

Tillaga til þingsályktunar

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

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. 10. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, að eftirfarandi breytingar verði gerðar á ályktun Alþingis um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, sbr. þingsályktun nr. 10/148, eins og henni var breytt með þingsályktun nr. 46/149:

1. Í stað töflu um stefnumið í opinberum fjármálum fyrir árin 2018–2022 komi eftirfarandi tafla:

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	1,4	-0,8	-14,5	-13,0	-10,5
þar af ríkissjóður, A-hluti	1,2	0,0	-11,0	-9,0	-7,0
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,2	0,0	-1,5	-1,0	-0,5
óvissusvigrúm	-	-0,8	-2,0	-3,0	-3,0
Skuldir*	33,8	30,0	45,0	55,0	64,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	27,5	23,4	38,0	47,0	56,0
þar af sveitarfélög, A-hluti	6,3	6,6	7,0	8,0	8,0
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	2,9	0,0	-15,5	-13,0	-10,0
þar af hið opinbera, A-hluti	1,4	-0,8	-14,5	-13,0	-10,5
þar af fyrirtæki hins opinbera	1,5	0,8	-1,0	0,0	0,5
Skuldir*	59,8	54,0	70,0	79,0	87,5
þar af hið opinbera, A-hluti	33,8	30,0	45,0	55,0	64,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	26,0	24,0	25,0	24,0	23,5

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

2. Liðir I og II orðist svo:

- I. Halli á heildarjöfnuði A-hluta hins opinbera verði að hámarki 14,5% af VLF árið 2020, 13% af VLF árið 2021 og 10,5% af VLF árið 2022 að meðtöldu óvissu-svigrúmi, sbr. lið V.
- II. Heildarskuldir hins opinbera verði ekki hærri en 64% af VLF í árslok 2022.

3. Liðir IV og V orðist svo:

- IV. Árleg markmið um halla á afkomu hins opinbera í töflu hér á undan eru hámarksviðmið að viðbættu sérstöku svigrúmi, sbr. lið V. Reynist hagvöxtur verða talsvert meiri en endurskoðuð fjármálastefna miðast við, og tekjur hins opinbera aukast í sama mæli, er gert ráð fyrir því að heildarjöfnuður batni sem því nemur.
- V. Tölusett markmið um afkomu hins opinbera í töflu hér á undan fela í varfærnissskyni í sér svigrúm sem getur numið allt að 2% af VLF árið 2020 og 3% af VLF árin 2021 og 2022 gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu hins opinbera sem sett verða í árlegum fjármálaáætlunum. Í því felst að markmiðum fjármálaáætlana verður ætlað að skila betri afkomu sem því nemur. Reynist hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerð lakari en nú er gert ráð fyrir er heimilt að ganga á þetta svigrúm til að aðlaga afkomu hins opinbera í sama mæli. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að stjórnvöld beiti viðeigandi ráðstöfunum, ef á þarf að halda, til að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði jafnan umfram svigrúmið sem markað er í fjármálastefnunni.

Lokamálsgrein orðist svo:

Alþingi staðfestir að fjármálastefna þessi sé samkvæm þeim grunngildum og skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laga um opinber fjármál, að teknu tilliti til 10. gr. laganna. Í samræmi við breyttar afkomu- og skuldahorfur hins opinbera er á árunum 2020–2022 vikið frá skilyrðum 1.–3. tölul. 7. gr. laganna, svo sem heimilt er skv. 1. mgr. 10. gr. laganna.

Greinargerð.

Samantekt.

- Forsendur gildandi fjármálastefnu eru brostnar og fullt tilefni er til endurskoðunar hennar vegna dýpstu efnahagslæðar sem riðið hefur yfir heiminn um langa hríð.
- Sterk fjárhagsstaða hins opinbera sem stjórnvöld hafa byggt upp á undanförunum árum veitti svigrúm til þess að bregðast við áfallinu af miklum þunga.
- Stjórnvöld munu halda áfram markvissum stuðningi við hagkerfið og láta sérstakar aðhaldsráðstafanir bíða þar til efnahagsbati hefur náð góðri fótfestu.
- Útlit er fyrir mesta skell í afkomu- og skuldaþróun hins opinbera frá stofnun lýðveldisins ef frá eru taldar afleiðingar bankahrunsins 2008.
- Afkomu- og skuldamarkmiðum gildandi fjármálastefnu verði breytt á þann veg að þau endurspegli breyttar horfur í efnahagsmálum og nauðsynlegar aðgerðir þeim tengdum.
- Í markmiðum stefnunnar verði augin vikmörk á óvissusvigrúmi í varfærnissskyni ef efnahagsforsendur verða markvert frábrugðnar núverandi þjóðhagsspá.
- Í áföllum felast tækifæri til umbóta og nýsköpunar. Sköpuð verða skilyrði fyrir nýju vaxtar- og framfaraskeiði í verðmætasköpun efnahagslífsins með umfangsmiklu framkvæmdaátaki og arðbærum fjárfestingum í menntun, rannsóknum, nýsköpun, grænum lausnum og stafrænni opinberri þjónustu.
- Grunnildi laga um opinber fjármál eru leiðarljós við stefnumörkun opinberra fjármála. Áhersla er lögð á efnahagslegan stöðugleika og að sjálfbærni opinberra fjármála verði tryggð þegar efnahagsbati hefur átt sér stað til að efla viðnámsþrótt gagnvart ófyrirséðum áföllum framtíðarinnar.
- Meginmarkmið stjórnvalda er að út úr efnahagsástandinu komi samkeppnishæft þjóðfélag þar sem velsæld byggist á öflugum mannauði og kröftugu efnahagslífi.

1. Umgjörð fjármálastefnu.

Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er sú skylda lögð á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja fram á Alþingi fjármálastefnu í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er eftir að ný ríkisstjórn hefur verið mynduð. Í fjármálastefnunni ber að tilgreina töluleg markmið til a.m.k. fimm ára um afkomu- og skuldaþróun opinberra aðila í heild, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þeirra. Tilgangur stefnunnar er í fyrsta lagi að stuðla að sjálfbærni, stöðugleika og ábyrgri stjórn opinberra fjármála til skemmri og lengri tíma. Í annan stað er fjármálastefnunni ætlað að skapa betra færi til að ákvarðanir stjórnvalda um fjármál hins opinbera og peningastefna Seðlabankans stuðli samhliða að jafnvægi og traustum vexti í þjóðarþúskapnum. Með afgangi á stefnunni samþykkir Alþingi skýr og hlutlæg markmið fyrir opinberu fjármálin í heild og skilgreinir þar með mörk framkvæmdarvaldsins við reglubundna áætlanagerð á kjörtímabilinu. Samkvæmt lögnum er gert ráð fyrir að markmið sem sett eru fram í fjármálastefnu í upphafi kjörtímabils taki ekki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem lagði stefnuna fram nema grundvallarforsendur hennar brestu.

Lögin kveða einnig á um að ráðherra leggi fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl á hverju vori fjármálaáætlun sem skal uppfærð árlega og ná til fimm ára í senn. Fjármálaáætlun felur í sér nánari útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar þar sem settar eru fram pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda, m.a. áform um tekjuöflun og skattaráðstafanir og uppbyggingu þjónustukerfa og innviða hins opinbera. Grundvallarskilyrði þessa fyrirkomulags á stjórn opinberra fjármála samkvæmt lögnum er að fjármálaáætlun skuli ávallt vera í samræmi við fjármálastefnu og fjármálareglur sem fela í sér markmiðssetningu um afkomu- og skuldaþróun. Á sama hátt er áskilnaður um það í lögnum að árlegt fjárlagafrumvarp skuli vera byggt á gildandi fjármálaáætlun og þar með á markmiðum fjármálastefnunnar. Með öðrum orðum er fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum ætlað að mynda samstæða heild sem Alþingi ákveður.

1.1. Viðmið laga fyrir endurskoðun fjármálastefnu.

Framlagning fjármálastefnu leiðir til festu og fyrirsjáanleika um opinber fjármál og skapar traustari forsendur fyrir allri áætlanagerð og ákvarðanatöku, þ.m.t. varðandi þörf fyrir breytingar á peningastefnunni á hverjum tíma. Engu að síður er gert ráð fyrir því að þær aðstæður kunni að skapast að óhjákvæmilegt verði að endurskoða gildandi fjármálastefnu. Samkvæmt lögnum á það við ef grundvallarforsendur stefnunnar breyta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni breyta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvárs eða annarra aðstæðna sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum ráðum. Þær aðstæður sem einkum réttlæta eða eftir atvikum krefjast endurskoðunar fjármálastefnu geta t.d. verið alvarleg skakkaföll í atvinnustarfsemi, ófyrirséður tekjusamdráttur í þjóðarútláti, náttúruhamfarir eða þjóðarvá. Lögin mæla fyrir um að við slíkar aðstæður skuli fjármála- og efnahagsráðherra hafa forgöngu um endurskoðun fjármálastefnunnar og leggja í því skyni fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um breytingar á stefnunni eins fljótt og kostur er. Ef til þess kemur er heimilt að víkja í allt að þrjú ár frá tölulegum fjármálareglum sem kveðið er á um í skilyrðum 7. gr. laganna. Þá gera lögin áskilnað um að fjármálaráð veiti Alþingi umsögn um slíka tillögu og hvort fullgilt tilefni teljist vera fyrir endurskoðun á gildandi fjármálastefnu og þá hvernig efni tillögunnar samræmist grunnildum laganna.

Á hinn bóginn er í lögskýringum laganna einnig tiltekið með skýrum hætti að fjármálastefna verður ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd gildandi stefnu.

1.2. Endurskoðun fjármálastefnunnar vegna efnahagslæðar á árinu 2019.

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram fjármálastefnu sitjandi ríkisstjórnar fyrir árin 2018–2022 hinn 14. desember 2017 og var hún samþykkt á Alþingi 22. mars 2018. Í stefnunni var gert ráð fyrir að efnahagsframvinda yrði áfram hagfelld og stöðug þannig að uppsafnaður hagvöxtur yrði um 14% út spátímabilið í samræmi við hagspá Hagstofunnar sem hagrænar forsendur fjármálastefnunnar skulu miðast við. Á grundvelli þeirrar efnahagsþróunar var gert ráð fyrir heildarafgangi á rekstri hins opinbera sem næmi líðlega 1% af VLF að meðaltali á ári eða sem svaraði til um 170 ma.kr. uppsafnað á gildisíma stefnunnar. Þessi stefnumörkun og tölulegu markmið fyrir tímabilið voru byggð á þeim opinberu hagtölum og þjóðhagsspám sem voru fyrir hendi á þeim tíma. Eðli máls samkvæmt er áætlanagerðin háð óvissu um efnahagsþróun sem vex því lengra fram í tímann sem áætlanir ná. Þar af leiðandi verður að hafa þann fyrirvara á að veruleg röskun á slíkum forsendum kann að hafa áhrif á hvort unnt reynist að ná settum afkomumarkmiðum, einkum á seinni hluta tímabilsins, eins og vikið var að í greinargerð með stefnunni.

Á vormánuðum ársins 2019 var orðið ljóst að hagþróunin var orðin mun óhagstæðari en þjóðhagsspár höfðu gert ráð fyrir og að þar með hefðu þær efnahagslegu forsendur sem fjármálastefnan var reist á raskast verulega. Umtalsverður samdráttur í ferðaþjónustu í kjölfar gjaldþrots annars stærsta flugfélags landsins skipti þar mestu en einnig varð algjör loðnubrestur. Nauðsynlegt var að bregðast við þeim aðstæðum sem þar með sköpuðust og óhjákvæmilegt var að víkja frá fyrri markmiðum í samræmi við grunnildi laga um opinber fjármál um varfærni og stöðugleika. Fjármála- og efnahagsráðherra lagði því fram tillögu til þingsályktunar um breytingar á þágildandi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 (953. mál 149. löggjafarþings) sem Alþingi tók til umfjöllunar og afgreiddi 20. júní 2019.

Með skírskotun til breyttra efnahagsaðstæðna voru sett fram endurskoðuð markmið sem fólu í sér að heildarafkoma ríkis og sveitarfélaga yrði í jafnvægi árin 2019–2022 í stað þess að skila nokkrum afgangi eins og fyrri stefna gerði ráð fyrir. Í ljósi mikillar óvissu um efnahagsframvinduna var að auki tekið upp nýtt fyrirkomulag varðandi setningu markmiða um afkomu hins opinbera í fjármálastefnunni í þá veru að skilgreint var sérstakt óvissusvigrúm gagnvart þeim markmiðum sem sett yrðu í árlegum fjármálaáætlunum. Umfang svigrúmsins var afmarkað sem 0,8% af VLF árin 2019–2022 eða sem svarar til um 23–28 ma.kr. í heildarafkomu á ári miðað við þáverandi áætlanir um umfang hagkerfisins. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kom fram að nýting svigrúmsins væri skilyrt við að hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerðinni myndu reynast lakari en gert væri ráð fyrir í undirliggjandi forsendum stefnunnar. Einnig var vikið að því að eftir sem áður kynnu aðstæður að taka það miklum stakkaskiptum að skynsamlegra yrði að endurskoða og laga stefnuna á ný að breyttum efnahagsforsendum fremur en að halda fast við hana.

Þessar breytingar á fjármálastefnunni endurspegluðu verulega breyttar horfur í efnahagsmálum sem höfðu bein og umtalsverð áhrif á afkomu hins opinbera til hins verra. Engu að síður var talið óásættanlegt að svo mikil slökun yrði á afkomu hins opinbera að hún myndi snúast í halla, sem gæti að óbreyttu jafnvel orðið viðvarandi. Var gert ráð fyrir að gripið yrði til videigandi mótvægisráðstafana til að varna því. Á grundvelli endurskoðaðrar stefnu afgreiddi Alþingi fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 og fjárlög fyrir árið 2020 í lok síðasta árs.

1.3. Endurskoðun stefnunnar vegna afleiðinga veirufaraldurs á árinu 2020.

Snemma á þessu ári hófst ófyrirséð atburðarás í mynd veirufaraldurs á heimsvísu sem enn á ný hefur gefið tilefni til endurskoðunar á gildandi fjármálastefnu. Á undanfögnu hálfu ári hefur útbreiðsla skæðs kórónuveirufaraldurs ásamt þeim sóttvarnaráðstöfunum sem grípa hefur þurft til valdið dýpstu efnahagskreppu sem riðið hefur yfir heiminn um langa hríð. Auðsætt er að af þeim sökum hafa allar meginforsendur fjármálastefnunnar brostið og að óráðlegt er að hið opinbera magni upp óumflýjanleg samdráttaráhrif með því annaðhvort að auka skattlagningu eða draga úr umsvifum til að uppfylla þau markmið um afkomu og skuldastöðu sem í stefnunni voru sett. Telja verður að slíkar ráðstafanir væru óskynsamlegar og gengju gegn grunnildum laga um opinber fjármál um stöðugleika og sjálfbærni, sem felst m.a. í því að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber fjármála- og efnahagsráðherra við aðstæður sem þær sem höfðu skapast að leggja fyrir Alþingi tillögu um endurskoðun fjármálastefnu eins fljótt og auðið er. Í ljósi þess sendi fjármála- og efnahagsráðherra bréf til forseta Alþingis hinn 10. mars sl. þar sem lögð var til frestun á framlagningu þingsályktunartillögu um endurskoðun fjármálastefnu og þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025. Grundvöllur frestunarinnar var sú verulega óvissa sem var fyrir hendi um framvindu og horfur í

efnahagsmálum og þá einnig um áhrif þeirra á opinber fjármál. Í bréfinu kom einnig fram að stefnt skyldi að því að leggja fjármálaáætlunina fyrir Alþingi eftir miðjan maí og að samhliða yrði lögð fram þingsályktunartillaga um endurskoðun á gildandi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, enda hefðu þá nauðsynlegar forsendur um umfang og áhrif af heimsfaraldri kórónuveirunnar og efnahagsleg áhrif af honum skýrst þannig að grundvöllur þeirra væri stöðugur.

Að mati stjórnvalda höfðu forsendur um þróun efnahagsmála hins vegar ekki skýrst nægilega þegar nær dró sumri heldur stóðu þau frammi fyrir fordæmalausum efnahagslegum aðstæðum og óvissu. Var því ekki talið ráðlegt að leggja fram fjármálastefnu og fjármálaáætlun á fyrri hluta ársins. Ljóst er að endurskoðuð fjármálastefna á þeim tímapunkti hefði þurft að fela í sér afar rúm vikmörk fyrir afkomu- og skuldamarkmið hins opinbera. Slík framsetning á stefnunni yrði vart trúverðug og gæti verið til þess fallin að grafa undan trúverðugleika þeirrar umgjarðar sem lögum um opinber fjármál er ætlað að skapa fyrir stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera. Í þessu sambandi þótti einnig ástæða til að líta til þess að í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum, sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, og opinberum hagtolum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda sjálfra. Það var því mat stjórnvalda að það hefði verið verulegum vandkvæðum bundið að uppfylla þessar kröfur laganna sl. vor vegna óvissunnar um áhrif heimsfaraldurs kórónuveirunnar og mótvægisáðgerða stjórnvalda. Af þeim sökum þótti skynsamlegt að fresta framlagningu tillögu um endurskoðun fjármálastefnu 2018–2022 og fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025 fram á haustið í von um að framvinda efnahagsmála hefði þá skýrst betur. Með hliðsjón af þessari stöðu mála afgreiddi Alþingi í júní sl. frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra um frestun á framlagningu endurskoðaðrar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025 fram á haustið.

Samkvæmt ákvæðum laga um opinber fjármál hefur fjármálaráð það hlutverk að veita Alþingi álit á því hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum og uppfylli þau fjármálalegu skilyrði sem kveðið er á um í lögnum en einnig að veita umsögn við endurskoðun fjármálastefnu. Frestun á lögmaeltum framlagningartíma þessara þingsályktunartillagna fól í sér röskun á framgangi þessa verklags og þar með á álitsgjöf ráðsins. Af þessum ástæðum sendi fjármála- og efnahagsráðuneytið bréf til fjármálaráðs þann 22. maí sl. þar sem óskað var eftir skoðun ráðsins á því að víkja á yfirstandandi ári frá þeim tímasetningum sem löggin gera ráð fyrir í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem heimsfaraldur kórónuveirunnar hafði valdið. Svarbréf fjármálaráðs barst 25. maí sl. Þar kom fram að ráðið taldi gildar og málefnalegar ástæður vera til staðar varðandi frestun á framlagningu umræddra þingsályktunartillagna en ráðið lagði um leið áherslu á að hringrás stefnumörkunarinnar yrði komið á að nýju eins fljótt og kostur væri.

Nú liggja fyrir fyrstu upplýsingar um hagþróun stærstan hluta sumarsins og reyndist innlend einkaneysla mun meiri en gert hafði verið ráð fyrir. Á hinn bóginn er óvíst hvort mikill vöxtur í neyslu Íslendinga geti haldið áfram eftir sumarið þegar dregur úr kaupmætti þeirra sem verða fyrir atvinnumissi og áhrif af tímabundnum mótvægisráðstöfunum stjórnvalda taka að dvína. Miðað við þá aukningu sem orðið hefur í veirufaraldrinum í öðrum löndum að undanfögnu og þær sóttvarnaráðstafanir sem gripið hefur verið til hér á landi mun áfram ríkja umtalsverð óvissa um efnahagshorfur næstu misseri. Ljóst er að róðurinn verður þungur fyrir ferðaþjónustuaðila og þá sem þar starfa á komandi vetri, sem mun hafa veruleg áhrif á hagkerfið í það minnsta fram eftir næsta ári.

Þrátt fyrir að enn ríki djúpstæð óvissa um hagþróun næstu missera ber fjármála- og efnahagsráðherra samkvæmt stjórnarskránni að leggja fram fjárlagafrumvarp fyrir næsta fjárlagaár þegar þing kemur saman nú í haust. Augljóst er að ekki er hægt að leggja fram fjárlagafrumvarpið á grundvelli núgildandi stefnu þar sem allar meginforsendur hennar eru brostnar. Þar af leiðandi er óhjákvæmilegt að leggja fram endurskoðaða fjármálastefnu, eins og áformað var, áður en þingið tekur fjárlagafrumvarpið til umfjöllunar. Þá er ekki síður mikilvægt þegar samfélagið þarf að takast á við svo alvarlegan efnahagsvanda sem við blasir um þessar mundir að stjórnvöld setji fram stefnumörkun um opinber fjármál og hagstjórnarleg markmið sín í samræmi við áherslur og grunngildi laga um opinber fjármál. Í því felst nauðsynlegt gagnsæi um meginstefnumörkun stjórnvalda um stuðning við hagkerfið við núverandi aðstæður í því skyni að stuðla að efnahagslegum stöðugleika þangað til atvinnulífið hefur náð sér á strik aftur. Slíkt gagnsæi gerir enn fremur öðrum aðilum í hagkerfinu betur kleift að gera áætlanir til lengri tíma lítið, sem á sinn hátt mun einnig stuðla að því að treysta undirstöður þess. Í þessu sambandi er ástæða til að áréttta að endurskoðuð stefna nær einungis til stefnumörkunar í opinberum fjármálum til og með árinu 2022 sem og að gera verður ráð fyrir að ný ríkisstjórn muni leggja fram nýja fimm ára fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 að afloknum kosningum á næsta ári.

Endurskoðuð fjármálastefna, að aflokinni umfjöllun og afgreiðslu Alþingis, mun mynda ramma um afkomu- og skuldaþróun fyrir ríkissjóð og hið opinbera fyrstu tvö árin í næstu fjármálaáætlun sem og fyrir fjárlagafrumvarp fyrir næsta ár við framlagningu þeirra í upphafi næsta löggjafarþings. Ítarlegar verður fjallað um stöðu og horfur í opinberum fjármálum í fjármálaáætluninni. Einnig er gert ráð fyrir að í henni verði leitast við að greina betur hvernig unnt verður að koma umgjörðinni fyrir mörkun og framfylgd fjármálastefnu aftur í eðlilegt horf í því skyni að sjálfbærni opinberra fjármála verði tryggð til lengri tíma lítið.

2. Breyttar efnahagshorfur og áhrif á opinber fjármál.

2.1. Snarpur viðsnúningur í efnahagshorfum.

Sjaldan ef nokkru sinni frá upphafi 20. aldar hafa efnahagshorfur breyst eins mikið á jafn skömnum tíma og undanfarna mánuði. Við endurskoðun fjármálastefnu vorið 2019 var gert ráð fyrir að hagkerfið myndi fljótt ná vopnum sínum að nýju eftir ágjöf á því ári. Nú er aftur á móti útlit fyrir að í ár verði mesti efnahagssamdráttur á einu ári frá 1920 sem leiðir af sér gríðarlegt framleiðslutap og verulegan efnahagsslaka.

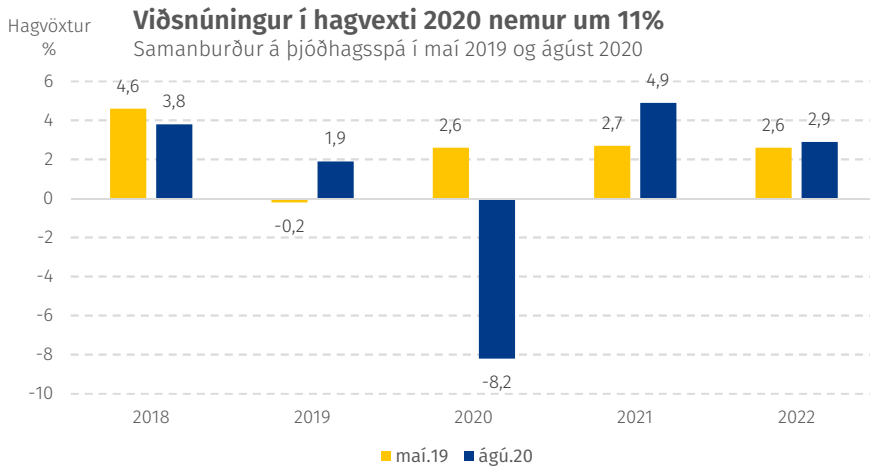
Þótt hagvöxtur ársins 2019 hafi verið nokkru meiri en gert var ráð fyrir í hagspánni sem lá til grundvallar endurskoðun fjármálastefnu að vori þess árs gegnir öðru máli um þjóðarútgjöld, sem endurspeglar betur innlend efnahagssumsvif. Frávik landsframleiðslu og þjóðarútgjalda á árinu 2019 frá þeirri spá sem lá til grundvallar endurskoðun fjármálastefnu á því ári blikna hins vegar í samanburði við það frávik sem hefur myndast á yfirstandandi ári og fyrir séð er að verði enn á árunum 2021–2022.

Heimsfaraldur kórónuveirunnar og viðbrögð við honum hafa haft róttæk áhrif á íslenskt efnahagslíf. Harðar sóttvarnaaðgerðir í upphafi faraldursins höfðu mikil tímabundin áhrif á einkaneyslu. Þar til að faraldurinn er að fullu yfirstaðinn er hætta á að slíkt endurtaki sig í einhverjum mæli. Faraldurinn hefur haft í för með sér gríðarlegar búsifjar í ferðaþjónustu og einnig í nokkrum mæli í öðrum útflutningsgreinum. Ræðst það ekki aðeins af sóttvarnaaðgerðum hér á landi heldur einnig af ferðavilja sem leiðir ekki síður af stöðu faraldursins og sóttvarnaaðgerðum á helstu markaðssvæðum. Aukið atvinnuleysi og óvissa vegna efnahagsskellsins hefur jafnframt neikvæð áhrif á neyslu og fjárfestingu. Samanlagt er um að

ræða eitt allra stærsta efnahagsáfall frá upphafi nútímaþjóðhagsreikninga. Framleiðslulakinn birtist á vinnumarkaði með afar háu atvinnuleysi, minni atvinnuþátttöku og styttri vinnutíma.

Í þessu áfalli hefur komið glögglega í ljós mikilvægi þess viðnámsþróttar sem hefur myndast vegna umbóta í hagstjórn, stjórn opinberra fjármála og fjármálakerfinu undanfarinn áratug. Sterk staða hagkerfisins fyrir faraldurinn og kröftugt viðbragð á sviði ríkisfjármála og peningamála hafa myndað mótvægi gegn efnahagsskellinum. Þegar sóttvarnaaðgerðir stóðu sem hæst fyrr á þessu ári var hætta á kerfislægum lausafjórðvanda hjá einstaklingum og fyrirtækjum sem hefði haft mikil sjálfstæð áhrif á efnahagslegan stöðugleika umfram bein áhrif faraldursins. Viðbragðsaðgerðir stjórnvalda, svo sem hlutastarfaleiðin, lánaúrræði og styrkir, auk aðgerða Seðlabankans, miðuðu að því að draga úr þessari hættu og jafnframt að veita hagkerfinu sterka viðspyrnu þegar færi gæfist. Öflugt viðbragð hagstjórnar, góður árangur í sóttvarnaaðgerðum og minni ferðalög til útlanda leiddu til þess að neysla Íslendinga innanlands náði sér nokkuð fljótt á strik í sumar. Bati í einkaneyslu innanlands hefur myndað mótvægi gegn samdrætti útfluttrar ferðaþjónustu þótt til lengdar skapast mikill og vaxandi kostnaður af minni alþjóðlegum ferðalögum.

Gengi krónunnar hefur lækkað um 12% fyrstu sjö mánuði ársins. Verðbólga og verðbólguvæntingar hafa þrátt fyrir það haldist nærri 2,5% verðbólgu markmiði Seðlabankans. Það hefur gefið bankanum kost á að lækka meginvexti verulega, auk þess sem hann hefur keypt ríkisskuldabréf á markaði á sama tíma og slakað hefur verið á þjóðhagsvarúðartækjum. Ekki er útlit fyrir verulegan halla á viðskiptajöfnuði þar sem innflutningur hefur dregist saman samhliða mun minni útflutningi ferðaþjónustu. Ekki hafa orðið alvarlegir anmarkar á vöruviðskiptum og greiðslukerfi hafa virkað sem skyldi, auk þess sem fjármálakerfið virðist geta staðið áfallið vel af sér.¹



¹ <https://www.sedlabanki.is/utgefing-efni/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/2020/07/01/Yfirlýsing-fjarmalastodugleikanefndar-1.-juli-2020/>

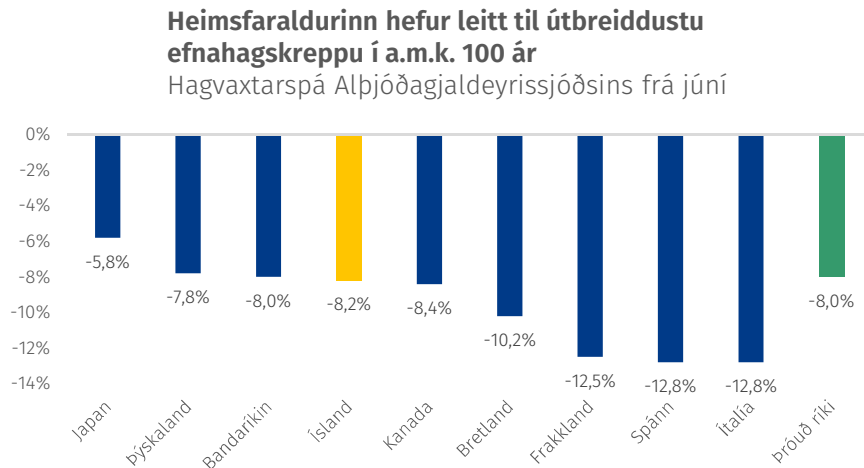
2.2. Eðli efnahagsáfallsins.

Kostnaður við efnahagsáfallið vegna útbreiðslu kórónuveirunnar leggst með mjög ójöfnum hætti á samfélagið. Fyrri kreppur hafa nær undantekningarlaust birst í gengisveikingu og verðbólgu sem rýrir kaupmátt langflestra með tiltölulega jöfnum hætti. Að þessu sinni leggst niðursveiflan með öðrum og ójafnari hætti á samfélagið vegna þess að hann kemur fyrst og fremst fram í versnandi afkomu fjölda fyrirtækja og stórauðnu atvinnuleysi. Kaupmáttur þeirra sem ekki verða fyrir atvinnumissi hefur í flestum tilfellum aukist og fjármagnskostnaður húseigenda lækkað. Aðrir verða fyrir miklum kostnaði sem getur komið fram með margvíslegum hætti, s.s. í lægri tekjum og færri tækifærum á vinnumarkaði, og gætu þau áhrif varað í langan tíma ef ekkert yrði að gert. Ungt fólk, innflytjendur og þeir sem hafa starfað í ferðaþjónustu veга þungt í þessum hópi.

Efnahagsstefna stjórnvalda hefur ríku hlutverki að gegna við að koma til móts við þann hóp sem verður fyrir mestum áhrifum af ófyrirséðri útbreiðslu heimsfaraldursins. Það gera stjórnvöld með tvennum hætti. Annars vegar með því að dreifa byrðum efnahagsáfallsins á fleiri herðar en það hefur verið gert með fjölbreyttum efnahagsaðgerðum stjórnvalda og aðgengi að menntunarráðum. Hins vegar þarf að leggja grunn að öflugri verðmætasköpun sem hrint getur af stað sjálfnærandi hringrás þar sem lægra atvinnuleysi, ekki síst í greinum sem geta staðið undir háum launakostnaði, leiðir til aukinnar verðmætasköpunar sem aftur ýtir upp atvinnu.

2.3. Uppfærð þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

Fjármálastefnan byggist á þeim efnahagshorfum sem koma fram í uppfærðri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Meginhlutar spárinnar voru birtir í júní. Síðan þá hafa komið fram vísbendingar um sterkari einkaneyslu en áætluð var sem endurspeglast í spánni auk uppfærðra upplýsinga um fyrirætlanir í opinberum fjármálum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið lét Hagstofunni í té.



Faraldurinn og viðbrögð við honum valda grundvallaróvissu um þessar horfur. Hertar sóttvarnaaðgerðir hér á landi og víða erlendis á undanförunum vikum vegna fjölgunar smita sýna að faraldurinn getur enn haft mikil áhrif á efnahagssumsvif með skömmum fyrirvara. Ekki er vitað hvort eða hvenær bóluefni verður aðgengilegt. Í þjóðhagsspánni sem liggur til

grundvallar þessari tillögu að endurskoðun fjármálastefnunnar er ekki gert ráð fyrir að faraldurinn valdi að nýju verulegum efnahagslegum skakkaföllum og þannig er gert ráð fyrir að efnahagsbatinn verði kominn vel á veg á næsta ári. Óvarfærið er að útiloka að þróun faraldursins reynist verri með tilheyrandi búsisfjum fyrir efnahagslífið. Frávikssviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem fjallað er um hér á eftir lýsir því hvernig þróun efnahagsmála og opinberra fjármála gæti orðið við slíkar aðstæður.

Líklega verður atvinnuleysi meira næstu árin en Íslendingar hafa átt að venjast og mun meira en útlit var fyrir við endurskoðun fjármálastefnunnar vorið 2019. Atvinnuleysi hafði þegar tekið að aukast nokkuð undir lok síðasta árs og jókst svo ört eftir að kórónuveiran tók sér bólfestu hér á landi í mars. Hluti aukningarinnar endurspeglar líklega bæði aðlögun í átt að jafnvægi, þar sem spenna hafði ríkt í hagkerfinu um nokkurt skeið, og aukningu jafnvægisatvinnuleysis í kjölfar mikils vaxtar kaupmáttar. Aukið atvinnuleysi skýrist ekki síst af uppsögnum í ferðaþjónustu en greinin tekst nú á við djúpstæðan vanda sem er að mestu leyti, þó ekki eingöngu, vegna faraldursins. Ferðamönnum hafði þegar fækkað nokkuð árið 2019 frá metárinu 2018 í kjölfar gjaldþrots WOW air og launahækkanir höfðu dregið verulega úr samkeppnishæfni ýmissa fyrirtækja innan geirans. Á fyrri helmingi yfirstandandi árs kom hingað til lands um þriðjungur þess fjölda ferðamanna sem kom til landsins á sama tíma árið 2019. Opnun landamæra að nýju án kröfu um tveggja vikna sóttkví frá 15. júní til 19. ágúst, ásamt árangri í sóttvörnum hér á landi sem og í nágrannaríkjunum, leiddi til þess að ferðamenn tóku að sækja landið heim að nýju. Þrátt fyrir það verður fjöldi erlendra ferðamanna aðeins brot af þeim fjölda sem komið hefur hingað til lands undanfarin ár. Enn ríkir algjör óvissa um fjölda ferðamanna árið 2021 og hversu hratt ferðaþjónustan getur náð fyrri styrk. Að mati flestra greinenda, Icelandair og stærstu flugfélaga í Norður-Evrópu er líklegt að farþega fjöldi nái ekki fyrri hæðum fyrir en að nokkrum árum liðnum. Ljóst er því að veruleg fjárhagsleg endurskipulagning er framundan í ferðaþjónustu og tengdum greinum. Fyrir íslenska farþegaflutninga og ferðaþjónustu skiptir miklu að farþegaflutningar yfir Norður-Atlantshafið hefjist að nýju, enda opnar nýting Keflavíkurflugvallar sem flutningsmiðju á fjölda áfangastaða sem ekki stæðu undir sér að öðrum kosti.

Enn ríkir veruleg óvissa um það hvort efnahagsleg áhrif faraldursins verði varanleg. Langvarandi atvinnuleysi og minni fjárfestingar fyrirtækja geta dregið úr vaxargetu hagkerfisins. Ef útbreiðsla faraldursins innanlands verður viðráðanleg án aukinna sóttvarnaaðgerða, ferðaþjónustan glæðist lífi á næsta ári og fjárfestingaráttak stjórnvalda hefur tilætluð áhrif standa vonir til þess að eftirspurn taki vel við sér á ný og langvarandi áhrif faraldursins á framleiðslugetu verði minni en ella. Þar hefur fjármálastefnan jafnframt talsverðu hlutverki að gegna.

2.4. Ríkisfjármálastefnan leiðir nú til aukinna umsvifa frekar en verðbólgu.

Efnahagsaðgerðir stjórnvalda um allan heim vegna heimsfaraldursins hafa leitt til hraðvaxandi og mikils halla á rekstri ríkissjóða sem fá fordæmi eru fyrir. Í flestum viðmiðunarlöndum voru opinberar skuldir nokkru eða mun hærri en hér á landi. Skuldaaukning ríkissjóðs við núverandi aðstæður miðar beinlínis að því að létta byrðar heimila og fyrirtækja vegna áfallsins. Rekstrarhalla ríkissjóðs er með öðrum orðum varið í að auka viðnámsþrótt heimila og fyrirtækja, sem eru í betri stöðu fyrir vikið. Þessi beiting ríkisfjármálastefnunnar er í samræmi við áherslur flestra annarra ríkja og ráðleggingar alþjóðastofnana.

Við jafnvægi í þjóðarþúskapnum er hætt við að svo mikill hallarekstur leiði til hækkunar verðlags fremur en meiri efnahagsumsvifa. Sú reyndist almennt ekki raunin í kjölfar

alþjóðlegu fjármálakreppunnar, þótt skarpt gengisfall hér á landi hafi leitt til hárrar verðbólgu. Veiking gengis krónunnar er að þessu sinni mun hóflegri og væntingar heimila, fyrirtækja og markaðsaðila eru nærri verðbólgu markmiði Seðlabankans til næstu ára líkt og vænta mætti vegna mikils framleiðsluslaka. Ekki er því útlit fyrir að hallarekstur ríkissjóðs við núverandi aðstæður leiði til aukinnar verðbólgu.

2.5. Horfur um afkomu- og skuldapróun hins opinbera.

Viðbrögð stjórnvalda við þeim efnahagshremmingum sem nú blasa við hafa verið umfangsmikil og afgerandi. Á undanförunum árum hafa stjórnvöld sýnt þá fyrirhyggju að styrkja fjárhag hins opinbera með ábyrgri fjármálastefnu. Traust fjárhagsstaða hins opinbera skapaði svigrúm til að bregðast af krafti við núverandi efnahagssamdrætti en aldrei áður í hagsögu Íslands hefur opinberum fjármálum verið beitt af jafn miklum krafti til þess að veða á móti hagsveiflunni. Eðli þessara viðbragða er af þrennum toga.

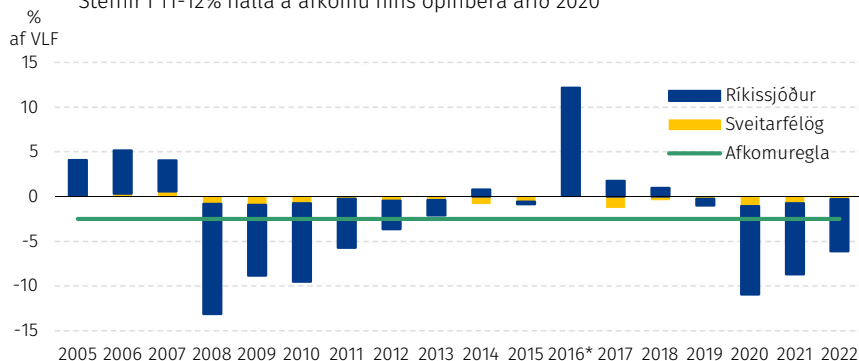
Í fyrsta lagi felst eitt helsta mótvægi opinberra fjármála við ágjöfni í hagkerfinu um þessar mundir í því að ekki hefur verið dregið úr umfangi opinberrar þjónustu, framkvæmdum og tilfærslukerfum þrátt fyrir mikla tekjurýrnun ríkis og sveitarfélaga. Þannig verður samdráttur í hagkerfinu minni en ella.

Í öðru lagi hefur verið gripið til margvíslegra sérstakra mótvægisáðgerða, s.s. frestunar skatta, greiðslu atvinnuleysisbóta á móti skertu starfshlutfalli, greiðslu hluta launa á uppsagnarfresti, veitingar ríkisábyrgða á lánum til atvinnulífsins, auk þess sem ráðist hefur verið í sérstakt fjárfestingaráttak. Þá hefur auknum fjármunum verið varið til fjárfestingar í nýsköpun og þróun. Til viðbótar þessu hefur stuðningur við ýmis félagsleg úrræði verið aukinn. Meginmarkmið þessara áðgerða hefur verið að milda það tjón sem heimilin og atvinnulífið standa frammi fyrir við núverandi aðstæður. Nánar er fjallað um einstakar áðgerðir á útgjaldahlíð ríkissjóðs í greinargerðum fjáráukalagafrumvarpa ársins 2020 sem Alþingi samþykkti á vorþingi.

Í þriðja lagi hefur sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkisfjármálanna verið leyft að virka til fulls, annars vegar í gegnum aukin útgjöld vegna atvinnuleysis og hins vegar í formi minni skattheimtu, s.s. í tekjuskatti. Það öryggisnet sem er innbyggt í íslenskan vinnumarkað hefur miklu hlutverki að gegna við að verja fjárhag heimila og styðja við eftirspurn í hagkerfinu þegar kreppir að í efnahagslífinu.

Áhrif kórónuveirunnar á afkomu hins opinbera eru veruleg

Stefnir í 11-12% halla á afkomu hins opinbera árið 2020



* Að meðtöldum 384 ma.kr. tekjum af stöðugleikaframlögum og 105 ma.kr. framlagi til LSR.

ár

Þrátt fyrir að byggð hafi verið upp sterk staða ríkissjóðs undanfarin ár sem nú er nýtt af fullum þunga er ljóst að stjórnvöld þurfa að aðlaga sig að nýjum veruleika í opinberum fjármálum á næstu árum. Fjármál hins opinbera voru farin að veikjast árið 2019 í kjölfar þeirra atburða sem leiddu til fyrri endurskoðunar fjármálastefnunnar. Bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands bendir til þess að halli hafi verið á rekstri hins opinbera um 1% af VLF á því ári. Þannig hefur verið að koma fram undirliggjandi misvægi í opinberum fjármálum af völdum nokkru meiri vaxtar útgjalda en tekna síðustu árin. Þessu til viðbótar er allt útlit fyrir að yfirstandandi efnahagsáfall muni valda einhverjum mesta skelli í fjármálum ríkis og sveitarfélaga frá stofnun lýðveldisins að frátöldum eftirmálum bankahrunsins 2008. Hversu hraða og hversu mikla aðlögun mun þurfa að gera á opinberum fjármálum á næstu árum liggur ekki fyrir á þessari stundu, enda mikil óvissa um efnahagshorfur næstu ára. Engu að síður má ljóst vera að það mun taka mörg ár að vinna til baka þá miklu lækkun tekna sem leiðir af gríðarlegu framleiðslutapi í hagkerfinu á yfirstandandi ári. Útlit er fyrir að nafnvirði skatttekna og tryggingagjalda verði áþekkt því sem það var á árinu 2016 á sama tíma og útgjaldakerfi hins opinbera standa óhreyfð. Það er því ljóst að á komandi árum verður nauðsynlegt að leiðrétta framkomu undirliggjandi misvægi tekna og útgjalda samhliða því að aðlaga fjármál hins opinbera að efnahagsafleiðingum heimsfaraldursins í því skyni að tryggja sjálfbærni þeirra til frambúðar. Horfur um afkomu- og skuldaþróun hins opinbera á næstu árum sem liggja til grundvallar þessari þingsályktunartillögu byggjast á áætlunum fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem birtar voru í gögnum með frumvarpi um breytingu á lögum um opinber fjármál² í lok maí sl. Þær áætlanir hafa þó verið uppfærðar með hliðsjón af ákvörðunum sem teknar hafa verið við lokun talnahluta fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2021 og uppfærðri júnispá Hagstofu Íslands. Nánari útfærsla á áætlunum um horfur í fjármálum ríkissjóðs og sveitarfélaga til og með árinu 2025 verður birt í fjármálaáætluninni sem lögð verður fram í byrjun október. Á þessu stigi er þó ekki talin ástæða til að ætla að þær niðurstöður muni víkja í neinum teljandi mæli frá því sem hér er gengið út frá.

2.5.1 Afkomuhorfur A-hluta ríkissjóðs.

Miðað við fyrirliggjandi grunnsviðsmynd um efnahagshorfur er gert ráð fyrir verulegum halla á rekstri ríkissjóðs árin 2020–2022. Útlit er fyrir að hallinn á yfirstandandi ári gæti numið í kringum 10% af VLF. Hafa ber í huga að stærstan hluta hans má rekja til ákvarðana stjórnvalda um efnahagslegar mótvægisráðstafanir og ákvörðunar um að leyfa sjálfvirku sveiflujöfnunum að virka til fulls. Á næsta ári stefnir að óbreyttu í að halli ríkissjóðs nemi u.þ.b. 8% af VLF. Samtals næmi uppsafnaður halli ríkissjóðs þá um 18% af VLF á tveimur árum. Það svarar til þess að uppsafnaður halli nemi ríflega 500 ma.kr. að nafnvirði. Til samanburðar nam halli ríkissjóðs í kjölfar fjármálaáfallsins rúmum 20% af VLF á árunum 2008–2009. Á árinu 2022 er gert ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs batni nokkuð en að hallinn verði engu að síður um 6% af VLF. Ljóst er að slíkar afkomuhorfur samræmast ekki markmiðum gildandi fjármálastefnu og fjármálaáætlun, sem gera ráð fyrir jöfnuði í rekstri ríkissjóðs árin 2020–2021 og smávægilegum afgangi árið 2022.

Á tekjuhlið hafa orðið miklar breytingar frá þeirri áætlun sem lá til grundvallar endurskoðun á fjármálastefnu sem samþykkt var í júní árið 2019. Endurmat á tekjuáætluninni felur í sér verulega lækkun skatttekna vegna efnahagsáfallsins af völdum kórónuveirunnar. Hið sama gildir að hluta til um tekjur utan skatttekna, s.s. aflagðar kröfur um arð frá félögum,

² Frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (samhliða framlagning mála á samkomudegi reglulegs Alþingis 2020), á 150. löggiáfarþingi. Þingskjal 1489 – 842. mál.

einkanlega fjármálafyrirtækjum. Sjálfvirk sveiflujöfnun innbyggð í skattkerfið birtist þegar í mars í tekjufalli ríkis og sveitarfélaga af sköttum á laun og neyslu. Ráðist var í sértækar aðgerðir á tekjuhlið til að milda höggið fyrir heimili og fyrirtæki og komu fyrstu aðgerðirnar fram í mars. Í hagkerfum eins og því íslenska þar sem opinberi geirinn er stór og sjálfvirk sveiflujöfnun í tekjum og útgjöldum hröð og mikil er jafnframt minni þörf fyrir aðrar mildandi aðgerðir samhliða. Mikið vægi ferðaþjónustunnar gerir hagkerfið og þar með tekjuöflun hins opinbera viðkvæmari fyrir þessari tegund áfalls. Gripið var til sértækra skattalækkana í bæði mildandi og örvandi skyni og má þar nefna hraðari lækkun bankaskatts, tímabundna niðurfellingu gistináttaskatts og tollafgreiðslugjalds og auknar VSK-endurgreiðslur. Jafnframt var boðið upp á margvíslegar greiðslufrestanir. Nýting frestunarúrræða á fyrstu sjö mánuðum ársins hefur þó verið talsvert undir þeim mörkum sem viðbúnaður miðaðist við í upphafi.

Tekjuáætlunin í heild er endurmetin til lækkunar það sem eftir er af tímabili stefnunnar en gert er ráð fyrir að tekjur vaxi með hagkerfinu næstu ár en frá nýjum og lægri tekjugrunni. Þannig fær hin sjálfvirka sveiflujöfnun skattkerfisins að gegna sínu hlutverki við að milda niðursveifluna. Ekki liggja fyrir áform um frekari skattabreytingar eftir árið 2021, m.a. vegna mikillar óvissu, en mikilvægt er að umfang og tímasetningar á skattabreytingum taki mið af efnahagshorfum á hverjum tíma. Þó er ljóst að huga þarf að endurskoðun skattkerfisins í heild á komandi árum til þess að það geti staðið undir hlutverki sínu í framtíðinni.

Þær breytingar sem orðið hafa á útgjöldum ríkissjóðs í samanburði við fyrri áætlanir má að mestu rekja til ráðstafana stjórnvalda sem miða að því að milda efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins að viðbættum áhrifum sjálfvirkra sveiflujafnara eins og fram hefur komið. Á árinu 2020 nemur umfang beinna mótvægisráðstafana rúmlega 4% af VLF. Þær ráðstafanir falla fyrst og fremst til á yfirstandandi ári ef frá er talið sérstakt fjárfestingarátak árána 2021–2023. Sjálfvirkir sveiflujafnarar vega einnig þungt en gert er ráð fyrir að kostnaður vegna atvinnuleysis umfram fyrri áætlanir nemi yfir 1% af VLF árið 2020 og yfir 0,5% af VLF árið 2021. Þessu til viðbótar gerir sviðsmyndin ráð fyrir auknum vaxtakostnaði á tímabilinu vegna hækkandi skulda, en lækkun vaxtastigsins vegur þar á móti á fyrri hluta tímabilsins. Í samanburði við fyrri áætlanir eru áhrif aukins vaxtakostnaðurs á afkomu ríkissjóðs metin ríflega 0,5% af VLF árið 2022. Aðrar forsendur um útgjöld ríkissjóðs eru í megindráttum í samræmi við forsendur gildandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2020–2024 og inniheldur allar fyrri ákvarðanir ríkisstjórnarinnar. Ekki er gert ráð fyrir auknu aðhaldi á tímabilinu umfram fyrri ákvarðanir og áformað að staðinn verði vörður um helstu tilfærslukerfi í núverandi mynd þar sem ríkisfjármálanum verður ætlað að vega upp á móti efnahagssamdrættinum. Á hinn bóginn er ekki gert ráð fyrir að umsvif og réttindi í viðkomandi kerfum verði aukin umfram það sem þegar hefur verið ákveðið nema til komi samsvarandi lækkun útgjalda í öðrum tilfærslukerfum. Slíkt útilokar þó ekki að stjórnvöld kunni að ráðast í tímabundnar kerfisbreytingar sem hluta af efnahagslegum mótvægisráðstöfunum við kórónuveirufaraldrinum. Samanlagt er gert ráð fyrir að talsverður raunvöxtur verði í rammasettum útgjöldum árið 2021 en eftir það hægi verulega á vextinum.

2.5.2. Afkomuhorfur A-hluta sveitarfélaga.

Sviðsmyndagreiningin gefur til kynna að áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru verði einnig veruleg og viðvarandi á afkomu sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að halli á afkomu þeirra muni nema rúmlega 1% af VLF á yfirstandandi ári og 0,5–1% árin 2021 og 2022. Stefnumið núgildandi fjármálastefnu er að afkoma sveitarfélaga sé í jafnvægi. Breytingar á afkomu sveitarfélaga eru yfirleitt minna háðar hagsveiflunni en vænta má hjá ríkinu. Afkoma sveitarfélaga hefur verið neikvæð öll árin frá fjármálaáfallinu árið 2008 ef frá eru talin tvö ár

þar sem afkoman var í jafnvægi, og raunar hefur afkoma sveitarfélaga verið frekar slök mun lengur. Verði þetta þróunin munu sveitarfélög hafa verið rekin með halla í 20 ár á 25 ára tímabilinu 1998-2022³.

Það eru einkum tveir tekjustofnar sveitarfélaga, útsvar og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sem lækka verulega frá fyrri áætlunum samkvæmt greiningunni. Á útgjaldahlið aukast t.d. félagslegar tilfærslur til heimila, einkum á yfirstandandi ári, og gert er ráð fyrir að vaxtagjöld aukist nokkuð á komandi árum vegna vaxandi skulda. Til að sporna við auknu atvinnuleysi gera sveitarfélög ráð fyrir að auka fjárfestingu á yfirstandandi ári. Hluti af mótvægisáðgerðum ríkisstjórnarinnar snýr að ýmsum félagslegum úrræðum sem stuðla að betri stöðu heimila sem standa höllum fæti vegna afleiðinga faraldursins. Þá hefur verið veitt fé til ýmissa áðgerða sem stuðla beint að því að sveitarfélög nái að vega á móti hagsveiflunni, t.d. sérstakur stuðningur við sveitarfélög sem orðið hafa fyrir miklum búsigfum vegna hruns í ferðaþjónustu, stuðningur til brothættra byggða og stuðningur til að efla stafræna þjónustu. Einnig geta sveitarfélög nýtt sér endurgreiðslu á virðisaukaskatti.

2.5.3. Afkomuhorfur opinberra fyrirtækja.

Opinber fyrirtæki eru margvísleg og hefur kórónuveiran eðli málsins samkvæmt mest áhrif á þau fyrirtæki sem tengjast ferðamannaíðnaðinum eða hafa þurft að loka eða breyta starfsemi sinni vegna skilyrða sem sett voru til að verjast faraldrinum. Hér er einkum um að ræða Isavia og Hörpu en auk þess hefur Landsvirkjun breytt fjárhagsáætlunum sínum sem að miklu leyti má rekja til óvissu á álmarkaði. Áætluð heildarafkoma opinberra fyrirtækja lækkar verulega á yfirstandandi ári og er nú gert ráð fyrir að lítils háttar halli verði á afkomu fyrirtækjanna á yfirstandandi ári samanborið við 1% afgang í gildandi stefnu. Aftur á móti er gert ráð fyrir að afkoman verði jákvæð árin 2021–2022 og verði á bilinu 0,5–1,0% af VLF. Rekja má verri afkomu til þess að rekstrarafkoma fyrirtækjanna í heild lækkar en auk þess áforma nokkur fyrirtæki að auka við fjárfestingar sínar, s.s. Orkuveita Reykjavíkur og Landsvirkjun.

2.5.4. Horfur um skuldaþróun ríkissjóðs og sveitarfélaga.

Áætluð afkomuþróun ríkissjóðs og sveitarfélaga í heild árin 2020–2022 gerir ráð fyrir að afkoman verði neikvæð um a.m.k. 11–12% af VLF árið 2020 og 6–9% af VLF árin 2021–2022. Þessi afkomuþróun leiðir til verulegrar aukningar skulda og lánsfjárþarfar hins opinbera. Brúttóskuldir hins opinbera námu rúmlega 36% af VLF í lok árs 2019 en útlit er fyrir að þær verði um 51% í lok árs 2020 og haldi áfram að vaxa og verði 59% í árslok 2022. Uppsöfnuð yfir þriggja ára tímabil nemur skuldaaukningin því um 23% af VLF en það svarar til ríflega 850 ma.kr. að nafnvirði. Á mælikvarða skuldareglu laga um opinber fjármál⁴ hækka skuldirnar um rúm 23 prósentustig af VLF á þremur árum og fara úr tæpum 28% af VLF árið 2019 í yfir 51% af VLF í lok árs 2022. Þetta felur í sér að skuldastaðan er langt umfram markmið gildandi fjármálastefnu um að þær verði innan við 29% af VLF í árslok árið 2022.

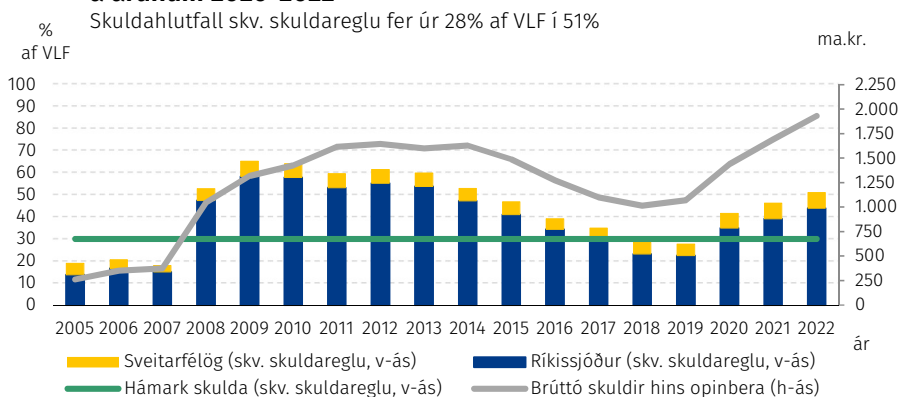
Til samanburðar leiddi bankahrunið árið 2008 af sér talsvert meiri skuldaaukningu hjá hinu opinbera. Árið 2007 námu brúttóskuldir 27% af VLF en þær meira en tvöfölduðust á einu ári og námu rúmlega 66% í árslok 2008. Uppsöfnuð frá árslokum 2007 til ársloka 2010 nam

³ Framsetning afkomu- og skuldamarkmiða fyrir sveitarstjórnarstigið í heild í fjármálastefnu og fjármálaáætlun er á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals um opinber fjármál. Sú framsetning er frábrugðin hefðbundnu ársreikningauppgjöri einstakra sveitarfélaga sem sett er fram skv. lögum um ársreikninga

⁴ Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádragnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

skuldaaukningin 58% af VLF samanborið við 23% aukningu sem útlit er fyrir á árunum 2019–2022. Árið 2011 náðu brúttóskuldir hins opinbera hámarki í 92% af VLF og höfðu þá hækkað um 65% af VLF frá árslokum 2007. Þess má geta að þessu til viðbótar tók Seðlabanki Íslands lán hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og vinnuþjóðum sem námu samtals rúmlega 19% af VLF í árslok 2011. Samtals jukust því skuldir hins opinbera að viðbættum teknum lánnum til stækkunar gjaldeyrisvaraforða Seðlabankans um 84% af VLF frá árslokum 2007 til ársloka 2011. Vegna hallareksturs hélt skuldasöfnun hins opinbera áfram árið 2012 þegar skuldir náðu hámarki að nafnvirði en tóku svo að lækka árin á eftir með viðsnúningi í rekstri og lægri sjóðstöðu.

Brúttóskuldir hins opinbera stefna í að vaxa um 850 ma.kr. á árunum 2020-2022



Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að þótt stefni í að skuldastaðan verði betri nú en eftir bankahrunið þá gat ríkissjóður með umframargreiðslum og stöðugleikaframlögum greitt skuldir hratt niður samhliða því sem hagvöxtur tók við sér. Í þeirri stöðu sem uppi er núna getur ríkissjóður einungis reitt sig á jákvæða greiðsluafkomu og hagvöxt til að lækka skuldahlutföllin þannig að ætla má að það muni taka lengri tíma að stöðva skuldasöfnunina sem hlutfall af VLF og lækka hlutfallið en var gert sl. áratug.

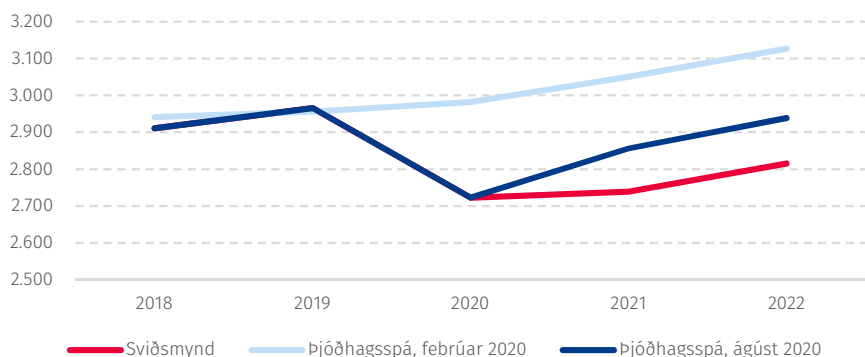
2.5.5. Áhrif dekkri sviðsmyndar á afkomu- og skuldaþróun hins opinbera.

Eins og fram hefur komið ríkir mikil óvissa um efnahagsleg áhrif faraldursins og áhrif hennar á opinberu fjármálin. Til samanburður við framangreindar afkomu- og skuldahorfur hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið útbúið sviðsmynd sem grundvallast á dekkri forsendum um efnahagsþróun. Þær forsendur eru að gert er ráð fyrir því að önnur stór bylgja kórónuveirufaraldursins komi upp snemma árs 2021 og að gripid verði aftur til harðra sóttvarnaaðgerða eins og í fyrstu bylgju faraldursins síðasta vetur bæði hérlendis og erlendis. Enn fremur að fjöldi erlendra ferðamanna verði af þessum ástæðum 80% minni en ella í hálf t. ár. Jafnframt er gert ráð fyrir að ítrekað áfall í formi annarrar stórrar bylgju faraldursins hafi meiri áhrif á væntingar og áhættusækni einkageirans en sú bylgja faraldursins sem gekk yfir í vor. Einkaneysla og fjárfesting einkageirans dragist því enn saman árið 2021 og atvinnuleysi standi í stað frá fyrra ári. Í sviðsmyndinni er hagvöxtur aðeins 0,6% á næsta ári eða rúmlega 4 prósentustigum minni en í grunnspá. Verg landsframléiðsla er um 100 mö.kr. lægri en í grunnspá bæði árið 2021 og 2022.

Raungerist sú þróun sem lýst er í dekkri sviðsmyndinni má gera ráð fyrir því að afkoma hins opinbera verði lakari um sem nemur 1,5% af VLF árin 2021 og 2022. Lakari afkoma í sviðsmyndinni skýrist einkum af lækkun tekna af skatttekjum og tryggingagjaldi en auk þess versnar afkoman vegna aukins atvinnuleysiskostnaðar og launa- og verðlagsbreytingum. Þá leiðir lægra nafnverð landsframleiðslu til þess að halli á afkomu hins opinbera sem hlutfall af VLF hækkar. Í samræmi við ofangreindar afkomuhorfur mun skuldaukning hins opinbera verða meiri og hraðari en gert er ráð fyrir í grunnsviðsmyndinni og gætu skuldir orðið hærri sem nemur 4% af VLF í lok tímabilsins eða um 55% af VLF árið 2022.

Í dekkri sviðsmynd hefst efnahagsbatinn ekki að ráði fyrr en 2022

VLF í mö. kr. á föstu verðlagi ársins 2019



3. Breytingar á gildandi fjármálastefnu.

Þingsályktunartillagan byggir á áherslum og viðbrögðum stjórnvalda sem og undirliggjandi efnahagshorfum og horfum um afkomu- og skuldaþróun opinberra fjármála. Í tillögunni sjálfri eru einungis sett fram meginmarkmið um afkomu- og skuldahorfur fyrir hið opinbera og opinber fyrirtæki en um nánari útfærslu á því hvernig þeim meginmarkmiðum er náð verður fjallað í komandi fjármálaáætlunum og fjárlögum.

Gerður er sá fyrirvari á framsetningu afkomu- og skuldamarkmiða fyrir hið opinbera annars vegar og markmiðum opinberra fyrirtækja hins vegar að fjármála- og efnahagsráðuneytið er með til skoðunar breytta flokkun á starfsemi tiltekinna B-hluta aðila í samráði við reikningsskilaráð ríkisins og Hagstofu Íslands. Þar er fyrst og fremst um að ræða flokkun Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Menntasjóðs námsmanna, flokkun Íbúðalánasjóðs (fram til ársins 2019) og Húsnæðissjóðs og ÍL-sjóðs og loks flokkun Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Leiði slík skoðun í ljós að gerðar verði breytingar á flokkun viðkomandi aðila mun það að óbreyttu hafa veruleg áhrif á eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs og hugsanlega einhver áhrif á afkomu A-hluta ríkissjóðs. Áhrifin yrðu að líkindum í þeim mæli að það hefði áhrif á þau afkomu- og skuldamarkmið sem sett eru fram í þessari stefnu og þær tölulegu fjármálaeðglur sem gilda um afkomu og skuldir hins opinbera. Slík niðurstaða kann að kalla á það að gera þurfi breytingar á lögum um opinber fjármál á þá leið að slíkir aðilar verði með einhverjum hætti undanskildir fjármálaeðglunum enda þeir ekki hluti af undirliggjandi forsendum þegar reglurnar voru lögfestar í upphafi. Gert er ráð fyrir að þessi breytta flokkun og hugsanleg áhrif hennar á opinber fjármál og framsetningu muni liggja fyrir síðar á þessu ári.

Breyting á afkomu- og skuldamarkmiðum gildandi fjármálastefnu

Hlutfall af vergrí landsframleiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	-	-	-13,7	-12,2	-10,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	-	-	-11,0	-9,0	-7,3
þar af sveitarfélög, A-hluti	-	-	-1,5	-1,0	-0,5
óvissusvigrúm	-	-	-1,2	-2,2	-2,2
Skuldir*	-	-	15,5	26,0	35,5
þar af ríkissjóður, A-hluti	-	-	14,9	24,3	33,6
þar af sveitarfélög, A-hluti	-	-	0,6	1,7	1,9
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	-	-	-15,7	-13,4	-11,0
þar af hið opinbera, A-hluti	-	-	-13,7	-12,2	-10,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	-	-	-2,0	-1,2	-1,0
Skuldir*	-	-	18,5	29,0	39,0
þar af hið opinbera, A-hluti	-	-	15,5	26,0	35,5
þar af fyrirtæki hins opinbera	-	-	3,0	3,0	3,5

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

3.1. Endurskoðuð markmið um afkomu hins opinbera.

Í endurskoðaðri fjármálastefnu frá júní 2019 og á grundvelli þáverandi efnahagshorfa var sett fram markmið um að rekstur A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga yrði í jafnvægi á árunum 2019–2022. Auk þess var í stefnunni ákvarðað svigrúm gagnvart þeim markmiðum sem sett yrðu í árlegum fjármálaáætlunum ef þróun efnahagsmála yrði lakari en forsendur stefnunnar gerðu ráð fyrir. Í endurskoðaðri stefnu nú eru lagðar til breytingar á afkomumarkmiðum fyrir árin 2020–2022. Þannig er gert ráð fyrir að halli á afkomu ríkissjóðs verði ekki meiri en 11% af VLF árið 2020. Eftir það er gert ráð fyrir að afkoman fari batnandi og að hallinn verði ekki meiri en 9% af VLF árið 2021 og 7% af VLF árið 2022. Þá eru sett markmið um að halli A-hluta sveitarfélaga verði ekki meiri en 1,5% af VLF árið 2020, 1% af VLF árið 2021 og 0,5% af VLF árið 2022. Í ljósi þeirrar óvissu sem nú er uppi um efnahagsframvindu sem rakin hefur verið í köflunum hér að framan er gert ráð fyrir í varfærnissskyni óvissusvigrúmi á tímabilinu sem nemur 2% af VLF árið 2020 og 3% af VLF árin 2021–2022. Umfang óvissusvigrúmsins miðast við þá aðlögun á afkomuþróun hins opinbera sem nauðsynleg væri til þess að viðhalda stefnumörkun um stuðning við hagkerfið þrátt fyrir lakari efnahagsframvindu byggt á niðurstöðu dekkri sviðsmyndar fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem lýst hefur verið í greinargerðinni.

3.2. Endurskoðuð markmið um skuldaþróun hins opinbera.

Í þessari þingsályktunartillögu er lagt til að skuldamarkmiðum fjármálastefnu verði breytt á þann veg að þau myndi svigrúm fyrir þá fyrirséðu skuldaaukningu sem leiðir af afkomuþróun í takt við endurskoðuð afkomumarkmið að viðbættri mögulegri nýtingu á óvissusvigrúmi. Þannig endurspeglar endurskoðuð markmið um skuldaþróun hámark skulda hins opinbera við lakari efnahagshorfur en forsendur stefnunnar miða að því marki að nýta þurfi allt óvissusvigrúm stefnunnar við aðlögun á afkomu hins opinbera. Í endurskoðaðri stefnu nú eru lagðar til breytingar á skuldamarkmiðum fyrir árin 2020–2022. Þannig er gert ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs verði ekki hærrí en 38% af VLF árið 2020. Eftir það er gert ráð fyrir að hægi á skuldaaukningunni og að skuldir verði ekki hærrí en 47% af VLF árið 2021 og 56% af VLF árið 2022. Þá eru sett markmið um að skuldir A-hluta sveitarfélaga verði ekki meiri en 7% af VLF árið 2020 og 8% af VLF árin 2021–2022.

3.3. Endurskoðuð markmið um afkomu- og skuldaþróun opinberra aðila í heild.

Að viðbættum opinberum fyrirtækjum er í endurskoðaðri stefnu lagt til að halli á afkomu opinberra aðila í heild verði ekki meiri en 15,5% af VLF árið 2020, 13% af VLF árið 2021 og 10% af VLF árið 2022. Um er að ræða umtalsverða breytingu frá fyrri stefnu sem endurspeglar þau víðtæku efnahagslegu áhrif sem leiða af heimsfaraldri kórónuveiru. Í samræmi við breyttar afkomuhorfur gerir stefnan ráð fyrir að skuldir opinberra aðila í heild verði ekki umfram 70% af VLF árið 2020, 79% af VLF árið 2021 og 87,5% af VLF árið 2022.

3.4. Aðlögun fjármálastefnu í ljósi fjármálareglna.

Breytingar á afkomu- og skuldamarkmiðum í fjármálastefnunni eins og þær eru lagðar til í þessari þingsályktunartillögu fela í sér að markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar munu ekki uppfylla töluleg skilyrði 7. gr. laga um opinber fjármál fyrir árin 2020–2022. Í fyrsta lagi mun halli hins opinbera verða umfram það 2,5% viðmið sem gert er ráð fyrir í lögnum. Í öðru lagi er fyrirséð að ekki mun nást að uppfylla markmið um jákvæðan heildarjöfnuð hins opinbera á gildistíma stefnunnar. Loks, í þriðja lagi, munu skuldir hins opinbera fara talsvert yfir 30% viðmið laganna á árunum 2020–2022 og útlit fyrir að skuldahlutfallið fari hækkandi að sinni. Líkt og áður hefur komið fram er óráðlegt við núverandi aðstæður að hið opinbera magni upp óumflýjanleg samdráttaráhrif með umfangsmiklum mótvægisráðstöfunum til að uppfylla markmið um afkomu og skuldastöðu í gildandi fjármálastefnu. Slíkar ráðstafanir væru óskynsamlegar og gengju gegn grunnildum laga um opinber fjármál um stöðugleika og sjálfbærni. Í ljósi þessa er í þingsályktunartillögunni lagt til að þessum skilyrðum verði vikið tímabundið til hliðar fyrir árin 2020–2022.

Við þær fordæmalausu aðstæður sem nú eru uppi getur myndast togstreita á milli annars vegar tölusettra mælikvarða laga um opinber fjármál og hins vegar þeirra grunnilda sem kveðið er á um að skuli fylgja við stjórn opinberra fjármála. Reynsla um allan heim sýnir að engar tölulegar fjármálareglur geta staðist slíka áraun sem leitt hefur af veirufaraldrinum. Líkt og hér hefur verið rakið er tölusettu mælikvörðunum vikið tímabundið til hliðar líkt og heimilt er samkvæmt lögum. Það felur á hinn bóginn í sér að á gildistíma endurskoðaðrar stefnu verður þeim mun meiri áhersla lögð á grunnildi laganna og þá leiðsögn sem þau veita.

- i. **Stöðugleiki.** Meginmarkmið endurskoðaðrar stefnu er að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Það felur í sér að opinberum fjármálum er beitt á gildistíma stefnunnar til að veða upp á móti samdrætti í hagkerfinu með því að viðhalda sama stigi opinberrar þjónustu og sömu uppbyggingu skattkerfisins, auk þess sem gripið verði til mótvægisráðstafana til að veða upp á móti efnahagssamdrættinum. Með þeirri ákvörðun um stöðugleika og jafnvægi í hagstjórnarlegu tilliti skapast jafnframt forsendur fyrir vandaðri áætlanagerð og ákvörðunum almennings, atvinnulífs og hins opinbera og þar með fyrir því að treysta almenna velferð og hagsæld.
- ii. **Varfærni** skal ríkja til lengri tíma í fjármálum hins opinbera. Vanda þarf til undirbúnings ákvarðana sem þurfa að vera vel ígrundaðar og studdar af heildstæðri áhættugreiningu og mati á áhrifum til skemmri og lengri tíma. Umtalsverð óvissa ríkir um efnahagshorfur næstu árin vegna kórónuveirunnar en við endurskoðun stefnunnar og markmiðasetninguna í henni er byggt á fyrirbyggjandi þjóðhagsspá Hagstofunnar, auk þess sem umfang óvissusvigrúms stefnunnar markast af dekkri sviðsmynd um þróun efnahagsmála.
- iii. **Sjálfbærni.** Það er enn fremur ásetningur stjórnvalda að þegar atvinnulífið hefur tekið aftur við sér verði stuðningur hins opinbera við atvinnulífið minnkaður og styrkur opinberu fjármálanna byggður upp á ný til að geta brugðist við efnahagsáföllum en einnig til að geta mætt langtímaskuldbindingum, s.s. öldrun þjóðarinnar og lífeyrisskuldbindingum. Gildistími þessarar stefnu er einungis til og með árinu 2022. Til að ná framangreindum markmiðum er ljóst að auka þarf aðhaldsstig opinberra fjármála á síðari hluta gildistíma næstu fjármálaáætlunar með því að hægja á vexti útgjalda og aðlaga þau að umfangi tekjuhliðar hins opinbera. Þannig verði greiðsluafkoma og heildarjöfnuður með þeim hætti að lækka megi skuldir hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu. Það er hins vegar mikilvægt í þessu samhengi að aðlögun opinberra fjármála frá tímabundnum stuðningi við hagkerfið og að þeirri stöðu sem samrýmist langtímamarkmiðum um sjálfbærni raski ekki viðkvæmri endurreisn efnahagslífsins í kjölfar þess áfalls sem leiðir af heimsfaraldri kórónuveiru.
- iv. **Festa** sem felur m.a. í sér að framfylgd fjármálastefnu þarf að stuðla að trúverðugleika og að ákvarðanir um frávik frá markaðri stefnu þurfa að vera málefnalegar og vel ígrundaðar.
- v. **Gagnsæi.** Framlagning stefnumótunar og fyrirætlana stjórnvalda til meðallangs og lengri tíma er sjaldan jafn mikilvæg og á tímum þeirrar óvissu sem nú er uppi. Framlagning fjármálastefnu nú og fjármálaáætlunar síðar í haust felur í sér gagnsæi sem gerir öðrum aðilum í hagkerfinu betur kleift að gera áætlanir til lengri tíma litið, en það mun á sinn hátt einnig stuðla að því að treysta undirstöður þess.

4. Viðbrögð og áherslur stjórnvalda við endurskoðun stefnunnar.

Mikil áskorun er fyrir stjórnvöld um allan heim að setja fram stefnu í opinberum fjármálum vegna þeirrar grundvallaróvissu sem ríkir um efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins og viðbrögð við honum. Til skemmri tíma hafa viðbrögð stjórnvalda hér á landi líkt og annars staðar einkum falist í bráðasóttvarnaaðgerðum og efnahagslegum mótvægisráðstöfunum til að verja heilbrigði samfélagsins og atvinnu og efnahag heimila og fyrirtækja. Að auki hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á að skapa skilyrði fyrir nýtt hagvaxtarskeið með fjölbreyttum fjárfestingum og stuðningi við nýsköpun og rannsóknir. Víða um heim hafa stjórnvöld orðið að vika frá gildandi fjármálaeignum og lagaumbúnaði um stjórn opinberra fjármála vegna efnahagslegra afleiðinga sem veirufaraldurinn hefur haft í för með sér.

Nú þegar mesta bráðavandanum sleppir, líkt og vonir standa til, er afar mikilvægt að stjórnvöld setji sér trúverðuga og gagnsæja stefnu í opinberum fjármálum til meðallangs og lengri tíma þrátt fyrir óvissu í efnahagsmálum. Þótt tölusettum mælikvörðum laga um opinber fjármál verði vikið tímabundið til hliðar á gildistíma þessarar fjármálastefnu munu stjórnvöld eigi að síður áfram fylgja grunngildum laganna, enda fela þau í sér skýra leiðsögn um grundvallarforsendur og leitni ákvarðanatöku um opinber fjármál. Þegar til lengri tíma er litið er mikilvægt að koma stefnumörkun opinberra fjármála aftur í þann farveg að þau uppfylli þær tölulegu fjármálaeignir sem kveðið er á um í lögum, enda er þeim ætlað að stuðla að velsæld í samfélaginu öllu, á grunni gilda um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

Ríkisstjórnin hefur sett sér markmið um að út úr efnahagsástandinu komi samkeppnishæft þjóðfélag þar sem velsæld byggist á öflugum mannauði og kröftugu efnahagslífi og hefur í því samhengi skilgreint þrjár megináherslur:

1. **Viðspyrna með opinberum fjármálum.** Fjármálum hins opinbera markvisst beitt til að tryggja stöðugleika og skapa efnahagslega viðspyrnu. Áhersla lögð á að vernda þann árangur sem náðst hefur í velferðar- og heilbrigðismálum.
2. **Verðmæt störf, fjárfestingar og aukin hagsæld.** Kröftug viðspyrna efnahagslífsins drifin áfram af verðmætum störfum og fjárfestingum. Áhersla á menntun, rannsóknir, nýsköpun, innviði og umhverfis- og loftslagsmál. Markvissar umbætur á umgjörð efnahags- og atvinnuástanda til að auka hagsæld til lengri tíma.
3. **Skilvirkari þjónusta og sjálfbær opinber fjármál.** Nútímavæðing hins opinbera í samræmi við breyttar þarfir og aðstæður. Þjónusta verði stafræn og skipulag sveitastjórnarstigsins styrkt. Viðnámsþróttur gagnvart ófyrirséðum áföllum verði tryggður með lækun skulda og sjálfbærni opinberra fjármála þannig að ekki halli á komandi kynslóðir.

Markmið ríkisfjármálastefnunnar á næstu árum er að veita hagkerfinu stuðning til þess að það geti náð vopnum sínum að nýju, styðja við þau heimili og fyrirtæki sem verða fyrir alvarlegum búsigfum vegna áhrifa heimsfaraldursins og koma í veg fyrir að mikið atvinnuleysi festist í sessi. Þannig leggst stefnan í opinberum fjármálum á sömu sveif og peningastefnan og stuðlar að stöðugleika. Þessum stuðningi verður viðhaldið þar til atvinnustigið hefur hækkað markvert. Aðgerðum ríkissjóðs er ætlað styðja við vaxtargetu hagkerfisins, m.a. með stóraukinni fjárfestingu. Leitast verður við að vernda þann árangur sem náðst hefur í velferðar-

og heilbrigðismálum. Eftir sem áður þarf að tryggja að hagkerfið geti staðið undir framúrskarandi þjónustu.

Mikilvægt er að stuðningur ríkissjóðs við hagkerfið umfram sjálfvirka sveiflujöfnun sé til þess fallinn að auka hagvöxt með því að styðja við framleiðslugetu þjóðarbúsins, s.s. með arðbærum fjárfestingum í menntun, rannsóknnum og nýsköpun og grænum lausnum sem skapa verðmæt störf og styðja við fjölbreytta efnahagsstarfsemi. Horft verður til fyrirbyggjandi vinnu við forgangsstöðun verkefna, til að mynda niðurstaðna nefndar um fjórðu iðnbyltinguna, átakshóps um úrbætur á innviðum og aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum. Til samræmis við þetta munu stjórnvöld ráðast í sérstakt fjárfestingaráttak á árunum 2021–2023 sem fylgir í kjölfar fjárfestingaráttaks ársins 2020, auk þess sem ekki verða gerðar auknar aðhaldskröfur til málefnasviða ráðuneyta á gildistíma stefnunnar umfram það sem þegar hefur verið gert í forsendum gildandi fjármálaáætlunar. Með því að beina viðbótarstuðningi að framboðshlið hagkerfisins, fremur en eftirspurnarhlið þess, er dregið úr mögulegum verðbólguáhrifum ríkisfjármálastefnunnar og ríkissjóði því gert kleift að bíða með aðhaldsaðgerðir þangað til skýr merki eru um að atvinnuleysi sé í rénun. Við aðstæður djúps efnahagsáfalls líkt og nú myndi samdráttur í útgjöldum dýpka áfallið og vinna gegn markmiðum niðurskurðarins um bætta sjálfbærni opinberra fjármála.

Lögð verður áhersla á að gera opinbera þjónustu skilvirkari, m.a. með nýtingu fjölþættra tæknilausna og auknu framboði á stafrænni þjónustu. Þegar hagvöxtur hefur tekið við sér að nýju og skýr merki eru um varanlegan bata á vinnumarkaði þarf að endurbyggja fjárhagslegan styrk hins opinbera með því að stöðva skuldaféfnun sem hlutfall af landsframleiðslu og lækka skuldir í kjölfarið, enda sýna tvær djúpar efnahagskreppur það sem af er þessari öld berlega fram á mikilvægi þess að smátt opið samfélag geti brugðist við af krafti þegar gefur á þjóðarskútuna. Er það í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál hvað varðar sjálfbærni, varfærni og stöðugleika.

Markmiðin sem boðuð eru með breyttri fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar eru skýr: Að fara þá leið að aðstoða heimili og fyrirtæki á meðan þau eru í vanda stödd af völdum veirufaraldursins og að gera þeim síðan kleift að vinna sig út úr vandanum með því að skapa skilyrði fyrir nýtt vaxtar- og framfaraskeið. Að öðrum kosti biði landsmanna að öllum líkindum harkaleg aðlögun, í hagkerfi í efnahagslegum hægagangi, sem fengi ekki risið undir þeim góðu lífskjörum og opinberu þjónustu sem tekist hefur að byggja upp á undanförunum árum.

Viðauki.

Uppfærð þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í ágúst 2020 og frávik frá máispá 2019 sem lá til grundvallar endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 í júní 2019.

%	2019	Frávik	2020	Frávik	2021	Frávik	2022	Frávik
Einkaneysla	1,6	-0,8	-5,6	-8,4	4,8	1,8	3,2	0,4
Samneysla	4,1	2,2	3,0	1,7	1,6	0,1	1,8	-0,1
Fjármunamyndun	-6,3	-0,6	-8,3	-14,5	6,2	3,0	3,4	0,9
Þjóðarútgjöld	-0,1	-0,6	-4,1	-7,2	4,2	1,5	2,9	0,4
Útflutningur alls	-5,0	-2,5	-30,2	-32,7	18,9	16,1	8,0	5,4
Innflutningur alls	-9,9	-8,7	-23,0	-26,6	17,3	14,6	8,1	5,6
Verg landsframléðsla	1,9	2,1	-8,2	-10,8	4,9	2,2	2,9	0,3
Verg landsframléðsla (nafnvirði í ma.kr.)	2.965,6	75,6	2.838,7	-231,0	3.085,9	-155,1	3.264,9	-147,4
Vöru- og þjónustujöfnuður % VLF	4,7	2,8	0,4	-1,0	1,2	-0,3	1,2	-0,3
Viðskiptajöfnuður % VLF	5,8	4,6	0,9	0,3	1,5	0,7	1,6	0,7
Vísitala neysluverðs	3,0	-0,4	2,5	-0,7	2,5	-0,1	2,6	0,0
Gengisvísitala	8,6	0,8	9,3	9,1	-1,1	-1,1	0,0	0,0
Raugengi	-6,7	-0,9	-6,9	-8,0	2,4	1,8	0,6	0,0
Atvinnuleysi	3,6	-0,1	8,1	4,3	6,7	2,9	6,2	2,3
Launavísitala	4,9	-0,7	5,9	0,4	5,6	-0,2	5,3	0,0