

Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálastefnu 2017-2022

Fundur fjárlaganefndar

10. febrúar 2017

Um fjármálaráð

Ráðsmenn fjármálaráðs

Aðalmenn

- Gunnar Haraldsson, formaður
 - Ph.D. í hagfræði
- Ásgeir Brynjar Torfason
 - Ph.D. í viðskiptafræði og lektor í viðskiptafræði við Háskóla Íslands
- Þóra Helgadóttir Frost
 - M.Sc. í hagfræði og fyrrverandi starfsmaður fjármálaráðs Bretlands

Varamenn

- Axel Hall, varaformaður
 - Ph.D. í hagfræði og lektor í hagfræði við Háskólann í Reykjavík
- Arna Olafsson
 - Ph.D. í hagfræði og lektor í fjármálahagfræði við Copenhagen Business School
- Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir
 - Hagfræðingur og M.Sc. í stjórnun og stefnumótun

Hlutverk fjármálaráðs

- Leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem sett eru fram í 6. gr. laganna...
 - Sjálfbærni
 - Varfærni
 - Stöðugleiki
 - Festa
 - Gagnsæi
- ... og tölulegum skilyrðum sem sett eru fram í 7. gr. laganna
 - Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli sé ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
 - Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum, viðskiptaskuldum, sjóðum og bankainnstæðum sé lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
 - Ef skuldahlutfallið er hærra en 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.

Ef forsendur fjármálstefnu breyta, eða fyrirsjáanlegt að svo munu fara, eru **ströng** skilyrði til endurskoðunar. Þá ber að leita **álits fjármálaráðs** á því hvort tilefni sé til endurskoðunar.

Álit fjármálaráðs

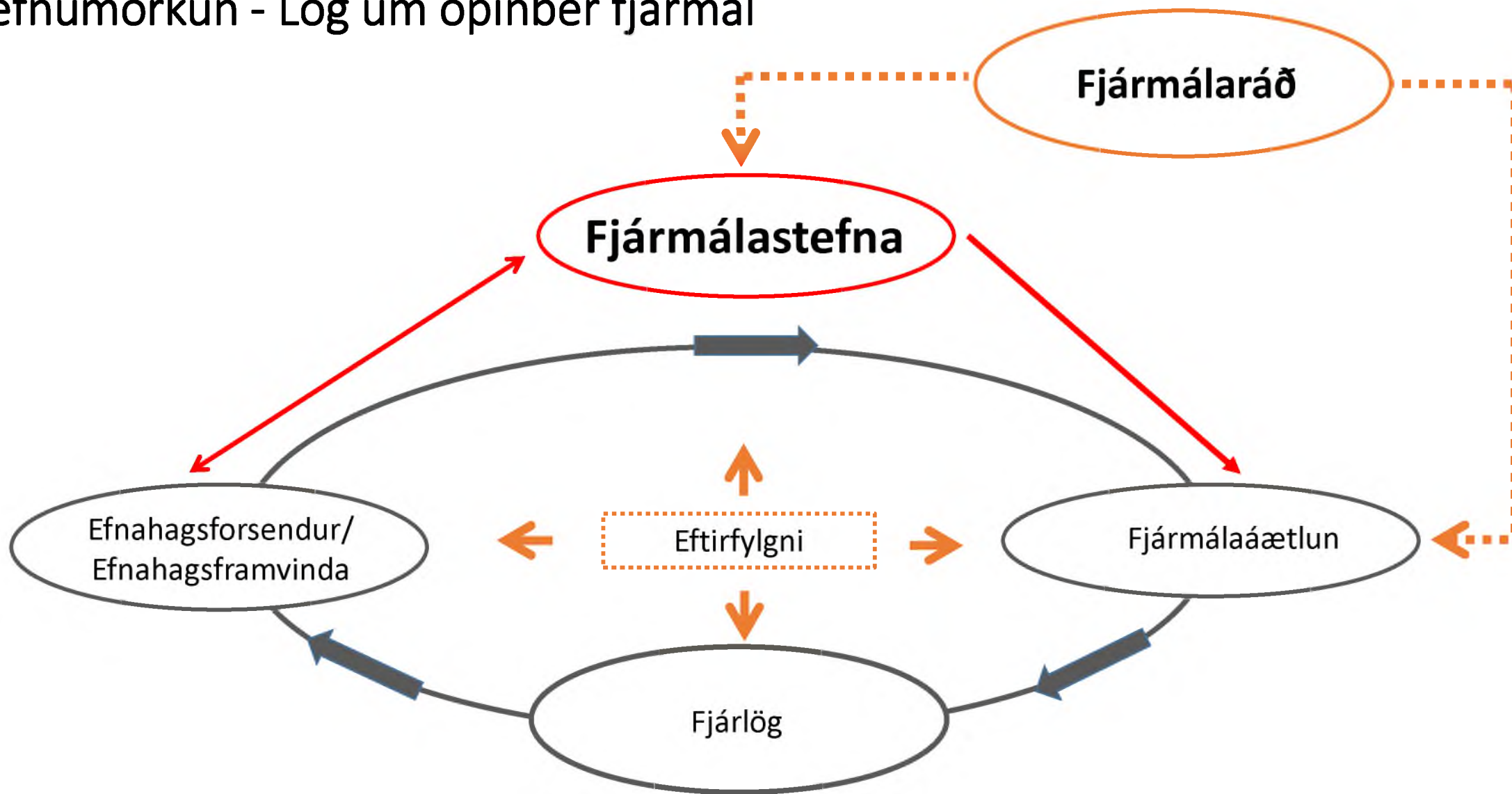
- Birt eigi síðar en 14 dögum eftir að ríkisstjórn hefur birt fjármálastefnu eða fjármálaáætlun.
- Fjármálastefna er til a.m.k. fimm ára og sett fram sem fyrst eftir að ný ríkisstjórn hefur tekið til starfa.
- Fjármálaáætlun er einnig til a.m.k. fimm ára og sett fram eigi síðar en 1. apríl á hverju ári.
 - Byggir á fjármálastefnu og er nánari útfærsla á því hvernig ríkisstjórnin ætlar að framfylgja fjármálastefnunni.
 - Frumvarp til fjárlaga hvers árs byggir síðan á fjármálaáætluninni og er lagt fram á haustmánuðum.

Álit fjármálaráðs

- Leggur hlutlægt mat á stefnu stjórnvalda en kemur ekki að stefnumörkun.
- Álit markast af grunngildunum fimm og fjármálaskilyrðunum þremur.
- Rýnir trúverðugleika forsendna í efnahagsmálum sem fjármálastefna og fjármálaáætlun byggja á.
- Rýnir verklag, efnislega framsetningu, gæði gagna og líkana og annað sem getur haft áhrif á trúverðugleika fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.
- Leggur ekki fram eigin hagspár en ráðið rýnir þær spár og áætlanir sem liggja grundvallar.
- Gefur eingöngu álit á fjármálastefnu og fjármálaáætlun, veitir ekki ráðgjöf né aðstoð við tillögugerð eða stefnumörkun umfram það sem kemur fram í álitum ráðsins.

Álit á fjármálastefnu

Stefnumörkun - Lög um opinber fjármál



Framlögð fjármálastefna

Hlutfall af VLF, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti						
<i>Heildarafkoma</i>	1,0 (1,0)	1,6 (1,0)	1,6 (1,0)	1,5 (1,0)	1,4 (1,0)	1,3
þar af ríkissjóður	1,0 (1,0)	1,5 (1,0)	1,4 (1,0)	1,3 (1,0)	1,2 (1,0)	1,1
þar af sveitarfélög	0,0 (0,0)	0,1 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2
<i>Skuldir*</i>	37 (34)	34 (30)	30 (29)	28 (28)	27 (26)	26
þar af ríkissjóður	31 (28)	28 (24)	24 (23)	23 (22)	22 (21)	21
þar af sveitarfélög	5,9 (6,3)	5,8 (5,9)	5,5 (5,7)	5,2 (5,6)	5,0 (5,4)	5,0
Opinberir aðilar í heild						
<i>Heildarafkoma</i>	0,5 (0,0)	1,6 (0,1)	2,1 (0,7)	2,5 (1,1)	2,4 (1,3)	2,3
þar af hið opinbera, A-hluti	1,0 (1,0)	1,6 (1,0)	1,6 (1,0)	1,5 (1,0)	1,4 (1,0)	1,3
þar af fyrirt. hins opinb.	-0,5 (-1,0)	0,0 (-0,9)	0,5 (-0,3)	1,0 (0,1)	1,0 (0,3)	1,0
<i>Skuldir*</i>						43
þar af hið opinbera, A-hluti	37 (34)	34 (30)	30 (29)	28 (28)	27 (26)	26
þar af fyrirt. hins opinb.	22 (25)	21 (25)	20 (24)	19 (24)	18 (23)	17

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

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Framlögð fjármálastefna

- I. Afgangur verði á heildarjöfnuði hins opinbera tímabilið 2017–2022, sem verði a.m.k. 1,0% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2017, a.m.k. 1,6% af VLF árin 2018 og 2019 en lækki um 0,1% af VLF á hverju ári þar á eftir. Afganginum verði varið til lækkunar skulda.
- I. Heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2019 og verði ekki hærrí en 26% af VLF í árslok 2022.
- I. Öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til að hraða enn frekar niðurgreiðslu skulda eða til lækkunar á ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum í því skyni að treysta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og draga úr vaxtakostnaði.
- I. Árleg heildarútgjöld hins opinbera verði ekki umfram 41,5% af VLF á tímabilinu.

Mikilvægt er að festa myndist um innihald fjármálastefnu

- 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. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.
- Í öðru lagi skal í greinargerð með fjármálastefnunni fjalla um hvernig grunngildunum *verði fylgt* bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera.
- Í þriðja lagi skal *staðfest* að stefnan sé samkvæm grunngildunum og fjármálareglunum.

Lögin til bóta en að mörgu þarf að huga

- Ný lög hafa burði til að stuðla að ítarlegri, formfastari og vandaðri stefnumörkun um opinber fjármál en áður hefur tíðkast.
- En tryggja þarf nauðsynlega innviði sem lögin gera ráð fyrir.
- Skýr markmið og traustar og nægilegar upplýsingar nauðsynlegar.

Helstu ábendingar

- Einungis er fjallað um grunngildin með lýsandi hætti í stefnunni og farið yfir hvað í þeim felst.
 - Æskilegt væri að stefnunni fylgdi greining til staðfestingar þess hvort og þá hvernig hún uppfyllir grunngildin.
- Stjórnvöld geta lent í spennitreyju atburðarásarinnar ef niðurstaðan verður önnur en spár gera ráð fyrir.
 - Ákjósanlegra væri að nota sveigjanlegri markmið. Stefnumörkunin gæti því orðið víð eða þröng.
 - Í greinargerðinni yrði að færa rök fyrir að hún væri nægjanlegja víð til að uppfylla stöðugleika og gefa stjórnvöldum sveigjanleika til að bregðast við ófyrirséðum þáttum.
 - Stefnumörkunin má ekki gefa of mikið svigrúm til að hún verði marklaus og nægilega þröng til að uppfylla grunngildi um varfærni, festu og stöðugleika.

Helstu ábendingar

- Mæld afkoma er ekki mælikvarði á aðhaldsstig opinberra fjármála
 - Án frekari sundurliðunar afkomu hins opinbera, í frum- og fjármagnsjöfnuð, upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir sem og leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar er undirliggjandi afkoma og aðhaldsstig óljóst.
- Enda þótt sú hagspá sem fjármálastefnan byggir á gangi eftir er erfitt að álykta hvort afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni.
- Fjármálastefnan boðar að nota eigi sjálfvirka sveiflujafnara til aðhalds.
 - En með því að festa vöxt tekna og gjalda við nafnvöxt landsframleiðslu hefur sjálfvirk sveiflujöfnun verið veikt.

Helstu ábendingar

- Stöðugleikaframlögin og aðrar einskiptistekjur
 - Grunnildi um sjálfbærni brotið ef varið er til varanlegs rekstrar.
 - Grunnildi um stöðugleika brotið ef varið er til rekstrar hins opinbera.
- Ef leggja á mat á sjálfbærni markmiða varðandi skuldaþróun verður ekki hjá því komist að taka tillit til lífeyrisskuldbindinga.
- Ítarleiki í framsetningu stefnu styður við gagnsæi en á sama tíma verður að taka tillit til þeirrar óvissu sem ríkir um framtíðina.
 - Fjármálaráð telur mikilvægt að stjórnvöld undirbúi sértækt áhættumat eða sviðsmyndir.