



Alþingi  
Nefndasvið Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 19.2.2017  
Tilvísun: 201702-0001

### **Efni: Umsögn um tillögu þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022, 66. mál.**

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022, 66. mál.

Alþýðusambandið fagnar þeim breyttu og bættu vinnubrögðum við stefnumótun í opinberum fjármálum sem felast í nýlegum lögum um opinber fjármál. Að setja slíkan ramma er mikilvægur liður í að skapa aga og yfirsýn um rekstur hins opinbera og móta stefnu á langtímagrundvelli. Til þess að fjármálastefnan þjóni tilgangi sínum og veiti nauðsynlegar upplýsingar og aðhald er mikilvægt að framsetning hennar sé skýr og skilmerkileg. Í því samhengi er tekið undir með athugasemdum Fjármálaráðs varðandi mikilvægi þess að stefnumörkun fyrir bæði tekjur og útgjöld liggja fyrir með skýrari hætti sem og nánari greining á því hvort stefnan uppfylli þau grunngildi um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi sem byggja skal á.

Alþýðusambandið lýsir hins vegar vonbrigðum með þá stefnu sem sett er fram í fjármálum hins opinbera til næstu ára og telur hana hvorki grundvöll að efnahagslegum stöðugleika né undirbyggja þær velferðarumbætur sem nauðsynlegar eru til að stuðla að félagslegum stöðugleika og jöfnuði. Hvort tveggja eru þetta grundvallarstoðir sem hafa afgerandi áhrif á samskipti og samningagerð á vinnumarkað. Í stjórnarsáttmála lýsa ríkisstjórnarflokkarnir yfir vilja sínum til að styðja við aðila vinnumarkaðarins í frekari umbótum á íslenska vinnumarkaðslíkaninu. Þótt óljóst sé hver afdrif þeirrar samræðu verða er ljóst að viljinn til áframhaldandi samtals ræðst að miklu leyti af þeirri leið sem stjórnvöld velja við hagstjórnina.

### **Veikleikar á tekjuhlíð takamarka möguleika til brýnna velferðarumbóta**

Fyrirliggjandi fjármálastefna byggir að mati ASÍ í meginatriðum á að auka afgang af rekstri ríkissjóðs með því að nota eignir og afgang af rekstri til hraðari niðurgreiðslu skulda en áður var áformað. Með því lækki vaxtagjöld ríkisins og afkoman batni. Að baki þeirri áætlun er hins vegar óljós stefna um sölu ríkiseigna og talsverð óvissa um söluverðmæti þeirra eigna sem



um ræðir. Tekjustofnar ríkisins hafa á undanförunum árum verið veiktir sem dregur úr aðhaldi ríkisfjármálanna og minnkar verulega svigrúm til nauðsynlegra velferðarumbóta. Engin áform eru þannig uppi um að nýta bættu stöðu sem lægri vaxtagjöld ríkissjóðs skapa til að aukinnar almennrar velferðar. Á yfirstandandi ári leiða sértækar kerfisbreytingar til lækkunar tekna um 8 milljarða króna sem bætist við þær þensluhvetjandi aðgerðir sem ráðist hefur verið í á tekjuhlið ríkisfjármálanna á undanförunum árum og má þar m.a. nefna skuldalækkunaraðgerðir og skattkerfisbreytingar á borð við afnám auðlegðarskatts, lækkun veiðigjalda og lækkanir á tollum og neyslusköttum. Afleiðingarnar verða þær að tekjustofnar ríkisins nægja ekki til að fjármagna nauðsynleg útgjöld til velferðar og innviða þrátt fyrir uppsveiflu. Aðhaldið í stefnunni byggir á því að nota velferðarkerfið sem helsta hagstjórnartækið með aðhaldi í gegnum ófjármagnaðar brýnar velferðarúrbætur og innviðaframskiptir ásamt veikingu á barna- og vaxtabótakerfunum. Fyrirséð er að þegar dregur úr umsvifum mun blasa við niðurskurður í opinberum rekstri og/eða skattahækkanir, þvert á hagsveifluna.

### **Rekstur í jánnum þegar leiðrétt er fyrir hagsveiflu – minna aðhald í uppsveiflu**

Einn helsti veikleiki fyrirbyggjandi fjármálastefnu er að ekki er lagt mat á tekjur og útgjöld hins opinbera að teknu tilliti til hagsveiflunnar. Þjóðhagspá Hagstofu Íslands, sem fjármálastefnan byggir á, er samdóma álit annarra greiningaraðila um að spenna fari vaxandi í hagkerfinu og umsvif verði veruleg á næstu árum, þótt heldur hægi á þegar líða tekur á tímabilið. Við slíkar aðstæður er brýnt að hagstjórnin ýti ekki undir ofpenslu og óstöðugleika og vinni ekki gegn peningamálastefnunni. Að öðrum kosti verða afleiðingarnar og viðbrögð Seðlabankans fyrirsjáanleg. Verðbólguþrýstingur eykst, vextir hækka og þrýstingur á gengi krónunnar eykst. Um þetta er m.a. fjallað í greinargerð með stefnunni. Líkt og Seðlabankinn hefur bent á í riti sínu Peningamálum dregur úr aðhaldsstigi ríkisfjármála á þessu ári og þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir afgangi af ríkissjóði næstu árin felur fjármálastefnan í sér slökun á aðhaldsstigi að teknu tilliti til hagsveiflunnar.<sup>1</sup>

Í fjármálaáætlun fyrri ríkisstjórnar sem lögð var fram í maí sl. var aðalþungi áætlunarinnar sagður snúa að því að láta sjálfvirka sveiflujafnara vinna sitt verk og halda gjaldahliðinni stöðugri á meðan aukin efnahagsumsvif auki tekjur ríkissjóðs og skapi meiri rekstrarafgang. Fjármálaráð bendir í álitu sínu á að stefnan varðandi þetta sýnist óbreytt og vekur athygli á því að í reynd hafi hin sjálfvirka sveiflujöfnun verið veikt undanfarin ár með aðgerðum á tekjuhlið fjárlaga. Auk þess veiki markmið fjármálastefnunnar um að útgjöld og tekjur þróist sem fast hlutfall af landsframleiðslu þessa sveiflujöfnun.

Í þingsályktunartillögunni er, líkt og bent er á í álitgerð fjármálaráðs, ekki að finna neina sundurliðun á afkomu hins opinbera í frum- og fjármagnsjöfnuð né heldur upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir eða leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar á afkomu hins opinbera. Þetta geri það að verkum að raunverulegt aðhaldsstig opinberra fjármála er

---

<sup>1</sup> Peningamál 1/2017



óljóst. Því sé erfitt að álykta hvort afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni. Í greinargerð fjármálastefnunnar segir auk þess að ef leiðrétt væri fyrir hagsveiflunni, væri afkoma ríkissjóðs í járnnum, sem líkt og fjármálaráð bendir á, gefur til kynna að aðhald stefnunnar sé hlutlaust.

Með hliðsjón af ofangreindu er það mat ASÍ að fjármálastefnan stuðli ekki að þeim markmiðum sem sett eru fram í greinargerð með stefnunni um að hagstjórnin tryggi stöðugleika og vinni með peningamálastefnunni. Fyrir liggur að ef tryggja á nægilegt aðhald og styðja á við peningamálastefnuna samhliða þeim velferðarumbótum sem verkalýðshreyfingin telur óumflýjanlegar til treysta hinn félagslega stöðugleika er nauðsynlegt að styrkja tekjustofna ríkisins

Alþýðusambandið telur að svo treysta megi efnahagslegan stöðugleika og félagslega velferð þurfi stjórnvöld að beita sér með tvíþættum hætti. Annars vegar þannig að ríkisfjármálin spenni á móti uppsveiflu í atvinnulífinu á tekjuhliðinni og hins vegar verði ráðist í brýnar úrbætur m.a. á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála, húsnæðismála, almannatrygginga og í stuðningi við barnafjölskyldur með markvissum fjármögnum aðgerðum. Slík tvíþætt aðgerð gæti skipt sköpum í viðleitni aðila vinnumarkaðarins við að skapa sátt um nýja nálgun við gerð kjarasamninga en óvissa og vanfjármögnun í velferðarmálum hamla þeirri vinnu.

### **Óvarfærin áætlun um niðurgreiðslu skulda**

Fjármálastefnan gerir ráð fyrir því að skuldir A-hluta hins opinbera lækki um 11% af landsframleiðslu á næstu fimm árum og er megin þungi þess á A-hluta ríkissjóðs. Ef litið er til tímabilsins frá 2017-2022 gerir áætlunin ráð fyrir að skuldir A-hluta ríkissjóðs lækki um 10% af landsframleiðslu.

Alþýðusambandið tekur undir mikilvægi þess að hafa skýra stefnu um niðurgreiðslu á skuldum hins opinbera sem dregur úr vaxtakostnaði og tryggir sjálfbærni. Eðlilegt er að nýta einskíptistekjur ríkissjóðs í þessum tilgangi en varhugavert kann að vera að byggja áætlanir um svo hraða niðurgreiðslu skulda eins og hér er gert á eignasölu og afgangi af rekstri í uppsveiflu. Slík áætlun er háð mikilli óvissu um söluverðmæti eigna og kann auðveldlega að reynast ósjálfbær. Því er tekið undir ábendingar fjármálaráðs um að áætlun um niðurgreiðslu skulda þurfi að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd og skaði ekki sjálfbærni samfélagsins eða setji það úr jafnvægi. Nauðsynlegt er að fyrir liggja áætlun um það hvernig niðurgreiðsla skulda skuli fjármögnuð, hversu stór hluti byggi á einskíptistekjum og hvaða áætlanir og stefna um sölu ríkiseigna liggja þar að baki. ASÍ telur mikilvægt að sátt ríki um áætlun um sölu ríkiseigna og að tryggt verði að hæsta mögulega verð fái fyrir þær.

Auk þess er brýnt að heildstætt mat og áætlanir um þróun á skuldum hins opinbera nái einnig til langtímaskuldbindinga ekki síst í ljósi ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga í B-deild LSR, LH og sjóðum sveitarfélaga sem nema nú um 650 milljörðum króna eða um 27% af landsframleiðslu og að óbreyttu mun B-deild LSR tæmast á næstu 12-15 árum og munu þá



greiðslur ríkissjóðs vegna bakábyrgðar verða að meðaltali um 14 milljarðar á ári næstu árin þar á eftir.

### **Vinna gegn spennu á húsnæðismarkaði með fjölgun almennra íbúða**

Eins og fjallað er um í greinargerð með stefnunni eru blikur á lofti í hagkerfinu vegna aukinnar spennu á húsnæðismarkaði jafnvel þó svo útlit sé fyrir hagfelldar efnahagshorfur. Hækkandi fasteignaverð er til komið vegna ónógs framboðs af húsnæði vegna of lítilla umsvifa undanfarin ár, takmarkaðra fjárfestingarkosta sem beint hafa fjárfestum í auknum mæli í íbúðarhúsnæði, gríðarleggar fjölgunar ferðamanna, innflutnings vinnuafis auk skuldaleiðréttingarinnar. Því er nauðsynlegt að auka framboð af húsnæði verulega. Stjórnvöld ættu að nýta almenna íbúðakerfið til að mæta húsnæðisvanda ungs fólks og lágtekjufólks, sem fyrir liggur að verður verst úti við aðstæður sem þessar. Stofnframlög til almennra íbúða auka framboð af niðurgreiddu húsnæði og vinna gegn hækkun húsnæðisverðs ólíkt þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa gripið til í húsnæðismálum á undanförunum árum sem miðað hafa að því að ýta undir eftirspurn og verðhækkanir. Umtalsverð fjölgun almennra íbúða er skynsamleg efnahagsstjórn og brýnt velferðarmál. ASÍ telur þörfina að lágmarki 1.000 íbúðir á ári næstu fimm árin.

### **Nýta hagstjórnartæki til jákvæðra áhrifa á aldursamsetninguna til framtíðar**

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

Virðingarfyllst,

Henný Hinz  
hagfræðingur ASÍ

146. löggjafarþing 2016–2017.  
66. mál.

## Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Hinn 13. mars sl. óskaði fjárlaganefnd eftir því að efnahags- og viðskiptanefnd veitti umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022.

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur kynnt sér málið. Nefndin tekur ekki afstöðu til þess að sinni en hyggst í umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fjalla sérstaklega um þjóðhagsforsendur fjármálastefnunnar.

Smári McCarthy var fjarverandi við afgreiðslu álitsins. Logi Einarsson sat fundinn sem áheyrnarfulltrúi og styður álitid.

Alþingi, 15. mars 2017.  
Óli Björn Kárason, form.  
Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir.  
Brynjar Níelsson.  
Jón Steindór Valdimarsson.  
Katrín Jakobsdóttir.  
Lilja Alfredsdóttir.  
Rósa Björk Brynjólfssdóttir.  
Vilhjálmur Bjarnason.

## Tekjur ríkissjóðs af ökutækjum, eldsneyti o.fl.

Í eftirfarandi töflu má sjá þróun á tekjum ríkissjóðs af helstu gjöldum er falla á bilaeigendur ásamt áætlun fjárukalaga fyrir árið 2016 og áætlun fjárlaga fyrir árið 2017. Tekjumar eru á breytilegu verðlagi og í milljónum króna.

Tafla 1. Tekjur ríkissjóðs af ökutækjum, eldsneyti o.fl. (m.kr.)

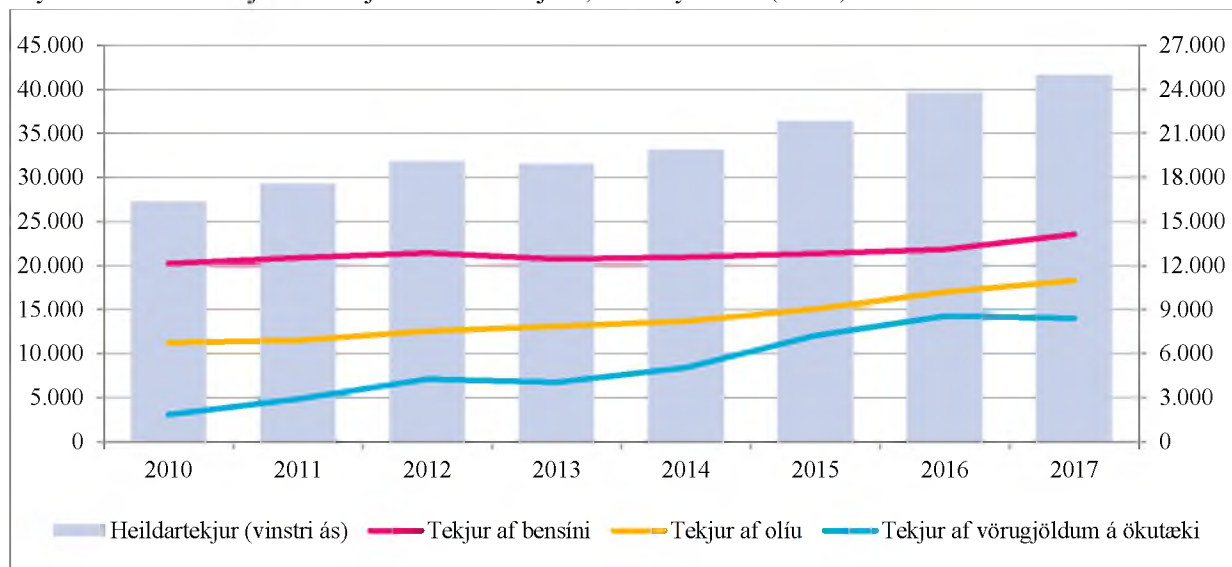
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vörugjöld af ökutækjum	1.817	2.891	4.244	4.032	5.031	7.224	8.550	8.400
Vörugjald af bensíni, almennt	4.392	4.670	4.480	4.343	4.435	4.638	4.650	5.000
Vörugjald af bensíni, sérstakt	7.272	7.131	7.477	7.195	7.214	7.224	7.500	8.050
Kolefnisgjald á bensín	456	715	898	888	906	946	931	1.055
Kolefnisgjald á díselolíu <sup>1</sup>	316	444	631	683	678	706	840	878
Olíugjald	6.417	6.441	6.893	7.176	7.516	8.313	9.350	10.100
Bifreiðagjald	5.942	6.227	6.456	6.385	6.532	6.551	6.795	7.150
Kílómetragjald	618	707	717	770	764	817	900	990
<b>Samtals</b>	<b>27.230</b>	<b>29.226</b>	<b>31.796</b>	<b>31.472</b>	<b>33.076</b>	<b>36.419</b>	<b>39.516</b>	<b>41.623</b>

<sup>1</sup>Sýndur er sá hluti kolefnisgjalds sem lagður er á díselolíu vegna ökutækja. Nákvæmar tölulegar upplýsingar um kolefnisgjald á díselolíu vegna ökutækja liggja ekki fyrir en til þess að áætla fyrir um hlut ökutækja er stuðst við sölumagn á olíu vegna ökutækja.

Heimild: Ríkisreikningur (2010-2015), Fjárukalög (2016) og Fjárlög (2017).

Meðfylgjandi mynd sýnir myndræna framsetningu á heildartekjum ríkissjóðs af helstu gjöldum er falla á bilaeigendur (á vinstri ás) ásamt tekjum af eldsneytisgjöldum og vörugjöldum á ökutæki (á hægri ás). Undir tekjur af bensíni falla bæði almennt og sérstakt vörugjald á bensín ásamt kolefnisgjaldi á bensín. Undir tekjur af olíu falla olíugjald og kolefnisgjald á díselolíu vegna ökutækja.

Mynd 1. Þróun á tekjum ríkissjóðs af ökutækjum, eldsneyti o.fl. (m.kr.)



Heimild: Ríkisreikningur (2010-2015), Fjárukalög (2016) og Fjárlög (2017).

Álitsgerð fjármálaráðs um  
tillögu til þingsályktunar um  
fjármálastefnu fyrir  
árin 2017-2022

9. febrúar 2017

Fjármálaráð

Arna Olafsson

Axel Hall

Ásgeir Brynjar Torfason

Gunnar Haraldsson

Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir

Þóra Helgadóttir Frost

## Aðfaraorð

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2105 um opinber fjármál og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu ríkisstjórnar Íslands sem lögð var fram 26. janúar 2017.<sup>1</sup> Þar sem hér er um að ræða fyrstu álitsgerð fjármálaráðs er í inngangi meðal annars gerð grein fyrir hlutverki og verkefnum fjármálaráðs og samhengi helstu þátta í nýju lagaumhverfi.

Álitsgerðin er byggð upp af eftirfarandi hlutum:

I.	hluti	Bakgrunnur	
		a. Inngangur	1
		b. Stefnumörkun í nýrri lagaumgjörð	4
II.	hluti	Álitsgerð um einstaka þætti	
		a. Um framsetningu fjármálastefnu	6
		b. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni	9
		c. Afkomumarkmið – umfang, tekjur og gjöld	14
		d. Sveitarfélög	17
		e. Skulda- og eignastaða	20
III.	hluti	Niðurlag	25

Fylgiskjöl eru í viðaukum.

---

<sup>1</sup> Sjá þingskjal númer 123, 66. mál á löggjafarþingi 146, 2016-2017.



## Inngangur

Lög nr. 123/2015 um opinber fjármál (hér eftir lögin) fela í sér nýmæli þar sem þau veita heildstæða umgjörð um opinber fjármál og undir hana falla bæði ríki og sveitarfélög ásamt fyrirtækjum sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu þeirra. Lögin kalla á samhæfingu við stefnumörkun opinberra aðila í því skyni að bæta opinbera hagstjórn og tryggja bæði heildarsýn og langtímahugsun. Þannig ætti stefnumörkun á þessu sviði að verða ítarlegri, vandaðari, formfastari og horfa til lengri tíma en tíðkast hefur. Slíkt fyrirkomulag, þar með talið skipun fjármálaráðs, er í samræmi við verklag í þeim ríkjum sem hafa náð hvað bestum árangri við stjórn opinberra fjármála.

*Ný lög kalla á  
stefnumörkun,  
áætlanagerð og  
eftirfylgni*

Framkvæmd nýju laganna kallar á stefnumörkun, áætlanagerð og eftirfylgni í opinberum fjármálum sem hefur í för með sér aukinn kostnað innan stjórnsýslunnar. Lögin kalla eftir nýjum og breyttum starfsháttum hjá löggjafar- og framkvæmdavaldi sem og sveitarfélögum. Lögin krefjast nýrra innviða og fela í sér fjölda nýrra verkefna fyrir stjórnsýsluna.

Þó lögin hafi tekið gildi er innleiðing þeirra að ýmsu leyti enn ólokið. Búast má við að slíkt innleiðingarferli taki einhvern tíma, en mikilvægt er að því ljúki eins fljótt og auðið er. Í því sambandi er æskilegt að gerð sé framkvæmdaáætlun varðandi innleiðingu þeirra. Taka þarf saman þau nýju verkefni sem lögin krefjast, setja tímamörk á framvindu þeirra og fylgja eftir að þau séu kláruð. Einnig þarf að tryggja stjórnsýslunni nægjanlegt fjármagn á meðan á innleiðingarferlinu stendur til að geta mætt þeim kostnaði sem af hlýst. Væntur ávinningur nýs fyrirkomulags er virkari stjórnun opinberra fjármála, aukið aðhald og betri yfirsýn.

Fjármálaráð telur að lögin séu til mikilla bóta fyrir stjórnun opinberra fjármála en um leið þarf að tryggja nauðsynlega innviði til að styðja við að þau virki sem skyldi.

## Grunngildi og fjármálareglur

Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggja á fimm grunngildum auk fjármálareglna um afkomu og skuldir hins opinbera. Það er hlutverk fjármálaráðs að meta hvort svo sé.

Grunngildin fimm eru: Sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Í *sjálfbærni* felst að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til lengri og skemmri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. *Varfærni* vísar til þess að hæfilegt jafnvægi sé á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar. Með *stöðugleika* er átt við að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. *Festa* þýðir að forðast beri óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og langtímaáætlunum um þróun opinberra fjármála. *Gagnsæi* kallar á að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við ofangreind grunngildi. Reglulega skal birta samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.

Grunngildin eru opin og eðli þeirra gerir það að verkum að störf fjármálaráðs kalla á umfangsmikla greiningu á stefnumörkuninni og reglubundið starf.

*Grunngildin eru:  
Sjálfbærni, varfærni,  
stöðugleiki, festa og  
gagnsæi*

Í lögunum er ekki skilgreint hvað átt er við með meðallöngum og löngum tíma. Í störfum sínum miðar ráðið við að meðallangur tími sé nálægt fimm árum en langur tími tíu ár og lengri.

Hlutverk fjármálaráðs er einnig að meta hvort sett markmið samræmist tölulegum skilyrðum laganna, svokölluðum fjármálareglum:

*Fjármálareglurnar eru:  
Afkomuregla,  
skuldaregla og  
skuldalækkunarregla*

Afkomuregla: Að *heildarjófnuður* yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu.

Skuldaregla: Að *heildarskuldir*, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.

Skuldalækkunarregla: Ef *skuldahlutfallið* er hærra en 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20).

### Nánar um verkefni fjármálaráðs

*Helstu verkefni  
fjármálaráðs eru að  
skila álitsgreinum um  
fjármálastefnu og  
fjármálaáætlun...*

*... en veitir hvorki  
ráðgjöf né aðstoð við  
stefnumörkun*

Helsta verkefni fjármálaráðs er að skila álitsgreindum þar sem veitt er sjálfstætt mat á fjármálastefnum og fjármálaáætlunum hins opinbera og þeim efnahagsforsendum sem þær byggja á (sbr. 13. gr. laganna). Í því felst að leggja hlutlægt mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlanir fylgi þeim grunnildum og fjármálareglum (sbr. 6. og 7. gr. laganna) sem stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggð á. Með hliðsjón af sjálfstæði fjármálaráðs er það undir því sjálfu komið hvernig staðið skuli að mati á stefnumörkun stjórnvalda í opinberum fjármálum að öðru leyti.

Fjármálaráð beitir þeim aðferðum sem bestar eru taldar á sviði hagfræði við greiningu og rökstuðning í álitsgerð sinni. Ráðið vill stuðla að hlutlægri umræðu um þróun opinberra fjármála og er óháð og óvilhöll álitsgerð grundvallaratriði í því samhengi. Fjármálaráð gefur eingöngu álit á fjármálastefnu, fjármálaáætlun og endurskoðun fjármálastefnu en veitir ekki ráðgjöf né aðstoð við tillögugerð eða stefnumörkun umfram það sem kemur fram í álitum ráðsins.

Það er ekki ætlun ráðsins að setja fram eigin efnahagsspár og áætlanir enda birtist það ekki í reglum ráðsins eins og þær liggja fyrir.<sup>2</sup> Af þeim sökum er nauðsynlegt að ráðið hafi góðan aðgang, ekki einungis að forsendum og niðurstöðum fjármálastefnu á hverjum tíma, heldur einnig að forsendum og ferli stefnumörkunarinnar. Enda eru skýr markmið og traustar og nægar upplýsingar forsenda þess að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála. Fjármálaráð hefur skýlausan rétt á aðgangi að slíkum upplýsingum samkvæmt 13. gr. laganna.

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra í samræmi við lögin. Í ráðinu sitja þrír aðalmenn og þrír varamenn. Formaður og varaformaður eru tilnefndir af forsætisráðherra en aðrir aðalmenn og varamenn af Alþingi.

---

<sup>2</sup> Sjá viðauka C.

Ráðið er þannig skipað:<sup>3</sup>

- Gunnar Haraldsson, formaður
- Ásgeir Brynjar Torfason
- Þóra Helgadóttir Frost
- Axel Hall, varaformaður
- Arna Olafsson, varamaður
- Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir, varamaður

Fjármálaráð eru starfrækt í nær öllum nágrannaríkjum Íslands. Haggrannsóknir staðfesta jákvæð áhrif af starfsemi fjármálaráða. Starfsemi þeirra leiðir meðal annars til aukins aga í fjármálum hins opinbera, að því gefnu að grundvöllur starfsemi þeirra sé traustur og starfsskilyrði tryggð til lengri tíma. Fjármálaráð hefur í stefnumótunarvinnu og undirbúningi að starfsemi sinni horft til reynslu erlendra fjármálaráða. Í því sambandi hefur sérstaklega verið farið yfir hvernig starfinu er háttað í nágrannalöndunum og horft til þess sem vel hefur tekist þar. Þá hefur verið litið til ráðlegginga alþjóðlegra stofnana um verkefni, umgjörð og verkferla fjármálaráða svo sem Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).

---

<sup>3</sup> Sjá má skipunarbréf í viðauka A og ágríp um ráðsmenn í viðauka B.

# 1. Stefnumörkun í nýrri lagaumgjörð

*Samhengi er milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga*

Ákveðið samhengi er á milli fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga í lögum. Fjármálastefnan er áætlun ríkisstjórnarinnar um stöðu og þróun opinberra fjármála fyrir næstu fimm ár hið minnsta og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins. Í stefnunni eru sett fram töluleg markmið um umfang, afkomu og efnahag hins opinbera (þ.e. ríkis, sveitarfélaga og félaga í meirihlutaeigu þeirra). Í greinargerð með framlagðri fjármálastefnu skulu færð rök fyrir því hvernig fjármálaeign og grunnveldi eru uppfyllt.<sup>4</sup> Markmið sem sett eru fram í stefnunni standa út kjörtímabilið og ekki er gert ráð fyrir að þau taki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem leggur stefnuna fram. Með samþykkt á ályktun um fjármálastefnu er Alþingi að setja skýr og hlutlæg markmið fyrir opinber fjármál og skilgreina mörk framkvæmdavaldsins við stefnumörkun og áætlanagerð til næstu ára. Ríkisstjórn skal, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu sem ráðherra leggur fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar, svo fljótt sem auðið er.

*Við gerð fjármálaáætlunar skal fjármálastefna lögð til grundvallar*

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

*Fjármálastefna skal lögð til grundvallar fjármálaáætlunum*

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

*Fjármálaáætlun liggur til grundvallar fjárlögum og fjárhagsáætlana sveitarfélaga*

Við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár skal ályktun Alþingis um fjármálaáætlun liggja til grundvallar. Þannig liggur fjármálaáætlun til grundvallar fjárlögum og fjármálastefna til grundvallar fjármálaáætlunum.

<sup>4</sup> Sjá þingskjal númer 123, 66. mál á löggjafarþingi 146, 2016-2017.

*Möguleikar til  
endurskoðunar  
fjármálastefnu eru afar  
takmarkaðir...*

*... og í henni felst  
því mikil  
skuldbinding*

Ef forsendur fjármálastefnu breyta eða fyrirsjáanlegt er talið að svo muni fara eru ströng skilyrði fyrir endurskoðun hennar. Þá ber að leita álits fjármálaráðs á því hvort tilefni sé til endurskoðunar. Ef skilyrði fyrir endurskoðun fjármálastefnu eru ekki fyrir hendi er gert ráð fyrir að ríkisstjórn setji fram aðgerðir í fjármálaáætlun sem leiði til þess að markmiðum gildandi fjármálastefnu sé náð. Fjármálastefna verður ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu einni að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd þeirrar stefnu sem samþykkt hefur verið. Því er ljóst að í stefnunni felst mikil skuldbinding um að stjórnvöld fylgi henni eftir við stjórn opinberra fjármála.

## 2. Um framsetningu fjármálastefnu

Þessi umfjöllun skiptist í tvennt. Fyrst verður farið yfir þær kröfur um framsetningu og innihald fjármálastefnu sem settar eru fram í lögnum. Búast má við að þessi umfjöllun verði umfangsmeiri í álitserðum fjármálaráðs meðan á innleiðingu laganna stendur en þegar því ferli er lokið. Enn skortir á suma þeirra innviða sem nauðsynlegir eru til að framkvæmd laganna gangi snurðulaust fyrir sig. Því til viðbótar er fjármálaráð sjálft að hefja störf í nýju lagaumhverfi. Fyrirliggjandi verkefni er að rýna nýjar afurðir en ekki einungis afurðir þar sem formfesta hefur skapast líkt og algengt hefur verið þegar fjármálaráð erlendis hafa verið sett á fót. Síðan verður farið yfir framsetningu og innihald framlagðrar fjármálastefnu 2017-2022 (hér eftir fjármálastefnan).<sup>5</sup>

*Mikilvægt er að festa myndist um innihald fjármálastefnu*

Skilgreining á afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Í bráðabirgðaákvæði með lögnum tekur ákvæði um breytta framsetningu gildi frá og með rekstrarárinu 2017. Hér hefði verið æskilegt að settar væru fram upplýsingar um að hve miklu leyti framsetning fjármálastefnunnar væri samkvæmt þessum staðli. Slíkt myndi auka á gagnsæi. Einnig væri til bóta ef unnt væri að greina frá hvaða áhrif breytt framsetning mun hafa á fjármálastefnuna.

### Innihald og ítarleiki fjármálastefnu

Ákveðin hringrás er í stefnumörkun í opinberum fjármálum eins hún birtist í lögnum. Fjármálastefnan, sem snýr að meginsterðum opinberra fjármála, liggur til grundvallar fjármálaáætlun, þar sem sundurliðunin er mun meiri. Fjármálaáætlunin liggur svo aftur til grundvallar fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga þar sem framkvæmdin sjálf birtist. Sömu grunnildi og fjármálaeignir gilda fyrir bæði stefnu og áætlun. Grunnildin kalla á ákveðinn ítarleika um stefnumörkunina og án hans er ómögulegt að uppfylla þau.

*Ítarleiki fjármálaáætlunar er meiri en í fjármálastefnu*

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlegri útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra, sbr. greinargerð 5. gr. laganna. Ítarleikinn í rýni grunnilda verður því aldrei jafn mikill í álitserðum um fjármálastefnur eins og í álitserðum um fjármálaáætlunir. Engu að síður er stefnan ekki bara birtingarform stefnumörkunar stjórnvalda, hún þarf líka að vera raunsæ.

Til að unnt sé í álitserð að meta hvort fjármálaeignir og grunnildi séu uppfyllt verða stjórnvöld að láta í té nauðsynleg gögn og greiningar. Þannig gerir grunnildið um gagnsæi það til dæmis að verkum að auðveldara verður að ganga úr skugga um að önnur grunnildi séu uppfyllt.

Þeir þættir sem fjármálastefnan á að innihalda, sem og kröfur og um innihald og ítarleika, eru tilgreindir í 4. gr. laganna. Hér er ekki farið yfir alla þætti lagaákvæðisins eða greinargerðarinnar heldur staldrað við þá þætti sem fjármálaráð telur mestu máli skipta miðað við fjármálastefnuna eins og hún er sett fram.

*Í fjármálastefnu skal setja stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtíma-skuldbindinga ...*

Í fyrsta lagi skal *setja fram stefnu* um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af

<sup>5</sup> Sjá þingskjal númer 123, 66. mál á löggjafarþingi 146, 2016-2017.

*...og í greinargerð skal staðfesta að grunngildum sé fylgt og að stefnan uppfylli grunngildi og fjármálareglur*

*Huga þarf að því hversu mikill ítarleiki á að vera í stefnunni*

*Í fjármálastefnu þarf að feta einstigi milli þess að hafa markmið þröng annars vegar og víð hins vegar*

vergrí landsframleiðslu. Sérstaklega er kveðið á um að afkoma og efnahagur skuli taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Í öðru lagi skal í greinargerð með fjármálastefnunni fjalla um hvernig grunngildunum verði fylgt bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í þriðja lagi skal staðfest að stefnan sé samkvæm grunngildunum og fjármálareglunum.

Í greinargerðinni með 4. gr. laganna koma fram ýmsir þættir sem skýra frekar innihald, verklag og ítarleikann sem gert er ráð fyrir að birtist í stefnunni. Þar kemur til að mynda fram að gera þurfi grein fyrir framangreindum breytum í hagstjórnarlegu tilliti. Ítrekað er að fjármálastefnunni fylgi greinargerð sem lýsir hvernig markmið hennar verði tryggð. Enn fremur er fjallað um hvernig áherslan er fyrst og fremst á meginstærðir opinberra fjármála, eins og afkomu-, eigna- og skuldamarkmið. Í fjármálaáætlun eru markmiðin sundurgreind frekar niður á tekju- og útgjaldaflokka. Ekki er að finna skýringu á því hvað felist í umfangi, þ.e. hvort umfang sé einungis útgjöld hins opinbera eða bæði tekjur og útgjöld hins opinbera. Það er heldur ekki að finna í greinargerðinni hvað felist í muninum á skuldum og langtímaskuldbindingum. Samkvæmt greinargerðinni ber að draga fram umfang og eðli opinberrar starfsemi í hagkerfinu til næstu ára og sýna áætlað umfang opinberra útgjalda. Velta má fyrir sér hvort að í framangreindu umfangi felist að bæði skuli sett fram stefnumörkun um tekjur og útgjöld.

Miðað við hversu mikla óvissu framtíðin ber í skauti sér þá telur fjármálaráð að jafnvel þó ítarleiki leiði til gagnsæis þá gengur það gegn öðrum grunngildum að niðurnjörva alla liði fjármálastefnunnar. Slík geirnegling markmiða getur leitt til þess að stjórnvöld festist í atburðarás þar sem þau fái ekki rönd við reist ef þróun efnahagsmála reynist önnur en ráð var fyrir gert. Það samræmist hvorki grunngildum um stöðugleika, festu né varfærni.

Hægt er að setja markmiðin fram með margvíslegum hætti, t.d. með punktmati, einhliða- eða tvíhliða bilum með eða án skilyrða. Ekki er fjallað um þetta í lögnum. Stefnumörkunin getur þannig orðið víð eða þröng og í greinargerð verður að færa rök fyrir því að hún sé nægjanlega víð til að uppfylla stöðugleika og gefa stjórnvöldum sveigjanleikja til að bregðast við ófyrirséðum þáttum. Stefnu-mörkunin má hins vegar ekki gefa of vítt svigrúm til að stefnan verði marklaus og verður því að vera nægilega þröng til uppfylla grunngildi um varfærni, festu og stöðugleika.

## Framsetning og innihald fjármálastefnu 2017-2022

Í lögnum er gert ráð fyrir að við ríkisstjórnarskipti setji stjórnvöld fram stefnumörkun sem birtist í fjármálastefnu hins opinbera til fimm ára. Þar sem lögin tóku gildi á síðasta ári setti fráfarandi ríkisstjórn fram slíka stefnu.

Alþingiskosningar og stjórnarskipti gera það að verkum að nú hefur verið lögð fram ný fjármálastefna sem skarast á við hina eldri í tíma og gefur færi á samanburði. Í ljósi grunngildis um gagnsæi og til aðhalds og eftirfylgni er nauðsynlegt að setja stefnuna í samhengi við fyrri stefnu og það er gert í töflu 1.

**Tafla 1: Framlögð fjármálastefna 2017-2022 og fjármálastefna frá 2016**

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

\* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

*Í framtíðinni væri  
æskilegt að í  
greinargerð með nýrri  
fjármálastefnu verði  
fjallað um hverju skuli  
breytt og hvað standi  
óhaggað*

Við tímaferli stefnumörkunar hins opinbera samkvæmt lögunum má gera ráð fyrir að við ríkisstjórnarskipti skilji ráfarandi ríkisstjórn við með stefnu til eins árs og það komi í hlut nýrrar stjórnar að setja fram nýja stefnu til næstu fimm ára. Á þeim tíma verður hins vegar til staðar fjármálaáætlun til fimm ára óstudd af stefnu til fjögurra ára. Slíkt fyrirkomulag býr til aðhald og gagnsæi varðandi það hverju ný stjórnvöld hyggjast viðhalda eða breyta. Slíkt stuðlar að festu í hagstjórn og stöðugri forsendum fyrir áætlanagerð. Þótt ekki verði í framtíðinni jafn mikil skörun milli tveggja stefna líkt og nú, verður engu að síður um að ræða skörun nýrrar stefnu á hverjum tíma og fyrirliggjandi áætlana. Í framtíðinni væri æskilegt að í greinargerð með nýrri fjármálastefnu verði fjallað um hverju skuli breytt og hvað skuli standa óhaggað. Hin nýja stefna felur þessu til viðbótar í sér fjögur ákvæði um stefnumarkmið. Ákvæði I felur í sér að heildarafkoma A-hluta hins opinbera í stefnunni feli í sér gólf, þ.e. feli í sér lágmarksviðmið og að afganginum verði ráðstafað til greiðslu skulda. Ákvæði II felur í sér að heildarskuldir hins opinbera miðist við þak, þ.e. heildarskuldir í hlutfalli við landsframleiðslu skuli fara undir það hámarksviðmið sem stefnan kveður á um. Ákvæði III felur í sér skuldbindingu um að einskiptis og óreglulegu fjárstreymi verði varið til niðurgreiðslu skulda. Ákvæði IV kveður á um að þak sé sett á útgjöld hins opinbera sem nemi 41,5% af vergri landsframleiðslu á tímabili stefnunnar.



### 3. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni

Í mati á efnahagshorfum sem liggur að baki fjármálastefnunni kemur fram að hún sé byggð á punktmati Hagstofunnar um hagvöxt frá því í nóvember 2016 til næstu fimm ára. Fyrri stefna byggði á spá sem gerð var í febrúar 2016. Í 8. grein laganna er fjallað um hagrænar forsendur stefnumörkunar sem skuli byggja á þjóðhagsspám og að jafnframt skuli hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Á það einkum við ef munur er á forsendum eða niðurstöðum þeirra samanborið við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Við framsetningu stefnunnar er ekki gerð grein fyrir breytingum frá síðustu þjóðhagsspá Hagstofunnar né fyrir spám annarra.

Í þessu samhengi er gagnlegt að skoða þróun spár Hagstofu Íslands á hagvexti yfir tíma. Það er gert í töflu 2 þar sem einnig má finna hagvaxtarspár Seðlabankans sem lágu fyrir þegar fjármálastefnan var lögð fram. Seðlabankinn spáir jafnan þrjú ár fram í tímann en spár Hagstofunnar ná til fimm ára. Spár Hagstofunnar sem lágu til grundvallar fyrri fjármálastefnu og framlagðri stefnu eru skyggðar í töflunni.

**Tafla 2. Spár Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands um hagvöxt**

	Dagsetning útgáfu	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Hagstofa Íslands</i>									
<i>Hagvaxtarspár Hagstofunnar og Seðlabankans eru svipaðar</i>	nóv. '16	4,2	4,8	4,4	3,0	2,9	2,7	2,6	2,6
	maí '16	4,0	4,3	3,5	2,9	2,8	2,7	2,7	
	feb. '16	4,2	4,0	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7	
	nóv. '15	4,3	3,5	2,8	2,6	2,5			
	jún. '15	3,8	3,0	2,8	2,6	2,5			
	apr. '15	3,8	3,2	2,8	2,7	2,5			
	mar. '15	3,9	3,1	2,8	2,7	2,5			
	nóv. '14	3,3	2,9	2,5	2,6				
	júl. '14	3,4	2,9	2,8	2,9				
	<i>Seðlabanki Íslands</i>								
	nóv. '16		5,0	4,5	2,9	2,7			
	nóv. '15		3,2	2,9	2,6				
	nóv. '14		2,8	2,3					

Heimildir: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

Að undanförmu hafa hagvaxtarspár Hagstofunnar einkennst af því að sífellt er spáð meiri hagvexti á hverjum tímapunkti. Þegar horft er lengra fram í tíma einkennast spár af því að þær leita í langtímaleitni. Hvað tímann og langtímaleitnina snertir er slíkt ekki óvenjulegt fyrir hagspár. Spár Seðlabankans einkennast af því sama. Seðlabankinn hefur í nóvemberriti *Peningamála* tekið saman hagspá sína, borið saman við hagsspár annarra og rýnt spáskekkjur. Í síðustu greiningu<sup>6</sup> er árið 2015 tekið fyrir meðal annars með því að skoða meðaltalsspá annarra (þ.e. Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Alþýðusambands Íslands, stóru viðskiptabankanna þriggja, Hagstofunnar og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins) og

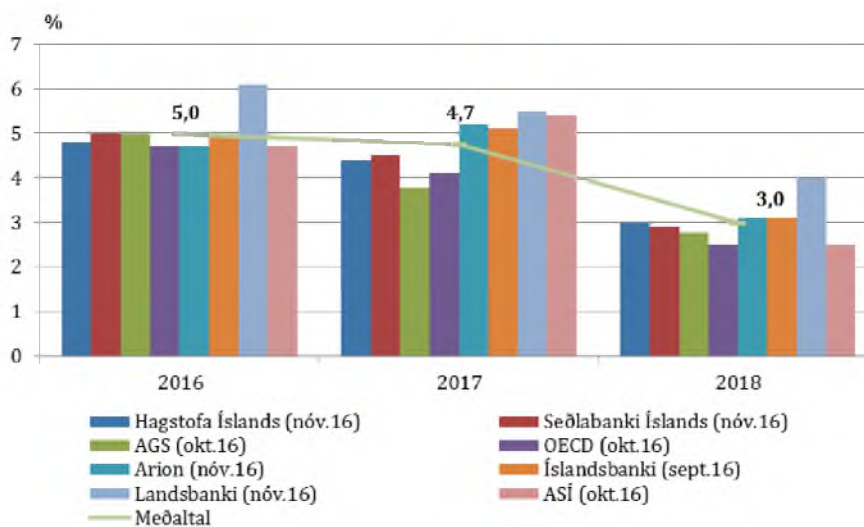
<sup>6</sup> Seðlabanki Íslands. *Peningamál*, nóvember 2016.

Huga þarf að ólíkum spám við stefnumörkun

bera saman við spá Seðlabankans um hagvöxt. Mynstrið er hið sama og að ofan.

Það er viðbúið að ónákvæmni sé í þjóðhagsspám vegna galla í líkönum, skekkju í gögnum og vegna óvissunnar sem til staðar. Af því leiðir að það getur skapað vanda að miða áætlanagerð og stefnu um of á grundvelli einnar spár án þess að hugað sé að möguleikum á annarri atburðarás. Þjóðhagsspáin varðandi hagvöxt fyrir 2016 hefur hækkað um 0,8 prósentustig og 1,3 prósentustig fyrir árið 2017 miðað við spána sem lá til grundvallar fyrri fjármálastefnu. Sé miðað við spár erlendis teljast slíkar breytingar miklar. Eins og sjá má á mynd 1 liggja spár greiningaraðila um hagvöxt 2017 og 2018 á frekar breiðu bili, en núverandi meðaltal og miðgildi spár hagvaxtar fyrir 2017 eru 4,7% og 4,8%.

Mynd 1. Spár greiningaraðila um hagvöxt 2016-2018



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, OECD, Arion Banki, Íslands-banki, Landsbanki Íslands, Alþýðusamband Íslands

Stefnumið um afgang hefur verið hækkað í kjölfar spár um aukinn hagvöxt

Í kjölfar spár um aukinn hagvöxt hefur stefnumið um afgang verið hækkað fyrir árið 2018. Afgangurinn 2017 er hins vegar óbreyttur en dregst síðan saman í samræmi við lægri spá um hagvöxt. Við framkvæmd fjárlaga 2016 var afkomugólfíð fyrir 2017 úr fyrri stefnu lagt til grundvallar. Þá var þó ljóst að nýjar spár gerðu ráð fyrir meiri hagvexti á árinu 2017 en fyrri spá. Það gefur vísbendingu um að tilhneiging sé í framkvæmd að horfa til gildanna eins og þau birtast í fjármálastefnunni og festa sig í þökum eða gólfum eftir því sem við á. Það er mat Seðlabanka Íslands að sértækar aðgerðir í fjárlögum 2017 hafi numið um 0,8% af vergri landsframleiðslu fyrir árið 2017. Til að viðhalda aðhaldsstigi frá fyrr ári hefði þurft að auka afganginn sem nemur 0,5% af landsframleiðslu, fremur en að miða við gólf fyrri stefnu.<sup>7</sup> Setja hér heimild í fótnótu.

Huga þarf að samspili spágerðar og stefnu

Einnig þarf að huga að öðrum þáttum er snerta samspil spágerðar og stefnu. Þjóðhagslíkan Seðlabankans tekur mið af stefnu í fjármálum hins opinbera og hefur um leið áhrif á stefnuna í peningamálum á hverjum tíma. Spár Hagstofunnar sem lagðar eru til grundvallar fjármálastefnunni hér eru ekki þeim eiginleika gæddar að greint sé hvernig ný fjármálastefna gæti

<sup>7</sup> Seðlabanki Íslands (Febrúar 2017) *Peningamál*.

hnikað efnahagsþróuninni og hagspánni sem yrði afleiðing þeirrar stefnu sem sett væri fram. Hér er samspilið í eina átt, þ.e. frá spá til stefnu en ekki hringrás eins og æskilegt væri. Í þessu samhengi má nefna að í greinargerðinni með 4. gr. laganna segir að fjármálastefna sé „áætlun ríkisstjórnar um stöðu og þróun opinberra fjármála yfir tiltekið tímabil og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins, t.d. heimili og fyrirtæki. Í fjármálastefnu eru sett fram töluleg markmið [...] og gerð grein fyrir áhrifum þeirra í hagstjórnarlegu tilliti.“ Samkvæmt þessu skulu forsendur stefnunnar byggja á greiningu þar sem tekið er tillit til slíks samspils spáa og stefnu.

Í lokin verður að líta til þess að líkön eru almennt smíðuð í samræmi við þær þarfir sem þeim er ætlað að þjóna. Spár sem liggja til grundvallar fjármálastefnu þurfa að taka tillit til hinna sérstæðu aðstæðna hins opinbera hvað snertir tekjuöflunina annars vegar og útgjalda- og margföldunaráhrif hins vegar. Að þessu þarf að gæta þegar hugað er að ofangreindu verkefni.

### Efnahagsleg úrlausnarefni

Í greinargerð með fjármálastefnunni er fjallað um að efnahagslífið sé komið í fasa hefðbundinnar eftirspurnarþenslu og framleiðsluspennu þar sem innlend eftirspurn vex umfram landframleiðslu með tilheyrandi einkennum ójafnvægis. Staða hagsveiflunnar birtist í spennu á vinnumarkaði og fasteignamarkaði.

*Opinber fjármál eiga  
að styðja við  
peningamálastefnu*

Í þessu umhverfi er nauðsynlegt að stjórnvöld styðji við peningamálastefnuna með afgangi líkt og kemur fram í greinargerðinni með stefnunni og umfjöllun í fjármálaáætlun síðasta árs. Skuldastaðan kallar einnig á slíkt aðhald. Núverandi efnahagssveifla er hins vegar óhefðbundin í þeim skilningi að fyrirtæki og heimili hafa nú verið að lækka skuldir og viðskiptafgangur er til staðar en ekki halli eins og oft áður. Til að stemma stigu við hækkandi raungengi hefur Seðlabankinn með mótvægisáðgerðum styrkt gjaldeyrisforðann. Í greinargerðinni er nefnt að við hagstæð efnahagsskilyrði þar sem ekki séu til staðar breistir eða áföll eigi að miklu leyti að eftirláta hagstjórnina sjálfvirkum sveiflujöfnurum.

*Aðhaldið skal ekki að  
koma fram í sértækum  
aðgerðum ...*

Hugtakið sjálfvirk sveiflujöfnun vísar til þess að þegar litið er til hagsveiflunnar eru innbyggðir þættir í tekju- og gjaldaliðum hins opinbera sem auka tekjur á góðæristímum og draga úr útgjöldum. Skattkerfið er þannig úr garði gert að hlutfall skatta af tekjum eykst þegar vel árar og velferðarkerfið er með tengingar sem dregur úr útgjöldum á sama tíma. Hvað aðhald snertir skiptir miklu hver afkoman er hjá hinu opinbera þegar hvorki er þensla né samdráttur. Ákjósanlegt væri að aðhaldið kæmi ekki fram í sértækum aðgerðum í útgjöldum eða á tekjuhlíð heldur myndi hin innbyggða sveiflujöfnun ráða för.

*... heldur skal hin  
innbyggða sveiflujöfnun  
ráða för*

Hefðbundnar kenningar um eftirspurnarstýringu af hálfu hins opinbera ganga út á að láta útgjöld dragast saman í þenslu og/eða hækka skatta. Það reynist oft erfitt, sér í lagi við aðstæður líkt og nú þar sem síðustu ár og árin eftir fjármálakreppuna hafa einkennst af miklu kostnaðaraðhaldi hins opinbera og samdrætti í opinberum fjárfestingum. Í síðustu fjármálaáætlun var það sjónarmið viðráð að varla yrði lengra gengið í þessa veru nema með því að breyta umgjörð og innviðum opinbers rekstrar s.s. með fækkun verkefna eða stofnana. Það er ekki boðað í þeirri fjármálastefnu sem hér er til umfjöllunar. Um leið dynur á hinu opinbera ákall um fjárfestingar og aukna opinbera þjónustu. Því til viðbótar er við núverandi

*Sértækar aðgerðir hafa  
slakað á aðhaldi*

aðhaldsaðstæður mikilvægt að gæta þess að auknar skatttekjur leiði ekki til sjálfvirkar aukningar útgjalda. Aðalþungi síðustu fjármálaáætlunar var að láta sjálfvirka sveiflujafnara vinna sitt verk, halda gjaldahlið stöðugri á meðan aukin efnahagssumsvif ynnu sitt verk og nota afgang til greiðslu skulda. Stefnan nú varðandi þetta sýnist óbreytt þrátt fyrir að fjárlög fyrir árið 2017 sýni fram á að sértækar aðgerðir hafi slakað á aðhaldi fyrir árið 2017.

Athygli skal vakin á að sjálfvirka sveiflujöfnunin var að vissu leyti veikt um síðustu áramót þegar milliprepið í tekjuskattskerfinu var afnumið. Umfjöllun um þetta er að finna í tekjuáætlun fjármálaáætlunarinnar 2016. Þar er farið yfir hvernig afnám millitekjuprepsins gerði það að verkum að dregið er úr áhrifum sjálfvirkar sveiflujöfnunar enda þótt skatttekjurnar vaxi vegna almennra launahækkana. Skattbyrðin eykst því ekki jafnmikið með almennum launahækkunum og annars hefði verið. Áhrif þessara sértæku aðgerða voru á þeim tíma metin 5 ma.kr. á ári. Jafnframt veikja markmið um þróun útgjalda og tekna í föstu hlutfalli við landsframleiðslu þessa sveiflujöfnun.

Líkt og fram kemur í greinargerðinni með fjármálastefnunni er eitt stærsta efnahagslega úrlausnarefnið nú um stundir aukinn og ófyrirséður vöxtur ferðabjónustunnar. Framvindan í þessari atvinnugrein getur haft veruleg áhrif á stöðugleika efnahagslífsins á næstu árum. Afleiðing þessa vaxtar hefur birst í hærra raungengi, versnandi samkeppnisstöðu útflutningsgreina og ruðningsáhrifum. Á sama tíma er ekki vitað hvort eða hvenær hækkandi raungengi fer að veikja samkeppnisstöðu ferðabjónustunnar sjálfrar. Fyrirliggjandi áhætta gæti birst í formi skyndilegrar stöðnunar eða samdráttar með tilheyrandi áhrifum á gengi, stöðugleika og efnahagsframvindu. Slíkt þarf að meta. Seðlabankinn hefur birt áfallasviðsmynd þar sem metin voru áhrif þess að erlendum ferðamönnum fækkaði og yrðu jafnmargir og árið 2012.<sup>8</sup> Við slíkar aðstæður er metið að verg landsframleiðsla dragist saman um 3,9% fyrsta árið og 1,3% á öðru ári.

Hér að framan hefur verið fjallað um þörfina á virkari efnahagsstjórnun við bresti eða áföll. Vaxandi ferðabjónusta er í eðli sínu jákvæður skellur sem hefur haft víðtæk áhrif við endurreisn efnahagslífsins eftir fjármálakreppuna. En þessu hafa fylgt vaxtarverkir. Í fjármálaáætlun frá fyrra kjörtímabili eru reifuð sjónarmið um að þörf sé á sérstakri gjaldtöku á ferðamenn. Þar er bent á að endurskoðun á sköttum og gjöldum í ferðabjónustu geti bæði verið sveiflujafnandi og jafnað samkeppnisstöðu atvinnugreina innanlands. Í þessu samhengi þarf að gæta festu og hafa stefnumörkunina skýra þannig að ekki verði óvæntar og fyrirvaralitlar breytingar sem riðli áætlunum í greininni sjálfri. Í fjármálastefnunni er ekki að finna frekari stefnumörkun varðandi þessi atriði.

*Eftirspurn um þessar  
mundir er að miklu leyti  
knúin áfram af  
ferðabjónustu*

Í fjármálastefnunni er sjálfvirkum sveiflujöfnurum ætlað það almenna verkefni að draga úr eftirspurn sem að miklu leyti er knúin áfram af þeim hluta hennar sem á rætur að rekja til ferðabjónustunnar. Hér er verið að nota þjóðhagsleg tæki sveiflujöfnunar til að takast á við sértækt rekstrarhagfræðilegt viðfangsefni. Almennt eru sjálfvirkir sveiflujafnarar ekki notaðir til að bregðast við vandamálum er lúta að einstökum atvinnugreinum.

<sup>8</sup> Fjármálastöðugleiki, október 2016.

*Mörg verkefni  
er snúa að sjálfbærni  
er ólokið*

*Huga þarf að  
lífeyrisskuldbindingum  
með sjálfbærni  
opinberra fjármála  
í huga*

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

Einnig er vikið að þáttum er almennt varða sjálfbærni annars vegar og óvissunnar sem framundan er hins vegar. Hvað sjálfbærnina snertir skiptir máli að hér er lögð fram stefna sem leiðir til þess að skuldir lækka. Slíkt er að miklu leyti tengt hagsveiflunni enda væri afkoma ríkissjóðs í járnum ef leiðrétt væri fyrir henni. Ýmsir aðrir þættir hafa þó áhrif á sjálfbærni rekstrar hins opinbera. Þar má nefna breytingar á lýðfræðilegum þáttum, atvinnuþátttöku og fleira. Fjármálaráði er falið að leggja mat á skuldapróun hins opinbera án lífeyrisskuldbindinga og hvort hún uppfylli fjármálaþing og grunngildi. Ekki er þó hægt að álykta um sjálfbærni skulda án þess að frekari stefna og greining liggi fyrir um áhrif lífeyrisskuldbindinga á skuldir hins opinbera sem og hagkerfið í heild sinni.

Í 9. gr. laganna um opinber fjármál er að finna ákvæði sem kveður á um skyldu ráðherra fjármála- og efnahagsmála að leggja fram skýrslu um þessi mál. Það er von fjármálaráðs að hægt verði að styðjast við niðurstöður hennar við mat á sjálfbærni opinberra fjármála. Í þessu samhengi má benda á að til er fræðasvið í opinberum fjármálum þar sem greind er sjálfbærni opinberra fjármála yfir tíma þ.e. kynslóðareikningar. Kynslóðareikningar voru framkvæmdir fyrir Ísland í kringum síðustu aldamót og í ljósi grunngildis um sjálfbærni er vert að skoða hvort ekki sé tímabært að skoða þá vinnu og uppfæra.

## 4. Afkomumarkmið – umfang, tekjur og gjöld

### Heildarafkoma

Markmið um heildarafkomu hins opinbera er sett fram sem lágmarkspunktmat, eða gólf, fyrir hvert og eitt ár. Þannig er stefnt að því að heildarafkoma hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu verði a.m.k. 1% árið 2017 og a.m.k. 1,6% árin 2018 og 2019 en fari stíglækkandi eftir það. Með viðvarandi afgangi er, að mati stjórnvalda, unnt að vinna gegn þenslu í þjórþarþúskaþnum og viðhalda efnahagslegum stöðugleika.

*Frumjöfnuður  
lýsir aðhaldsstigi  
opinberra fjármála*

Aðhaldsstig opinberra fjármála á hverjum tíma kemur fram í hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði. Hann ræðst af því hver afkoma af reglulegum rekstri hins opinbera er við þau skilyrði þegar hvorki er þensla né samdráttur. Frumjöfnuður sem er leiðréttur fyrir hagsveiflunni ætti því að haldast óbreyttur yfir hagsveifluna ef hagstjórnin er hlutlaus. Útgjaldaákvarðanir sem ekki eru fullfjármagnaðar yfir hagsveifluna fela í sér að leiðréttur frumjöfnuður dregst saman og það slaknar á aðhaldi. Hið sama á við um sértæka lækkun tekna sem ekki helst í hendur við samsvarandi útgjaldalækkun. Þó mæld afkoma hins opinbera á hverjum tíma batni og skili meiri afgangi samkvæmt fjármálastefnu getur verið að aðhaldsstig opinberra fjármála slakni á sama tíma þar sem leiðrétt afkoma getur versnað án þess þó að hið opinbera grípi til sértækra hagstjórnar- aðgerða.

*Nauðsynlegt er í  
umræðu um opinber  
fjármál að fjalla um  
ástand þeirra í ljósi  
hagsveiflunnar*

Án frekari sundurliðunar afkomu hins opinbera, í frum- og fjármagnsjöfnuð, upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir sem og leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar er undirliggjandi afkoma og raunverulegt aðhaldsstig því óljóst. Enda þótt sú hagsþá sem fjármálastefnan byggir á gangi eftir er erfitt að álykta hvort afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni. Í greinargerð með fjármálastefnunni er jafnframt nefnt að ef leiðrétt væri fyrir hagsveiflunni væri afkoma ríkissjóðs í járnum, sem að öðru óbreyttu gefur til kynna hlutlaust aðhald.

Af ofangreindu má ráða að nauðsynlegt er í allri umræðu um opinber fjármál að fjalla um ástand þeirra í ljósi hagsveiflunnar. Hér á landi er hagsveifluleiðrétting framkvæmd af Seðlabanka Íslands en auk þess birta erlendar stofnanir líkt og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn slíkar greiningar reglulega fyrir Ísland. Talsverð óvissa<sup>9</sup> fylgir ávallt slíkum útreikningum.

Miðað við grunnþá Seðlabanka Íslands hefði afkoman þurft að vera 0,5% af landsframleiðslu betri í ár en áformað er í fjármálastefnunni til að aðhaldsstigið slakni ekki frá fyrr ári.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Óvissuna má greina í fjóra þætti. Í fyrsta lagi þarf að leggja mat á framleiðsluspennu eða -slaka í hagkerfinu, en það er einungis mat en ekki mæling sem hægt er að ná fram með mismunandi aðferðum og því með mismunandi niðurstöðum. Í öðru lagi þarf að leggja mat á það hvernig fjármál hins opinbera bregðast við hagsveiflunni almennt, bæði tekjur og gjöld. Í þriðja lagi þá geta aðrir þættir en hagsveiflan haft áhrif á fjármál hins opinbera sem hreyfast ekki endilega í línu við hagsveifluna, eins og kosningar og stefnubreytingar í kjölfarið og sértækar hreyfingar eigna- og afurðaverðs. Í fjórða lagi þá er engin hagsveifla eins og undirliggjandi ástæður uppsveiflu og niðursveiflu mismunandi hverju sinni og áhrif á fjármál hins opinbera einnig háð einkennum hagsveiflunnar.

<sup>10</sup> Seðlabanki Íslands, (Febrúar 2017), *Peningamál*.

*Í fjármálastefnunni ætti að taka tillit til hagsveifluleiðréttrar afkomu*

Þrátt fyrir fyrirbyggjandi óvissu er það mat fjármálaráðs að í stefnunni ætti að taka tillit til slíkrar leiðréttingar, sér í lagi til að auka gagnsæi. Til þess að takast á við slíka óvissu mætti t.d. setja fram bil fyrir hagsveifluleiðréttu afkomu með því að notast við mismunandi spár um framleiðsluspennu. Jafnframt væri æskilegt að afkomumarkmiðið væri sett fram hagsveifluleiðrétt líkt og gengur og gerist í nágrannalöndum okkar. Með því væri tryggt að markmið væri í samræmi við gildi um stöðugleika og gagnsæi og áætlanir hníkist ekki um of ef framvindan í efnahagsmálum yrði önnur en fyrirbyggjandi hagspá gerði ráð fyrir.

#### Tekju- og útgjaldastefna

Í greinargerð með fjármálastefnunni er gert ráð fyrir að bæði tekjur og gjöld vaxi í takt við nafnvöxt landsframleiðslu og að hlutföllin haldist því nokkuð föst yfir það hagvaxtarskeið sem vænst er á næstu árum. Eins og nefnt hefur verið felur það í sér aftengingu sjálfvirkra sveiflujafnara sem að öðru óbreyttu væri vísbending um slakað væri á aðhaldi.

Í ákvæði IV í fjármálastefnunni er sett fram það markmið að útgjöld verði ekki umfram 41,5% af vergri landsframleiðslu á tímabilinu en metið er að umsvifin verði um 41% árið 2017. Markmiðið er sett til að takmarka útgjaldavöxt að hlutfallstölu yfir hagsveifluna og umsvif hins opinbera. Vert er að benda á að í greinargerð með 6. gr. laganna um grunnild stöðugleika kemur fram að ávallt sé stefnt að því að árleg útgjöld hins opinbera, að frádregnum vaxtagjöldum, vaxi ekki að raunvirði umfram langtímavöxt landsframleiðslunnar. Þetta þarfnast frekari umræðu því almennt er það stjórnmalalegt viðfangsefni hvert umfang hins opinbera eigi að vera.

*Ítarleg útlitun á þróun útgjalda og sértækra aðgerða hins opinbera kemur ekki fram í fjármálastefnunni*

Það er ljóst, líkt og umfjöllun hér að framan gefur til kynna, að innlend eftirspurn er farin að vaxa umfram hagvöxt og við því þarf bregðast með auknu aðhaldi. Ítarleg útlitun á þróun útgjalda og sértækra aðgerða hins opinbera kemur þó ekki fram í fjármálastefnunni eða greinargerð hennar, enda þótt margföldunaráhrif aukinna útgjalda velti á því til hvaða málaflokka þeim er varið. Til að greina megi áhrif aukinna ríkisútgjalda á eftirspurn er ekki nóg að fjalla einungis um umfang útgjaldanna, samsetningin skiptir líka máli.

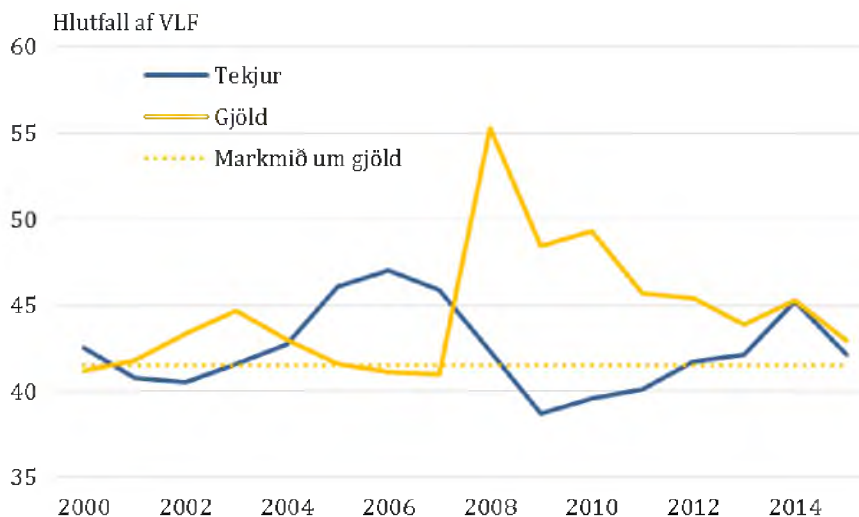
Jafnframt skiptir máli hvernig tekna er aflað. Samsetning og samspil skatta getur haft áhrif á eftirspurn í hagkerfinu og skapað mismunandi hvata. Framsetning stefnu hvað þetta varðar og sértækar aðgerðir í skattamálum væru að sama skapi til bóta fyrir gagnsæi og myndi auka festu stefnunnar og gefa vísbendingu um aðhald.

Fjármálastefnan byggir á hagfelldri en óvissri efnahagsspá. Með einföldum útreikningi má sýna að afkoman er mjög næm fyrir breytingum á framvindu efnahagsmála. Lítið frávik frá spánni getur leitt til þess að heildarafkoma, án frekari aðgerða, verði nálægt núlli og jafnvel neikvæð. Í þessu samhengi skal á það bent að óvissan eykst eftir því sem lengra líður á tímabilið. Að sama skapi er ljóst, líkt og með afkomumarkmiðið, að ef hagvöxtur reynist lægri en spár gera ráð fyrir gæti reynst erfitt að ná markmiði um útgjöld án aukins aðhalds, sjá mynd 2.

Samkvæmt þessu geta stjórnvöld lent í spennitreyju fjármálastefnu sinnar ef atburðarásin reynist önnur en efnahagsspáin gerir ráð fyrir. Í ljósi þessa gæti verið heppilegra að nota afkomumarkmið á bili, í stað punktmats með gólfi, þar sem tekið er tillit til hagsveifluleiðréttingar við stefnumörkun í

opinberum fjármálum. Með hagsveifluleiðréttingu mætti minnka þá áhættu sem felst í að hagspár gangi ekki eftir. Að sama skapi er hægt að mæla með sveigjanlegra útgjaldamarkmiði. Ósveigjanleiki getur reynst fjötur um fót.

**Mynd 2. Tekjur og gjöld hins opinbera sem hlutfall af VLF ásamt markmiði**



*Huga þarf að óvissu í fjármálastefnunni og skoða sviðsmyndir í því samhengi*

*Huga þarf að því hvort heppilegt sé að setja afkomumarkmið fram á bili þar sem tekið er tillit til hagsveifluleiðréttingar*

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Fjármálaráð telur jafnframt mikilvægt að stjórnvöld gæti að einkennum hagsveiflunnar og undirbúi jafnvel sértækt áhættumat eða sviðsmyndir til að auka frekar gagnsæi stefnunnar og undirbúa viðbrögð. Líkurnar á því að efnahagsspár gangi eftir að öllu leyti eru litlar. Bæði vegna þess að það ríkir ávallt óvissa um þróun efnahagsmála sem og hvernig fjármál hins opinbera, tekjur og gjöld munu þróast við mismunandi framvindu efnahagsmála.

### Afkomutengd fjármálaregla

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálareglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 1. tölulið 7. gr. laganna er að finna svokallaða afkomureglu. Samkvæmt henni skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfyllir þessi tölulegu skilyrði. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.

*Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfylli töluleg skilyrði afkomureglu*



## 5. Sveitarfélög

Fjármálaráð hefur litið sérstaklega á hlutverk sveitarfélaga við gerð fjármálastefnu sem og samræmi laga nr. 123/2015 um opinber fjármál og laga nr. 138/2011 um sveitarfélög. Svo virðist sem samræmingin sé lítil og að aðkoma sveitarfélaga að stefnumörkuninni sé takmörkuð. Vægi sveitarfélaga í búskap hins opinbera er verulegt og því skiptir aðkoma þeirra að stefnumörkuninni miklu.

Í lögum um opinber fjármál er ekki fjallað sérstaklega um aðkomu sveitarfélaga að undirbúningi og framsetningu fjármálastefnu. Í 5. gr., þar sem fjallað er um fjármálaáætlun, segir hins vegar að fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við áætlunargerð sveitarfélaga fyrir komandi ár. Það virðist því ekki vera fyrr en við gerð fjármálaáætlunar sem sveitarfélögin koma að stefnumörkuninni. Þar sem fjármálaáætlun byggir á fjármálastefnu og er bundin af henni virðast, skv. laganna hljóðan, hendur sveitarfélaga bundnar af markmiðum sem þau hafa ekki átt þátt í að setja.

*Fjármálaáætlunargerð  
sveitarfélaga er ekki  
sett fram á  
þjóðhagsgrunni...*

*... því er allur  
samanburður snúinn...*

Í lögum um sveitarfélög eru þeim settar fjármálareglur, þ.e. afkomuregla og skuldaregla. Afkomureglan segir að samanlögð heildarútgjöld til rekstrar sveitarfélaga vegna A- og B-hluta séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærrí en sem nemur samanlögðum reglulegum tekjum. Skuldareglan kveður á um að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta sveitarfélaga skuli ekki vera meiri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum. Miðað er við að notaður sé sami viðmiðunargrunnur og fjárhagsupplýsingar sveitarfélaga eru birtar á. Markmið um afkomu og skuldastöðu í fjármálastefnu hins opinbera eru hins vegar sett fram á þjóðhagsgrunni og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Því er ekki samræmi þarna á milli.

*... og erfitt að bera  
fjárhagsáætlanir  
sveitarfélaga saman  
við fjármálastefnu*

Út frá lögum um opinber fjármál, álitsgerðum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og nefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar við þinglega meðferð má ætla að sveitarfélögin séu bundin af fjármálaeignum 64. gr. sveitarstjórnarlaga og það liggja á herðum ríkisins að brúa bilið til að ná tilætlaðri heildarniðurstöðu samkvæmt fjármálaskilyrðum laga um fjármál hins opinbera. Engu að síður má ætla af lögnum um opinber fjármál að ábyrgðin sé sameiginleg hjá ríki og sveitarfélögum og að í sameiningu beri þeim að uppfylla bæði fjármálaeignir og grunnildi fjármálastefnunnar.

Sveitarstjórnnum ber að uppfylla og framfylgja eigin stefnu í samræmi við lög um sveitarfélög. Sé misræmi milli fjármálastefnu og stefnu og fjármálastjórnar einstakra sveitarfélaga getur það leitt til þess að stefnumið fjármálastefnunnar náist ekki, jafnvel þó bæði ríki og sveitarfélög fari að lögum og uppfylli fjármálaeignir sínar.

Samstarf er milli ríkis og sveitarfélaga sem nær yfir allt árið, meðal annars um fjármál sveitarfélaga. Tryggja þarf að formlegur vettvangur fyrir aðkomu sveitarfélaga að stefnumörkun frá upphafi sé til staðar og verklagsreglur skýrar. Æskilegt er að samstarf sé náð og gott og að allir vinni af einurð við að uppfylla lögin.

### Fjármálastefna og sveitarfélög

Í fjármálastefnunni eru stefnumið sveitarfélaganna sett fram. Annars vegar varðandi heildarafkomu A-hluta og hins vegar sem kuldir A-hluta, hvort tveggja sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Í töflu 3 eru stefnumið þessi sett fram og til samanburðar við stefnumið frá fyrri fjármálastefnu.

**Tafla 3: Fjármál sveitarfélaga í framlagðri fjármálastefnu 2017-2022 og fjármálastefnu 2016 í svigum**

Hlutfall af VLF, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Heildarafkoma A-hluta sveitarfél.	0,0 (0,0)	0,1 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2 (0,0)	0,2
Skuldir sveitarfélaga*	5,9 (6,3)	5,8 (5,9)	5,5 (5,7)	5,2 (5,6)	5,0 (5,4)	5,0

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

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Eins og sjá má hafa stefnumiðin fyrir bæði afkomu og skuldastöðu sveitarfélaganna breyst töluvert frá fyrri fjármálastefnu. Ekki er lengur gert ráð fyrir að heildarafkoma í rekstri A-hluta sveitarfélaga verði háttað þannig að tekjur og gjöld standist á heldur er stefnt að því að þessi hluti í rekstri þeirra skili afgangi strax á árinu 2018 og haldist jákvæður út tímabilið. Í greinargerð með fjármálastefnunni segir að stefnt sé að því að heildarafkoma sveitarfélaga verði jákvæð um 5-6 milljarða króna árlega á árunum 2019-2022, en að öðru leyti leggist það á herðar ríkissjóðs að sporna gegn þenslu með aðhaldi í útgjöldum. Vísað er til jákvæðra efnahagshorfa og fyrirsjáanlegs vaxtar í tekjum sveitarfélaga sem rökstuðningi.

Eins og áður hefur verið bent á er erfitt að bera saman stefnumið fjármálastefnunnar við þær opinberu tölur sem fyrir liggja um fjármál sveitarfélaga þar sem þær eru ekki settar fram á sama grunni. Sé litið á tölur Hagstofu Íslands um afkomu sveitarfélaga á síðustu árum verður vart séð að búast megi við miklum viðsnúningi varðandi heildarafkomu þeirra sé einungis litið til fortíðar. Í fréttabréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga<sup>11</sup> um fjármál þeirra er samantekt á fjármálaáætlunum þeirra sveitarfélaga sem skilað hafa inn áætlun (með um 99% íbúa landsins). Af henni má ráða að fjárfesting sveitarfélaga á árunum 2017 og 2018 verður töluvert meiri en á síðasta ári en að það dragi síðan úr fjárfestingu á árunum 2019 og 2020. Ekki liggur fyrir með nægilega skýrum hætti hvaða áhrif aukin fjárfesting hefur á afkomutölur sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Því er hæpið að fullyrða hvort afkomumarkmið sveitarfélaga í fjármálastefnunni séu trúverðug, sérstaklega á fyrri hluta tímabilsins.

Ekki liggja heldur fyrir nægilega traustar upplýsingar um skuldaþróun en grófir útreikningar fjármálaráðs, byggðir á gögnum úr Fréttabréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga og þjóðhagsspá Hagstofu, benda til halla á árunum 2017 og 2018 sem rekja megi til aukinnar fjárfestingar sem dragi svo aftur úr á árunum 2019 og 2020. Áhrif þessa á skuldastöðu sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu eru þau að erfiðara verður að ná stefnumiðum fjármálastefnunnar á þessu ári og næsta. Hlutfallslega minni fjárfesting sveitarfélaga á árunum 2019 og 2020 leiðir svo aftur til hraðari lækkunar skulda á þeim árum, standist forsendur.

<sup>11</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga. *Fjárhagsáætlanir A-hluta sveitarfélaga 2017-2020*. 1. tölublað 2017.

Í fjármálastefnunni og greinargerðinni sem henni fylgir er ekki að finna nánari lýsingu á því hvernig og hvaða áhrif jákvæðar hagvaxtarhorfur hafa á fjárhag sveitarfélaga. Búast má við að útsvarstekjur sveitarfélaga aukist við almenna hækkun launa, sem og fasteignagjöld í takti við fasteignamat sem aftur ræðst af þróun fasteignaverðs. Æskilegt væri að fyrir lægju ítarlegri upplýsingar um samband tekna og gjalda sveitarfélaga yfir hagsveifluna, sem og umfjöllun á því hve næm stefnumiðin eru fyrir breytingum í forsendum, t.d. hvað varðar breytingar í spám um hagvöxt og áhrif þeirra á tekjur og gjöld sveitarfélaga.

## 6. Skulda- og eignastaða

Í greinargerð með framlagðri fjármálastefnu er fjallað um skulda- og eignamarkmið. Þau eru sett fram í ákvæðum II og III í stefnunni. Ákvæði II kveður á um skuldamarkmið sem felur í sér að skuldir verði komnar undir 30% af vergri landsframleiðslu í árslok 2019 og verði ekki hærri en 26% af vergri landsframleiðslu í árslok 2022. Ákvæði III kveður á um að öllu óreglulegu og einskíptis fjárstreymi í ríkissjóð verði ráðstafað til greiðslu skulda. Fjármálastefnan setur markmið um skuldaþróun fyrir hið opinbera í A-hluta og fyrir opinbera aðila í heild, samanber töluleg stefnumið hennar í töflu 1. Í lögnum um opinber fjármál er sett fram skilgreining þess skuldaviðmiðs sem notað er í fjármálastefnunni og fjármálaeðglur miða við.<sup>12</sup>

*Skuldir hafa lækkað mikið og munu lækka áfram...*

Lækkun skulda hins opinbera er mikilvæg til að tryggja sjálfbærni. Verulegur árangur hefur náðst í niðurgreiðslu skulda hins opinbera (A-hluta) á síðastliðnum árum. Mynd 3 sýnir hvernig skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og heildarfjárhæðir (skipt niður á ríki og sveitarfélög, A-hluta) hafa þróast á tíu ára tímabili ásamt stefnu um niðurgreiðslu skulda samkvæmt markmiði fjármálastefnunnar til 2022.

**Mynd 3: Skuldir hins opinbera og skuldamarkmið**



\*Áætlun  
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Stefnumið um skuldaþróun opinberra aðila í heild, sem samtala ríkissjóðs í A-hluta, A-hluta sveitarfélaga og fyrirtækja hins opinbera, verður þó ekki náð með jákvæðri afkomu einvörðungu. Skuldaþróunin er háð óvissu um hagvöxt. Þar að auki er raunverulegt söluverðmæti þeirra eigna sem ætlað er að nota til skuldalækkunar óvíst. Aðrir þættir sem hafa munu áhrif á það hvort markmiðið næst eru ráðstöfun óreglulegra tekna á borð við

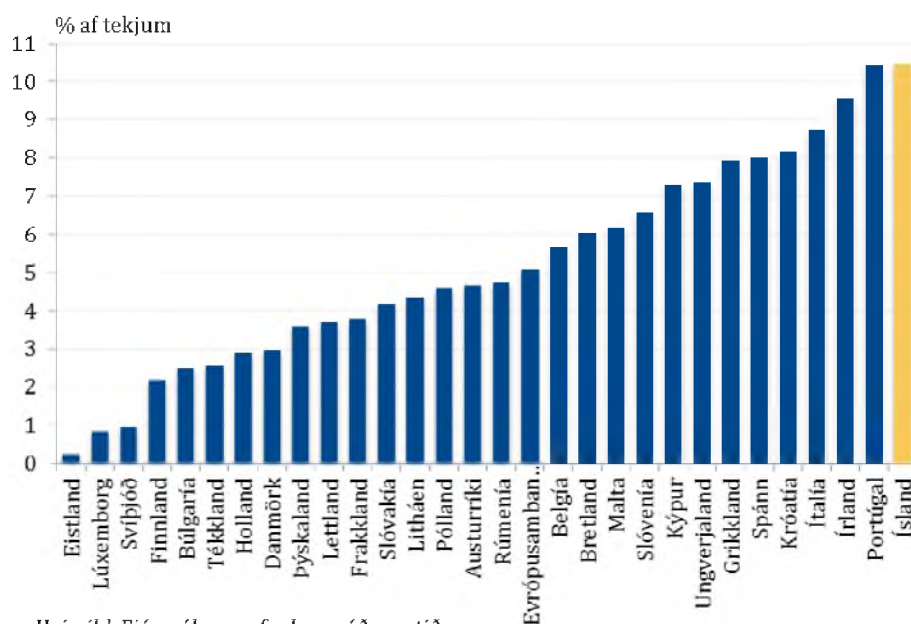
<sup>12</sup> Heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

arðgreiðslur og endurfjármögnun lána. Í fjármálastefnunni eru engar sviðsmyndir dregnar upp varðandi þessi óvissuatriði.<sup>13</sup>

... en vaxtakostnaður  
íþyngir verulega

Ýmsar alþjóðlegar skilgreiningar eru til á heildarskuldum hins opinbera en til þess að samanburður fái við önnur lönd er hér notuð sú skilgreining sem iðulega er kennd við Maastricht viðmið Evrópusambandsins þegar fjallað er um þróun skulda hins opinbera hér á eftir. Samspil skulda og vaxtakostnaðar skiptir miklu þegar hugað er að sjálfbærni opinberra fjármála. Það er áberandi hve vaxtakostnaður hins opinbera á Íslandi er íþyngjandi í samanburði við önnur lönd eins og sjá má á mynd 4. Þó skuldir hins opinbera hér séu undir meðaltali í alþjóðlegum samanburði þá gera háir vextir það að verkum að kostnaður við skuldirnar er hár. Vaxtakostnaður sem hlutfall af tekjum hins opinbera er t.d. tífalt hærri á Íslandi en í Svíþjóð á meðan skuldahlutfallið hér er þriðjungi hærri, eins og sést á mynd 5. Hátt vaxtastig á Íslandi veldur því að til þess að ná jöfnuði í rekstri hins opinbera þarf frumjöfnuður að skila miklum afgangi til að vega á móti neikvæðum fjármagnsjöfnuði, sér í lagi í upphafi tímabils fjármálastefnunnar.

**Mynd 4: Vaxtakostnaður hins opinbera 2015**



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

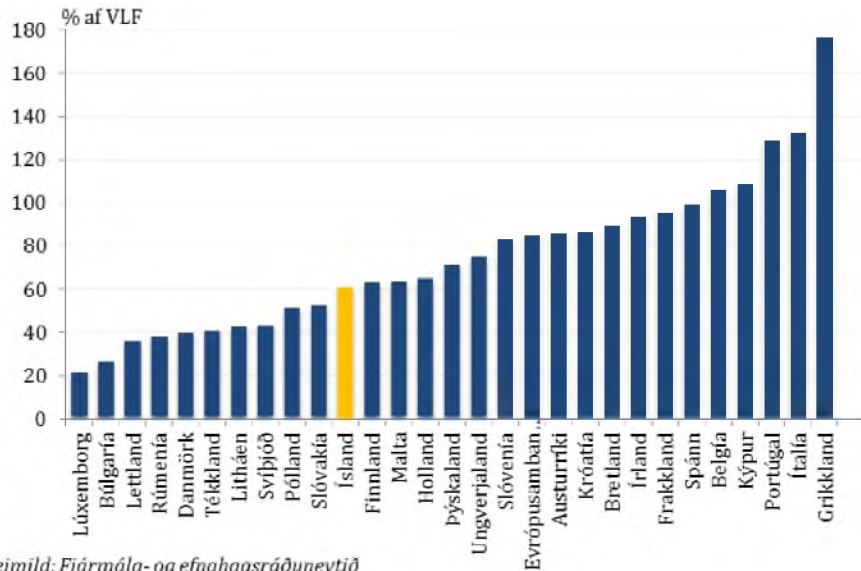
Skuldaþróun  
er háð óvissu

Í lögum nr. 24/2016 er kveðið á um að ráðstöfun stöðugleikaframlaga skuli samrýmast markmiðum um efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Stöðugleikaframlög slitabúanna voru tekjufærð í fjárlögum ársins 2016, alls um 378,9 ma.kr. Um síðustu áramót var samkvæmt fjárlögum gert ráð fyrir að 200 ma.kr. hefði verið ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Í greinargerðinni með fjármálastefnunni er ekki að finna upplýsingar um áætlaða framvindu á sölu eigna. Það bíður því næstu fjármálaáætlunar að ákvarða

<sup>13</sup> Bent skal á að lítilsháttar misræmis gæti milli greinargerðarinnar og stefnunnar. Í greinargerðinni er lækkan skuldahlutfallsins reiknuð frá árslokum 2016 og yfir sex ára tímabil á meðan stefnan sjálf miðar við fimm ára tímabil frá árinu 2017.

hvernig og hvenær afrakstri af sölu eigna verði ráðstafað til greiðslu skulda. Framvindan í efnahagsmálum mun hafa mikil áhrif í því efni.

**Mynd 5: Heildarskuldir 2015**



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

*Mikilvægt er að stöðugleikaframlögum verði, og hafi verið ráðstafað til niðurgreiðslu skulda*

*Ekki er æskilegt að verja einskíptistekjum til að fjármagna varanleg útgjöld*

*Skuldastefna þarf að vera varfærin, ekki of þungbær og gagnsæ svo hana megi rýna*

Mikilvægt er að stöðugleikaframlögum verði, og hafi verið, ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Það ræðst ekki einungis af skuldastöðunni og vaxtabyrði skulda. Því til viðbótar er það sjónarmið að þótt þau endurspegli verðmæti þá hefur framleiðslugeta efnahagslífsins í dag ekki vaxið í samræmi við þau. Verðmæti þeirra er í mörgum tilfellum ávísun á verðmætasköpun í framtíðinni. Það hefði því gengið gegn grunnildi um stöðugleika ef þessum verðmætum yrði varið til rekstrar hins opinbera.

Stöðugleikaframlögin eru einskíptistekjur og því krefst grunnildi um sjálfbærni þess að ekki sé stofnað til varanlegra útgjalda á grundvelli þeirra. Slíku gæti fylgt þensla og verðbólga. Þetta er nefnt hér í ljósi þess að sömu sjónarmið eiga við varðandi ákvæði III um að öllu óreglulegu og einskíptis fjárstreymi í ríkissjóð verði ráðstafað til greiðslu skulda. Hér er verið setja fram ítarlegri stefnumörkun um hvernig framlögum slitabúanna verði ráðstafað, slíkt styður við festu. Þá felst enn fremur í ákvæðinu að allar einskíptistekjur á tímabili stefnunnar verði nýttar til niðurgreiðslu skulda. Á hverjum tíma er hætt við að óvæntar og óreglulegar tekjur geti skapað freistnivanda til útgjaldaaukningar sem þá er ekki byggð á varanlegum tekjustofnum. Það má þó auðvitað ekki líta framhjá því að arðbær opinber fjárfesting getur aukið framleiðni og framleiðslugetu efnahagslífsins.

Stefna um þróun skulda þarf að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd, skaði sjálfbærni samfélagsins eða setji það úr jafnvægi. Stefnan þarf einnig að vera gagnsæ þannig að hana megi rýna. Þar sem sundurliðuð gögn liggja ekki fyrir í stefnunni er ekki hægt að álykta að þessi grunnildi séu uppfyllt. Frá 2018-2022 er lækkun skulda hins opinbera í A-hluta stefnunnar um 8 prósentustig af vergri landsframleiðslu. Ferlið er hins vegar háð óvissu.

Í greinargerð með fjármálastefnunni er umfjöllun um að nokkur halli verði á heildarafkomu fyrirtækja í opinberri eigu á yfirstandi ári og að afkoman

*Lækkun vaxtabyrði  
skapar tækifæri*

verði í jörnum 2018 sökum mikillar fjárfestingar. Þess er vænst að á síðari hluta tímabilsins verði þau farin að skila talsverðum afgangi og það fullýrt að leitast verði við að tryggja að umsvif fyrirtækja í opinberri eigu vinni með en ekki gegn settum hagstjórnarmarkmiðum. Um leið er viðurkennt að það verði erfitt á komandi misserum vegna mikillar fjárfestingaparfar. Hér eru engin frekari gögn lögð fram um áætlanir fyrirtækjanna eða stefnumörkun boðuð um að vettvangur verði myndaður til við þá stýringu sem stefnan boðar.

Lækkun skulda minnkar vaxtabyrði sem mun skapa tækifæri í framtíðinni til að auka útgjöld eða draga úr tekjuöflun hins opinbera. Gæta þarf að því að ef minni vaxtabyrði með batnandi fjármagnsjöfnuði er beint í frumjöfnuðinn getur það leitt til þenslu. Það verður því viðfangsefni komandi ára hvernig ráðstafa eigi þeim sparnaði sem myndast sökum minni vaxtabyrði án þess að það leiði til ofhitnunar í hagkerfinu.

Í fjármálastefnunni er vikið að því að ekki sé óraunhæft að ætla að innan 10 ára verði hreinar skuldir ríkissjóðs engar. Hafa ber í huga að nauðsynlegt er að stjórnvöld stuðli að virku vaxtarófi með útgáfu skuldabréfa fjármagnsmarkaði og styrki miðlun peningastefnu Seðlabankans. Lönd með óverulegar hreinar skuldir standa að skuldabréfaútgáfu meðal annars á grundvelli þessa sjónarmiðs. Því til viðbótar skal haft í huga að skuldsetning þarf ekki að vera óæskileg. Í mörgum tilfellum getur hið opinbera staðið frammi fyrir fjárfestingarmöguleikum sem hafa arðsemi umfram vaxtakostnað og þá geta verið sjónarmið fyrir því að stofna til skulda fremur en að biða með fjárfestingar. Hér getur vaxtastigið og arðsemi fjárfestingarinnar skipt meira máli en sjónarmið um skuldahlutfall.

*Ekki eru sett fram  
töluleg markmið  
varðandi þróun eigna*

Í fjármálastefnunni eru ekki birtar upplýsingar eða sett fram töluleg markmið varðandi umfang og þróun eigna ríkis og sveitarfélaga. Þó er mælt fyrir um slíkt í lögum um opinber fjármál. Ástæða þessa er að enn er unnið að innleiðingu laganna í þessu efni og stefnt að því að stofnefnahagsreikningur fyrir ríkissjóð verði birtur fyrir reikningsárið 2017 í ríkisreikningi.

*Setja þarf fram stefnu  
um þróun lífeyris-  
skuldbindinga*

Þegar slíkur efnahagsreikningur verður birtur þarf að rýna ástand eigna hins opinbera með sjálfbærni í huga. Fjárfestingar skiptast almennt í tvennt, nýfjárfestingu og viðhald. Eigi að vera unnt að staðfesta að eignir séu sjálfbærar þarf að sýna fram á að viðhaldi sé sinnt á fullnægjandi hátt svo gæði eignanna rýrni ekki.

Að lokum skal á það bent að fjármálaráð telur að óvissa ríki um það hvernig beri að túlka muninn á skuldum og langtímaskuldbindingum, að þessu er nánar vikið í umfjöllun um framsetningu fjármálastefnu hér að framan. Í fjármálastefnunni er ekki vikið að þessu. Fjármálaráð telur að í langtímaskuldbindingum felist skuldbindingar sem eru umfram þær sem skilgreining skulda í lögnum kveða á um, t.d. lífeyrisskuldbindingar. Því felist í ákvæðinu krafa um að sett sé fram stefna um þróun slíkra langtímaskuldbindinga á tímabili stefnunnar. Í greinargerðinni með stefnunni er það þó nefnt sem eitt hinna efnahagslegu úrlausnarefna. Þannig er áætlað að hreinar ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkis og sveitarfélaga vegna lífeyrissjóða með hreinni bakábyrgð nemi 27% af vergri landsframleiðslu í árslok 2016.

*Fjármálaráð staðfestir  
að framlögð  
fjármálastefna uppfylli  
töluleg skilyrði  
skuldalækkunarreglu*

## Skuldareglur

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálaeignum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 2. tölulið 7. gr. segir að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum skuli vera lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Í 3. tölulið sömu greinar segir að ef skuldahlutfall samkvæmt 2. tölulið er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að hverju ári, að meðaltali, á hverju þriggja ára tímabili um að minnsta kosti 5% (1/20). Fjármálaráð bendir á að skuldahlutfall hins opinbera er áætlað yfir 30% af vergri landsframleiðslu á þessu og næsta ári. Samkvæmt stefnumiði framlagðrar stefnu verður þetta hlutfall komið undir 30% viðmiðið fyrir lok árs 2019. Fjármálaráð staðfestir að samkvæmt stefnunni muni lækkan skuldahlutfallsins uppfylla töluleg skilyrði 3. töluliðs 7. gr. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.



## 7. Niðurlag

Ný lög um opinber fjármál fela í sér nýmæli þar sem þau skapa heildstæða umgjörð um opinber fjármál, bæði ríkis og sveitarfélaga. Í þessari fyrstu álitsgerð sinni hefur fjármálaráð lagt mat á hvort framlögð fjármálastefna sé í samræmi við grunngildi um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi og hvort stefnumið hennar varðandi afkomu, skuldir og skuldaþróun hins opinbera uppfylli þær fjármálareglur sem settar eru fram í lögnum.

Hér má finna samantekt á helstu ábendingum ráðsins. Ekki er um tæmandi umfjöllun að ræða.

Fjármálaráð telur að löggin séu til mikilla bóta fyrir stjórnun opinberra fjármála en um leið þarf að tryggja nauðsynlega innviði til að þau virki sem skyldi. Ef nauðsynlegir innviðir eru tryggðir hefur ný löggjöf alla burði til að stuðla að ítarlegri, formfastari og vandaðri stefnumörkun hvað varðar opinber fjármál en áður hefur tíðkast.

Til að fjármálaráð geti sinnt hlutverki sínu eins og löggin kveða á um er nauðsynlegt að það hafi góðan aðgang, ekki einungis að forsendum og niðurstöðum fjármálastefnu á hverjum tíma, heldur einnig að forsendum og ferli stefnumörkunarinnar. Enda eru skýr markmið og traustar og nægar upplýsingar forsenda þess að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála.

Einungis er fjallað um grunngildin með lýsandi hætti í stefnunni og farið yfir hvað í þeim felst. Æskilegt væri að stefnunni fylgdi greining til staðfestingar þess hvort og þá hvernig hún uppfyllir grunngildin. Þá er ekki að finna í stefnunni greinargóðan samanburð við fyrri stefnu og útskýringar á því hverju munar og hvers vegna.

Hagspáin sem liggur stefnunni til grundvallar tekur ekki nægilegt tillit til áhrifa þeirrar hagstjórnar sem af stefnunni hlýst. Samspilið er í eina átt, þ.e. frá spá til stefnu en ekki hringrás eins og æskilegt væri.

Þó mæld afkoma hins opinbera á hverjum tíma batni og skili meiri afgangi samkvæmt fjármálastefnu getur verið að aðhaldsstig opinberra fjármála slakni á sama tíma þar sem leiðrétt afkoma getur versnað. Án frekari sundurliðunar afkomu hins opinbera, í frum- og fjármagnsjöfnuð, upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaaðgerðir sem og leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar er undirliggjandi afkoma og raunverulegt aðhaldsstig því óljóst. Þó sú hagspá sem fjármálastefnan byggir á gangi eftir er erfitt að álykta hvort afkomumarkmiðið sé nægilega aðhaldssamt til að viðhalda stöðugleika og vinna með peningamálastefnunni.

Fjármálastefnan boðar að aðhald í opinberum fjármálum skuli ekki koma fram í sértækum aðgerðum á útgjalda- eða tekjuhlíð heldur skuli hin innbyggða sjálfvirka sveiflujöfnun ráða för. Með því að festa vöxt tekna og gjalda við nafnvöxt landsframleiðslu hefur stefnan og markmið hennar veikt sjálfvirka sveiflujafnara. Slíkt leiðir að öðru óbreyttu til slökunar á aðhaldi á næstu árum.

Stjórnvöld geta lent í spennitreyju fjármálastefnunnar ef atburðarásin reynist önnur en spár gera ráð fyrir. Í stað punktmats fyrir afkomumarkmið væri heppilegra að nota hagsveifluleiðrétt bilmát. Að sama skapi má mæla með sveigjanlegra útgjaldamarkmiði. Stefnumörkunin getur þannig orðið víð eða þröng og í greinargerð verður að færa rök fyrir því að hún sé

nægjanlega við til að uppfylla stöðugleika og gefa stjórnvöldum sveigjanleikja til að bregðast við ófyrirséðum þáttum. Stefnumörkunin má hins vegar ekki gefa of mikið svigrúm til að stefnan verði marklaus og verður því að vera nægilega þröng til uppfylla grunngildi um varfærni, festu og stöðugleika.

Ríki og sveitarfélög bera sameiginlega ábyrgð á að grunngildi og fjármálareglur fjármálastefnunnar séu uppfyllt. Lögum samkvæmt ber sveitarstjórnnum að uppfylla og framfylgja fjármálareglum sem þeim eru settar. Ef samræming ólíkra stefna er ekki nægjanleg getur það leitt af sér að grunngildi um festu, stöðugleika og sjálfbærni séu ekki uppfyllt.

Stöðugleikaframlögin eru einskiptistekjur og því krefst grunngildi um sjálfbærni þess að ekki sé stofnað til varanlegra útgjalda á grundvelli þeirra heldur skuli þeim þess í stað ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Þó þau endurspegli verðmæti þá hefur framleiðslugeta efnahagslífsins í dag ekki vaxið í takti við þau. Það gengi því gegn grunngildi um stöðugleika ef þessum verðmætum yrði varið til rekstrar hins opinbera.

Stefnan um þróun skulda þarf að vera varfærin þannig að hún reynist ekki of þungbær í framkvæmd, skaði sjálfbærni samfélagsins eða komi því úr jafnvægi. Í framlagðri fjármálastefnu liggja ekki fyrir sundurliðaðar upplýsingar um að hversu miklu leyti niðurgreiðsla skulda verður fjármögnuð með einskiptistekjum. Ítarlegri greining á þessu myndi hjálpa til við að uppfylla grunngildin.

Fjármálaráði er uppálagt að leggja mat á stefnumið varðandi skuldaþróun hins opinbera, en þá án þess að taka tillit til lífeyrissjóðsskuldbindinga. Ef leggja á mat á sjálfbærni markmiða varðandi skuldaþróun verður ekki hjá því komist að taka einnig tillit til lífeyrisskuldbindinga á skuldir hins opinbera, sem og á hagkerfið í heild sinni.

Fjármálaráð telur að óvissa ríki um hvernig beri að skilgreina muninn á skuldum og langtímaskuldbindingum. Í fjármálastefnunni er ekki vikið sérstaklega að þessu. Fjármálaráð telur að í langtímaskuldbindingum felist skuldbindingar sem eru umfram þær sem skilgreining skulda í lögnum kveða á um, t.d. lífeyrisskuldbindingar. Því beri stjórnvöldum að setja fram stefnu um þróun slíkra langtímaskuldbindinga á tímabili stefnunnar.

Víða þarf að vega og meta að hve miklu leyti grunngildin spila saman og hvert gegn öðru. Þannig getur ítarleiki í framsetningu stefnu hjálpað til við gagnsæi en á sama tíma verður að taka tillit til þeirrar óvissu sem ríkir um framtíðina. Huga verður að því hvernig taka eigi tillit til óvissu í stefnumörkuninni. Fjármálaráð telur mikilvægt að stjórnvöld undirbúi sértækt áhættumat eða sviðsmyndir til að auka gagnsæi stefnunnar og undirbúa viðbrögð.

Fjármálaráði ber að meta hvort framlögð fjármálastefna og markmið hennar samrýmist fjármálareglum eins og þær birtast í 7. gr. laganna. Í 1. tölulið 7. gr. laganna er að finna svokallaða afkomureglu. Samkvæmt henni skal heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálastefna uppfyllir þessi tölulegu skilyrði. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumið náist.

Í 2. tölulið 7. gr. segir að heildarskuldir, að frátöldum lífeyris- skuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum skuli vera lægri en nemur 30% af vergri

landsframléiðslu. Í 3. tölulíð sömu greinar segir að ef skuldahlutfall samkvæmt 2. tölulíð er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um að minnsta kosti 5% (1/20) á hverju ári. Fjármálaráð bendir á að skuldahlutfall hins opinbera er áætlað yfir 30% af vergri landsframléiðslu á þessu og næsta ári. Samkvæmt stefnumíði framlagðrar stefnu verður þetta hlutfall komið undir 30% viðmíðið fyrir lok árs 2019. Fjármálaráð staðfestir að samkvæmt stefnunni muni lækkun skuldahlutfallsins uppfylla töluleg skilyrði 3. tölulíðs 7. gr. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hversu líklegt sé að þessi stefnumíð náist.



## FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Arnarhvoli 150 Reykjavík  
sími: 545 9200 bréfasími: 545 9299  
postur@fjr.is www.fjr.is

Gunnar Haraldsson  
Sólvallagata 7a  
101 Reykjavík

Reykjavík 31. maí 2016  
Tilv.: FJR16010021/2.2

Efni: Skipunarbréf

Fjármála- og efnahagsráðherra skipar yður hér með formann fjármálaráðs, sbr. ákvæði 13. gr. laga um opinber fjármál, nr. 12372015. Hlutverk fjármálaráðs er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum 7. gr. laganna. Með hliðsjón af sjálfstæði fjármálaráðs er það undir því komið hvernig staðið skuli að mati á stefnumörkun stjórnvalda í opinberum fjármálum að öðru leiti. Gert er ráð fyrir að fjármálaráð rökstyðji álit sitt þar sem fram komi þær forsendur og sjónarmið sem það byggir mat sitt á. Þessar forsendur fjármálaráðs skal birta opinberlega en með því er stuðlað að hlutlægrri umræðu um stefnu stjórnvalda um opinber fjármál. Skipunartími er til næstu 5 ára.

Nefndin er þannig skipuð:

Aðalmenn:

Gunnar Haraldsson, formaður, tilnefndur af forsætisráðherra

Ásgeir Brynjar Torfason, tilnefndur af Alþingi

Þóra Helgadóttir, tilnefnd af Alþingi

Varamenn:

Axel Hall, varaformaður, tilnefndur af forsætisráðherra

Arna Varðardóttir, tilnefnd af Alþingi

Hjördís Dröfn Vilhjálmstöttir, tilnefnd af Alþingi

Yður er hér með falið að kalla nefndina saman til fyrsta fundar.

Formaður ber ábyrgð á að halda til haga upplýsingum um virkan starfstíma nefndarinnar, þ.e. fjölda funda og klst. Jafnframt ber hann ábyrgð á að fundargerðum og niðurstöðum nefndarstarfs sé skilað til ráðuneytisins, ásamt öðrum gögnum.

Bjarni Benediktsson

## Viðauki B

Arna Olafsson er lektor í fjármálahagfræði við Copenhagen Business School og gestaprófessor við hagfræðideild Háskólans í Zurich. Á Íslandi hefur Arna meðal annars starfað við rannsóknir hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og sem hagfræðingur hjá Kaupþingi, Seðlabanka Íslands og Rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna. Hún hefur auk þess sinnt ýmsum ráðgjafastörfum. Rannsóknir hennar eru einkum á sviði fjármála heimila (e. household finance), atferlisfjármála (e. behavioral finance) og vinnumarkaðshagfræði (e. labor economics). Arna lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands 2008 og doktorsprófi í sömu grein frá Stockholm School of Economics 2014.

Axel Hall lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands árið 1994 og M.Sc. prófi í stærðfræðilegri hagfræði og hagrannsóknnum frá London School of Economics árið 1995. Árið 2015 lauk hann doktorsprófi frá Háskóla Íslands í hagfræði. Axel starfaði sem sérfræðingur við rannsóknir hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 1996-2006 og sem stundakennari við Viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands á sama tíma. Axel hefur frá 2006 starfað sem lektor við Viðskiptadeild Háskólans í Reykjavík.

Ásgeir Brynjar Torfason er lektor í viðskiptafræði við Háskóla Íslands með áherslu á fjármál og reikningsskil. Ásgeir Brynjar lauk doktorsprófi frá Gautaborgarháskóla í Svíþjóð árið 2014 og fjallaði ritgerðin um flæði fjármagns í bankakerfinu. Þar stundaði hann einnig rannsóknir á virðismati fyrir efnahagsreikninga og langtíma fjárfestingar eins og fasteignir. Ásgeir var svæðistjóri Norðurlandanna fyrir alþjóðlegan fasteignasjóð á árunum 2005-2008. Þar áður var hann fyrsti framkvæmdastjóri Vísindagarða HÍ og skrifstofustjóri rekstrar- og framkvæmdasviðs Háskóla Íslands 2001-2004 eftir að hann lauk MBA prófi frá BI í Osló árið 2001 en áður lauk hann BA prófi í heimspeki og hagfræði frá Háskóla Íslands undir lok síðustu aldar.

Gunnar Haraldsson hefur starfað víða sem hagfræðingur, m.a. hjá Þjóðhagsstofnun, forsætisráðuneytinu, Háskóla Íslands og hjá OECD í París. Hann er fyrrum forstöðumaður Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og var formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá febrúar 2009 til mars 2010. Hann starfar nú hjá ráðgjafarfyrirtækinu Intellecon. Gunnar hefur auk þess starfað í ýmsum nefndum og ráðum, situr í Vísinda- og tækniráði og er formaður íslensku UNESCO nefndarinnar. Gunnar lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands, DEA gráðu (M.Phil.) í hagfræði og doktorsprófi í sömu grein frá háskólanum í Toulouse í Frakklandi.

Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir lauk B.Sc. í hagfræði frá Háskóla Íslands árið 1999 og M.Sc. í Stjórnun og stefnumótun frá sama skóla árið 2016. Hjördís starfaði hjá Seðlabanka Íslands á hagfræðisviði og í greiningu Íslandsbanka sem hagfræðingur á árunum 1999-2006. Einnig hefur hún starfað í fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem ráðgjafi, hjá Landsbankanum sem framkvæmdastjóri Endurskipulagningar eigna og Bíla- og tækjafjármögnunar. Hún er einnig formaður endurskoðunarnefndar Regins hf.

Þóra Helgadóttir Frost lauk B.Sc. prófi í hagfræði frá Háskóla Íslands árið 2003 og M.Sc. prófi í hagfræði frá University College London árið 2005. Á Íslandi starfaði Þóra við rannsóknir hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands frá árinu 2002 og síðar sem hagfræðingur í greiningardeild Kaupþings Banka frá árinu 2005. Þóra vann einnig hjá Kaupþingi í Bretlandi og hóf störf sem hagfræðingur hjá hinu opinbera í Bretlandi árið 2009. Hún starfaði sem hagfræðingur hjá breska Fjármálaráðinu (e. Office For Budget Responsibility) frá árunum 2011 til 2014 en starfar nú sem sjálfstæður ráðgjafi í London meðfram starfi í Fjármálaráði.

## Viðauki C

# Starfsreglur Fjármálaráðs

### Almennt um Fjármálaráð:

Fjármálaráð leggur eftirfarandi atriði til grundvallar í starfsemi sinni í samræmi við lög um opinber fjármál nr. 123/2015.

- Tryggja hlutlægt mat á stefnumörkun í opinberum fjármálum með opinberu álit.
- Vera sjálfstætt í störfum sínum og stuðla að trúverðugleika og upplýstri og hlutlægri umræðu um slíka stefnumörkun.
- Rökstyðja álit sín og birta forsendur og sjónarmið sem álitserðir byggja á.
- Birta álitserðir sínar og forsendur þeirra opinberlega.
- Leggja sjálfstætt mat á gögn og áætlanir sem liggja að baki stefnumörkun stjórnvalda.

### Hlutverk Fjármálaráðs:

Hlutverk Fjármálaráðs er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem sett eru fram í 6. gr. og tölulegum skilyrðum sem sett eru fram í 7. gr. laga nr. 123/2015.

Grunngildi 6. gr. eru eftirfarandi:

- Sjálfbærni
- Varfærni
- Stöðugleiki
- Festa
- Gagnsæi

Töluleg skilyrði 7. gr. um A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga eru eftirfarandi:

- Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli sé ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
- Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
- Ef skuldahlutfallið er hærra en 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári.

Fjármálaráð leggur hlutlægt mat á stefnu stjórnvalda en ráðið kemur ekki að stefnumörkun. Álitið á stefnunni markast af grunngildunum fimm og skilyrðunum þremur.

Fjármálaráð rýnir trúverðugleika forsendna í efnahagsmálum sem fjármálastefna og fjármálaáætlun byggja á. Fjármálaráð metur einnig áhrif fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Fjármálaráð tekur til umfjöllunar aðra þætti eins og verklag, efnislega framsetningu, gæði gagna og líkana og fleira þess háttar sem getur haft áhrif á trúverðugleika fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Fjármálaráð kynnir sér, hjá þar til bærum aðilum, hvort framsetning fjármálastefnu og fjármálaáætlunar sé sett fram í samræmi við þá alþjóðlegu staðla sem kveðið er á um í V. kafla laga nr. 123/2015.

Hlutverk Fjármálaráðs er ekki að leggja fram eigin hagspár. Verkefni ráðsins er meðal annars að rýna þær spár og áætlanir sem liggja til grundvallar fjármálastefnu og fjármálaáætlun, líkt og áður segir. Í þeirri vinnu getur ráðið lagt fram ýmis konar gögn, útreikninga og greiningar á framtíðarþróun.

Fjármálaráð gefur eingöngu álit á fjármálastefnu og fjármálaáætlun en veitir ekki ráðgjöf né aðstoð við tillögugerð eða stefnumörkun umfram það sem kemur fram í álitum ráðsins.

Við árlegt mat á fjármálaáætlun skal Fjármálaráð m.a. einnig hafa eftirfarandi atriði til athugunar:

- Inniheldur áætlunin þá tölusettu kafla sem taldir eru upp í 5. gr. laga nr. 123/2015?
- Inniheldur áætlunin staðfestingu þess efnis að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu?
- Fylgir áætluninni greinargerð sem kynnir stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs ásamt upplýsingum um hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda?
- Er framsetning fjármálaáætlunarinnar samkvæmt alþjóðlegum stöðlum sem kveðið er á um í V. kafla laga nr. 123/2015 um opinber fjármál?

Fjármálaráð skal birta og gera grein fyrir álitu sínu opinberlega eigi síðar en tveim vikum frá því að tillaga um þingsályktun um fjármálastefnu og fjármálaáætlun hefur verið lögð fram á Alþingi. Umsögnin er samdægurs send Alþingi og gerð aðgengileg almenningi.

### Stjórnarhættir:

Fjármálaráð er skipað af fjármála- og efnahagsráðherra í samræmi við lög um opinber fjármál 123/2015. Formaður Fjármálaráðs og varaformaður eru skipaðir til fimm ára samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra. Alþingi tilnefnir tvo til setu í Fjármálaráði og tvo til vara til þriggja ára. Ekki má skipa hvern einstakling til setu í Fjármálaráði oftari en tvisvar í röð.

Þeir sem skipaðir eru í Fjármálaráð skulu hafa lokið háskólanámi, vera óvilhallir og hafa þekkingu á opinberum fjármálum. Formaður Fjármálaráðs skal hafa lokið framhaldsnámi á háskólastigi á fræðasviði sem lýtur að hlutverki ráðsins.

Fjármálaráðherra ákveður greiðslur til þeirra sem sitja í Fjármálaráði. Stjórnvöld skulu leggja ráðinu til þær upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru og ráðið óskar eftir og tryggja því að öðru leyti viðunandi starfsskilyrði.

Fjármálaráð er ábyrgt gagnvart Alþingi varðandi álitgerð um fjármálastefnu og fjármálaáætlun.

Fjármálaráð er sjálfstætt í störfum sínum og setur sér starfsreglur þessar samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga nr. 123/2015. Starfsreglur Fjármálaráðs skulu vera aðgengilegar á heimasíðu þess og endurskoðaðar eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti og staðfestar af öllum ráðsmönnum.

### Starfshættir:

Fjármálaráð gerir áætlun um störf sín á hverju ári. Í áætluninni skulu eftirfarandi þættir koma fram:

- Störf ráðsins í tengslum við birtingu álitis á fjármálastefnu og fjármálaáætlun.
- Verkefni sem tengjast starfsemi Fjármálaráðs til viðbótar við álitgerðir. Til að mynda miðlun þekkingar og rannsókna sem tengjast verkefnum ráðsins.
- Fjármálaráð birtir ársskýrslu um störf sín.



Fjármálaráð mótar form álita sinna um fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Ráðsmönnum er heimilt að skila séráliti.

Fjármálaráð getur ákveðið að beita sér fyrir rannsóknum á ákveðnum viðfangsefnum er varða opinber fjármál og efnahagsmál, telji það tilefni til.

Fjármálaráði er heimilt að ráða starfsmenn og ráðgjafa eftir því sem fjárveitingar rúma. Starfsmenn ráðsins skulu vera óvilhallir í störfum sínum fyrir ráðið og starfa ætíð með hlutverk ráðsins að leiðarljósi.

Fjármálaráði er heimilt að útvista afmörkuðum tilfallandi verkefnum.

Fjármálaráð og fjármála- og efnahagsráðuneytið setja verklagsreglur til grundvallar samstarfi sínu. Ef nauðsyn þykir skal einnig setja verklagsreglur milli Fjármálaráðs og annarra ráðuneyta og annarra opinberra stofnana sem tengjast starfi ráðsins. Markmið slíkra verklagsreglna er að greiða fyrir upplýsingaflæði milli aðila og stuðla að trausti og trúnaði í samskiptum. Verklagsreglur skulu vera opinberar á vefsíðu Fjármálaráðs.

### Upplýsingagjöf og samskipti:

Fjármálaráð skal senda Alþingi álitsgerð sína um fjármálastefnu og fjármálaáætlun og kynna hana opinberlega samdægurs. Fjármálaráð skal einnig fara yfir efni umsagnarinnar með þar til bærum nefndum Alþingis.

Fjármálaráð mun halda úti sjálfstæðri heimasíðu þar sem upplýsingar um Fjármálaráð og álitsgerðir þess koma fram. Fjármálaráð leitast við að veita áreiðanlegar og aðgengilegar upplýsingar t.a.m. um ráðsmenn, starfsemi, starfshætti og útgáfur ráðsins. Fjármálaráð leggur sig fram við að vera skýrt, hlutlægt, trúverðugt, sjálfsætt og gagnsætt í störfum sínum. Með verkum sínum stuðlar ráðið að almennri og hlutlægri umræðu um stefnu stjórnvalda varðandi opinber fjármál.

Ráðsmenn skulu tilkynna ráðinu eða formanni þess séu þeir beðnir um að tjá sig um starfsemi ráðsins á opinberum vettvangi. Fjármálaráð leitast við að verða við beiðnum um kynningu á Fjármálaráði og starfsemi þess.

Allt efni sem Fjármálaráð gefur út og birtir er sett fram samkvæmt bestu mögulegu upplýsingum og greiningum sem liggja fyrir á hverjum tíma og leitast er við að setja það fram með skýrum hætti.

Á ráðsmönnum ríkir þagnar- og trúnaðarskylda varðandi þær upplýsingar sem þeir fá aðgang að í störfum sínum fyrir Fjármálaráð og ekki hafa verið gerðar opinberar.

### Samfélagsleg ábyrgð og siðferði:

Meðlimir Fjármálaráðs skulu vera óháðir ráðuneytum og stofnunum sem þeir hafa fagleg samskipti við. Þeir skulu ekki taka þátt í stjórnámálum á opinberum vettvangi.

Meðlimir Fjármálaráðs skulu ekki þiggja gjafir eða nýta sér fríðindi frá þeim sem eiga hagsmuna að gæta vegna starfa þeirra. Þeir skulu einnig upplýsa aðra ráðsmenn eða formann skapist hætta á hagsmunaárekstrum eða öðru sem skerðir stöðu þeirra til að vera óháðir og óhlutdrægir.

Ráðsmenn skulu gæta þess að persónulegar skoðanir þeirra á einstaklingum, stofnunum eða viðfangsefnum hafi ekki áhrif á umfjöllun sína og niðurstöður. Þeir skulu virða jafnræði og forðast mismunun en gæta þess jafnframt að láta skoðanir annarra ekki stýra eigin afstöðu og ályktunum.

Meðlimir Fjármálaráðs skulu í störfum sínum fylgja viðeigandi aðferðum, vinnureglum, siðareglum og stöðlum. Ráðsmenn skulu upplýsa aðra ráðsmenn eða formann verði þeir varir við óreiðu, spillingu eða misnotkun í störfum sínum.

Ráðsmenn skulu halda við og byggja upp faglega þekkingu sína og hæfni til starfa fyrir Fjármálaráð. Slíkt á sér stað með sjálfstæðum rannsóknum, sértækum námskeiðum og samskiptum við önnur fjármálaráð og með öðrum viðeigandi hætti. Í því samhengi er Fjármálaráð hluti af alþjóðlegum samráðsvettvangi fjármálaráða, s.s. OECD, AGS og fleiri.

# Álitsgerð fjármálaráðs um fjármálastefnu 2017-2022

*Fundur fjárlaganefndar*

10. febrúar 2017

Um fjármálaráð

# Ráðsmenn fjármálaráðs

## Aðalmenn

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

## Varamenn

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

# Hlutverk fjármálaráðs

- Leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem sett eru fram í 6. gr. laganna...
  - Sjálfbærni
  - Varfærni
  - Stöðugleiki
  - Festa
  - Gagnsæi
- ... og tölulegum skilyrðum sem sett eru fram í 7. gr. laganna
  - Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil sé ávallt jákvæður og árlegur halli sé ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
  - Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum, viðskiptaskuldum, sjóðum og bankainnstæðum sé lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
  - Ef skuldahlutfallið er hærra en 30% af vergri landsframleiðslu skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári.

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

# Álit fjármálaráðs

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

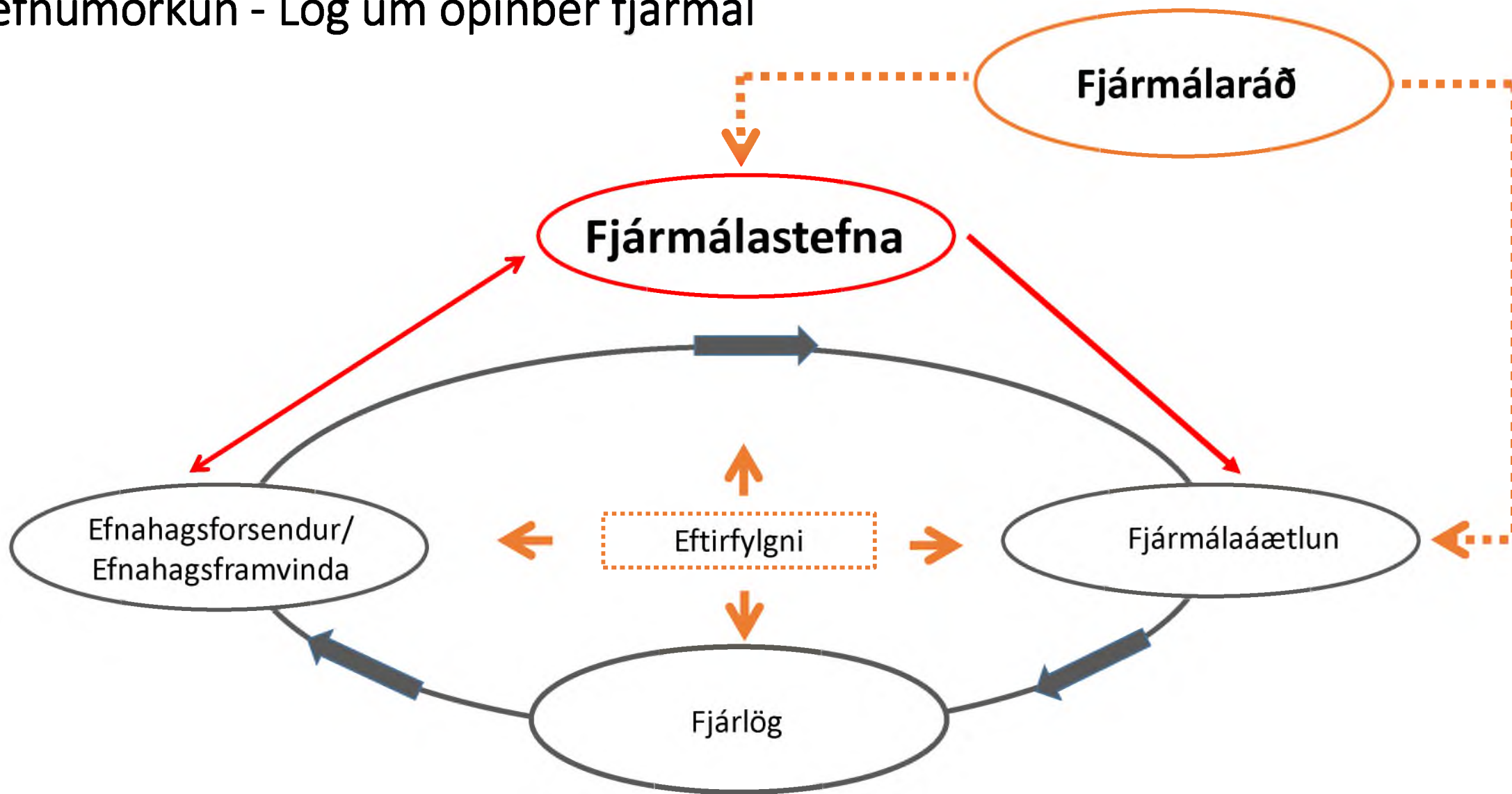
# Álit fjármálaráðs

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



Álit á fjármálastefnu

# Stefnumörkun - Lög um opinber fjármál



# Framlögð fjármálastefna

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

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

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

# Framlögð fjármálastefna

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

# Mikilvægt er að festa myndist um innihald fjármálastefnu

- Í fyrsta lagi skal *setja fram* stefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.
- Í öðru lagi skal í greinargerð með fjármálastefnunni fjalla um hvernig grunngildunum *verði fylgt* bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera.
- Í þriðja lagi skal *staðfest* að stefnan sé samkvæm grunngildunum og fjármálareglunum.

# Lögin til bóta en að mörgu þarf að huga

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

# Helstu ábendingar

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

# Helstu ábendingar

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



# Helstu ábendingar

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

17. febrúar 2017

## Þjóðhagsspá að vetri— endurskoðun

*Economic forecast, winter— revision*

### Samantekt

Mikil umsvif eru í íslenskum þjóðarbúskap um þessar mundir en neysla, fjárfesting og utanríkisverslun hafa verið í örum vexti undanfarin misseri. Nýjustu niðurstöður þjóðhagsreikninga sem spáin byggist á ná til þriðja ársfjórðungs 2016.

Talið er að landsframleiðsla hafi aukist um 5,9% árið 2016 en spáð er að hún aukist um 4,3% árið 2017 og um 2,5–3,0% árlega árin 2018–2022.

Einkaneysla er talin hafa aukist um 7% árið 2016 en gert er ráð fyrir að hún aukist um 5,9% árið 2017, 3,9% árið 2018 og um 2,5–2,9% á ári seinni hluta spátímans. Reiknað er með að samneysluvöxtur verði áfram hóflegur eða sem nemur 1,5% árlega.

Fjárfesting er talin hafa aukist um 22,7% árið 2016 og spáð er að hún aukist um 12,6% árið 2017 en úr henni dragi eftir það. Gert er ráð fyrir talsverðri aukningu íbúðafjárfestingar og opinberrar fjárfestingar árin 2017 og 2018.

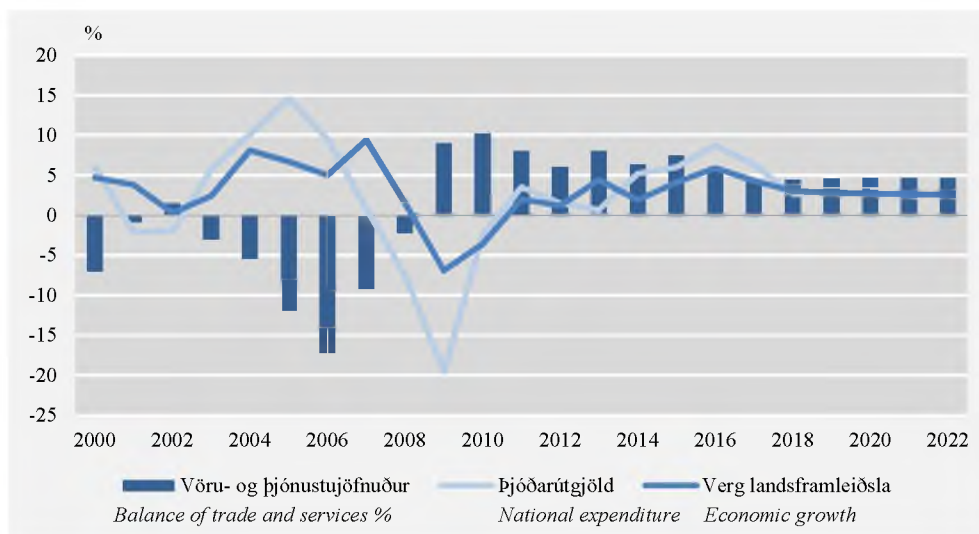
Verðbólga hefur í þrjú ár verið undir markmiði Seðlabankans og ef húnæðisliður neysliverðsvísitölunnar er ekki talinn með hefur hún nánast staðið í stað. Reiknað er með að verðbólga aukist nokkuð árin 2017 og 2018 en víki ekki verulega frá verðbólgu markmiði og stefni í átt að því árin 2019–2022.

Breyting launa hefur verið í samræmi við fyrri spár og sæmilega friðvænlegt á vinnumarkaði framundir árslok 2016. Langvinnt sjómannaverkfall og möguleg endurskoðun kjarasamninga á almennum vinnumarkaði hefur nokkra óvissu í för með sér.



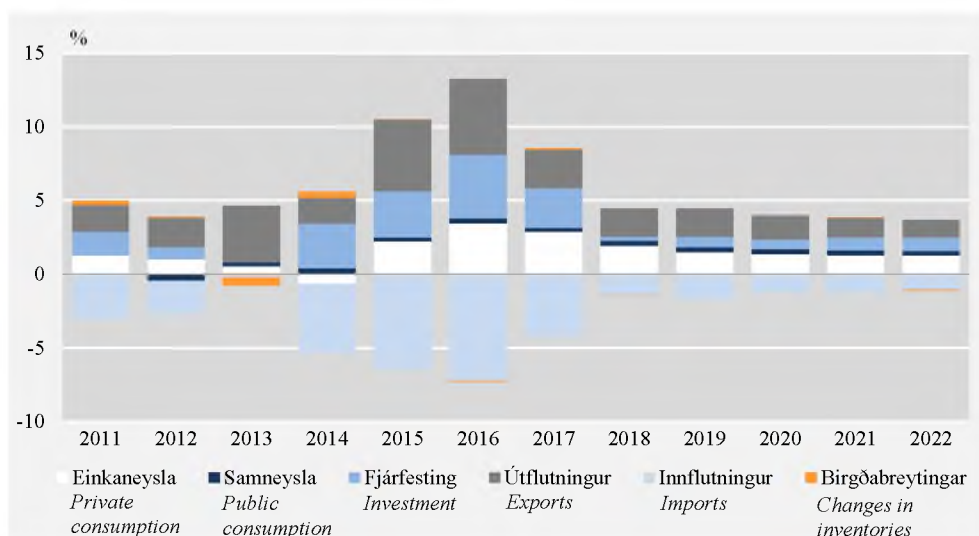
### Mynd 1. Hagvöxtur, þjóðarútgjöld og vöru- og þjónustujöfnuður

Figure 1. Economic growth, national expenditure and balance of trade



### Mynd 2. Framlag til hagvaxtar

Figure 2. Contribution to growth



### Alþjóðleg efnahagsmál

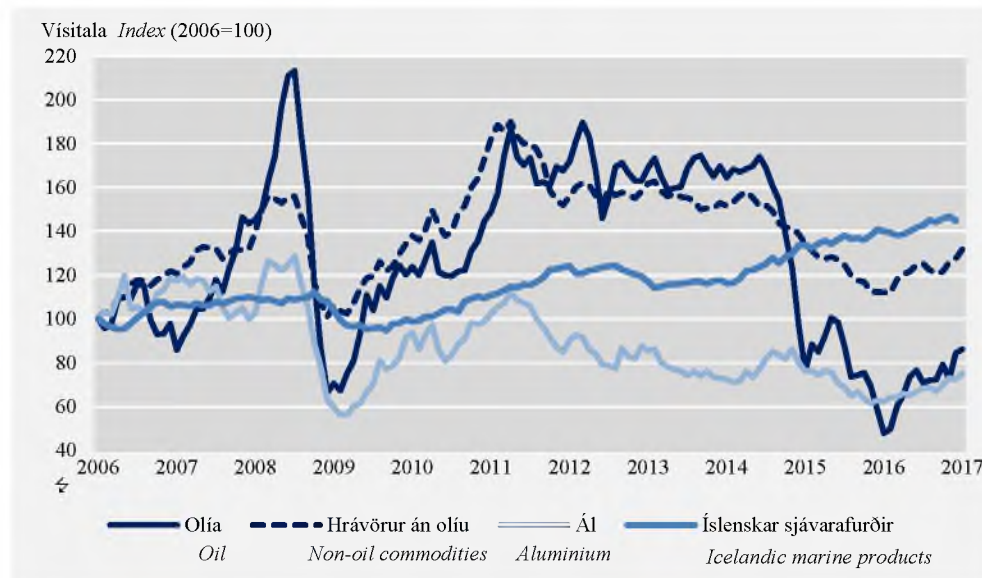
Horfur í efnahagsmálum á heimsvísu hafa lítið breyst frá því í nóvember. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn uppfærði hagspá sína í janúar og þar er spáð svipuðum hagvexti í heiminum og áður. Helsta breytingin er að spá um hagvöxt í þróuðum ríkjum hefur verið hækkuð en lækkuð á móti í nokkrum nýmarkaðsríkjum. Horfur fyrir helstu viðskiptaríki Íslands hafa því batnað lítillega þar sem flest þeirra eru þróuð hagkerfi. Bráðabirgðatölur fyrir árið 2016 gefa til kynna að hagvöxtur í Bretlandi og á Evrusvæðinu hafi verið umfram væntingar. Betri horfur má að hluta rekja til Bandaríkjanna en ný stjórn hefur boðað breytingu í ríkisfjármálastefnu sem mun örva hagvöxt á næstu tveimur árum. Sterkari framleiðslutölur ásamt öðrum vísbendingum benda til að hagvöxtur í ár verði meiri í Bretlandi og öðrum Evrópuríkjum en áður var áætlað.

Í þjóðhagsspa er reiknað með að hagvöxtur í viðskiptaríkjum Íslands verði að jafnaði um 1,8% í ár og um 1,9% árið 2018 og á svipuðu reiki út spátímann.

Óvissa ríkir sem fyrr um horfur og hvort fjármálaleg skilyrði versni sem getur komið niður á hagvexti víða. Þá ríkir nokkur óvissa vegna mögulegrar þróunar í átt að aukinni verndarstefnu og um aðlögun kínverska hagerfisins vegna minni hagvaxtar.

### Mynd 3. Hrávöruverð á heimsmarkaði

Figure 3. World commodity prices



**Skýringar** Notes: Mánaðarlegar tölur, síðasta gildi janúar 2017. Heimild: Macrobond, Hagstofa Íslands. Monthly data, latest value January 2017. Source: Macrobond, Statistics Iceland.

Mánaðarlegt meðalverð olíu á heimsmarkaði hækkaði um rúm 10% á síðustu þremur mánuðum ársins 2016 í kjölfar þess að samkomulag náðist meðal OPEC ríkjanna, Rússlands og Mexíkó um að draga úr framleiðslu á fyrri helmingi ársins 2017. Þrátt fyrir hækkunina lækkaði meðalverð olíu á síðastliðnu ári um 16% frá árinu 2015 og var breytingin áþekk áætlun í nóvemberspá Hagstofunnar. Talið er að heimsmarkaðsverð hækki um nærri fimmtung á árinu 2017. Stafar hækkunin meðal annars af fyrrgreindu samkomulagi til að draga úr birgðastöðu og óvissu um tímasetningar oliutengdra fjárfestinga vestanhafs sem háðar eru væntanlegum skattalækkunum. Samkvæmt Alþjóðabankanum (e. World Bank) er talið líklegast að heimsframleiðsla minnki um 1,5% á árinu 2017 og í spánni er gert ráð fyrir að heimseftirspurn aukist svipað. Rekja má aukningu eftirspurnar aðallega til aukinna umsvifa í Kína og Indlandi á meðan eftirspurn annarra landa eftir olíu helst nær óbreytt.

Verðvisitala útfluttra álafurða lækkaði um 14% í Bandaríkjadólar á árinu 2016 líkt og gert var ráð fyrir í nóvemberspá. Heimsmarkaðsverð á áli lækkaði minna eða um 4%. Ekki er gerð mikil breyting frá nóvemberspá þar sem birgðastaða á heimsvísu var enn há í árslok 2016. Samkvæmt niðurstöðum Alþjóðlegu álstofnunarinnar (e. International Aluminium Institute) hefur hún ekki mælst hærrí í Kína. Reiknað er með að útflutningsverð álafurða hækki næstu ár að meðaltali um 3% á ári. Á síðasta ári hækkaði verð á sjávarafurðum um tæpt prósent, sem er í samræmi við nóvemberspá. Næstu ár er áfram gert ráð fyrir hóflegri verðaukningu á sjávarafurðum. Spá um verðbreytingu annarra hrávara hefur verið hækkuð um rúmt

prósentustig fyrir líðandi ár til samræmis við væntingar um hærra eldsneytisverð. Áætlað er að verð hækki um tæp 3% í ár en um 1% að meðaltali á ári frá og með árinu 2018 sem er í samræmi við langtímameðaltal.

Áætlað er að viðskiptakjör hafi batnað um 2,6% á síðasta ári að hluta vegna lágs olíuverðs fyrri hluta ársins og vegna viðskiptakjarabata í þjónustujöfnuði á seinni helmingi ársins. Á þessu ári er reiknað með 1,4% bata viðskiptakjara en eftir það er gert ráð fyrir að viðskiptakjör haldist stöðug.

## Utanríkisviðskipti

Áætlað er að útflutningur hafi aukist um 9,5% á síðasta ári sem er talsverð aukning frá fyrri spá aðallega vegna aukins útflutnings á þjónustu. Útflutningur reyndist meiri en gert var ráð fyrir á þriðja ársfjórðungi og auk þess voru niðurstöður um útflutning á fyrri hluta ársins 2016 hækkaðar við síðustu endurskoðun þjóðhagsreikninga.

Á þessu ári eru horfur einnig betri og er nú gert ráð fyrir að útflutningur aukist um 5,4%. Líkt og undanfarin ár er vöxtur útflutnings drifinn áfram af aukningu í ferðaþjónustu en á móti vegur samdráttur í útflutningi sjávarafurða, einkum vegna minni loðnukvóta. Árin 2018-2019 er reiknað með rúmlega 4% vexti útflutnings.

Reiknað er með 9,9% vexti innflutnings í ár, einkum vegna talsverðar aukningar í eftirspurn innanlands. Gert er ráð fyrir að innflutningur skipa og flugvéla verði meiri á árinu miðað við nóvemberspá. Á næstu árum eru horfur á að vöxtur innflutnings verði minni, samhliða minni vexti þjóðarútgjalda.

Áætlað er að afgangur vöru og þjónustu verði um 4,1% af vergri landsframleiðslu í ár sem er hærra en miðað var við í nóvemberspá og helst má rekja til meiri útflutnings og bata í viðskiptakjörum. Reiknað er með að afgangurinn verði tæplega 4–5% af vergri landsframleiðslu á spátímanum og á viðskiptajöfnuði um 2,7–3,6% af vergri landsframleiðslu.

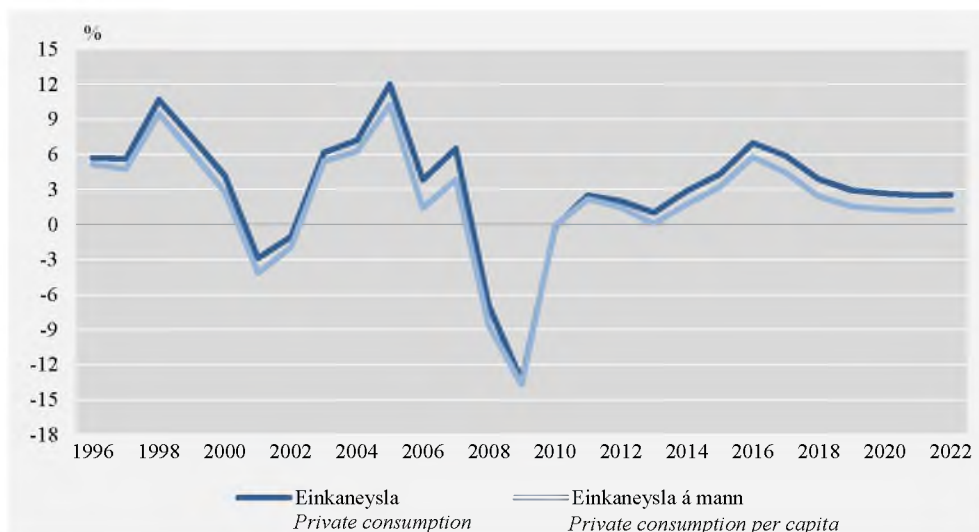
## Þjóðarútgjöld

### Einkaneysla

Spáin gerir ráð fyrir að einkaneysla hafi aukist um 7% árið 2016 og að hún aukist um 5,9% árið 2017, 3,9% árið 2018, en milli 2,5 og 3% á ári eftir það. Öll skilyrði hafa ýtt undir aukningu neyslu undanfarin misseri, kaupmáttur launa og ráðstöfunartekjur hafa aukist mikið og gengi krónunnar styrkst, olíuverð verið lágt og ýmis aðflutningsgjöld verið afnumin. Því er spáð að þessi þróun verði svipuð á næstunni, að kaupmáttur aukist umtalsvert og hækkun ráðstöfunartekna veiti svigrúm fyrir enn meiri aukningu neyslu.

#### Mynd 4. Breyting á einkaneyslu

Figure 4. Change in private final consumption



#### Samneysla

Raunvöxtur samneyslu á fyrstu þremur fjórðungum síðasta árs var um 1,1% eða nærri 0,2 prósentustigum minni en gert hafði verið ráð fyrir í nóvemberspá Hagstofunnar. Skýrist munurinn aðallega af verðlagsáhrifum þar sem samneysluútgjöld að nafnvirði hækkuðu í samræmi við spána. Aukning útgjalda stafar aðallega af hækkun launakostnaðar hins opinbera um 12%. Hluttur samneyslu í vergri landsframleiðslu var rúmlega 23% og hélst nánast óbreyttur miðað við sama tímabil árið 2015.

Endurskoðuð spá bendir til að samneysla hafi vaxið um líðlega 1,4% á síðastliðnu ári sem er minni aukning en gert var ráð fyrir þrátt fyrir vísbendingar um að samneysla á nafnvirði hafi aukist meira en spáð var í nóvember. Þennan mun má rekja til að launakostnaður hefur aukist umfram fjölgun launþega hjá hinu opinbera. Þannig sýna bráðabirgðatölur Hagstofunnar að fjöldi launþega í fræðslustarfsemi, opinberri stjórnáætlun, og heilbrigðis- og umönnunarbýðunustu hafi einungis aukist um 0,4% að jafnaði árið 2016 sem er minna en gert hafði verið ráð fyrir í fyrri spá. Talið er að hluttur samneyslu í vergri landsframleiðslu haldist nánast óbreyttur frá árinu 2015 í ríflega 23,4%.

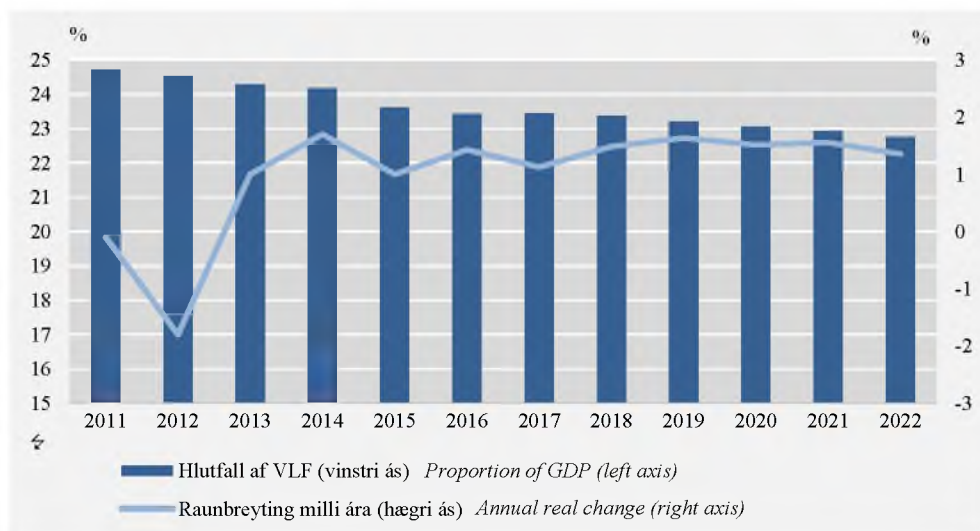
Gert er ráð fyrir að samneysla ársins 2017 vaxi um 1% að raunvirði sem er svipað og spáð var í nóvember. Uppfærðar fjárhagsáætlanir stærstu sveitarfélaga fyrir A-hluta þeirra benda til að launakostnaður aukist að jafnaði um tíu af hundraði. Hins vegar er talið að annar rekstrarkostnaður hækki mun minna og að tekjutap af sjómannaverkfalli dragi úr möguleikum á endurskoðun til hækunnar. Fjárlög 2017 fyrir A-hluta ríkissjóðs gefa til kynna að launakostnaður ársins lækki um ríflega 5% samanborið við síðustu fjármálaáætlun en að kaup á vöru og þjónustu muni aukast svipað. Líkt og í nóvemberspá er nokkur óvissa um kostnaðaráhrif nýrra kjarasamninga við stéttarfélög ríkisstarfsmanna frá og með miðju ári. Til marks um það má benda á að í fyrrgreindri fimm ára áætlun er gert ráð fyrir 5,7% launahækkun á árinu 2017 en í fjárlögum ársins er miðað við 4,5% launahækkun.

Í þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2017 til 2022 sem lögð var fram á Alþingi í janúar síðastliðnum er talið að útgjöld hins opinbera, að frátöldum vaxtagjöldum, hækki að jafnaði um 5% árlega. Slík áætlun rímar vel við nóvember-

spá um meðaltalsaukningu samneyslu á verðlagi hvers árs fyrir árin 2018 til 2022. Líkt og í þeirri spá er gert ráð fyrir að raunbreyting samneyslu verði að meðaltali um 1,5% á þessu tímabili og að hlutur hennar í vergri landsframleiðslu lækki til ársins 2022 og verði þá um 22,7%.

### Mynd 5. Samneysla hins opinbera

Figure 5. Public consumption



Heimild Source: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, og Hagstofa Íslands. Ministry of Finance and Economic Affairs, and Statistics Iceland.

### Fjárfesting

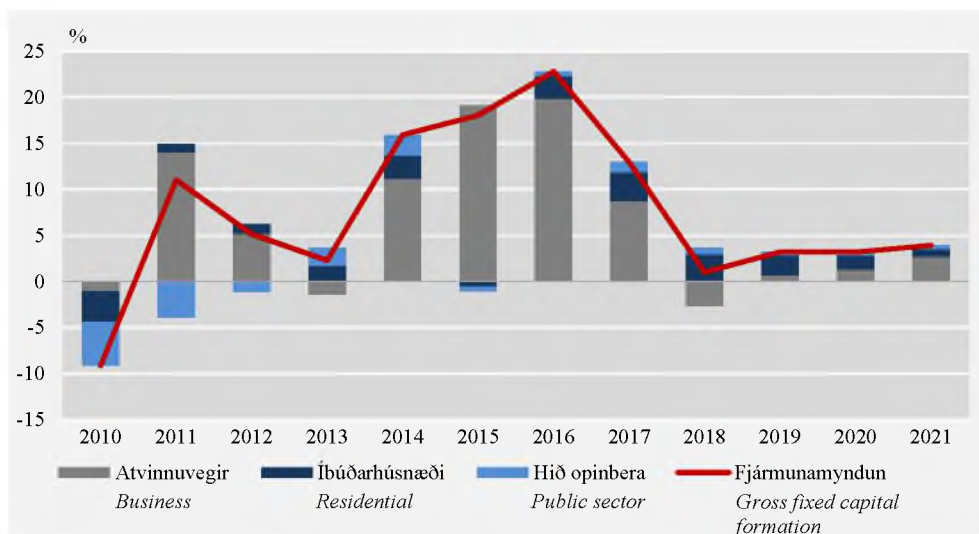
Gert er ráð að hægi á aukningu fjárfestingar á næstu árum í þjóðhagsspánni. Áætlað er að hlutur fjárfestingar í landsframleiðslu verði um 22% að meðaltali á spátímanum sem er svipað hlutfall og verið hefur að meðaltali frá árinu 1980.

Atvinnuvegafjárfesting jókst um 34,3% á fyrstu níu mánuðum ársins 2016. Fjárfesting í tengslum við ferðaþjónustu var áberandi líkt og undanfarin misseri en einnig jókst fjárfesting í orku- og stóriðjutengdum framkvæmdum talsvert. Áætlað er að atvinnuvegafjárfesting hafi aukist um 27,9% á síðasta ári en reiknað með að hægi á vextinum á fjórða ársfjórðungi vegna grunnáhrifa frá fyrra ári, auk þess sem fjárfesting í skipum sem gert var ráð fyrir á síðasta ári áður færist yfir á liðandi ár.

Vöxtur atvinnuvegafjárfestingar hægist á næstunni en aukningin verður þó áfram á breiðum grunni. Spáð er 12,6% vexti í ár en árið 2018 er gert ráð fyrir 3,6% samdrætti atvinnuvegafjárfestingar. Þá fjarar út fjárfestingakúfur í stóriðju og skipum en gert ráð fyrir að fjárfesting í öðrum greinum aukist áfram. Reiknað er með að atvinnuvegafjárfesting aukist á ný þegar áhrif samdráttar stóriðjuframkvæmda fjara endanlega út árin 2019–2020.

## Mynd 6. Fjármunamyndun og framlög undirliða

Figure 6. Gross fixed capital formation and contribution of its components



Húsnæðisverð hefur hækkað talsvert umfram verðbólgu undanfarin ár, hækkunin síðasta hálfu árið hefur verið sérstaklega mikil eða 10,7% en ársþækkun er rúmlega 15%. Mikil fjölgun íbúa og ferðamanna valda því að eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði er langt umfram framboð og sú staða þrýstir upp verðinu, enda er fjöldi nýbygginga lægri en sögulegt meðaltal frá hruni. Í spánni er gert ráð fyrir talsverðri aukningu íbúðafjárfestingar næstu ár.

Fjárfesting hins opinbera á þriðja ársfjórðungi 2016 var um 3% hærrí en gert hafði verið ráð fyrir í nóvemberspá. Munar þar mest um fjárfestingu sveitarfélaga sem var tæpum 800 milljónum króna meiri en spáð var en um 200 milljónum lægri fyrir ríkissjóð. Endurskoðuð spá fyrir árið 2016 gefur til kynna meiri vöxt fjárfestingar, en spáin er leiðrétt fyrir stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga til uppbyggingar á leiguheimilum sem eru fjármagnstílfærslur. Áætlað er að hlutur fjárfestingar hins opinbera í vergri landsframleiðslu árið 2016 hafi verið 2,8%.

Í frumvarpi til fjárlaga 2017, í 11. kafla um samgöngu- og fjarskiptamál, er gert ráð fyrir að fjárframlög ríkissjóðs verði um 15 milljörðum króna lægri árið 2017, en gert var ráð fyrir í samgönguáætlun 2015 til 2018 sem Alþingi samþykkti síðastliðinn október. Munar þar mest um tæplega átta milljarða lægri stofnkostnað samgönguf framkvæmda. Samkvæmt fjárlögum 2017 sem samþykkt voru verður fjárfesting ríkissjóðs í efnislegum eignum tæplega 19% hærrí en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun 2017 til 2021. Að auki sýna uppfærðar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga að vænta megi mikils vaxtar í fjárfestingum þeirra í fastafjármunum á þessu ári. Fyrir vikið hefur spá fyrir árið 2017 verið endurskoðuð til hækkunar um tæp sex prósentustig og verður þá væntur vöxtur fjárfestingar hins opinbera á bilinu 9 til 10%. Um talsverða aukningu er að ræða þrátt fyrir að fjárfesting í Vestmannaeyjaferju sé ekki talin með þar sem hún verður tekin inn í uppgjör þjóðhagsreikninga við áætlaða afhendingu ferjunnar árið 2018. Gangi spáin eftir verður hlutur opinberrar fjárfestingar í vergri landsframleiðslu um 2,9% árið 2017.

Áætlað er að fjárfesting hins opinbera verði að meðaltali 3,5% á tímabilinu 2018 til 2022 og í lok spátímans er gert ráð fyrir að hlutur hennar í vergri landsframleiðslu verði um 3%.



## Vinumarkaður og laun

Atvinna eykst stöðugt og á fjórða fjórðungi 2016 voru starfandi 8.500 fleiri en á sama fjórðungi árið áður sem er um 4,6% aukning. Atvinnuleysi samkvæmt Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar reyndist vera 3% árið 2016 og gert er ráð fyrir að það verði enn minna árið 2017. Árið 2018 og síðar er gert ráð fyrir að heldur dragi úr aukningu starfa og atvinnuleysi vaxi en það er nú nokkuð undir því sem er talið vera jafnvægistig til lengri tíma lítið.

Eftir hrun fækkaði erlendum ríkisborgurum á Íslandi nokkuð en frá og með árinu 2012 hefur flutningsjöfnuður (aðfluttur umfram brottflutta) verið jákvæður og vaxandi. Árið 2012 var munurinn 680 en 2016 var hann 4.090, en uppsafnaður flutningsjöfnuður árin 2012 til og með loka 2016 er 11.170. Ætla má að verulegur hluti þessara útlendinga starfi á íslenskum vinnumarkaði og er þátttaka þeirra lykilatriði í að mæta vaxandi eftirspurn eftir vinnuafli, en þessi ár fjölgaði starfandi um 23.300.

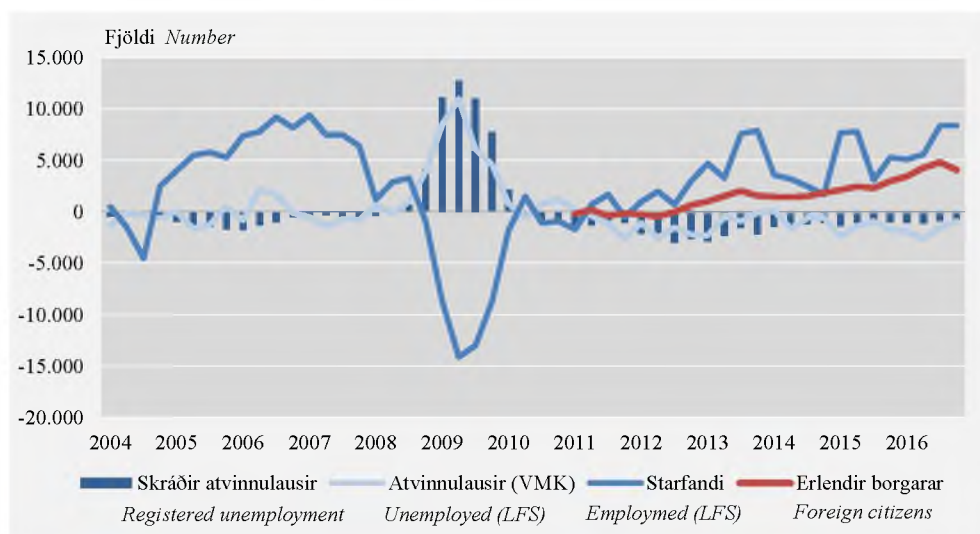
Hækkun launa sem miðað hefur verið við í undanförunum þjóðhagsspám hefur staðist og reyndist meðaltalslaunavísitala ársins 2016 11,4% hærra en árið 2015. Gert er ráð fyrir að launavísitala hækki um 6,8% árið 2017 og 6,3% árið 2018.

Flestir kjarasamningar gilda út árið 2018 en nokkrar blíkur eru á lofti í samningum. Sjómannaverkfall hefur þegar þetta er ritað staðið í tvo mánuði án lausnar. Verkfallið hefur neikvæð áhrif á einstaklinga og fyrirtæki í sjávarútvegi en dreifast út um samfélagið.

Á almennum vinnumarkaði er enn í skoðun hvort forsendur gildandi kjarasamninga séu að einhverju leyti brostnar, en flest alítamál í því efni snúa að stjórnvöldum. Komist forsendunefnd um kjarasamninga að þeirri niðurstöðu að slíkur brestur í forsendum sé til staðar eru samningar uppsegjanlegir um mánaðamótin febrúar/mars. Í þjóðhagsspá er gert ráð fyrir að kjarasamningarnir verði áfram í gildi.

### Mynd 7. Breyting á fjölda starfandi og atvinnulausra

Figure 7. Changes in number of employed and unemployed



**Skýringar** Notes: Ársfjórðungsögn, breyting í fjölda frá sama ársfjórðungi fyrra árs. VMK = Vinnumarkaðs-könnun. Quarterly data. Change in count from same quarter of previous year. LFS=Labour Force Survey.

**Heimild** Source: Hagstofa Íslands og Vinnumálastofnun. Statistics Iceland and Directorate of Labour.

## Verðbólga, gengi og fjármálamarkaðir

Vísitala neysluverðs hækkaði um 1,7% að meðaltali árið 2016. Sterkt gengi krónunnar og lítil verðbólga í viðskiptalöndum Íslands vógu á móti kostnaðarþrýstingi vegna hækkunar launa og íbúðaverðs sem var meginþáttur í verðbólgu líkt og undanfarin ár. Svipuð þróun var í janúar 2017 en þá var tólf mánaða verðbólga 1,9% og hækkaði húsnæði í vísitölu neysluverðs um 12,3% frá fyrra ári, en innfluttar vörur lækkuðu um 3%.

Á seinni hluta síðasta árs tók gengi krónunnar að styrkjast talsvert, meðal annars vegna mikils gjaldeyrisinnflæðis frá ferðaþjónustu og aukinnar erlendra fjárfestingar. Að meðaltali styrktist gengi krónunnar um tæp 12% árið 2016 sem er svipuð ársbreyting og var síðast árið 2005. Tíðarbundin fækkun ferðamanna í vetur hefur dregið úr gjaldeyrisinnflæði og minni gjaldeyristekjur vegna verkfalls sjómanna hafa líklega átt þátt í því að gengi krónunnar hefur verið stöðugra frá því í desember 2016.

Verðbólguhorfur hafa batnað lítillega frá síðustu spá. Það má helst rekja til sterkari stöðu gengis nú miðað við nóvemberspá en miðað er við að gengi verði stöðugt á spátímanum. Þverrandi áhrif gengisstyrkingar, aukinn kostnaðarþrýstingur vegna spennu í hagkerfinu og hækkandi olíuverð þrýsta verðbólgu upp á við þegar líður á árið og er reiknað með að hún nái hámarki á næsta ári. Í ár er gert ráð fyrir 2,2% verðbólgu að meðaltali og að hún aukist í 3,2% árið 2017. Eftir það er reiknað með að dragi úr verðbólgu þegar spenna minnkar í hagkerfinu og er miðað við að hún verði nálægt verðbólgu markmiði í lok spátímans.

Stýrivextir voru lækkaðir um 0,5% á síðasta ári en var haldið óbreyttum í febrúar. Betri verðbólguhorfur þrátt fyrir meiri spennu í hagkerfinu hafa að undanförmu dregið úr þörf fyrir auknið aðhald peningastefnunnar með vaxtahækkun. Í spánni er þó gert ráð fyrir auknu aðhaldi í samræmi við aukin umsvif í hagkerfinu.

### Mynd 8. Verðbólga og gengi

Figure 8. Inflation and the exchange rate



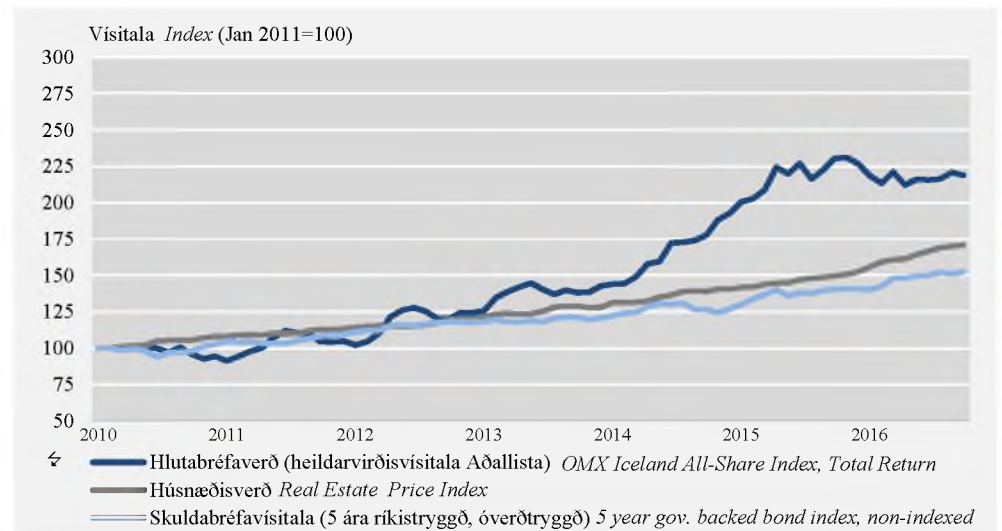
Verðvísitala Aðallista Kauphallar Íslands (OMXÍPI) lækkaði um ríflega 3,5% á fyrsta viðskiptadegi febrúarmánaðar sem rekja má til tilkynningar Icelandair Group hf. um verri rekstrarafkomu félagsins sem búist er við á þessu ári. Í framhaldinu hefur vísitalan hækkað á ný í kjölfar birtingar uppgjöra skráðra félaga fyrir síðasta

ár. Vístalan hefur nú lækkað síðustu tólf mánuði um tæp 4% en frá árinu 2010 hefur hún lækkað um 82% að raunvirði. Á síðastliðnu ári lækkaði vísitala íbúðaverðs á höfuðborgarsvæðinu um 15% og hefur þar af leiðandi lækkað um nærri 40% að raunvirði frá árinu 2010. Vísitala leiguverðs íbúðarhúsnæðis á sama svæði lækkaði nokkuð minna eða um tæp 8% og er raunhækkun hennar um 35% frá árinu 2010.

Seðlabanki Íslands endurnýjaði um síðustu áramót heimild lífeyrissjóða og annarra innlendra vörsluaðila séreignalífeyrissparnaðar til fjárfestingar í fjármálagerningum í erlendum gjaldeyri. Gildistími heimildarinnar er til ársloka 2017 og má útflæðið vegna hennar verða að hámarki 100 milljarðar króna. Samkvæmt hagtölum Seðlabankans námu erlendar eignir lífeyrissjóða tæpum 22% af heildareignum þeirra í lok árs 2016 og hafði því hlutfallið lækkað um hálf prósentustig frá árinu áður. Hæst var hlutfallið um 31% árið 2008 og til þess að það hlutfall náist miðað við heildareignir sjóðanna í desember þyrftu erlendar eignir að aukast um rúma 300 milljarða króna.

### Mynd 9. Eignaverð á Íslandi

Figure 9. Asset prices in Iceland



**Skýringar** Notes: Síðasta gildi febrúar 2017. Heimild: Kodiak Excel og Þjóðskrá Íslands. Latest value February 2017. Source: Kodiak Excel and Registers Iceland.

Seðlabankinn hefur einnig losað um kvaðir gjaldeyrisreglna um fjármagnsflutninga til og frá landinu sem heimilaðir eru fyrir innlenda og erlenda aðila. Er þeim nú meðal annars heimilt að taka út allt að 100 milljónum króna í erlendum gjaldeyri og flytja milli landa sem er nærri þreföldun frá heimild í október 2016. Helstu rök Seðlabankans fyrir rýmkuninni eru þau að útstreymi í framhaldi af losun fjármagnshafta fyrir heimili og fyrirtæki í október hafði verið fremur lítið og að fátt bendi til þess að það myndi aukast. Lánshæfismat ríkissjóðs lækkaði í A flokk hjá Standard & Poors meðal annars í ljósi þessa og taldi Fitch horfur um lánshæfi ríkisins jákvæðar.

Samkvæmt hagtölum Seðlabankans telst skuldastaða heimila og atvinnufyrirtækja nær óbreytt frá nóvember síðastliðnum. Nema skuldir heimila rúmlega 80% af vergri landsframleiðslu og atvinnufyrirtækja tæpum 90%. Ný útlán innlánsstofnana og íbúðalánasjóðs til heimila drógust saman um nærri 9% að nafnvirði á fyrstu ellefu mánuðum síðastliðins árs og um 15% til atvinnufyrirtækja. Á sama tíma jukust ný útlán lífeyrissjóða til heimila um 340%.

## English summary

Private consumption, investment and external trade are driving strong economic growth in Iceland. The latest national accounts available for the forecast include results up to the third quarter of 2016.

GDP is estimated to have grown by 5.9% in 2016 and is forecast to grow by 4.3% in 2017 and 2.5–3.0% per annum during 2018–2022. Private consumption is estimated to have grown by 7% in 2016 and is forecast to grow by 5.9% in 2017, 3.9% in 2018 and 2.5–2.9% per annum for the remainder of the forecast horizon. Public consumption growth will be close to 1.5% yearly throughout the forecast period.

Investment in 2016 is estimated to have grown by 22.7% and is expected to increase by 12.6% in 2017 but somewhat less during 2018–2022. Public investment is forecast to increase considerably in 2017 and 2018.

Appreciation of the krona has stopped, but that might change as tourism intensifies and marine exports resume if/when the fishermen's is resolved.

Headline inflation has remained below the Central Bank's target rate for three consecutive years and excluding housing there has been virtually no inflation during that period.

Real house prices have increased markedly in the recent years, and quite sharply during the last six months. Population and tourism growth are responsible for high housing demand. Residential construction growth has picked up and is predicted to remain high in the coming years.

Employment and real wage growth has been rapid. Most wage contracts run through 2018 but conditions for cancelling them may exist at the end of February.

**Tafla 1. Landsframleiðsla 2015–2022**  
 Table 1. Gross domestic product 2015–2022

Magnbreyting frá fyrra ári (%) Volume growth from previous year (%)	2015 <sup>1</sup>	2016 <sup>1</sup>	2017	2018	2019	Framreikningur Extrapolation		
						2020	2021	2022
Einkaneysla <i>Private final consumption</i>	4,3	7,0	5,9	3,9	2,9	2,7	2,5	2,5
Samneysla <i>Government final consumption</i>	1,0	1,4	1,1	1,5	1,6	1,5	1,6	1,4
Fjármunamyndun <i>Gross fixed capital formation</i>	18,2	22,7	12,6	1,0	3,2	3,2	3,9	4,2
Atvinnuvegafjárfesting <i>Business investment</i>	29,4	27,9	11,8	-3,6	1,0	1,9	4,0	4,5
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði <i>Housing investment</i>	-3,1	17,0	23,2	20,1	12,6	8,2	4,3	4,1
Fjárfesting hins opinbera <i>Public investment</i>	-2,9	3,7	9,4	6,5	2,9	2,8	3,1	2,3
Þjóðarútgjöld alls <i>National final expenditure</i>	6,0	8,7	6,3	2,6	2,7	2,5	2,6	2,6
Útflutningur vöru og þjónustu <i>Exports of goods and services</i>	9,2	9,5	5,4	4,2	4,1	3,4	2,9	2,5
Innflutningur vöru og þjónustu <i>Import of goods and services</i>	13,5	15,7	9,9	3,5	3,9	3,0	3,0	2,6
<b>Verg landsframleiðsla <i>Gross domestic product</i></b>	4,1	5,9	4,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6
Vöru- og þjónustujöfnuður (% af VLF) <i>Goods and services balance (% of GDP)</i>	7,5	5,3	3,8	4,3	4,4	4,6	4,6	4,5
Viðskiptajöfnuður (% af VLF) <i>Current account balance (% of GDP)</i>	5,1	5,4	3	3,3	3,4	3,6	3,6	3,7
Viðskiptajöfnuður án innlánsstofnana í slitameðferð (% af VLF) <sup>2</sup> <i>Current account balance excluding DMBs being wound up (% of GDP)<sup>2</sup></i>	4,9	5,4	3,0	3,3	3,4	3,6	3,6	3,7
Visitale neysluverðs <i>Consumer price index</i>	1,6	1,7	2,2	3,2	2,8	2,7	2,6	2,5
Gengisvisitale <i>Exchange rate index</i>	-2,8	-10,4	-8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raungengi <i>Real exchange rate</i>	4,0	12,9	10,4	1,2	0,8	0,6	0,5	0,5
Atvinnuleysi (% af vinnuafli) <sup>3</sup> <i>Unemployment rate (% of labour force)<sup>3</sup></i>	4,0	3,0	2,8	3,2	3,8	3,9	4,0	4,0
Launavísitala <i>Wage rate index</i>	7,2	11,4	6,8	6,3	5,8	4,7	4,3	4,1
Alþjóðlegur hagvöxtur <i>World GDP growth</i>	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9
Alþjóðleg verðbólga <i>World CPI inflation</i>	0,6	1,0	1,7	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0
Verð útflutts áls <i>Export price of aluminum</i>	-6,4	-13,7	5,9	2,4	2,1	2,3	2,5	2,4
Olíuverð <i>Oil price</i>	-47,2	-15,7	18,8	4,7	2,6	2,3	2,3	2,5

<sup>1</sup> Bráðabirgðatölur. *Preliminary figures.*

<sup>2</sup> Án innlánsstofnana í slitameðferð en með áætluðu uppgjöri þeirra. *Excluding Deposit Money Banks undergoing winding-up proceedings, but including estimated effects of the settlement of their estates.*

<sup>3</sup> Vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands. *Labour force survey Statistics Iceland.*

**Hagtíðindi** **Þjóðhagsspá**  
**Statistical Series** **Economic forecast**

102. árg. • 3. tbl.

ISSN 1670-4770

17. febrúar 2017

Umsjón *Supervision* Marinó Melsted • marino.melsted@hagstofa.is

Björn Ragnar Björnsson • bjorn.bjomsson@hagstofa.is

Brynjar Örn Ólafsson • brynjar.olafsson@hagstofa.is

© Hagstofa Íslands *Statistics Iceland* • Borgartúni 21a 150 Reykjavík *Iceland*

www.hagstofa.is www.statice.is

Sími *Telephone* +(354) 528 1000

Bréfasími *Fax* +(354) 528 1099

Um rit þetta gilda ákvæði höfundalaga. Vinsamlegast getið heimildar.

*Reproduction and distribution are permitted provided that the source is mentioned.*



Borgarstjórnin í Reykjavík

Alþingi 1.3.2017

Málsnr: 1701109

Málalykill: 0346

Reykjavík, 27. febrúar 2017

R17020189

120

HBL/bp

Alþingi - nefndasvið

***Umsögn um þingsályktunartillögu um fjármálastefnu 2017-2022, 66. mál á 146. löggjafarþingi***

Á fundi borgarráðs þann 23. febrúar 2017 var lögð fram umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 21. febrúar 2017, um þingsályktunartillögu um fjármálastefnu 2017–2022, 66. mál á 146. löggjafarþingi.

Borgarráð tók undir umsögn sambands íslenskra sveitarfélaga um málið.

Helga Björk Laxdal

e.u.

## Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis

Sendandi: Ríkisendurskoðun

Dags.: 22. febrúar 2017

Samkvæmt ákvæðum laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, hefur ríkisstjórnin mótað fjármálastefnu og fjármála- og efnahagsráðherra lagt hana fram á Alþingi sem tillögu til þingsályktunar. Er þetta í annað sinn sem fjármálastefna er lögð fram með þessum hætti en fjármálastefna síðustu ríkisstjórnar var samþykkt á Alþingi í ágúst 2016, en hver ný ríkisstjórn mótar fjármálastefnu svo fljótt sem auðið er. Ákvæði laganna um fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ásamt þeim grunngildum og skilyrðum sem byggja skal þær á, eiga að tryggja stefnufestu og samræmi í fjármálastjórn hins opinbera.

Með fjármálastefnu skiigreinir hver ríkisstjórn stefna sína um helstu hagstærðir í opinberum rekstri og nær hún til ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Um er að ræða pólitíska stefnumörkun stjórnvalda sem Ríkisendurskoðun tekur eðli máls samkvæmt ekki afstöðu til. Hins vegar getur stofnunin skoðað hvort fjármálastefnan sé sett fram í samræmi við ákvæði laga og vakið athygli á hugsanlegum álitamálum í því sambandi. Einnig getur stofnunin eftir atvikum bent á atriði í sambandi við opinber fjármál sem eðlilegt er að fjármálastefnan taki til og þýðingu hafa við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings. Rétt er að taka fram að fjármálaráð, sem starfar skv. 13. gr. laga um opinber fjármál, hefur það hlutverk að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum og skilyrðum laga um opinber fjármál og hvort fullgilt tilefni sé til að endurskoða gildandi fjármálastefnu ríkisstjórnar. Fjármálaráðið hefur nýlega skilað umsögn sinni um fjármálastefnuna.

Að mati Ríkisendurskoðunar er rökréttara að ný fjármálastefna taki til árána 2018-2022, en ekki ársins 2017, þar sem þegar er búið að marka þann ramma sem fjármál hins opinbera eiga að fylgja á því ári, sbr. gildandi fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlög.

Fjármálastefnu skal setja fram sem markmið um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga ríkis, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmiðin eru sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðsiu og skilgreining á afkomu og efnahag tekur mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Fjármálastefnan felst einnig í greinargerð um hvernig grunngildum skv. 2. mgr. 6. gr. laganna verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Í þingsályktuninni skal staðfest að fjármálastefnan sé í samræmi við grunngildin sem og skilyrði (fjármálaeðglur) sem tilgreind eru í 7. gr. laganna. Er þetta enda tekið fram í þingsályktunartillögunni en þar segir: „Alþingi telur 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“.

Grunngildi fjármálastefnunnar, eru sem kunnugt er, sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Skilyrðin sem stefnan skal uppfylla eru annars vegar að heildarjöfnuður A-hluta ríkis og

sveitarfélaga yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli jafnframt ávallt undir 2% af landsframleiðslu, hins vegar að heildarskuldir sömu aðila að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Ef þetta skuldahlutfall er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári.

Í stefnunni er nánari útfærsla á ofangreindum skilyrðum sem felur í sér meira aðhald en skilyrðin mæla fyrir um. Sett eru tölusett markmið um afgang á heildarjöfnuði hins opinbera á tímabilinu (sem hækkar fyrst úr 1,0% í 1,6% af VLF en lækkar síðan eftir það) og ráðstöfun á afgangi umfram það til greiðslu skulda (ákvæði I), markmið um að heildarskuldir hins opinbera verði undir 30% af VLF í árslok 2019 og 26% í árslok 2022 (ákvæði II), að öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til niðurgreiðslu skulda eða lífeyrisskuldbindinga (ákvæði III) og loks að árleg heildarútgjöld hins opinbera verði ekki umfram 41,5% af VLF á tímabilinu (ákvæði IV).

Efnahagslegar forsendur fjármálastefnunnar byggja á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2016. Mikill hagvöxtur hefur verið undanfarin ár og gerir spáin ráð fyrir að svo verði áfram eða á bilinu 3 - 5% á ári. Þetta endurspeglast einnig í öðrum hagstærðum eins og aukinni einkaneyslu, meiri fjárfestingu og minna atvinnuleysi. Hluttur ferðaþjónustu í hagvextinum er mjög stór en greinin hefur vaxið mjög hratt nokkur undanfarin ár. Ýmis þenslumerki hafa einnig gert vart við sig, s.s. mikil styrking raungengis og miklar verðhækkningar á fasteignamarkaði. Í þjóðhagsspánni fyrir 2016 - 2022 er gert ráð fyrir að verg landsframleiðsla aukist mest á árinu 2017 eða um 4,4% en að síðan dragi jafnt og þétt úr vextinum, hann verði 3,0% 2018 en verði kominn í 2,6% á árinu 2022. Vöxtur annarra hagstærða svo sem einkaneyslu, samneyslu, sumra tegunda fjárfestinga, út- og innflutnings og launavísitölu er talinn hægja á sér á tímabilinu. Í endurskoðaðri þjóðhagsspá Hagstofunnar, sem birt var í febrúar 2017, er gert ráð fyrir að þróun hagstærða verði í aðalatriðum í samræmi við fyrri spá. Það er helst á spágildum fyrir þetta og næsta ár sem nokkur munur er á spánum en þjóðhagsspáin er m.a. endurskoðuð í ljósi útkomu nýjustu hagtalna.

Helstu breytingar frá fyrri fjármálastefnu eru að í stað þess að gert sé ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þessara aðila, vaxi á tímabilinu 2017-2021 úr 0,0% í 1,3% af VLF, er núna gert ráð fyrir að afkoman fari úr 0,5% á þessu ári í 2,5% árið 2020 og lækki síðan í 2,3% árið 2022. Afkomubatinntil er til staðar hjá ríki, sveitarfélögum og opinberum fyrirtækjum. Til dæmis er gert ráð fyrir að afkoma A-hluta ríkissjóðs verði 1,0% af VLF á árinu 2017, verði 1,5% á árinu 2018 en lækki síðan jafnt og þétt niður í 1,1% af VLF árið 2022. Af þessu má reyndar ráða að gert sé ráð fyrir að afkomubati ríkissjóðs verði meiri í byrjun og að hann muni lækka þegar líður á tímabilið.

Bætt afkoma skilar sér jafnframt í lægri skuldastöðu opinberra aðila. Heildarskuldir opinberra aðila í heild, að frádrögnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, eru taldar lækka úr 59% af VLF árið 2017 í 43% af VLF. Ef bara er horft til A-hluta ríkissjóðs fer skuldahlutfallið úr 31% í 21% á tímabilinu.

Rétt er að taka fram að hér er um að ræða skuldahlutfall eins og lög um opinber fjármál mæla fyrir um að það skuli reiknað út þegar horft er til þeirra skilyrða (fjármálareglina) sem löggin mæla fyrir um. Hins vegar kveða löggin á um að setja skuli fram stefnu um „umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára“, sbr. 1. tl. 2. mgr. 4. gr. láganna. Með öðrum orðum skal þar fjallað bæði um skuldir og langtíma-

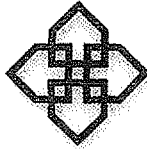


skuldbindingar opinberra aðila. Hér er bæði um að ræða lífeyrisskuldbindingar en einnig ýmiskonar skuldbindingar sem tengjast m.a. leigusamningum sem ekki hafa verið færðir í efnahagsreikning ríkissjóðs fram að þessu.

Fjármálastefnan tekur heldur ekki til þróunar eigna eins og þó er áskilið að gert skuli. Þess í stað eru eignir að hluta nettaðar á móti skuldum og er sú skýring gefin á þessu í greinargerðinni að unnið sé að því að búa til stofnefnahagsreikning fyrir ríkissjóð og muni sú vinna standa fram eftir árinu. Stefnt sé að því að stofnefnahagsreikningur verði birtur ekki síðar en í ríkisreikningi fyrir árið 2017. Að mati Ríkisendurskoðunar liggja nú þegar fyrir upplýsingar um marga eignaflokka ríkissjóðs, s.s. eignahluti í opinberum fyrirtækjum, og hægt að birta upplýsingar um þá í fjármálastefnunni. Upplýsingar um eignir sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja eru auk þess tiltækar.

Bæði þjóðhagsspá Hagstofunnar og fjármálastefnan eru settar fram sem hlutfallstölur fimm ár fram í tímann með nákvæmni upp á einn aukastaf. Telja verður líklegt að hagstærðir muni í reynd víkja nokkuð frá spánni þótt torvelt sé að áætla í hvaða átt og hversu mikil frávikin verði. Í greinargerð með stefnunni er hins vegar ekki leitast við að setja fram næmnigreiningu er tekur til þess hvaða breytingar megi verða á efnahagsforsendum stefnunnar til að stjórnvöld treysti sér til að halda fast við hana. Lög um opinber fjármál gera vissulega ráð fyrir að endurskoða megi fjármálastefnuna ef grundvallarforsendur hennar bresta eða fyrirsjáanlegt er að svo verði vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna sem ómögulegt er talið að bregðast við með tiltækum úrræðum og skal þá fjármálaráð veita Alþingi umsögn um hvort fullgilt tilefni sé til slíkrar endurskoðunar (sbr. 10 gr. laganna). Að mati Ríkisendurskoðunar myndi það auka festu við framkvæmd fjármálastefnu ef skýrari mörk væru sett um endurskoðun stefnunnar. Auk þess má telja gagnlegt ef til viðbótar við hlutfallstölur hagstærða í fjármálastefnunni væru einnig sýndar áætlaðar fjárhæðir viðkomandi hagstærða s.s. í viðauka með þingsályktunartillögunni. Sömuleiðis gæfi það skýrari mynd ef tekjur og gjöld væru tilgreind en ekki bara afkoman.

Í greinargerð með þingsályktunartillögu um fjármálastefnu er tæpt á því að horfa þurfi til þróunar lýðfræðilegra breytna á næstu áratugum og áhrifum á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Tekið er fram að talið sé að hægja muni á mannfjölgun og aldursamsetning breytast þegar eldra fólk fjölgar hlutfallslega miðað við yngri árganga. Þetta muni síðan hafa veruleg áhrif á fjármál hins opinbera. Fram kemur að æskilegt sé að ráðast í greiningar á slíkum breytingum og leggja þær til grundvallar allri stefnumótun og áætlunum um opinber fjármál, en hins vegar hafi ekki ennþá gefist ráðrúm til slíks. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að stjórnvöld vinni áætlanagerð til lengri tíma um opinber fjármál m.a. út frá spám um þróun mannfjölda og ævilengdar og geri ráð fyrir svigrúmi til að mæta áhrifum af slíku í áætlanagerðinni.



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 21. febrúar 2017

1702005SA KB/gb/sás  
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn um þátt. um fjármálastefnu 2017-2022, 66. mál á 146. lgjþ.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 1. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint mál.

### **Inngangur**

Um fjármálastefnu er mælt fyrir í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015. Fjármálastefnu skal ný ríkisstjórn leggja fram sem tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er. Í henni skal sett fram stefna til fimm ára um umfang og afkomu hins opinbera. Afkoma og efnahag skal setja fram skv. alþjóðlegum hagsskýrslustaðli, þ.e. á þjóðhagsgrunni, og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Árlega skal leggja fram þingsályktun um fjármálaáætlun til fimm ára sem byggja ber á fjármálastefnunni.

Starfsemi og verkefni A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga mynda til samans hið opinbera samkvæmt lögunum. Opinberir aðilar eru auk hins opinbera þeir aðilar sem fara með ríkis- eða sveitarstjórnarvald og stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru a.m.k. að hálfu í eigu ríkis eða sveitarfélaga.

Í 11. grein laga um opinber fjármál er fjallað um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga. Segir þar að ráðherra skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Samráð ríkis og sveitarfélaga hefur verið á vettvangi hinnar sk. Jónsmessunefndar og Samráðsnefndar ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál.

### **Reikningskil sveitarfélaga, fjármálaeglugur og heildarafkoma**

Þjóðhagsgrunnurinn sem fjármálastefnan er sett fram á skilur sig í mörgum viðamiklum atriðum frá reikningskilum sveitarfélaga og fyrirtækja. Þessi staðall er flestum sveitarstjórnarmönnum framandi og þekking takmörkuð einnig hjá ríkinu. Þetta fyrirkomulag er ekki til þess falið að einfalda undirbúning, framkvæmd eða eftirfylgni með fjármálastefnu og -áætlun.

Lykilstærð í reikningskilum sveitarfélaga er rekstrarniðurstaða, sem er mismunur rekstrartekna og -gjalda. Í fjármálastefnu eru sett fram markmið fyrir hið opinbera, þ.m.t. A-hluta sveitarsjóða, um svonefnda heildarafkomu á fyrrnefndum hagsskýrslustaðli. Heildarafkoma fæst með því að draga fjárfestingarútgjöld umfram afskriftir frá rekstrarniðurstöðu. Afkomumælingin er frábrugðin því sem þekkt er í reikningskilum sveitarfélaga er varðar frádrátt fjárfestingaútgjalda.

Sveitarfélögum eru settar tvær fjármálaeglugur samkvæmt sveitarstjórnarlögum sem þeim ber að fara eftir. Hin svokallaða jafnvægisregla kveður á um að samaniögd heildarútgjöld til rekstrar A- og B-hluta séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur



samanlögðum reglulegum tekjum. Sveitarfélag þarf að skila myndarlegum rekstrarafgangi ef heildarafkoma á að vera án halla. Skuldareglan segir til um heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta skuli ekki vera hærrí en nemur 150% af reglulegum tekjum. Þessar fjármálareglurnar hafa gefist vel eins og fram kemur í nýlegri skýrslu vinnuhóps um endurskoðun á fjármálakafla sveitarstjórnariaga. En þar kemur m.a. fram að skuldahlutföll sveitarfélaga hafa lækkað verulega og áætlanir gera ráð fyrir aðeins þrjú sveitarfélög muni starfa eftir aðlögunaráætlun eftir árið 2018.

Í nefndarállti meirihluta fjárlaganefndar um frumvarp til laga um opinber fjármál, þingskjal 1427, á 144. lgjþ., er bent á að meginþunginn í aðlögun að markmiðum fjármálastefnu og -áætlunar muni hvíla á ríkissjóði. Við þau skilyrði þegar sveitarfélögin uppfylla fjármálaeðglur sveitarstjórnarlagana hvílir aðlögunin alfarið hjá ríkissjóði.

### **Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga**

Nú liggja fyrir samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga fyrir árið 2017 og áætlanir til þriggja ára þar á eftir, 2018-2020. Gerð er grein fyrir niðurstöðum í fréttabréfi hag- og upplýsingasvið sambandsins, *Fjárhagsáætlanir A-hluta sveitarfélaga 2017-2020*. Þar kemur fram að rekstraniðurstaða verði jákvæð sem nemur um 3,4 ma.kr. á árinu 2017, eða 1,2% af tekjum, gangi áætlanir eftir. Þá er gert ráð fyrir að skuldir og skuldbindingar lækki sem hlutfall af tekjum úr 109% m.v. fjárhagsáætlun 2016 í 105%. Hins vegar standa fjárhagsáætlanir til þess að verja skuli um 29 ma.kr til fjárfestinga umfram tekjur af gatnagerðargjöldum, en til samanburðar hljóðuðu áætlanir 2016 uppá 18,2 ma.kr. Rétt er í þessu sambandi að nefna að á móti þessum fjárfestingum koma tekjur s.s. af sölu byggingarréttar.

Þegar þessum niðurstöðum er varpað lauslega yfir á þjóðhagsreikningsgrunn sýnist ljóst að heildarafkoman á árinu 2017 verði neikvæð og gæti hallinn numið um 8 milljörðum króna, eða 0,3% af vergri landsframleiðslu. Svipaðrar niðurstöðu má vænta fyrir árið 2018.

### **Markmið um afkomu í fjármálastefnunni**

Í álitsgerð sinni víkur Fjármálaráð að sveitarfélögunum. Niðurstaða ráðsins er að erfitt sé að fullyrða að afkomumarkmið sveitarfélaga í fjármálastefnunni sé trúverðugt, einkum á fyrri hluta tímabilsins.

Þau afkomumarkmið sem A-hluta sveitarfélaga eru sett eru töluvert á skjön við framangreinda áætlun um heildarafkomu skv. fjárhagsáætlunum og einnig frábrugðin þeim niðurstöðum sem unnið var að á vettvangi samráðsnefndar og Jónsmessunefndar. Þingsályktunin kveður á um að heildarafkoma A-hluta skuli vera í jafnvægi (núll) árið 2017, vera með afgangi samsvarandi 0,1% af landsframleiðslu (eða 2,7 ma.kr.) og að afgangur skuli vera 0,2% (eða 5-6 ma.kr.) árin 2019 til 2022.

Að öðru óbreyttu blasir við að afkomumarkmið þau sem A-hluta sveitarfélaga eru sett í fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu eru óraunsæ. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga til næstkomandi árs eru bindandi reglur um allar fjárhagslegar ráðstafanir af hálfu sveitarfélaganna. Jafnframt liggur fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ekki boðvald til að hlutast til um breytingar á samþykktum fjárhagsáætlunum sveitarfélaga.



Þingsályktunartillaga um fjármálastefnu var lögð fram þann 24. janúar sl. Að undanfögnu hafa fulltrúar sambandsins, innanríkisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis átt frekara samstarf um þann talnagrunn sem afkomumarkmið sveitarfélaga byggir á. Reiknað er með að sú rýnivinna muni leiða til endurskoðunar á afkomumarkmiðunum og sameiginlegri sýn á horfur þar að lútandi.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 REYKJAVÍK.

Reykjavík, 21. febrúar 2017.

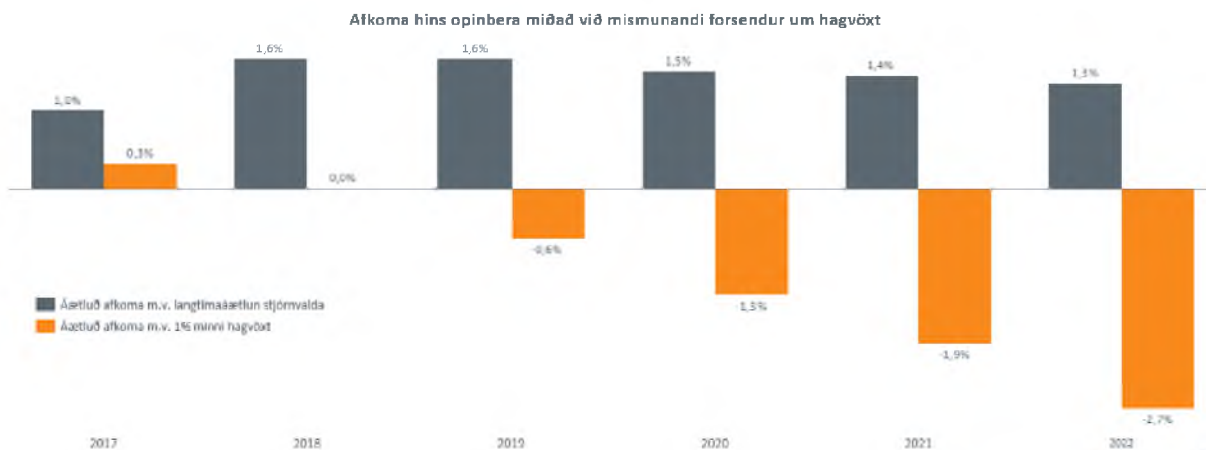
**Efni: Umsögn SA um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu 2017-2022, mál nr. 66.**

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022.

Það er mat SA að áætlaður afgangur af rekstri hins opinbera sé engan veginn fullnægjandi. Samkvæmt tillögunni er gert ráð fyrir að afgangur verði á bilinu 1-1,6% af vergri landsframleiðslu. SA leggja ríka áherslu á að markmið um árlega afkomu hins opinbera verði að jafnaði 2% af vergri landsframleiðslu. Jafnframt að betri afkomu verði náð með lækkun útgjalda.

**Tekjuáætlunin byggir á bjartsýnisspá**

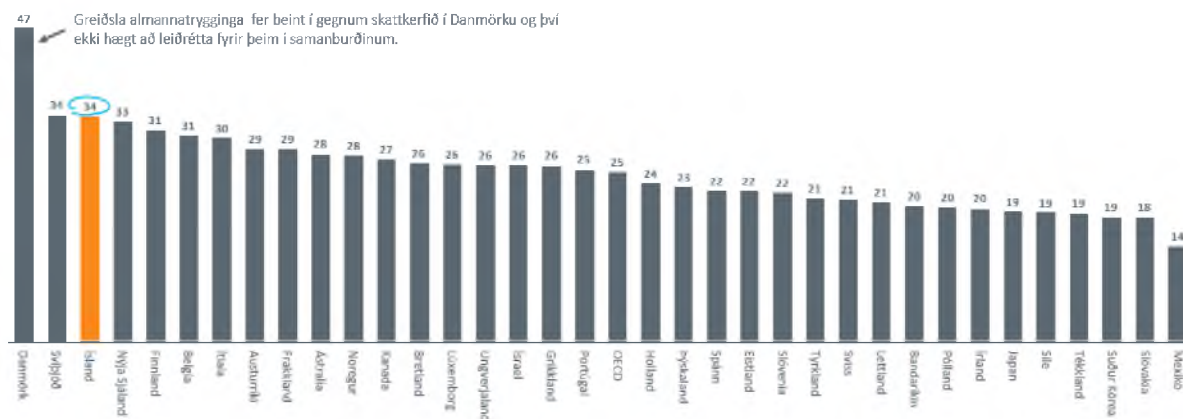
Fjármálastefnan byggir á nýlegri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem gerir ráð fyrir kröftugum hagvexti allt tímabilið. Ekki þarf mikið út af að bregða svo halli verði á rekstri ríkissjóðs. Á meðfylgjandi mynd kemur fram að 1% minni hagvöxtur færir rekstrarafgang í halla á síðari hluta tímabilsins.



Heimildir: Fjármálastefna 2017-2022, útreikningar efnahagssviðs SA

Ef hagvaxtarforsendur breytast til hins verra mun reynast erfitt að mæta tekjutapi hins opinbera sem því fylgir með auknum sköttum. Ísland er háskattaland. Skattbyrði er með því mesta sem gerist meðal ríkja OECD og auknar skattálögur eru líklegar til að hafa þveröfug áhrif; draga úr einkaneyslu og fjárfestingu fyrirtækja og leiða til minni framleiðsluverðmæta en ella hefði orðið.

Heildarskatttekjur árið 2015, sem hlutfall af VLF  
Leiðrétt fyrir greiðslum til almannatrygginga<sup>1</sup>

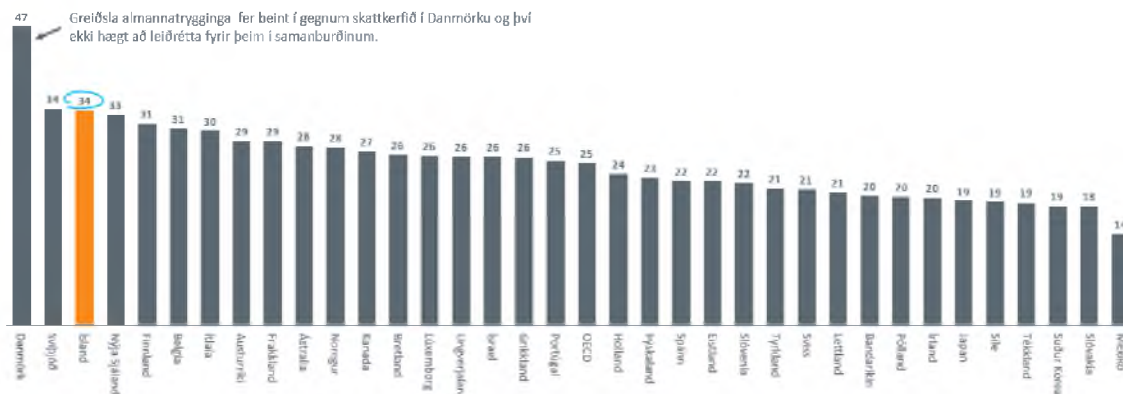


<sup>1</sup> Árið 2014 fyrir Ástralía, Japan og Pólland

## Verulegur skortur á aðhaldi í útgjöldum

Í uppsveiflu genginna ára hafa útgjöld hins opinbera aukist og eru nú með þeim hæstu innan OECD. Árið 2014 var 42 af hverjum 100 krónum sem urðu til í verðmætasköpun á Íslandi ráðstafað af hinu opinbera og síðan hefur lítið breyst. Er þar skemmst að minnst að við afgreiðslu fjárlaga 2017 hækkuðu útgjöld ríkissjóðs um 48,6 milljarða kr. sem er 7,3% hækkun á milli ára.

Heildarskatttekjur árið 2015, sem hlutfall af VLF  
Leiðrétt fyrir greiðslum til almannatrygginga<sup>1</sup>

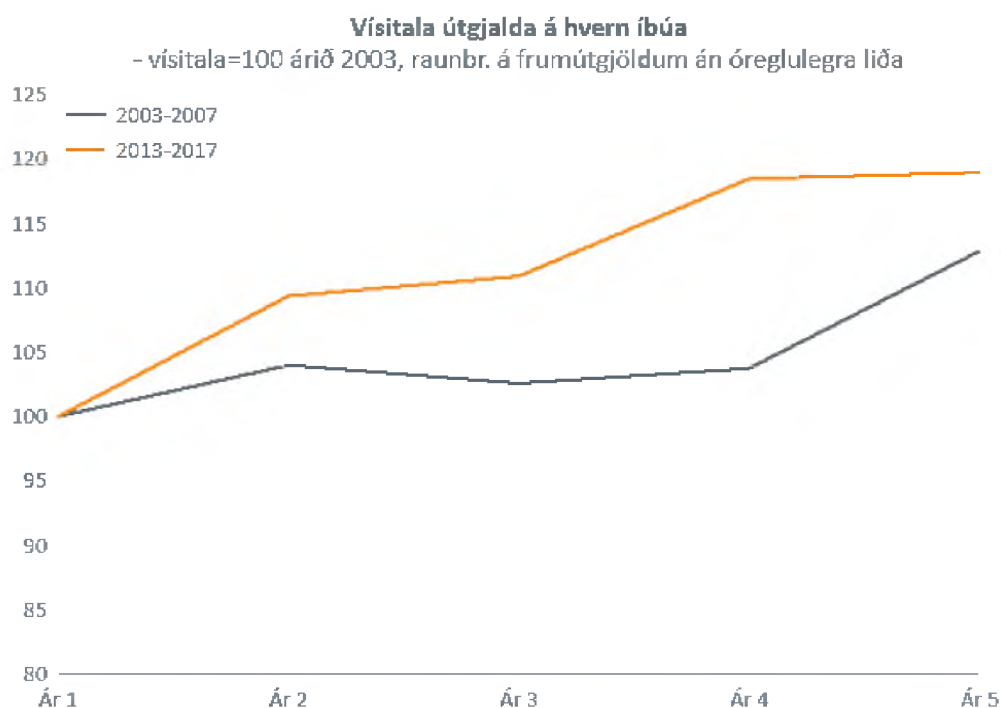


<sup>1</sup> Árið 2014 fyrir Ástralía, Japan og Pólland

Heimild: OECD

Það er verulegt áhyggjuefni að aðhald í ríkisrekstri fer minnkandi ár frá ári og í greinargerð með fjárlagafrumvarpi er ekki að finna neinar aðhaldsaðgerðir á yfirstandandi ári. Þetta er viðsjárverð þróun m.a. í ljósi þess að þegar vel gengur í þjóðarbúskapnum eru skatttekjur tiltölulega meiri og ýmis útgjöld, einkum til félagsmála, minni en ella.

Það er ekki síður áhyggjuefni að nú þegar tekjur og útgjöld hins opinbera eru í hámarki og stjórnvöld telja brýna nauðsyn að auka enn frekar útgjöld til heilbrigðismála, menntamála og samgöngumála svo eitthvað sé nefnt. Í ljósi þessa er það enn frekar undrunarefni hve aðhaldsaðgerðir á útgjaldahlið eru léttvægar og ekki síður í ljósi þess að útgjöld ríkisins hafa á þessu hagvaxtarskeiði vaxið hraðar en á þensluárunum fyrir árið 2008.



Heimildir: Ríkisreikningar, útreikningar efnahagssviðs SA

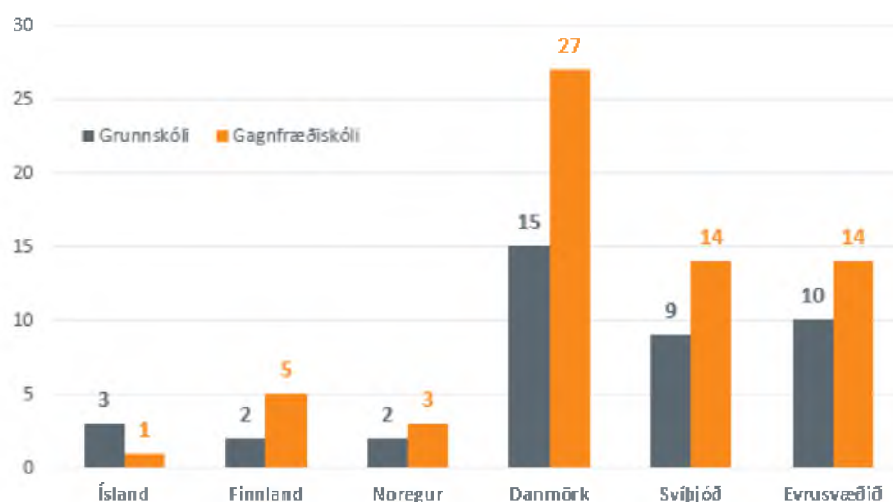
### Betri nýting opinbers fjár

Hið opinbera er ekki eins viðbragðsfljótt og fyrirtæki á almennum markaði þegar tekjur dragast saman. Fyrir því liggja eðlilegar ástæður. Það má því gera ráð að töluverðan tíma taki að lækka ríkisútgjöld komi til tekjubrestur vegna minni hagvaxtar en gert er ráð fyrir í fjármálastefnunni. Það er því mikilvægt að í fjármálaáætlun sem unnin verður í framhaldi af stefnunni verði að finna viðbragðsáætlun með forgangsröðun útgjalda sem unnt verður að fara eftir komi til tekjusamdráttar.

Þá er ástæða til að skoða kosti sameininga og fjölbreytts rekstrarforms hjá hinu opinbera sem kemur ekki niður á aðgengi þeirra sem rétt eiga á þjónustu. Verulega skortir á að hið opinbera skilgreini þjónustu sem í boði er, t.d. á sviði heilbrigðis og menntunar og er einkarekstur mun minni á Íslandi en hjá mörgum nágrannabjóðum t.a.m. í menntun. Í þeim tilvikum sem hið opinbera býður út

verkefni á almennum markaði eða gerir þjónustusamninga við einkaaðila liggur að baki skilgreining á viðkomandi verki eða þjónustu sem hið opinbera kaupir. Sambærilegar skilgreiningar vantar oftast þegar opinberir rekstraraðilar eiga í hlut. Með því að ráða hér bót á kunna að koma í ljós möguleikar til hagræðingar og til forgangsröðunar tiltekinnar þjónustu. Auðveldara verður fyrir hið opinbera að ná fram samkeppni milli stofnana og fyrirtækja um að veita viðkomandi þjónustu. Í flestum tilvikum má einu gilda fyrir hið opinbera eða þann sem nýtur þjónustunnar hvort það sé opinber aðili eða einkaaðili sem veitir þjónustuna svo fremi sem gæði og verð séu sambærileg. Þetta er fær leið til að nýta betur opinbert fé.

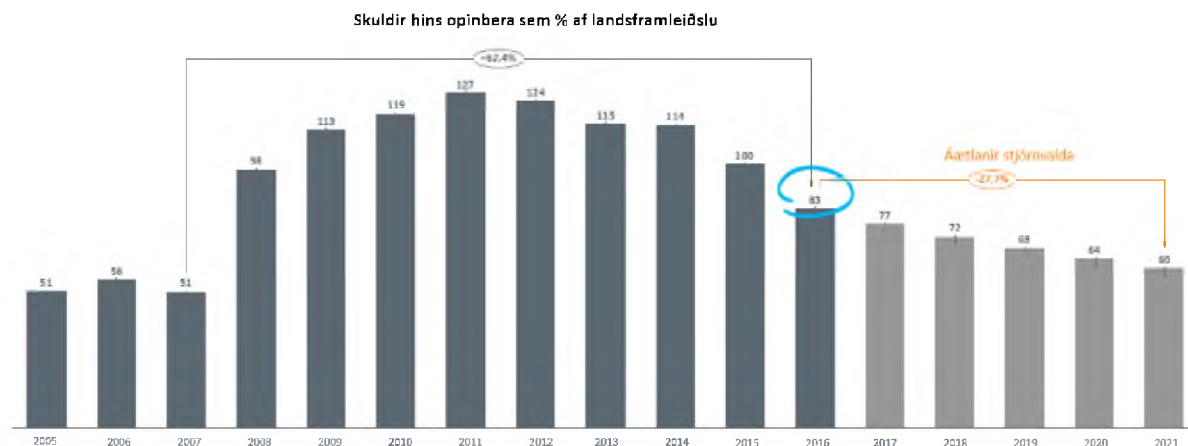
**Nemendur í einkareknum skólum**  
- hlutfall af heildarnemendafjölda (%)



### Mikilvægt að greiða niður opinberar skuldir

Opinberar skuldir eru miklar á Íslandi og þó áætlanir geri ráð fyrir að stöðugleikaframlag og arðgreiðslur renni til lækkunar skulda munu þær áfram verða meiri en á síðasta þensluskeiði.

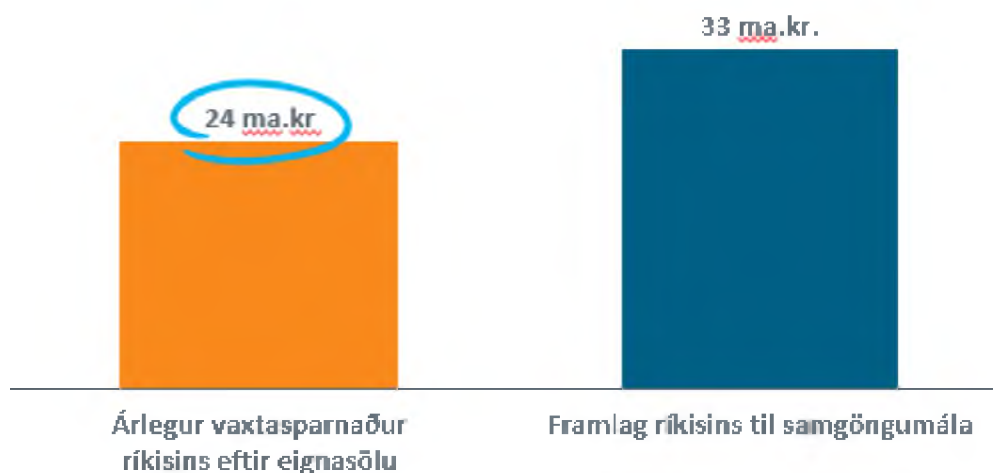




Heimildir: Hagstofa Íslands, langtímaáætlun hins opinbera (vor 2016)

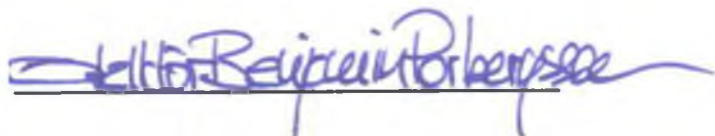
Ríkið er með um 480 milljarða króna bundna í bankakerfinu í dag. Gangi áætlanir stjórnvalda eftir um sölu á hlutum sínum í bönkunum utan minnihluta í Landsbankanum má áætla að árlegur vaxtasparnaður af því væri um 24 ma.kr. á núvirði. Er það álíka upphæð og áætlað framlag ríkisins til samgöngumála á yfirstandandi ári. SA hvetja stjórnvöld til að fylgja þessum áætlunum eftir.

### Árlegur vaxtasparnaður ríkisins í samhengi



Í fjármálastefnunni segir m.a.: „Öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til að hraða enn frekar niðurgreiðslu skulda eða til lækkunar á ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum í því skyni að treysta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og draga úr vaxtakostnaði“. Samtök atvinnulífsins fagna þessari stefnumörkun sem er mun fýsilegri en að veita einskiptis fjármunum til aukinna ríkisútgjalda.

F.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Benjamín Þorbergsson, framkvæmdastjóri

Er ábyrgt að treysta á eitt lengsta hagvaxtarskeið  
Íslandssögunnar?

**Fjármálastefna hins opinbera fyrir árin 2017-2022**

Efnahagssvið SA, janúar 2017



## Fjármálstefna hins opinbera fyrir árin 2017-2022

- **Treyst á eitt lengsta hagvaxtarskeið sögunnar.** Nýframlögð fjármálstefna gerir ráð fyrir afgangi á rekstri hins opinbera, en verulega takmörkuðum og nánast innan skekkjumarka. Sést það t.a.m. á því hversu lítið má út af bregða í tekjuáætlunum hins opinbera til þess að sá litli afgangur sem fyrirhugaður er á næstu árum snúist í umtalsverðan halla. Er það sérstaklega mikið áhyggjuefni vegna þeirrar alvarlegu skuldastöðu sem enn blasir við en opinberar skuldir eru tvöfalt hærrí nú en þær voru í aðdraganda bankakreppunnar síðustu.
- **Trú á áframhaldandi hagvöxt virðist orðin meginstoð í opinberum rekstri.** Allar áætlanir opinberra aðila virðast ganga út frá því að núverandi hagvaxtarskeið verði langsamlega lengsta uppsveifla Íslandssögunnar. Er það í senn óraunhæft og óábyrgt því þessi efnahagsuppsveifla mun enda taka líkt og allar þær sem á undan henni komu.
- **Hið opinbera á Íslandi nú þegar eitt hið umsvifamesta meðal þróaðra ríkja.** Eitt af því sem stjórnvöld hafa leyft sér í skjóli mikils hagvaxtar er að auka opinber útgjöld markvert. Vissulega var í kjölfar efnahagskreppunnar þörf á fjármunum til ýmissa verkefna en útgjaldavöxturinn undanfarin ár hefur verið meiri en eðlilegt getur talist og er svo komið að nánast hvergi meðal þróaðra ríkja eru opinber útgjöld eins hátt hlutfall af landsframleiðslu. Oft er deilt á ófyrirhyggni og umframkeyrslu árin fyrir bankahrún en útgjaldaaukning síðustu ár hefur verið umtalsvert meiri en þá var.
- **42 af hverjum 100 krónum sem verða til í verðmætasköpun á Íslandi er ráðstafað af opinberum aðilum.** Í stefnuræðu sinni hreykti forsætisráðherra sér af 8% útgjaldaaukningu í síðustu fjárlögum. Nýskipaður fjármálaráðherra lét einnig hafa eftir sér í viðtali við Viðskiptablaðinu að „Hrófla ekki við ríkisumsvifum“ og gaf því í skyn að sögulega umsvifamikið ríkisvald og eitt það stærsta meðal þróaðra ríkja væri eðlilegt fyrir Ísland. Allar skoðanir má hafa á umfangi hins opinbera í íslensku hagkerfi en áhyggjuefni er hversu fáar og hljómlitlar raddir um aga í opinberum rekstri eru orðnar á Alþingi Íslendinga þó ekki nema fyrir þær sakir að núverandi stefna er áhættusækin og óábyrg.
- **Skortur á framtíðarsýn og forgangsröðun.** Agi í fjármálum hins opinbera er ekki það sama og blóðugur niðurskurður í grunnstoðum velferðarsamfélagsins. Snýst aginn um virka forgangsröðun og betri nýtingu fjármuna. Forgangsröðunin er einföld en krefst pólitísku þreks. Sé vilji til að auka fjárveitingar til heilbrigðis- og menntamála ætti að vera hægt leikur að minnka útgjöld til annarra mála. Gefur það augaleið að þegar heildarútgjöld hins opinbera eru ein þau mestu meðal þróaðra ríkja er svigrúm til slíks fyrir fjárveitingavaldið.
- **Við getum gert betur.** Betri nýting fjármuna er margslungnari en þó margar leiðir vel framkvæmanlegar. Jákvætt er að stefnt er að því að opna bókhald ríkisins og auka þannig gagnsæi. Skoða þarf kosti sameininga og fjölbreytts rekstrarforms sem ekki kemur niður á aðgengi þeirra sem þurfa að nýta sér þá þjónustu sem hið opinbera sannarlega á að veita.
- **Sýnum ábyrgð.** Ekki er ábyrgt að eyða stjórnlítið á góðæristíma. Auk þess að ýta undir þenslu minnkar það svigrúm hins opinbera til þess að bregðast við efnahagslægd. Sé ætlunin að draga úr skattálögum á almenning er einnig ljóst að útgjaldavöxtinn þarf að hemja. Þú eyðir ekki sömu krónunni tvisvar.

# Kunnugleg viðvörðunarljós á góðæristímum

INNLENT | 7. desember 2016 | 16:15

## Útgjöld ríkisins aukast umfram tekjur

Aukning framtíðsgjalda ríkisins hefur verið umfram aukningu framtækna þess frá árinu 2006 og mun sú þróun halda áfram til 2021.

## Samkomulag um aukin útgjöld upp á 12 milljarða á næsta ári

INNLENT | 18:44 | 21. DESEMBER 2016

11. des. 2015

Fjárlög 2016: Yfirboð á Alþingi

## Slökun á aðhaldi ríkisfjármála þrjú ár í röð

## Útgjöld hins opinbera aukast í takt við tekjuaukningu

Forystumenn í íslensku atvinnulífi mættu í Eldlínuna í kvöld:

Fyrirtækin: Vandinn er hátt vaxtastig

- Samfara auknum tekjum hefur slaki myndast í fjármálum hins opinbera. Er það kunnugt stef sem áður hefur komið okkur um koll.
- Ábyrg hagstjórn er forsenda þess að viðhalda hér efnahagslegum stöðugleika. Stjórnvöld verða að halda aftur a eyðslu sinni og hugsa til lengri tíma.

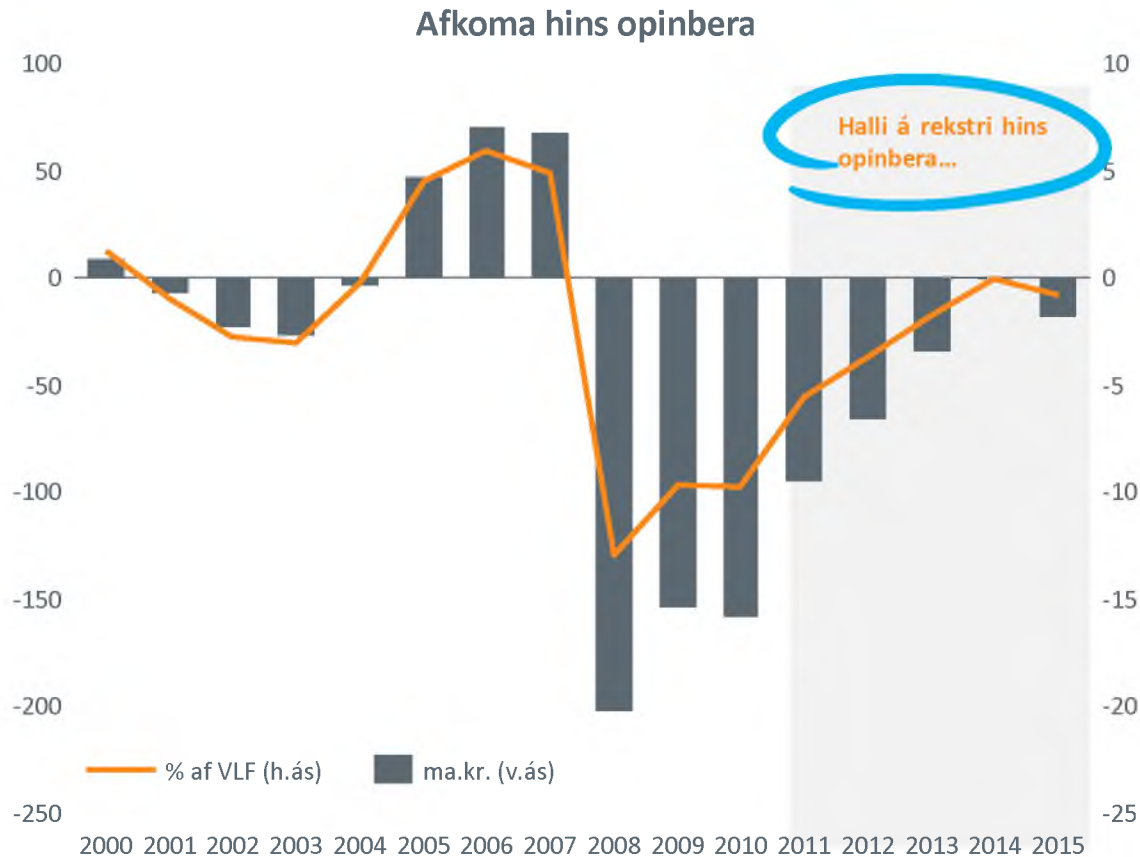
## Nálgast ójafnvægi ársins 2006

Krónan hefur styrkst um 15% á árinu og 13% frá því í mars. Sterkar vísendingar eru fyrir því að gengið haldi áfram að styrkjast næstu mánuðina.

Raungengi íslensku krónunnar ekki verið hærra síðan 2008

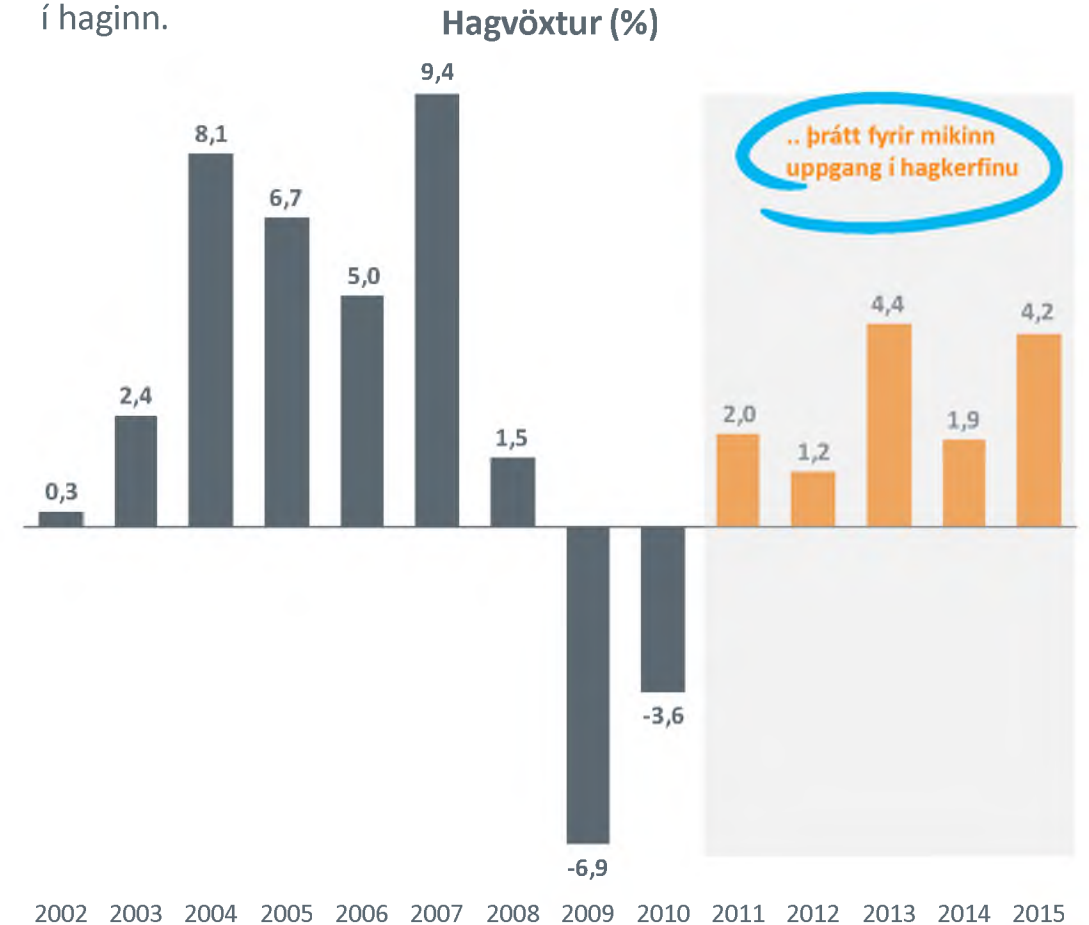
# Afkoma hins opinbera hefur verið neikvæð þrátt fyrir mikinn hagvöxt. Ekki hefur því tekist að nýta uppsveifluna síðustu ár til að búa í haginn.

- Þrátt fyrir mikinn hagvöxt undanfarin ár var enn halli á rekstri hins opinbera árið 2015.



Heimild: Hagstofa Íslands

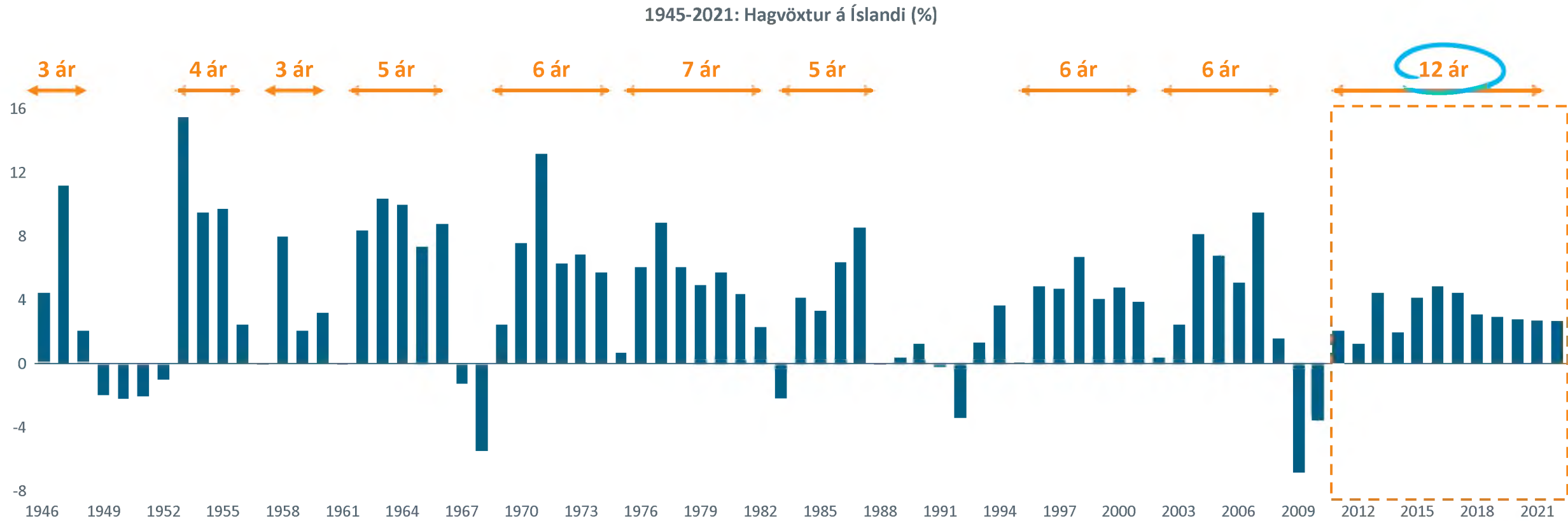
- Sterkur hagvöxtur frá 2011 þótt við séum enn langt frá hæstu hæðum síðustu uppsveiflu. Ekki hefur því tekist að nýta uppsveifluna til að búa í haginn.



Heimild: Hagstofa Íslands

# Fjármálastefna hins opinbera: Afgangur byggist á því að þetta verði lengsta hagvaxtarskeið sögunnar

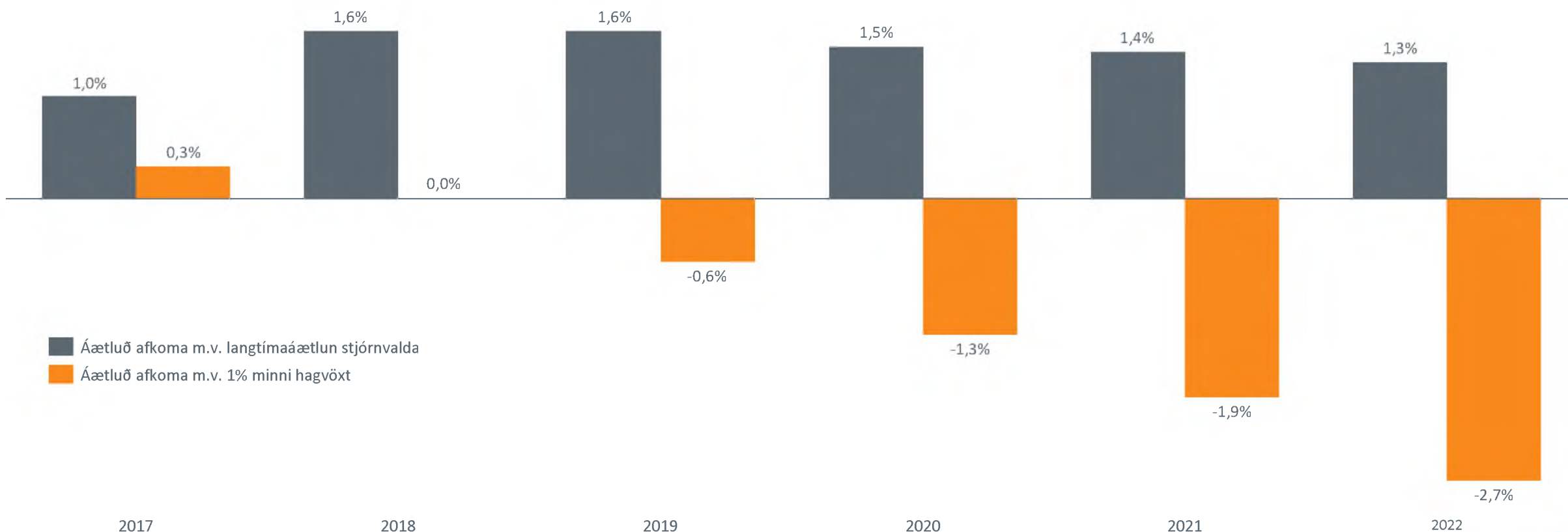
- Nýlega var tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu hins opinbera fyrir árin 2017-2022. Í henni er gert ráð fyrir samfelldum hagvexti út tímabilið en verði það raunin mun það verða lengsta hagvaxtarskeið í nútímasögu Íslands. Að því sögðu er eðlilegt að fyrirvarar séu gerðir við áætlanir sem hvíla á jafn bjartsýnum forsendum.



## Fjármálastefna hins opinbera: Gert er ráð fyrir afgangi af rekstri, en lítið má út af bregða.

- Til marks um hversu lítill afgangur er fyrirhugaður og að hve miklu áætlanir um hallalausan ríkissjóð hvíla á áframhaldandi hagvexti þá sýnir myndin hér að neðan þróun afkoma hins opinbera m.v. það að hagvöxtur verði prósentustigi minni en gert er ráð fyrir í áætlunum. Ekki þarf mikið útaf að bregða til að mikill halli verði á rekstri ríkissjóðs.

Afkoma hins opinbera miðað við mismunandi forsendur um hagvöxt



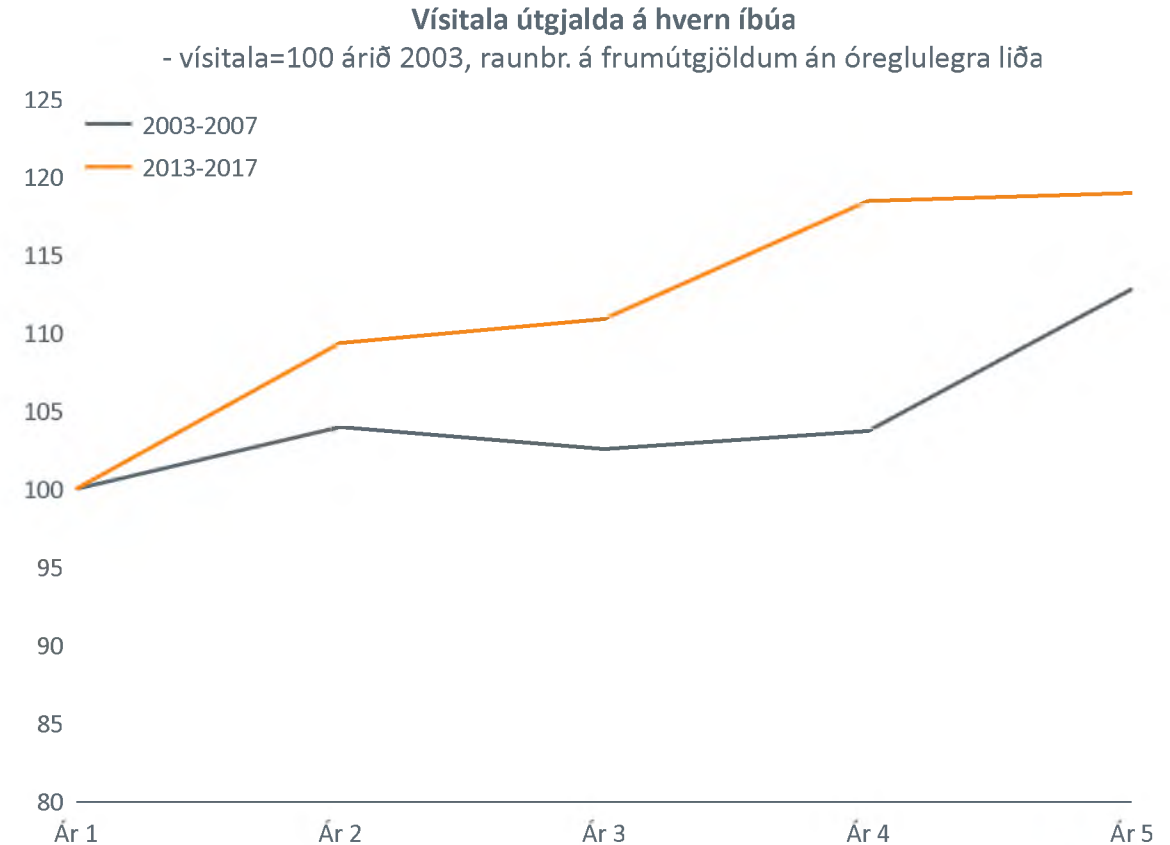
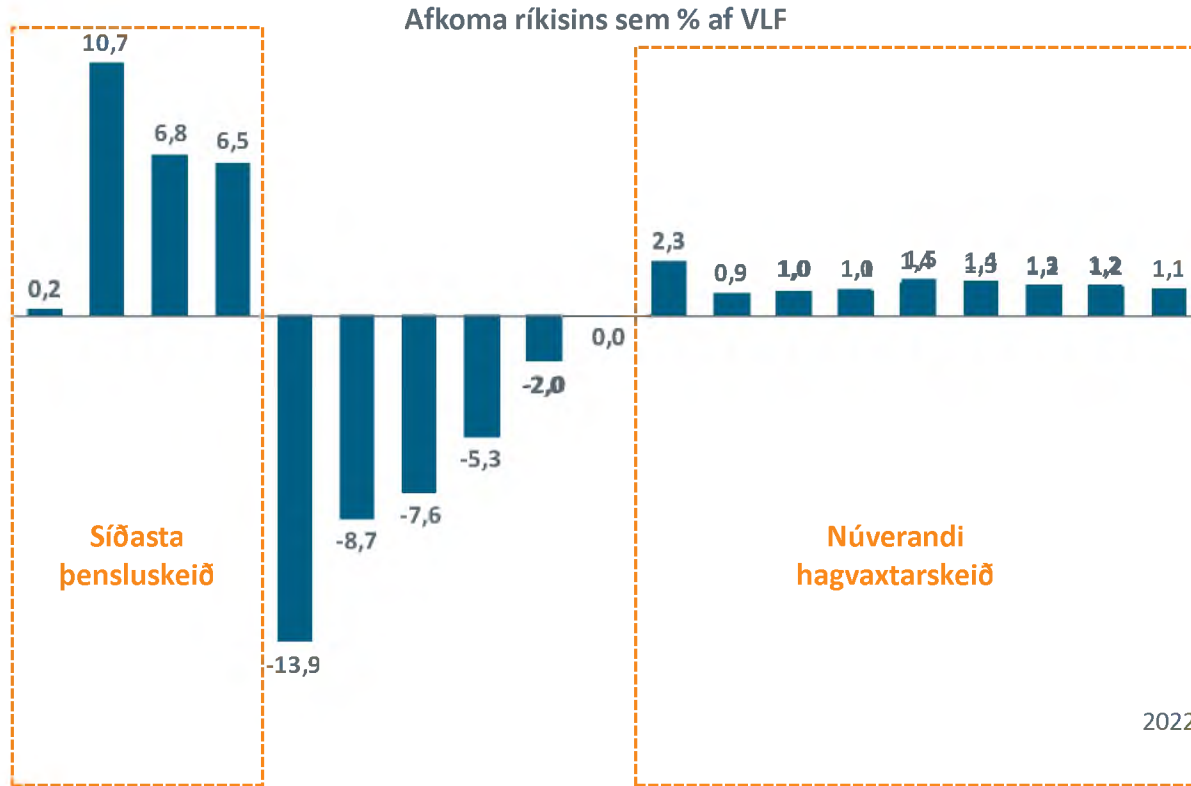
■ Áætluð afkoma m.v. langtímaáætlun stjórnvalda  
■ Áætluð afkoma m.v. 1% minni hagvöxt



# Ríkisfjármálin eru sama marki brennd, útgjöld vaxa hraðar en á síðasta þensluskeiði.

- Fjárlög ársins 2017 voru samþykkt fyrir síðustu áramót með litlum afgangi miðað við mikinn tekjuvöxt ríkissjóðs og þær þungu skuldir sem enn hvíla á ríkinu. Nýframlögð fjármálstefna gerir ráð fyrir að afgangur á ríkisrekstri verði í kringum 1% af landsframleiðslu fram til ársins 2022.

- Mikill tekjuvöxtur hefur skapað rými til aukinna útgjalda. Nú er svo komið að útgjöld hafa verið aukin markvisst á undanförunum árum og mun meira en í síðustu uppsveiflu árin fyrir hrun.

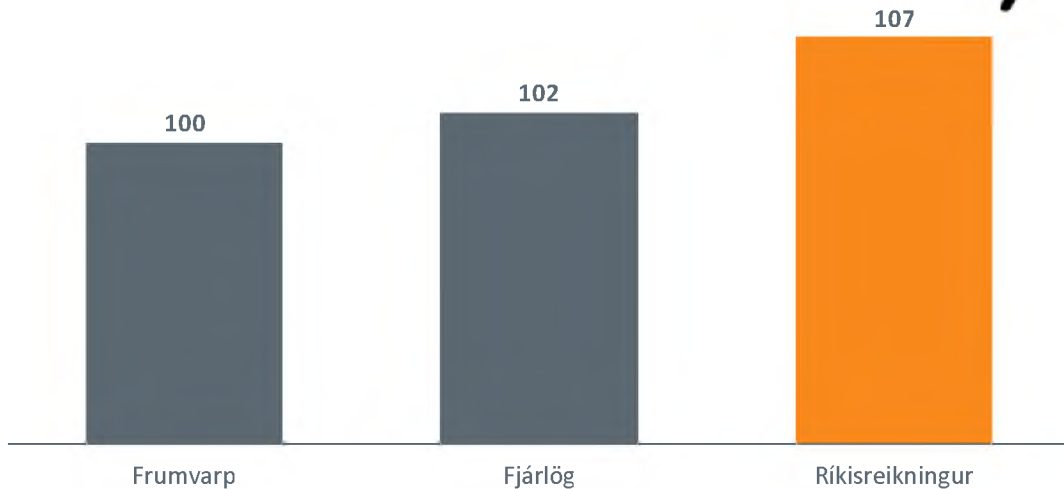


# Umframkeyrsla er viðtekin venja. Ef fram fer sem horfir stefna útgjöld hærra en í síðustu uppsveiflu.

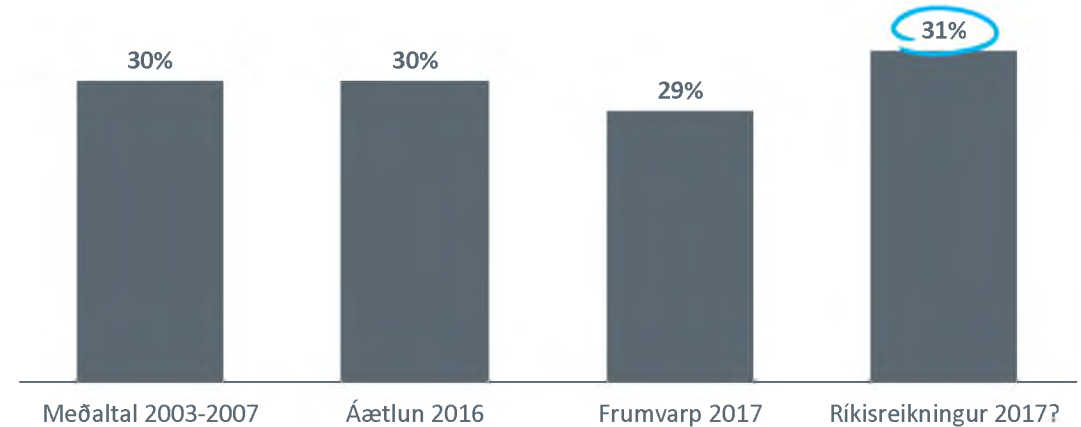
- Útgjöld ríkisstofnana umfram fjárheimildir fjárlaga eru viðtekin venja. Raunar er það svo að þegar þingið tekur til umræðu fjárheimildir ríkisstofnanna eru þær auknar um nokkrar prósentur.

- Meðalaukning útgjalda frá framlagningu frumvarps til endanlegrar niðurstöðu ríkisreiknings var um 7% árin 2010-2015. Verði sami háttur á árið 2017 má gera ráð fyrir því að útgjöld ríkissjóðs nemi um 31% af vergri landsframleiðslu og verði töluvert meiri en áður.

Vísitala ríkisútgjalda frá fjárlagafrumvarpi til ríkisreiknings  
- meðaltal árana 2010-2015



Heildarútgjöld ríkissjóðs  
- % af VLF



# Hið opinbera er skuldsettari nú en á síðasta þensluskeiði. Áform stjórnvalda byggja á niðurgreiðslu skulda með ráðstöfun stöðugleikaframlaga og arðgreiðslna

- Núverandi áætlun gerir ráð fyrir að skuldir haldist hærra hlutfall af landsframleiðslu en í síðustu uppsveiflu og því auðséð að meira verður að koma til. Við bætist að ekkert er í hendi með ráðstöfun fjármuna til skuldalækkunar.

Skuldir hins opinbera sem % af landsframleiðslu



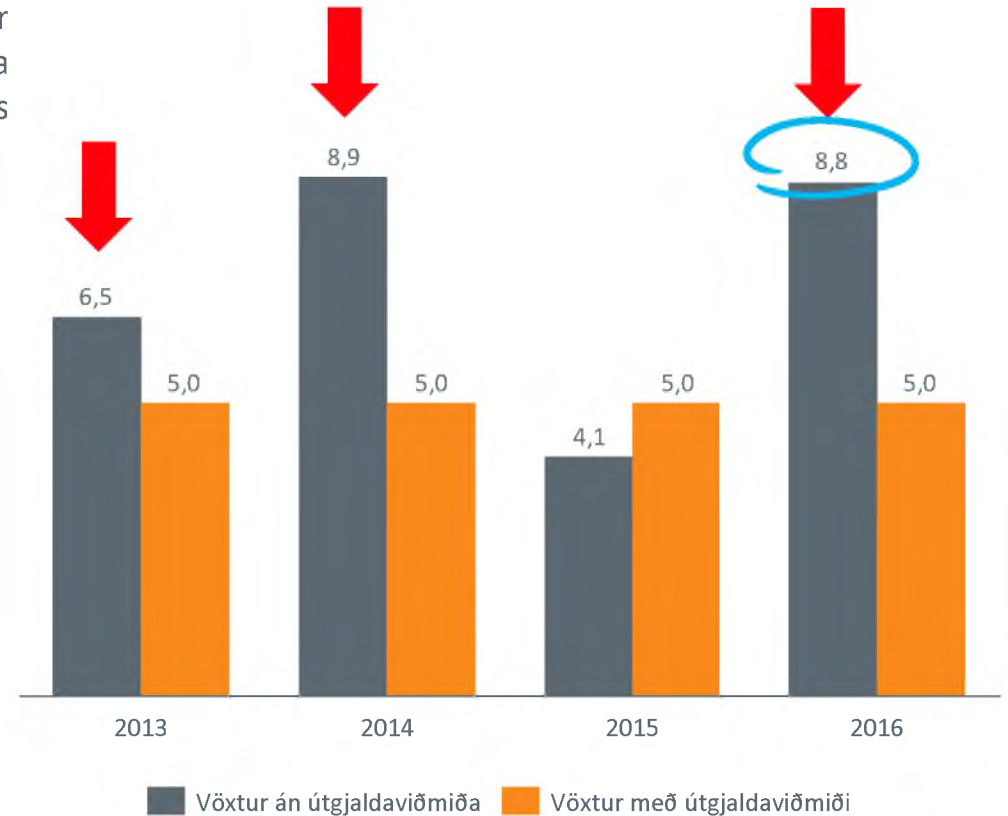
# Ný lög um opinber fjármál stuðla vonandi að auknum aga í fjármálastjórn hins opinbera.

- Alþingi á hrós skilið fyrir ný lög um opinber fjármál. Í þeim felst viðleitni til þess að koma böndum á opinberan rekstur, hemja útgjaldaaukningu á uppgangstímum og auka þannig svigrúm ríkissjóðs til að bregðast við efnahagsföllum.
- Slíkar reglur hafa verið teknar upp í nágrannaríkjunum og vekja vonir um aukinn aga og ábyrgð í fjármálastjórn hins opinbera.
- Horft til síðustu fjögurra ára þá hafa ríkisútgjöld vaxið umfram útgjaldaviðmið sem sett er fram í núverandi fjármálastefnu að undanskildu einu ári. Það er vonandi að auknum aga verði framfylgt samfara þeim breytingum sem nú eiga sér stað í fjármálastjórn hins opinbera.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hlutfall af vergi landsframleiðslu, %						
<b>Hlið opinbera, A-hluti</b>						
Heildaraðkoma	1,0	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3
þar af ríkissjóður, A-hluta	1,0	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
þar af sveitarfélög, A-hluta	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Skuldir*	37	34	30	28	27	26
þar af ríkissjóður, A-hluta	31	28	24	23	22	21
þar af sveitarfélög, A-hluta	5,9	5,8	5,5	5,2	5,0	5,0
<b>Opinberir aðilar í heild</b>						
Heildaraðkoma	0,5	1,6	2,1	2,5	2,4	2,3
þar af hlið opinbera, A-hluta	1,0	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3
þar af fyrirtæki hins opinbera	-0,5	0,0	0,5	1,0	1,0	1,0
Skuldir*	59	55	50	47	45	43
þar af hlið opinbera, A-hluta	37	34	30	28	27	26
þar af fyrirtæki hins opinbera	22	21	20	19	18	17

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

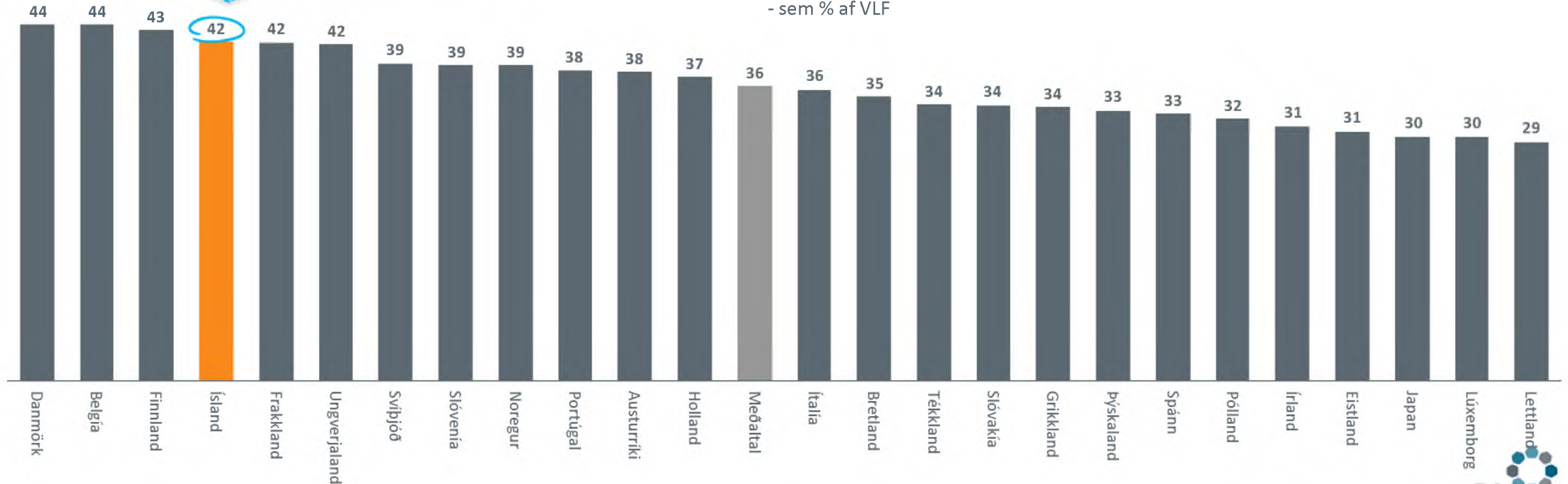
Útgjaldavöxtur ríkisins: Umfram viðmið í þrjú ár af fjórum - nafnvöxtur að frádrögnum vaxtagjöldum



Útgjöld hins opinbera eru nánast hvergi meiri en á Íslandi. Í núverandi fjármálstefnu stjórnvalda eru engin áform um að draga úr opinberum umsvifum og er gert ráð fyrir að þau verði nokkuð svipuð að umfangi árið 2022.

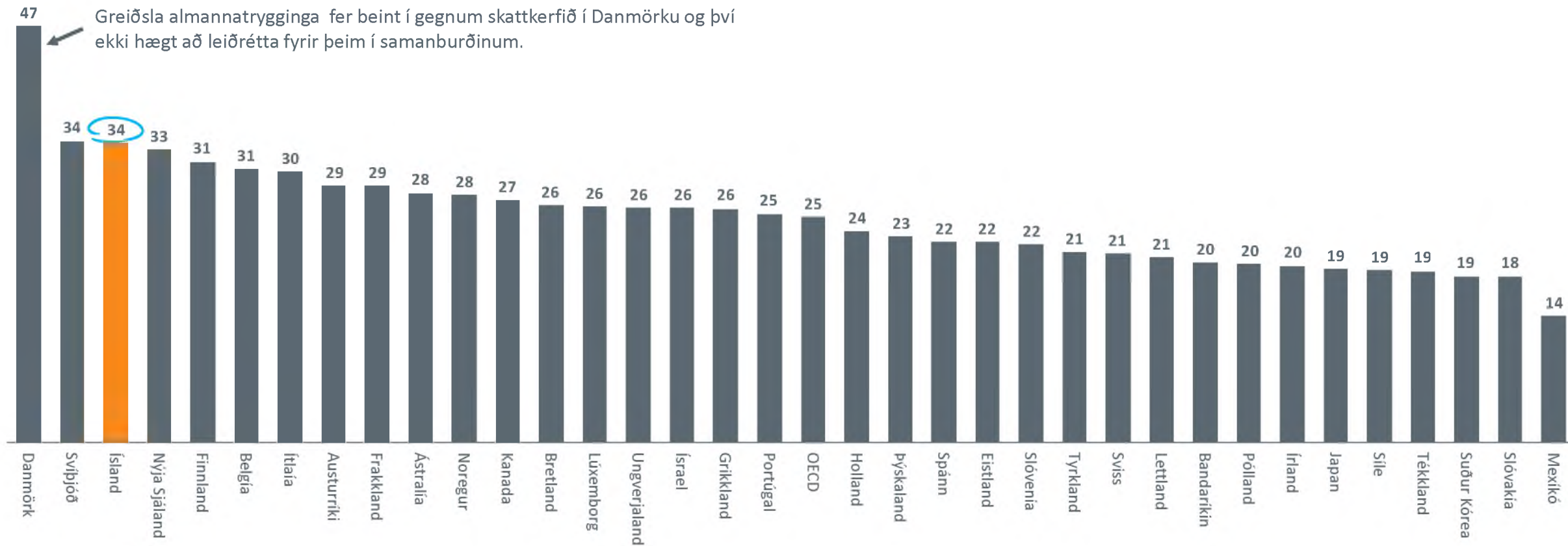
42 af hverjum 100 krónum sem verða til í verðmætasköpun á Íslandi er ráðstafað af opinberum aðilum

Útgjöld hins opinbera árið 2014, leiðrétt fyrir ellilífeyri og atvinnuleysisbótum  
- sem % af VLF



# Mikil útgjöld takmarka svigrúm til að minnka álögur á bæði einstaklinga og fyrirtæki. Stefna stjórnvalda að virðist sú að Ísland verði áfram eitt mesta háskattaríkið innan OECD.

Heildarskatttekjur árið 2015, sem hlutfall af VLF  
Leiðrétt fyrir greiðslum til almannatrygginga<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Árið 2014 fyrir Ástralíu, Japan og Pólland

# Kjarni málsins: Umfang hins opinbera er nær hvergi meira en á Íslandi - opinber útgjöld hafa vaxið hratt og afkoman er óásættanleg miðað við þann mikla efnahagsuppgang sem verið hefur

1



Neikvæð afkoma

- Hagvöxtur er mikill á Íslandi
- Afkoma hins opinbera hefur verið neikvæð síðustu ár þrátt fyrir mikla tekjuaukningu
- Auka þarf afgang af opinberum rekstri og nýta góða tíma til að búa í haginn fyrir þá verri

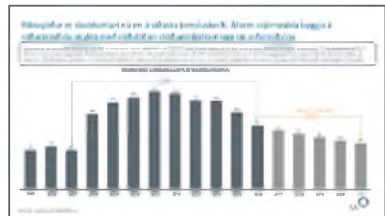
2



Óábyrgar áætlanir

- Stjórn opinberra fjármála er óábyrg á Íslandi
- Tekju- og útgjaldaáætlanir til næstu ára treysta á að þetta verði lengsta hagvaxtarskeið Íslandssögunnar og má lítið út af bregða til að illa fari
- Gera verður varfærnari langtímaáætlanir og draga úr útgjaldavexti á góðæristímum.

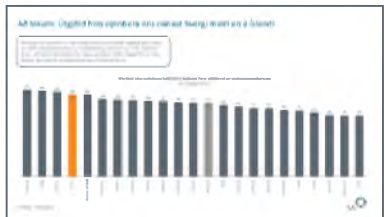
3



Skuldsett

- Opinberar skuldir eru miklar á Íslandi og þó áætlanir geri ráð fyrir ráðstöfun stöðugleikaframlaga og arðgreiðsla til skuldalækkunar munu þær áfram verða meiri en á síðasta þensluskeiði.

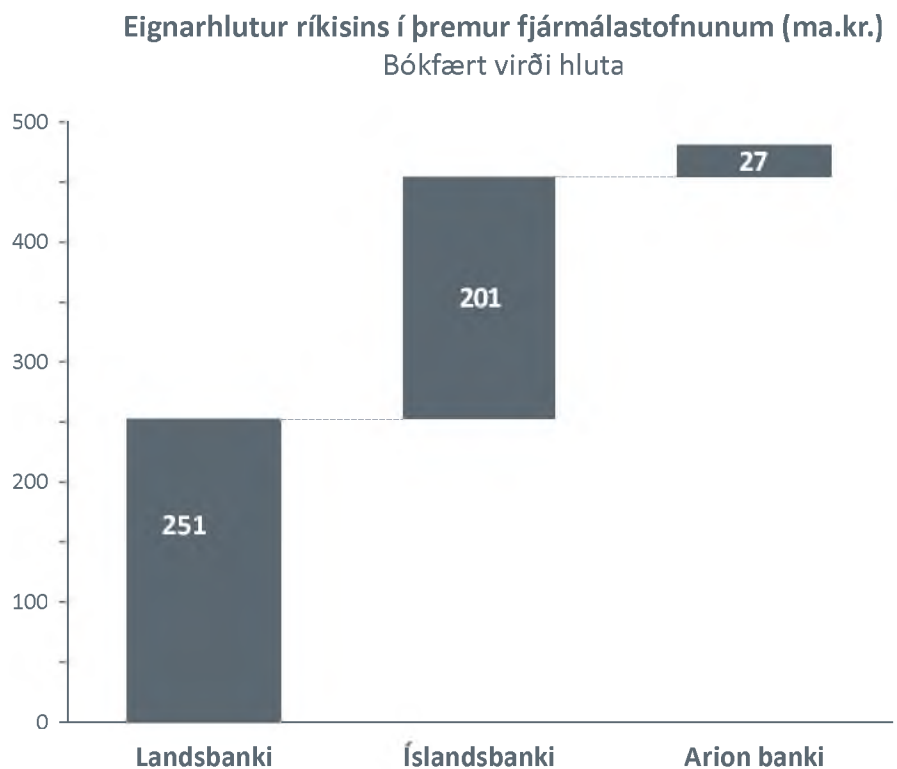
4



Háskattaland

- Ísland er háskattaland enda eru útgjöld hins opinbera óvída meiri en hér
- 42 af hverjum 100 krónum sem verða til í verðmætasköpun á Íslandi er ráðstafað af opinberum aðilum

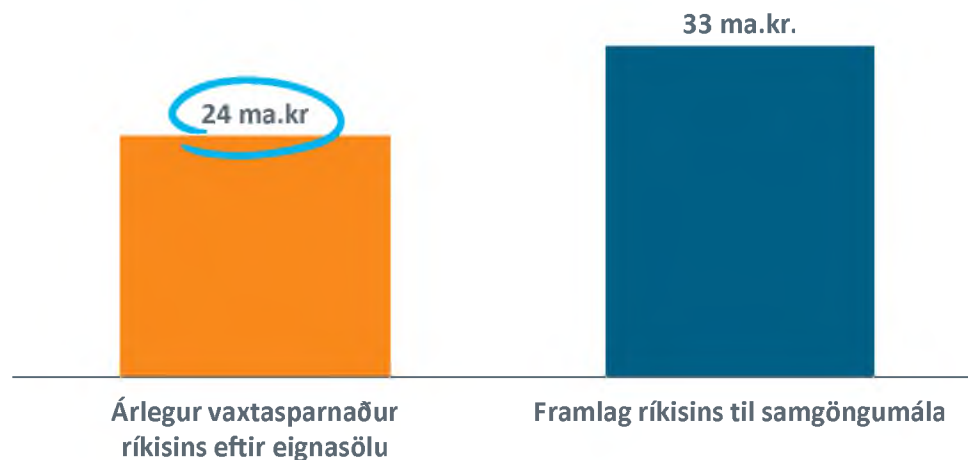
**Til eignasölu þarf að koma og hið fyrsta.** Ríkið er með 480 milljarða króna bundna í bankakerfinu í dag. Markmið ríkisins er að draga verulega úr eignarhlut sínum. Gangi áform stjórnvalda eftir gæti árlegur vaxtasparnaður numið 24 mö.kr. sem er álíka upphæð og framlag ríkisins til samgöngumála.



Markmið ríkisins um sölu og eignarhald í fjármálafyrirtækjum til framtíðar,

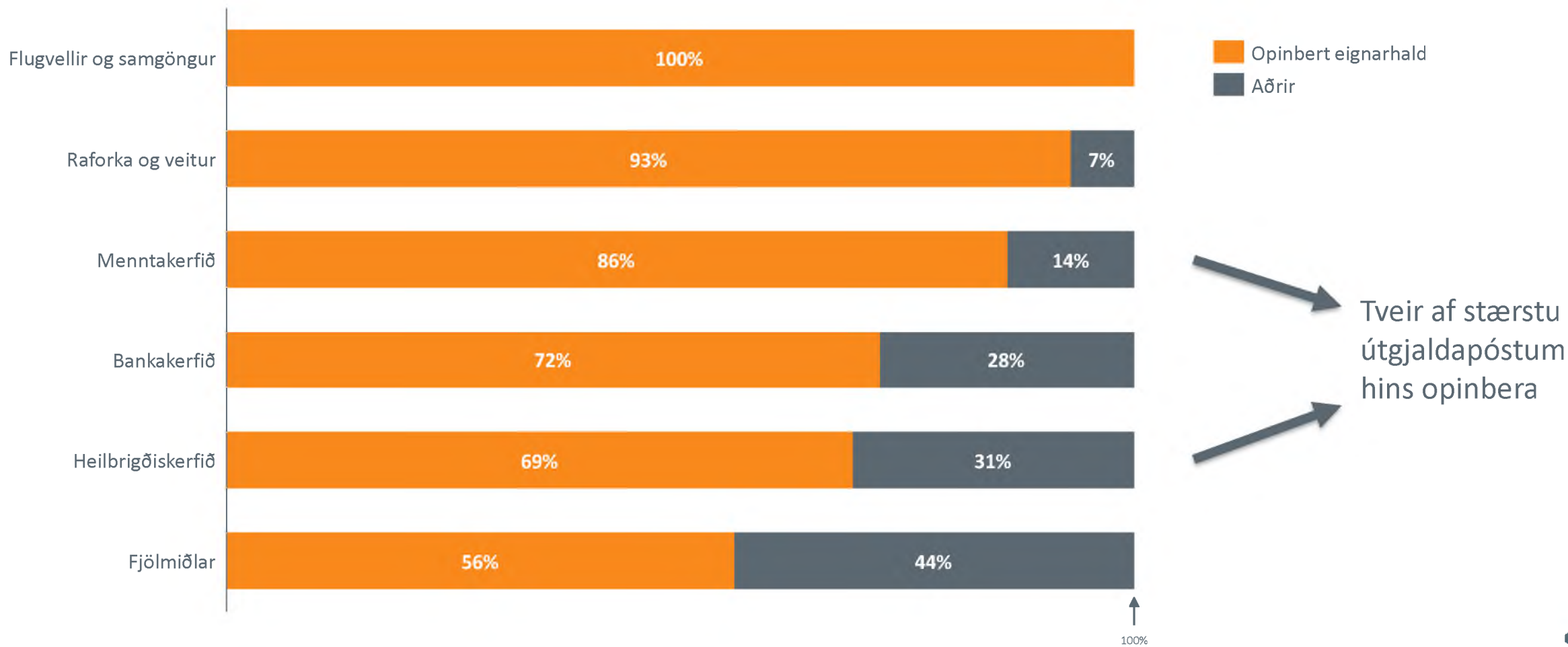
- **Landsbankinn (100% eignarhlutur).** Stefnt er að því að ríkið eigi 34-40% í bankanum til langframa.
- **Íslandsbanki (100% eignarhlutur).** Stefnt er að því að selja allan eignarhlut ríkisins í bankanum.
- **Arion banki (13% eignarhlutur).** Stefnt er að því að selja allan eignarhlut ríkisins í bankanum.

Árlegur vaxtasparnaður ríkisins í samhengi



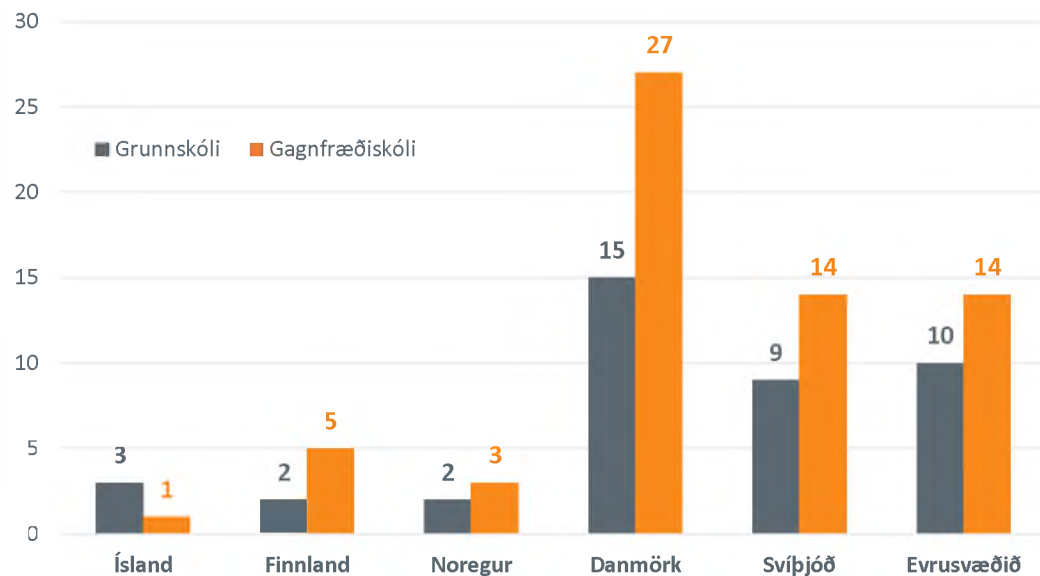


**Opinber rekstur er ekki alltaf best til þess fallinn að tryggja góða þjónustu. Það er til þess fallið að auka þjónustu og minnka kostnað að opna fyrir samkeppni í vissum geirum þó greiðandi þjónustunnar verði áfram hið opinbera. Getur aukinn einkarekstur stuðlað að betri nýtingu opinbers fjár.**



Í menntakerfinu eru Íslendingar eftirbátar nágrannaþjóða í því að opna á samkeppnisrekstur. Lágt hlutfall nemenda í einka-reknum skólum má líta á sem tækifæri til hagræðingar á því sviði.

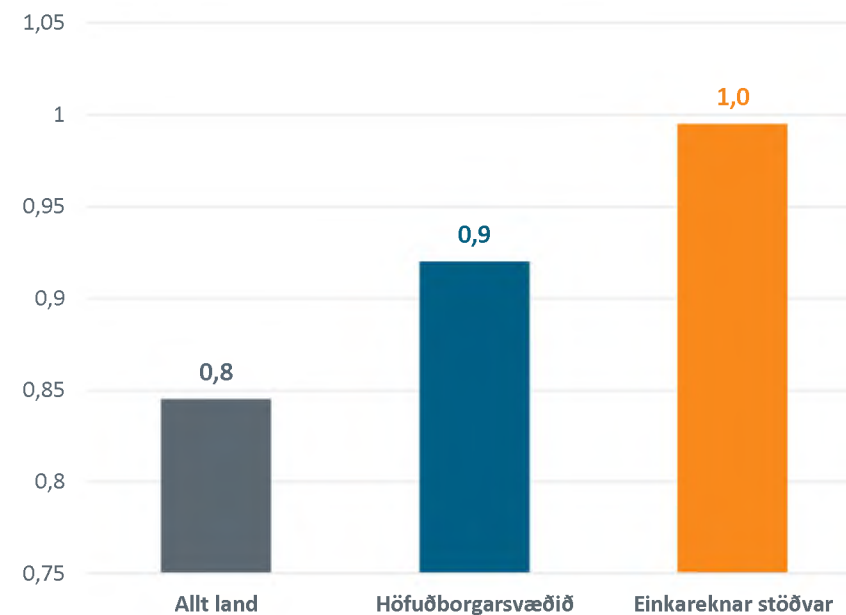
Nemendur í einkareknum skólum  
- hlutfall af heildarnemendafjölda (%)



Heimildir: SA og Viðskiptaráð

Á Íslandi hefur einkareknum heilsugæslustöðvum farnast vel. Þó fáar þá hafa þær komið vel út úr þeim skilvirknimælingum sem fyrir liggja og mælst betri en þær sem eru á höndum hins opinbera.

Skilvirkni heilsugæslustöðva á Íslandi  
- meðaltal 2005-2008, 50 heilsugæslustöðvar í úrtaki



Heimild: Skilvirknimæling á heilsugæslustöðvum á Íslandi MS.c. ritgerð Hrafnhildar Gunnarsdóttur

# Sýnum ábyrgð: Fjöldmörg tækifæri eru til að auka hagkvæmni í opinberum rekstri, draga úr vaxtakostnaði og skapa svigrúm til að lækka álögur á fólk og fyrirtæki til framtíðar.

1



## Forgangsróðun

- Hagvöxtur er mikill á Íslandi
- Afkoma hins opinbera hefur verið neikvæð síðustu ár þrátt fyrir mikla tekjuaukningu
- Auka þarf afgang af opinberum rekstri og nýta góða tíma til að búa í haginn fyrir þá verri

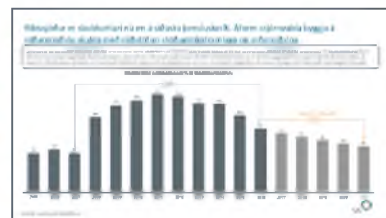
2



## Eignasala

- Ríkið er einn stærsti eigandi íslenska bankakerfisins í dag.
- Áform eru um að selja stóran hluta ríkisins í framtíðinni, þegar aðstæður leyfa.
- Árlegur vaxtasparnaður ríkisins getur verið rúmlega 24 milljarðar króna sem er álíka og framlag ríkisins til samgöngumála.

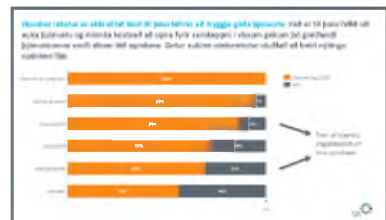
3



## Skapa svigrúm til skattalækkana

- Opinberar skuldir eru miklar á Íslandi og þó áætlanir geri ráð fyrir ráðstöfun stöðugleikaframlaga og arðgreiðsla til skuldalækkunar munu þær áfram verða meiri en á síðasta þensluskeiði.

4



## Tækifæri til betri nýtingar opinbers fjár

- Einkarekstur í grunnþjónustu er minni á Íslandi en í flestum nágrannaríkjum. Mikil tækifæri liggja í auknum samkeppnisrekstri til að draga úr kostnaði hins opinbera.
- Sá einkarekstur sem þó er til staðar í heilsugæslu á Íslandi hefur skilað betri árangri og meiri skilvirkni en sambærilegur opinber rekstur.

## Efnahagssvið SA

Ásdís Kristjánsdóttir  
Forstöðumaður efnahagssviðs  
[asdis@sa.is](mailto:asdis@sa.is)  
sími: 591-0080

Óttar Snædal  
Hagfræðingur á efnahagssviði  
[ottar@sa.is](mailto:ottar@sa.is)  
sími: 591-0082

Tryggvi Másson  
Viðskiptafræðingur á efnahagssviði  
[tryggvi@sa.is](mailto:tryggvi@sa.is)  
sími: 591-0000



@atvinnulifid



@atvinnulifid



@efnahagssvidSA

Reykjavík, 20. Febrúar 2017

Nefndarsvið Alþingis

Alþingi við Austurvöll

Varðar: Umsögn um ríkisfjármálastefnu, þingskjal 123, 66 mál

Meðfylgjandi er umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja um þingsályktun um fjármálastefnu fyrir árin 2017 – 2022.

Þingsályktunin um fjármálastefnu leiðir af hinu nýju lögum um opinber fjármál sem ætlað er að skapa traustari umgjörð um fjármál hins opinbera.


Samtök fjármálafyrirtækja fagna þeim áformum sem koma frá í þingsályktuninni, sérstaklega áformum um að hið opinbera verði rekið með afgangi næstu 5 árin. Þá eru áform um lækkun skulda einnig ánægjuleg, en samkvæmt fjármálastefnunni skulu skulir opinberra aðila verða komnar undir 26% af landframleiðslu í árslok 2022. Þá er í þingsályktuninni mótuð sú stefna að allt óreglulegt og einskíptis fjárstreymi verði notað til að greiða niður skuldir eða lífeyrissjóðsskuldbindingar opinberra aðila. Loks er sett hámark á útgjöld opinberra aðila við 41,5% af vergri landsframleiðslu.

Þessi markmið eru góð og gegn. Áhyggjur Samtaka fjármálafyrirtækja lúta helst að því að áætlunin heildarafkomu (afkomujöfnuð) hins opinbera, sem er kjarni þingsályktunarinnar, gangi ekki eftir.

Hagspáin sem áætlunin byggir á gerir ráð fyrir jákvæðum hagvexti út spátímabilið, þ.e. til ársins 2022. Þá væri uppsveiflan sem hófst á síðari hluta ársins 2010 búin að standa í 11 – 12 ár. Um væri að ræða eina lengstu uppsveiflu frá lokum síðari heimstyrjaldar. Ólíklegt er að uppsveiflan standi svo lengi og hætt er við innlent ójafnvægi sem stafar af framleiðsluspennu og launahækkunum og viðskiptahalli verði byrjað að gera vart við sig miklu fyrr.

Á undanförunum misserum hefur verið slakað nokkuð á aðhaldi, a.m.k. í ríkisfjármálum. Við það hefur hagsveifluleiðrétt afkoma ríkissjóðs versnað. Ljóst er jafnframt að nú fara í hönd ár þar sem hagsveiflan nær hámarki væntanlega árin 2017 – 2019 með tilheyrandi tekjuaukningu fyrir ríkissjóð. Að líkindum þyrfti afkoma hins opinbera að vera talsvert meira jákvæð en reiknað er með í áætluninni til að mæta neikvæðum áhrifum niðursveiflunnar á opinber fjármál.

Virðingarfyllst,







Nefndarsvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 24. febrúar 2017

**Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um þingsályktunartillögu fjármálastefnu fyrir árin 2017 til 2022, mál nr. 66.**

Það er mikið framfaramál að koma umgjörð fjármála ríkisins í þann búning að sett er fram bæði fjármálastefna og fjármálaáætlun á grundvelli laga nr. 123/2015. Þetta eykur aga í ríkisfjármálum og ætti að styðja við stöðugleika í efnahagslífinu til lengri tíma lítið. Ennfremur ætti vinna við hin eiginlegu fjárlög og fjáráukalög að færast í betri og faglegru búning.

Fjármálastefnan fjallar um almenn markmið í þróun opinberra fjármála á grundvelli langtíma þjóðhagsspár Hagstofu Íslands. Sú spá sem nú er notuð til grundvallar er afar hagfelld. Raunar gerir hún ráð fyrir að núverandi hagvaxtaskeið, sem þegar er orðið langt og kröftugt, verði það lengsta í sögunni. Ljóst er að ekki má mikið út af bregða í efnahagslífinu til að áætlunin gangi eftir hvað langtímahagvöxt varðar sérstaklega þegar kemur að tekjuöflun ríkisins.

Samtök atvinnulífsins gera ítarlega umsögn um fjármálastefnu og beina máli sínu einkum að heildarramma opinberra fjármála. Benda SA á að samkvæmt tillögunni er gert ráð fyrir að afgangur verði á bilinu 1- 1,6% af vergri landsframleiðslu. Samtökin leggja ennfremur ríka áherslu á að markmið um árlega afkomu hins opinbera verði að jafnaði 2% af vergri landsframleiðslu. Jafnframt að betri afkomu verði náð með lækkun útgjalda og áhersla lögð á minnkun skulda.

Samtök iðnaðarins taka undir öll meginatriði umsagnar SA. Rétt er að hafa í huga að aðstæður í efnahagslífi okkar geta breyst mjög hratt og því æskilegt að nýta góðæri eins og kostur er til að lækka skuldir og bæta efnahag ríkissjóðs. Hagvöxtur síðustu ára hefur öðru fremur verið knúinn áfram af vexti utanríkisviðskipta en nú hafa skýr umskipti átt sér stað. Auk útflutnings er vöxturinn er einkum drifinn af vexti einkaneyslu og fjárfestingum. Líklegt má telja að vægi utanríkisviðskipta minnki með auknum styrk krónunnar og versnandi samkeppnisskilyrða útflutnings- og samkeppnisgreina. Full ástæða er til að hafa áhyggjur af þessari þróun og þegar eru komin fram augljós merki um samdrátt í útflutningsgreinum.

Rétt er að vekja athygli á skýrri stefnumörkun sem fram kemur í þingsályktuninni um að öllum einskíptis tekjum ríkissjóðs verði varið í greiða niður skuldir eða til lækkunar á ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum í því skyni að treysta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og draga úr vaxtakostnaði. Samtökin fagna þessu.

Þrátt fyrir að samtökin telji mikilvægt að halda aftur af útgjaldaaukningu hins opinbera er ekki hægt að horfa framhjá brýnni þörf í einstökum málaflokkum. Eitt af þeim atriðum sem Samtök iðnaðarins hafa sérstakar áhyggjur af er hversu lágt opinbert fjárfestingastig hefur verið um langt árabíl. Afleiðingar þess er að innviðir rýrna en það dregur úr samkeppnishæfni samfélagsins. Staðan í þessum efnem er alls ekki nógu góð. Sem dæmi má nefna að fjárfesting í vegakerfinu hefur að jafnaði verið nærri 2% af landsframleiðslu en hefur í nokkur ár verið innan við helmingur af langtímameðaltali. Færa má rök fyrir því að uppsöfnuð fjárfestingaþörf í vegakerfinu einu og sér á síðustu



5-6 árum nemi um 60-65 milljörðum. Þá er ótalin margvísleg önnur innviðafjárfesting sem hefur látið á sér standa. Í ljósi þess hversu þörfin er brýn og hversu langan tíma tekur að undirbúa slík verkefni er mikilvægt að hefja slíkan undirbúning og búa þannig um hnútana að forgangsverkefni séu tilbúin til framkvæmda. Samtökin leggja áherslu á að þegar fjármálaáætlun og fjárlög verða unnin sé horft til þessara þátta.

Sé litið til þróunar efnahagslífsins síðustu misserin og horfunum framundan er það krefjandi áskorun að treysta stöðugleika. Ný framkvæmd opinberra fjármála með fjármálaáætlun og fjármálastefnu styður við það en vægi hins opinbera þyrfti að minnka á þenslutímum. Hins vegar má ekki missa sjónar á mikilvægi þess að treysta framleiðnivöxt til lengdar og samkeppnishæf starfsskilyrði.

Virðingarfyllt,

F.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink that reads 'Bjarni Már Gylfason'.

Bjarni Már Gylfason  
Hagfræðingur SI





8. febrúar 2017  
1701182

Nefndasvið Alþingis  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 26. janúar 2017, óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022, mál 66.

Samkvæmt tillögunni er gert ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs og hins opinbera verði áþekkt því sem gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun síðustu ríkisstjórnar sem samþykkt var í ágúst sl. Gert er ráð fyrir að fjármagnsjöfnuður ríkissjóðs batni á tímabilinu á sama tíma og heildarjöfnuður slaknar. Það þýðir að afgangur á frumjöfnuði ríkissjóðs (sem ekki er sýndur í fjármálastefnunni) minnkar á tímabilinu sem er ein vísbending um slökun á aðhaldi.

Staða hagsveiflunnar hefur áhrif á afkomu hins opinbera. Þegar vel gengur í þjóðarþúskapnum eru skatttekjur tiltölulega meiri og ýmis útgjöld, einkum til félagsmála, minni en ella. Við mat á aðhaldsstigi opinberra fjármála þarf því að horfa frekar til frumjafnaðar eftir að hann hefur verið leiðréttur fyrir áhrifum hagsveiflunnar. Óbreytt aðhaldsstig gefur til kynna að sjálfvirkum sveiflujöfnurum opinberra fjármála hefur verið leyft að virka eins og til er ætlast í þeim skilningi að afkoman batnar þegar vel árar og dregur þannig úr eftirspurn í hagkerfinu og öfugt þegar hallar undan fæti. Þróist bæði tekjur og gjöld í takt við nafnvirði landsframleiðslunnar er sjálfvirk sveiflujöfnun hins vegar ekki virk. Frumjöfnuður leiðréttur fyrir hagsveiflunni ætti því að haldast óbreyttur sem hlutfall af landsframleiðslu yfir hagsveifluna. Rýrnun hans er því vísbending um slökun á aðhaldi fjármálastefnunnar en styrking hans vísbending um aukið aðhald.

Í spá Seðlabanka Íslands í *Peningamálum* 2017/1 er gert ráð fyrir því að slakinn í þjóðarþúinu hafi horfið árið 2015 og að í fyrra hafi myndast framleiðsluspenna sem nemur 2,2% af framleiðslugetu. Spáin gerir ráð fyrir að spennan aukist enn frekar í ár og verði 2,5% en að hún taki smám saman að minnka á ný frá og með næsta ári.

SEÐLABANKI ÍSLANDS

KALKOFNSVEGI 1 · 101 REYKJAVÍK

SÍMI: 569 9600 · NETFANG: [sedlabanki@sedlabanki.is](mailto:sedlabanki@sedlabanki.is) · BRÉFASÍMI: 569 9605

Miðað við þessa spá og þær upplýsingar sem fjármálaáætlunin gefur,<sup>1</sup> má ætla að hún feli í sér slökun á aðhaldsstigi ríkisfjármála um 0,5% af landsframleiðslu í ár m.v. síðasta ár. Áætlunin felur hins vegar í sér að sú slökun yrði tekin til baka á næsta ári. Samkvæmt því verður aðhaldsstig opinberra fjármála svipað á næsta ári og það var árið 2016. Rétt er þó að hafa í huga að í fyrra slaknaði aðhaldið um u.þ.b. 1% af landsframleiðslu og kom það í kjölfar svipaðrar slökunar árið áður. Aðhald í ríkisfjármálum hefur því minnkað um 2% af landsframleiðslu undanfarin tvö ár.

Markmið um lækkun skulda A-hluta ríkissjóðs er krefjandi. Áætlun um skuldalækkun gerir ráð fyrir að fjármálareglan, sem kveður á um að heildarskuldir A-hluta hins opinbera séu undir 30% af landsframleiðslu, verði uppfyllt í lok árs 2019. Áætlað er að þetta markmið náist með vexti nafnvirðis landsframleiðslunnar og lækkun nafnvirðis skulda. Lækkun nafnvirðis skulda felur m.a. í sér að áætlanir um sölu á eignum sem voru hluti af stöðugleikaframlögum frá slitabúum bankanna gangi eftir. Slík ráðstöfun óreglulegra tekna til niðurgreiðslu skulda er hagstjórnarlega mun fýsilegri en að veita fjármununum til aukinna ríkisútgjalda. Gert er ráð fyrir lítillaga jákvæðum rekstri sveitarfélaga og að skuldir þeirra lækki því aðeins.

Að lokum er vert að benda á að vandasamt er að spá efnahagssumsvifum svo langt fram í tímann sem áætlunin nær. Reynist hagvöxtur ekki jafnmikil á seinni hluta spátímans og nú er gert ráð fyrir getur það haft talsverð áhrif á tekjur hins opinbera og áætlaður afgangur gæti því auðveldlega breyst í halla. Þetta á sérstaklega við í ljósi þess að gert er ráð fyrir þó nokkrum raunvexti útgjalda í áætluninni. Seðlabanki Íslands fagnar hins vegar langtímaáætlunum hins opinbera þar sem horft er lengra en til eins árs í einu. Til að slíkar áætlanir gagnist er mikilvægt að þær séu eins raunsæjar og kostur er.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

  
Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri

  
Þórarinn G. Pétursson  
aðalhogfræðingur

<sup>1</sup> Í greinargerð með áætluninni fylgir ekki mat á framleiðsluspennu á tímabilinu né upplýsingar um sundurliðun tekna og gjalda eða að sértækar aðgerðir séu tilgreindar. Slíkrar sundurliðunar er ekki að vænta fyrr en í vor þegar næsta fjármálaáætlun verður lögð fram.



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

Reykjavík, 24. febrúar 2017

### **Efni: Umsögn um tillögu þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022, 66.mál**

Viðskiptaráð Íslands þakkar fyrir tækifærið að fá að veita umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017-2022. Ráðið fagnar breyttum vinnubrögðum að mótuð sé fjármálastefna til fimm ára í senn. Breytingin eykur gagnsæi og langtímahugsun í opinberum fjármálum. Hún eykur jafnframt aga og yfirsýn í opinberum fjármálum sem oft á tíðum hefur vantað hérlendis. Að því sögðu gerir ráðið athugasemdir við þá stefnu sem lögð er til í tillögunni og telur hana bæði brothætta og þensluhvetjandi.

#### **Brothætt sviðsmynd**

Í stefnunni er fólgin ákveðin mótsögn. Í greinargerð frumvarpsins eru færð margvísleg og góð rök fyrir því að hið opinbera stundi ábyrga fjármálastefnu á næstu árum. Í stefnunni segir m.a. „Í ljósi undirliggjandi áhættuþátta og efnahagslegra úrlausnarefna til lengri tíma er ljóst að tryggja þarf festu í fjármálum hins opinbera og setja afkomumarkmið sem eru í senn sjálfbær til lengri tíma og leggja ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.“ Á sama tíma fela afkomumarkmið tillögunnar ekki í sér ábyrga fjármálastefnu að mati ráðsins.

Áætluð afkoma upp á 1,6% af vergri landsframleiðslu árið 2018 þar sem forsendan er bjartsýnasta þjóðhagsspá síðan fyrir bankahrún mun seint teljast ábyrg fjármálastefna. Áætlunin byggir á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í nóvember 2016. Í þjóðhagsspánni er sett fram brothætt sviðsmynd þar sem lítið má útaf bregða til að útkoman verði á annan máta en spáin segir til um.

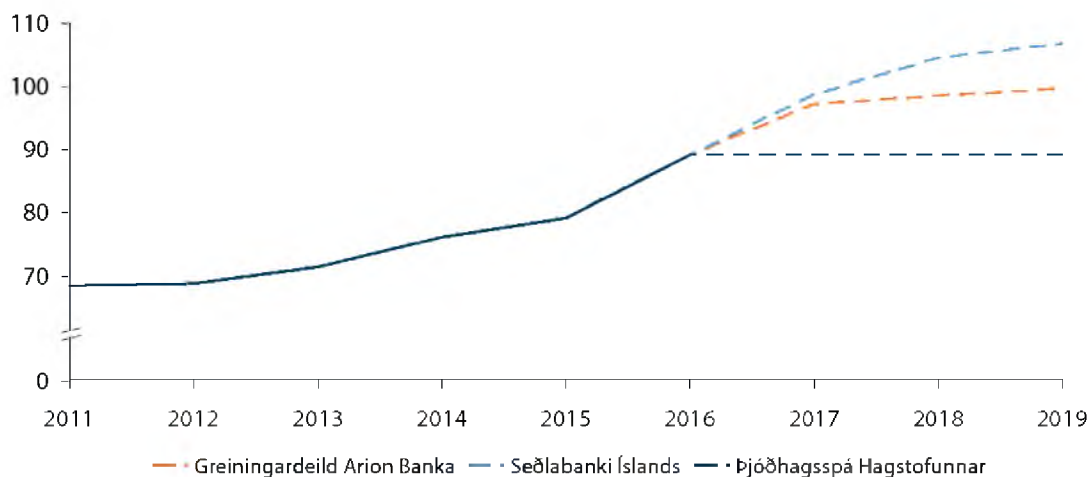
Gengi krónunnar er eitt dæmi um mögulegt neikvætt frávik frá spánni. Ein af meginforsendum þess að hagvöxtur hér á landi haldist eins hár og stöðugur og þjóðhagsspáin mælir til um er áframhaldandi vöxtur ferðamanna án þess að samkeppnishæfni útflutningsfyrirtækja skerðist. Samhliða áframhaldandi gengisstyrkingu krónunnar er báðum þessum grundvallarstoðum hins vegar ógnað.

Seðlabanki Íslands spáir áframhaldandi styrkingu krónunnar fram til ársins 2019 hið minnsta. Greiningardeildir stóru viðskiptabankanna þriggja taka í sama streng. Í þjóðhagsspá Hagstofunnar, sem fyrirnefnd fjármálastefna byggir á, segir hins vegar að í ljósi þeirrar óvissu sem fylgi afnámi gjaldeyrishafta sé gert ráð fyrir því að gengi krónunnar haldist óbreytt á spátímanum.

Síðan spáin var sett fram í nóvember á síðasta ári hefur krónan styrkst gagnvart öllum helstu viðskiptagjaldmiðlum Íslands. Styrkingin átti sér stað þrátt fyrir að verkfall sjómanna stæði yfir á sama tímabili. Ef gengi krónunnar þróast í takt við spá Seðlabankans væri forsenda þjóðhagsspár Hagstofunnar um áframhaldandi aukningu útflutningstekna einstakt efnahagslegt afrek. Ekki er forsvaranlegt að reiða sig á slíka bjartsýnisþá í opinberum rekstri.

### Raugengi krónunnar

Spár þriggja greiningaraðila



Heimild: Greiningardeild Arion Banka, Seðlabanki Íslands, Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.

Hér er einungis tekið dæmi um einn þátt af fjölmörgum þar sem fjármálastefnan gerir ráð fyrir bestu mögulegu útkomu. Aðrir mögulegir áhættuþættir eru til dæmis lækkun hrávöruverðs, raskanir á vinnumarkaði, aflabrestur í stórum fiskveiðistofni, fækkun ferðamanna, samdráttur í útflutningi alþjóðlegra fyrirtækja, auk fleiri atriða sem ómögulegt er að spá fyrir um.

### Áhrif útgjaldaaukningar ekki dregin til baka yfir nóttu

Eitt markmiða fjármálastefnunar er að útgjöld hins opinbera fari ekki yfir 41,5% af landsframleiðslu. Þrátt fyrir að það sé undir meðaltali síðustu ára felur stefnan í sér útgjaldaaukningu þar sem gert er ráð fyrir aukningu landsframleiðslu á tímabilinu. Reynslan hefur sýnt að þegar harðnar í ári eru opinber útgjöld tregbreytanleg stærð. Það sást bersýnilega í síðustu fjármálakreppu þegar opinber útgjöld jukust úr 41% í 55% af landsframleiðslu á einu ári.

## Opinber útgjöld

% af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands

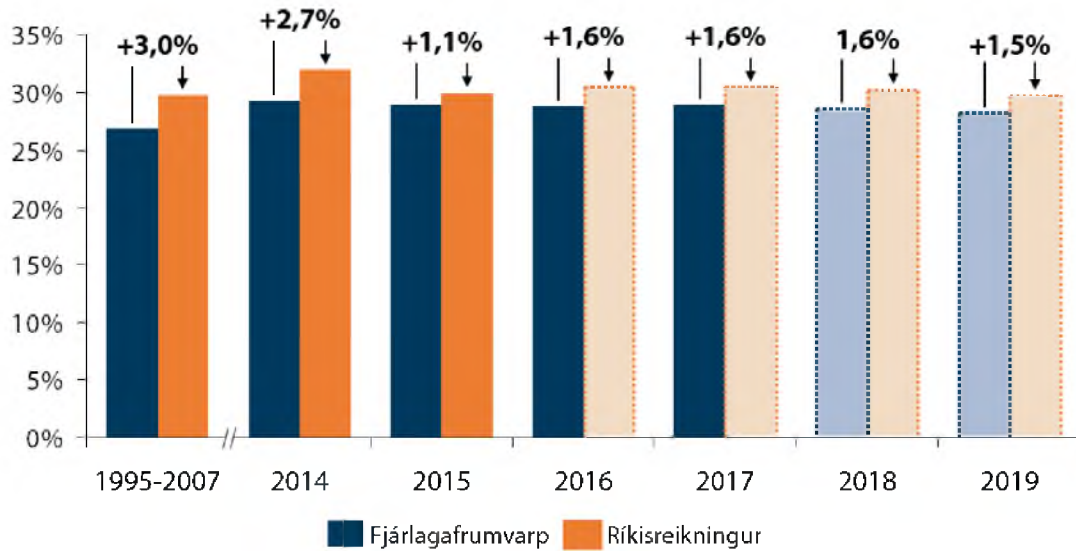
Útgjaldaaukning hins opinbera í niðursveiflu er ekki af hinu slæma sé hún fjármögnuð á sjálfbæran hátt. Til þess að svo megi vera þurfa stjórnvöld hins vegar að búa í haginn þegar vel árar. Að mati Viðskiptaráðs væri því ákjósanlegt að greiða skuldir hraðar niður en afkomumarkmið fjármálastefnunnar gera kleift.

Í því samhengi fagnar Viðskiptaráð því að einskiptis tekjur verði eyrnamerkta lækkun skuldbindinga ríkissjóðs en í fjármálastefnunni segir: „Öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til að hraða enn frekar niðurgreiðslu skulda eða til lækkunar á ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum“.

### Áætlanir ríkisfjármála verið óáreiðanlegar í gegnum tíðna

Undanfarin ár hafa markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum ekki rímað við endanlega niðurstöðu. Samkvæmt úttekt Samtaka atvinnulífsins hefur ríkisreikningur farið að meðaltali 5,9% fram úr fjárlögum hvers árs eftir hrun. Sé horft til fjárlagafrumvarpa hefur framúrkeyrslan numið 8,4% að meðaltali. Fyrir þessu eru margvíslegar ástæður en eðli málsins samkvæmt er mun algengara að stofnað sé til nýrra ófyrirséðra útgjalda á miðju tímabili fremur en að til óvæntra sparnaðaraðgerða sé gripið. Ef mynstur síðustu sjö ára helst óbreytt þarf fyrirlögð fjármálastefna að fela í sér íhaldssöm markmið um afkomu, svo hægt sé að gera ráð fyrir óhjákvæmilegri framúrkeyrslu sem framangreindum tölum nemur.

## Framúrkeyrsla ríkisútgjalda samanborið við fjárlagafrumvörp % af VLF<sup>1</sup>



1 Útgjöld árunum 2016-2019 miða við fyrirliggjandi fjármálaáætlun ásamt sömu umframeyðslu og að meðaltali á árunum 2013-2015.

Heimild: Hagstofa Íslands, efnahagssvið SA, áætlun Viðskiptaráðs

Í sviðsmyndinni sem dregin er upp í fjármálastefnunni verður árlegur hagvöxtur á bilinu 2,6%-4,6% á ári næstu fimm árin. Sú útkoma myndi gera núverandi efnahagsuppgang að lengsta samfellda hagvaxtarskeiði í nútímasögu Íslands. Samhliða því er gert ráð fyrir því að kjarasamningar haldi og verðbólga haldist lág, gengi krónunnar verði stöðugt og útflutningstekjur aukist. Viðskiptajöfnuður muni að sama skapi haldast jákvæður út tímabilið, sem yrði jafnframt lengsta skeið jákvæðs viðskiptajafnaðar á síðustu áratugum.

Viðskiptaráð leggur ekki dóm sinn á það hvort þessar forsendur geti haldið enda er ómögulegt að spá fyrir um framtíðina. Að mati ráðsins er hins vegar óábyrgt að byggja fjármálastefnu næstu fimm ára á einni bjartsýnustu sviðsmynd sem mögulega hægt er að stilla upp þegar kemur að hagþróun Íslands til næstu fimm ára.

Virðingarfyllt,

Björn Brynjúlfur Björnsson  
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands