

148. löggjafarþing 2017–2018.
Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi stefnumörkun um opinber fjármál samkvæmt eftirfarandi yfirliti um áformaða afkomu- og skuldaþróun fyrir fjárlagaárið 2018 og næstu fjögur ár þar á eftir á grundvelli þeirra forsendna sem fjármálastefnan er reist á. Með hliðsjón af núverandi efnahagshorfum og horfum í fjármálum hins opinbera eru stefnumið í opinberum fjármálum næstu fimm ár eftirfarandi:

Hlutfall af vergri landsframléiðslu, %	2018	2019	2020	2021	2022
Hið opinbera, A-hluti					
Heildarafkoma	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8
þar af sveitarfélög, A-hluti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Skuldir*	33,8	31,0	28,5	27,3	25,0
þar af ríkissjóður, A-hluti	27,5	25,0	23,0	22,0	20,0
þar af sveitarfélög, A-hluti	6,3	6,0	5,5	5,3	5,0
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
þar af hið opinbera, A-hluti	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	1,5	1,8	1,9	2,0	2,0
Skuldir*	59,8	55,0	50,5	48,3	45,0
þar af hið opinbera, A-hluti	33,8	31,0	28,5	27,3	25,0
þar af fyrirtæki hins opinbera	26,0	24,0	22,0	21,0	20,0

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

- I. Afgangur verði á heildarjöfnuði hins opinbera tímabilið 2018–2022, sem verði að lágmarki 1,4% af vergri landsframléiðslu (VLF) árið 2018, 1,2% af VLF árið 2019, 1,1% af VLF 2020 og 1,0% af VLF á ári þar á eftir.
- II. Heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2020 og verði ekki hærra en 25% af VLF í árslok 2022.

- III. Heildarútgjöld hins opinbera vaxa á árinu 2018 um 0,6% af VLF frá fyrra ári. Þróun á umfangi starfsemi hins opinbera út tímabilið verði með þeim hætti að það stuðli að efnahagslegum stöðugleika.

Alþingi staðfestir að fjármálastefna þessi sé samkvæm þeim grunngildum og skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laga um opinber fjármál.

Greinargerð.

Með fjármálastefnu til næstu fimm ára er mótuð stefna um afkomu og skuldaþróun opinberra aðila í heild, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og stofnana, sjóða og fyrirtækja þeirra. Markmið stefnunnar er í fyrsta lagi að stuðla að sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma. Í annan stað ber nauðsyn til þess í hagstjórnarlegu tilliti að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna Seðlabankans stuðli samhliða að markmiði um jafnvægi í þjóðarbúskapnum á sem flestum sviðum. Framlagning fjármálastefnu leiðir jafnframt til festu og fyrirsjáanleika um opinber fjármál sem skapar traustari forsendur fyrir alla áætlanagerð og ákvarðanatöku, þ.m.t. um þörf fyrir breytingar á peningamálastefnunni á hverjum tíma.

Fjármálastefnu er ætlað að leiða fram í stórum dráttum, í fyrsta lagi, hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirbyggjandi hagspám og í öðru lagi, hvernig stjórn þeirra muni samrýmast bæði grunngildum á borð við stöðugleika og tölulegum fjármálareglum. Í árlegri fjármálaáætlun eru hins vegar pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda settar fram með mun útfærðari hætti, þar sem m.a. koma fram áform um tekjuöflun og ráðstafanir í skattamálum sem og uppbyggingu þjónustukerfa og innviða og aðrar breytingar á opinberri starfsemi.

Markvisst hefur verið unnið að því að tryggja samstarf milli ríkis og sveitarfélaga við undirbúning stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Sérstakur vettvangur, samráðsnefnd um opinber fjármál, hefur verið skapaður til að efla samráð og tryggja samleitni í tölulegri greiningu og verkferlum. Markmið um afkomu og skuldir sveitarfélaga í fjármálastefnunni eru sett að undangengnu samráði við sveitarfélög og taka mið af fjárhagsáætlunum þeirra. Í framhaldinu er stefnt að endurnýjun samkomulags við sveitarfélög í aðdraganda að framlagningu fjármálaáætlunar á vori komanda.

Þau áform sem felast í gerð fjármálastefnu byggjast á greiningu og spám um þróun hagstærða fimm ár fram í tímann. Óvissa um hagþróunina er eðli máls samkvæmt meiri því lengra sem þær ná inn í framtíðina. Reynslan sýnir að forsendur kunni að þróast með öðrum hætti en áætlað var. Þar af leiðandi verður að hafa þann fyrirvara á að veruleg röskun á slíkum forsendum kann að hafa áhrif á hvort unnt reynist að ná settum afkomumarkmiðum, einkanlega á seinni hluta áætlunarinnar. Ennfremur er rétt að geta þess að það fjárhagslíkan sem verið er að móta til að meta afkomu og áætlanir sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja yfir árabíl er enn í smíðum og að mat á grundvelli þess er næmt fyrir breytingum á forsendum.

Meginstefnumið fjármálastefnunnar er að umtalsverður afgangur verði á afkomu opinberra aðila í heild á tímabilinu, eða um 3% af VLF öll árin, en þar af verði afgangur A-hluta ríkis og sveitarfélaga 1,4% af VLF í fyrstu en lækki smám saman niður í 1%. Samhliða þessum ágæta árangri, sem er til þess fallinn að hægja á fremur en að ýta undir áframhaldandi eftirspurnarvöxt í hagkerfinu, verður kleift að styrkja grunnþjónustu og innviði og stuðla að því af hálfu stjórnvalda að allir landsmenn njóti góðs af yfirstandandi hagvaxtarskeiði.

Umgjörð stefnumörkunar í opinberum fjármálum.

Með lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, voru lögfest ákvæði um stefnumörkun í opinberum fjármálum. Í lögnum er m.a. kveðið á um að fjármála- og efnahagsráðherra leggi í því skyni fyrir Alþingi tvær þingsályktunartillögur til fimm ára, annars vegar fjármálastefnu, sem lögð er fram af sérhverri nýrri ríkisstjórn og helst óbreytt yfir tímabilið, og hins vegar er á grunni hennar lögð fram á ári hverju fjármálaáætlun til fimm ára, sem lýtur þar með árlegri endurskoðun.

Mikilvægt er að stefnumörkun í opinberum fjármálum sé heildstæð og styðji við almenn hagstjórnarmarkmið sem samstaða á að geta náðst um. Í lögum um opinber fjármál felst að stefnumörkunin skuli ná til hins opinbera, þ.e. til starfsemi í A-hluta ríkis og sveitarfélaga sem fjármögnuð er með skatttekjum, og einnig til fyrirtækja í opinberri eigu. Með því móti verður betur kleift að meta efnahagsáhrif af starfsemi opinberra aðila í heild á þjóðarþúskapinn og þar með að beita opinberum fjármálum í þágu settra hagstjórnarmarkmiða. Það kallar á að allir opinberir aðilar gangi í takt og að fjárlög ríkisins, fjárhagsáætlanir sveitarfélaga, bæði einstakra sveitarfélaga og þeirra í heild, og fjárhagsáætlanir félaga í þeirra eigu séu samhæfðar og miði að sama marki.

Fjármálastefna.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálastefna lögð fram svo fljótt sem auðið er eftir að ríkisstjórn hefur verið mynduð en þó eigi síðar en samhliða framlagningu næsta fjárlagafrumvarps. Helstu efnisþættir hennar eru eftirfarandi:

- i. Fjármálastefnan skal skilgreina markmið er varða umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga hins opinbera og opinberra aðila í heild til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið stefnunnar skulu sett fram sem hlutföll af vergri landsframleiðslu.
- ii. Fjármálastefnan skal byggjast á grunngildum um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Hún skal ennfremur mæta skilyrðum laga um opinber fjármál hvað varðar tölulegar fjármálareglur um þróun afkomu og skulda.

Megintilgangur fjármálastefnunnar er að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála og stuðla að efnahagslegu jafnvægi til skemmri og lengri tíma litið, en það er forsenda fyrir stöðugleika í efnahag fyrirtækja og heimila ekki síður en opinberra aðila.

Fjármálaáætlun, frumvarp til fjárlaga og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga.

Á grundvelli fjármálastefnu skal lögð fram á Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert fjármálaáætlun til fimm ára hið skemmsta. Helstu efnisþættir felast í útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar og nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Í fjármálaáætlun er jafnframt sett fram sundurliðuð tekjuáætlun og útgjaldarammi og stefna fyrir hvert málefna svið í A-hluta ríkissjóðs. Ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skal lögð til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga, en enn fremur ber öllum sveitarfélögum skylda til að fara eftir fjármálaáætluninni við gerð fjárhagsáætlana sinna.

Fjármálareglur; grunngildi og töluleg skilyrði.

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um fjármálareglur af tvennum toga. Eins og í öðrum löndum er tilgangur þeirra að stuðla að stefnufestu í stjórn opinberra fjármála á hverjum tíma.

Annars vegar eru í lögnum tilgreind fimm grunngildi. Þau kveða á um meginreglur eða viðmið sem fylgja ber við mótun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlana. Gildin

fela þar með í sér skýra leiðsögn um æskilegar forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Þótt grunngildin snúi ekki beinlínis að fyrir fram ákveðnum stærðargráðum í útkomu opinberra fjármála bera þau engu að síður með sér fremur skýra forskrift fyrir mati á því hvort framlögð fjármálastefna og -áætlun miðar í rétta átt. Til að sannreyna grunngildin er bæði litið til þess í hvaða átt ákvarðanir leiða framvindu opinberra fjármála og þess hvort verklag stjórnvalda við þær ákvarðanir uppfylli tiltekin skilyrði. Sem dæmi um hið fyrrnefnda er í umfjöllun um fjármálastefnu lagt mat á það hvort hún er sjálfbær í þeim skilningi að stjórnarstefnan feli í sér að tekjur muni standa undir gjöldum þannig að ekki þurfi að koma til aukinnar skuldsetningar til lengri tíma litið. Umfjöllun um það mat og álitafni sem því tengjast, hvort sem er á pólitískum vettvangi eða hjá faggreinendum, á grundvelli þeirrar meginreglu sem felst í sjálfbærni, stuðlar að því að gildið þjóni á þann hátt sem aðhaldstæki eða fjármálaregla. Sem dæmi um hið síðarnefnda er krafa laganna um gagnsæi hvað varðar reikningshaldslega framsetningu og upplýsingagjöf um áætlanagerðina því að það er forsenda fyrir því að unnt sé að leggja viðhlítandi mat á hvort fjármálastefna styrkir eða dregur úr sjálfbærni opinberra fjármála.

Grunngildin fimm sem gerð er krafa um í lögnum að fjármálastefna uppfylli eru eftirfarandi:

- i. **Sjálfbærni** felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og séu sanngjarnar gagnvart komandi kynslóðum og að tryggt sé að hið opinbera geti ávallt staðið undir þeim kostnaði sem leiðir af ákvörðunum og ráðstöfunum þeirra, þ.m.t. vaxtabyrði. Sjálfbærni felur enn fremur í sér að hver kynslóð eða aldurshópur hagi ákvörðunum sem varða eigin efna- og fjárhag þannig að hvorki sé gengið á eignir eða gæði né kostnaði varpað á komandi kynslóðir eða afkomu og lífsskilyrðum þeirra stefnt í tvísýnu. Um leið sé þess gætt að skapaðar séu forsendur fyrir nauðsynlegri endurnýjun og vexti.
- ii. **Varfærni** skal ríkja til lengri tíma í fjármálum hins opinbera, þ.e. að vanda þurfi til undirbúnings ákvarðana sem þurfa að vera vel ígrundaðar og studdar af heildstæðri áhættugreiningu og mati á áhrifum til skemmri og lengri tíma. Því beri að forðast ákvarðanir sem hætt er við að geti haft fyrriséðar eða ófyrirséðar neikvæðar afleiðingar í samfélagslegu tilliti. Einnig, að hæfilegt jafnvægi sé fyrir hendi milli tekna og útgjalda sem og milli eigna og skulda.
- iii. **Stöðugleiki** í efnahagslegu tilliti er forsenda þess að nýta vel mannafla, fjármagn og auðlindir. Fjármálastefna hins opinbera gegnir lykilhlutverki í því að skapa almenningi og fyrirtækjum þekkt og áreiðanleg skilyrði að þessu leyti. Með stöðugleika og jafnvægi í hagstjórnarlegu tilliti skapast jafnframt forsendur fyrir vandaðri áætlanagerð og ákvörðunum almennings, atvinnulífs og hins opinbera og þar með fyrir því að treysta almenna velferð og hagsæld.
- iv. **Festa** þýðir að með fjármálastefnu sem sett er til meðallangs og lengri tíma er teft fram skýrum og einföldum markmiðum í þeim tilgangi að leitast við að skapa fullvissu og raunhæfar væntingar um efndir og athafnir hins opinbera (t.a.m. breytingar á tekjum og gjöldum). Með öðrum orðum ber að forðast óvæntar og fyrirvaralítlar breytingar. Framfylgd fjármálastefnu þarf að stuðla að trúverðugleika og ákvarðanir um frávík frá markaðri stefnu þurfa að vera málefnalegar og vel ígrundaðar. Þar með skapast betri forsendur fyrir því að áætlanir og ákvarðanir standist og að þær leiði til bættrar meðferðar opinberra fjármuna og farsældar fyrir samfélagið heild.
- v. **Gagnsæi** hefur margþætta skírskotun en tveir þættir vega þyngst. Þetta gildi felur í fyrsta lagi í sér að þau gögn og upplýsingar sem fjármálastefnan er reist á séu sett

fram samkvæmt alþjóðlega viðurkenndum reikningskilastöðlum og að þau séu gerð opinber og aðgengileg með reglubundnum hætti. Í öðru lagi, að markmið stefnunnar séu auðskilin og að einfalt sé að leggja mat á framvindu og framkvæmd stefnunnar með reglulegum samanburði við skýra mælikvarða.

Hins vegar er í lögnum kveðið á um tölusetta mælikvarða um afkomu og skuldastöðu. Mælikvarðarnir gegna því hlutverki að setja ytri vikmörk við frávikum fjármálastefnu hins opinbera frá þeirri stöðu sem talin er æskileg í þeim skilningi að hún einkennist í senn af jafnvægi og takmarkaðri áhættu af langtímaskuldum. Þessir tölulegu mælikvarðar eru fremur skýrir og fyrirsjáanlegir og eiga því að geta fallið vel að ákvarðanatökufærli stjórnvalda um þróun opinberra fjármála, þótt vissulega verði ávallt fyrir hendi ýmis óvissa og álitaefni sem tengjast breytilegu mati á þjóðhagsstærðum og efnahagsspám fram í tímann. Má segja að þessar tölusettu reglur tiltaki lágmarkskröfur sem gerðar eru til þess hvernig opinberu fjármálin þróast. Hinar tölusettu fjármálareglur sem lögfestar hafa verið birtast í eftirfarandi viðmiðum:

- i. **Afkomureglu**, sem kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli á heildarjöfnuði verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
- ii. **Skuldareglu**, sem kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og banka-innstæðum, verði lægri en 30% af VLF.
- iii. **Skuldalækkunarreglu**, sem kveður á um að skuldir skuli lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks (sbr. 2. tölul.) að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.

Efnahagsleg staða og horfur.

Fjármálastefnan byggist á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá nóvember 2017, sem nær til árána 2017–2023. Vert er að nefna að fjármálastefnan byggist á hagfelldri hagspá fyrir allt spátímabilið, þó að hagvöxtur næstu ára verði öllu minni en á árinu 2016 þegar hann var 7,4%. Gert er ráð fyrir að hagvöxtur verði 4,9% á yfirstandandi ári og að uppsafnaður hagvöxtur yfir gildistíma stefnunnar verði ríflega 14%. Varðandi umsvif og afkomu hins opinbera byggist hagspáin á þeirri fjármálaáætlun sem samþykkt var á Alþingi í júní sl.

Aukinn útflutningur hefur verið ein helsta driffjöður hagvaxtar síðastliðinna ára. Útflutt þjónusta, einkum ferðaþjónusta, hefur vaxið kröftuglega og afgangur hefur verið af vöru- og þjónustuviðskiptum þrátt fyrir aukinn vöruinnflutning samhliða vexti kaupmáttar og gengisstyrkingu. Gert er ráð fyrir að nokkuð dragi úr aukningu inn- og útflutnings á næstu árum en að viðskiptajöfnuður verði áfram jákvæður og mikill, eða um 3,6% á ári frá 2018 til 2023.

Uppgangur síðustu missera hefur ýtt undir fjárfestingu í hagkerfinu. Fjárfesting atvinnuveganna hefur vaxið mjög hratt síðastliðin ár og fjárfesting í íbúðarhúsnæði tók verulega við sér árið 2016. Gert er ráð fyrir að fjárfesting muni vaxa um 21% frá 2018 til 2023. Vöxtur fjárfestingar til skamms tíma verður borinn uppi af fjárfestingu í íbúðarhúsnæði. Fjárfesting hins opinbera var að meðaltali um 2,9% af VLF á ári frá 2010 til 2016 og gert er ráð fyrir að hlutfall hennar verði hið sama að jafnaði fram til 2022, þannig að fjárfestingin haldi í við hagvöxtinn og vöxtur hennar verði að meðaltali 5,2% á ári á tímabilinu. Samkvæmt hagspánni dregur úr stóriðjutengdri fjárfestingu á næstu árum, en atvinnuvegafjárfesting eykst á ný undir lok gildistíma fjármálastefnunnar.

Þrátt fyrir töluverða spennu í hagkerfinu og verulegar launahækkningar á undanförunum árum hefur verðbólga verið undir markmiði Seðlabankans í tæp fjögur ár. Hagfelld ytri

þróun, svo sem lág verðbólga í viðskiptalöndum og gengisstyrking, hefur haft sitt að segja í því samhengi. Þá hafa vextir lækkað um 1,5 prósentustig frá því fyrir um ári síðan. Hagspáin gerir ráð fyrir að verðbólga verði við eða lítilllega yfir markmiði frá 2018 og út spátímabilið, þó vel innan vikmarka verðbólgu markmiðsins. Í október 2017 var gengisvísitalan mjög svipuð því sem hún var í upphafi ársins en gengið hafði þá styrkst um u.þ.b. 17% frá ársbyrjun 2016. Í spá Hagstofunnar er miðað við að gengisvísitalan verði svipuð út spátímabilið.

Efnahagslegum uppgangi síðustu ára hefur fylgt aukin spurn eftir vinnuafli og hefur henni verið mætt með aukinni atvinnuþátttöku og innflutningi vinnuafls. Sem stendur er hlutfall erlends starfsfólks af vinnuafli um 12% á íslenskum vinnuarkaði, en fyrir fjármálaáfallið varð hlutfallið hæst 10% í júní 2008. Hagspáin gerir ráð fyrir að atvinnuleysi muni aukast í hægum skrefum út spátímamann og verða 4% við lok hans.

Mikil samkeppni um vinnuafli er meðal þeirra þátta sem leitt hafa til verulegra launahækkana hér á landi síðustu ár. Launavísitalan hækkaði um 11,4% árið 2016, en hækkunin stefnir í 6,8% árið 2017. Gangi hagspáin eftir mun uppsöfnuð hækkun launavísitölunnar frá 2018 til 2023 verða rúm 33%. Síðustu misseri hefur verðbólga haldist lág og því hefur kaupmáttur launa vaxið hratt. Einkaneysla hefur aukist verulega samfara vaxandi kaupmætti og verið meðal veigamestu þátta mikils hagvaxtar. Gert er ráð fyrir að hún aukist um 7,8% árið 2017, 5,3% árið 2018 og að meðaltali 2,9% á ári á seinni hluta gildistíma fjármála- stefnunnar.

Í stuttu máli er gert ráð fyrir að hagvöxtur muni fara hjaðnandi frá því sem verið hefur en verði áfram styrkur. Vöxturinn verði í auknum mæli drifinn áfram af fjárfestingu og einkaneyslu, fremur en útflutningi eins og verið hefur. Spenna í hagkerfinu minnki samhliða því að atvinnuleysi og verðbólga aukist lítilllega.

Gangi þjóðhagsspáin sem fjármálastefnan byggist á eftir verður hagvöxtur út gildistíma stefnunnar umtalsverður og þar með yrði núverandi hagvaxtarskeið það lengsta í sögunni ef miðað er við hagvöxt á mann. Varlegt er að gera ráð fyrir að brugðið geti út af svo jákvæðum horfum og því óskaði fjármála- og efnahagsráðuneytið eftir því við Hagstofu Íslands að gerð yrði sérstök fráviksspá þar sem miðað væri við varfærnari sviðsmynd en í grunnspánni frá nóvember sl. Vísendingar um að farið sé að draga úr vexti hagkerfisins, þótt útlit sé fyrir að hann verði áfram all nokkur, þóttu enn fremur gefa tilefni til þess. Í fráviksspánni er gert ráð fyrir að vöxtur þjónustuútflutnings verði mun minni en í grunnspánni, atvinnuvegafjárfesting dragist nokkuð meira saman næstu tvö ár, að vinnuafslnotkun verði minni og launahækkanir nokkru lægri en grunnspáin gerir ráð fyrir. Samkvæmt fráviksspánni yrði hagvöxtur rúmlega prósentustigi minni árið 2018 en grunnspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir. Neikvæð áhrif á tekjuöflun ríkissjóðs myndu segja til sín og yrðu viðvarandi út tímabilið. Ný þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands var birt 15. nóvember sl., en í henni er gert er ráð fyrir umtalsvert minni hagvexti árið 2017 en Hagstofan gerir ráð fyrir, eða 3,7% samanborið við 4,9%. Með þjóðhagsspánni birti Seðlabankinn einnig fráviksspá sem er áþekk sviðsmyndinni í sérstöku fráviksspánni sem ráðuneytið lét gera.

Efnahagsleg úrlausnarefni.

Uppgangur síðastliðinna ára hefur á heildina litið einkennst af meiri stöðugleika en fyrri vaxtartímabil. Þá er hættan á ofhitnun í hagkerfinu að öllum líkindum minni nú en hún var við samþykkt síðustu fjármálastefnu, sem birtist m.a. í nýlegum stýrivaxtalækkunum Seðlabankans. Mikil framleiðsluspenna er ennþá fyrir hendi og því mikilvægt að rekstur hins opinbera til skamms tíma ýti ekki frekar undir þenslu í hagkerfinu með eftirspurn eftir framleiðsluþáttum sem eru af skornum skammti. Við núverandi skilyrði er brýnt að efnahagsstefna stjórnvalda stuðli að jafnvægi í hagkerfinu við traustan en hægari hagvöxt. Á

móti augljósum rökum fyrir aðhaldssamri fjármálastefnu vegur uppsöfnuð þörf, sem byggst hefur upp á undanförunum árum, fyrir fjárfestingar á ýmsum sviðum. Tímasetning og eðli slíkra fjárfestinga er lykilatriði.

Margt jákvætt hefur áunnist í efnahagslegu tilliti á síðustu árum: erlend staða þjóðarbúsins hefur aldrei verið betri, skuldir fyrirtækja og heimila hafa farið lækkandi, skuldir ríkissjóðs og sveitarfélaga hafa lækkað umtalsvert, ný störf hafa orðið til og kaupmáttur ráðstöfunartekna hefur vaxið sem aldrei fyrr. Ísland er hins vegar mjög opið og smátt hagkerfi með sjálfstæða mynt og því útsett fyrir sveiflum og áföllum. Meginstöðir efnahagskerfisins eru fáar og næmar fyrir ytri skilyrðum. Meginmarkmið efnahagsstefnunnar hlýtur því að vera að viðhalda og treysta efnahagslegan stöðugleika og skapa forsendur til vaxtar og fjölbreytni í efnahagslegu tilliti.

Vinumarkaður.

Kjarasamningar á opinberum og almennum markaði verða lausir á næstu misserum og væntanlega aftur á síðari hluta gildistíma stefnunnar. Í gegnum tíðina hafa kjarasamningar og vinnudeilur stundum leitt af sér óstöðugleika í íslensku hagkerfi. Sagan sýnir að kaupmáttaraukning hefur ekki alltaf haldist í hendur við launahækkanir hér á landi. Kallað hefur verið eftir samræmdri aðferðafræði við gerð kjarasamninga en enn sem komið er hefur ekki náðst sátt um breytt skipulag og samræmd viðmið um launabreytingar fyrir vinnumarkaðinn í heild líkt og þekkist annars staðar á Norðurlöndunum.

Framleiðni og launabróun.

Raugengi á mælikvarða launa hefur hækkað verulega síðastliðin ár sem dregur mjög úr samkeppnishæfni útflutningsgreina, sérstaklega þeirra sem eru með hlutfallslega háan launakostnað, svo sem nýsköpunar- og tæknigreina. Í síðustu kjarasamningslotu var samið um launahækkanir sem voru verulega umfram framleiðnivöxt en slík þróun er ósjálfbær til lengri tíma lítið. Vegna hagfelldra ytri skilyrða rættust ekki spár um ólgu í efnahagsmálum í kjölfar svo mikilla launahækkana. Þau ytri skilyrði eru ekki sambærileg um þessar mundir og því er það mikilvægt markmið að viðhalda efnahagslegum stöðugleika og verja þá kaupmáttaraukningu sem orðið hefur á undanförunum árum í komandi kjarasamningum ásamt því að styrkja félagslegan stöðugleika.

Skilvirk opinber starfsemi.

Starfsemi hins opinbera þarf að vera skilvirk og það á við um bæði þjónustu og stjórn-sýslu. Forgangsröðun útgjalda þarf að vera skipuleg og markviss til að hægt sé að mæta vaxandi þjónustukröfum og nýjum þörfum í samræmi við pólitískar áherslur og markmið stjórnvalda á hverjum tíma. Öll útgjöld þarf að endurmeta reglulega. Þá er t.d. ljóst að tekjuöflunarkerfi hins opinbera, sem standa eiga undir samneyslunni, eru um margt vanbúin til að bregðast við breytingum í viðskiptaháttum þar sem viðskipti eru í auknum mæli rafræn og óháð landfræðilegri afmörkun.

Félagsleg velferð og jöfnuður.

Sveigjanlegur vinnumarkaður hefur verið talinn meðal styrkleika íslensks efnahagslífs. Þeir sem hingað koma eru bæði fólk sem ferðast milli landa þar sem atvinnu er að finna hverju sinni og einstaklingar eða fjölskyldur sem hafa í hyggju að festa hér rætur. Þá hefur fjöldi umsókna um hæli hér á landi vaxið ár frá ári. Ýmsar félagslegar áskoranir geta falist í fjölgun nýrra íbúa og afar mikilvægt er að samþætting þeirra við íslenskt samfélag verði farsæl. Til að mynda hefur atvinnulausum með erlent ríkisfang fjölgað mun hraðar en erlendum aðilum á vinnumarkaði eða sem hlutfall af heildarmannfjölda. Félagsgangur

áskoranir einskorðast ekki við innflytjendur hér á landi því að viðkvæmir hópar, á borð við fólk með fíknivanda, heimilislausa, fólk með geðraskanir og aldraða, eru líklegir til þess að einangrast frá samfélaginu ef ekki er vel að gætt. Þá hefur nýgengi örorku hér á landi vaxið töluvert og þeim sem eru með 75% örorkumat hefur fjölgað um 80% frá aldamótum. Börn þeirra sem eru í þessum samfélagslega jaðarsettu hópum eru sérstaklega berskjölduð og áriðandi er að tryggja að þau og foreldrar þeirra njóti tækifæra sem stuðla að félagslegum hreyfanleika. Í ljósi fyrirsjáanlegrar öldrunar þjóðarinnar er til mikils að vinna að tryggja að sem flestir hafi kost á því að taka þátt í samfélaginu með tilliti til getu, til að mynda með starfsendurhæfingarúrræðum og efltri geðheilbrigðisþjónustu.

Búsetuþróun og húsnæðismarkaður.

Í nokkurn tíma hafa fleiri flutt frá landsbyggðinni á höfuðborgarsvæðið en frá höfuðborgarsvæðinu út á land. Mikill skortur hefur verið á vinnuafli og hefur innflutt vinnuafli mætt mannaflapörf í byggingariðnaði og ferðamannastarfsemi, sem er langumsvifamest á höfuðborgarsvæðinu þótt vöxturinn sé víðar. Aukin eftirspurn eftir húsnæði á höfuðborgarsvæðinu og minna framboð vegna skammtímaleigu til ferðamanna og lítillar fjárfestingar í íbúðarhúsnæði síðastliðin ár hefur sett mark sitt á fasteignamarkaðinn síðustu misserin. Kaupmáttaraukning, lægra vaxtastig og aukin samkeppni á fasteignalánamarkaði hefur jafnframt ýtt undir verðhækkningar á fasteignamarkaði. Staða yngri kynslóða á húsnæðismarkaði er sérstakt úrlausnarefni í því sambandi.

Gengisþróun og utanríkisviðskipti.

Afgangur af utanríkisviðskiptum hefur verið grundvöllur efnahagsbata síðastliðinna ára, en viðsnúningur gæti orðið á þeim einkar hagfelldu viðskiptakjörum sem þjóðarbúið hefur búið við. Teikn eru á lofti um að samkeppnisstöðu útflutningsgreina sé ógnað vegna sterkara raungengis á sama tíma og innflutningur fer vaxandi. Viðsnúningur í utanríkisviðskiptum gæti leitt til efnahagssamdráttar og óstöðugleika. Orsakir og áhrif sveiflna í hefðbundnari greinum eru allvel þekkt, en ljóst er að stjórnvöld þurfa að vera við því búin að komið geti til samdráttar eða sveiflna í yngri vaxtagreinum, t.a.m. í ferðaþjónustu.

Lýðfræðilegar breytingar.

Þrjúsemi hér á landi hefur farið minnkandi, líkt og í flestum öðrum vestrænum ríkjum. Fólk á aldrinum 18 til 66 ára var sex til sjö sinnum fleira en fólk á eftirlaunaaldri hér á landi á tæplega 40 ára tímabili, eða frá 1975 til 2011. Árið 2017 stefnir í að hlutfallið verði 5,3 og 4,6 árið 2022. Það verða því færri vinnandi einstaklingar til að standa undir þjónustu við þá sem lokið hafa starfsævinni og mun áhrifa af þessari þróun gæta í auknum mæli á gildistíma fjármálastefnunnar. Hlutfallslegri fjölgun eldra fólks fylgir meiri kostnaður í heilbrigðiskerfinu, enda hækkar meðalkostnaður á einstakling mjög með hækkandi aldri. Meðalkostnaður vegna einstaklinga sem eru eldri en 65 ára er að meðaltali fjórfalt hærri en meðalkostnaður vegna þeirra sem yngri eru. Að öðru óbreyttu mun rekstur heilbrigðiskerfisins og velferðarþjónusta því verða dýrari. Þá munu útgjöld til almannatrygginga vaxa með stækkandi hópi ellilífeyrisþega og ef öryrkjum fjölgar líkt og gerst hefur, en síðan lækka á ný samkvæmt áætlunum eftir þrjá til fjóra áratugi vegna aukinna greiðslna úr almennum lífeyrissjóðum.

Tækniþróun og nýsköpun.

Framfarir í tækni og vísindum hafa verið miklar og hraðar og geta samfélaga til að hagnýta þær mun ráða miklu um efnahagslega þróun. Lönd sem ekki halda í við framvindu tækninnar munu gjalda þess í samkeppnislegu tilliti, en að sama skapi felast í þróuninni ný

tækifæri til vaxtar og bættrar nýtingar framleiðsluþáttanna. Fyrirtæki munu í auknum mæli þurfa að búa sig undir alþjóðlega samkeppni og til að þeim reiði vel af þurfa þau hagfelld starfsskilyrði, þekkingu, menntað starfsfólk og aðgang að mörkuðum. Tæknivæðing mun hafa veruleg áhrif á þróun atvinnuhátta, vinnumarkaðinn og lífskjör, jafnvel til meðallangs tíma litið. Fjárfesting í þekkingarinnviðum getur skipt sköpum fyrir þróun framleiðslugreina og undirstöður velferðar.

Styrkur efnahagur hins opinbera.

Það hefur mikla efnahagslega þýðingu hvernig opinberum fjármálum er hagað. Ríkissjóður þarf að vera fær um að styðja við endurreisn efnahagslífsins ef hér verða veruleg áföll. Í því skyni er augljóslega æskilegt að halda áfram að greiða niður skuldir, sérstaklega þegar vel árar, og einnig eru gild rök fyrir því að byggja upp Þjóðarsjóð (e. Sovereign Wealth Fund). Hvort tveggja skapar efnahagslegt öryggi til framtíðar litið.

Sjálfbær vöxtur.

Stefna skal að stöðugleika í efnahagsmálum með hagstjórn sem styður við peningastefnuna og stuðlar að sjálfbærni, fjölbreyttri atvinnustarfsemi og almennri velferð. Þá styður það við stöðugt efnahagslíf að sporna gegn óhóflegri skuldsetningu hins opinbera og einka- aðila. Efnahagsleg sjálfbærni verður ekki tryggð til lengri, tíma nema nýting auðlinda og umhverfisþættir lúti sjónarmiðum til skemmri og lengri tíma litið, sem fela í sér að náttúrulegum gæðum sé ekki fórnað fyrir skammtímaávinning og að hnignun, sem t.d. birtist í hitastigsbreytingum, loftgæðum og mengun sjávar, sé stöðvuð. Eðli þeirra viðfangsefna krefst þess í mörgum tilvikum að ríki heims beiti sér sameiginlega fyrir víðeigandi lausnum.

Stefnumörkun í opinberum fjármálum.

Það er markmið fjármálastefnu þessarar að tryggja hæfilegt jafnvægi milli gjalda og tekna hins opinbera samtímis því sem stefnan skapi traustar forsendur til að efna áform og styðja við þau pólitísku markmið sem ríkisstjórnin hefur sammælt um og fram koma í samstarfssáttmála hennar. Staða ríkissjóðs er traustari en hún hefur verið um árábil og þær horfur, sem lög bjóða að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli grundvallast á, eru jákvæðar, þótt rétt sé að taka alvarlega og bregðast við teiknum um að hægja muni á í efnahagslífinu á næstu árum. Batnandi staða ríkissjóðs er nýtt til að styrkja innviði, bæði félagslega og hlutbundna, um leið og áhersla er lögð á að útgjaldastefnan tryggi velferðarþjónustu á breiðum grunni og stuðli að jöfnuði og samfélagslegri sátt. Þess er þó áfram gætt að halda áfram niðurgreiðslu skulda þannig að ríkissjóður verði örugglega í færum til að bregðast við samdrætti eða áföllum sem kunna að dýnja yfir fyrirvaralítið. Lækkun skulda er enn fremur réttlætismál gagnvart þeim sem ella væri gert að bera þær, þ.e. þeim sem yngri eru. Stefnan er því í eðli sínu varfærin og hún styður við markmið um sjálfbærni í margháttuðu tilliti. Uppbygging Þjóðarsjóðs til að mæta ófyrirséðum áföllum sem fjármagnaður verður með reglulegum arðgreiðslum félaga í ríkiseigu – en þeim hefur verið gefinn góður tími til að treysta efnahag sinn og getu til að greiða arð – miðar að sama marki.

Afkomumarkmið fjármálastefnunnar taka breytingum frá fyrri stefnu og áætlunum en áfram er gert ráð fyrir að afkoma ríkis og sveitarfélaga skili góðum afgangi yfir allt tímabil stefnunnar þótt lítillaga dragi úr honum er á líður. Til tvenns er að líta: Annars vegar gera efnahagsspár ráð fyrir heldur dvínandi hagvexti þegar litið er til næstu ára og horfur eru um marga tvísýnni en áður, svo sem er varðar viðskiptajöfnuð og þróun útflutnings, þá einkanlega þjónustugreina. Hins vegar endurspeglar markmiðssetningin breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar. Um þær breytingar er vísað til ítarlegs stjórnarsáttmála.

Afkoma 2018–2022.

Líkt og áður hefur komið fram er megintilgangur fjármálastefnunnar að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála og áframhaldandi stöðugleika og jafnvægi í hagkerfinu. Samkvæmt núverandi horfum í efnahagsmálum og opinberum fjármálum eru sett þau markmið með stefnunni að heildarafkoma A-hluta ríkissjóðs verði 1,2% af VLF á árinu 2018 eða 0,2% hærri samanborið við fjárlög ársins 2017. Stefnan gerir síðan ráð fyrir áframhaldandi hóflegum og viðvarandi afgangi yfir allt tímabilið þótt smám saman verði dregið úr afgangi ríkisfjármálanna samhliða því sem dregur úr þenslu í hagkerfinu. Þannig verði afkoman ekki lægri en 1% af VLF árið 2019 og ekki lægri en 0,8% af VLF í lok tímabilsins. Afkomu-markmið ríkissjóðs svarar til þess að afgangur af rekstri ríkissjóðs verði að jafnaði 26-33 ma.kr. á ári eða ríflega 140 ma.kr. uppsafnað yfir tímabilið. Gangi hagspár eftir kann að skapast svigrúm til þess að rekstur ríkissjóðs skili afgangi af heildarafkomunni á tímabilinu sem verði hærri en það lágmark sem stefnan mælir fyrir um að náð skuli.

Á umliðnum árum hafa fjármál sveitarfélaga færst til betri vegar sem ekki síst má rekja til þeirra fjármálareglna sem settar voru árið 2011 í sveitarstjórnarlögum og er ætlað að tryggja sjálfbærni einstakra sveitarfélaga til lengri tíma. Á árinu 2016 var heildarafkoma sveitarfélaga jákvæð og er gert ráð fyrir að rekstur þeirra verði í jafnvægi árið 2017. Í ljósi efnahagshorfa og fyrirsjáanlegs vaxtar í tekjum sveitarfélaga er í stefnunni sett það markmið að sveitarfélögin skili afgangi á heildarafkomu sem nemi a.m.k. 0,2% af VLF að jafnaði á ári á tímabili stefnunnar eða sem svarar til 5-6 ma.kr. árlega. Þetta markmið um afkomu byggist á undangengnu samráði á sérstökum samráðsvettvangi milli ríkis og sveitarfélaga þar sem áfram verður unnið að því að bæta sameiginlegt mat á þróun fjármála sveitarfélaga til lengri tíma litið.

Í stefnunni er sett markmið um að afgangur á heildarafkomu fyrirtækja hins opinbera¹ verði 1,5% af VLF árið 2018. Gert er ráð fyrir að afkoman fari smám saman batnandi og verði um 2% af VLF á síðari hluta tímabilsins.

Að teknu tilliti til afkomu opinberra fyrirtækja gerir stefnan ráð fyrir því að heildarafkoma opinberra aðila í heild verði um 3% af VLF á tímabili stefnunnar miðað við fyrir- liggjandi hagspár. Það svarar til þess að afgangurinn sé að jafnaði um 90 ma.kr. á ári á tímabili stefnunnar.

Tekju- og skattastefna.

Á undanförunum árum hafa verið gerðar ýmsar breytingar á skattaumhverfinu til hagsbóta fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Það hefur verið einfaldað á mörgum sviðum og samhliða því hefur skilvirkni þess aukist til muna. Þessar breytingar hafa ásamt ýmsum ytri áhrifum, svo sem gengisþróun, átt talsverðan þátt í auknum kaupmætti ráðstöfunartekna. Má þar nefna lækkanir á tekjuskatti einstaklinga, sem voru m.a. ákveðnar í samráði við aðila vinnu- markaðarins í tengslum við gerð kjarasamninga, og einnig niðurfellingu vörugjalda og tolla. Þá hafa íslensk stjórnvöld tekið virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi gegn skattundanskotum og skattsvikum og samþykkt alþjóðasamninga um frekari baráttu á þessu sviði til framtíðar. Ríkur vilji er fyrir hendi til þess að efla skatteftirlit og –rannsóknir sem lið í því að tryggja skilvirka og sanngjarna skattframkvæmd.

Framundan er ný lota kjarasamninga þar sem heildarsamtök á opinberum og almennum vinnumarkaði freista þess að ná niðurstöðu um kjaramál til næstu ára. Ljóst er að með sterkara gengi íslensku krónunnar og auknum launakostnaði undanfarin ár hefur dregið úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Þessa gætir nú þegar í afkomutölum fyrirtækja sem

¹ Fjármálafyrirtæki og sjóðir innan B- og C- hluta ríkissjóðs eru ekki meðtalin í stefnumörkuninni vegna sérstöðu sinnar þegar umfang og efnahagsleg áhrif opinberra fyrirtækja í hagkerfinu er metið.

standa vafalaust mörg frammi fyrir ákvörðun nú hvort hækka þurfi verð á vöru eða þjónustu. Markmið stjórnvalda hlýtur að vera að styðja við betra langtímaþjónvægi á sama tíma og kjarasamningar skili launafólki raunverulegum ávinningi og því er mikilvægt að staðinn sé vörður um þá kaupmáttaraukningu sem orðið hefur á undanförunum árum.

Umfang og tímasetningar aðgerða í skattamálum verða að ráðast af ýmsum þáttum, svo sem framvindu kjarasamninga á vinnumarkaði, stöðu í fjármálum hins opinbera og efnahagshorfum á hverjum tíma. Meðal þess sem ríkisstjórnin horfir til er lækking á tekju-skatti einstaklinga í neðra skattþrepi á kjörtímabilinu í þeim tilgangi að styðja við ábyrga kjarasamningagerð. Þá er jafnframt stefnt að því að lækka tryggingagjald. Samhliða þessum skattkerfisbreytingum er stefnt að því að ráðast í aðgerðir til að efla félagslegan stöðugleika. Við ákvarðanir í þessum eignum verður þess gætt að tefla ekki í tvísýnu efnahagslegum stöðugleika eða markmiðum fjármálastefnunnar. Um leið verður stuðlað að því að skatta-breytingar vinni ekki gegn markmiðum um sveiflujöfnun í þágu stöðugleika.

Samkvæmt tekjuáætlun fjárlagafrumvarps fyrir árið 2018 er reiknað með að heildartekjur ríkisins nemi 30,8% af VLF á árinu 2018. Þá er gert ráð fyrir að heildartekjur sveitarfélaga verði nálægt 13,1% af VLF sem þýðir að heildarumfang hins opinbera verði tæp 43% af VLF metið á mælikvarða tekna. Á tímabilinu 2019-2022 er almennt gert ráð fyrir að tekjur hins opinbera vaxi að miklu leyti í takt við nafnvöxt VLF og verði að jafnaði svipað hlutfall af VLF og á árinu 2018. Það svarar til nálægt 67 ma.kr. árlegrar tekjuaukningar sem skiptist á milli ríkis og sveitarfélaga.

Útgjaldastefna.

Á undanförunum árum hefur vöxtur útgjalda hins opinbera verið umtalsverður eftir tímabil mikils samdráttar sem reyndist óumflýjanlegur eftir fordæmalaus áföll á opinber fjármál í kjölfarið á falli bankakerfisins á síðasta áratug. Þennan vöxt útgjalda má m.a. rekja til launa-hækkana samkvæmt kjarasamningum, en einnig til aukinna framlaga til helstu rekstrarmála-flokka ríkisins, svo sem til heilbrigðismála og almannatrygginga. Þessi raunvöxtur útgjalda ríkissjóðs hefur birst í fjárlögum undanfarinna ára, en afkoma ríkissjóðs hefur engu að síður verið jákvæð. Helgast það annars vegar af viðvarandi aukningu í tekjum ríkissjóðs og hins vegar af lækkingu vaxtagjöldum sem hafa skapað svigrúm fyrir aukningu annarra útgjalda.

Hækkun útgjaldastigsins getur ekki talist markmið í sjálfu sér og aukin útgjöld fela ekki í sér tryggingu fyrir bættri þjónustu eða aukinni velferð. Á tímum samdráttar og aðhalds í starfsemi hins opinbera ber brýna nauðsyn til þess að fjármunum sé veitt til þeirra verkefna sem þörfust eru talin, þ.e. að forgangsroðun sé virk og að skipting útgjalda sé ákvörðuð á skýrum og vel skilgreindum forsendum. Það á ekki síður við á uppgangstímum þegar útgjöld hins opinbera hafa vaxið ár frá ári og kröfur um aukin fjárútlát ná til flestra sviða opinberrar starfsemi. Að þessu markmiði, þ.e. að tryggja virka yfirsýn og þarfagreiningu, og á grundvelli hennar, að greiða fyrir skýrri pólitískri forgangsroðun, verður unnið á gildistíma fjármálastefnunnar. Hafinn er undirbúningur að því að fram fari kerfisbundin greining og endurmat á útgjöldum ríkissjóðs og að það mat verði innleitt í hefðbundið áætlanafæri fyrir ríkissjóð. Meta þarf árangur og áhrif og skilgreina hvaða verkefni eru þarfari fyrir samfélagið en önnur og hvað megi gera betur. Sjálfvirkni í útgjöldum er ekki til þess fallin að tryggja almenna velferð heldur verður að forgangsraða verkefnum með virkum hætti í þágu skilgreindra markmiða að undangenginni pólitískri umfjöllun Alþingis.

Um leið og horft er vilt yfir sviðið þarf að hyggja að almennri hagræðingu í þrengra samhengi ríkisrekstrarins. Á undanförunum misserum hefur sjónum verið beint að afmörkuðum þáttum sem geta haft verulega þýðingu. Má þar nefna að góður árangur hefur náðst í að tryggja ávinning í útboðum og innkaupum ríkisins – ávinning sem ætlað er að leiða til þess að betur verði komið til móts við brýnar óskir og þarfir. Áfram verður unnið á

þeirri braut að tryggja ábyrga ráðstöfun opinberra fjármuna og er sérstakt átak, sem nefnt hefur verið *Betri rekstur*, í undirbúningi í því skyni en því er ætlað að styðja við umbóta- og hagræðingarstarf opinberra stofnana.

Samneysluútgjöld, þ.e. laun og vöru- og þjónustukaup hins opinbera, eru hátt í þrjú fimmtu hluta útgjalda hins opinbera og standa undir um fimmtungi af framleiðslu hagkerfisins og taka til um fjórðungs starfa á landinu. Á árinu 2018 er áætlað að umfang hins opinbera verði yfir 1.100 ma.kr. eða sem svarar til meira en 41% af VLF. Á tímabili stefnunnar er almennt gert ráð fyrir að nafnvöxtur frumgjalda hins opinbera og samneyslunnar verði áþekkur vexti landsframleiðslunnar í samræmi við spár en það svarar til um 65-70 ma.kr. árlegrar útgjaldaaukningar hins opinbera að jafnaði. Hlutfall samneyslu og frumgjalda af VLF mun hækka lítillega á tímabilinu á sama tíma og áætlað er að hlutfall heildargjalda af VLF minnki nokkuð vegna lækkandi vaxtagjalda. Áformað er að á komandi árum verði ráðist í að byggja upp og styrkja innviði samfélagsins, s.s. í vegakerfinu, auk þess sem sérstök áhersla verður lögð á að efla heilbrigðis- og menntakerfi landsmanna, en samtímis verður þess gætt að útgjaldastigið raski ekki efnahagslegum stöðugleika.

Skulda- og eignamarkmið.

Í fjármálastefnunni er sett markmið um að heildarskuldir² hins opinbera, þ.e. A-hluta, fari jafnt og þétt lækkandi yfir fimm ára tímabilið, eða úr um 38% af VLF í árslok 2017 samkvæmt áætlunum þar um í um 25% af VLF árið 2022. Slík lækkun skulda er veruleg, en þó mun minni en verið hefur á síðustu árum eftir að jöfnuður náðist í afkomu hins opinbera. Gert er ráð fyrir að skuldir opinberra fyrirtækja lækki einnig jafnt og þétt yfir tímabilið, eða úr 26 í 20% af VLF. Það þýðir að ef litið er til stöðu opinberra aðila í heild, þ.e. A-, B- og C-hluta, lækka heildarskuldirnar um 15% af VLF á tímabilinu og fara úr 60% í árslok 2017 í 45% af VLF í árslok 2022. Rétt er að vekja athygli á að samkvæmt stefnunni munu skuldir hins opinbera mæta skuldaviðmiði laga um opinber fjármál og verða lægri en 30% af VLF á árinu 2020. Það er einu ári síðar en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir, en skýring þess er að skuldir sveitarfélaga hækka um u.þ.b. 1% af VLF vegna uppgjors þeirra gagnvart lífeyrissjóðnum Brú á lífeyrisskuldbindingum.

Í fjármálastefnunni eru enn fremur sett markmið um að skuldir A-hluta ríkissjóðs lækki verulega á næstu árum og fari úr um 31% af VLF í árslok 2017 í um 25% af VLF í árslok 2022. Ljóst er að til að það markmið geti náðst þarf fleira að koma til en afgangur á afkomu sem numið gæti 0,8–1,2% af VLF árlega. Sá vöxtur sem spáð er í efnahagsstarfseminni á komandi árum, gangi hann eftir, mun auðvelda að markmiði um lækkun skulda sem hlutfalls af VLF verði náð, en fleira þarf að koma til. Því er mikilvægt að óreglulegum tekjum á borð við arðgreiðslur, söluhagnað af eignum og afkomubata sem leiðir af lækkun skulda verði varið til að halda áfram að greiða niður skuldir. Ástæða er til að vekja athygli á því að skuldamarkmið fjármálastefnunnar byggist á þeirri forsendu að til ríkisins falli 140 ma.kr. fjárinnstreymi af slíkum toga á áætlunartímabilinu. Enn fremur má í þessu sambandi benda á að bati í fjármagnsjöfnuði, þ.e. hrein lækkun árlegra vaxtagreiðsla nam u.þ.b. 25 ma.kr. á milli árana 2013 og 2018.

Efnahagur sveitarfélaga hefur batnað á undanförunum árum ef litið er til fjármálareglna sveitarstjórnarlaga³, en örfá sveitarfélög eru nú með skuldir yfir 150% af reglulegum tekjum sínum. Skuldir sveitarstjórnarstigsins hafa lækkað sem hlutfall af landsframleiðslu, en engu

² Heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrægnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

³ Hér er vísað til skuldareglu sveitarfélaga skv. 2. tölul. 64. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem gert er ráð fyrir að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

að síður hefur nafnvirði skuldanna farið vaxandi⁴. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga sem gert var í tengslum við framlagningu á fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2022 er gengið út frá því að rekstur A- og B-hluta sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF fari heldur lækkandi. Áætlað er að sú lækkun svari til ríflega 1% af VLF á tímabilinu þannig að skuldir verði 5% í lok árs 2022. Er mikilvægt að sköpuð séu skilyrði og hvatar til að sveitarfélög haldi áfram að lækka skuldir, einnig að nafnvirði, en ljóst er að sú kvöð að mæta skuldaviðmiði sveitarstjórnarlaga hefur takmarkaða þýðingu í því tilliti þegar flest sveitarfélög hafa uppfyllt hana.

Þegar horft er til annarra skuldbindinga hins opinbera vega lífeyrisskuldbindingar langsamlega þyngst. Samkomulag sem gert var á árinu 2016 og fól í sér takmörkun á ábyrgð hins opinbera á skuldbindingum A-deilda lífeyrissjóða opinbera starfsmanna hefur mikla þýðingu í þessu sambandi, og enn fremur sú staðreynd að áfallnar skuldbindingar sjóðanna voru að fullu fjármagnaðar með framlögum ríkis og sveitarfélaga. Eftirstandandi ábyrgðir, sem lúta einkum að B-deildum sjóðanna, eru vel skilgreindar og í tilviki ríkissjóðs eru árlega lagðir fjármunir í B-deild LSR til að sjóðurinn geti staðið undir greiðsluskuldbindingum. Það framlag þyrfti að hækka um u.þ.b. 2 ma.kr. á ári til að það næði nauðsynlegu jafnaðarframlagi út líftíma sjóðsins.

Líkt og á við um fyrstu tvær fjármálastefnur sem samþykktar hafa verið af Alþingi eftir gildistöku laga um opinber fjármál eru í fjármálastefnu þessari ekki birtar upplýsingar um eða sett fram töluleg markmið varðandi umfang og þróun eigna ríkis og sveitarfélaga þótt mælt sé fyrir um að það skuli gert í lögnum. Þetta skýrist af því að um þessar mundir er unnið að því að búa til stofnefnahagsreikning fyrir ríkissjóð og verður hann birtur með ríkisreikningi fyrir árið 2017. Þegar efnahagsreikningur liggur fyrir verður mögulegt að birta upplýsingar um eignir og efnahag fyrir hið opinbera í heild. Fyrir liggur að stjórnvöld hyggjast nú ráðast í aukid viðhald og uppbyggingu innviða sem hefur setið á hakanum á undanförunum árum. Með tilkomu nýs efnahagsreiknings verður mat á virði og þróun innviða framkvæmt með kerfisbundnum hætti og ætti það að leiða til þess að þörf og kostnaður við að viðhalda og styrkja innviði samfélagsins verður gleggri en ella. Fjármálastefnan veitir svigrúm og færi til þess að tryggja uppbyggingu og viðhald þeirra innviða samhliða niðurgreiðslu skulda.

Samræmi stefnunnar við fjármálareglur.

Eins og áður greinir er í lögum um opinber fjármál kveðið á um að fjármálastefna og fjármálaáætlun verði í samræmi við tvær megin fjármálareglur. Í fyrsta lagi að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli vera jákvæður og að árlegur halli fari aldrei yfir 2,5% af landsframleiðslu. Gert er ráð fyrir að þetta ákvæði taki til komandi fimm ára og eins og hér hefur komið fram er reiknað með að rekstur hins opinbera verði hallalaus öll árin og þar með að sú fjármálaregla verði fyllilega uppfyllt. Í öðru lagi, að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum, viðskiptaskuldum og tilteknum peningalegum eignum, verði lægri en 30% af VLF en annars ber að lækka þann hluta skuldanna sem umfram er um a.m.k. 5% að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili. Útlit er fyrir að á fyrsta ári fjármálaáætlunarinnar, árið 2018, verði skuldastaða hins opinbera á þennan mælikvarða einungis tæplega 4 prósentustigum hærri en skilyrði fjármálareglunnar og er stefnt að því að hún verði komin undir þetta hámark þegar á þriðja ári áætlunarinnar. Rétt er að árétta að

⁴ Áætlað er að fjármögnun á lífeyrisskuldbindingum sveitarfélaga hjá A-deild Brúar og breytingar á reikningshaldslegri meðferð þeirra, sem m.a. leiðir af samkomulagi við samtök opinberra launþega við ríki og sveitarfélög sem gert var á árinu 2016, leiði til hækunar skulda þeirra sem nemur u.þ.b. 1% af VLF samkvæmt skilgreiningu laga um opinber fjármál.

markmið um 30% skuldahlutfall að hámarki felur í sér að skuldir skuli ávallt vera undir því marki, en æskilegt er að þær verði vel undir því.

Brýnt er að framkvæmd þeirrar fjármálastefnu sem hér er kynnt, eins og hún mun m.a. birtast í almennri lagasetningu, fjármálaáætlun, fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga ár hvert, verði með þeim hætti að trúverðugleiki ríki um stefnumörkunina.

Viðauki

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2017-2022 (birt í nóvember 2017)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einkaneysla	7,1	7,8	5,3	3,6	3,1	2,9	2,6
Samneysla	1,9	2,2	1,3	1,3	1,7	1,8	1,8
Fjármunamyndun	22,8	8,8	3,1	2,9	2,1	3,6	3,8
Atvinnuvegafjárfesting	26,4	5,6	-0,9	-0,7	0,1	3,0	3,6
Íbúðarhúsnæði	29,4	26,0	19,0	13,2	7,4	5,1	4,7
Opinber fjárfesting	-1,0	9,9	6,4	6,6	3,9	3,7	3,4
Þjóðarútgjöld	8,9	6,9	3,9	3,0	2,6	2,8	2,7
Útflutningur	10,9	7,7	4,3	3,3	3,1	2,6	2,5
Innflutningur	14,5	12,5	6,2	4,2	3,4	3,0	2,7
Verg landsframleiðsla	7,4	4,9	3,1	2,6	2,5	2,6	2,6
Vöru- og þjónustujöfn., % af VLF ..	6,3	5,4	4,5	4,1	4,0	3,8	3,7
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	7,8	5,5	3,9	3,8	3,8	3,4	3,3
VLF, nafnvirði í ma.kr.	2.449	2.575	2.730	2.888	3.041	3.204	3.373
Neysluverðsvísitala	1,7	1,8	2,9	2,9	2,6	2,6	2,5
Gengisvísitala	-10,6	-10,7	-0,6	-0,3	0,0	0,0	0,0
Raugengi	12,8	11,6	1,8	1,1	0,5	0,5	0,3
Atvinnuleysi	3,0	2,7	3,0	3,3	3,8	4,0	4,0
Launavísitala	11,4	6,8	6,3	5,9	4,6	4,3	4,4

