyrir um í lögnum. Í bráðabirgðaákvæðum laganna segir að reikningsárið 2017 verði fyrsta árið þar sem ríkisreikningur verður birtur samkvæmt IPSAS reikningsskilastaðli.⁴ Það felur í sér að stofnefnahagsreikningar skulu færðir frá ársbyrjun 2017. Fjármálaráðherra hefur lagt fram tillögu til þingsályktunar um gerð stofnefnahagsreikninga fyrir ríkissjóð í heild og einstaka ríkisaðila í A-hluta. Samkvæmt þingsályktunartillögunni mun það taka 3 ár að innleiða að fullu nýjan reikningsskilastaðal. Ríkisreikningur ársins 2019 verður fyrsti reikningurinn sem verður að fullu samkvæmt breyttum reikningsskilastaðli. Á innleiðingartímanum verði gerð grein fyrir breytingum hvers árs í sérstakri umfjöllun í ríkisreikningi fyrir hvert ár á innleiðingartímanum.

⁴ IPSAS stendur fyrir International Public Sector Accounting Standard sem byggist á svokölluðum IFRS (International Financial Reporting Standard) reikningsskilastaðli.

Fyrst þegar stofnefnahagsreikningur samkvæmt nýjum reikningsskilastaðli liggur fyrir munu vera til upplýsingar um eignir ríkisins og þar með unnt að uppfylla skilyrði laganna um framsetningu markmiða varðandi þróun eigna. Það mun gefa færi á að rýna ástand eigna hins opinbera með sjálfbærni í huga. Fjárfestingar skiptast almennt í tvennt, nýfjárfestingu og viðhald. Til að unnt verði að staðfesta að umfang og þróun eigna hins opinbera uppfylli skilyrði grunngildis um sjálfbærni þarf að sýna fram á að viðhaldi sé sinnt þannig að gæði eignanna rýni ekki. Enn fremur þarf nýfjárfesting að haldast í hendur við vöxt og þróun efnahagslífsins. Það verður verkefni stjórnvalda að gera grein fyrir áformum sínum varðandi umfang og þróun eigna í komandi fjármálastefnum og -áætlunum með ítarlegri hætti en gert hefur verið hingað til.

Fyrirtæki í opinberri eigu

Upplýsingaöflun hefur batnað og unnið er að fjárhagslíkani

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálastefna ekki einungis innihalda markmið um A-hluta hins opinbera heldur einnig stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild til eigi skemmri tíma en fimm ára. Þá skal gerð grein fyrir áhrifum markmiðanna í hagstjórnarlegu tilliti. Frá því lög um opinber fjármál tóku gildi hefur verið unnið að uppbyggingu þeirra innviða sem nauðsynlegir eru til að framfylgja lögnum. Þegar kemur að uppfyllingu laganna varðandi fyrirtæki í eigu hins opinbera hefur upplýsingaöflun batnað og unnið er að fjárhagslíkani til að meta afkomu og áætlanir sveitarfélaga og fyrirtækja í opinberri eigu.

Töluleg markmið um afkomu og skuldir fyrirtækja í opinberri eigu eru sett fram í töflu en greiningu á efnahagslegum áhrifum af starfsemi þeirra er ekki að finna í stefnunni. Þá kemur ekkert fram um umfang eða þróun eigna fyrirtækjanna.

Tafla 5: Samanburður á fjármálastefnu 2018-2022 og fjármálastefnu 2017-2022 (í svigum)

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Heildarafkoma fyrirt. hins opinbera	1,5 (0,0)	1,8 (0,5)	1,9 (1,0)	2,0 (1,0)	2,0 (1,0)
Skuldir fyrirtækja hins opinbera	26,0 (21)	24,0 (20)	22,0 (19)	21,0 (18)	20,0 (17)

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Varasamt er að varpa sveiflujöfnunarhlutverki yfir á opinber fyrirtæki

Í fjármálastefnunni er fjallað um að umtalsverður afgangur verði á afkomu hins opinbera í heild eða um 3% af VLF öll árin og að þessi afgangur sé til þess fallinn að hægja á fremur en ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt. Af þessu má draga þá ályktun að rekstur fyrirtækja í eigu opinberra aðila gegni sambærilegu sveiflujöfnunarhlutverki og A-hluti hins opinbera. Það er ekki rétt. Afkomu þeirra opinberu fyrirtækja, sem starfa á viðskiptalegum forsendum fremur en hagstjórnarlegum, á almennt ekki að jafna við sveifluleiðréttingarhlutverk hins opinbera í A-hluta. Stjórnvöld geta alla jafna ekki varpað ábyrgð á hagstjórnarlegu hlutverki A-hluta yfir á fyrirtæki í opinberri eigu.

Í síðustu fjármálastefnu var komið inn á nauðsyn á samhæfðri og heildstæðri stefnu í fjármálum hins opinbera og opinberra aðila sem leitast við að tryggja að umsvif fyrirtækja í opinberri eigu vinni með en ekki gegn settum hagstjórnarmarkmiðum. Eðli og tilgangur fyrirtækja í eigu hins opinbera er margbreytilegur og huga þarf að því. Mikilvægt er að stefnumörkun opinberra fyrirtækja verði útfærð þannig að ábyrgðinni á sveiflujöfnun í opinberum fjármálum verði ekki varpað yfir á fyrirtækin þannig að það dragi úr getu þeirra til sjálfbærs og hagkvæms rekstrar. Gæta þarf að varfærni í arðgreiðslustefnu og

huga að festu í rekstrarumhverfi þeirra. Með öðrum orðum þarf að tryggja að skammtímasjónarmið stjórnvalda geti ekki skaðað langtímahagsmuni. Fjármálaráð telur mikilvægt í þessu tilliti að fyrir liggi hvernig stefnumörkuninni sem varðar fyrirtæki í opinberri eigu er háttað, ekki síst í ljósi grunngilda um sjálfbærni, varfærni og gagnsæi. Eðlilegt er að tekið sé á þessum atriðum í eigendastefnum með skýrum hætti.

Skuldaregla og skuldalækkunarregla

Fjármálaráði ber að meta, samkvæmt lögum um opinber fjármál, hvort fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálaeglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna.

Í 2. tölulið 7. gr. er skuldareglan. Samkvæmt henni skulu heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, vera lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Fjármálaráð bendir á að skuldahlutfall A-hluta hins opinbera verður yfir settu marki á fyrri hluta gildistíma fjármálastefnunnar og fer undir 30% viðmiðið á árinu 2020 samkvæmt stefnunni. Fjármálastefnan mun því uppfylla skuldaregluna frá árinu 2020.

Í 3. tölulið 7. gr. er skuldalækkunarreglan. Séu kuldir meiri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári. Fjármálaráð staðfestir að árleg skuldalækkun á fyrri hluta gildistíma fjármálastefnunnar, þegar skuldahlutfallið er yfir 30% viðmiði skuldareglunnar, er það mikil að fjármálastefnan uppfyllir skuldalækkunarregluna.

Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.

Helstu ábendingar

Álitsgerð fjármálaráðs á framlagðri fjármálastefnu tekur á ýmsum þáttum. Hér er ekki að finna niðurstöður heldur einungis stiklað á stóru um helstu ábendingar ráðsins. Fleiri ábendingar er að finna í einstökum köflum hér að framan.

Stjórnvöldum ber að meta áhrif stefnumörkunar á efnahagslífið. Í ljósi gagnsæis og annarra grunnilda telur fjármálaráð mikilvægt að þau pólitísku stefnumið ríkisstjórnar sem hafa þjóðhagsleg áhrif birtist með skýrum hætti í fjármálastefnu.

Huga þarf að samspili spágerðar og ferlis stefnumörkunar. Ef vel ætti að vera þyrfti að uppfæra efnahagsspár með tilliti til fyrirhugaðrar stefnumörkunar.

Núverandi fyrirkomulag stefnumótunar getur sett stjórnvöld í spennitreyju eigin stefnu, sérstaklega þegar lengra liður á tímabil hennar. Af þeim sökum telur fjármálaráð að huga mætti að breytingum á framsetningu stefnumiða frá því sem nú er um leið og haldið er í ramma, skilyrði og anda laga um opinber fjármál.

Það er áhyggjuefni að einsleitni gætir hvað varðar þjóðhagslíkön þau sem notast er við hér á landi. Þetta leiðir til þess að spár eru svipuðum eiginleikum gæddar sem aftur leiðir til einsleitar umræðu og eykur hættu á að allir geri sömu mistök við spágerðina. Þau líkön sem notast er við eru ekki hönnuð með stjórn opinberra fjármála í huga. Smíða þyrfti sérstök þjóðhagslíkön til að nota við stefnumörkun í opinberum fjármálum.

Enn kallar fjármálaráð eftir því að byggt sé á hagsveifluleiðréttri afkomu hins opinbera til að meta aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma. Slíkt er nauðsynlegt í ljósi grunnildis um stöðugleika.

Í fyrirbyggjandi þjóðhagsspá er gert ráð fyrir mjúkri lendingu hagkerfisins, en mjúkar lendingar eru undantekning frekar en regla í íslensku efnahagslífi. Kerfisbundin notkun sviðsmyndagreininga myndi auka trúverðugleika stefnumörkunarinnar og auðvelda rýni hennar í ljósi grunnilda.

Stefnumið um afgang af rekstri hins opinbera 2018 og síðari ár, dregst nú saman frá fyrri fjármálastefnu í samræmi við spár um minni hagvöxt og breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar. Birta þyrfti hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð til að hægt væri að meta aðhaldsstig hins opinbera.

Framlögð fjármálastefna boðar auknar fjárfestingar í innviðum. Leiði þær fjárfestingar til aukinnar framleiðni í hagkerfinu draga þær einnig úr framleiðsluspennu og minnka þörfina á aðhaldi til lengri tíma, að öðru óbreyttu.

Mikilvægt er að fram fari greining á framleiðniáhrifum þeirrar innviðafjárfestingar sem fyrirhuguð er til að styðja við hagstjórminna og forgangsroðun verkefna. Við forgangsroðunina er jafnframt mikilvægt að huga að arðsemi.

Hvað varðar hagkvæma uppbyggingu og viðhald innviða er rétt að hafa í huga að mikilvægur hluti þeirra liggur á herðum sveitarfélaga. Það kallar á samráð ríkis og sveitarfélaga þegar ákveða skal forgangsroðun verkefna.

Í stefnunni er boðað að á tímabilinu 2019-2022 vaxi tekjur hins opinbera að miklu leyti í takti við nafnvöxt VLF og verði að jafnaði svipað hlutfall af VLF og á árinu 2018. Á sama tíma er gert ráð fyrir talsverðum hagvexti. Svipað markmið er sett fram varðandi útgjöldin. Fjármálaráð bendir á að í þessu felst að dregið er úr áhrifum hinnar sjálfvirku sveiflujöfnunar.

Sjálfvirkir sveiflujafnarar eru ekki vel til þess fallnir að bregðast við vandamálum er lúta að einstökum atvinnugreinum. Mikilvægt er að jafna samkeppnisstöðu atvinnugreina í stað þess að beita sérstökum ívilnunum.

Stjórnvöld boða framhald útgjaldaaukningar, sem á sér ekki hliðstæðu á síðustu áratugum. Aukning útgjalda sem jafnframt felur í sér að aðhaldsstigi sé viðhaldið við þensluaðstæður kallar á frekari tekjuöflun eða niðurskurð annarra útgjalda eða blöndu beggja. Ef stjórnvöld gera hvorugt felur það í raun í sér að þau velta ábyrgðinni yfir á stjórn peningamála, að öðru óbreyttu.

Stefnumiði um lækkun skulda hins opinbera verður ekki eingöngu náð með jákvæðri afkomu. Í framlagðri fjármálastefnu er gert ráð fyrir töluverðu fjárstreymi vegna óreglulegra tekna til lækkunar skulda. Óljóst er hvaðan þetta fjárstreymi á að koma og hver samsetning þess er. Í ljósi gagnsæis kallar fjármálaráð eftir ítarlegri upplýsingum og greiningu í næstu fjármálaáætlun.

Varasamt er að varpa sveiflujöfnunarhlutverki yfir á opinber fyrirtæki og láta þannig skammtímasjónarmið ganga gegn langtímahagsmunum þegar ákvarðanir eru teknar um afkomu fyrirtækja í opinberri eigu.

Þær kröfur sem gerðar eru til fjármála sveitarfélaga í sveitarfélagalögum eru varúðarreglur frekar en að þær beinist að hagstjórn. Huga mætti að því hvort og hvernig tengja megi betur lög um opinber fjármál og lög um sveitarfélög.

Til: Fjárlaganefndar Alþingis

Efni: Fjármálaáætlun 2018 – 2022

Almennt um ramma fjármálaáætlunar

Eftirfarandi jafna gildir öllum stundum í hvaða opnu hagkerfi sem er (jafnan er sönn samkvæmt skilgreiningu, enginn hagfræðingur neitar því að hún sé algild):¹

$$(S - I) - (G - T) - (X - M) = 0$$

Jöfnuna má umorða á eftirfarandi máta:

Nettó aukning fjármálalegra eigna innlenda einkageirans (S – I) mínus nettó aukning fjármálalegra eigna innlenda opinbera geirans (G – T) mínus viðskiptajöfnuður (X – M) er jafnt og núll.

Með lögum nr. 123/2015 hefur verið sett pak á stærð svigans (G – T), þ.e. hann má ekki fara niður fyrir 2,5% af landsframleiðslu á hverju ári og á, að jafnaði yfir 5 ára tímabil, að vera jákvæður (sjá 7. gr. laganna). Þar með er samstundis, lögum samkvæmt, búið að takmarka möguleika einkageirans til þess að byggja upp nettó fjárhagslegar eignir í innlendum gjaldmiðli af þeirri einföldu ástæðu að fjárhagslegar skuldir hins opinbera eru fjárhagslegar eignir einkageirans.

Mikilvægt er að átta sig á að ef sviginn (G – T) „yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður“ (2. mgr. 7. gr. laga nr. 123/2015) er búið að þvinga svigann (S – I), þ.e. nettó aukningu fjármálalegra eigna innlenda einkageirans, til að vera neikvæður nema jákvæður viðskiptajöfnuður (X – M) sé yfir sama tímabil. Þetta er bókhaldsleg og stærðfræðileg staðreynd, mismunandi skoðanir eru ekki í boði fyrir þetta atriði.

Nefndarmönnum er bent á að halli á rekstri ríkissjóðs er rangur og villandi mælikvarði á hversu aðhaldssöm fjármálastefna ríkissjóðs er á hverjum tíma. Ástæðuna má einfaldlega sjá með

¹ S = sparnaður einkageirans, I = fjárfesting einkageirans, G = útgjöld hins opinbera, T = tekjur hins opinbera, X = útflutningur (þ.m.t. þáttatekjur), M = innflutningur (þ.m.t. þáttagjöld). „Nettó“ er hér notað til að koma því á framfæri að horft er á geira hagkerfisins sem heildar. Ef Jón skuldar Skúla 100kr. eru nettó fjárhagslegar eignir innlenda einkageirans 0kr. en ef ríkissjóður skuldar Skúla 100kr. eru nettó fjárhagslegar eignir innlenda einkageirans 100kr. og nettó fjárhagslegar eignir opinbera geirans -100kr.

fyrirgreindri jöfnu: það fer eftir vilja einkageirans til þess að spara, þ.e. byggja upp nettó fjárhagslegar eignir, hvort 2,5% halli á ríkissjóði sé pensluvaldandi eða ekki. Ef einkageirinn vill spara í gildi 2,5% landsframleiðslu er 2,5% halli á ríkissjóði að mæta þeirri eftirspurn eftir auknum fjárhagslegum eignum einkageirans í ISK, hvorki meira né minna. En ef einkageirinn vildi spara upphæð sem væri í gildi, segjum, 1% landsframleiðslu væri 2,5% halli á ríkissjóði vissulega pensluvaldandi.

Einnig verður að benda á að ef einkageirinn vill spara svo mikið af tekjum sínum að það er meira en í gildi 2,5% af landsframleiðslu hindra lögin ríkissjóð í því að geta brugðist við slíkum efnahagslegum samdrætti (því mikill sparnaður minnkar sölu og þar með framleiðslu og hagvöxt). Lögin beinlínis koma í veg fyrir að ríkissjóður geti stuðlað að efnahagslegum vexti hagkerfisins á alvarlegum krepputímum, það eina sem myndi halda hagkerfinu gangandi væri eftirspurn erlendra aðila á íslenskum vörum, þ.e. ef afgangur væri á viðskiptum við útlönd.

Því verður að skoða halla á rekstri ríkissjóðs í þessu ljósi yfir hvert tímabil. Því þótt það geti verið svo að halli á ríkissjóði aukist úr 1% af landsframleiðslu í, segjum, 2% af landsframleiðslu segir það okkur ekkert um hvort ríkisfjármálastefnan sé aðhaldssöm eða ekki því við verðum að vita sparnaðarhneigð einkageirans á sama tíma.

Lög nr. 123/2015 setja íslenska hagkerfið í spennitreyju. Vegna laganna er ómögulegt fyrir innlenda einkageirann að byggja upp nettó fjárhagslegar eignir í innlendum gjaldmiðli, nema svo ólíklega vildi til að erlendir aðilar byrjuðu aftur á því að gefa út skuldabréf í íslenskri krónu.

Vegna þessa annmarka eru nefndarmenn eindregið hvattir til þess að breyta lögum nr. 123/2015, sér í lagi 7. gr. sem mælt er með að verði alfarið felld úr gildi.

Sérstök atriði vegna fjármálastefnu

*Ríkissjóður er útgefandi íslenskrar krónu; hann á **aldrei** við skuldavanda í ISK að stríða*

Önnur efnahagsleg lögmál gilda fyrir *útgefendur* gjaldmiðla en fyrir *notendur* gjaldmiðla. Notendur gjaldmiðla eru t.d. heimili og fyrirtæki á Íslandi en hið opinbera, í gegnum Seðlabanka Íslands, er útgefandi lögeyrinsins á Íslandi.

Heimili og fyrirtæki þurfa að koma höndum sínum yfir ISK áður en þau geta eytt þeim. Þegar heimili eða fyrirtæki borgar fyrir einhverja vöru eða þjónustu gerist ekkert fyrir peningamagn í umferð, það færist eingöngu til.

Annað er uppi á teningnum þegar ríkissjóður borgar fyrir eitthvað. Þegar ríkissjóður, í gegnum Seðlabanka Íslands, borgar fyrir vöru eða þjónustu til innlends aðila eykst peningamagn í umferð um nákvæmlega upphæðina sem ríkissjóður borgar. Þetta er vegna þess að ríkissjóður, í gegnum Seðlabanka Íslands, er útgefandi íslenskrar krónu: í hvert skipti sem ríkissjóður borgar fyrir eitthvað eykst peningamagn í umferð.

Það er mikilvægt að skilja að ríkissjóður samþykkir ekki hvaða krónur, þ.e. skuldbindingar, sem er þegar fólk og fyrirtæki borga skatta. Krónur sem bankar gefa út í gegnum útlánastarfsemi sína eru ekki samþykktar sem fullnaðargreiðsla á sköttum til ríkissjóðs. Eingöngu skuldbindingar sem hið opinbera, í gegnum Seðlabanka Íslands, hefur gefið út eru samþykktar sem fullnaðargreiðsla á sköttum til ríkissjóðs Íslands

Það er út af þessu sem eftirfarandi gildir: *til þess að notendur íslenskra króna, þ.e. almenningur og fyrirtæki, geti borgað skatta til ríkissjóðs verður hið opinbera, í gegnum Seðlabanka Íslands, að gefa út, þ.e. búa til, krónur fyrst.* Það er ekki svo að fólk borgi skatta fyrst sem ríkissjóður síðan notar til þess að borga fyrir opinber útgjöld.²

Þessi staðreynd hefur þær afleiðingar að ríkissjóður, sem er útgefandi íslenskra króna (munið að peningamagn í umferð eykst alltaf þegar ríkissjóður borgar fyrir eitthvað, skattar taka svo þetta peningamagn aftur úr umferð), getur aldrei, vegna efnahagsástæðna, lent í gjaldþroti á skuldbindingum í íslenskri krónu.

Hins vegar getur hið opinbera lent í greiðsluvandræðum þegar kemur að skuldbindingum í *erlendri* mynt. Ástæðan er sú að hið opinbera er notandi viðkomandi myntar, líkt og íslensk heimili þegar kemur að íslensku krónunni, en ekki útgefandi hennar.

Markmið stefnu fjármálaáætlunar – „að stuðla að sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma“ líkt og segir í tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018 – 2022 – þarf að skoða í þessu ljósi. *Eindregið ætti að draga úr opinberum skuldum í erlendri mynt!* En um opinberar skuldir í innlendri mynt – mynt sem hið opinbera gefur út – gildir annað: *ríkissjóður mun aldrei eiga í vandræðum, vegna efnahagslegra ástæðna, að standa við þær því ríkissjóður er útgefandi hinnar íslensku krónu.*³

² Hið sama gildir ekki um sveitarfélög því þau eru, líkt og almenningur og fyrirtæki á Íslandi, notendur íslenskrar krónu en ekki útgefendur hennar.

³ Rétt er að taka það fram að skuldir hins opinbera í innlendri mynt hafa engin áhrif til hækunar á innlendu vaxtastigi né innlendri verðbólgu. Raunar má frekar bera rök fyrir því að verðbólguþrýstingur innlands lækki þegar ríkissjóður gefur út skuldabréf sem einkageirinn kaupir því peningamagn í umferð lækkar þegar ríkissjóður gefur út ríkisskuldabréf sem keypt eru af almennum fyrirtækjum (ekki bönkum) og heimilum. Þetta er vitanlega gömul vitneskja: útgáfa ríkisskuldabréfa var m.a. ein aðferð sem Bandaríkjamenn og Bretar notuðu til þess að draga úr verðbólguáhættu á tímum seinna stríðs.

Afkomu-, skulda- og skuldalækkunarreglur í fjármálastefnu verður að ræða og ákvarða með þessa staðreynd í huga. Þá er það mikilvægt að muna að hvaða regla eða markmið sem sett er varðandi stærð svigarins ($G - T$), þ.e. nettó aukning fjármálalegra eigna innlenda opinbera geirans, mun ófrávikjanlega koma fram sem spegilmynd í hinum svigunum tveimur, þ.e. nettó aukningu fjárhagslegra eigna innlenda einkageirans ($S - I$) eða viðskiptajöfnuði ($X - M$). Ef viðskiptajöfnuður er núll og erlend staða þjóðarbúsins óbreytt milli tímabila gildir eftirfarandi:

- *Afkomuregla* um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli vera jákvæður og árlegur halli aldrei meira en 2,5% af VLF þýðir að nettó aukning fjárhagslegra eigna innlenda geirans skal vera neikvæð yfir fimm ára tímabil og aldrei jákvæðari en sem nemur 2,5% af VLF á hverju ári.
- *Skuldaregla* um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, verði lægri en 30% af VLF þýðir að fjárhagslegar nettó eignir einkageirans í íslenskri krónu, að frátöldum ofangreindum opinberum skuldbindingum og eignum, skuli vera minni en sem nemur 30% af VLF.
- *Skuldalækkunarregla* sem kveður á um að skuldir skuli lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili þýðir að nettó fjárhagslegar eignir innlenda einkageirans skuli lækka um sömu tölu yfir sama tímabil.

Opinberar skuldbindingar ríkissjóðs í ISK eru **alltaf** viðráðanlegar út frá efnahagslegu sjónarmiði. Það er **engin** þörf fyrir ríkissjóð að spara í dag til þess að „eiga fyrir“ opinberum framkvæmdum þegar núverandi hagvaxtarskeiði lýkur. Að minnka opinberar skuldir í ISK í dag hefur **engin** áhrif á getu ríkissjóðs til þess að inna af hendi greiðslur í ISK í framtíðinni „þegar harðna fer á dalnum“ í efnahagslegu tilliti. Peningaleg og fjárhagsleg markmið sjálfstæðs ríkis sem gefur út sinn eigin lögeyri eiga fyrst og fremst að snúa að því að valda ekki verðbólgu en **ekki** að draga úr peningalegum opinberum skuldum, þ.e. peningalegum eignum einkageirans. Að hafa markmið um afgang á rekstri ríkissjóðs eða lagalegt hámark á peningalegum skuldum ríkissjóðs brýtur í bága við grunngildi fjármálastefnunnar um varfærni: „[F]orðast [skal] ákvarðanir sem hætt er við að geti haft fyrirséðar eða ófyrirséðar neikvæðar afleiðingar í samfélagslegu tilliti.“

Grunngildi fjármálastefnunnar og hvernig best er að ná þeim

Grunngildi fjármálastefnunnar eru fimm: sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa, gagnsæi. Þetta eru góð gildi en sá misskilningur að stilla ríkissjóði upp sem notenda íslenskrar krónu en

ekki útgefanda hennar leiðir til órókréttra markmiða og reglna um hvernig skuli ná þessum grunngildum.

Ein besta og einfaldasta leiðin til þess að ná þessum grunngildum er *atvinnubótavinna* (e. *job guarantee* eða *employer of last resort*).⁴

Atvinnubótavinna er vinna við veitingu á opinberri þjónustu eða afurð. Hver sem er getur tekið að sér atvinnubótavinnu vegna hvaða ástæðna sem er: atvinnuleysi, þörf á aukatekjum, ill meðferð á öðrum vinnustað, vilji til þess að láta gott af sér leiða, vilji til þess að samlagast samfélaginu, o.s.frv. Dæmi um atvinnubótavinnu eru skógrækt, fegrun og viðhald almenningsgarða, uppbygging skólagarða, viðhald og uppbygging hjólreiðastíga, uppbygging á aðstöðu á ferðamannastöðum, o.fl. Laun í atvinnubótavinnu ættu að miðast við lágmarksframfærsluviðmið í því bæjarfélagi sem atvinnubótavinnan er í. Athugið að atvinnubótavinna kemur í staðinn fyrir atvinnuleysisbætur sem myndu leggjast alfarið af.

Auðvelt er að benda á kosti atvinnubótavinnu í sambandi við takmark fjármálastefnunnar að ná fram ofangreindum grunngildum:

Sjálfbærni: Markmið hvernar kynslóðar fyrir sig ætti að vera, líkt og kemur í fram í tillögu til þingsályktunar frá fjármála- og efnahagsráðherra, að „hag[a] ákvörðunum sem varða eigin efna- og fjárhag þannig að hvorki sé gengið á eignir eða gæði né kostnaði varpað á komandi kynslóðir eða afkomu og lífsskilyrðum þeirra stefnt í tvísýnu. Um leið sé þess gætt að skapaðar séu forsendur fyrir nauðsynlegri endurnýjun og vexti.“ Atvinnubótavinna sem myndi stuðla að aukinni og umhverfisvænni framleiðslugetu einkageirans innan íslenska einkageirans myndi ná þessu markmiði. Dæmi: skógrækt, uppgræðsla lands, stækkun og viðhald þjóðgarða, uppbygging endurhleðslustöðva fyrir rafbíla, betri hjólreiðastígar, o.s.frv.

Varfærni: Atvinnubótavinna er einstaklega áhrifarík leið til þess að bæta og viðhalda tekjum einstaklinga, þar með að viðhalda vexti hagkerfisins. Atvinnubótavinna er stöðugt öryggisnet. Það er nákvæmlega eins stórt og þarf á að halda á hverjum tíma, þ.e. hvenær sem einstaklingur þarf á því að halda. Rekstur þess er því ódýr fyrir ríkissjóð.

Stöðugleiki: Í tillögu fjármála- og efnahagsráðherra segir: „Stöðugleiki í efnahagslegu tilliti er forsenda þess að nýta vel mannafla, fjármagn og auðlindir. Fjármálastefna hins opinbera

⁴ Atvinnubótavinna hefur verið prófuð með góðum árangri, m.a. á Íslandi (m.a. vegalagning á 5. áratugnum). Frægasta dæmið er þó líklega *Civilian Conservation Corps* (CCC) sem var hluti af *The New Deal* í kjölfar Kreppunnar miklu. Meira en 500.000 manns unnu innan CCC þegar mest lét við meira en 100 mismunandi verkefni í ríflega 2.600 vinnubúðum um öll Bandaríkin. Vinnufólk innan CCC plantaði meira en þremur milljörðum af trjám, byggði 700 þjóð- og almenningsgarða og lagði meira en 150.000km af vegum svo fátt eitt sé nefnt. CCC var einstaklega vinsælt meðal bandarísku þjóðarinnar en var lagt af árið 1942 til að nýta mannaflann í stríðinu.

gegnir lykilhlutverki í því að skapa almenningi og fyrirtækjum þekkt og áreiðanleg skilyrði að þessu leyti.“ Atvinnubótavinna er augljós og einföld aðferð sem hið opinbera hefur til þess að veita fólki öryggi og stöðugleika. Atvinnumissir, sem er líklegur þegar hægist á hagkerfinu, verður léttvægari en ella. Atvinnubótavinna er einnig kjörin byggðastefna þar sem fólk í hverju bæjarfélagi fyrir sig getur fundið atvinnu og tekjur í viðkomandi bæjarfélagi, jafnvel þótt t.d. stór atvinnuveitandi á svæðinu fari í gjaldþrot eða færi starfsemi sína. Einkageirinn í viðkomandi bæjarfélagi nýtur góðs af slíku því hinu staðbundna hagkerfi er viðhaldið og styrkt.

Festa: Atvinnubótavinna skapar festu fyrir alla innan viðkomandi hagkerfi því fólk veit að það getur treyst á að vinnu og tekjur sé að finna þrátt fyrir hægagang í hagkerfinu sem heild. Atvinnubótavinna nær þannig vel því markmiði að „skapa fullvissu og raunhæfar væntingar um efndir og athafnir hins opinbera“ líkt og segir í tillögu fjármála- og efnahagsráðherra.

Gagnsæi: Mjög auðvelt er að sjá og meta stærð atvinnubótavinnu á hverjum tíma með því einu að telja hversu margir eru með slíka vinnu. Atvinnubótavinna og markmið hennar eru því auðskilin og einfalt er að leggja mat á framvindu og framkvæmd hennar.

Með ofangreint í huga vill undirritaður mæla með eftirfarandi:

- fjármálastefnan byggir sinn grundvöll á lögum nr. 123/2015. 7. gr. þeirra laga er óskynsöm vegna þeirrar staðreyndar að hið opinbera á Íslandi er útgefandi lögeysis hagkerfisins. Sem slíkur getur ríkissjóður aldrei lent í skulda- eða greiðsluvandræðum vegna skuldbindinga sinna í íslenskri krónu. Því er mælt með því að fella alfarið niður 7. gr. laga nr. 123/2015.
- Alfarið ætti að greiða upp öll lán opinberra aðila í erlendum myntum.
- Grunnildir fjármálastefnunnar (sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa, gagnsæi) eru góð. Atvinnubótavinna myndi ná fram öllum þeim grunnildum á ódýran og áhrifaríkan hátt. Því er mælt með því að þróa og taka upp atvinnubótavinnu á Íslandi.

Virðingarfyllst,

Dr. Ólafur Margeirsson, hagfræðingur

Til: Fjárlaganefndar Alþingis

Efni: Minnisblað til fjárlaganefndar í kjölfar símafundar undirritaðs með nefndinni þann 7. mars þar sem óskað var eftir skýringum á því hví háar ríkisskuldir eða hallarekstur á ríkissjóði valda ekki háu vaxtastigi á Íslandi.

Ágætu nefndarmenn,

Það er ósjaldan sem við fáum að heyra að skuldir ríkissjóðs eigi að leiða til þess að vaxtastig hækki innan viðkomandi hagkerfis. Einnig heyrst oft að ef skuldir ríkissjóðs hækka sé ástæða til þess að óttast að fjárfesting innan viðkomandi hagkerfis minnki.

Eftirfarandi eru nokkur dæmi í þessum dúr:

Það er mat Viðskiptaráðs að hagkvæmast væri að nota þá auknu fjármuni sem ríkissjóður kann að afla á komandi árum til að greiða niður skuldir ríkissjóðs. Með þeim hætti skapast sterkari þjóðhagslegar forsendur fyrir afnámi hafta, *auknum fjárfestingum og bættum vaxtakjörum*.

[Viðskiptaráð Íslands, 2014](#), mín skáletrun

STEFNT er að því að lækka skuldir ríkissjóðs á árinu 1999 um 21 milljarð kr. Fyrirhugaðar afborganir af lánum ríkissjóðs á innlendum lánamarkaði á árinu eru um 16 milljarðar króna umfram lántökur, og jafnframt er stefnt að því að lækka erlendar skuldir um fimm milljarða kr. á árinu.

Geir H. Haarde fjármálaráðherra segir að þessi þróun hafi í för með sér *að þrýstingur ríkissjóðs á vaxtastig á innlenda lánsfjármarkaðinum fari stöðugt minnkandi og tilhneigingin eigi því að vera sú að vextir muni lækka*.

[Morgunblaðið, 1999](#), mín skáletrun

„Og ef okkur tekst ekki að koma böndum á þennan hallarekstur *er auðvitað hættu á því að vextirnir á íslenska ríki hækki* og það fari meiri og meiri fjármunir frá okkur í vaxtagreiðslurnar og það verði minna og minna eftir í velferðarkerfið, heilbrigðiskerfið, menntakerfið og rannsóknirnar,“ segir Illugi Gunnarsson menntamálaráðherra.

[Visir, 2013](#), mín skáletrun

Þó þessi áhrif séu umdeild er engu að síður nokkuð ljóst að *lækkun skulda [ríkissjóðs] er varla til þess fallin að hækka vexti*, einkum þar sem það gæti leitt til frekari hækkunar lánshæfismats, sem leiðir frekar til lækkunar vaxta heldur en hitt.

[Arion banki, 2016](#), mín skáletrun

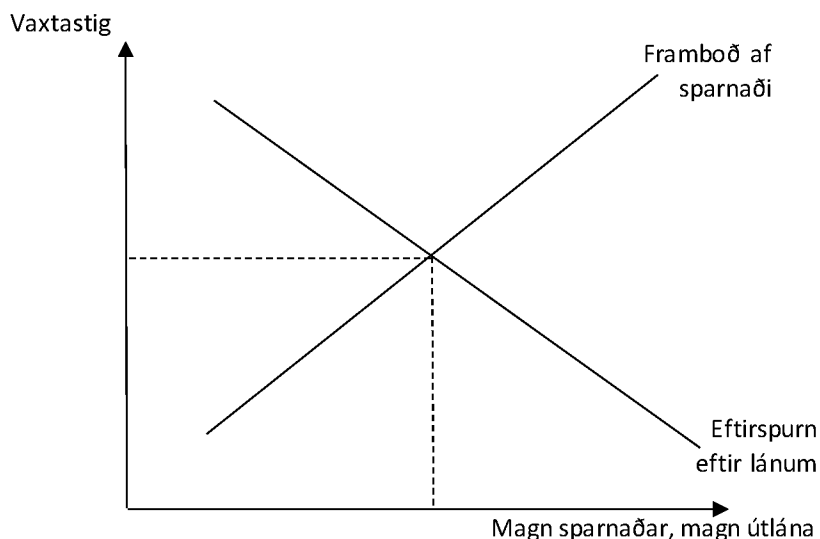
Þessi hugmynd – að háar skuldir ríkissjóðs eða halli á rekstri ríkissjóðs – ýti beinlínis upp vaxtastigi í viðkomandi hagkerfi er byggð á kenningunni um *tiltækan sparnað* (e. loanable-funds theory).

Samkvæmt kenningunni um tiltækan sparnað má hugsa um fjármagnsmarkað, þar sem þeir sem spara lána sparnað sinn til þeirra sem vilja taka lán, á nákvæmlega sama hátt og aðra markaði. Með öðrum orðum er horft á *fjármagn* sem *vöru* og þar sem hagfræðin hefur sett upp þægileg líkön (sem eru misrétt, en látum það liggja milli hluta) um verðmyndun á vörumarkaði má einfaldlega heimfæra samskonar líkan yfir á fjármagnsmarkað.

Þannig er fjármagnsmarkaður, þ.e. markaðurinn með tiltækan sparnað til lántöku, settur upp á svipaðan hátt og vörumarkaðir almennt. Það er framboð af sparnaði og eftirspurn eftir lánsfé, þ.e. sparnaði, og í skurðpunkti framboðs- og eftirspurnarkúrfanna er vaxtastig innan hagkerfisins ákvarðað.

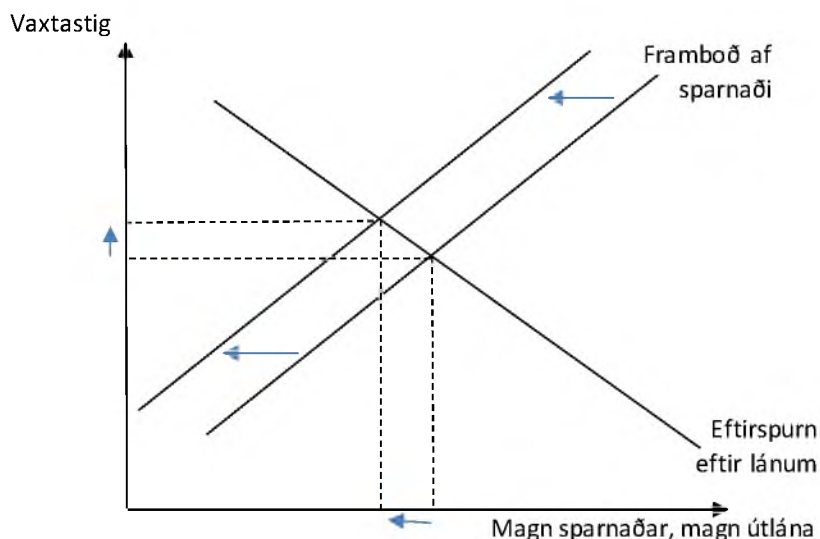
Á mynd 1 hér að neðan er viðkomandi fjármagnsmarkaður settur upp. Athugið að til einföldunar er eingöngu horft á magn af sparnaði sem endar á fjármagnsmarkaði fyrir einkaaðila, þ.e. hér er framboðsfallið magn af sparnaði sem er eftir í hagkerfinu *eftir* að ríkissjóður hefur tekið lán til þess að fjármagna hvað sem ríkissjóður er að fjármagna.

Mynd 1 – Fjármagnsmarkaður með tiltækan sparnað



Hugmyndin að baki þess að vaxtastig hækki ef halli ríkissjóður eykst er sú að það á að draga úr framboði af tiltækum sparnaði handa einkaaðilum í hagkerfinu. Framboðskúrfa tiltæks sparnaðar handa einkageiranum, sem þarf á þessum tiltæka sparnaði að halda til að fjármagna fjárfestingu, kaup á húsnæði, neyslu o.s.frv., breytist því á eftirfarandi hátt:

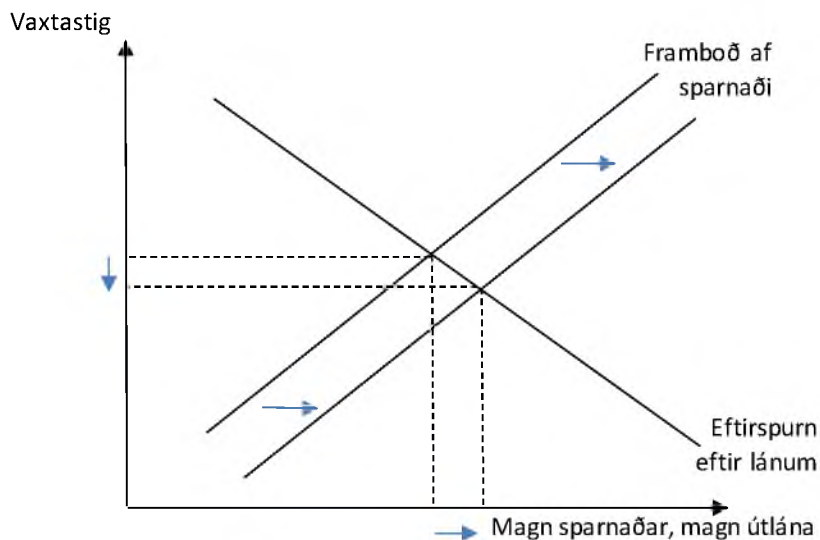
Mynd 2 – Við aukinn halla á rekstri ríkissjóðs á framboð af tiltækum sparnaði að minnka



Áhrifin af þessum aukna halla ríkissjóðs samkvæmt módelinu um tiltækan sparnað eru þau að vextir hækka og magn tiltæks sparnaðar fyrir einkageirann til að taka að láni minnkar. Og þar sem einkageirinn á að hafa verið að taka þennan tiltæka sparnað að láni til að fjármagna fjárfestingu, kaup á húsnæði, o.s.frv., eiga þessir þættir að minnka þegar halli ríkissjóðs eykst.

Að sama skapi á magn af tiltækum sparnaði að aukast þegar ríkissjóður skilar afgangi á sínum rekstri. Þannig á vaxtastig í kjölfarið að lækka, tiltækur sparnaður handa einkageiranum til að taka að láni að aukast, fjárfesting í kjölfarið og svo koll af kolli.

Mynd 3 – Við afgang á rekstri ríkissjóðs á magn tiltæks sparnaðar að aukast



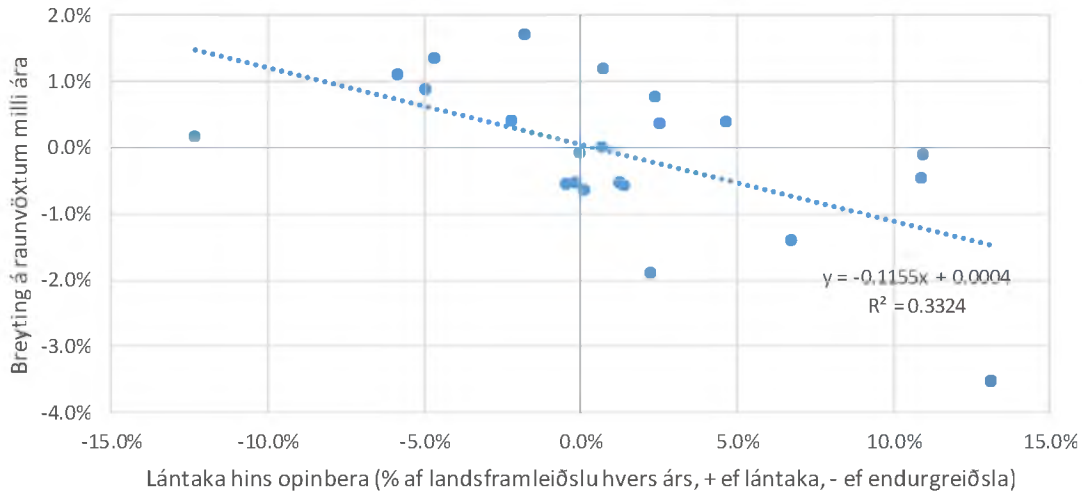
Gallinn við kenninguna um tiltækan sparnað er að þetta er ekki svona í raunveruleikanum.

Gögn úr raunveruleikanum eru ósammála kenningunni um tiltækan sparnað

Það fyrsta sem skoða verður, viljum við beita vísindalegri aðferð við myndun skoðana okkar, er að skoða gögn. Ef kenningin um tiltækan sparnað væri sönn væri jákvætt samband milli lántöku ríkissjóðs,

þ.e. hallareksturs ríkissjóðs, og vaxtastigs í hagkerfinu. En staðreyndin er sú að það er oftast ekki neikvætt samband á milli þessara þátta, þ.e. hallarekstur ríkissjóðs á oftast ekki samleið með lægra vaxtastigi en ekki hærra.

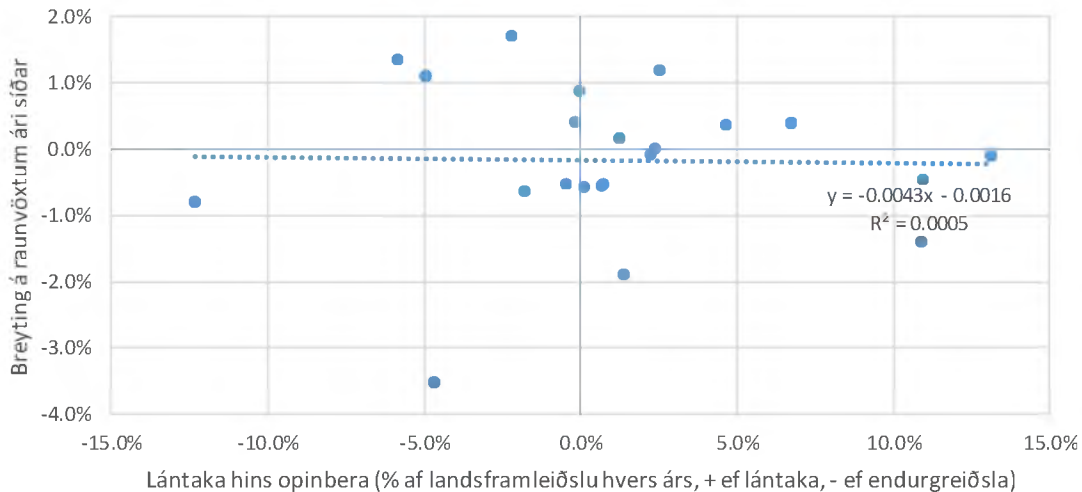
Mynd 4 – Breytingar á raunvaxtastigi á Íslandi milli ára og lántaka ríkissjóðs í viðkomandi ári



Gögn: Seðlabanki Íslands, tölur fyrir tímabilið 1995 – 2016, langtímaþextir

Gögn sýna einnig að lántaka ríkissjóðs innan eins árs hefur engin áhrif á vaxtastig árið þar á eftir:

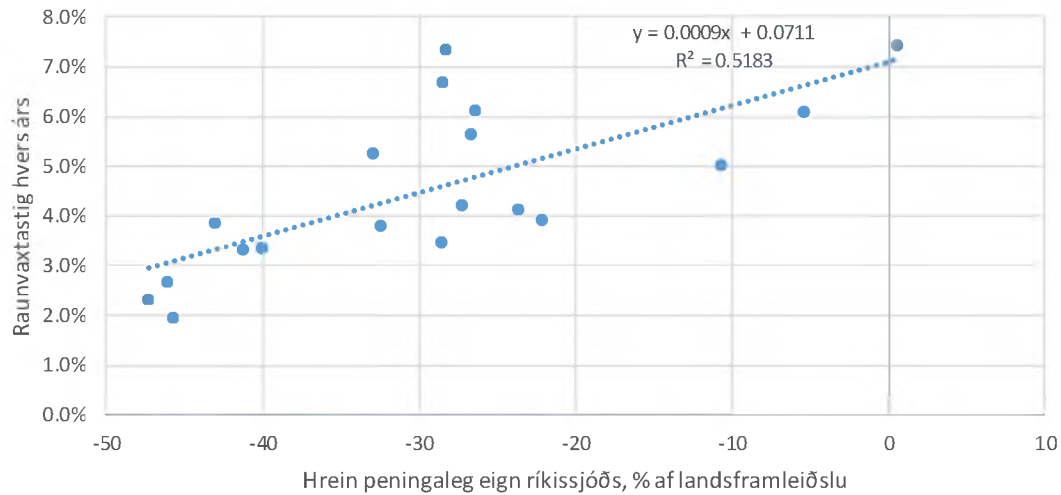
Mynd 5 – Lántaka ríkissjóðs og breyting á raunvaxtastigi árið eftir



Gögn: Seðlabanki Íslands, tölur fyrir tímabilið 1995 – 2016, langtímaþextir

Þá má einnig sjá að það er neikvætt samband milli hreinnar eignar ríkissjóðs og vaxtastigs, þ.e. góð skuldastaða ríkissjóðs og lágt vaxtastig fara *ekki* saman líkt og kenningin um tiltækan sparnað segir að eigi að gerast. Mynd 6 sýnir þetta vel.

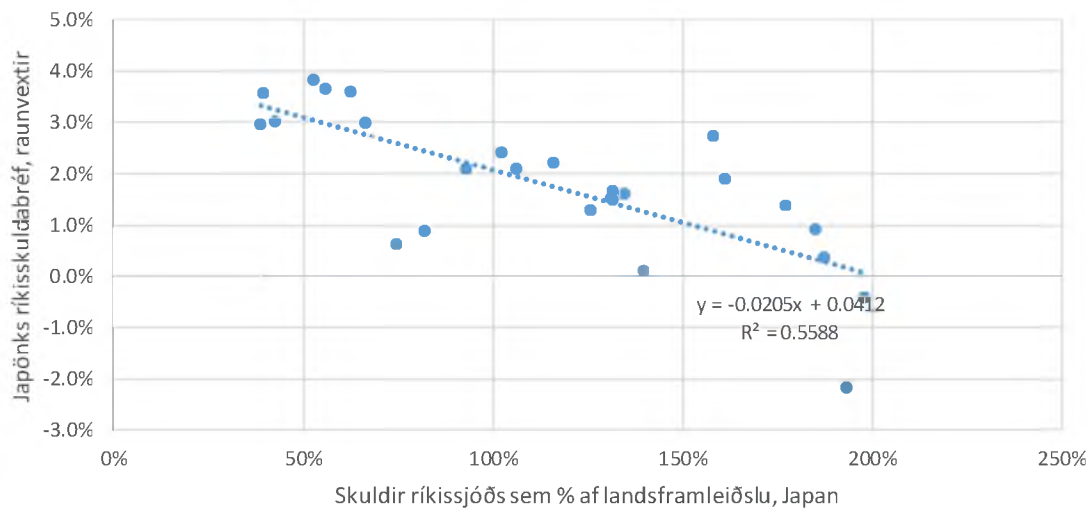
Mynd 6 – Sambandið milli hreinnar eignarstöðu ríkissjóðs og vaxtastigs



Gögn: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands, tölur fyrir tímabilið 1998 – 2016, langtímavextir

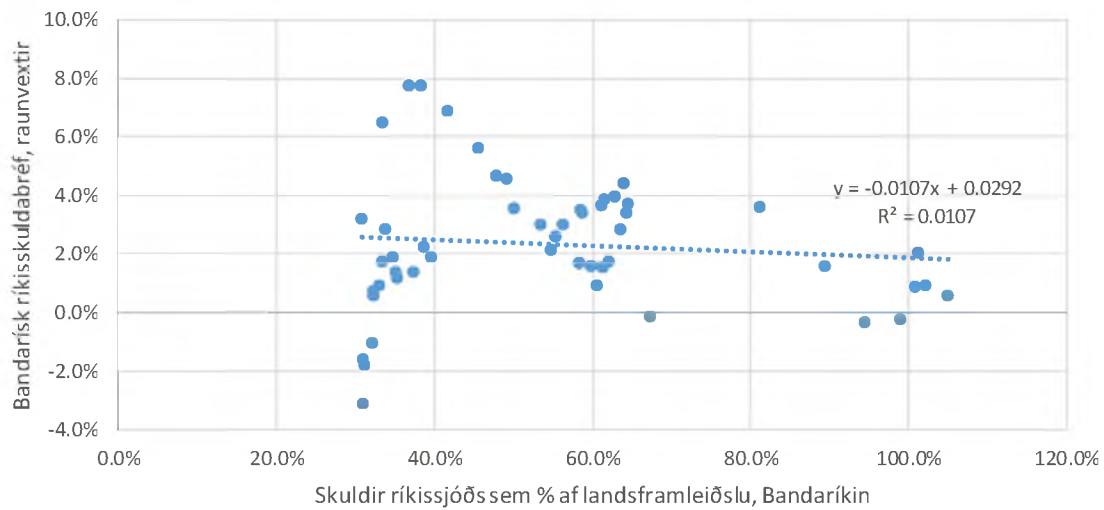
Rétt er að benda á að Ísland er ekki einstakt í þessum málum. Eftirfarandi eru dæmi um nokkur hagkerfi þar sem staðreyndin er sú að fylgnin milli vaxtastigs og skulda ríkissjóðs eru neikvæð, þ.e. því hærri sem skuldir ríkissjóðs eru, því lægra er vaxtastigið.

Mynd 7 – Raunvaxtastig í Japan og skuldir ríkissjóðs Japan



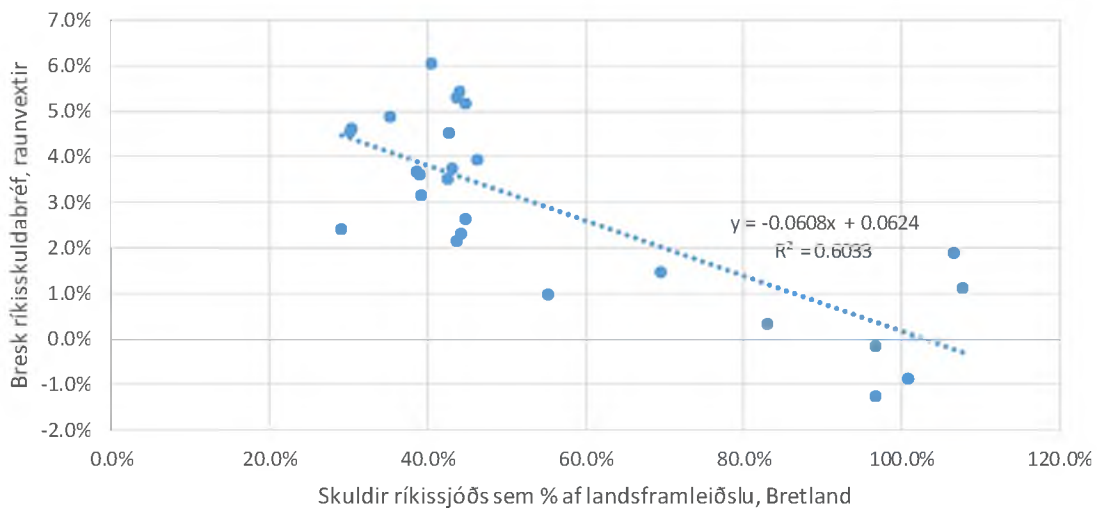
Gögn: FRED, tímabilið 1990 – 2015, langtímavextir

Mynd 8 – Raunvaxtastig í Bandaríkjunum og skuldir ríkissjóðs Bandaríkjanna



Gögn: FRED, tímabilið 1966 – 2016, langtímaavextir

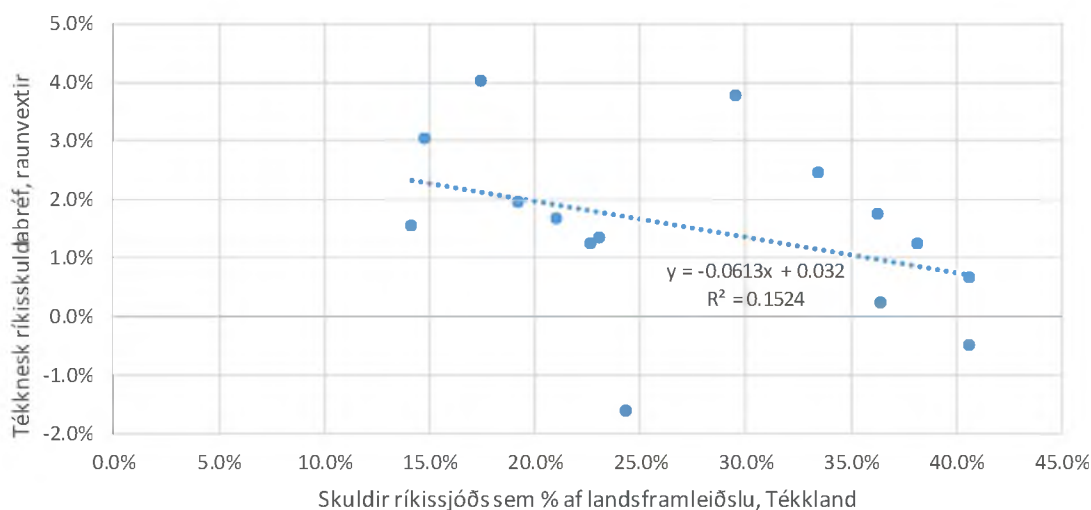
Mynd 9 – Raunvaxtastig á Bretlandi og skuldir ríkissjóðs Bretlands



Gögn: FRED, tímabilið 1990 – 2015, langtímaavextir

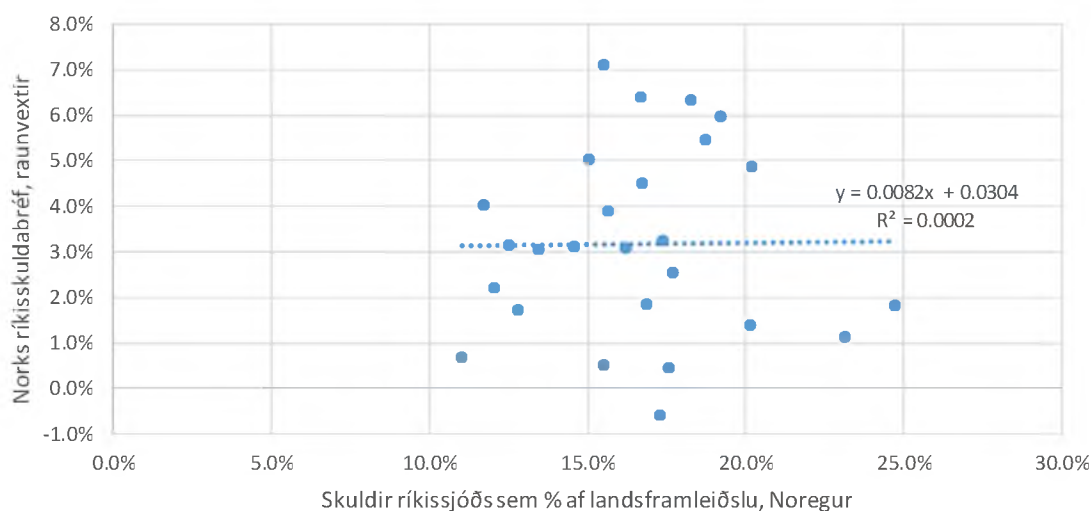
Rétt er að taka það fram sérstaklega að það er ekki svo að stærð hagkerfa skipti máli í þessu samhengi, þ.e. að fylgnin sé neikvæð milli raunvaxta og skulda ríkissjóðs í Japan, Bandaríkjunum og á Bretlandi því um er að ræða stór hagkerfi. Hér eru nokkur dæmi um lítil hagkerfi þar sem sama samband er til staðar:

Mynd 10 – Raunvaxtastig í Tékklandi og skuldir ríkissjóðs Tékklands



Gögn: FRED, tímabilið 2001 – 2015, langtímaavextir

Mynd 11 – Raunvaxtastig í Noregi og skuldir ríkissjóðs Noregs

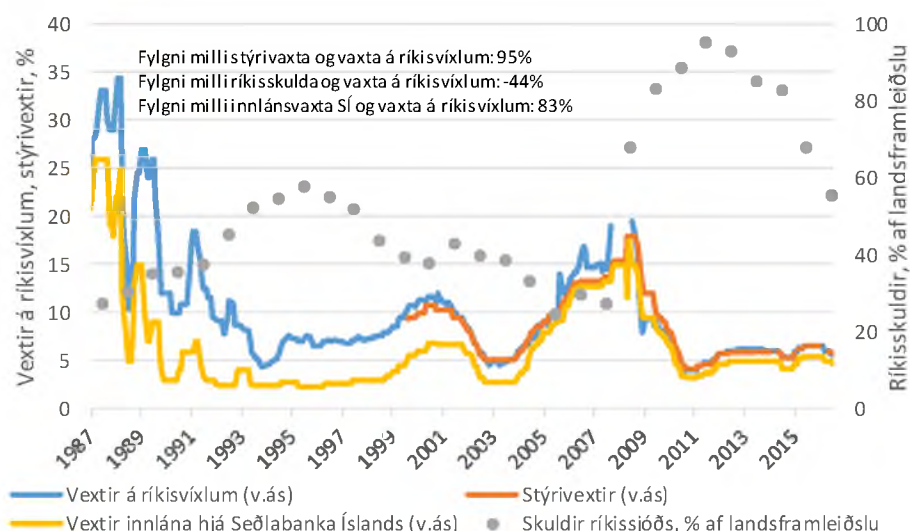


Gögn: FRED, tímabilið 1990 – 2015, langtímaavextir

Eftir stendur að útskýra hvers vegna kenningin um að hærri ríkisskuldir leiði til hærri vaxtastigs bregst jafn illa og raun ber vitni.

Í fyrsta lagi er rétt að benda á að það er vaxtastefna seðlabankans á hverjum tíma sem ræður vaxtastiginu í hagkerfinu. Einföld gögn sýna það svart á hvítu að vaxtakjör ríkissjóðs eru háð því hvert stýrivaxtastig Seðlabanka Íslands á hverjum tíma frekar en hverjar skuldir ríkissjóðs eru. Athugið, líkt og við sáum á myndunum hér á undan, að það er neikvæð fylgni milli ríkisskuldna og vaxtastigs á myndinni hér á eftir. Hins vegar er fylgnin milli vaxtastigs á skuldum ríkissjóðs (víxlar) og stýrivaxta Seðlabanka Íslands nær fullkomin.

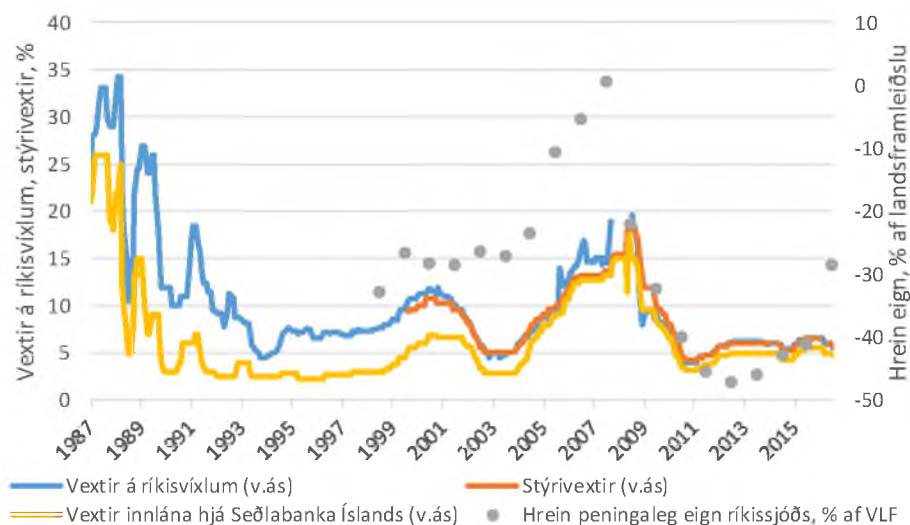
Mynd 12 – Skuldir ríkissjóðs Íslands, stýrivextir Seðlabanka Íslands og vaxtakjör á ríkisskuldum



Gögn: Seðlabanki Íslands, Bloomberg

Og engu máli skiptir þótt horft sé á hreina peningalega eign, þ.e. nettó skuldir ríkissjóðs, niðurstaðan er enn sú sama: það er stýrivaxtastefna Seðlabanka Íslands sem ræður vaxtakjörum ríkissjóðs á markaði en ekki skuldastaða hans – ella hefðu vextir verið lægri á árunum fyrir 2008 en þeir voru á árunum eftir 2008.

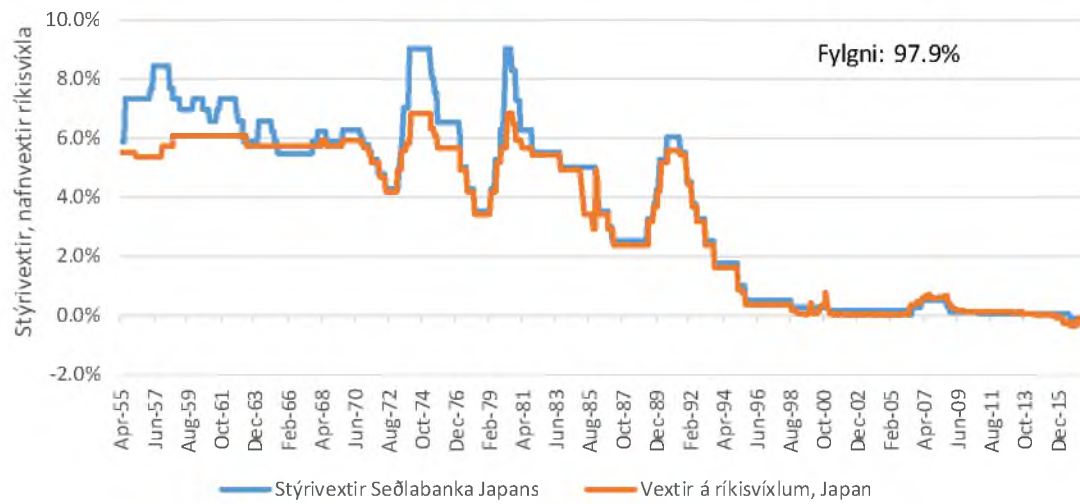
Mynd 13 – Hrein peningaleg eign ríkissjóðs, stýrivextir Seðlabanka Íslands og vaxtakjör á ríkisskuldum



Gögn: Seðlabanki Íslands, Bloomberg

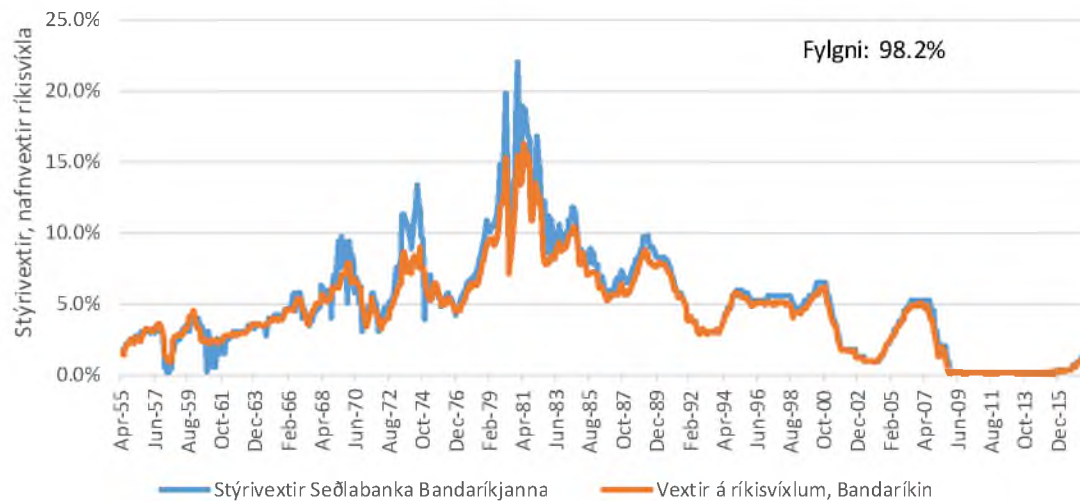
Þetta samband er vitanlega vel þekkt annars staðar í heiminum. Eftirfarandi myndir sýna vel að vaxtakjör þau sem viðkomandi ríkissjóður fær á markaði er háður stýrivöxtum viðkomandi seðlabanka.

Mynd 14 – Japan, skuldir og vaxtakjör á ríkisskuldum og stýrivextir seðlabanka Japans



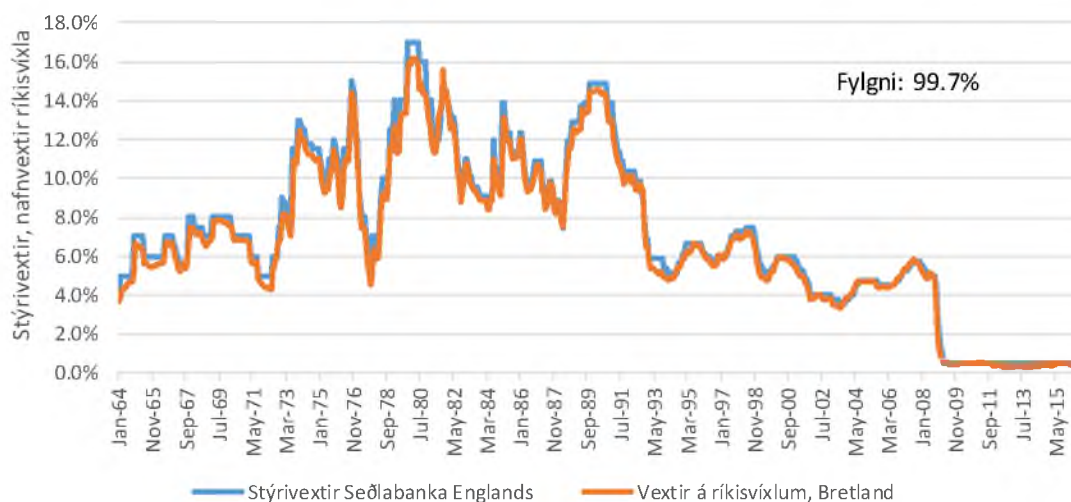
Gögn: FRED, BIS

Mynd 15 – Bandaríkin, skuldir og vaxtakjör á ríkisskuldum og stýrivextir seðlabanka Bandaríkjanna



Gögn: FRED, BIS

Mynd 16 – Bretland, skuldir og vaxtakjör á ríkisskuldum og stýrivextir seðlabanka Englands



Gögn: FRED, BIS

Sem sjá má er það ekki magn ríkisskulda sem hefur áhrif á vaxtastigið í viðkomandi hagkerfi heldur stýrivaxtastefna viðkomandi seðlabanka. Eftir er þá að skýra út hví það er svo að hallarekstur á ríkissjóði eða háar ríkisskuldir hafa neikvæða fylgni við vaxtastig í viðkomandi landi.

Ástæðan hefur ekkert með skuldir ríkissjóðs að gera, hvorki magn þeirra né breytingu innan ákveðins tímabils.

Fylgnin kemur til af þeirri staðreynd að þegar hægist á hagkerfinu og atvinnuleysi eykst, fara sjálfvirkir sveiflujafnarar ríkisfjármálastefnunnar (t.d. atvinnuleysisbætur) í gang. Slíkt veldur sjálfkrafa auknum útgjöldum hjá ríkissjóði sem þýðir að afgangur á rekstri hans minnkar. Skuldir geta auðveldlega aukist samhliða slíkri þróun. Sparnaður einkaaðila sem hlutfall af tekjum eykst einnig, sem þýðir að þeir vilja byggja upp fjármálalega eign. Eini aðilinn í hagkerfinu sem getur búið til innlenda fjármálalega eign handa einkageiranum sem heild er hið opinbera. En þar sem fjármálaleg eign eins er skuld annars – í fullu samræmi við bókhaldslegar staðreyndir – verður það að vera svo að þegar innlendi einkageirinn vill auka nettó innlendar fjármálalegar eignir sínar verða opinberir aðilar að minnka nettó fjármálalegar eignir sínar, þ.e. auka skuldir sínar.

Á sama tíma er seðlabankinn að lækka vexti þar sem hægst hefur á hagkerfinu.

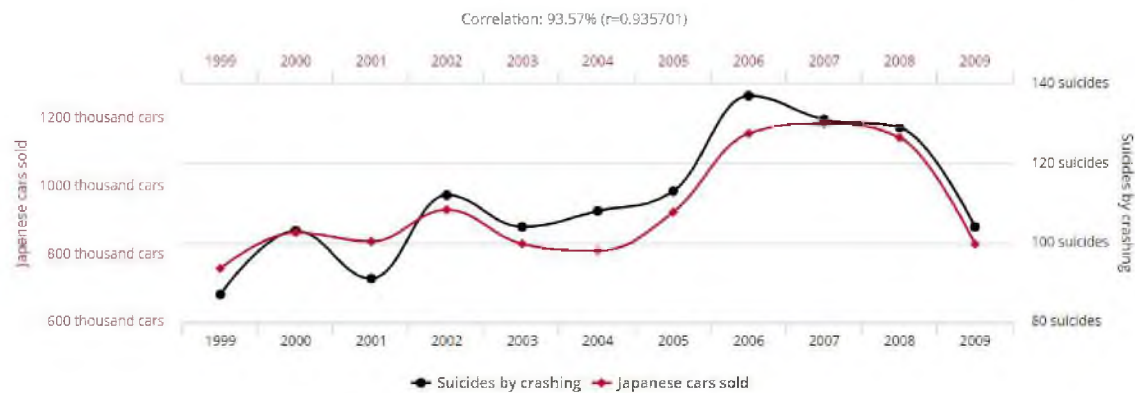
Þar sem þetta tvennt gerist á sama tíma – meiri halli á rekstri ríkissjóðs vegna sjálfvirkra sveiflujafnara og lægra vaxtastigs vegna stýrivaxtalækkanna seðlabankans – myndast jákvæð fylgni milli hallareksturs ríkissjóðs og lægra vaxtastigs.

Sannleikurinn er hins vegar sá að það er ekkert orsakasambandi þarna á milli, þ.e. milli ríkisskulda og vaxtastigs, sé ríkissjóður útgefandi viðkomandi lögeyrir.¹ Ríkissjóður tekur ekki lán í krónum vegna þess að vaxtastig er lágt né er vaxtastig lágt vegna þess að ríkissjóður að taka lán. Fylgnin getur verið hver sem er og hún komið fram sé horft á gögn. En orsakasambengið er eftir sem áður ekkert, ekki frekar

¹ Sé ríkissjóður ekki útgefandi heldur *notandi* viðkomandi lögeyrir, líkt og t.d. í tilviki allra landanna innan evrusvæðisins, er orsakasambengi milli hárra ríkisskulda og vaxtakjara ríkissjóðs, líkt og í tilviki heimila og almennra fyrirtækja á Íslandi þegar þau taka lán í krónum. En hið opinbera, í gegnum Seðlabanka Íslands, er útgefandi lögeyrins á Íslandi og getur alltaf, sama hversu háar skuldirnar eru, staðið undir sínum skuldbindingum í viðkomandi mynt.

en að það sé orsakasamhengi milli sölu á japönskum bílum í Bandaríkjunum og sjálfsmorða þar í landi með því að lenda í bílslysi jafnvel þótt fylgnin þar á milli sé mjög há.

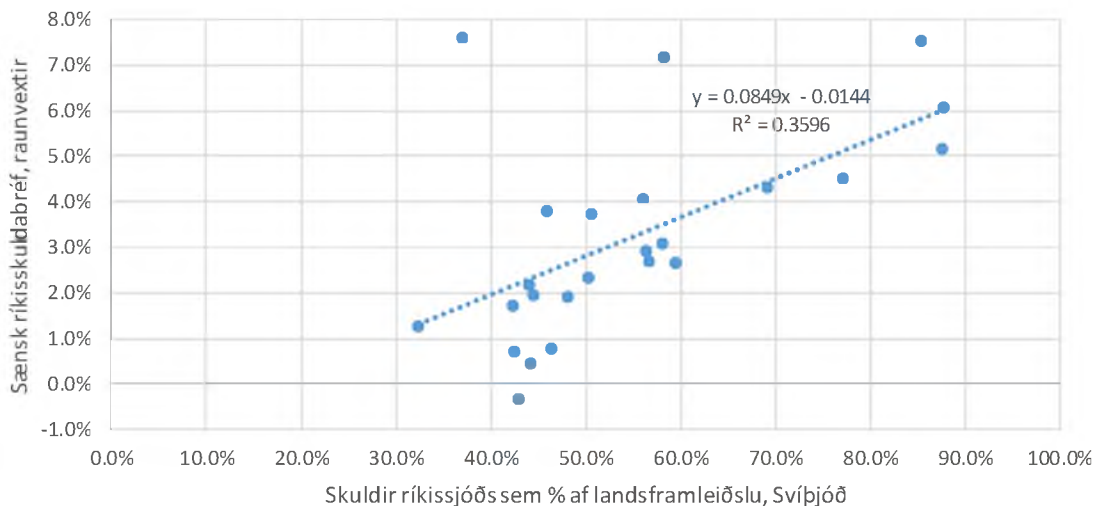
Mynd 17 – Tíðni sjálfsmorða með bílslysum og sala á japönskum bílum í Bandaríkjunum



Heimild: www.tylvervigen.com

Þá er það ekki heldur svo, finnst hagkerfi þar sem fylgnin er jákvæð milli vaxtastigs og skulda ríkissjóðs, að það sé orsakasamhengi þar á milli, þ.e. að háar ríkisskuldir valdi háum vöxtum. Svíþjóð er eitt dæmi um slíkt hagkerfi.

Mynd 17 - Raunvaxtastig í Svíþjóð og skuldir ríkissjóðs Svíþjóðar



Gögn: FRED, tímabilið 1991 – 2015, langtíma vextir

Grundvallarvirknin er sú að vaxtastig breytist vegna þess að viðkomandi seðlabanki ákveður að það eigi að breytast og það hefur ekkert með skuldir ríkissjóðs að gera, hvort sem þær eru að aukast eða minnka á sama tíma.

Það er rétt að benda á í þessu samhengi að seðlabanki getur ráðið bæði langtíma- og skammtíma vöxtum, jafnvel þótt einhverjir innan Seðlabanka Íslands séu ósammála þessari fullyrðingu.² Sannleikurinn er að seðlabankar t.d. Bandaríkjanna, Englands og Japans hafa allir gert

² „Það er af og frá að þeir [seðlabankar] geti stjórnað vaxtakúrfunni alla leið. Það er bara fátíðleg fullyrðing!“ [Ásgeir Danielsson](#), forstöðumaður á hagfræði- og peningastefnusviði Seðlabanka Íslands, í viðtali í sjónvarpsþættinum *Markaðstorgið* á Hringbraut sjónvarpsstöð, febrúar 2018.

Þetta, þ.e. stjórnað vaxtakúrfunni (sambandi skammtíma- og langtímavaxta) á ríkisskuldabréfum eins og þeir telja rétt.

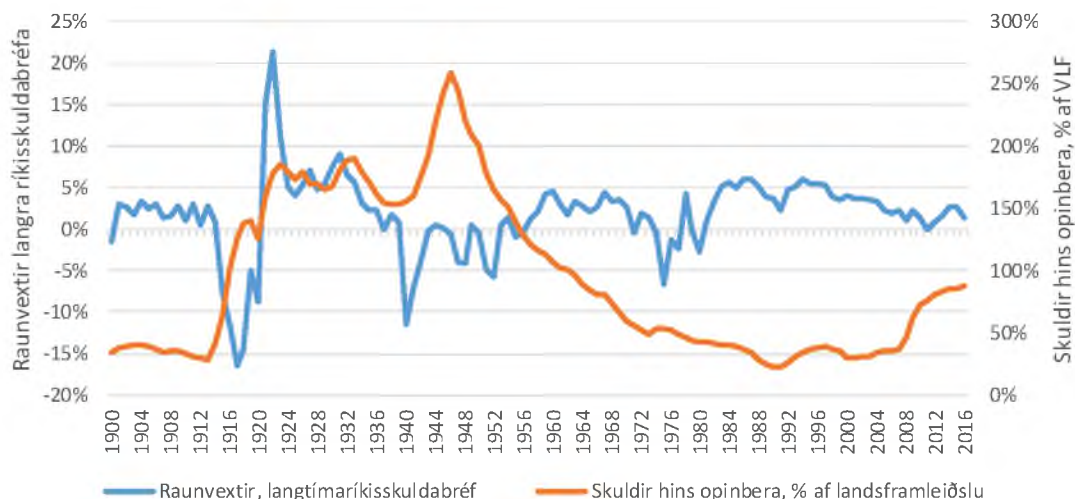
Fyrst ber að telja upp [japanska seðlabankann](#) sem, í dag, stefnir að því að vextir á 10 ára ríkisskuldabréfum séu 0%. Þarlendur seðlabankastjóri, Haruhiko Kuroda, er þeirrar skoðunar að hugmyndin um að seðlabankar geti stjórnað bæði skammtíma- og langtímavöxtum sé „vel framkvæmanleg“.³

[Bandaríski seðlabankinn](#) stefndi að 2,5% nafnvöxtum á 10 ára ríkisskuldabréfum milli árána 1942 – 1951. Skammtímavextir (stýrivextir) voru festir í 0,375% mest allt tímabilið.

[Enski seðlabankinn](#) rak það sem var kallað „stefna ódýrra peninga“ milli árána 1932 og 1946 þar sem nafnvextir langra ríkisskuldabréfa lækkuðu á markaði úr 4,4% árið 1931 í 2,6% árið 1946. Raunvextir langra ríkisskuldabréfa lækkuðu úr 9,1% árið 1931 í -0,5% árið 1946. Skammtímavextir (nafnvextir) voru 2%. Yfir sama tímabil, vegna stríðskostnaðar, hækkuðu skuldir hins opinbera á Englandi úr 190% af landsframleiðslu í 260% af landsframleiðslu.⁴

Ástæðan fyrir því hvi vextir ríkisskuldabréfa lækkuðu á sama tíma og skuldir jukust var einföld: seðlabanki Englands vildi að vextirnir lækkuðu og því lækkaði hann vextina – því seðlabanki Englands stjórnar vaxtastiginu á þarlendum ríkisskuldabréfum. Hið sama gildir vitanlega á Íslandi þegar kemur að ríkisskuldabréfum í íslenskri krónu: það er Seðlabanki Íslands sem ræður vaxtastiginu á ríkisskuldabréfum í íslenskri krónu.

Mynd 18 – Raunvextir í Bretlandi og skuldir ríkissjóðs sem % af landsframleiðslu



Gögn: FRED

En hvaðan fá þá einkaaðilar lánsfjármagn?

Að lokum er rétt að útskýra hvers vegna ekki myndast skortur á markaði með lánsfjármagn þótt ríkissjóður sé rekinn með halla, líkt og kenningin um tiltækan sparnað segir að eigi að gerast.

³ Þýðing höfundar á “quite doable”. Sjá [heimild](#).

⁴ Sjá FRED, heimild [1](#) og [2](#).

Ástæðan er afskaplega einföld: *innan nútíma bankakerfis er sparnaður ekki nauðsynlegur til þess að banki geti veitt lán*. Hvort halli sé á ríkissjóði eða ekki hefur þannig engin áhrif á hvort framboð af lánsfé til einkageirans sé til staðar eða ekki.

Þegar bankar veita lán til lántaka sem þeir treysta til þess að geta borgað viðkomandi lán til baka búa þeir til bæði innlánið og útlánið á sama tíma. Um þetta eru helstu seðlabankar heimsins sammála:

Í raun eru peningar búnir til í gegnum bókhaldsfærslur: þegar banki veitir lán, uppfærir hann innlánsreikning viðskiptavinarins og þar með skuldahlið efnahagsreiknings bankans sjálfs um viðkomandi upphæð. Þetta hrekur þá algengu rangtúlkun að bankar séu eingöngu milligönguaðilar við lántöku – þ.e. að bankar geti aðeins veitt lán með fjármagni sem hefur þá þegar verið geymt hjá þeim í formi innlagna.

[Seðlabanki Þýskalands, 2017](#)

Í líkönunum um banka sem milligönguaðila tiltæks sparnaðar taka bankar við innlánunum af peningum sem þegar eru til og lána þá út til lántaka. Í raunveruleikanum búa bankar til fjármagn með peningamyndun, þ.e. þeir búa til innlán af nýjum peningum í gegnum lánastarfsemi sína.

[Seðlabanki Englands, 2015](#)

Afleiðingin af þessari staðreynd, þ.e. að bankar taka ekki við innlánunum (sparnaði) sem þeir svo lána aftur út til lántaka heldur búa til peningana á sama tíma og þeir veita útlánið, er vitanlega sú að hallarekstur ríkissjóðs, sem á að draga úr tiltækum sparnaði til lántöku, hefur engin áhrif á framboð af lánsfé til einkaaðila í gegnum bankakerfið.

Hallarekstur á ríkissjóði hækkar því ekki vaxtastig í hagkerfinu líkt og kenningin um tiltækan sparnað segir til um. Það er vaxtastefna viðkomandi seðlabanka sem ræður grunnvaxtastigi í hagkerfinu.

Tekið skal fram að það getur vel verið skynsamlegt að ríkissjóður haldi að sér höndum til að draga úr verðbólguþrýstingi í hagkerfinu en verðbólguþrýstingur getur ýtt seðlabankanum í að hækka vexti.

Það verður að meta á hverjum tíma fyrir sig og það er allt eins líklegt að telji ríkissjóður það skynsamlegt að draga úr eigin umsvifum til að forðast verðbólgu þá geti það leitt til þess að skuldir ríkissjóðs lækki sem og vaxtastig. En lækkun skulda ríkissjóðs og vaxta, í kjölfar lægri stýrivaxta seðlabankans, væru afleiðingar þess að ríkissjóður væri að forðast að búa til verðbólguþrýsting í hagkerfinu. Það er allt annað en sérstakt markmið þess efnis að draga eigi úr skuldum ríkissjóðs til þess að vextir lækki sjálfkrafa í kjölfarið. Slíkt markmið mun aldrei ganga upp, ekki frekar en það myndi draga úr sjálfsmorðum með bílslysum að banna innflutning á japönskum bílum (sjá mynd 17).

Þá hefur viðkomandi seðlabanki önnur úrræði en vaxtahækkunir vilji hann minnka verðbólguþrýsting. Augljósasta tækið er magntakmarkanir á útlán bankastofnana, þ.e. að raunverulega draga úr framboði af lánunum til einkageirans en slíkt er m.a. tilgangurinn með stýrivaxtahækkunum hvort eð er. Sé þetta gert er notast við *magnstýringartæki* en ekki *verðstýringartæki* (stýrivaxtabreytingar) á útlán banka (útlán lífeyrissjóða og annarra fjárfesta væru fullkomlega óháð slíkum takmörkunum). Stýrivextir innan slíks magnstýringarkerfis geta verið hverjir sem er til frambúðar, þ.m.t. 0%.

Virðingarfyllt,

Dr. Ólafur Margeirsson, hagfræðingur



Umsögn

Efni: Þingsályktunartillaga um fjármálastefnu 2018-2022, þingskjal 2, mál nr. 2.
Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Fjármálastjóri

Fjármálaskrifstofu hefur verið falið að veita umsögn fyrir hönd Reykjavíkurborgar um fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu um fjármálastefnu 2018-2022. Í umsögninni er einungis fjallað um þann hluta tillögunnar sem varðar áætlaða afkomu A-hluta sveitarfélaga.

Gert er ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðherra undirbúi þingsályktun um fjármálastefnu í samráði við sveitarfélögin. Fulltrúum ríkis og sveitarfélaga í *samráðsnefnd um opinber fjármál* var falið að freista þess að ná samkomulagi um framsetningu á áætlaðri afkomu A-hluta sveitarfélaga fyrir tímabilið 2018-2022 en eins og kunnugt voru fulltrúar sveitarfélaga mjög ósáttir við skort á samráði, framsetningu og efnistöð varðandi markmið um afkomu A-hluta sveitarfélaga í fjármálastefnu og fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2017-2021. Í framhaldinu var ákveðið að byrja að vori 2017 að undirbúa málið vegna fjármálastefnu 2018-2022 en sú vinna hóst raunar ekki fyrr í nóvember sl. enda kom til kosninga til alþingis sem hefur þrengt mjög að tímaramma vinnunnar. Þannig gafst ekki nægjanlegur tími til að komast til botns í öllum atriðum málsins í þessari atrennu.

Samráðsnefndin afgreiddi tillöguna varðandi markmið um afkomu A-hluta sveitarfélaga með eftirfarandi sameiginlegri bókun:

Samráðsnefndin vekur athygli á að brýnt er að ljúka sem fyrst frekari rýningu á einstökum efnisþáttum sameiginlegs mats, s.s. launakostnaði, fasteignasköttum, fjárfestingu, kaupum og sölu á vöru og þjónustu og skuldum sveitarfélaga. Við framlagningu fjármálastefnu þarf að vekja athygli á óvissu matsins, einkum varðandi framvindu kjarasamninga næstu misserin sem gæti kallað á breytingar á forsendum við gerð fjármálaáætlunar fyrir tímabilið 2018-2022.

Af hálfu fulltrúa sveitarfélaganna eru miklar efasemdir um mat, markmið og framreikning á launakostnaði, fasteignasköttum, fjárfestingu og sölu á þjónustu. Í bókuninni kemur jafnframt fram að við framlagningu þingsályktunarinnar verði vakin athygli á óvissu matsins sem geti kallað á breytingar á forsendum við gerð fjármálaáætlunar 2018-2022.

Vísað er að öðru leyti til umfjöllunar Sambands íslenskra sveitarfélaga um málið í umsögn Sambandsins til fjárlaganefndar.

Birgir Björn Sigurjónsson,
fjármálastjóri



MINNISBLAÐ

Til: Alþingi - Fjárlaganefnd

Frá: Ríkisendurskoðun

Dags: 26.2.2018

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022

Ríkisstjórnin hefur mótað fjármálastefnu og fjármála- og efnahagsráðherra lagt hana fram á Alþingi sem tillögu til þingsályktunar í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál nr. 123/2015. Er þetta í þriðja sinn sem fjármálastefna er lögð fram með þessum hætti á jafnmörgum árum. Fjármálastefna tveggja fyrri ríkisstjórna var samþykkt á Alþingi í ágúst 2016 og apríl 2017, en hver ný ríkisstjórn mótar fjármálastefnu svo fljótt sem auðið er.¹ Fjármálastefna og fjármálaáætlun, sem byggja á þeim grunngildum og skilyrðum sem mælt er fyrir um í lögum um opinber fjármál, eiga að stuðla að meiri stefnufestu og betra samræmi í fjármálastjórn hins opinbera. Lög um opinber fjármál gera ráð fyrir að fjármálastefna gildi til eigi skemmri tíma en fimm ára en þó skuli hver ný ríkisstjórn leggja fram nýja fjármálastefnu. Tíð stjórnarskipti gera það að verkum að örðugt er að ná að fullu markmiðum laganna um meiri festu í fjármálastjórn hins opinbera.

Fjármálastefnan nær til ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Um er að ræða pólitíska stefnumörkun stjórnvalda sem Ríkisendurskoðun tekur eðli máls samkvæmt ekki afstöðu til. Hins vegar getur stofnunin skoðað hvort fjármálastefnan sé sett fram í samræmi við ákvæði laga og vakið athygli á hugsanlegum álitamálum í því sambandi. Einnig getur stofnunin eftir atvikum bent á atriði í sambandi við opinber fjármál sem eðlilegt er að fjármálastefnan taki til og þýðingu hafa við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings. Rétt er að taka fram að fjármálaráð, sem starfar skv. 13. gr. laga um opinber fjármál, hefur það hlutverk að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum og skilyrðum laga um opinber fjármál og hvort fullgilt tilefni sé til að endurskoða gildandi fjármálastefnu ríkisstjórnar. Fjármálaráðið skilaði álitsgerð sinni um tillöguna þann 29. desember 2017.²

Fjármálastefnu skal setja fram sem markmið um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga ríkis, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmiðin eru sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og skilgreining á afkomu og efnahag tekur mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Fjármálastefnan felst einnig í greinargerð um hvernig grunngildum skv. 2. mgr. 6. gr. laganna verði fylgt, bæði hvað

¹ (1) Fjármálastefna 2017–2021 var lögð fram 29.04.2016 og samþykkt 18.08.2016. (2) Fjármálastefna 2017–2022 var lögð fram 24.01.2017 og samþykkt 06.04.2017. (3) Fjármálastefna 2018–2022 var lögð fram 14.12.2017.

² <http://www.althingi.is/altext/erindi/148/148-102.pdf>

varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í þingsályktuninni er staðfest að fjármálastefnan sé í samræmi við grunngildin sem og skilyrði (fjármálareglur) sem tilgreind eru í 2. mgr. 6.gr. og skilyrðum skv. 7. gr. laganna.

Grunngildi fjármálastefnunnar eru sem kunnugt er sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Skilyrðin sem stefnan skal uppfylla eru annars vegar að heildarjöfnuður A-hluta ríkis og sveitarfélaga yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli jafnframt ávallt undir 2% af vergri landsframleiðslu (VLF), hins vegar að heildarskuldir sömu aðila að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Ef þetta skuldahlutfall er 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 stefnunni er nánari útfærsla á ofangreindum skilyrðum sem felur í sér meira aðhald en skilyrðin mæla fyrir um. Sett eru tölusett markmið um afgang á heildarjöfnuði hins opinbera á tímabilinu, sem lækkar úr 1,4% af VLF 2018 niður í 1,0% af VLF 2022 (ákvæði I), markmið um að heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2020 og verði að hámarki 25% í árslok 2022 (ákvæði II) og loks að heildarútgjöld hins opinbera vaxi á árinu 2018 um 0,6% af VLF en að þróun á starfsemi hins opinbera út tímabilið stuðli að efnahagslegum stöðugleika (ákvæði III). Almennt eru markmið fjármálastefnunnar á svipuðum nótum og fjármálastefnur fyrri ríkisstjórna en ekki er þó lengur tekið þar fram að öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til niðurgreiðslu skulda eða lífeyrisskuldbindinga né er sett tölusett þak á árleg heildarútgjöld hins opinbera sem hlutfall af VLF.

Fjármálastefnan byggir á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2017 en hún nær til árána 2017-2023. Þjóðhagsspáin gerir ráð fyrir að 3,1% hagvexti á árinu 2018 en 2,5-2,6% vexti eftir það út spátímenn. Þjóðhagsspáin gerir því ráð fyrir að heldur dragi úr hagvexti frá því sem verið hefur undanfarin ár. Eftir sem áður byggir fjármálastefnan á þjóðhagsspá sem gerir ráð fyrir lengsta samfellda hagvaxtarskeiði á síðari tímum. Von er á endurskoðaðri þjóðhagsspá Hagstofunnar síðari í þessum mánuði og bendir flest til þess að endurskoðuð spá verði á sömu nótum og spáin frá í haust.

Fjármálastefna fyrri ríkisstjórnar gerði ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þessara aðila, færi úr 0,5% af VLF árið 2017 í 2,5% árið 2020 og lækkaði síðan í 2,3% árið 2022. Afkomubatininn var til staðar hjá ríki, sveitarfélögum og opinberum fyrirtækjum. Fjármálastefna núverandi ríkisstjórnar gerir hins vegar ráð fyrir að heildarafkoman verði 2,9% af VLF á þessu ári og síðan 3,0% á ári út gildistíma stefnunnar. Eins og í fyrri fjármálastefnu er við það miðað að bætt afkoma skili sér í lægri skuldastöðu opinberra aðila, en heildarskuldir opinberra aðila í heild, að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, eru talðar lækka úr 59,8% af VLF árið 2018 í 45% af VLF árið 2022. Skuldahlutfall A-hluta ríkissjóðs lækkar á sama tíma úr 27,5% í 20,0%.

Rétt er að hafa það hugfast að lög um opinber fjármál kveða á um að setja skuli fram stefnu um „umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára“, sbr. 1. tl. 2. mgr. 4. gr. laganna, þ.e. fjallað skal bæði um skuldir og langtímaskuldbindingar opinberra aðila. Hér er bæði um að ræða lífeyrisskuldbindingar en einnig ýmiskonar skuldbindingar sem tengjast m.a. leigusamningum sem ekki hafa verið færðir í efnahagsreikning ríkissjóðs fram að þessu. Framsetning skuldahliðar fjármálastefnunnar, þ.e. að sýna skuldir án skuldbindinga, er með sama hætti og í tveimur fyrri fjármálastefnum. Hins vegar nær þessi framsetning að mati Ríkisendurskoðunar ekki að uppfylla

að fullu ákvæði laga um opinber fjármál. Þá sýnir fjármálastefnan heldur ekki þróun eigna heldur eru þær jafnaðar að hluta til á móti skuldum. Að mati Ríkisendurskoðunar liggja nú þegar fyrir upplýsingar um marga eignaflokka ríkissjóðs, s.s. eignarhluti í opinberum fyrirtækjum, til að hægt sé að birta upplýsingar um þá í fjármálastefnunni. Sama á við um eignir sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja.



22.2.2018

Fjárfestingar tíu fjölmennustu sveitarfélaganna

	2018	2019	2020	2021	Hlutfallsleg skipting				
					2018	2019	2020	2021	Meðaltal
Skólabýggingar	9.838	8.272	5.413	4.315	27%	27%	21%	20%	24%
Íþróttamannvirki	4.091	4.234	4.679	2.131	11%	14%	18%	10%	13%
Húsnæðismál	2.248	955	870	230	6%	3%	3%	1%	3%
Götur	11.889	11.287	9.925	11.421	33%	37%	39%	52%	40%
Annað	8.242	5.580	4.870	3.798	23%	18%	19%	17%	19%
Samtals A-hluti	36.307	30.327	25.757	21.895	100%	100%	100%	100%	100%
Framlag annarra	-400	-200	-200	-200					
Gatnagerðargjöld	-7.544	-5.568	-4.870	-4.343					
Veitur	23.766	18.724	17.883	17.907	60%	63%	62%	66%	63%
Félagslegar íbúðir	6.405	6.021	7.207	5.324	16%	20%	25%	20%	20%
Hafnir	2.923	3.089	2.790	2.645	7%	10%	10%	10%	9%
Annað	6.371	1.891	1.109	1.398	16%	6%	4%	5%	8%
Samtals B-hluti	39.465	29.725	28.989	27.274	100%	100%	100%	100%	100%
Samtals A og B	73.664	57.389	53.689	48.475					

Tíu sveitarfélög, skv. fjárhagsáætlun

Fjárfest í varanlegu

A-hluti	34.715	30.447	24.973	20.915
A og B hluti	74.954	61.085	50.202	49.388

Sveitarfélög í heild, skv. fjárhagsáætlun

Fjárfest í varanlegu

A-hluti	43.948	35.782	29.129	23.838
A og B hluti	87.664	68.473	60.936	53.504



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



22.2.2018

Einstök stórverkefni tíu fjölmennustu sveitarfélaganna

	2018	2019	2020	Samtals	
				2021	2018-2021
Skólabyggingar					
Garðabær: Urriðaholtsskóli	400	200	200	200	1.000
Akureyri: Glerárskóli, leikskóli	20	300	300		620
Reykjavík: Nýjar leikskóladeildir	200	550	450	500	1.700
Reykjavík: Leik- og grunnskóli Úlfarsbraut	1.200	682	0	0	1.882
Reykjanesbær: Skóli í Dalshverfi og leikskóli í Ásbrú	1.500	1.400	100	100	3.100
Árborg: Leik- og grunnskóli	562	447	507	412	1.928
Fjarðabyggð: Leikskólabyggingar	108	188	110	155	560
Hafnarfjörður: Skólar í Skarðshlíð	1.800	1.450	720		3.970
Hafnarfjörður: Leikskóli í Suðurbæ	5	300	250		555
Kópavogur: Nýr leikskóli	30	220	200	10	460
Mos: Helgafellsskóli	1200	325	550	550	2.625
Samtals ofan	7.025	6.062	3.387	1.927	18.400
Íþróttamannvirki					
Garðabær: Fjölnota íþróttahús	300	600	400	0	1.300
Akureyri: Íþróttamannvirki		30	300	300	630
Reykjavík: Íþróttamiðstöð Úlfarsdal	200	1.300	2.050	800	4.350
Reykjavík: Íþróttamannvirki ÍR	500	500	500	500	2.000
Árborg: Íþróttamannvirki	146	165	5	5	320
Hafnarfjörður: Íþróttamannvirkja	200	450	450	450	1.550
Akranes: Jaðarsbakkar	5	100	250	250	605
Kópavogur: Íþróttahús Vatnsendaskóla/Gerpla	370	20	0	0	390
Mosfellsbær: Fjölnota íþróttahús	100	248	0	0	348
Samtals ofan	1.821	3.413	3.955	2.305	11.493
Húsnæðismál					
Garðabær: Búsetuúrræði fyrir fatlaða	100	100	100	100	400
Reykjavík: Framtíðarverkefn v. Skammtíma og dagv.	471	100	100	100	771
Árborg: Húsnæði f. aldraðra	397	183	37	0	617
Hafnarfjörður: Hjúkrunarheimili	971	0	0	0	971
Kópavogur: Félagslegar leiguíbúðir	200	170	170		540
Samtals ofan	2.139	553	407	200	3.299
Alls	10.984	10.027	7.748	4.432	33.191



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. fjárlaganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 13. febrúar 2018

1801041SA KB/sas
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um pált. um fjármálastefnu 2018-2022, 2. mál á 148. lgjþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 26. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint mál.

Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga

Fyrir liggja samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga fyrir árið 2018 og áætlanir til þriggja ára þar á eftir, 2019-2021. Gerð er grein fyrir niðurstöðum í fréttabréfi hag- og upplýsingasvið sambandsins, *Fjárhagsáætlanir A-hluta sveitarfélaga 2018-2021*. Þar kemur fram að sveitarfélögin gera ráð fyrir að rekstrarniðurstaða verði jákvæð um 7 ma.kr. á árinu 2018, sem er 2,2% af tekjum. Í fjárhagsáætlunum fyrir árið 2017 var til samanburðar reiknað með 1,2% afgangi í hlutfalli við tekjur.

Þá standa fjárhagsáætlanir til þess að verja skuli um 38 ma.kr til fjárfestinga umfram tekjur af gatnagerðargjöldum, en til samanburðar hljóðuðu áætlanir fyrir árið 2017 uppá 29 ma.kr. Rétt er í þessu sambandi að nefna að á móti þessum fjárfestingum koma tekjur s.s. af sölu eigna og byggingarréttar.

Þá er gert ráð fyrir að skuldir og skuldbindingar A-hluta lækki sem hlutfall af tekjum úr 106% árið 2018 í 96% árið 2021. Inn í þessar tölur vantar uppgjör sveitarfélaga við Brú lífeyrissjóð starfsmanna sveitarfélaga vegna breytinga á lögum um LSR og samþykktum Brúar sem af lögunum leiddi. Alls er um að ræða 40 ma.kr. og munu sveitarfélögin væntanlega fjármagna uppgjörið með lántöku og afgreiða viðauka við fjárhagsáætlanir til þess að heimila lántöku. Reykjavíkurborg, eitt sveitarfélaganna, gekk frá uppgjöri við Brú á árinu 2017, með greiðslu af handbæru fé og lántöku.

Fjármálareglur sveitarstjórnarlaga

Sveitarfélögum eru settar tvær fjármálareglur í sveitarstjórnarlögum sem þeim ber að fara eftir. Hin svokallaða jafnvægisregla kveður á um að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar A- og B-hluta séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Skuldareglan segir til um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta skuli ekki vera hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum. Þessar fjármálareglur hafa gefist vel sem m.a. sést í því að skuldahlutföll sveitarfélaga hafa lækkað verulega og útlit fyrir enn frekari lækkun á næstu árum gangi spár eftir. Ótvírætt er að tilkoma fjármálareglna hefur stuðlað að auknum aga í fjármálastjórn og áætlanagerð sveitarfélaga.

Ljóst er að meginþunginn í aðlögun að markmiðum fjármálastefnu og -áætlunar muni hvíla á ríkissjóði. Við þau skilyrði þegar sveitarfélögin uppfylla fjármálareglur sveitarstjórnarlagana hvílir aðlögunin alfarið hjá ríkissjóði. Þetta kemur skýrt fram í nefndarálini meirihluta fjárlaganefndar um frumvarp sem varð að lögum um opinber



fjármál og er ítrekað í álitsgerð fjármálaráðs um fyrirbyggjandi þingsályktun um Fjármálastefnu 2018-2022.

Fjárhagur sveitarfélaga hefur vissulega batnað á undanförunum árum og notið í þeim efnum hagstæðs efnahagsumhverfis með vaxandi tekjum og lækkandi vöxtum. Efasemdir eru hins vegar uppi um hvort og í hvaða mæli fjárhagur sveitarfélaga sé sjálfbær þegar til lengdar lætur m.a. með tilliti til lýðfræðilegrar þróunar. Í samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um afkomu og efnahag sveitarfélaga 2018-2022 var kveðið á um að sjálfbærni rekstrar sveitarfélaga verði könnuð. Ráðgjafafyrirtækið Analytica var fengið til verksins og vinnur það í samráði við samstarfsnefnd um opinber fjármál. Verkefnið er langt komið og reiknað er með verklokum innan skamms.

Reikningskil sveitarfélaga, fjármálareglur og heildarafkoma

Fjármálastefnan er sett fram á sk. þjóðhagsgrunni sem skilur sig í mörgum viðamiklum atriðum frá reikningsskilum sveitarfélaga og fyrirtækja. Þessi staðall er flestum sveitarstjórnarmönnum framandi og þekking á honum almennt takmörkuð hjá hinu opinbera. Þetta fyrirkomulag er því miður ekki til þess fallið að einfalda undirbúning, framkvæmd eða eftirfylgni með fjármálastefnu og -áætlun.

Lykilstærð í reikningsskilum sveitarfélaga er rekstrarniðurstaða, sem er mismunur rekstrartekna og -útgjalda. Í fjármálastefnu eru sett fram markmið fyrir hið opinbera, þ.m.t. A-hluta sveitarsjóða, um svonefnda heildarafkomu á þjóðhagsgrunni. Í stórum dráttum fæst heildarafkoma með því að draga fjárfestingarútgjöld umfram afskriftir frá rekstrarniðurstöðu. Afkomumælingin er frábrugðin því sem þekkt er í reikningskilum sveitarfélaga t.d. er varðar fjárfestingaútgjöld og mat á breytingu líffeyrisskuldbindinga svo nokkrir veigamiklir þættir séu nefndir.

Sveitarfélag þarf að skila myndarlegum rekstrarafgangi eigi reksturinn að skila jákvæðri heildarafkomu. Það þarf að fjármagna allar fjárfestingar af veltufé og tekur ekki lán til framkvæmda. Jákvæðri heildarafkomu eins og gert er ráð fyrir í fjármálastefnunni er varið til að lækka hreinar skuldir og skuldbindingar.

Markmið um afkomu sveitarfélaga í fjármálastefnunni

Í þingsályktun um nýja fjármálastefnu er gert ráð fyrir að heildarafkoma A-hluta hins opinbera verði jákvæð um 1,4% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2018, en til samanburðar gerði gildandi stefna ráð fyrir að afkoman svaraði til 1,6% af VLF. Breytingin felst í því að í nýrri fjármálastefnu er áformað að heildarafkoma A-hluta ríkissjóðs verði lakari en gildandi stefna segir til um sem nemur 0,3% af VLF. Á hinn bóginn gerir ný fjármálastefna ráð fyrir að heildarafkoma sveitarfélaga batni og nemi 0,2% af VLF í stað 0,1% skv. gildandi stefnu. Þessi breyting endurspeglar batnandi hag sveitarfélaga. Rétt er að nefna að 0,1% af vergri landsframleiðslu 2018 svarar til 2,7 ma.kr.

Samráð hefur verið töluvert og vaxandi milli fulltrúa sveitarfélaga og ríkisins á vettvangi samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál. Stjórnarskipti báru brátt að og skemmri tími gafst til að rýna forsendur um afkomu og efnahag en æskilegt hefði verið. Óvissa er um ýmsa þætti í rekstri sveitarfélaga og annarra opinberra aðila sem mikilvægt er að fara í saumana á.



Til viðbótar er óvissa um hvernig rétt sé að færa ákveðna þætti í uppgjöri og áætlunum sveitarfélaga yfir á þjóðhagsgrunn. Í samráðsnefndinni varð þannig samkomulag um svohljóðandi bókun á fundi nefndarinnar 13. desember sl.:

Samráðsnefndin vekur athygli á að brýnt er að ljúka sem fyrst frekari rýningu á einstökum efnispáttum sameiginlegs mats, s.s. launakostnaði, fasteignasköttum, fjárfestingu, kaupum og sölu á vöru og þjónustu og skuldum sveitarfélaga. Við framlagningu fjármálastefnu þarf að vekja athygli á óvissu matsins, einkum varðandi framvindu kjarasamninga næstu misserin sem gæti kallað á breytingar á forsendum við gerð fjármálaáætlunar fyrir tímabilið 2018-2022.

Sú rýni sem ráðist hefur verið í gefur að mati fulltrúa sveitarfélaga í samráðsnefndinni vísbendingu um að tilfærðar tölur um afkomu og efnahag sveitarfélaganna í fjármálastefnunni kunni að vera í bjartsýnni kantinum. Stefnt er að því að minni óvissa verði um mat á afkomu og efnahag sveitarfélaganna í fjármálaáætlun.

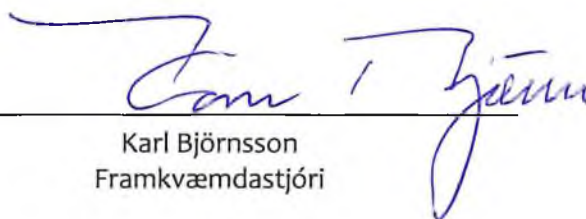
Samráð ríkis og sveitarfélaga

Lög um opinber fjármál hafa óneitanlega aukið samráð ríkis og sveitarfélaga um fjármál. Vitaskuld er um að ræða þróunarverkefni og vonir standa til að samráðið muni styrkjast ennfrekar á næstu árum undir yfirstjórn hinnar sk. Jónsmessunefndar. Í fyrrnefndu samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga sem undirritað var 6. apríl 2017 var kveðið á um að treysta samstarfið ennfrekar. Meðal annars felst það í að endurskoða og efla samráðsnefnd um opinber fjármál. Ekki síður eru mikilvæg ákvæði um aðgerðaáætlun vegna svokallaðra grárar svæða, en þar er vísað til sviða opinberrar þjónustu þar sem ábyrgð og verkaskipting er óljós. Í framhaldi var síðan sett á laggirnar samráðsnefnd um ábyrgðar- og verkaskiptingu í opinberri þjónustu með erindisbréfi.

Fyrir liggur að endurnýja samkomulag ríkis og sveitarfélaga um markmið og afkomu sveitarfélaga og samvinnuverkefni sem ráðast skal í. Samkomulagið er hluti af undirbúningi fjármálaáætlunar og skiptir miklu máli um samstarf og samráð ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál og þjónustu.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
Framkvæmdastjóri

Ábyrg stefna er nauðsynleg - Fjármálastefna 2018-2022

Umsögn Samtaka atvinnulífsins – 12. febrúar 2018

 @atvinnulifid

 @atvinnulifid



Umsögn SA (1/3)

- **Óslitinn hagvöxtur í 11 ár.** Í nýrri fjármálastefnu stjórnvalda, þeirri þriðju á jafnmörgum árum, er gert ráð fyrir samfelldum hagvexti fram til ársins 2022. Með stefnunni er því enn treyst á óvenju langt hagvaxtarskeið. Til samanburðar þá hafa hagvaxtarskeið á Íslandi almennt enst í sex til sjö ár.
- **Agnarsmár afgangur.** Fjármálastefnan er nú sett fram í kjölfar mikils efnahagsleg uppgangs, tekjustofnar hafa vaxið hratt og tekjur hins opinbera aldrei verið meiri. Fyrirhugaður rekstrarafgangur á næstu árum er aftur á móti ekki mikill, að jafnaði 1% af landsframleiðslu eða um 26 milljarða króna, sem er heldur minni afgangur er fyrri fjármálastefnan áætlaði. Til samanburðar var afgangur á rekstri hins opinbera fimmfalt meiri á árunum 2004-2007. Uppsveiflan mun taka enda og Samtök atvinnulífsins telja einfaldlega ábyrgðaleyssi að búa ekki betur í haginn því það mun margborga sig þegar harðnar á dalnum.
- **Hagvaxtarforsendur breytast skjótt.** Óvissa ríkir í innlendum efnahagsmálum um þessar mundir og má greina vísbendingar þess efnis að það hægi hratt á vexti hagkerfisins. Spáskekkjur eru líklegri til að vera enn meiri á slíkum tímum. Verði hagvöxtur minni en áætlanir gera ráð fyrir gæti afkoma hins opinbera hæglega breyst í halla. Lítið má því út af bregða. Samtök atvinnulífsins taka undir þá skoðun fjármálaráðs að sviðmyndagreining opinbers rekstrar, m.v mismunandi hagvaxtarforsendur fyrir komandi ár, væri æskileg og myndi auka trúverðugleika fjármálastefnunnar. Þá skortir mat á aðhaldsstigi fjármálastefnunnar sem er gagnrýnisvert.
- **Áfram skal lögð áhersla á niðurgreiðslu skulda.** Jákvætt er að stjórnvöld ætli sér áfram að greiða niður skuldir og stefnt er að því að skuldir verði komnar undir skuldaviðmið á árinu 2020. Hvergi skal hvika frá þeim áformum enda var takmörkuð skuldsetning ein lífsbjörg okkar Íslendinga í síðasta efnahagsáfalli. Þrátt fyrir þessi áform verða skuldir hins opinbera þó talsvert hærri í lok árs 2022 en við lok síðustu uppsveiflu.

Umsögn SA (2/3)

- **Fjármálareglurnar ekki nægilega vel útfærðar.** Vonir hafa verið bundnar við að ný lög um opinber fjármál muni stuðla að auknum aga í fjármálastefnu hins opinbera. Með lögunum er lögð áhersla á langtímahugsun og bætt vinnubrögð. Þrátt fyrir að það sé skynsamleg nálgun er útfærslan á lögunum ekki nægilega góð. Afkomureglan nær hvorki að hemja útgjaldavöxt á uppgangstímum né kerfislega aukningu fjárheimilda frá framlagningu fjárlagafrumvarps til endanlegs ríkisreiknings. Nægir að horfa til ársins 2017; útgjöld hafa vaxið umfram upphaflegar áætlanir og fjármálastefnan er þensluhvetjandi.
- **Horfum til reynslu annarra ríkja.** Flest önnur þróuð ríki styðjast við fjármálareglur og er þar afkomuregla algengust. Það sem einkennir þó afkomureglu flestra annarra ríkja er leiðrétting fyrir hagsveiflunni. Önnur ríki kjósa einnig að takmarka útgjöld með útgjaldareglu. Báðar reglurnar eiga það sammerkt að tryggja að aðhaldi sé gætt á uppgangstímum en að slakinn sé þeim mun meiri í niðursveiflu. Eðli málsins samkvæmt er auðveldara að fylgja einfaldri afkomureglu, eins og íslensk stjórnvöld gera, þegar tekjustofnar vaxa hratt. Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til að útfæra betur fjármálareglur sínar og tryggja þannig aðhald á uppgangstímum.
- **Mikilvægt að nýta betur skattfé landsmanna.** Að mati Samtaka atvinnulífsins er of lítil áhersla á aðhald og mikilvægi þess að draga úr opinberum umsvifum þrátt fyrir að þau séu ein þau mestu innan OECD. Það væri óskandi að stjórnvöld myndu leggja aukna áherslu á skilvirkni í opinberum rekstri og forgangsroðun í næstu fjármálaáætlun. Mjög hefur skort á slíkt í þeim fjármálastefnum sem lagðar hafa verið fram. Illa nýtt skattfé er sóun á fjármagni og mikilvægt að stjórnvaldamenn hafi hugfast að aukin útgjöld eru ekki endilega ávísun á betri þjónustu.
- **Á að festa Ísland í sessi sem háskattaríki?** Það er jafn óábyrg stefna að stunda þensluhvetjandi fjármálastefnu á uppgangstímum og að festa Ísland í sessi sem háskattaríki. Slík stefna kemur niður á samkeppnishæfni landsins. Skattar voru hækkaðir hér eftir 2008 og standa þær skattahækkanir flestar óhreyfðar. Í fjárlagafrumvarpi 2018 eru frekari skattahækkanir boðaðar en engar skattalækkanir. Skapa þarf rými svo hægt sé að draga úr álögum á almenning en slíkt er ómögulegt án þess að stjórnvöld haldi aftur að útgjöldum.

Umsögn SA (3/3)

- **Framtíðarsýn óskast.** Það hægir hratt á vexti hagkerfisins og það er nokkuð ljóst að stjórnvöld geta ekki lengur treyst á mikinn tekjuvöxt til að fjármagna aukin útgjöld. Samtök atvinnulífsins hvetja stjórnvöld til að móta ítarlega framtíðarstefnu í fjármálaáætluninni sem kynnt verður í vor. Það hefur skort í fyrri áætlunum. Horfa þarf til ólíkra leiða til að fjármagna þá innviðauppbýggingu sem fyrir höndum er. Horfa þarf með opnum hug til þeirra tækifæri sem liggja í ólíkum rekstrarformum t.a.m. á sviði heilbrigðis- og menntamála. Stjórnvöld þurfa að sama skapi að móta skattastefnu sem eykur samkeppnishæfni þjóðarbúsins.
- **Fimm atriði er mikilvægt að hafa hugfast þegar stefna opinberra fjármála er mörkuð.** Á vormánuðum verður lögð fram ítarleg fjármálaáætlun byggð á þeirri fjármálastefnu sem nú er lögð fram. Hér að neðan eru þau fimm atriði sem Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að stjórnvöld hafi í huga þegar sú áætlun er mörkuð.
 - 1) **Uppsveiflur taka enda.** Mikilvægt er að auka afganga af rekstri hins opinbera meðan tekjustofnar eru enn sterkir. Stjórnvöld munu búa af þeirri ráðdeild næst þegar harðnar á dalnum.
 - 2) **Aukin útgjöld eru ekki ávísun á betri þjónustu.** Það á ekki að vera markmið í sjálfu sér að auka opinber útgjöld heldur fyrst og fremst að skila betri þjónustu þar sem hennar er þörf. Tækifæri eru falin í betri nýtingu fjármuna og forgangsroðunar innan núverandi útgjaldaramma.
 - 3) **Ekki festa Ísland í sessi sem háskattaríki.** Á Íslandi eru innheimtir einhverjir hæstu skattar meðal þróaðra ríkja. Ekki hefur að neinu marki verið hróflað við miklum skattahækkunum áranna eftir hrun. Mikilvægt er að skapa svigrúm til draga tilbaka þær skattahækkanir.
 - 4) **Mikilvægt að horfa til ólíkra leiða til að fjármagna innviði.** Takmarkað svigrúm er í rekstri hins opinbera til að standa undir allri þeirri fjárfestingaþörf sem nauðsynleg er í innviðum landsins. Horfa þarf til ólíkra leiða í þeim efnum.
 - 5) **Áfram skal leggja áherslu á að greiða niður skuldir.** Þrátt fyrir batnandi skuldastöðu eru skuldir hins opinbera enn háar og hærri en þær voru 2008. Mikilvægt er að hvika hvergi frá áframhaldandi niðurgreiðslu skulda.

Þrjár fjármálastefnur á þremur árum. Engin fjármálastefna hefur gilt út kjörtímabilið en allar eru þær keimlíkar. Skilaboð SA hafa verið skýr allan tímann.

Þingskipti 1213 — 741. mál.

Tillaga til þingsályktunnar

um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2021.

(Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2015–2016.)

146. löggjafarþingi 2016–2017.

Þingskipti 125 — 66. mál.

Stjórnarráðlaga.

Tillaga til þingsályktunnar

um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022.

Frið fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, að lög 123/2015, um opinbera fjármál, sé stjórnvaldið fyllt stefnuáætlun um opinbera fjármál samkvæmt eftirfarandi yfirliti um áformaða aðföngu- og skuldaþæfningu fyrir fjárhagsárið 2016 og næstu fjórum ár þar á eftir á grundvelli þeirra forsendna sem fjármálastefnan er reist á. Með hlífðun af stöðvandi efnahagsþróun og horfum í fjármálum hins opinbera eru stefnuáætlunir í opinberum fjármálum næstu fimm ár eftirfarandi:

Þættir af þætti innviðsinnviðs, %	2016	2019	2020	2021	2022
Íttó opinbera, A-hluti					
Heildaræðsla.....	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þar af ríkissjóður, A-hluti.....	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
þar af vaxtaþæfning, A-hluti.....	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Skulda*.....	23,8	21,0	20,5	20,2	20,0
þar af ríkissjóður, A-hluti.....	27,0	25,0	24,0	23,0	22,0
þar af vaxtaþæfning, A-hluti.....	6,3	6,0	5,5	5,3	5,0
Opinberir vaxtar í heild					
Heildaræðsla.....	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
þar af heild opinbera, A-hluti.....	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þar af fyrirtæki hins opinbera.....	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0
Skulda*.....	59,0	55,0	50,5	48,0	45,0
þar af heild opinbera, A-hluti.....	20,0	21,0	20,5	20,2	20,0
þar af fyrirtæki hins opinbera.....	20,0	24,0	22,0	21,0	20,0

* Heildaræðsla, af fjárhagsáætlunum um vaxtaþæfningu og vaxtaþæfningu og af lögreglu stjórn og bankastærðum, sbr. 7. og 8. laga nr. 119/2015, um opinbera fjármál.

I. Aðföngu verði á heildarþæfningu hins opinbera tímabilið 2018–2022, sem verði að lágmarki 1,4% af verðri landsframleiðslu (VLF) árið 2018, 1,2% af VLF árið 2019, 1,1% af VLF árið 2020 og 1,0% af VLF á ári þar á eftir.

II. Heildaræðsla hins opinbera verði kominn undir 30% af VLF í árslok 2020 og verði ekki hærra en 25% af VLF í árslok 2022.

20. desember 2017

Of lítill afgangur á toppi hagsveiflunnar

27. október 2017

Skapa þarf rými til skattalækkana

4. september 2017

Spurning um forgangsörðun

14. nóvember 2017

Gátlisti fyrir næstu ríkisstjórn

30. nóvember 2017

Kæra ríkisstjórn

10. maí 2017

Búum í haginn á tímum góðæris - hagvaxtarskeið taka enda: Fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar 2018–2022

30. janúar 2017

Fjármálastefna hins opinbera 2017–2022: Er ábyrgt að treysta á eitt lengsta hagvaxtarskeið Íslandssögunnar?

6. apríl 2017

Aðhald, ábyrgð og efnahagsstjórn

1. júní 2016

Stefna ríkisins til næstu fimm ára: Áskorun í uppsveiflu

29. desember 2016

Árið 2017: Hver ætlar að vera ábyrgur?

14. janúar 2016

Skattbyrði nánast hvergi meiri en á Íslandi

Núverandi fjármálastefna gerir þó ráð fyrir lítillega minni afgangi. Þrátt fyrir spá um svipaðan hagvöxt þá eru áætlanir um minni afgang á rekstri hins opinbera. Þenslustigið er því að aukast að öðru óbreyttu.

146. Ríkisráðgjöf 2016–2017.
Þingtöl 121 — 66. töl.
Stjórnarráðið.

Tillaga til þingskýrslu um fjármálastefnu fyrir árið 2018–2022.
Frá fjármála- og efnahagsráðgjöf.

Alþingi ákveður, skv. lög 123/2015, um opinbera fjármál, samkvæmt eftirfarandi yfirliti fyrir fjárhagsárið 2018 og næstu fjögur ár þar á eftir. Með hlöðun af núverandi hlöðun hins opinbera eru stöðnum í opinberum fjármálum.

Stærðafétt af vörðri landsframlæðslu, %	2017
Hlöðun opinbera, A-hluti	1,0
Heildarhlöðun	1,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	0,0
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,0
Skuldir*	37
þar af ríkissjóður, A-hluti	31
þar af sveitarfélög, A-hluti	5,8
Opinberir aðilar í heild	
Heildarhlöðun	0,5
þar af heild opinbera, A-hluti	1,0
þar af fyrirséðri hlöðun opinbera	0,5
Skuldir*	30
þar af heild opinbera, A-hluti	37
þar af fyrirséðri hlöðun opinbera	23

* Heildarskuldir að fríðleikum lífeyrisáskilningum og bókunum á bókunum, skv. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinbera fjármál.

I. Afgangur verðis á heildarþjónuðum hins opinbera, 1,0% af vörðri landsframlæðslu árið 2018 og 2019 og 0,5% af vörðri landsframlæðslu árið 2020 og 2022.

II. Heildarskuldir hins opinbera verðis komast verðis ekki hærra en 25% af VLF í árslok.

148. Ríkisráðgjöf 2017–2018.
Stjórnarráðið.

Tillaga til þingskýrslu um fjármálastefnu fyrir árið 2018–2022.
Frá fjármála- og efnahagsráðgjöf.

Alþingi ákveður, skv. lög 123/2015, um opinbera fjármál, að stjórnvöld fylgi stefnumörkun um opinbera fjármál samkvæmt eftirfarandi yfirliti um áformaða afköm- og skuldaþróun fyrir fjárhagsárið 2018 og næstu fjögur ár þar á eftir. Með hlöðun af núverandi hlöðun opinbera eru stöðnum í opinberum fjármálum næstu fimm ár eftirfarandi.

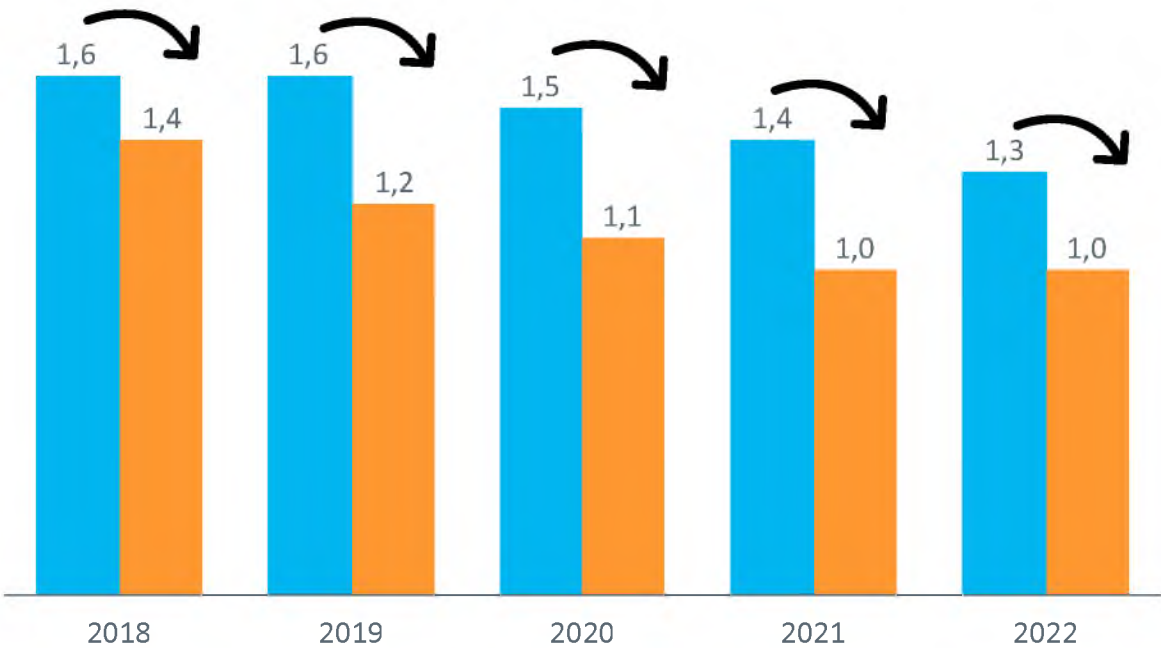
Stærðafétt af vörðri landsframlæðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hlöðun opinbera, A-hluti					
Heildarhlöðun	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Skuldir*	39,8	31,0	28,5	27,3	25,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	27,5	25,0	23,0	22,0	20,0
þar af sveitarfélög, A-hluti	6,3	6,0	5,5	5,3	5,0
Opinberir aðilar í heild					
Heildarhlöðun	7,9	3,0	3,0	3,0	3,0
þar af heild opinbera, A-hluti	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þar af fyrirséðri hlöðun opinbera	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0
Skuldir*	59,8	55,0	52,5	48,3	45,0
þar af heild opinbera, A-hluti	39,8	31,0	28,5	27,3	25,0
þar af fyrirséðri hlöðun opinbera	26,0	24,0	22,0	21,0	20,0

* Heildarskuldir að fríðleikum lífeyrisáskilningum og bókunum á bókunum, skv. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinbera fjármál.

I. Afgangur verðis á heildarþjónuðum hins opinbera tímabilinu 2018–2022, sem verður á lagmarki 1,4% af vörðri landsframlæðslu (VLF) árið 2018, 1,2% af VLF árið 2019, 1,1% af VLF árið 2020 og 1,0% af VLF á ári þar á eftir.

II. Heildarskuldir hins opinbera verðis komast undir 30% af VLF í árslok 2020 og verðis ekki hærra en 25% af VLF í árslok 2022.

Áætlun í fjármálastefnum: Afköm hins opinbera
- sem % VLF



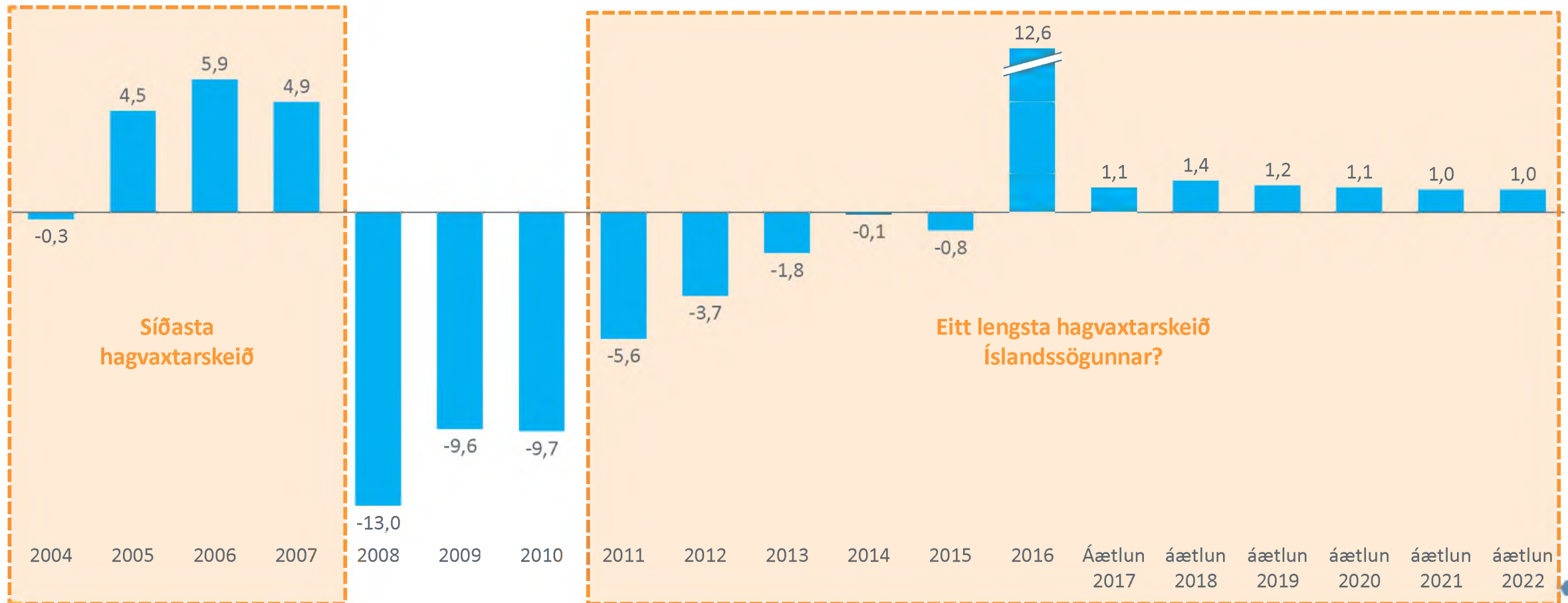
Fjármálastefna janúar 2017 Fjármálastefna desember 2017



Of lítill afgangur á toppi hagsveiflunnar. Jákvæð afkoma þó litlu megi muna. Afkoma í núverandi hagvaxtarskeiði er mun minni en á síðasta hagvaxtarskeiði.

Afkoma hins opinbera ¹

- % af landsframleiðslu

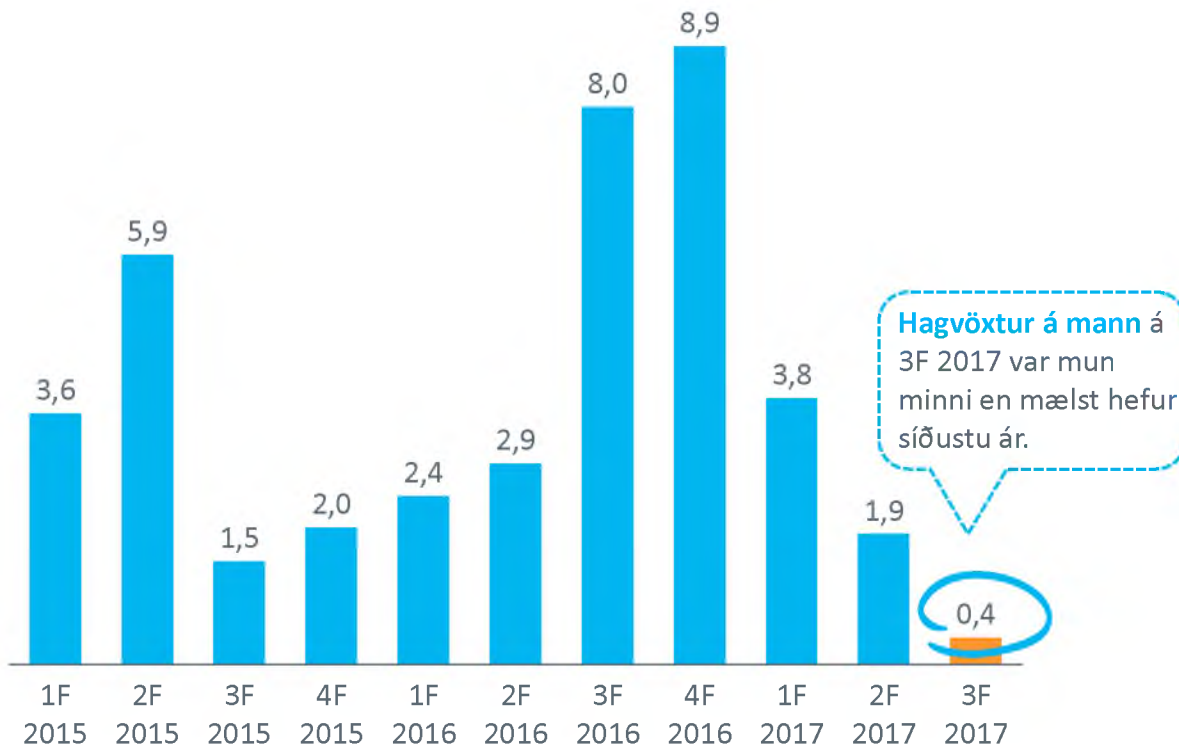


¹ Að frátöldum einskiptistekjum eins og stöðugleikaframlögum.

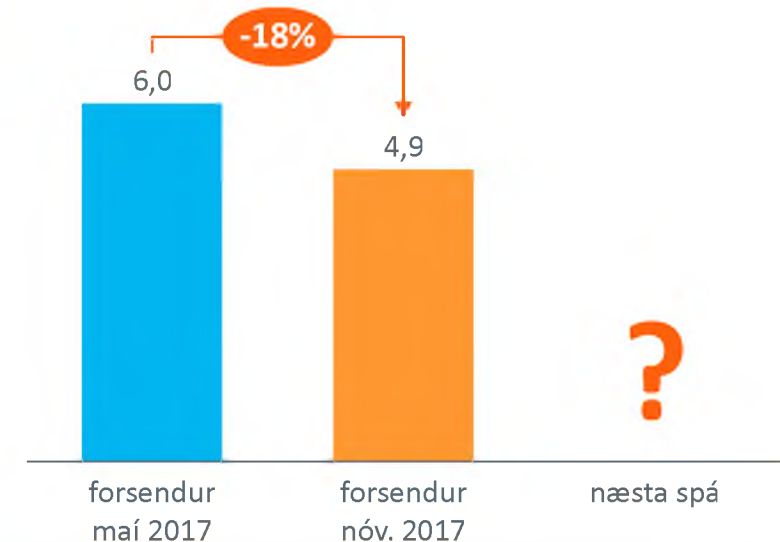
Er ábyrgt að treysta á 11 ára samfleytt hagvaxtarskeið? Vísbendingar eru nú þegar þess efnis að það sé að hægja á hagvextinum og hagvaxtarforsendur hafa verið að breytast.

Hagvöxtur á mann

- %, 12 mánaða breyting



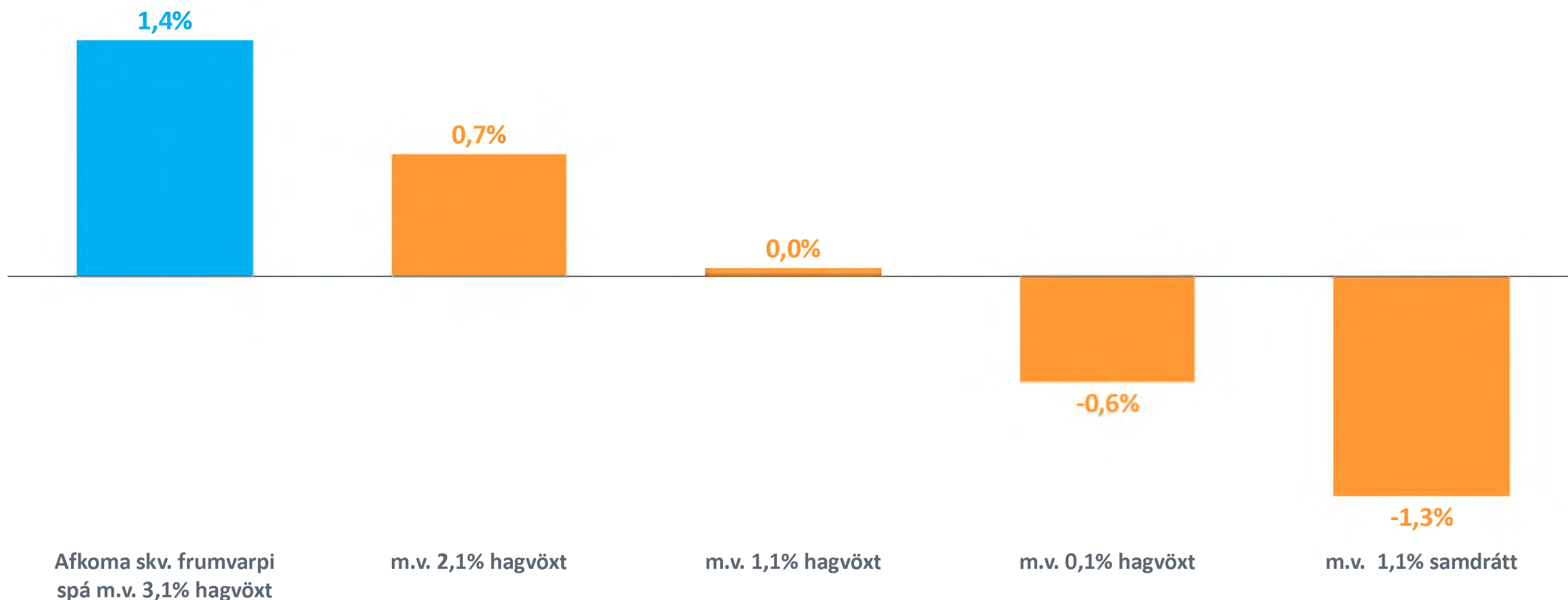
Forsendur gætu breyst? Samfara því sem hægt hefur á hagkerfinu þá hafa forsendur um hagvöxt fyrir árið farið lækkandi.



Verði hagvöxtur minni gæti jákvæð afkoma hæglega snúist í halla. Lítið má út af bregða og því mikilvægt að búa í haginn þegar vel gengur. Sviðsmyndagreining m.v. mismunandi hagvaxtarforsendur væri æskileg og myndi auka trúverðugleika fjármálastefnunnar.

Afkoma ríkissjóðs árið 2018 m.v. mismunandi hagvaxtarforsendur

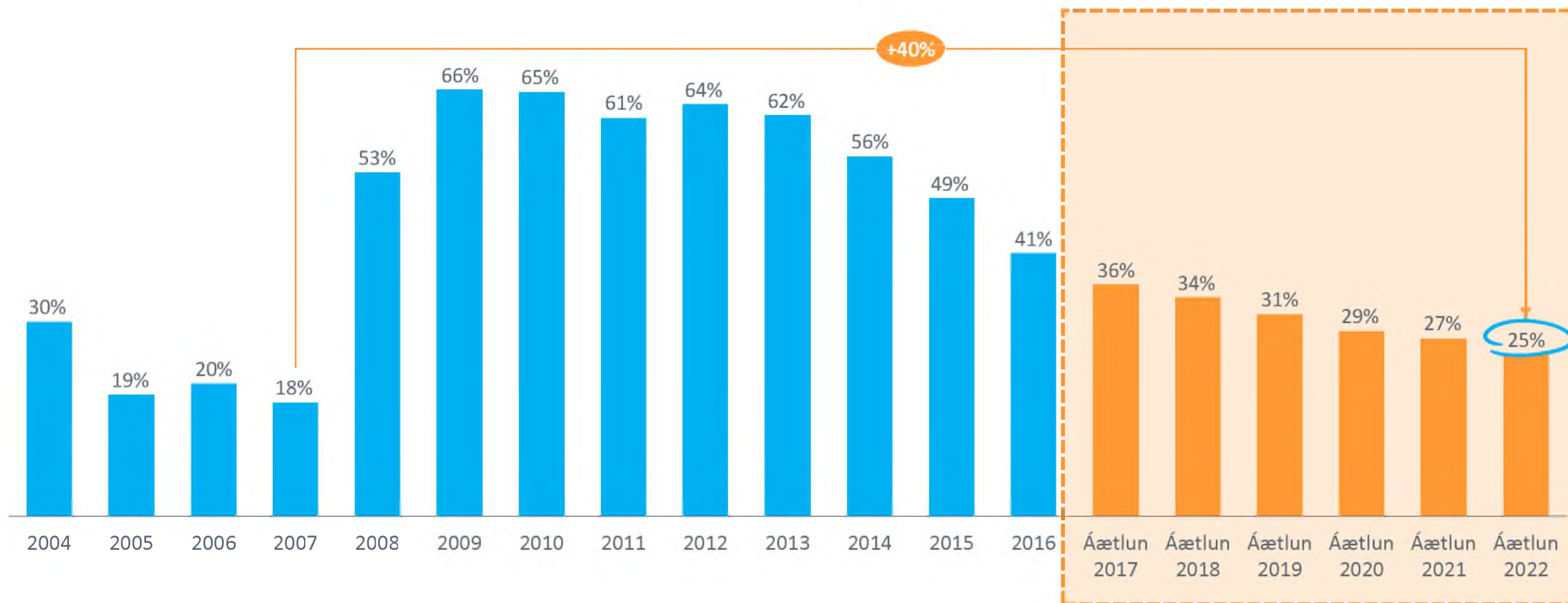
- Miðað við mismunandi frávík frá áætluðum hagvexti í fjárlagafrumvarpi



Jákvætt að áfram séu greiddar niður skuldir. Þrátt fyrir áform um niðurgreiðslu skulda þá verður hið opinbera skuldsettara í lok tímabils en á síðasta þensluskeiði. Áfram þarf að leggja áherslu á niðurgreiðslu skulda.

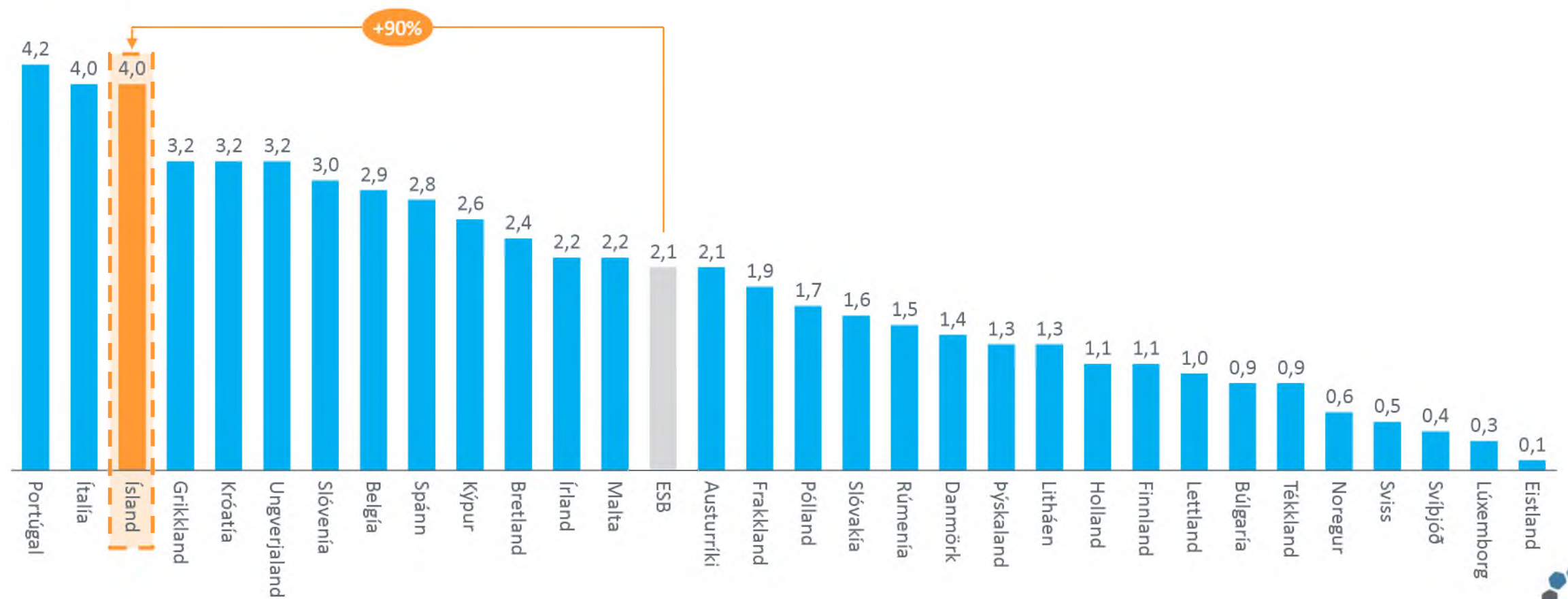
Skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglunni

% af landsframleiðslu, heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum, viðskiptaskuldum, sjóðum og bankainnistæðum



Vaxtakostnaður er einn sá mesti meðal iðnríkja á Íslandi. Hár vaxtakostnaður undirstrikar mikilvægi þess að skuldir verði greiddar meira niður. Minni vaxtakostnaður skapar svigrúm svo hægt sé að nýta fjármuni til þarfra verkefna.

Árið 2016: Vaxtakostnaður hins opinbera
% af landsframleiðslu



Jákvætt skref. Ný lög um opinber fjármál stuðla að bættum vinnubrögðum. Þau hvetja til langtímahugsunar og aga við gerð fjárlaga. Hins vegar þarf að tryggja að fjármálareglurnar stuðli að aðhaldssamri fjármálstefnu á uppgangstímum.



- Í ársbyrjun 2016 voru **ný lög um opinber fjármál** innleidd þar sem áhersla var lögð á **langtímahugsun** og **aga** við framkvæmd fjárlaga.
- Mikilvægur þáttur í nýju lögunum er að stjórnvöldum hverju sinni ber að leggja fram **fjármálastefnu til næstu fimm ára** þar sem tryggt er að heildarafkoma sé jákvæð yfir tímabilið og að skuldahlutföll lækki í samræmi við markmið.
- Þessi breyting er **skynsamleg nálgun** og til þess fallin að **auka festu** í ríkisfjármálum.

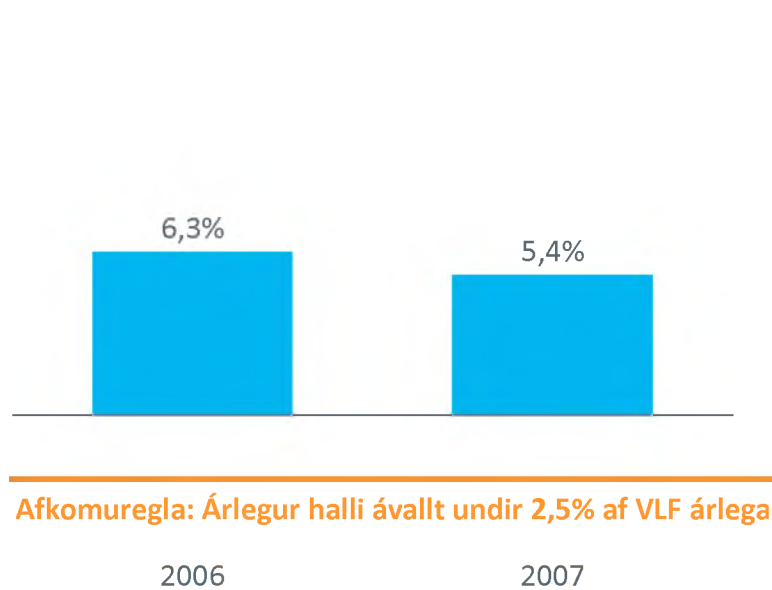
1. **Afkomuregla:** Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. **Skuldaregla:** Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnistæðum, séu lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
3. **Skuldalækkunarregla:** Markviss lækkun skulda á meðan kuldir eru yfir 30% viðmiðinu.

Stjórnvöld verða að uppfylla þrjár fjármálareglur

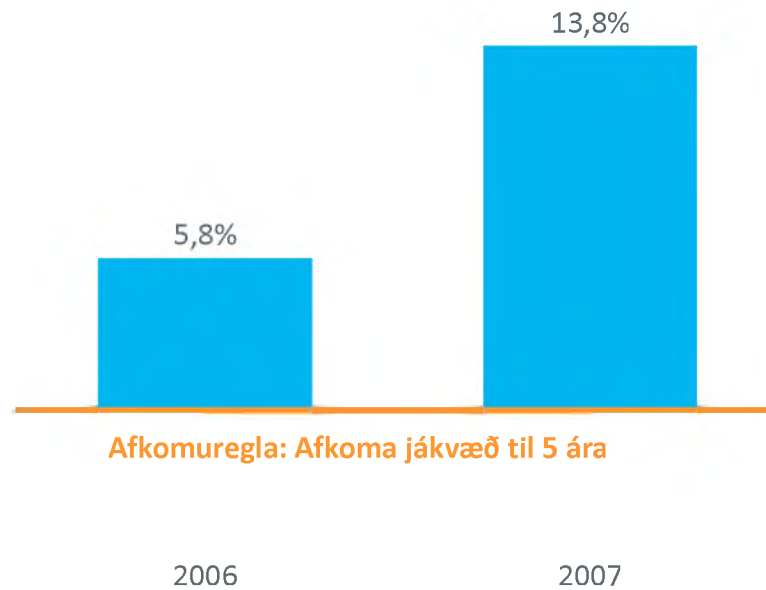
Fjármálareglan er nauðsynleg en ekki nægjanleg. Hið opinbera uppfyllti öll skilyrði núverandi fjármálareglu á þensluárunum þrátt fyrir að stuðla á sama tíma að efnahagslegum óstöðugleika.

- Á árunum 2006-2007 uppfylltu stjórnvöld öll skilyrði núgildandi fjármálareglna þrátt fyrir að á sama tíma var fjármálastefnan þensluhvetjandi og ýtti undir efnahagslegt ójafnvægi. Samanlögð afkoma á þessum árum var jákvæð og skuldir verulega undir skuldaviðmiðum.
- Reynslan af þensluárunum síðustu var að **afkoma er ekki fullnægjandi mælikvarði á aðhaldssemi opinberra fjármála**. Til að meta aðhaldsstig þarf að horfa til hagsveifluleiðréttrar afkomu eða vöxt útgjalda.

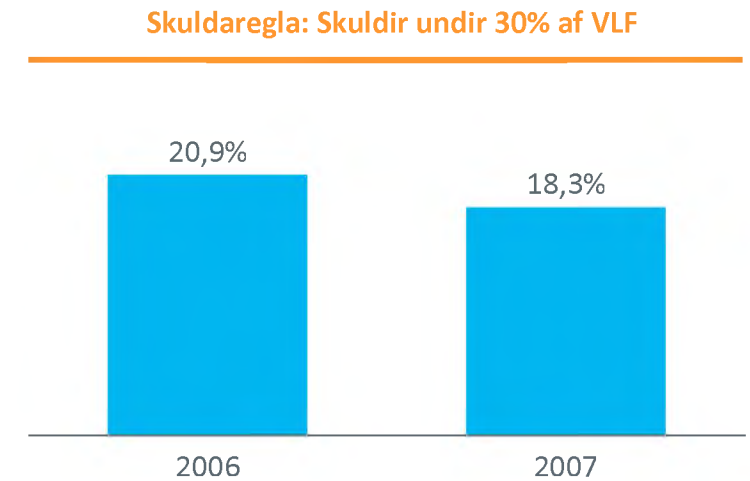
Afkomuregla: Afkoma hins opinbera % af VLF
- á hverju ári



Afkomuregla: Afkoma hins opinbera % af VLF
- Samtala yfir 5 ára tímabil



Skuldaregla: Skuldir hins opinbera¹, % af VLF

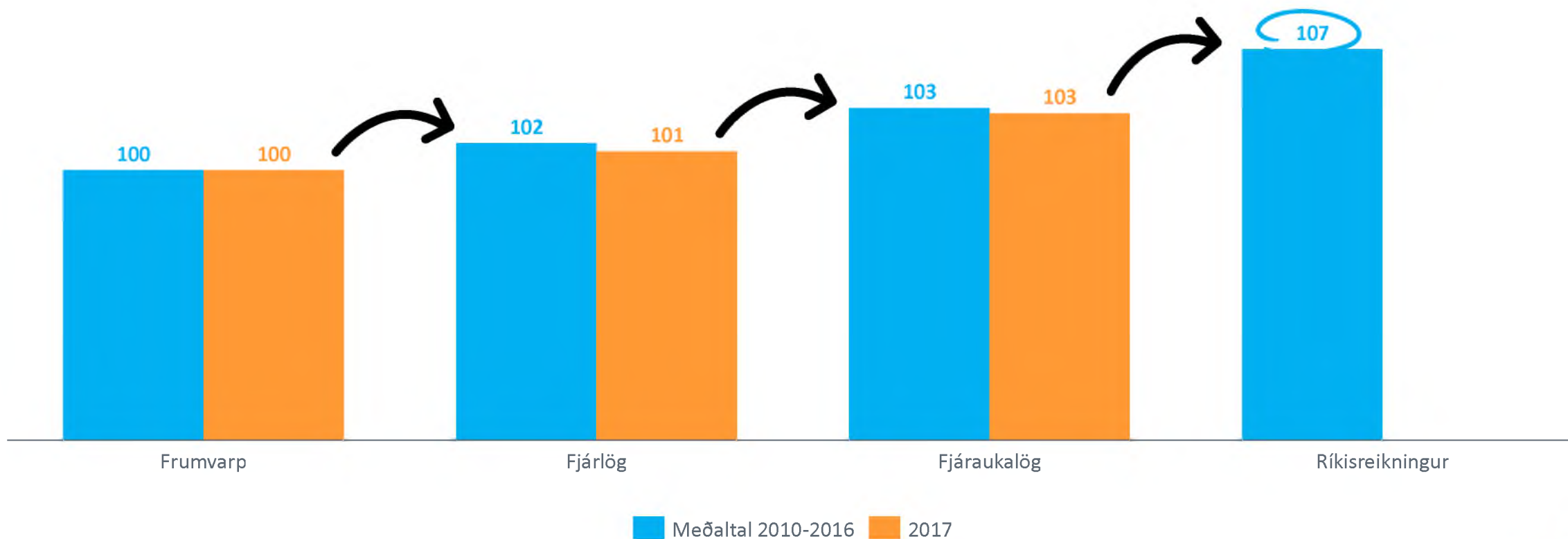


¹ Að frádregnum lífeyrisskuldbindingum, viðskiptaskuldum, að viðbættum sjóði og bankainnstæðum.

1. Afkomuregla kemur ekki í veg fyrir kerfislæga umframkeyrsla. Ríkisútgjöld á árinu 2017 hafa hækkað í takti við viðtekna venju. Almennt er útgjaldaaukning frá frumvarpi til ríkisreiknings 7%. Afkomureglan nær ekki að koma í veg fyrir þá aukningu.

Vísitala ríkisútgjalda frá fjárlagafrumvarpi til ríkisreiknings

- Vísitala = 100 við frumvarp

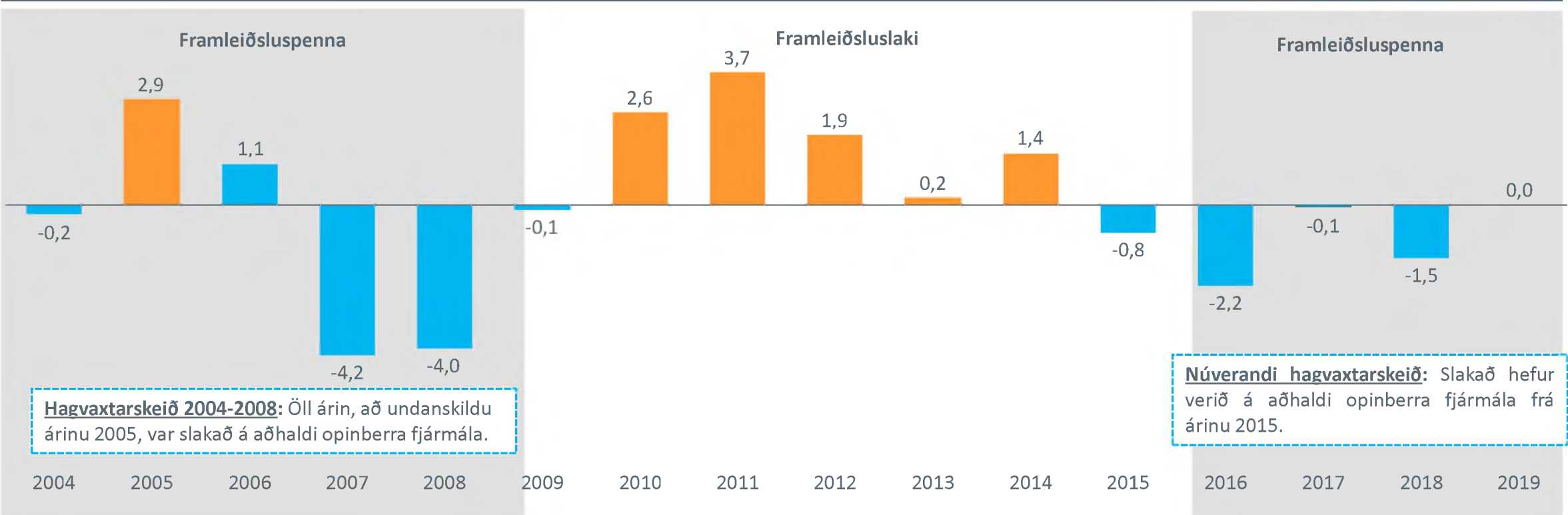


2. Afkomuregla er ekki trygging fyrir aðhaldssamri fjármálastefnu á uppgangstímum. Þriðja árið í röð munu fjármál hins opinbera auka þenslu í hagkerfinu þrátt fyrir að afkomureglan sé uppfyllt. Mikilvægt er að horfa til hagsveifluleiðréttrar afkomu ef meta á þensluáhrif.

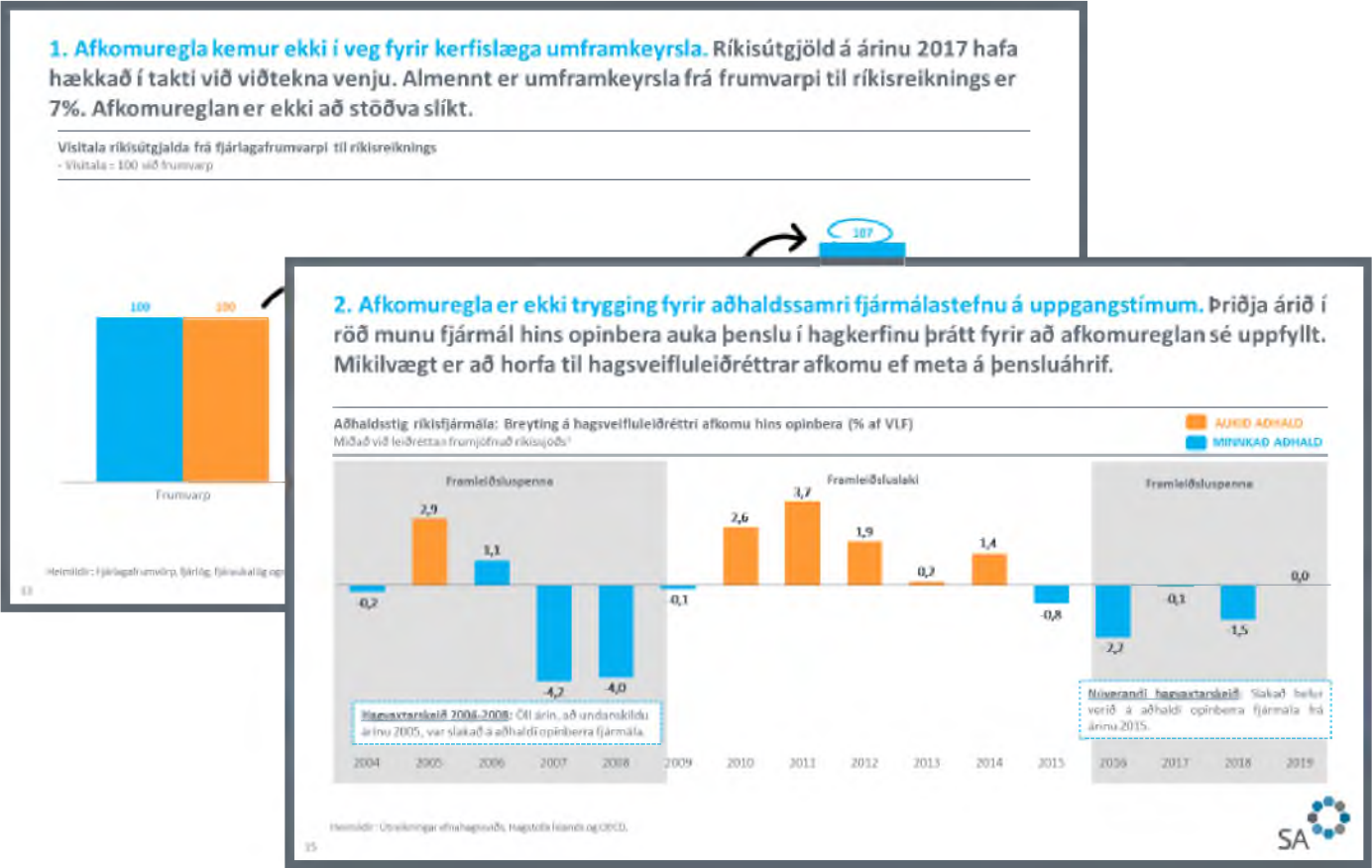
Aðhaldsstig ríkisfjármála: Breyting á hagsveifluleiðréttri afkomu hins opinbera (% af VLF)

Miðað við leiðréttan frumjöfnuð ríkissjóðs¹

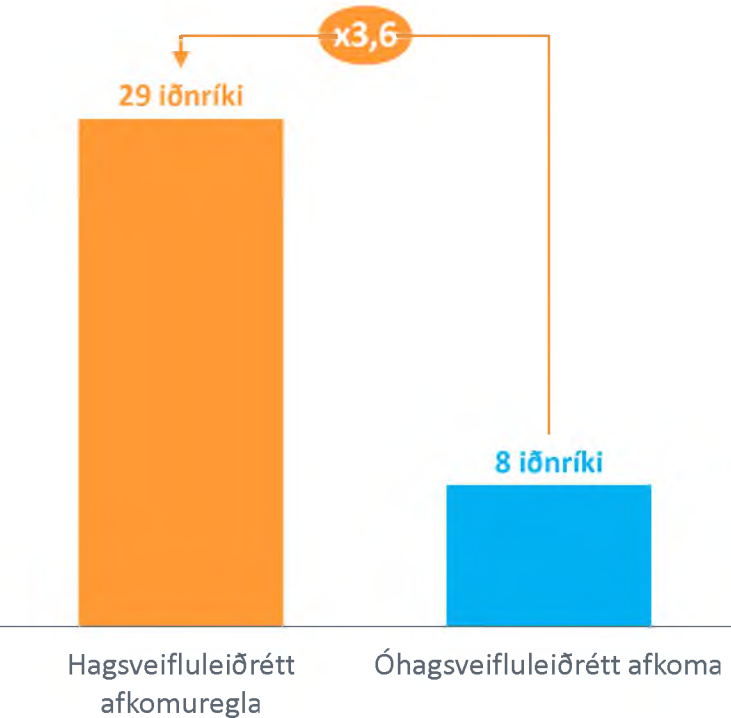
AUKIÐ AÐHALD
MINNKAÐ AÐHALD



Fjármálareglan er ekki nægjanleg. Meginingalli á núverandi fyrirkomulagi er að afkomureglan tekur ekki tillit til hagsveiflunnar. Þó öll skilyrði séu uppfyllt er enn umframkeyrsla á útgjöldum og fjármálastefnan er þensluhvetjandi á uppgangstímum. Horfa þarf til reynslu annarra iðnríkja sem flest öll hafa innleitt hagsveifluleiðréttu afkomureglu.



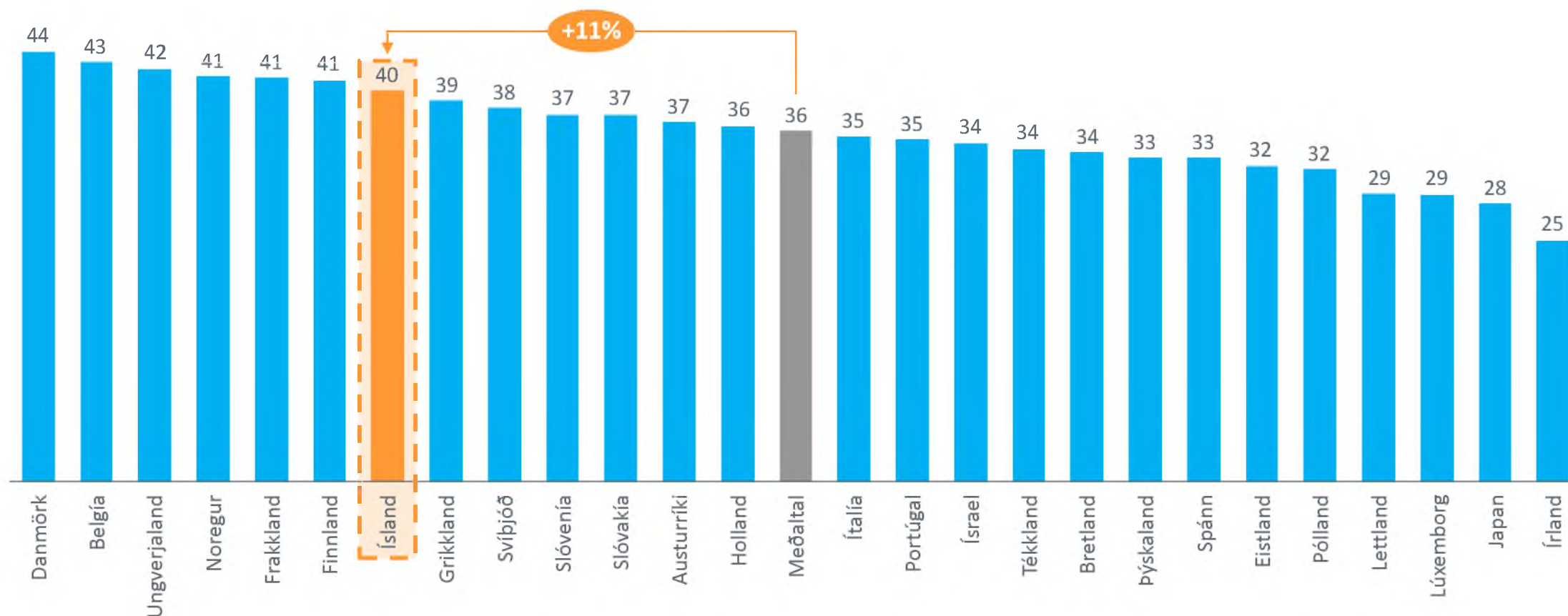
Fyrirkomulag á afkomureglu 38 iðnríkja



Til umhugsunar: Lítil áhersla hefur verið á að halda aftur að útgjöldum þó umsvif hins opinbera séu mikil á Íslandi. Nú þegar ráðstafar hið opinbera 40% af þeim verðmætum sem sköpuð eru í landinu.

Heildarútgjöld hins opinbera

- Árið 2015, % af VLF, leiðrétt fyrir greiðslum ellilífeyris og atvinnuleysis¹

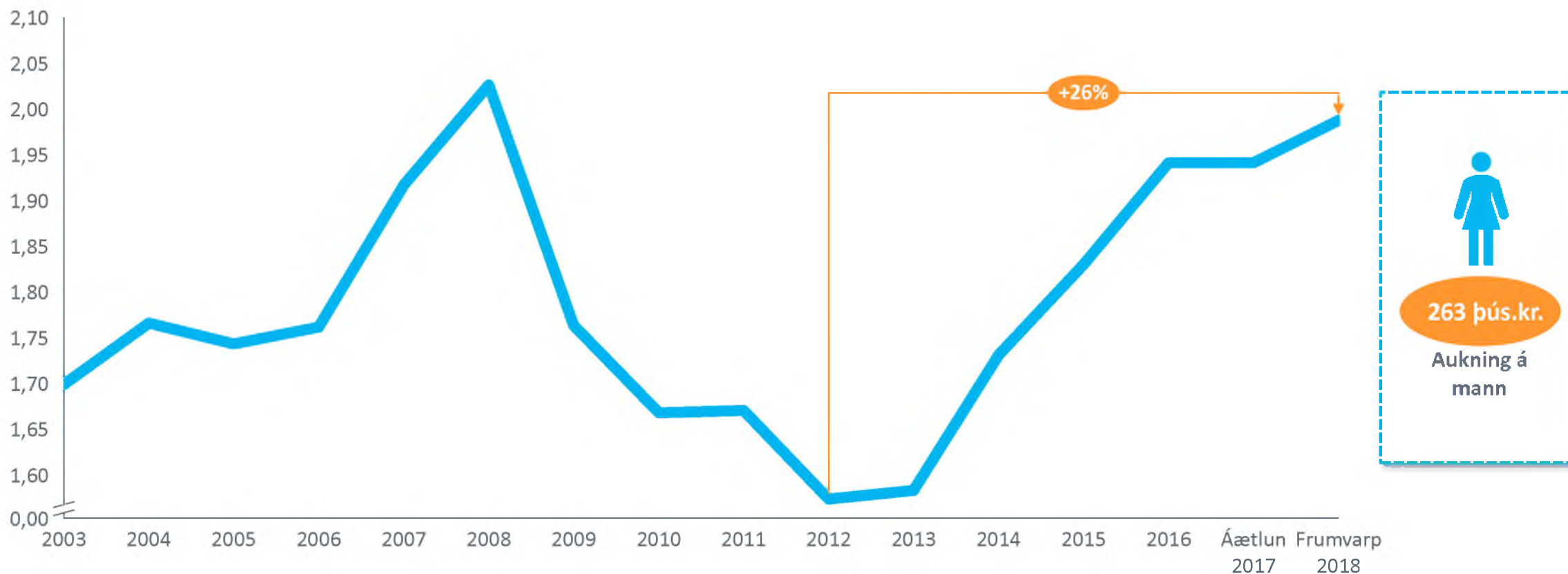


¹ Leiðrétt er fyrir ellilífeyri til að gera ríki með sjóðsöfnunarkerfi og gegnumstreymiskerfi samanburðarhæf. Leiðrétt er fyrir atvinnuleysi þar sem slík fjárútlát eru að litlu leyti valkvæð fyrir hið opinbera.

Til umhugsunar: Aukin útgjöld eru ekki ávísun á betri þjónustu. Regluleg útgjöld ríkissjóðs nálgast hápunkt. Útgjöld á mann hafa vaxið að raunvirði nánast samfleytt frá árinu 2012.

Frumútgjöld ríkissjóðs á mann, leiðrétt fyrir óreglulegum liðum¹

Milljónir króna á verðlagi 2017²



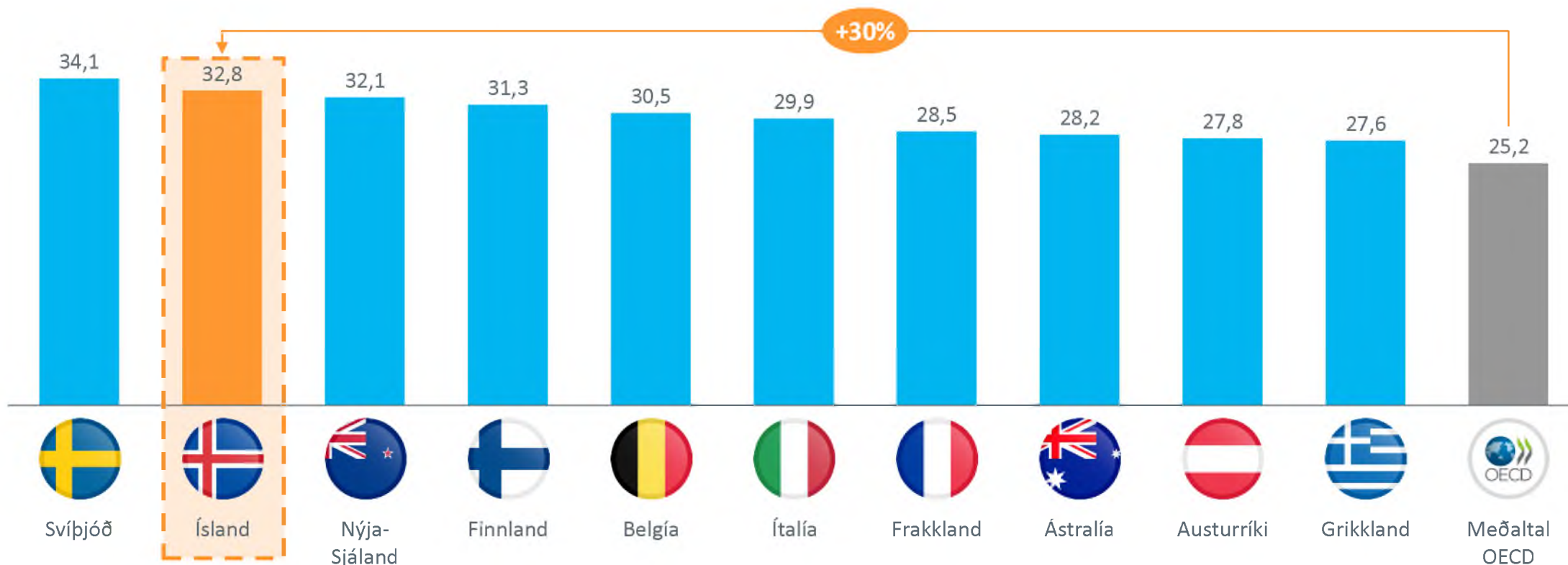
¹ Teknir eru út útgjaldaliðir sem fjárveitingarvaldið hefur litla stjórn á, á hverjum tíma, s.s. áfallnar ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur, atvinnuleysisgreiðslur, afskriftir skattkrafna.

² Annar grunnur frá árinu 2016.

Til umhugsunar: Í fáum ríkjum er skattbyrði meiri en á Íslandi. Allar skattaálögur eru að lokum bornar af almenningi. Mikil skattheimta dregur úr samkeppnishæfni landsins. Marka þarf markvissa stefnu til að halda aftur af útgjöldum og skapa svigrúm til að draga úr skattheimtu á landsmenn.

Topp tíu háskattaríki OECD: Heildarskatttekjur hins opinbera

- Árið 2015, % af VLF, leiðrétt fyrir greiðslum almannatrygginga*

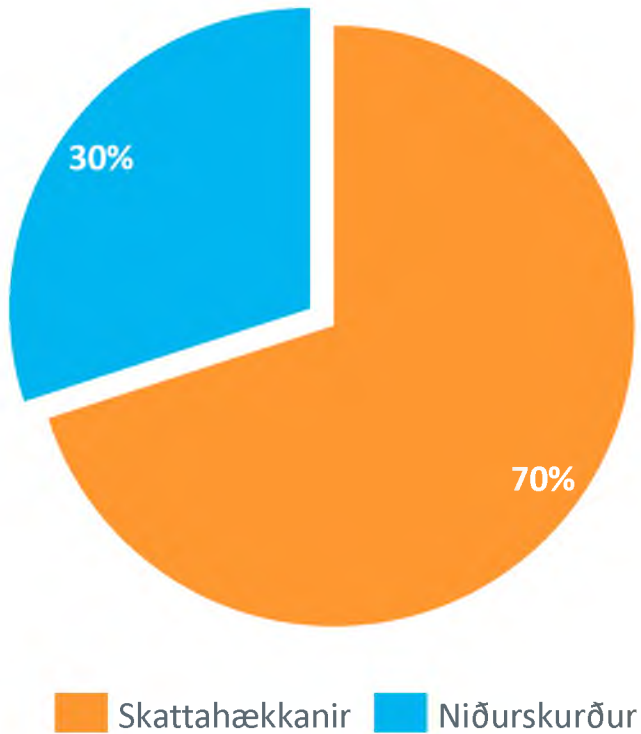


* Í Danmörku fer greiðsla almannatrygginga beint í gegnum skattkerfið og henni er því sleppt í þessum samanburði þar sem það er ekki samanburðarhæft.

* Nýjustu gögn fyrir Ástralíu eru frá 2015.

Til umhugsunar: Er verið að festa skattahækkanir í sessi? Skattahækkanir vörðuðu leiðina að hallalausum rekstri ríkissjóðs eftir síðustu niðursveiflu og standa þær flestar óhreyfðar.

Leiðin að hallalausum rekstri 2009-2014¹
Breyting á tímabilinu á frumgjöldum og –tekjum ríkissjóðs



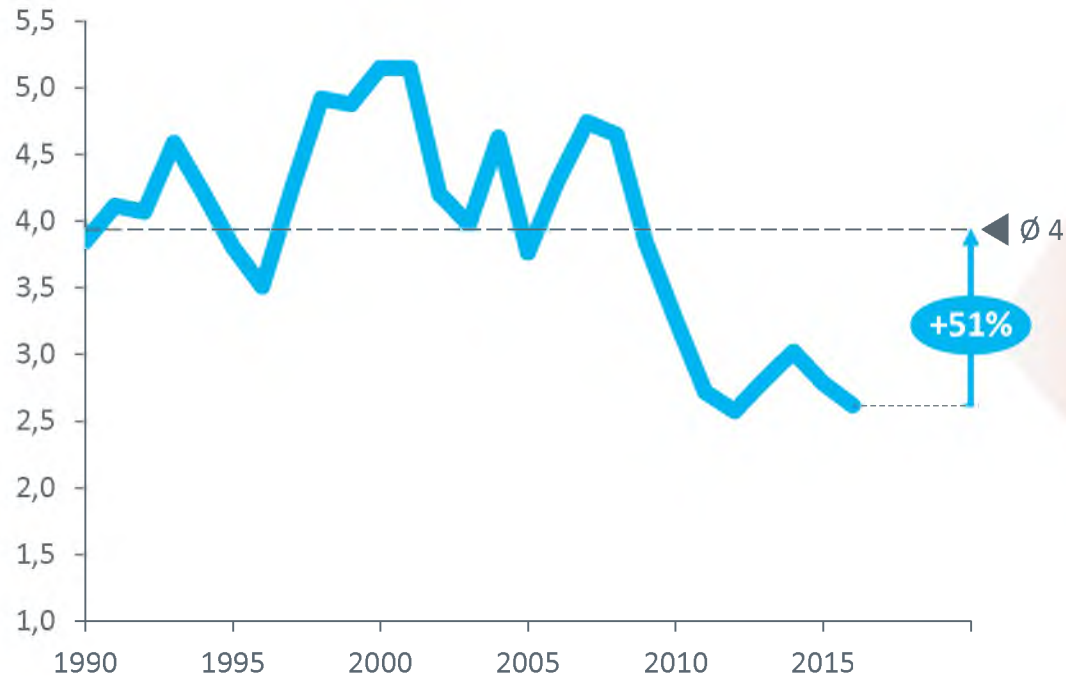
Dæmi um skattahækkanir	2008	Í dag
Fjármagnstekjuskattur	10%	22%
Tekjuskattur fyrirtækja	15%	20%
Tekjuskattur einstaklinga	22,75%	22,5%/31,8%
Tryggingagjald	5,34%	6,85%
Bankaskattur	-	0,376%
Fjársýsluskattur á heildarlaun fjármálafyrirtækja	-	5,5%
Kolefnisgjald	-	9,45 kr./8,25kr.
Gistináttagjald	-	300 kr.
Veiðigjald á þorsk (kr/kg) ²	4,01	22,98
Vegið meðalútsvar sveitarfélaga	12,97%	14,44%
Veginn fasteignaskattur á íbúðarhúsnæði	0,25%	0,29% ³
Veginn fasteignaskattur á atvinnuhúsnæði	1,59%	1,64% ³

¹ Breytingin er mismunur á ríkisreikningi m.v. 2009 á föstu verðlagi. Í samanburðinu eru teknir til hliðar einstakir liðir sem stjórnvöld hafa ekki stjórn á við fjárlagagerð og teljast ekki til reglulegra tekna eða gjalda, eins og framlög í atvinnuleysistryggingasjóð, afskriftir skatttekna, innborgun á lífeyrisskuldbindingar, framlag til ÍLS og áfallnar ríkisábyrgðir.

² M.v. fiskveiðiár 2009/2010 og 2017/2018
³ 2017

Til umhugsunar: Áskoranir eru framundan við uppbyggingu innviða. Fjárfesting hins opinbera hefur á undanförunum árum verið um helmingur af sögulegu meðaltali. Veruleg uppsöfnuð fjárfestingaþörf hefur því myndast og þarf að líta með opnum hug til mögulegra kosta við fjármögnun ólíkra verkefna.

Fjárfesting hins opinbera
- sem hlutfall af landsframleiðslu



Uppsöfnuð fjárfestingaþörf innviða



Fráveitur
50-80 milljarðar



Vatnsveitur
15 milljarðar



Raforkuflutningur og dreifing
70 milljarðar



Vegagerð
110-130 milljarðar

Fimm atriði sem mikilvægt er að hafa hugfast þegar stefna opinberra fjármála er mörkuð

1

Uppsveiflur taka enda. Mikilvægt er að auka afgang af rekstri hins opinbera meðan tekjustofnar eru enn sterkir. Við munum búa að þeirri ráðdeild næst þegar harðnar á dalnum.

2

Aukin útgjöld eru ekki ávísun á betri þjónustu. Það á ekki að vera markmið í sjálfu sér að auka opinber útgjöld heldur fyrst og fremst að skila betri þjónustu þar sem hennar er þörf. Tækifæri eru falin í betri nýtingu fjármuna og forgangsroðunar innan núverandi útgjaldaramma.

3

Ekki festa Ísland í sessi sem háskattaríki. Á Íslandi eru innheimtir einhverjir hæstu skattar meðal þróaðra ríkja. Ekki hefur að neinu marki verið hróflað við miklum skattahækkunum áranna eftir hrun. Mikilvægt er að skapa svigrúm til þess að hægt sé að draga úr skattheimtu.

4

Mikilvægt er að horfa til ólíkra leiða til að fjármagna innviði. Takmarkað svigrúm er í rekstri hins opinbera til að standa undir allri þeirri fjárfestingaþörf sem nauðsynleg er í innviðum landsins. Horfa þarf til ólíkra leiða í þessum efnum.

5

Áfram skal leggja áherslu á að greiða niður skuldir. Þrátt fyrir að skuldastaða hins opinbera hafi farið batnandi eru skuldir enn mun hærri en þær voru 2008. Mikilvægt er að hvika hvergi frá áframhaldandi niðurgreiðslu skulda.

Efnahagssvið SA



Ásdís Kristjánsdóttir
Forstöðumaður
asdis@sa.is
sími: 591-0080



Óttar Snædal
Hagfræðingur
ottar@sa.is
sími: 591-0082



Tryggvi Másson
Viðskiptafræðingur
tryggvi@sa.is
sími: 591-0083



@atvinnulifid



@atvinnulifid

Alþingi
Fjárlaganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík 12. febrúar 2018

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018 – 2022 2. mál

Ágætu nefndarmenn í fjárlaganefnd,

Samtök ferðaþjónustunnar (Samtökin) hafa farið yfir þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2018 – 2022, mál nr. 2 og eru með eftirfarandi ábendingar.

Samtökin fagna nýrri lagaumgjörð og breyttum vinnubrögðum í stefnumörkum um opinber fjármál. Samtökin fagna sérstaklega heildstæðri stefnu um afkomu og skuldaþróun opinbera aðila þ.e. A-hluta ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja hins opinbera þar sem fram koma skýr töluleg markmið um; umfang, afkomu og þróun eigna og skulda þessara aðila. Heildstæð stefnumörkun hins opinbera styður þannig betur við almenn hagstjórnarmarkmið og þar með við jafnvægi í efnahagsmálum til skemmri og lengri tíma.

Þá fagna Samtökin festu í opinberum fjármálum ásamt samhengi milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Í lögunum eru sett fram töluleg markmið sem eiga að stuðla að jafnvægi í efnahagsmálum. Kröfur um grunnildir eiga jafnframt að styðja við þetta markmið. Samtökin telja ástæðu til að fagna sérstaklega kröfum um varfærni, gagnsæi og stöðugleika í fjármálastefnunni. Í því samhengi taka Samtökin undir að; „vanda þurfi til undirbúnings ákvarðana sem þurfa að vera vel ígrundaðar og studdar af heildstæðri áhættugreiningu og mati á áhrifum til skemmri og lengri tíma“.

Ferðaþjónustan á Íslandi er ein mikilvægasta atvinnugrein landsins. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands var vægi hennar í VLF um 8,4% á árinu 2016. Þá sýna útreikningar samtakanna að beinar, nettó tekjur ríkis og sveitafélaga árið 2016 hafi numið um 54 milljörðum króna og um 65 milljörðum á síðasta ári. Það er ósennilegt að einhver ein atvinnugrein skili jafn mikilum tekjum til hins opinbera. Fram hefur komið að áætlaðar gjaldeyrstekjur ársins 2017 eru um 535 milljarðar króna eða riflega 40% af heildar gjaldeyrstekjum þjóðarbúsins. Samtökin benda á að þjóðhagslegur ábati greinarinnar er ekki sjálfgefinn, staða greinarinnar getur breyst með litlum fyrirvara af ýmsum ástæðum og þegar eru blikur á lofti. Því er afar mikilvægt að stjórnvöld vandi vel undirbúning áætlana og ákvarðana t.a.m tengda ferðaþjónustu ásamt því að styðja þær með áhættugreiningu og áhrifamati til skemmri og lengri tíma.

Þekkt og áreiðanleg rekstrarskilyrði eru nauðsynleg forsenda til að tryggja samkeppnishæfni útflutningsgreina eins og ferðaþjónustu í harðri alþjóðlegri samkeppni. Þar gegnir fjármálastefna stjórnvalda lykilhlutverki.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með frekari athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllt

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar



Helga Árnadóttir,
Framkvæmdastjóri SAF

MINNISBLAÐ

Sendandi: Samtök ferðaþjónustunnar (SAF)

Móttakandi: Fjárlaganefnd Alþingis

Dags.: 12. mars 2018

Efni: Minnisblað eftir fund SAF með fjárlaganefnd

1. Almenn

SAF vísa til fundar fulltrúa samtakanna með fjárlaganefnd Alþingis, dags. 7. mars sl., þar sem samtökunum var gefin kostur á að gera grein fyrir umsögn sinni frá 12. febrúar sl. um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál. SAF byrja á að þakka fyrir að hafa gefist kostur á að koma fyrir nefndina og gera grein fyrir umræddri umsögn sem og þeim góðu og málefnalegu umræðum sem þar áttu sér stað. Á þeim fundi buðust SAF til þess að senda á nefndina minnisblað um þau atriði í umfjöllun fjármálaráðs, í áliti ráðsins um áðurnefnda stefnu, ásamt umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneyti í frumvarpi til fjárlaga, sem samtökin töldu þarfnast frekari skoðunar við. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim álitamálum.

2. Lög um opinber fjármál

Í nýjum lögum um opinber fjármál, þ.e. lög nr. 123/, er kveðið á um að í fjárlögum sé birt yfirlit yfir svokallaða skattastyrki. Þá skal í tekjuyfirliti sérstaklega leggja áherslu á skattastyrki sem ekki eru útborganlegir. Í orðskýringum kemur fram skilgreining á skattastyrkjum sem er svohljóðandi: „Eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika.“

Hugtakið skattkrafa á hér við þá fjárhæð sem leiðir af þeirri grunngerð (e. benchmark) sem skattalöggjöfin ákveður, varðandi ákvörðun skattstofns og skatts. Virðisaukaskattur grundvallast á lögum nr. 50/1988 og þannig hluti af grunngerð skattalöggjafarinnar. Í lögnum eru tilgreind 3 skattþrep, þ.e. 0% (sbr. 12. gr. laganna) 11% og 24%. Í umfjöllun um skattlagningu á ferðaþjónustu, þ.m.t. virðisaukaskatt, þarf að hafa í huga að greinin er sannarlega útflutningsgrein og þ.a.l. í alþjóðlegri samkeppni en ekki bundin innanlandsmarkað. Má í þessu samhengi benda á að sala á þjónustu fer fram erlendis og á þeim markaði þarf starfsemin að vera samkeppnishæf við erlenda samkeppnisaðila og aðra áfangastaði enda ekki sjálfgefið að Ísland sé ávallt fyrsti kostur hjá ferðamönnum eða ferðaheildsölum enda ræður verð vali þeirra á áfangastöðum til viðbótar við það umhverfi og þjónustu sem leitað er eftir. SAF vekja hér athygli nefndarinnar á að í þeim ríkjum sem viðhalda tveimur virðisaukaskattsþrepum þar er ferðaþjónusta almennt í neðra þrepi og rétt að nefna að Austurríkismenn voru t.a.m. að lækka virðisaukaskattþrepið úr 13% í 10% ekki alls fyrir löngu. Í ljósi þessa telja SAF það verulega mikilvægt að hugað sé að þessum sjónarmiðum þegar umræða á sér stað í meintar ívilnanir gagnvart ferðaþjónustu. Að sama skapi skiptir einnig máli að halda því til haga þeim virðisauka sem ferðamenn skilja hér eftir í formi innlendrar neyslu.

3. Framsetning í fjárlögum

SAF fagna nýjum lögum um opinber fjármál. SAF vilja þó gera athugasemdir við umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneytis um skattastyrki hingað til, til ferðaþjónustu á grundvelli ofangreindra laga.

Með tilvísun í lögin er birt tafla yfir skattastyrki en þar kemur fram að; skattastyrkur eða tax expenditure vegna ferðaþjónustu á árinu 2018 verði um 27 milljarðar kr. Þetta er túlkað af ráðuneytinu sem lækkun á skatttekjum ríkissjóðs sem stafir af frávikum frá grunngerð skattkerfisins.

Rétt er að vekja athygli á nokkrum álitamálum. Þar skiptir mestu:

- Að hugtakanotkun ráðuneytisins er verulega óskýr. Í riti Íslenskrar málnefndar er *tax expenditure* þýtt sem skattaútgjöld en ráðuneytið kys að nota *skattastyrk* sem er þýðing á orðinu *tax credit* sem er í samræmi við orðskýringar í nýjum lögum um opinber fjármál - eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðenda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika.
- Ráðuneytið kys að skilgreina einungis eitt vsk- þrep af þeim 3 þrepum sem tilgreind eru í lögum um virðisaukaskatt eða 24% þrepið sem grunngerð skattalöggjafarinnar en hin sem frávik frá grunngerð sem þó sannarlega eru hluti að grunngerð virðisaukaskattskerfisins (VSK).
- Í þriðja lagi þá kemur ráðuneytið sér undan því að skýra frá umfjöllun alþjóðlegra stofnana (IMF, OECD og ESB) um veikleika við mat á skattastyrkjum en reynir þess í stað að vísa í alþjóðlegar staðfestingar sér til stuðnings – sem ekki eru til.

SAF eiga erfitt með að sjá samhengi á milli „*Eftirgjafar á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika*“ eins og kveðið er á í lögum og skattastyrkja til ferðapjónustu eins og þeir eru framsettir í fjárlögum, þar sem ferðapjónusta fellur klárlega undir núverandi lög um VSK.

SAF hafa skilning á því að stjórnvöld geta með margvíslegum hætti náð félagslegum og pólitískum markmiðum í gegnum skattkerfið með skattaftirgjöf (e. tax relief) af ýmsum toga sem felur í sér frávik frá skattalögum eða –reglum en telja að það sé nokkuð langt gengið að; reikna með að „væntar VSK – tekjur ríkissjóðs“ af mögulegri neyslu ferðamanna innanlands verði 27 milljörðum kr. hærri ef varan og þjónustan að baki neyslunni bæri 24% skatt í stað 11%.

SAF benda á að samkvæmt svari frá fjármála- og efnahagsráðuneyti liggur lítil sem engin greining að baki væntum tekjuauka ríkissjóðs heldur er um einfaldan útreikning að ræða. T.a.m. var ekki gert ráð fyrir mögulega breyttu neyslumynstri (s.s. vegna hærra verðs/vegna hærra VSK prósentu) sem óhjákvæmilega hefði haft áhrif á væntan tekjuauka ríkissjóðs. Það var heldur ekki reynt að leggja mat á tekjumissi (í tekjustofnum almennt) vegna verri samkeppnisstöðu gagnvart erlendum mörkuðum – *en almenna reglan er sú að samkeppnislönd skattleggja matvöru, sölu veitinga- og gistihúsa sem og aðrar ferðapjónustuvörur í neðra virðisaukaskattsþrepi*.

SAF benda jafnframt á að í óformlegu samtali við fulltrúa Ríkisendurskoðunar kom fram að skilningur stofnunarinnar á skattastyrkjum væri ekki í samræmi við fjárlög. Stofnunin skilgreinir skattastyrki sem lækkun á tekjum ríkissjóðs s.s. vegna persónuafsláttar eða hækkunar á útgjöldum vegna sértækra aðgerða eða sem stjórnþæki til að búa til frádráttarliði frá skattstofni til að nálgast skattskyldar tekjur einstaklinga og fyrirtækja.

Vert er að taka fram að víða erlendis, þar sem fjallað er um skattastyrki í tengslum við opinber fjármál til að meta áhrif þeirra á hagkerfið, er einnig horft til skattaftirgjafar frá útgjaldahlíð, þ.e. vegna tilfærslna eða annarra fjárframlaga.

Jafnframt benda SAF á að víða er framsetning á skattaútgjöldum og skattastyrkjum flokkuð eftir skattstofnum (tegund skatta) og tilefni (félagsleg aðstoð, eða tilfærsla til fyrirtækja eða opinbera aðila.)

Að lokum er vert að benda á að í markmiðum nýrra laga um opinber fjármál er lögð áhersla á samhengi milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga. Fjármálaráð er gert að fjalla um þetta samhengi. Umfjöllun um skattastyrki varð hins vegar til þess að fjármálaráð „*fann sig knúð*“ til að gera athugasemdir við „*skattfriðindi*“ (fjármálaráð notar ívilnun) ferðapjónustunnar. Fjármálaráð vísar til

mikils vaxtar í ferðaþjónustu á undanförunum árum sem hafi orðið til þess að krónan styrktist og samkeppnisstaða annarra útflutningsgreina versnaði. *Fjármálaráð sást hins yfir að nefna að samkeppnisstaða ferðaþjónustunnar hafi líka versnað.*

Fjármálaráð telur að skattafríðindi ferðaþjónustunnar verði til þess að hún eigi auðveldara með að draga til sín starfsfólk sem annars færi í aðrar greinar án þess að nefna hvaða atvinnugreinar væru heppilegri en ferðaþjónustan og á hvaða mati ráðið byggir þessa skoðun. Jafnframt telur ráðið að skattaívilnanir til ferðaþjónustu séu ekki til þess fallnar að auka fjölbreytni í íslensku atvinnulífi¹ eða efla menntun. Fjármálaráð benti jafnframt á að það skjóti skökku við að styðja sérstaklega ákveðna atvinnuvegi þar sem lítil þörf sé fyrir sérmenntað vinnuafl og meiri þörf fyrir að flutt sé inn ófaglært starfsfólk. Í þessu samhengi er rétt að benda á að í greiningu frá Hagstofu Íslands sem SAF hefur undir höndum kemur fram að menntun í ferðaþjónustu væri sist minni en í öðrum atvinnugreinum hér á landi. Ekki er ljóst hvaðan ofangreind fullyrðing fjármálaráðs er fengin. Það hefði kannski verið nærtækara fyrir ráðið að benda á að upplýsingar um menntun starfsmanna eftir atvinnugreinum séu heldur fátæklegar hér á landi og að þar þurfi að gera betur. Menntun og færniþörf getur auðvitað verið mismunandi milli atvinnugreina en eins og staðan er í dag eru allt of óljósar hugmyndir um hver færnin er og hvernig hún á að vera til að mæta hagvexti í framtíðinni.

Að gefnu tilefni benda SAF á að samtökin áttu fund með formanni fjármálaráðs þar sem það kom skýrt fram að sýn ráðsins væri fyrst og fremst til einföldunar og skilvirkni á VSK kerfinu og að horfa ætti til eins þreps í stað þriggja í dag. Því miður virðist orðaval ráðsins afar óskýrt ef áherslan átti að vera á einföldun á VSK kerfinu. Lítið var um svör þegar spurt var um „litla þörf á sérmenntuðu vinnuafli“.

SAF koma ekki auga á þau grunngildi (varfærni, sjálfbærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, *samkeppnishæfni, raunsæi*) sem ný lög um opinber fjármál leggja mikla áherslu á; hvorki í umfjöllun fjármála- og efnahagsráðuneytis um opinbera skattastyrki né í umfjöllun fjármálaráðs um sama málefni. Þess í stað eru settar fram fullyrðingar varðandi umfjöllunina hér að ofan sem fremur eru byggðar á tilfinningum en talnagögnum.

¹ Ef stuðst er við vægi atvinnugreina í landsframleiðslu kemur fram að fyrir hrun voru það hefðbundnar atvinnugreinar ásamt fjármála- og váttryggingarstarfsemi, fasteignaviðskiptum og byggingar- og mannvirkjagerð (vegna uppbyggingar í orkufrekum iðnaði) ráðandi atvinnugreinar í framleiðslustarfseminni. Þegar efnahagslífið fór að vaxa á ný, voru það hefðbundnar atvinnugreinar ásamt ferðaþjónustu, flugsamgöngum, ferðaskrifstofur, bílaleigur, íþróttir og menning og ýmis sérhæfð þjónusta sem mynduðu framleiðsluna í landinu. Það er líka vel þekkt að atvinnu- og nýsköpun hefur verið mikil á undanförunum árum í margskonar afþreyingu um allt land sem hefur stutt við byggðafestu í landinu. Útflutningur í ferðaþjónustu/eftirspurn erlendra ferðamanna hér á landi hefur jafnframt skapað óbein tækifæri fyrir fjölmargar atvinnugreinar á Íslandi; fyrir verslun í landinu, landbúnað, matvælaframleiðslu og dreifinga- og byggingariðnað. Bygging og breyting á mannvirkjum í gistirými, um allt land, hefur jafnframt leitt til þess að hönnuðir, arkitektar og verkfræðingar hafa ekki setið auðum höndum. Fjölbreytni atvinnulífs hefur því aukist til muna á síðustu árum og því er ekki hægt að taka undir staðhæfingar ráðsins um annað.

13.2. 2018

Nefndasvið Alþingis

Alþingi við Austurvöll

Varðar: Umsögn um fjármálastefnu 2018 – 2022, 2. mál 2018

Vísað er til erindis Fjárlaganefndar Alþingis dagsett 26. janúar sl. þar sem óskað er umsagnar um þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2018 til 2022. Meðfylgjandi eru athugasemdir Samtaka fjármálafyrirtækja. Þær lúta fyrst og fremst að því hvort framsetning þingsályktunar nái þeim markmiðum sem að var stefnt með lögunum um opinber fjármál og hvort þær spár og áætlanir sem lagðar eru til grundvallar endurspegli nægjanlega vel áhættuþætti sem áhrif kunna að hafa á fjármál hins opinbera.

1. Þingsályktunartillagan er flutt á grundvelli 4. greinar laga um opinber fjármál þar sem kveðið er á um skyldu ríkisstjórnarinnar til að móta fjármálastefnu til a.m.k. 5 ára sem uppfyllir skilyrði 6.greinar laganna. Þau skilyrði eru:

1. „Sjálfbærni sem felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.
2. Varfærni sem miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
3. Stöðugleika sem felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
4. Festu sem felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.
5. Gagnsæi sem felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi skv. 1.–4. tölul. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.“

Þingsályktunin er annars vegar á formi töflu sem sýnir afkomu og skuldir A-hluta og hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu árin 2018 til 2022 og hins vegar þriggja töluliða sem setja (1) ytri mörk á heildarjöfnuð hins opinbera árin sem stefnan nær til, (2) markmið um heildarskuldir hins opinbera í lok áætlunartímans (2022) og (3) mörk á vexti útgjalda hins opinbera á árinu 2018 og fyrirheit um að umfang hins opinbera fram til 2022 stuðli að efnahagslegum stöðugleika.

2. Í greinargerð með þingsályktuninni kemur fram hver er tilgangur þess að móta fjármálastefnu:

„Fjármálastefnu er ætlað að leiða fram í stórum dráttum, í fyrsta lagi, hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspám og í öðru lagi, hvernig stjórn þeirra muni samrýmast bæði grunngildum á borð við stöðugleika og tölulegum fjármálareglum. Í árlegri fjármálaáætlun eru hins vegar pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda settar fram með mun útfærðari hætti, þar sem m.a. koma fram áform um tekjuöflun og ráðstafanir í skattamálum sem og uppbyggingu þjónustukerfa og innviða og aðrar breytingar á opinberri starfsemi.“

3. Í greinargerð með þingsályktuninni er birt þjóðhagsspá Hagstofu fyrir árin 2018 til 2022. Náð samspil er milli þjóðhagsspárinnar og fjármálastefnunnar eins og hún birtist í þeirri töflu sem í þingsályktuninni, enda er þjóðhagsspáin undirstaða tekjuáætlunar fjármálastefnunnar og þar með afkomu ríkissjóðs og hins opinbera. Þá byggir útreikningur allra hlutfalla töflunnar á spá um þróun landsframleiðslu árin 2018 til 2022.
4. Þjóðhagsspá Hagstofu fyrir árin 2018 – til 2022 sem lögð er til grundvallar einkennist af björtum horfum. Spáð er hagvexti öll árin en þó minnkandi eftir því sem á spátímabilið líður. Í lok spátímabilsins hefur þá sú uppsveifla sem hófst á seinni hluta ársins 2010 staðið í rúm tólf ár. Algeng lengd á hagsveiflum hér á landi er hins vegar um sjö ár. Oftast hefur uppsveiflum hér á landi lokið með því að viðskiptahalli og erfið kostnaðarskilyrði hafa þrýst niður gengi krónunnar og lækkað kaupmátt. Í kjölfarið hafa neysla og fjárfestingar minnkað og viðskiptahalli dregist saman. Líklegast er að framvindan verði einnig með þeim hætti að þessu sinni og ekki ólíklegt að það muni gerast á spátímabilinu.
5. Sú hagfellda þjóðhagsspá sem liggur til grundvallar fjármálastefnunni í þingsályktunartillögunni dregur ekki fram þær áskoranir sem við kann að vera etja við stjórn opinberra fjármála á næstu árum. Að því leyti er því sú framsetning sem er á þingsályktunartillögunni ekki gagnleg til þess að greina og leggja mat á þau vandamál sem glíma þarf við á áætlunartímabilinu. Ef til vill væri gagnlegt að framsetningin fælist í, auk grunnspar um efnahagsframvindu, frávíkspá, hugsanlega fleiri en einni þar tekið væri tillit til helstu áhættuþátta á spá- eða áætlunartímabilinu.
6. Velta má jafnframt fyrir sér innbyrðis samræmi í þjóðhagsspánni og helstu áhættuþáttum efnahagsframvindunnar:
 - Gert ráð fyrir að einkaneysla vaxi á spátímanum talsvert minna en sem nemur hækkun launavísitölu. Þegar litið er til sögulegrar þróunar vex einkaneysla að jafnaði meira en launavísitala, nokkurn veginn samsvarandi fjölgun íbúa í landinu. Á spátímanum (frá 2016) vex einkaneysla um 28% en laun um 40%. Ljóst er að meiri vöxtur einkaneyslu myndi leiða til lakari viðskiptaafgangs en gert er ráð fyrir í þjóðhagsspánni. Í spánni er reiknað með að viðskiptajöfnuður verði jákvæður allt spátímabilið. Gengi það það eftir væri það lengsta samfellda tímabil jákvæðs viðskiptaafgangs frá stofnun lýðveldis.
 - Eins og áður segir hækka laun á í þjóðhagsspánni um 40% á spátímanum. Hagþróun í nágrannalöndum hefur undanfarin ár einkennst af mjög lágru verðbólgu og lágum launahækkunum. Útlit er fyrir að svo verði áfram í meginatriðum á næstu árum miðað við alþjóðlegar spár. Fari fram með þessum hætti þyngjast kostnaðarskilyrði hér á landi verulega í miðað þau ríki sem við keppum við í útflutningi. Í þjóðhagsspánni er reiknað með að gengi krónunnar verði stöðugt út spátímann. Ljóst er að þyngri kostnaðarskilyrði í útflutnings- og

samkeppnisgreinum geta dregið úr framleiðslu þeirra greina. Slíkt gæti jafnframt sett þrýsting á gengi krónunnar til lækkunar.

- Gert ráð fyrir að verðbólga verði innan við 3% ári á spátímanum þrátt fyrir að laun hækki á bilinu 6,8% til 4,3% á ári og gengi krónunnar sé stöðugt frá því sem það er nú. Á undanförunum árum hefur styrking krónunnar og lágar erlendar verðhækkanir forðað því að miklar hækkanir laun komi fram í verðlagi. Verði gengi krónunnar stöðugt á næstu árum mun það síður gerast. Þá er vísbendingar um að verðbólga í iðnríkjum sé vaxandi á ný og verði nálægt eða nær verðbólgu markmiði, þannig að áhrif innfluttrar verðbólgu til að hemja innlenda verðbólgu fara minnkandi.
- Vel kæmi vel til greina að skoðuð væru áhrif frávíksspár á afkomu og skuldir hins opinber t.d. þar sem einkaneysla vex hraðar, viðskiptaafgangur dregst saman eða hverfur, verðbólga fer vaxandi og gengi krónunnar gefur eftir.

7. Ekkert er fjallað í þingsályktuninni um áhrif fjármálastefnunnar á hagkerfið, þ.e.a.s. hvaða áhrif ætlast er til að ríkisfjármálin hafi á efnahagsframvinduna sbr. *“hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspám”* eins og nefnt er í greinargerð með frumvarpinu. Til dæmis má spyrja sig hvort sú afkoma sem að er stefnt að stuðli að því að áfram verði afgangur í viðskiptum við útlönd eða afgangur hins opinbera sé nægjanlegur til þess að forða að því að spenna myndist á vinnumarkaði. Engin tilraun er gerð til þess að svara slíkum spurningum. Í raun virðist orsaka samhengið eða hugsunin í þingsályktuninni vera öfug, þ.e. áætla stöðu hins opinbera á grundvelli þjóðhagsspár.

Lokaorð

Að mati Samtaka fjármálafyrirtækja væri gagnlegra að nálgast gerð þingsályktunarinnar og þar með fjármálastefnunnar með öðrum hætti en gert er nú. Efast má um að núverandi nálgun mæti þeim kröfum sem gerðar eru í lögum um opinber fjármál. Leggja þarf áherslu á greiningu hagþróunarinnar og helstu áhættuþáttum, hugsanlega með frávíksspám þar skoðuð eru áhrif áhættuþátta. Móta og rökstyðja þarf síðan fjármálastefnuna á grundvelli þeirra markmiða í efnahagstjórn sem stjórnvöld vilja stefna að, þar á meðal hvernig bregðast skal við helstu áhættuþáttum.

Virðingarfyllt,

F.h. Samtaka fjármálafyrirtækja

Katrín Júlíusdóttir, framkvæmdastjóri

Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur



Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 12. febrúar 2018

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál.

Fjárlaganefnd hefur óskað eftir umsögn Samtaka iðnaðarins (SI) um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022. SI vill taka undir þau markmið stefnu í opinberum fjármálum sem fram koma í þingsályktuninni um að stuðla eigi að:

1. Sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma.
2. Jafnvægi í þjóðarbúskapnum þ.e. að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna Seðlabankans stuðli samhliða að framfylgd markmiða um jafnvægi í þjóðarbúskapnum á sem flestum sviðum.
3. Festu og fyrirsjáanleika þ.e. að framlagning fjármálastefnu leiði til festu og fyrirsjáanleika í opinberum fjármálum sem skapar traustari forsendur fyrir alla áætlanagerð og ákvarðanatöku, þ.m.t. um þörf fyrir breytingar á peningamálastefnunni á hverjum tíma.

SI vill hins vegar gera athugasemdir við þrennt í ofangreindri þingsályktunartillögu.

1. Að viðmið í hagstjórn verði að vera aukinn stöðugleiki á sem flestum sviðum.
2. Að umfang hins opinbera í hagkerfinu sé orðið of mikið og í stefnunni felst ekki að draga úr nægjanlega úr því. Einnig er forgangsroðunin röng í opinberum rekstri.
3. Að efnahagslegar forsendur fjármálastefnunnar séu ekki raunhæfar og skortur sé á næmnigreiningum.

Hér fyrir neðan eru þessir þrír þættir ræddir sérstaklega.

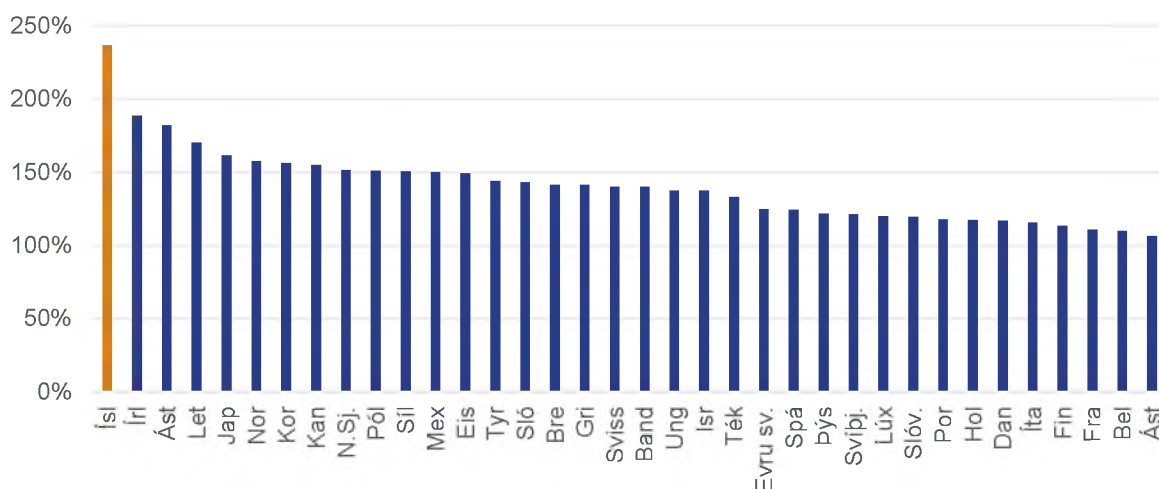
Mikilvægi aukins stöðugleiki á sem flestum sviðum

Mjög mikilvægt er að hið opinbera gæti að því að skapa skilyrði stöðugleika á sem flestum sviðum íslensks efnahagslífs í ljósi sögunnar. Efnahagssveiflur hafa verið miklar í íslensku efnahagslífi og mun meiri en í flestum öðrum iðnvæddum ríkjum.

Ekkert land innan OECD hefur gengið í gegnum viðlíka sveiflu í raungengi krónunnar á mælikvarða launa og verðlag og hið íslenska síðastliðin 15 ár en raungengi krónunnar er mælikvarði á þróun samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja gagnvart erlendum. Ekkert iðnvætt ríki hefur því boðið sínum fyrirtækjum upp á jafn mikinn óstöðugleika í samkeppnisstöðu á þessum tíma. Það hefur því verið mikill óstöðugleiki hér á landi á þann mælikvarða.

Lítið til lengri tíma þá hefur sveiflukennd og oft á tíðum mjög há verðbólga verið vandamál fyrir íslenskt hagkerfi. Tímabil verðstöðugleika síðustu ára er stutt í þessu ljósi og hefur það mótast af mjög sérstökum aðstæðum bæði í innlendum og alþjóðlegum efnahagsmálum. Á þessum tíma hefur verðbólga í helstu viðskiptalöndunum verið afar lág og gengi krónunnar styrkst umtalsvert en þessir tveir þættir hafa unnið á móti áhrifum af mikilli hækkun innlands kostnaðar á verðbólgu hér á landi. Afar ólíklegt er að þessir þættir leggist jafn hagfelld með verðbólguþróuninni hér á landi á næstu árum. Söguleg verðbólga á Íslandi hefur verið langt umfram þau lönd sem við berum okkur við.

Munur á hæsta og lægsta gildi raungengis á mælikvarða launa 2003-2017 (%)



Fyrir þessu er ýmsar ástæður. Hagkerfið er lítið með mun fábreyttari gjaldeyrisöflun en í stærri hagkerfum. Færri greinar í útflutningi eru þá til að jafna út sveiflur hvers annars. Hefur það í sjálfu sér verið rót hagsveiflna. Sveiflukenndur gjaldmiðill ásamt óagaðri hagstjórn og óskynsemi í kjarasamningum hefur hins vegar einnig skapað grundvöll viðtæks óstöðugleika.

Einn af þeim mælikvörðum á efnahagslegan stöðugleika sem oft er vísað til er stöðugt verðlag en það er meginmarkmið Seðlabankans. Vel mótuð peningastefna getur stuðlað að aukinni hagsæld í landinu með því að tryggja stöðugt verðlag. Á þann hátt getur hún einnig dregið úr efnahagssveiflum. Samtök iðnaðarins fagna þeirri viðleitni.

Á þennan mælikvarða efnahagslegs stöðugleika hefur gengið vel síðustu ár en verðbólgan er við verðbólguþróunarmarkmiðið og hefur verið það frá upphafi árs 2014. Um er að ræða lengsta tímabil verðstöðugleika síðan verðbólguþróunarmarkmiðið var tekið upp í mars 2001. Verðbólguvæntingar til lengri og skemmri tíma hafa samhlíða þessari þróun lækkað og eru nú við verðbólguþróunarmarkmiðið.

Á þessum tíma verðstöðugleika hefur þó ekki verið mikill stöðugleiki í íslensku efnahagslífi. Hagkerfið hefur verið í hraðri uppsveiflu eftir efnahagsfallið 2008 og hagvöxtur umtalsvert hraðari en í helstu viðskiptalöndunum eftir mjög kröftugan samdrátt. Hefur þessari stóru efnahagssveiflu fylgt mikill óstöðugleiki í efnahagsumhverfi innlendra fyrirtækja.



Ekki er hægt að segja að á þessum tíma hafi fjármálastefna hins opinbera og peningastefnan gengið í takt. Of lítið aðhald hefur verið í opinberum fjármálum sem hefur velt byrði hagstjórnar yfir á peningastefnuna sem birst hefur í hærri stýrivöxtum bankans en ella hefði þurft.

Raungengispróunin getur verið hluti aðlögunar þjóðarbúsins að efnahagsáfallum og búhnykkjum. Hefur þessi mikla sveifla í raungengi krónunnar á undanförunum árum þannig endurspeglad þá stóru efnagassveiflu sem íslenska hagkerfið hefur gengið í gengum á þessum tíma. Í rótum þeirrar sveiflu felast því að stórum hluta ástæður þessa miklu sveiflu í raungengi krónunnar og þar með starfsumhverfi íslenskra fyrirtækja. Sveiflan í raungenginu hefur þannig á vissan hátt hjálpað til við aðlögun hagkerfisins að stórum búhnykkjum. Það breytir því þó ekki að agi í opinberum fjármálum mun skila auknum stöðugleika á þennan mælikvarða. Með slíku væri hægt að bæta verulega starfsumhverfi íslenskra fyrirtækja og auka lífskjör hér á landi.

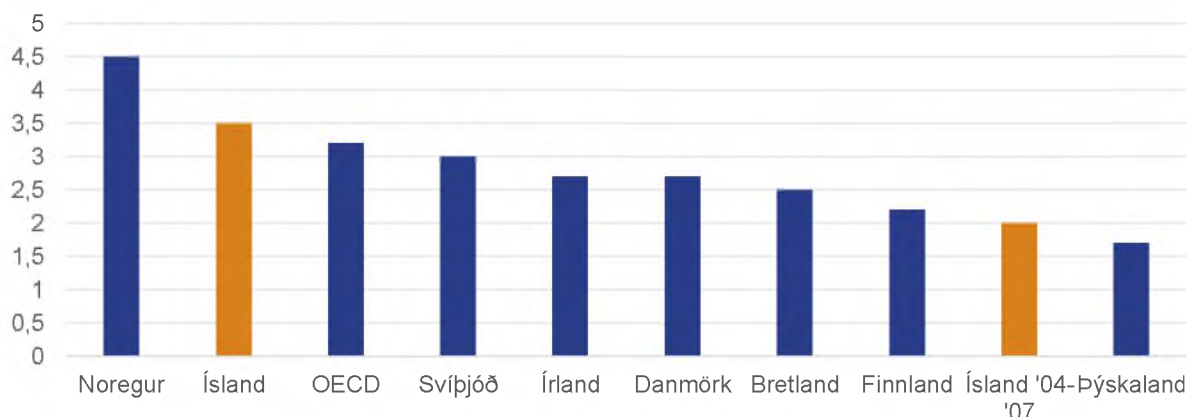
Umfang hins opinbera of mikið og álögur óhóflegar

Umfang hins opinbera hefur vaxið mikið hér á landi líkt og í mörgum öðrum vestrænum ríkjum á síðustu áratugum. Námu heildarútgjöld hins opinbera í fyrra ríflega 10 prósentustigum meira sem hlutfall af landsframleiðslu en umfang hins opinbera mældist fyrir fjórum áratugum. Leiðrétt fyrir greiðslum í ellilífeyri og atvinnuleysi er hlutallið um 40% og hátt í alþjóðlegum samanburði en meðaltalið fyrir Evrópuríkin er svo dæmi sé tekið 36%.

Í fjármálastefnunni er metið að útgjöld hins opinbera verði 41% af landsframleiðslu í ár og er það markmið sett að þau fari ekki umfram 41,5% á tímabilinu. SI hefðu viljað sjá markmið um að dregið væri úr umfangi hins opinbera litið fram í tímann en með slíku væri skapað svigrúm til að draga úr skattbyrði og álögum á fyrirtæki og heimili í landinu.

Skattheimta á íslensk fyrirtæki er há í alþjóðlegum samanburði og nú sú næst hæsta á Norðurlöndum á eftir Noregi. Skattar á fyrirtæki voru hækkaðir eftir efnahagsáfallið 2008 í þeirri viðleitni að mæta auknum útgjöldum ríkissjóðs. Skattabreytingar þessar hafa síðan fest sig í sessi. Voru skattar á fyrirtæki án áhrifa þrotabúa og tryggingagjalds 3,5% af landsframleiðslu á árinu 2015 samanborið við 3,2% að meðaltali í ríkum OECD. Þetta hefur áhrif á samkeppnishæfni Íslands.

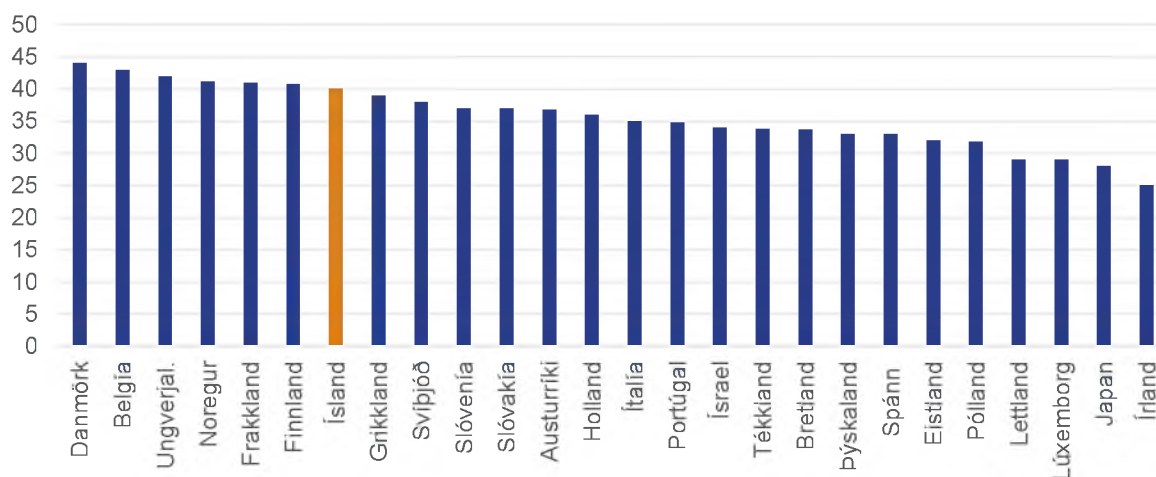
Fyrirtækjaskattar án áhrifa þrotabúa og tryggingagjalds,
hlutfall af VLF (%)



Auk þessa greiddu íslensk fyrirtæki rétt tæplega 100 ma.kr. í tryggingagjald árið 2015 eða sem nam 4,5% af VLF. Reiknað er með að gjaldið skili ríkissjóði viðlíka fjárhæð í ár og afli 11,5% af heildartekjum ríkissjóðs í ár. Tryggingagjald er lagt á launakostnað fyrirtækja og samanstendur af almennu tryggingagjaldi og atvinnuleysistryggingagjaldi. Hátt tryggingagjald kemur verst niður á fyrirtækjum þar sem laun og launatengd gjöld eru stór hluti kostnaðar líkt og í hugverkaiðnaði. Hátt tryggingagjald dregur úr afli fyrirtækja í að ráða til sín fleiri starfsmenn og veikir einnig samkeppnishæfni þeirra við erlend fyrirtæki.

Ein megin ástæða þess að umfang hins opinbera hefur vaxið sem raun ber vitni er að það hefur verið að færa sig yfir í meira af grunnþjónustu hagkerfisins en lengi vel einskorðaðist starfsemi þess við lagasetningu og löggæslu. Á síðustu árum hefur verið forgangsraðað í ríkisrekstrinum í þágu heilbrigðis- og menntamála en útgjöld til þessara málaflokka hafa vaxið talsvert umfram aðra málaflokka. Þannig er áætlað í fjárlögum að 25,9% af heildarútgjöldum hins opinbera fari til heilbrigðismála í ár samanborið við 21,6% árið 2012. Einnig er áætlað í fjárlögum að 9,4% fari til menntamála í ár samanborið við 8,8% árið 2012. Hafa innviðafjárfestingar hin opinbera setið á hakanum á sama tíma.

Heildarútgjöld hins opinbera 2015, % a VLF, leiðrétt fyrir greiðslum í ellilífeyri og atvinnuleysi

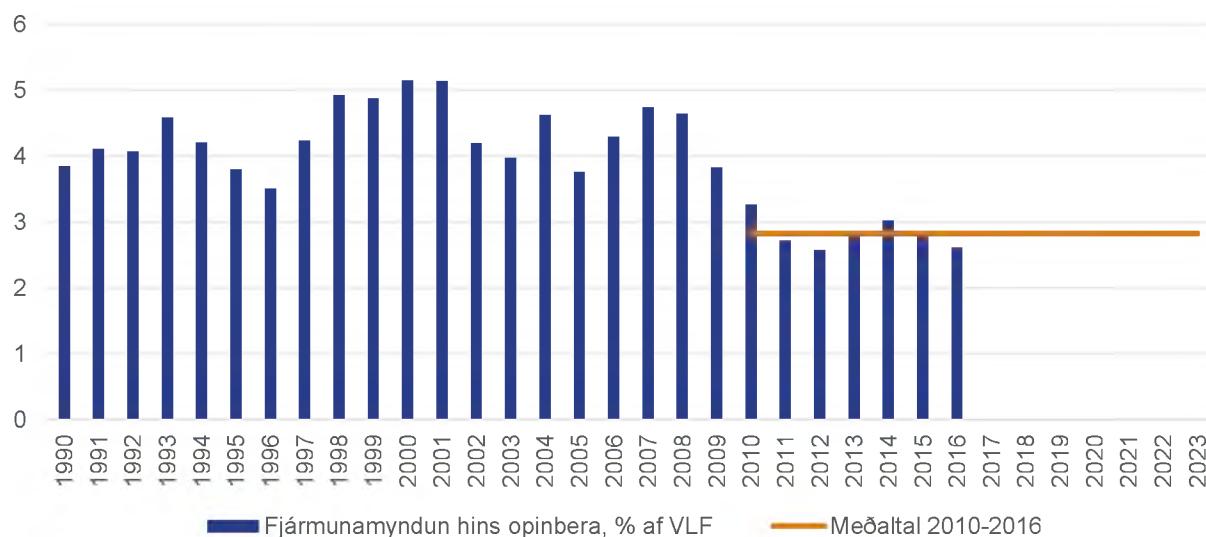


Aukið vægi heilbrigðis- og menntamála eykur mikilvægi skilvirkni og góðrar forgagnsröðunar innan þessa kerfis sem tryggir þá betri nýtingu á skattfé landsmanna. Aukið umfang hins opinbera í hagkerfinu gerir vægi þeirrar starfsemi í framleiðni og verðmætasköpun hagkerfisins meiri. Er því mikilvægt að hið opinbera styðji við og efli frjálsa samkeppni en gæti þess jafnframt að raska henni ekki með eigin þátttöku á samkeppnismarkaði. Efnahagslegur styrkleiki hins opinbera er mikill en hagsæld þjóðarinnar byggist öðru fremur á sterku atvinnulífi.

Brýn þörf á forgangsröðun í þágu innviða

Grunngildi fjármálastefnunnar eru sjálfbærni og varfærni. Í sjálfbærni felst sú viðleitni að ekki eigi að ganga á gæði landsins á kostnað næstu kynslóðar. Þá á öll útgjaldaaukning hins opinbera að helgast af varfærni og skulu fjárfestingar ríkisins m.a. vel ígrundaðar út frá áhættumati og forgangsröðun. Í skýrslu sem unnin var af SI í samstarfi við Félag ráðgjafarverkfræðinga og kom út síðastliðið haust var uppsöfnuð viðhaldspörf innviða landsins metin 372 ma.kr., þar af röskegla 80 ma.kr. í þjóðvegakerfinu.

Fjármunamyndun hins opinbera, hlutfall af VLF (%)

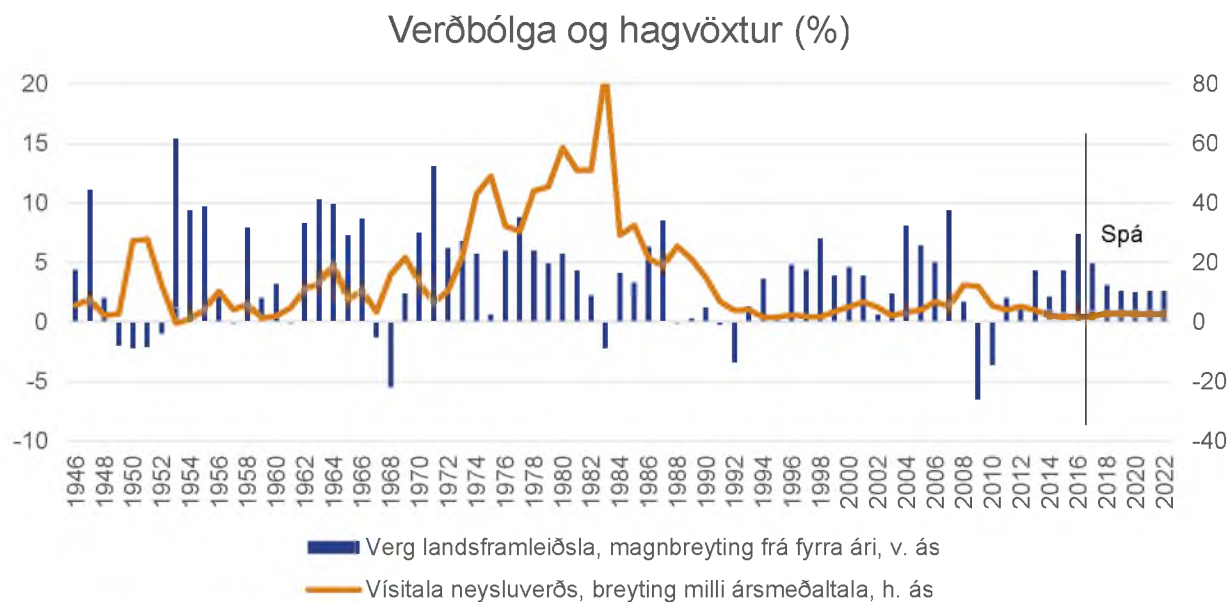


Það skýtur skökku við að leggja áherslu á sjálfbærni og ábyrgð gagnvart næstu kynslóð á sama tíma og skuldasöfnun vegna afskrifta í innviðum er eins mikil og raun ber vitni. Uppsöfnuð viðhaldspörf verður þá skuld næstu kynslóðar. Arðsemi innviðafjárfestinga er mikil ef rétt er haldið á spilunum og útgjaldaaukning helgast af varfærni. Í því ljósi er umhugsunarvert að ekki sé beitt neinni kerfisbundinni forgangsröðun í veitingu fjár til t.d. samgönguinnviða. Með ábyrgri forgangsröðun er unnt að auka framleiðni samgöngukerfisins og í leiðinni hagkerfisins alls. Lítil framleiðni hefur verið vandi íslensks efnahagslífs um langa hríð.

Í þessu sambandi er má benda á að í þjóðhagsspá Hagstofunnar sem lögð er til grundvallar fjármálastefnunnar er gert ráð fyrir að fjárfesting hins opinbera verði 2,9% af landsframleiðslu út spátímabilið, þ.e. til ársins 2022. Það er sama hlutfall og sú fjárfesting hefur verið sem hlutfall af landsframleiðslu í þessari efnahagssuppsveiflu, þ.e. á tímabilinu frá 2010 til 2016 en á þeim tíma hefur ofangreind uppsöfnuð viðhaldspörf innviða hagkerfisins myndast. Fullyrða má að þessir innviðir hafa aldrei verið mikilvægari fyrir efnahagsframvinduna og nú og þannig er vandséð að hagvexti næstu ára verði haldið uppi án þess að verulegt átak sé gert í uppbyggingu þeirra á næstu árum. Í þessu ljósi endurspeglast því bæði röng forgangsröðun í opinberum fjármálum og ákveðinn forsendubrestur þess hagvaxtarskeiðs sem Hagstofan spáir að sé framundan. SI telja að með átaki á þessu sviði sé hægt að auka hagvöxt og framleiðni í hagkerfinu bæði til lengri og skemmri tíma.

Byggir á óraunhæfri efnahagsspá

Fjármálastefnan byggir á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2017 en spáin nær til ársins 2023. Spáin er sú að hagvöxtur sé hér á landi 2,5-2,6% nær allt spátímabilið og að hagkerfið sé í góðu ytra og innra jafnvægi allan tímann með verðbólgu við verðból gumarkmiðið og afgang af utanríkisviðskiptum. Auðveldara efnahagslegt landslag fyrir hið opinbera að ná settum markmiðum fjármálastefnunnar er vart hægt að hugsa sér.



Galli spárinnar er að líkanið sem hún er byggð á, byggir á þeirri forsendu að hagkerfið þróist skjótt í átt að áætluðum langtímahagvexti og stöðugleiki ríki. Spáin hvílir þannig á líkani sem gefur sér þá forsendu að Íslendingar muni upplifi mesta stöðugleika og jafnaðar hagvaxtarskeið sitt í sögunni á þessu tímabili.

Í þessu sambandi má minna á að hagvöxtur hér á landi hefur á síðustu tveimur áratugum sveiflast á milli þess að vera 9,4% niður í að vera -6,5% og hagkerfið verið eitt sveiflukenndasta iðnríki heims á þeim tíma og raunar einnig þegar litið er til lengri tíma. Að meðaltali hefur hagvöxtur verið 3,1% á þessum tíma. Það er því vandséð í sögulegu ljósi hvað styðji forsendu um Hagstofunnar um langtímahagvöxt og stöðugleika sem einkennir spá stofnunarinnar.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er farið yfir efnahagslega stöðu og horfur en þar vantar að reiða fram og ræða forsendur þess hagvaxtar og jafnvægis sem spáð er. Ekki er skýrt hvaðan áframhaldandi vöxtur í útflutningi eigi að koma nú við skilyrði afar hás raungengis krónunnar en í spánni er reiknað með að það hækki enn frekar. Einnig er ekki rætt hvaðan sú mikla kaupmáttaraukning eigi að koma sem gert er ráð fyrir í spánni að verði drifjöður vaxtar í einkaneyslu og fjárfestingu heimilanna. Að mati SI er spá Hagstofunnar bjartsýn. Í samanburði á spá Hagstofunnar og annarra aðila fyrir síðasta ár má sjá merki um þetta en Hagstofan reiknar með að hagvöxtur hafi verið 4,9% það ár en í nýjustu spá Seðlabankans er reiknað með hann verði umtalsvert lægri eða 3,4%. Ástæðan er minni vöxtur í útflutningi en Hagstofan gerir ráð fyrir 7,7% vexti á milli ára í útflutningi vöru og þjónustu en Seðlabankinn 3,2%.

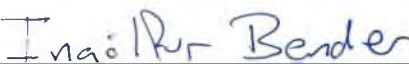


Ljóst er að hátt raungengi krónunnar er farið að hafa áhrif á vöxt útflutnings. Er líklegt að mati SI að þau áhrif séu vanmetin almennt í spá Hagstofunnar.

Á þessari efnahagsspá hvílir síðan útreikningur fjármálastefnunnar um að á spátímabilinu verði afgangur af heildarjöfnuði hins opinbera, heildarskuldir hins opinbera verði lækkaðar og að þróun á umfangi starfsemi hins opinbera verði með þeim hætti að það stuðli að efnahagslegum stöðugleika. Sá útreikningur fellur því miður í sama flokk og efnahagsspáin sjálf að vera óraunsæ og í leiðinni ótrúverðug.

Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður er hagstærð sem mælir aðhaldsstig opinberra fjármála. Það er umhugsunaratriði að sú hagstærð sé ekki birt í fjármálastefnunni. Villandi er að setja einungis fram afkomu hins opinbera sem getur verið talsvert góð þó svo að slaki sé á opinberum fjármálum. Það væri því til bóta að slíkur mælikvarði sé settur fram í fjármálastefnunni þannig að hægt sé að átta sig á raunverulegu aðhaldsstigi.

Að mati SI hefði verið meira upplýsandi að byggja fjárhagsáætlunina á raunhæfari spá og birta útkomu m.v. sviðsmyndir um líklegar niðurstöður í efnahagsmálum á næstu árum. Með þeim hætti mætti móta grundvöll að umræðu um hvernig haga þyrfti opinberum fjármálum til að ná umræddum markmiðum. Einnig væri upplýsandi í því sambandi að í áætluninni væri umræða um það við hvaða aðstæður, ef einhverjar, væri réttlætanlegt að hverfa frá meginmarkmiðum stefnunnar.


Ingólfur Bender,
aðalhogfræðingur SI


Sigurður Hannesson,
framkvæmdastjóri SI



14. febrúar 2017
1801128

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 26. janúar 2018 óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, 2. mál.

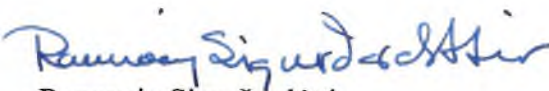
Seðlabanki Íslands horfir fyrst og fremst til þess hvað felst í fjármálastefnunni varðandi aðhald ríkisfjármálanna að innlendra eftirspurn. Nánar tiltekið hvort breytingar í afkomu ríkissjóðs frá einu ári til annars feli í sér örvun eða bremsun. Þetta er mælt með breytingu á frumjöfnuði sem leiðréttur hefur verið fyrir áhrifum hagsveiflunnar.

Í *Peningamálum* 2017/4 sem gefin voru út 15. nóvember sl. mat Seðlabankinn aðhald ríkisfjármála samkvæmt fjármálastefnu fyrri ríkisstjórnar. Það mat miðaði við fjárlagafrumvarp fyrir árið 2018 sem lagt var fram 12. september sl. Bankinn taldi að aðhald ríkisfjármála myndi minnka um 1,5% af vergri landsframleiðslu árið 2017. Yrði það þá þriðja árið í röð sem aðhald ríkisfjármála slaknaði og var slökunin samtals talin nema 2,9% af landsframleiðslu árin 2015 til 2017. Niðurstaða bankans í nóvember var að hluti af slökuninni 2017 yrði tekinn til baka 2018 og að viðbótaraðhald yrði á árunum þar á eftir. Þannig myndi aðhald ríkisfjármála aukast um 1,3% af landsframleiðslu árið 2018 og samtals um 0,5% til viðbótar árin 2019 og 2020.

Fjármálastefna fyrir næstu fimm ár var lögð fram í desember sl. Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir afgangi á ríkissjóði á tímabilinu felur hún í sér nokkra slökun á aðhaldsstigi opinberra fjármála frá fyrri fjármálastefnu. Eins og rakið er í *Peningamálum* 2018/1 sem gefin voru út 7. febrúar sl. er nú áætlað að aðhaldið aukist um 0,8% í ár sem er 0,5% slökun frá fyrri áætlun. Í stað þess að aðhaldið aukist áfram á næstu tveimur árum er nú talið að það slakni bæði árin, um 0,6% af landsframleiðslu árið 2019 og 0,2% til viðbótar árið 2020. Á tímabilinu 2017-2020 verður aðhald í ríkisfjármálum því samtals 2% af landsframleiðslu minna en gert var ráð fyrir miðað við fjármálastefnu fyrri ríkisstjórnar.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Már Guðmundsson
seðlabankastjóri


Rannveig Sigurðardóttir
staðgengill aðalhafsfræðings

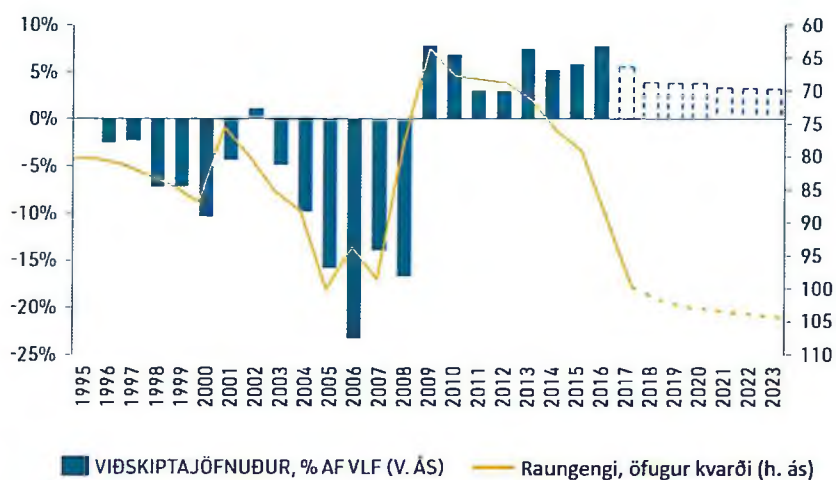
SEÐLABANKI ÍSLANDS

KALKOFNSVEGI 1 · 101 REYKJAVÍK

SÍMI: 569 9600 · NETFANG: seðlabanki@seðlabanki.is · BRÉFASÍMI: 569 9605

MYND 3

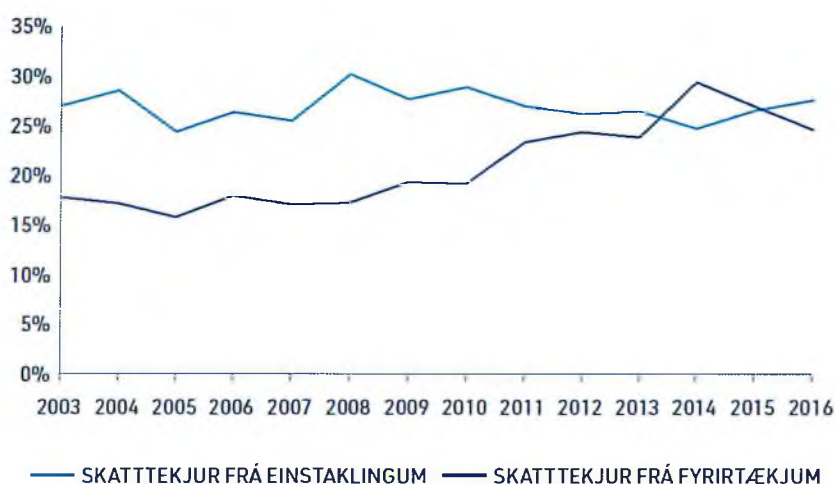
VIÐSKIPTAJÖFNUÐUR OG RAUNGengi



1 UNDIRLIGGJANDI VIÐSKIPTAJÖFNUÐUR, LEIÐRÉTTUR FYRIR ÁHRIFUM SLITABÚA BANKANNA HEIMILD: HAGSTOFA ÍSLANDS, SÉÐLABANKI ÍSLANDS.

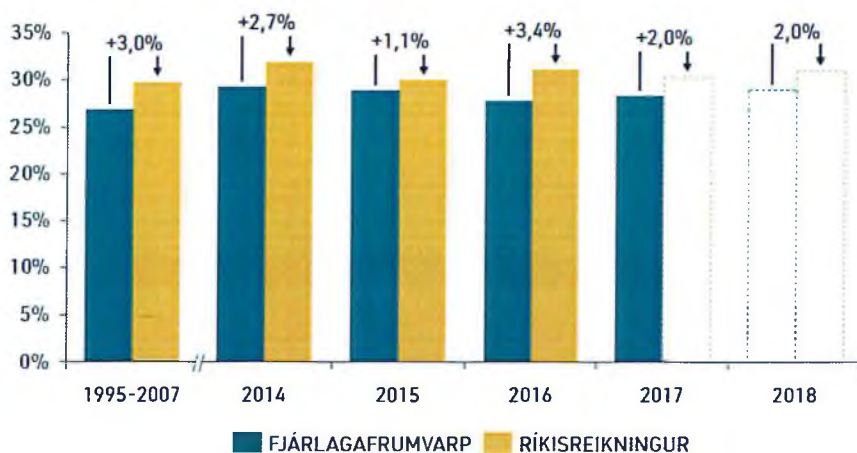
MYND 4

HLUTDEILD SKATTTEKNA AF HEILDARTEKJUM RÍKISSJÓÐS



1 ÁRIN 2014 OG 2015 ERU ÁHRIF ÞROTABÚA BANKANNA INNI HEIMILDIR: FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ, SAMTÖK ATVINNULÍFSINS, VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

FRAMÚRKEYRSLA RÍKISÚTGJALDA SAMANBORIÐ VIÐ FJÁRLAGAFRUMVÖRP % AF VLF¹

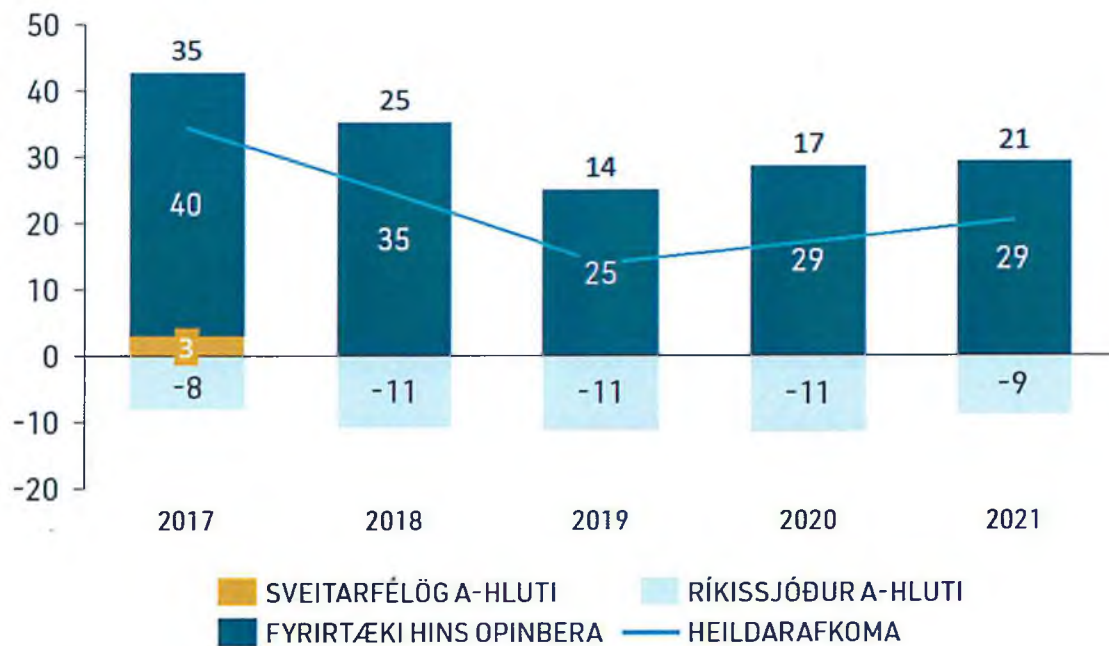


1 TÖLUR FYRIR ÁRIÐ 2016 ERU LEIÐRÉTTAR FYRIR 105,1 MA. KR GREIÐSLU TIL LSR

MYND 1

BREYTING FRÁ SÍÐUSTU FJÁRMÁLASTEFNU

MA. KR Á VERÐLAGI 2017

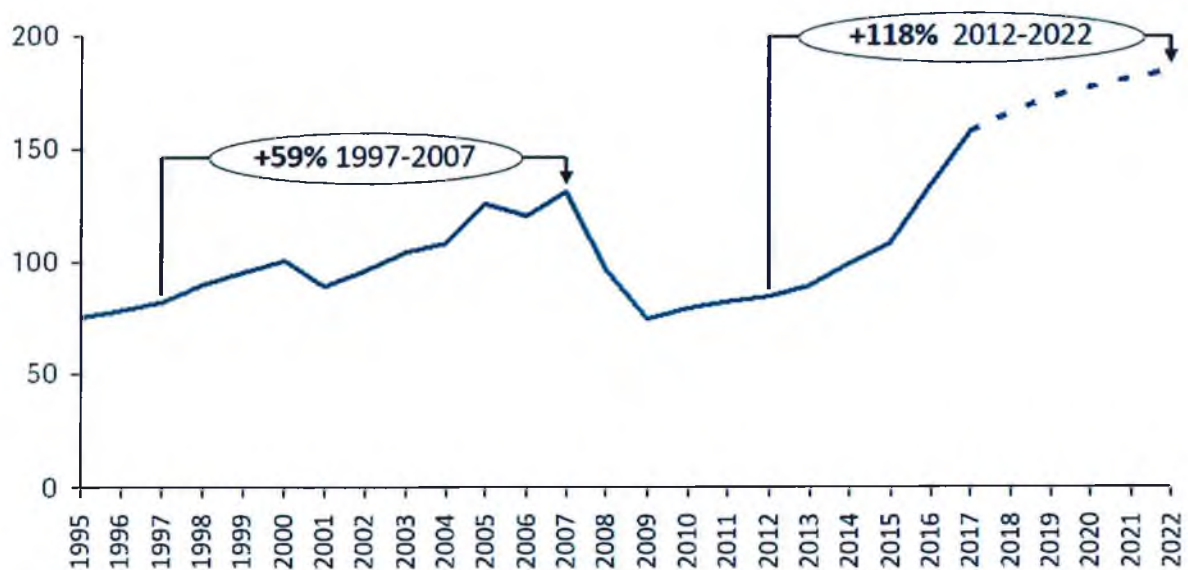


HEIMILD: ALPINGI, HAGSTOFA ÍSLANDS, ÚTREIKNINGAR VIÐSKIPTARÁÐS

MYND 2

KAUPMÁTTUR LAUNA Í ERLENDRI MYNT¹

VÍSITALA, 2000=100



1 LAUNAVÍSITALA REIKNUD Á FAST GENGNI MEÐ GENGISVÍSITÖLU. LEIÐRÉTT FYRIR VERÐBÓLGU Í VIÐSKIPTALÖNDUM.

HEIMILD: HAGSTOFA ÍSLANDS; SEDLABANKI ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. febrúar 2018

Efni: Tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. (mál nr. 2)

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið til að gera athugasemdir við fjármálastefnuna og fagnar þeirri langtímahugsun sem hún á að stuðla að. Í þingsályktunartillögunni má finna góða fyrirætlanir t.a.m. lækkandi skuldabyrði hins opinbera. Þrennt gerir ráðið þó sérstakar athugasemdir við: Minni afgangur af grunnrekstri (A-hluta) hins opinbera, bjartsýnar forsendur fjármálastefnunnar og vaxandi umsvif hins opinbera í efnahagslífinu.

Óútskýrð bætt afkoma fyrirtækja réttlætir ekki meiri slaka í grunnrekstri

Í fyrsta lagi vekur Viðskiptaráð athygli á því að heildarafkoma A-hluta hins opinbera er töluvert lakari en í fjármálastefnu þeirri sem samþykkt var fyrir tæpu ári síðan og skrifast það nær alfarið á afkomu ríkissjóðs. Heildarafkoman 2018-2022 er áætluð 1-1,4% af landsframleiðslu, sem samsvarar 8-13 ma.kr. minni afgangi á tímabilinu heldur en gert var ráð fyrir ári síðan (sjá mynd 1). Seðlabanki Íslands¹ hefur margoft bent á að aðhald í ríkisfjármálum hafi slaknað á síðustu árum þegar tekið hefur verið tillit til stöðu hagsveiflunnar og einkisliða. Í spá Hagstofunnar er hagvöxtur meiri árin 2018-2022 heldur en í spánni sem eldri fjármálastefna byggði á sem bendir til þess að afgangur ríkissjóðs ætti að aukast. Þannig má velja því upp hvort að slaknandi aðhald ríkisfjármála muni í nánustu framtíð kynda undir verðbólgu og þenslu, sem leiðir til hærra vaxtastigs en ella.

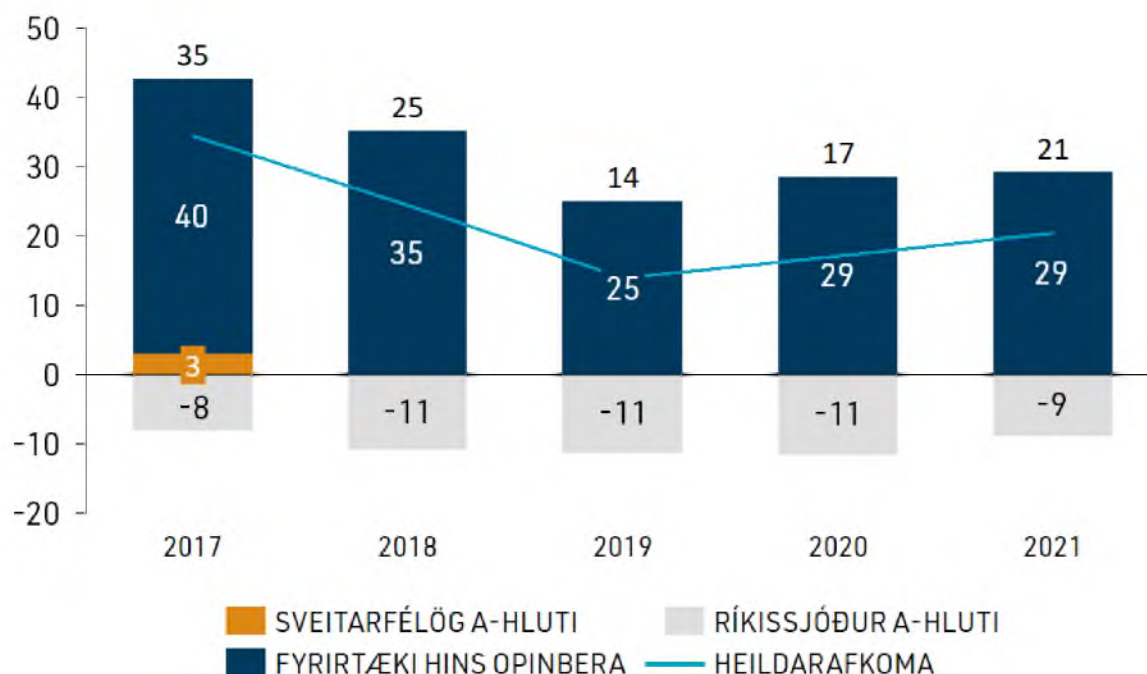
Afgangur af rekstri hins opinbera í heild er þó talsvert meiri en í síðustu fjármálastefnu sem skýrist nær alfarið af 25-40 ma.kr. betri afkomu opinberra fyrirtækja líkt og mynd 1 ber með sér. Nánast engin rök eru þó færð fyrir bættri afkomu opinberra fyrirtækja, hvorki í greinargerð þingsályktunartillögunnar né upplýsingaskjali frá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Að mati Viðskiptaráðs er það óásættanlegt að ekki séu færð skýrari rök fyrir því hvaðan þessi bætt afkoma ætti að koma. Dregur þetta úr trausti á stefnunni og brýtur í bága við grunngildi stefnumörkunar í opinberum fjármálum um gagnsæi. Jafnframt er óábyrgt að treysta um of á afkomu fyrirtækja þegar kemur að rekstri hins opinbera. Einnig tekur Viðskiptaráð undir ábendingar Fjármálaráðs um að bætt afkoma fyrirtækja dragi ekki úr þörfinni á því að sé í grunnrekstri hins opinbera.

¹ Sjá t.d. blaðsíðu 36 í Peningamálum 2017/4:
https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2017/November-2017/PM17_4-Heildarskjal.pdf

MYND 1

BREYTING FRÁ SÍÐUSTU FJÁRMÁLASTEYFNU

MA. KR Á VERÐLAGI 2017



HEIMILD: ALPINGI, HAGSTOFA ÍSLANDS, ÚTREIKNINGAR VIÐSKIPTARÁÐS

Fjármálastefnan byggir á bjartsýnni spá sem nú þegar eru vísbendingar um að rætist ekki

Í öðru lagi bendum við á, líkt og fyrir ári síðan², að efnahagsspáin sem fjármálastefnan byggir á er afar bjartsýn og gerir ráð fyrir fordæmalausni hagvaxtarskeiði. Vafasamt er að byggja grunnstef opinberra fjármála á svo bjartri sviðsmynd og ábyrgara væri að hafa vaðið fyrir neðan sig. Sem dæmi er gert ráð fyrir talsverðum launahækkunum á sama tíma og verðbólga verður í samræmi við verðbólguþrögnarmið svo kaupmáttur launa vex um 2,3% á ári að jafnaði. Til lengri tíma ræður framleiðni vinnuafis kaupmætti, en framleiðni hefur vaxið um 1,8% á ári frá 1992 og um rúmlega 1% frá fjármálakreppu, sem bendir til þess að kaupmáttarspáin sé heldur bjartsýn.

Þessi launaþróun felur enn fremur í sér að kaupmáttur íslenskra launa erlendis mun vaxa um 17% næstu fimm ár, eftir að hafa vaxið um 86% síðustu fimm ár eða samtals um 118% á einum áratug (sjá mynd 2). Þetta þýðir að íslenskur launamaður getur árið 2022 flutt inn rúmlega tvöfalt dýrari bíl fyrir sama hlutfall af launinum sínum og hann gat árið 2012. Þetta er þróun sem flest ríki geta einungis látið sig dreyma um þar sem kaupmáttarhækkun hleypur yfirleitt á 1-2% á ári. Hér á landi byggir stefna í opinberum fjármálum á slíkrari fordæmalausri hagspá og er það varasamt.

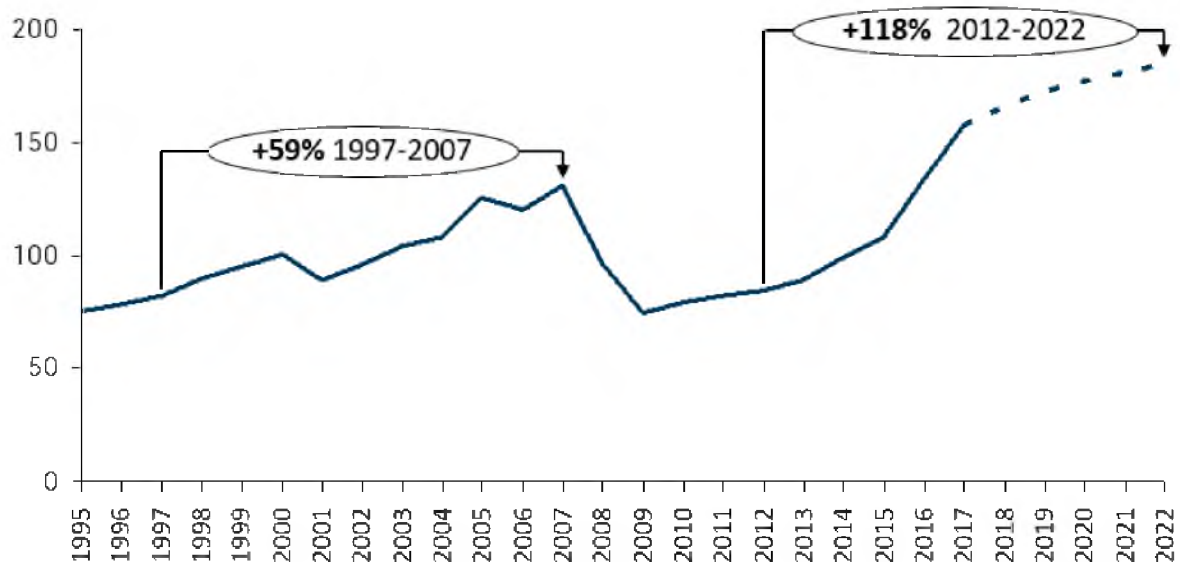
² Sjá umsögn Viðskiptaráðs um Fjármálastefnu ríkisins fyrir 2017-2022:

<https://medium.com/@vidskiptarad/er-fiarmalastefna-stiornvalda-byggd-a-sandi-3302f58655e8>

MYND 2

KAUPMÁTTUR LAUNA Í ERLENDRI MYNT¹

VÍSITALA, 2000=100

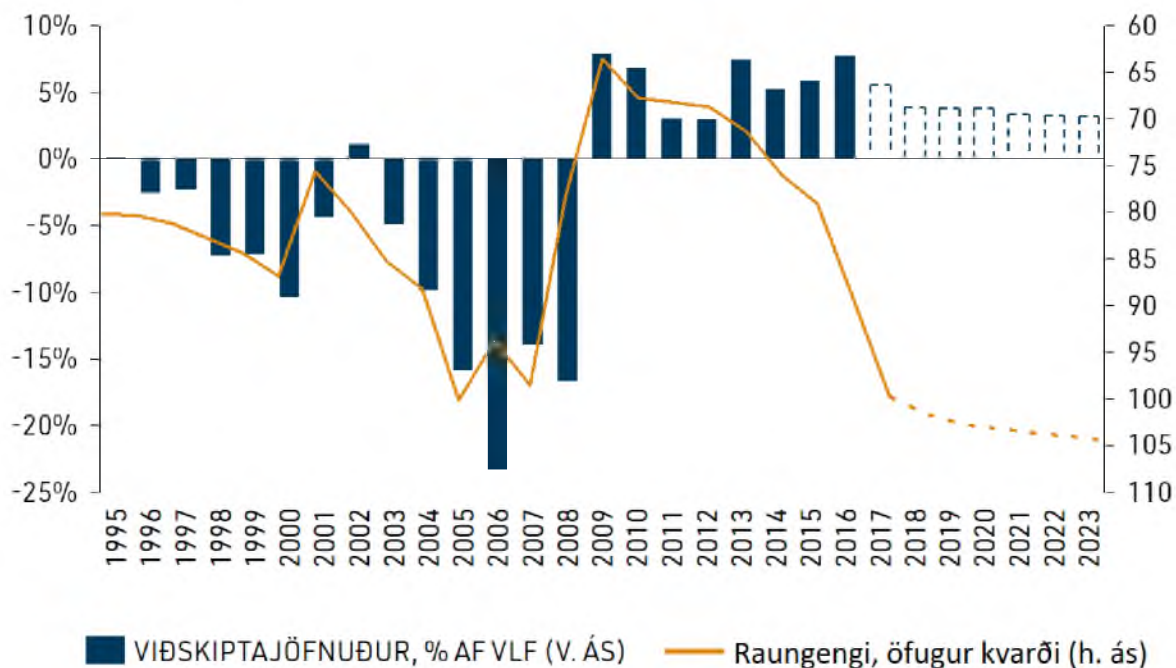


1 LAUNAVÍSITALA REIKNUD Á FAST Gengi MEÐ GENGISVÍSITÖLU. LEIÐRÉTT FYRIR VERÐBÓLGU Í VIÐSKIPTALÖNDUM.
HEIMILD: HAGSTOFA ÍSLANDS; SEÐLABANKI ÍSLANDS

Hækkun launa í erlendri mynt er ekki eingöngu vegna launahækkana heldur er áfram gert ráð fyrir sterkri krónu og hækkandi raungengi. Eins og sést á mynd 3 hefur raungengi krónunnar og viðskiptajöfnuður ætíð fylgst vel að eins og ætla má. Ef krónan er veik er að jafnaði meira flutt út og minna inn sem eykur viðskiptaafgang eða dregur úr halla. Hið gagnstæða gildir ef krónan er sterk. Í spá Hagstofunnar er þó nánast gert ráð fyrir því að þessi sögulegu tengsl hafi rofnað. Með bættri erlendri stöðu hagkerfisins og hröðum vexti ferðaþjónustunnar hafa tengslin án efa breyst. Ólíklegt er þó að þau hafi breyst jafn mikið og Hagstofan gerir ráð fyrir. Að mati Viðskiptaráðs er hættan sú að gengi krónunnar geti ekki staðið undir viðskiptajöfnuðinum, sem þýðir að eitthvað þarf undan að láta. Hugsanlega væru það viðskiptaafgangur og krónan í senn, sem getur haft umtalsverð og neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs.

MYND 3

VIÐSKIPTAJÖFNUÐUR OG RAUNGengi



1 UNDIRLIGGJANDI VIÐSKIPTAJÖFNUÐUR, LEIÐRÉTTUR FYRIR ÁHRIFUM SLITABÚA BANKANNA
HEIMILD: HAGSTOFA ÍSLANDS, SEÐLABANKI ÍSLANDS.

Nú þegar virðist sem Hagstofan hafi ofmetið viðskiptaafgang. Árið 2017 er gert ráð fyrir tæplega 142 ma.kr. viðskiptaafgangi, en á fyrstu 9 mánuðum ársins var afgangurinn 91 ma.kr. Enn á eftir að birta tölur um viðskiptaafgang á fjórða ársfjórðungi síðasta árs, en við vitum t.d. hver vöruskiptahallinn var (43,7 ma.kr.) og að ferðamönnum fjölgaði mun hægar en síðustu ár eða um 11%. Engu að síður þyrfti þjónustuafgangur að meira en tvöfaldast milli ára og vera rúmur 90 ma.kr. til að spá Hagstofunnar gangi eftir. Þannig virðist sem hætta sé á að Hagstofan ofmeti kraftinn í utanríkisverslun, svo að hagvöxtur gæti reynst minni.

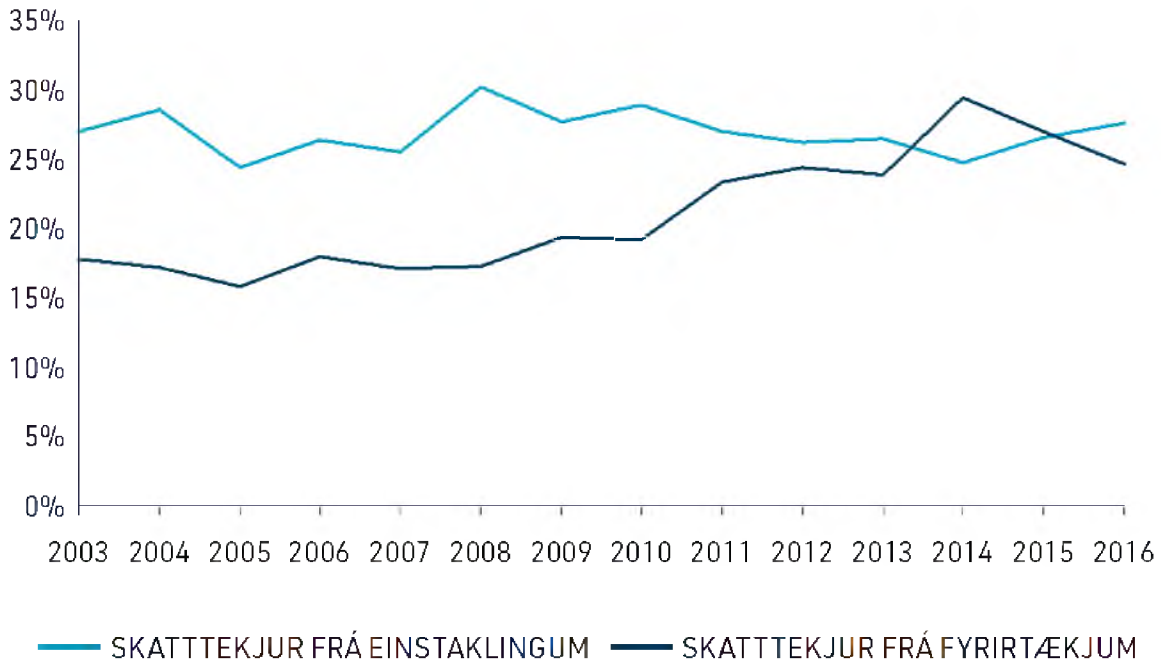
Hið opinbera tekur til sín enn meira af kökunni

Að lokum lýsir Viðskiptaráð yfir vonbrigðum með að hið opinbera taki enn stærra hlutfall til sín af verðmætasköpun landsmanna. Í fjármálstefnunni verða tekjur hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu tæp 43% á tímabilinu og hækkar hlutfallið um ca. eitt prósentustig frá 2016. Sökum mikils hagvaxtar samsvarar það nærri 20% raunaukningar tekna hins opinbera á aðeins þremur árum. Hafa ber í huga að umsvif hins opinbera hér á landi eru með því allra mesta sem þekkist í heiminum.³ Þar að auki hefur skattbyrði fyrirtækja aukist á síðustu árum líkt og sést á mynd 4. Hvort tveggja getur verið dragbítur á samkeppnishæfni þjóðarinnar, sem er varhugavert þar sem framtíð íslensks efnahagslífs byggist á þekkingarfyrirtækjum í alþjóðlegri samkeppni.

³ Að teknu tilliti til almannatrygginga. Sjá Staðreynd 7: <http://sa.is/frettatengt/frettir/tolum-um-stadreyndir>

MYND 4

HLUTDEILD SKATTTEKNA AF HEILDARTEKJUM RÍKISSJÓÐS



1 ÁRIN 2014 OG 2015 ERU ÁHRIF ÞROTABÚA BANKANNA INNI
HEIMILDIR: FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ, SAMTÖK ATVINNULÍFSINS, VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Viðskiptaráð kallar eftir meira gagnsæi á forsendum fjármálastefnunnar og að hún byggji á varfærnari mati á efnahagsþróuninni. Einnig ætti hið opinbera að taka til sín minna af þjóðarkökunni – sérstaklega í ljósi þess að hún stækkar nú hægar. Að teknu tilliti til þessara athugasemda styður Viðskiptaráð Íslands tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Virðingarfyllst,

Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands