

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Umfjöllun nefndarinnar.

Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 10/148 um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 var lögð fram 29. maí sl. og vísað til nefndarinnar 4. júní að lokinni fyrri umræðu. Alls bárust átta umsagnir. Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins komu á fund nefndarinnar og kynntu efni tillögunnar. Einnig komu fulltrúar fjármálaráðs og gerðu ítarlega grein fyrir umsögn sinni. Fulltrúi frá ASÍ og frá greiningardeildum Íslandsbanka og Arion banka komu einnig á fund nefndarinnar sem og fulltrúar Viðskiptaráðs Íslands.

Meginatriði tillögunnar.

Þingsályktunartillagan byggist á 4. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Þar kemur m.a. fram að markmið stefnunnar skuli sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) og að stefnan skuli vera í samræmi við grunngildin um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi sem skilgreind eru í 6. gr. sömu laga.

Þingsályktunartillagan er sett fram í einni töflu en með henni fylgir ítarleg greinargerð. Tillagan nær til árunna 2018–2022. Helstu breytingar frá gildandi stefnu eru:

1. Afgangur af heildarjöfnuði hins opinbera verði að lágmarki neikvæður um 0,4% af VLF árin 2019 og 2020, 0,3% árið 2021 en nær síðan jafnvægi árið 2024 að meðtöldu óvissusvigrúmi sem nemur 0,4% af VLF.
2. Heildarskuldir hins opinbera verði lægri en 30% af VLF í árslok 2020 og ekki hærri en 27% af VLF í árslok 2022 í stað 25% í gildandi stefnu.
3. Árleg markmið um afkomu eru lágmarksviðmið að viðbættu sérstöku svigrúmi. Reynist hagvöxtur verða talsvert meiri en endurskoðuð stefna miðast við, og tekjur hins opinbera aukast af þeim sökum, er gert ráð fyrir að heildarjöfnuður batni sem því nemur.
4. Í varfærnissskyni er sett inn svigrúm upp á 0,4% af VLF fyrir árin 2019–2022 fyrir markmið um heildarafkomu sem fram koma í árlegum fjármálaáætlunum. Í því felst að markmiðum fjármálaáætlana verður ætlað að skila betri afkomu sem því nemur.

Afkoma sveitarfélaga.

Endurskoðuð fjármálastefna skapar svigrúm til þess að afkoma sveitarfélaga geti sveiflast meira með breyttum efnahagshorfum, t.d. ef kostnaðarhækkningar vegna kjarasamninga reynast meiri en hjá ríkinu. Gert er ráð fyrir að afkomumarkmið sveitarfélaga í endurskoðaðri áætlun lækki um 0,2% af VLF og fari því niður í jafnvægi tekna og gjalda í stað þess að gera ráð fyrir lítils háttar afgangi.

Afkoma opinberra fyrirtækja.

Nýjar áætlanir um fjármál opinberra fyrirtækja benda til þess að heildarafkoman verði nokkuð lakari en áætlað var í gildandi stefnu. Efnahagsforsendur eins og t.d. fækkun ferðamanna hefur bein áhrif á tekjur Isavia auk þess sem nýjar upplýsingar um áætlanagerð stærstu fyrirtækjanna benda almennt til lakari afkomu en áður. Stefnumiðin eru því lækkuð í þingsályktunartillögunni. Þar er gert ráð fyrir 0,8% jákvæðri afkomu árið 2019 í stað 1,8% og 1% árið 2020 í stað 1,9% áður.

Fram kemur að heildstæð áætlanagerð fyrir fyrirtæki hins opinbera er enn í þróun og töluverð vinna fram undan við útfærslu tölulegra gagna við að greina betur umsvif fyrirtækja hins opinbera fimm ár fram í tímann.

Endurskoðun fjármálastefnu – efnahagshorfur.

Í 10. gr. laga um opinber fjármál er fjallað um endurskoðun fjármálastefnu en að öllu jöfnu er ekki gert ráð fyrir að fjármálastefna sé endurskoðuð nema í kjölfar þingskosninga og nýrrar ríkisstjórnar. Gera má undantekningu frá því þegar fyrir sé að grundvallarforsendur stefnunnar breyta, svo sem vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna sem ekki er hægt að bregðast við með tiltækum ráðum á gjalda- eða tekjuhlið stefnunnar. Ef þær aðstæður skapast að ríkisstjórn telur óhjákvæmilegt að endurskoða stefnuna gera lögin ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðherra leggi fram tillögu um endurskoðun stefnunnar á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar um breytingu á gildandi þingsályktun.

Þjóðhagsforsendur gildandi fjármálastefnu byggðust á spá Hagstofu Íslands frá því í nóvember 2017 og þar var gert ráð fyrir áframhaldandi hagvexti og að öll efnahagsframvinda yrði jákvæð. Þingsályktunartillagan nú byggist á spá Hagstofunnar frá því í maímánuði 2019. Veigamesta breytingin felst í því að nú er spáð 0,2% samdrætti á VLF á móti 2,6% hagvexti áður. Það er sveifla upp á 2,8% og hefur m.a. þau áhrif að tekjur ríkisins dragast verulega saman eða um 27–29 milljarða kr. auk þess sem ríkisgjöldin hækka um 6–11 milljarða kr.

Seðlabanki Íslands birti þjóðhagsspá sína 22. maí sl. og var heldur svartsýnni en Hagstofan. Þar er gert ráð fyrir 0,4% samdrætti á VLF í stað 0,2% á þessu ári og heldur meiri samdrætti í ferðaþjónustu og einkaneyslu og meira atvinnuleysi en í spá Hagstofunnar.

Bæði fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabankinn hafa gert fráviksgreiningar í því skyni að leitast við að svara því hver áhrifin eru á hagvöxt og aðra þætti efnahagslífsins ef svartsýnir forsendur um t.d. fjölda ferðamanna ganga eftir. Ef forsendur Seðlabankans raungerast gæti samdráttur numið um 0,5% af VLF í stað 0,2% sem er það sem þjóðhagsspá Hagstofunnar miðar við.

Fleiri aðilar hafa gefið út hagsvaxtarspár, svo sem greiningardeildir viðskiptabanka, og eru þær flestar heldur svartsýnni en spá Hagstofunnar sem liggur til grundvallar þingsályktunartillögunni. Nefndin hefur kynnt sér flestar þessar spár og greiningardeildir Arion banka og Íslandsbanka hafa sent nefndinni niðurstöðu þjóðhagsgreininga bankanna.

Af þessum sökum m.a. er nauðsynlegt að skapa svigrúm í fjármálastefnu þannig að ekki þurfi að koma til þess að leggja þurfi aðra þingsályktunartillögu fyrir Alþingi á næsta ári. Í tillögunni er það nefnt óvissusvigrúm.

Umfang breytinga miðað við gildandi fjármálastefnu.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber fjármál sem varð að lögum í árslok 2015 kemur fram að t.d. alvarleg skakkaföll í atvinnustarfsemi og ófyrirséður tekjusamdráttur í þjóðarbúinu geta leitt til endurskoðunar á fjármálastefnu. Í nýjustu þjóðhagsspá Hagstofunnar er spáð lítils háttar samdrætti í stað hagvaxtar sem skýrist að mestu af áætluðum sam-

drætti í ferðaþjónustu í kjölfar gjaldþrots WOW air auk þess sem fyrirséð er að ekkert verður af loðnuvertíð. Einnig hefur alþjóðleg efnahagsþróun í helstu iðnríkjum versnað á árinu.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur nú lagt mat á breytingar gjalda og tekna ríkissjóðs miðað við forsendur nýrrar þjóðhagsspar. Þar munar langmestu um gerbreyttar efnahags-horfur frá því sem lá til grundvallar við undirbúning gildandi stefnu. Gerðar eru tillögur um breytingar af þrennum toga.

1. Í endurmetinni tekjuáætlun sem felur í sér töluverða lækkun skatttekna í ljósi þess að nú er spáð miklu mun lakari efnahagshorfum en lágu til grundvallar gildandi fjármálastefnu og munar þar hátt í þremur prósentustigum á hagvexti, eða úr 2,6% hagvexti í 0,2% samdrátt.
2. Í öðru lagi útgjaldáhrif af hagrænum toga. Þar vegur langþyngst spá um aukið atvinnuleysi og hærri útgjöld Ábyrgðasjóðs launa, m.a. vegna gjaldþrots WOW air.
3. Í þriðja lagi hefur verið lagt mat á áhrif breytinga vegna aðgerða ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga, þ.e. þann hluta aðgerðanna sem ekki var gert ráð fyrir í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun sem lögð var fram í marsmánuði sl.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur skýrt fram umfang þessara áhrifa á opinber fjármál. Að öllu óbreyttu versnar afkoman um 40–46 milljarða kr. og slík breyting hefði í för með sér að afkoman færi frá því að vera jákvæð um á bilinu 1–1,3% af VLF yfir í það að vera neikvæð á bilinu 0,1–0,3% af VLF.

Gert er ráð fyrir að grípa til ráðstafana til þess að bæta afkomu ríkissjóðs frá því sem ella hefði orðið raunin. Umfang þeirra ráðstafana er á bilinu 7–25 milljarðar kr. og þannig er nýju afkomumarkmiði ætlað að koma í veg fyrir að rekstur ríkissjóðs verði með halla við núverandi aðstæður.

Í eftirfarandi töflu kemur fram breytingin sem er lögð til í þingsályktunartillögunni í samanburði við gildandi fjármálastefnu sem samþykkt var í fyrra.

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	0,0	-1,6	-1,5	-1,3	-1,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	0,0	-1,0	-0,9	-0,7	-0,4
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
óvissusvigrúm	-	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Skuldir	0,0	-1,0	0,5	0,7	2,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	0,0	-1,6	-0,4	-0,3	0,9
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,0	0,6	0,9	1,0	1,1
Opinberir aðilar í heild	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heildarafkoma	0,0	-2,6	-2,4	-2,1	-1,5
þar af hið opinbera, A-hluti	0,0	-1,6	-1,5	-1,3	-1,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	0,0	-1,0	-0,9	-0,8	-0,5
Skuldir	0,0	-1,0	0,5	0,7	2,0
þar af hið opinbera	0,0	-1,0	0,5	0,7	2,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Eðli máls samkvæmt eru ekki gerðar tillögur til breytinga fyrir árið 2018 en margar breytingar á hinum fjórum árunum stefnunnar og munar þar mest um yfirstandandi ár. Heildar-

afkoma A-hluta hins opinbera getur orðið 1,6 prósentustigi af VLF lakari en í gildandi stefnu árið 2019.

Óvissusvigrúm.

Nýmæli er að nú er í fyrsta sinn gefið svigrúm fyrir frávik í fjármálastefnu í því skyni að auka sveigjanleika og draga úr líkum á þörf á því að endurskoða hana aftur á kjörtímabilinu. Ýmsir aðilar, þar á meðal fjármálaráð, hafa ítrekað bent á að svokölluð spennitreyja hafi verið í ríkisfjármálum þegar afgangur hvers árs hefur verið lítið umfram lágmarkskröfur fjármálastefnu. Þá eykst hættan á því að stefnan gangi ekki að fullu eftir.

Í þingsályktunartillögunni er lagt til að markmið um afkomu hins opinbera feli í sér fyrir fram ákveðið svigrúm sem nemi 0,4% af VLF með tilliti til þeirra markmiða sem sett verða í árlegum fjármálaáætlunum. Í því felst fyrirætlan og skuldbinding stjórnvalda um að markmið í árlegum fjármálaáætlunum verði ætlað að skila betri afkomu en í stefnunni sem þessu nemur. Meiri hlutinn bendir á nauðsyn þess að fjármálastefna innihaldi þann sveigjanleika sem þörf er á vegna hagsveiflunnar hverju sinni, en í fjármálaáætlunum þarf aftur á móti að ríkja nauðsynleg festa til þess að áætlanir nýtist sem stjórnþæki í ríkisfjármálum.

Það þýðir líka að ef forsendur hagspár verða lakari en áætlað er er möguleiki á að nýta þetta svigrúm til þess að aðlaga afkomu hins opinbera að uppfærðum þjóðhagsspám. Tilgangurinn með þessu er að gefa meiri sveigjanleika til að aðlaga áætlanir að lakari efnahagsframvindu en reiknað var með við samþykkt fjármálastefnu. Rökstuðningurinn á bak við tillögu um óvissusvigrúm sem nemi 0,4% af VLF byggist á því að miða við að vera innan skilyrðis um að heildarjöfnuður A-hluta ríkis og sveitarfélaga skuli ávallt vera jákvæður á fimm ára tímabili, sbr. 7. gr. laga um opinber fjármál.

Eins og áður segir leggur meiri hlutinn til breytingu á hlutfalli óvissusvigrúms.

Tölugrunnur stefnunnar.

Stefnan er lögum samkvæmt eingöngu sett fram sem hlutfall af VLF en nefndin hefur tekið saman fjárhæðir sem búa að baki stefnunni miðað við nýjustu þjóðhagsspá Hagstofunnar. Eins og sjá má í eftirfarandi töflu nemur óvissusvigrúmið um 12 milljörðum kr. Þrátt fyrir blikur á lofti í efnahagsmálum er heildarafkoma opinberra aðila í heild ávallt áætluð jákvæð, minnst á yfirstandandi ári eða um 12 milljarðar kr. sem er töluvert lægra en miðað var við í gildandi stefnu.

Fjármálastefna 2018–2022 í fjárhæðum talið	2018	2019	2020	2021	2022
Í milljörðum króna					
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	39,2	-11,6	-12,3	-9,7	0,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	33,6	0,0	0,0	3,2	13,6
þar af sveitarfélög, A-hluti	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0
óvissusvigrúm	-	-11,6	-12,3	-13,0	-13,6
Skuldir	947,4	867,0	890,3	907,5	921,2
þar af ríkissjóður, A-hluti	770,8	676,3	693,8	703,3	713,1
þar af sveitarfélög, A-hluti	176,6	190,7	169,5	204,2	208,1
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	81,3	11,6	18,4	29,2	51,2
þar af hið opinbera, A-hluti	39,2	-11,6	-12,3	-9,7	0,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	42,0	23,1	30,7	38,9	51,2
Skuldir	1.676,2	1.560,6	1.565,7	1.588,1	1.603,6
þar af hið opinbera	947,4	867,0	890,3	907,5	921,2
þar af fyrirtæki hins opinbera	728,8	693,6	675,4	680,6	682,4

Álit fjármálaráðs.

Að vanda er það hlutverk fjármálaráðs að leggja mat á hvort tillagan sem lögð hefur verið fram um breytingar á gildandi fjármálastefnu sé í samræmi við þau grunngildi sem talin eru upp í 2. mgr. 6. gr. laga um opinber fjármál. Álit ráðsins skal birt opinberlega. Nokkrir lykilþætti umsagnarinnar sem meiri hlutinn vill vekja sérstaka athygli á eru:

Hringrás stefnumörkunar opinberra fjármála.

Bent er á að verklagið í tengslum við stefnumörkun í opinberum fjármálum hefur í reynd ekki verið jafn vandað og löggin um opinber fjármál gera ráð fyrir. Fjármálastefnan snýr að meginstærðum opinberra fjármála í hlutfalli af VLF og liggur til grundvallar fjármálaáætlun þar sem fram kemur nánari sundurliðun gjalda tekna og eigna og er birt í fjárhæðum í stað hlutfalls af VLF. Áætlunin liggur síðan til grundvallar fjárlögum hvers árs. Framkvæmdin á síðan að birtast í ársskýrslum ráðherra.

Í reynd hafa tímaskortur, ríkisstjórnarskipti og núna umskipti í efnahagsmálum haft þau áhrif að verklagið sem löggin um opinber fjármál mæla fyrir um hefur m.a. vegna tíma-skortsins ekki virkað sem skyldi.

Tilfni endurskoðunar fjármálastefnu.

Samdrátturinn í efnahagslífinu er þess eðlis og af þeirri stærðargráðu að örðugt er að bregðast við, sér í lagi til skamms tíma, nema með ráðstöfunum sem kynnu að vera óskynsamlegar við þær aðstæður sem uppi eru í efnahagslífinu, ýkja niðursveifluna og þá til þess fallnar að ganga gegn grunngildum laga um opinber fjármál um stöðugleika. Þannig gætu slíkar ráðstafanir valdið enn frekari samdrætti í hagkerfinu í stað þess að stuðla að stöðugleika. Ráðið bendir á að Hagstofa Íslands spáir nú samdrætti upp á 0,2% í stað 2,6% hagvaxtar í þeirri spá sem gildandi fjármálastefna byggist á. Ráðið telur að forsendur þær sem lagðar voru til grundvallar núgildandi stefnu, og verklagið við gerð hennar og framkvæmd stefnumörkunarinnar, geri það að verkum að erfitt sé að bregðast við innan þess ramma sem

hún setur. Af þeim sökum metur ráðið það svo að endurskoðun stefnunnar sé skynsamleg fjármálastjórn, ekki síst í ljósi kröfu um stöðugleika og varfærni í opinberum fjármálum.

Hagsveifluleiðrétt afkoma.

Fjármálaráð bendir á að mikill breytileiki einkennir hagvöxt hérlendis umfram nágrennaríki okkar og samanburður á hagvaxtarspá Hagstofunnar annars vegar í nóvember 2017 og hins vegar maí 2019 sýnir það glögg. Eins og sjá má er mismunur á hagvaxtarhorfum ársins 2019 2,8% sem er mikil sveifla á ekki lengri tíma.

Í greinargerð með þingsályktunartillögum kemur fram að rökstuðningur fyrir nauðsyn þess að byggja meira svigrúm inn í stefnuna sem getur þá tekið mið af hagsveiflum. Telja má, nú eftir á að hyggja, að afgangur í uppsveiflu sl. ára hafi ekki verið nægur og á það er bent í greinargerðinni.

Ráðið bendir á að sl. 25 ár hefur meðalhagvöxtur verið um 3% en mjög sveiflukenndur og staðalfrávik hagvaxtar um 3,5% sem er miklu mun meira en tíðkast í nágrennalöndum okkar. Nefndin hefur sérstaklega kallað eftir upplýsingum um hagsveifluleiðréttu afkomu hins opinbera.

Ráðið hefur áður bent á að afkomunni hefur yfirleitt verið haldið í lágmarki í stefnunni og því ekki nægjanlegt borð fyrir báru þegar efnahagshorfur versna frá því sem spáð er. Ráðið telur að hér hafi ekki verið nægjanlega hugað að samspili grunnilda um stöðugleika, festu og varfærni.

Óvissusvigrúm – 0,4% af VLF.

Fjármálaráð telur að sveigjanleiki eigi að birtast í stefnunni og að síðan séu sett stífari markmið í fjármálaáætlun og fjárlögum hvers árs þar sem útfærslan er nákvæmari. Það er reyndar einmitt gert nú í fyrsta sinn með svokölluðu óvissusvigrúmi. Sú breyting er því í góðu samræmi við fyrri ábendingar ráðsins enda kemur fram í umsögninni að ráðið telur þetta jákvætt skref sem endurspeglir aukna varfærni í áætlanagerðinni. Ráðið telur jafnframt æskilegt að svigrúmið sé tengt við óvissu um afkomuna þannig að auka megi svigrúmið eftir því sem líður og óvissan verður meiri.

Frá sjónarhóli fjármálaráðs er tryggð ákveðin festa milli fyrri stefnu og endurskoðaðrar stefnu þar sem staðið verður við þær fjármálaþinglög sem kveðið er á um í 7. gr. laga um opinber fjármál. Að sama skapi skapast hætta á að stjórnvöldum takist ekki að standa við hin tölulegu skilyrði ef hagþróun verður í veigamiklu atriðum frábrugðin þeim forsendum sem stefnan byggist á.

Ráðið bendir á mikilvægi þess að verkfæri eins og umfang svigrúmsins sé vel rökstutt til þess að styðja við grunnildin og fram kemur í greinargerðinni að við undirbúning stefnunnar kom til umræðu að fella mætti svigrúmið inn í útgjaldaþak í stefnunni, eins og tíðkast hefur í Svíþjóð, en einnig að svigrúmið væri innifalið í afkomumarkmiðum stefnunnar sem hlutfall af VLF eins og nú er gerð tillaga um.

Niðurstaða fjármálaráðs.

Ráðið telur að tilefni til endurskoðunar og að breytingar á gildandi fjármálastefnu séu í samræmi við grunnildi og skilyrði laga um endurskoðun fjármálastefnu.

Rökstuðningur og tillaga meiri hluta.

Í greinargerð kemur fram rökstuðningur fyrir því að við núverandi efnahagsaðstæður sé ekki heppilegt að grípa til verulegra aðhaldsaðgerða eða hækka skatta. Ráðstafanir af því tagi gætu valdið enn frekari samdrætti í hagkerfinu frekar en að stuðla að stöðugleika.

Meiri hlutinn tekur heils hugar undir þetta sjónarmið og bendir á að óbreytt fjármálastefna mundi fela í sér talsvert aukið aðhald ríkisfjármála á þessu og næsta ári á viðkvæmum tíma í hagsveiflunni. Til skemmri tíma er skynsamlegt að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum á tekju- og gjaldahlið að gegna sínu hlutverki við að milda niðursveiflunnar. Mikilvægt er að vel takist til með að ríkisfjármálastefnan, peningastefnan og vinnumarkaðurinn vinni saman til þess að draga úr áhrifum niðursveiflunnar.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal stefnumörkun í opinberum fjármálum áfram byggð á opinberum þjóðhagsspám sem Hagstofa Íslands gerir lögum samkvæmt. Heimilt er að líta til hagspáa annarra aðila. Þjóðhagsspá Hagstofunnar myndar því grunn að stefnunni þrátt fyrir að aðrir aðilar séu líka með spár um hagsvaxtarþróun og ýmsar efnahagsstærðir.

Meiri hlutinn hefur yfirfarið ýmsar greiningar á stöðu efnahagsmála og hagspár og fráviksspár Seðlabankans og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Greiningardeildir Landsbanka, Arion banka og Íslandsbanka áætla að hagnýting verði lakari bæði nú í ár og á næsta ári en miðað er við í forsendum stefnunnar eins og sjá má í eftirfarandi töflu.

Samantölur hagsvaxtarspáa, %	2019	2020	2020
Hagstofa Íslands	-0,2	2,6	2,7
Seðlabanki Íslands	-0,4	2,4	2,6
Landsbankinn	-0,5	2,5	2,9
Íslandsbanki	-0,7	1,5	2,7
Arion banki	-1,9	1,4	2,3

Fyrir utan spá Arion banka munar yfirleitt ekki miklu þó að spá Hagstofunnar sé sú bjartsýnasta fyrir árin 2019 og 2020. Á næsta ári spá Íslandsbanki og Arion banki um 1% lægri hagsvexti en Hagstofan, Seðlabankinn og Landsbankinn gera. Árið 2021 spá aðrir aðilar fyrir utan Arion banka því sem næst sama hagsvexti og Hagstofan gerir.

Um 1% frávik í hagsvexti getur viktað tæplega 30 milljarða kr. í breytingu á afkomu ríkissjóðs ef ekki koma til aðrar aðgerðir. Þannig mun óvissusvigrúm upp á 0,8% rúma hugsanlega lakari afkomu ef svartýnar spár ganga eftir.

Meiri hlutinn leggur því til að svokallað óvissusvigrúm verði hækkað úr 0,4% af vergri landsframleiðslu upp í 0,8%.

Þessu til rökstuðnings má nefna að þessi tillaga tekur betra tillit til svartýnni hagspáa en spá Hagstofunnar sem er grundvöllur stefnunnar og með þessari hækkun nemur óvissusvigrúmið um 24 milljörðum kr.

Meiri hlutinn telur einnig að tillagan raski ekki samspili ríkisfjármálastefnu, peningastefnu Seðlabankans með áframhaldandi vaxtalækkunum og markmiðum nýgerðra kjarasamninga á almennum markaði.

Reynist hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerð lakari en nú er gert ráð fyrir er heimilt að ganga á þetta svigrúm til þess að aðlaga afkomu hins opinbera í sama mæli. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að stjórnvöld beiti víðeigandi ráðstöfunum, ef á þarf að halda, til þess að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði jafnan umfram svigrúmið sem markað er í fjármálastefnunni.

Ítrekað er að ekki er ætlunin að nýta óvissusvigrúmið nema frávik frá þjóðhagsspá Hagstofunnar raungerist til hins verra. Ef það gerist ekki verður heildarafkoman betri sem nemur óvissusvigrúminu í fjármálaáætlunum og fjárlögum hvers árs.

Hlutfall af vergri landsframleiðslu samkvæmt breytingartillögu meiri hluta verður eftirfarandi:

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	1,4	-0,8	-0,8	-0,8	-0,5
þar af ríkissjóður, A-hluti	1,2	0,0	0,0	0,0	0,3
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
óvissusvigrúm	-	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Skuldir	33,8	30,0	29,5	29,0	28,5
þar af ríkissjóður, A-hluti	27,5	23,4	23,1	22,7	22,4
þar af sveitarfélög, A-hluti	6,3	6,6	6,4	6,3	6,1
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	2,9	0,0	0,2	0,4	1,0
þar af hið opinbera, A-hluti	1,4	-0,8	-0,8	-0,8	-0,5
þar af fyrirtæki hins opinbera	1,5	0,8	1,0	1,2	1,5
Skuldir	59,8	54,0	51,5	50,0	48,5
þar af hið opinbera	33,8	30,0	29,5	29,0	28,5
þar af fyrirtæki hins opinbera	26,0	24,0	22,0	21,0	20,0

Í 10. gr. laga um opinber fjármál er heimild til að víkja tímabundið eða í allt að þrjú ár frá skilyrðum 7. gr. um skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Með breytingartillögu meiri hluta er fallið frá skilyrðinu um að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður.

Með þessu verða árin 2019–2021 undanskilin því ákvæði að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður. Afkomuregla laganna tekur því aftur gildi frá og með árinu 2022 og þá virkjast að nýju ákvæði um jöfnuð í ríkisfjármálum á fimm ára tímabili. Með fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 lýkur því tímabili undantekningarára og heildarjöfnuður þess tímabils verður jákvæður.

Tillaga meiri hlutans leiðir þá til þess að hlutföll um heildarafkomu breytast samsvarandi og liður I breytist og einnig tölusett markmið í lið V. Þá bætist við ný málsgrein þar sem fram kemur að fallið sé tímabundið í allt að þrjú ár frá því markmiði í 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður.

Einnig breytist skuldahlutfall ríkissjóðs þar sem nú er fyrirhugað að greiða skuldir niður heldur hægar en áður var gert ráð fyrir.

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

Alþingi, 18. júní 2019.

Willum Þór Þórsson,
form., frsm.

Haraldur Benediktsson.

Páll Magnússon.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.