

## Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um ríkisfjármálaáætlun fyrir árin 2016–2019.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram tillögu þessa sem gekk til fjárlaganefndar hinn 28. apríl. Er þetta í fyrsta sinn sem tillaga af þessu tagi er lögð fyrir Alþingi og er með henni verið að uppfylla ákvæði í 25. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Í 6. mgr. 25. gr. laganna er tiltekið að leggja skuli tillögu fyrir Alþingi, eigi síðar en 1. apríl ár hvert, til þingsályktunar um meginskiptingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma) svo og greinargerð um breytingar á tekjuöflun ríkisins. Með tillögunni skal fylgja áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ára þar á eftir.

Tilgangurinn með ákvæðinu í þingskapalögum er að færa fjárlagaferlið framár á árið og gefa þar með rýmri tíma hjá Alþingi fyrir umfjöllun um stefnumörkun og meginþætti fjárlagagerðar. Þegar kemur að framlagningu fjárlagafrumvarps að hausti þá verði þegar búið að fjalla um þessar meginlínur ríkisfjármálanna.

Nefndin hefur einnig til umfjöllunar frumvarp til laga um opinber fjármál og þar er fjallað um fjármálastefnu og fjármálaáætlun sem að hluta til er byggð á sama grunni eins og ákvæði þingskapalaga. Það má því segja að þingsályktunartillagan sé bæði í samræmi við lög um þingsköp Alþingis og í samræmi við frumvarp til laga um opinber fjármál.

Nefndin hefur fjallað um áætlunina á þremur fundum og fengið á sinn fund fulltrúa Ríkisendurskoðunar og Hagstofu Íslands til þess að fjalla um áætlunina.

Uppbygging áætlunarinnar er með þeim hætti að ítarlega er gerð grein fyrir þjóðhagsforsendum og þeim efnahags- og skattaáðgerðum sem núverandi ríkisstjórn hefur beitt sér fyrir. Farið er yfir forsendur og viðmið fyrir afkomuþróun og gerð grein fyrir margvíslegum óvissuþáttum sem geta haft veruleg áhrif á áætlunina. Gerð er grein fyrir forsendum og niðurstöðu tekjuáætlunar og gjaldaáætlunar frá 2016 til ársins 2019. Loks er kafla um fjármál hins opinbera þar sem fjármál sveitarfélaga og ríkisins er samtvinnuð.

Þrátt fyrir að tillaga af þessu tagi sé nú lögð fyrir Alþingi í fyrsta sinn byggist hún að miklu leyti á áætlanagerð sem tíðkast hefur hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um árabil. Þannig hefur fyrri hefti fjárlagafrumvarps undanfarinna ára fjallað um efnahagshorfur og forsendur áætlunar til nokkurra ára.

Í tillögunni er það nýmæli að nú koma skýrt fram ákveðin markmið á helstu sviðum ríkisfjármála. Meginmarkmiðið er að stuðla að efnahagslegum stöðugleika og áframhaldandi bata í ríkisrekstrinum, nú þegar tekist hefur að stöðva samfellda skuldasoðun árin eftir fall bankakerfisins. Meginmarkmiðin eru:

1. *Afkoma ríkissjóðs*. Tekjuafkoma ríkissjóðs batni jafnt og þétt yfir tímabilið og afgangur verði orðinn a.m.k. 1% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2018.
2. *Tekjur ríkissjóðs*. Frumtekjur vaxi ekki umfram vöxt VLF frá 2015 fram til ársins 2019.
3. *Gjöld ríkissjóðs*. Frumgjöld vaxi hægar en VLF og nokkuð hægar en frumtekjur og lækki um 1% af VLF frá 2015 til ársins 2019.

4. *Skuldir ríkissjóðs*. Brúttóskuldir lækki um 10% að nafnvirði og lækki um 15% sem hlutfall af VLF frá árslokum 2015 til ársloka 2019.

Í áætluninni kemur fram að þrátt fyrir að jákvæð teikn séu á lofti á öllum helstu sviðum ríkisfjármálanna séu veigamiklir óvissuþættir fyrir hendi. Þar munar mestu um útkomu kjara-samninga og afnám fjármagnshafta, fyrir utan hefðbundna þætti eins og aflabrest eða dræma eftirspurn í helstu viðskiptalöndum. Reyndar gæti afnám hafta einnig haft jákvæð áhrif á skuldastöðu og vaxtakostnað en ekki er þó gert ráð fyrir því sem forsendu ríkisfjármála-áætlunarinnar.

Í áætluninni kemur fram að uppsöfnuð vaxtagjöld ríkissjóðs frá bankahruni á verðlagi ársins 2015 nemi um 580 milljörðum kr. Því sé brýnt að selja eignarhluti í fjármálaforir-tækjum og öðrum félögum auk þess að endurfjármagna ekki hluta af skuldsettum gjald-eyrisforða heldur endurfjármagna önnur lán ríkissjóðs með hagstæðari kjörum heldur en nú er gert. Þetta verði að gera annars vegar til að styrkja stöðu ríkissjóðs gegn hagsveiflum og hins vegar til að draga úr vaxtabyrðinni og auka þannig svigrúm m.a. til uppbyggingar og til að mæta vaxandi öldrunarkostnaði og lífeyrisskuldbindingum.

Ríkisfjármálaáætlunin gerir ráð fyrir því að hlutfall heildarskulda ríkissjóðs af lands-framleiðslu fari lækkandi. Þannig verði það í árslok 2015 um 68% en fari niður fyrir 50% í lok árs 2019. Lækkunin stafar að stærstum hluta af vexti landsframleiðslu en nafnvirði skuld-anna lækkar um innan við 10% á árunum 2015–2019. Ein af forsendum áætlunarinnar er að öllum óreglulegum tekjum sem kunna að falla til á tímabilinu verði ráðstafað til lækkunar á skuldum og þar með til lækkunar á vaxtakostnaði ríkissjóðs. Með óreglulegum tekjum er átt við hugsanlegar arðgreiðslur frá fjármálaforirtækjum eða söluhagnað af eignasölu umfram það sem gert er ráð fyrir í grunnsþá tekjuáætlunarinnar.

Fjallað er um forsendur og horfur tekjuáætlunar og gjaldaáætlunar sérstaklega. Á tekju-hliðinni er gert ráð fyrir að ágætur hagvöxtur muni halda áfram á næstu fjórum árum sem gefi svigrúm til þess að draga úr flækjustigi skattkerfisins samhliða því að skattar lækki á heimili og atvinnulíf. Stefnt er að frekari lækkun tryggingagjalds. Tollar verði endurskoðaðir. Áfram verður unnið að áformum um lækkun og breytingar á tekjuskattsþrepum og tekjuskatti ein-staklinga. Á gjaldahliðinni eru útgjöldin sundurliðuð samkvæmt hagrænni skiptingu, þ.e. í rekstrargjöld, fjármagnsgjöld, tilfærslur og viðhald og fjárfestingu.

Í eftirfarandi töflu koma fram helstu stærðir áætlunarinnar ásamt sambærilegum tölulíðum fjárlaga ársins í ár.

Rekstrargrunnur í milljörðum kr.	Fjárlög 2015	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Heildartekjur	653,7	682,0	719,9	735,7	771,3
Heildargjöld	650,1	671,0	679,1	706,8	733,4
Heildarjöfnuður	3,6	11,0	40,8	28,9	37,9
sem hlutfall af VLF	0,2%	0,5%	1,7%	1,1%	1,4%
Heildarskuldir	1.443,6	1.340,3	1.326,9	1.367,3	1.323,8
sem hlutfall af VLF	67,3%	58,8%	55,1%	53,8%	49,4%

Í áætluninni er fjallað um aðhaldsforsendur, fjárfestingarstig og útgjaldasvigrúm til nýrra áherslumála. Í þeim kafla kemur fram að gert er ráð fyrir um 1% aðhaldsmarkmiði á hverju ári sem skilar um 5,5 milljarða kr. lækkun á útgjaldavexti. Stefnt er að því að viðhalda sama hlutfalli fjárfestingar og er í fjárlögum 2015 eða sem nemur um 1,2% af landsframleiðslunni.

Það felur í sér svigrúm á seinni hluta tímabilsins til nýrra fjárfestingarverkefna. Í því felst m.a. að stefnt verður að því að ljúka byggingu á nýju sjúkrahótel og hönnun á meðferðarkjarna nýs Landspítala en bygging hans verði í framhaldinu boðin út.

Gjöldin eru ekki flokkuð á einstök ráðuneyti eða málaflokka. Sú skipting mun ekki koma fram fyrir en með fjárlagafrumvarpi í haust.

Á næsta ári er áformað að heildartekjur A-hluta ríkissjóðs nemi samtals 682 milljörðum kr. og útgjöldin 671 milljarði kr. Heildarjöfnuður verði því jákvæður um 11 milljarða kr., eða sem nemur um 0,5% af landsframleiðslu.

Meiri hluti fjárlaganefndar telur brýnt að fyrirætlan um rekstrarafgang næsta árs gangi eftir og væntir þess að forsendur fjárlagafrumvarps 2016 byggist á ríkisfjármálaáætluninni.

Meiri hlutinn leggur til að framvegis verði gengið skrefi lengra í skiptingu á útgjalda-ramma og honum ekki aðeins skipt eftir hagrænni skiptingu heldur einnig á hvert ráðuneyti og málaflokka þeirra. Þá taki áætlunin framvegis til fimm ára í stað fjögurra. Þessar breytingar eru í samræmi við 5. gr. frumvarps til laga um opinber fjármál sem fjallar um fjármálaáætlun. Að mati meiri hlutans felur sú grein í sér rammann fyrir ríkisfjármálaáætlanir frá og með næsta ári.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 13. maí 2015.

Vigdís Hauksdóttir,  
form., frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Willum Þór Þórsson.

Haraldur Benediktsson.

Karl Garðarsson.

Valgerður Gunnarsdóttir.