

Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027

Fjármálaráð 11. álitsgerð
12. apríl 2022

Axel Hall
Ásgeir Brynjar Torfason
Gunnar Haraldsson
Þórhildur Hansdóttir Jetzek

Álitsgerð þessi er samin af fjármálaráði í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál, með áorðnum breytingum og fjallar um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027, þingskjal 735 - 513. mál, sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram þann 29. mars 2022.

Fjármálaráð er þannig skipað:

Gunnar Haraldsson formaður
Ásgeir Brynjar Torfason
Þórhildur Hansdóttir Jetzek
Axel Hall varaformaður
Arna Olafsson varamaður
Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir varamaður

Aðalmenn í ráðinu, auk varaformanns, unnu að þessu álit.

Efnisyfirlit

1. Inngangur	1
2. Umgjörð fjármálaáætlunar	2
Sama ríkisstjórn heldur áfram meirihlutasamstarfi.....	2
Innihald fjármálaáætlunar.....	3
3. Framsetning og verklag fjármálaáætlunar	5
Að leggja línur og boða útfærslur.....	6
Greining á stöðu og horfum.....	7
Dýpri greiningar og ramar.....	7
Sveifluleiðrétting og ráðstafanir.....	8
Ráðstafanir eru ekki metnar.....	9
Fjármálaáætlun leggur grunn fjárlaga.....	10
Grunngildi í framlagðri áætlun.....	10
Fjármálareglur taka gildi 2026.....	12
4. Framvinda stefnumörkunarinnar	13
Stefnumið í kjölfar faraldurs.....	13
Áskoranir hagstjórnar og stöðvun vaxtar skuldahlutfalls.....	14
Betri tíð og bætтар horfur?.....	15
Halli í frumjöfnuði vinnur gegn stöðugleika.....	17
Stefnumið um afkomu leiðir eitt og sér til óstöðugleika.....	17
Hagspár sem sjaldan rætast.....	20
Ríkjandi vindáttir.....	22
5. Nokkur efnahagsleg úrlausnarefni	24
Samspil í launamyndun.....	24
Óvissa um verðbólgu.....	24
Kerfislægt atvinnuleysi.....	25
Breiðari grunnur verðmætasköpunar.....	25
Gagnsemi styrkja og ívilnana.....	26
Umbætur í starfsemi hins opinbera.....	26
6. Afkoma og afkomuhorfur	28
Samanburður við stefnu.....	28
Áskoranir tengdar útgjaldavexti.....	30
Undirliggjandi halli afkomu hins opinbera.....	30
Frávikssviðsmyndir.....	32
Festa í skattkerfi.....	33
Mikilvægi gagnsæis varðandi breytingar á skattkerfi.....	33
Áætlanir taka mið af stöðu í hagsveiflunni.....	34
Þróun tekna í framlagðri áætlun.....	36
Söguleg þróun tekna ríkissjóðs.....	36
Stendur tekjuöflun ríkissjóðs undir reglulegum útgjöldum?.....	38
Lítið svigrúm til aukinna útgjalda ríkissjóðs.....	41
Almenn aðhaldskrafa og afkomubætandi ráðstafanir.....	42
Endurmat tekna dregur úr umfangi afkomubætandi ráðstafana.....	43
Auknar tekjur og aukin útgjöld – viðspyrna eða spenna?.....	44

7. Eignir, fjárfestingar og skuldir	47
Fjárfestingar.....	47
Dregið úr fjárfestingarátaki.....	49
Fjárfestingar til framtíðar.....	50
Fjárhagslegar eignir og skuldbindingar vegna þeirra	50
Vaxtagjöld	51
8. Endurupptaka fjármálareglna	54
Skuldaregla og skuldalækkunarregla	54
Afkomuregla.....	58
Samspil reglnanna.....	59
9. Lokaorð	60

Rammar:

Rammi 1: Sveifluleiðrétting og tengsl afkomubætandi ráðstafana og mögulegrar framvindu.....	45
Rammi 2: Fjármálareglur ESB í deiglunni.....	52
Rammi 3: Samhengi skuldaþróunar, afkomu og hagvaxtar	56

Myndir:

Mynd 1. Fjármálaáætlun í lögum um opinber fjármál	3
Mynd 2. Lög um opinber fjármál og uppsetning fjármálaáætlunar	5
Mynd 3. Beiting grunngilda í köflum áætlunar	11
Mynd 4. Framvinda hagvaxtar með og án framleiðslutaps	16
Mynd 5. Útgjöld sem fylgja tekjum hafa einkenni sagarblaðs - dæmi	17
Mynd 6. Núverandi aðferð við setningu stefnumiðs fjármálastefnu um afkomu	19
Mynd 7. Hvenær veitir núverandi kerfi tekjuöflunar svigrúm til aukinna ráðstafana?	19
Mynd 8. Spár tvö ár fram í tímann bornar saman við raunveruleikann	22
Mynd 9. Frá fjármálastefnu til fjármálaáætlunar.....	29
Mynd 10. Þróun tekna A1-hluta ríkissjóðs sem hlutfall af VLF	37
Mynd 11. Tekjur ríkissjóðs og tekjur ríkissjóðs á mann á verðlagi ársins 2021	38
Mynd 12. Skatttekjur ríkissjóðs 1998–2027 % af VLF og helstu skattkerfisbreytingar frá 2007	40
Mynd 13. Fjármunamyndun sveitarfélaga.....	48
Mynd 14. Fjárfestingar hins opinbera í efnislegum eignum 1998-2021 í milljónum kr.....	50

Töflur:

Tafla 1. Hagspár og hagvöxtur í aðdraganda faraldurs	21
Tafla 2. Áætlanir um tekjur ríkissjóðs sem hlutfall af VLF	35
Tafla 3. Áætlanir um útgjöld ríkissjóðs sem hlutfall af VLF	43
Tafla 4. Fjárfesting hins opinbera og fyrirtækja hins opinbera	49
Tafla 5. Sundurliðun fjárfestinga hins opinbera.....	49
Tafla 6. Skuldir skv. skuldareglu	55
Tafla 7. Afkoma hins opinbera sem hlutfall af VLF	59

1. Inngangur

Hér birtist álit fjármálaráðs á tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027.

Skammt er síðan fjármálaráð skilaði álit á fjármálastefnu þeirri sem framlögð áætlun byggir á. Þar sem þetta er fyrsta álit á fjármálaáætlun eftir kosningar taldi ráðið rétt að fjalla um umgjörð stefnumörkunarinnar og miðla þar af þeirri reynslu sem safnast hefur upp í starfsemi ráðsins á síðustu árum. Með þessu álit lýkur skipunartíma almennra ráðsmanna sem og varaformanns.

Uppbygging álitsins er þannig að fyrst er fjallað um umgjörð fjármálaáætlunar en síðan um framsetningu og verklag við gerð hennar. Þá er fjallað um framvindu í stefnumörkuninni, og rætt um nokkur efnahagsleg úrlausnarefni. Því næst er sérstakur kafli um afkomu og afkomuhorfur í rekstri hins opinbera. Því fylgir umræða um eignir, fjárfestingar og skuldir. Þá er sérstakur kafli um endurupptöku fjármálareglna en fjármálaráði hefur verið falið aukið hlutverk á því sviði. Álitinu líkur með lokaorðum.

2. Umgjörð fjármálaáætlunar

Lögin um opinber fjármál sem tóku gildi árið 2016 leiddu til formlegri stefnumörkunar um stjórn opinberra fjármála en áður hafði tíðkast. Lögin veita leiðsögn um umgjörð, verklag og framsetningu stefnumörkunarinnar og eru hornsteinn hennar. Með kröfunni um gerð fjármálastefnu eftir kosningar og árlegra fjármálaáætlana ávallt til fimm ára hins skemmsta, sem byggja á henni, var ætlunin að vinna gegn lausung í fjármálastjórnun. Í þessu efni var talið mikilvægt að losna úr vítahring árlegra áætlana fjárlagagerðar og festa í form áætlana til meðallangs og langs tíma sem gengju eftir. Samkvæmt lögnum eiga stefnumið fjármálastefnunnar og framvinda í opinberum fjármálum sem byggir á þeim að stuðla að stöðugleika í efnahagslífinu og sjálfbærni opinberra fjármála. Grunnildir og fjármálareglur veita leiðarljós varðandi þetta. Álitum fjármálaráðs, í hringrás stefnumörkunarinnar frá fjármálastefnu til áætlana, er ætlað að aðstoða í þessu efni.

Með lögum í huga lítur fjármálaráð til umgjörðar, verklags og framsetningar á fjármálaáætlun. Stjórnvöld hafa í ýmsu tekið tillit til fyrri ábendinga ráðsins og margt hefur verið fært til betri vegar í þessari áætlun en ávallt má gera betur. Nú þegar fyrirséðar eru breytingar á ráðinu er mikilvægt að í þessu áliti sé skilið eftir sem veginesti ýmis óútkljáð efni sem ráðsmenn telja að máli skipti, í bland við ný sjónarmið og álitamál. Ennfremur skiptir máli að með nýkjörnu þingi og nýskipaðri fjárlaganefnd sé haldið til haga ýmsu varðandi formið sem fjármálaráð hefur áður fjallað um.

Sama ríkisstjórn heldur áfram meirihlutasamstarfi

Þessi fjármálaáætlun er sú fimmta sem lögð er fram af hálfu þeirra flokka sem skipa núverandi ríkisstjórn. Hún er sú fyrsta í kjölfar kosninga og er lögð fram á hefðbundnum tíma að vori. Í ljósi þess að ríkisstjórnin hélt áfram meirihlutasamstarfi er þetta í annað skipti sem núverandi stjórnarflokkar leggja fram fyrstu fjármálaáætlun í kjölfar kosninga. Það gerir ákveðinn samanburð mögulegan við fjármálaáætlunina 2019-2023 varðandi form, verklag og framsetningu.

Stutt er síðan Alþingi afgreiddi fjármálastefnu. Fjármálastefna á að standa ein og óstudd og ítarleiki hennar slíkur að unnt sé að afgreiða hana áður en fjármálaáætlun er lögð fram. Lögin um opinber fjármál gera ráð fyrir að fjármálastefnan og greinargerð hennar séu nægjanlega ítarleg til að uppfylla grunnildir og tölusettar fjármálareglur og ekki þurfi að bíða nánari útfærslu í fjármálaáætlun til að staðfesta að svo sé. Fjármálaráð telur að þessi krafa um ítarleika sé mikilvæg og hefur í þessu samhengi bent á hversu knappur tími hefur oft verið við gerð fjármálastefnu. Afgreiðsla fjármálastefnu af hálfu Alþingis þarf að eiga sér stað áður en áætlun er lögð fram. Huga þarf í framtíðinni að tímalínunum stefnumörkunarinnar ef kosningar eru ekki að vori.

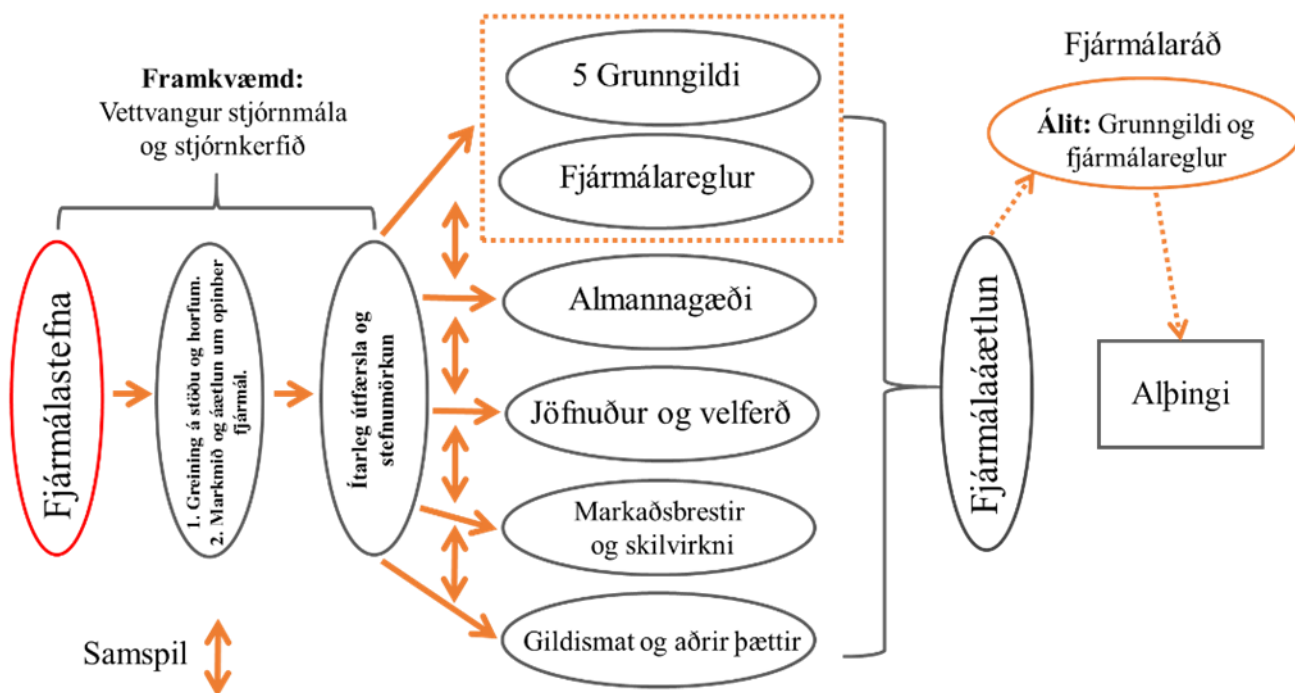
Innihald fjármálaáætlunar

Í 5. gr. laganna er fjallað um þá þætti sem fjármálaáætlun á að innihalda, sem og kröfur um ítarleika í framsetningu. Hér verður ekki farið yfir alla þætti lagaákvæðisins eða greinargerðarinnar með henni, heldur aðeins staldrað við þau atriði sem fjármálaráð telur mestu skipta varðandi framsetningu fjármálaáætlunar. Við gerð hennar skal ályktun Alþingis um fjármálastefnu lögð til grundvallar og í fjármálaáætluninni skal staðfest að hún sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu. Í 5. gr. er enn fremur kveðið á um að stefnan skuli uppfylla skilyrði 7. gr., þ.e. svokallaðar fjármálareglur. Í 5. gr. er hins vegar engin tilvísun að finna um innihald eða vinnulag er snertir grunnildin.

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlega útfærslu á stefnumiðun fjármálastefnu sem og markmiðum um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra. Vert er að hafa í huga að markmiðasetningin og áætlanagerðin byggja á greiningu á stöðu og horfum. Fjármálaráð hefur áður bent á mikilvægi þessa samspils markmiðasetningar og greininga.

Til viðbótar þessum tveimur ofangreindum verkefnum skal í greinargerð með fjármálaáætlun kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Þar skal greina frá almennum og sértekum markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, fyrir hvert málefnasvið og fjalla um hvernig og hvenær þeim verði náð. Um stefnumótunina má svo finna frekari umfjöllun í 20. gr. laganna. Markmið fyrir málefnasvið skulu vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg.

Mynd 1. Fjármálaáætlun í lögum um opinber fjármál



Í 5. gr. laganna birtast meginþættir verkefna fjármálaáætlunar. Þar er kveðið á um að áætlunin skuli innihalda umfjöllun um efnahagsþróun undanfarin þrjú ár og mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára. Jafnframt segir að greina skuli frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem fram koma í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár. Framkvæmd og framsetning mats á efnahagshorfum skiptir máli. Það hefur áhrif á hversu auðvelt er að rýna áætlunina og draga fram úrlausnarefni, ólík

sjónarmið og óvissuþætti auk þess að meta hvort grunngildin séu lögð til grundvallar.

Frá upphafi hefur reynt á þann hluta ákvæðis laganna að greina frá þróun afkomu og efnahags í samanburði við markmiðin sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlun fyrir undanfarin þrjú ár. Frá því að löggin tóku gildi hefur það verið regla fremur en undantekning að erfiðlega hefur gengið að láta áætlanir ganga eftir og að stefnumið fjármálastefnu haldi. Þeim mun mikilvægara er að greina hvað fór úrskeiðis, hvað megi betur fara og hvaða ráðstafanir eða atburðarás leiddi til þessa. Í þessu samhengi má samanburðurinn heldur ekki vera eftir hentugleika hverju sinni. Festa þarf að ríkja um samanburðinn þannig að honum sé ekki breytt eftir aðstæðum eða áskorunum hverju sinni.

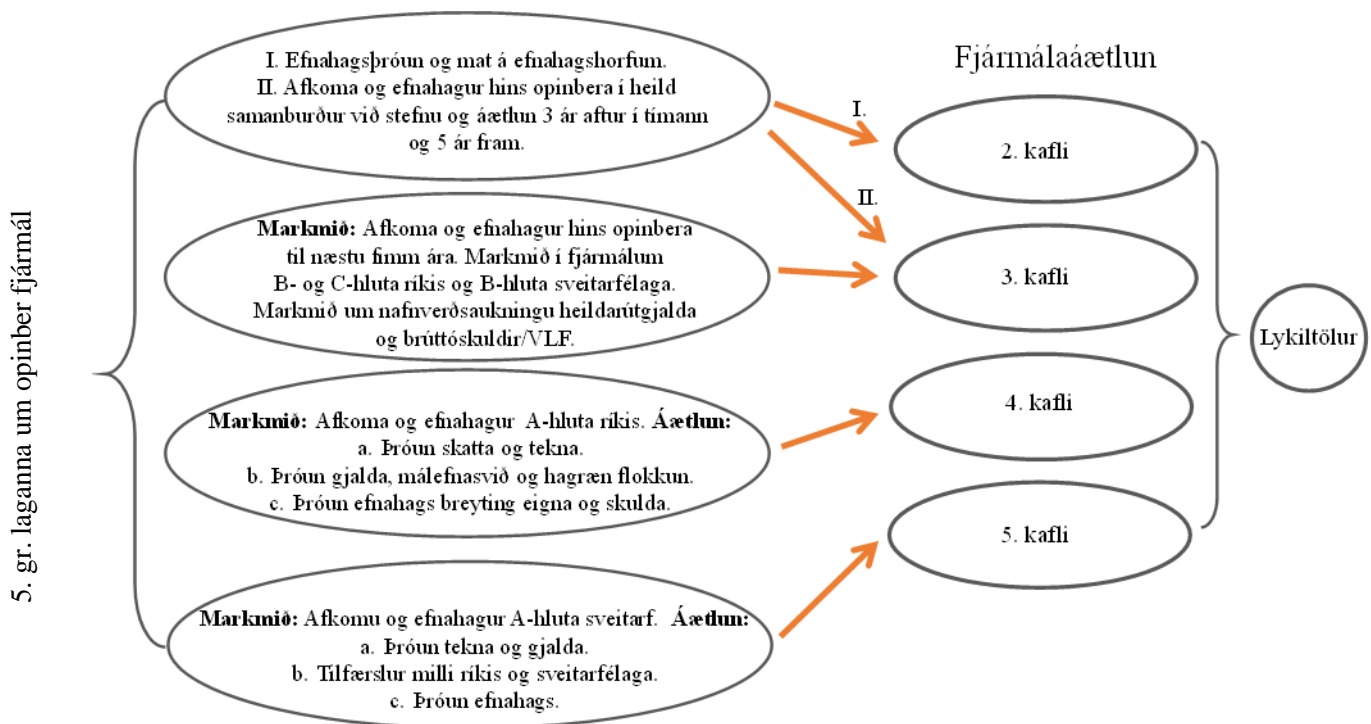
Mynd 1 lýsir ferli við gerð fjármálaáætlunar og áréttar afmarkað verksvið fjármálaráðs. Eins og fram kemur á myndinni er aðkoma fjármálaráðs ekki að stefnumörkuninni sjálfri heldur veitir það einungis álit á framlagðri fjármálaáætlun varðandi grunngildi og tölusettar fjármálaeðglur þegar þær eru í gildi. Á hverjum tíma eru viðfangsefni hins opinbera grundvölluð á hagrænum sjónarmiðum annars vegar og stjórnmálalegum sjónarmiðum hins vegar. Þessir þættir í sinni einföldustu mynd lúta að veitingu almannagæða, stuðla að jöfnuði og velferð, fást við markaðsbresti, stuðla að skilvirkni í efnahagslífinu og framfylgja ákveðnu gildismati. Að svo miklu leyti sem þessir þættir hafa ekki snertifleti við grunngildi eða tölusettar fjármálaeðglur veitir fjármálaráð ekki álit á þeim. Þessi upptalning getur aldrei talist tæmandi og þessir þættir ákvarðast ekki í einangrun heldur í samspili hver við annan og eru niðurstaða af stefnumörkun sem framkvæmd er í stjórnkerfinu og ákvarðast á vettvangi stjórnmála. Lögunum um opinber fjármál er ætlað að skerpa á framkvæmdinni og hlutverki ólíkra aðila í stefnumörkuninni.

Að öllu virtu er það mikil áskorun fyrir vettvang stjórnmála og stjórnsýsluna að útfæra fjármálaáætlun og útbúa þetta grundvallarskjal stefnumörkunarinnar í opinberum fjármálum. Fjármálastefna, fjármálaáætlun og fjárlög endurspeglar rekstur og efnahag hins opinbera og eru mikilvæg stjórnþæki í hagstjórn.

3. Framsetning og verklag fjármálaáætlunar

Fjármálaáætlun er í eðli sínu efnis- og yfirgripsmikil. Áður en hafist er handa við að rýna einstaka hluta fjármálaáætlunar er rétt að horfa til hennar í heild sinni. Ennfremur að líta stuttlega heildrænt til þeirra verkefna sem lögin kveða á um að áætlunin skuli takast á við, þ.e. greining á stöðu og horfum, markmið um opinber fjármál og stefnumótun málefnasviða A-hluta ríkissjóðs. Þetta hefur fjármálaráð áður gert en í ljósi þess að nýtt Alþingi hefur tekið til starfa eftir kosningar er rétt að rifja upp helstu atriðin. Á neðangreindri mynd má sjá hvar verkefni 5. gr. laganna um opinber fjármál birtast í áætluninni. Stefnumótun málefnasviða birtist síðan í viðauka. Í framlagðri áætlun er að auki að finna sérstakan kafla um umbætur í ríkisrekstri.

Mynd 2. Lög um opinber fjármál og uppsetning fjármálaáætlunar



Í fjármálaáætlun eru markmið, áskoranir og viðfangsefni reifuð á hinum ýmsu stöðum. Mikilvægt er að halda til haga hvernig þessi umfjöllun hangir saman. Aðkallandi er að stjórnvöld séu sjálfum sér samkvæm þannig að samfella sé á milli ólíkra kafla í áætluninni og bent á það þegar skörun á sér stað. Umfjöllunarefni eins kafla á að vera í samræmi við sama umfjöllunarefni á öðrum stað í áætluninni þannig að lesandi fái tilfinningu fyrir því að hægri höndin viti hvað sú vinstri gerir, ef svo má að orði komast.

Áður hefur fjármálaráð bent á að mikilvægt sé að halda umfjöllun um stefnumið og viðfangsefni fjármálastefnunnar til haga í áætluninni. Slíkt er mikilvægt til að tryggja samfellu milli stefnu og áætlunar. Það er ekki nægjanlegt að stefnumið fjármálastefnunnar séu borin saman við framvinduna heldur þarf líka að halda því til haga hvernig markmiðin í greinargerð fjármálastefnunnar raungerast eða ekki.

Þegar litið er til áætlunarinnar í heild sinni ber fjármálaráði fyrst að rýna hvort eða hvernig stjórnvöld hafa látið grunnildin endurspeglast í vinnu, verklagi og umfjöllunarefnum hennar. Líkt og ráðið hefur áður fært rök fyrir skal áætlunin vera grunnildamiðuð. Það byggir á því að í lögnum segir að stefnumörkunin skuli byggð á grunnildum.

Að leggja línur og boða útfærslur

Í 1. kafla fjármálaáætlunarinnar er vaninn að leggja línurnar í stórum dráttum eins og þær birtast í pólitísku samhengi og boða útfærslur sem þeim tengjast í hinu stóra samhengi hlutanna. Fyrir ári síðan í aðdraganda kosninga var áætlunin í ríkari mæli framreikningur fremur en stefnumörkun stjórnvalda. Þá taldi fjármálaráð eðlilegt og hafði á því skilning að umfjöllunin á þeim tíma horfði í baksýnispegilinn og minna færi fyrir pólitískri sýn á mögulega framvindu. Fjármálaráð hafði t.a.m. skilning á því að hinar miklu afkomubætandi ráðstafanir sem þá voru fyrirséðar væru ekki útfærðar. Umfjöllunin um kórónaveirufaraldurinn er umfangsmikil hér. Þá birtist í kaflanum lýsing og frásögn á ástandi efnahagsmála og sýn stjórn mála á efnahagslega stöðu fólks og fyrirtækja studda af gögnum og greiningum.

Væntingar fjármálaráðs grundvallaðar á grunnildum um gagnsæi og festu eru að í 1. kafla séu línur lagðar og útfærslur boðaðar. Áður hefur verið minnst á að fjármálastefnan með stefnumiðum og greinargerð leggi línur. Þær línur birtast um margt hér. Í þessu samhengi er vert að nefna að fjármálaráð hefur lengi kallað eftir því að í fjármálastefnu séu hinar stóru línur varðandi stjórnarsáttmála og efnahagsleg áhrif hans lagðar. Í áætlun eigi síðan útfærsla stefnunnar og samspilið við stjórnarsáttmálann að birtast. Þannig megi útfrá grunnildum um gagnsæi og festu sjá hvers vænta megi varðandi helstu ráðstafanir í tekjum og gjöldum eða annarra breytinga í rekstri hins opinbera. Þetta er þeim mun mikilvægara í fyrstu áætlun eftir kosningar því þar er í ríkari mæli að vænta breytinga en ella. Hér þarf að birtast samhljómur allra þátta.

Hér eru boðaðar litlar breytingar sem getur verið til marks um tvennt. Annars vegar að lítilla breytinga sé að vænta og áætlunin snúist um það. Líkt og boðað var í stefnunni þar sem stóru línurnar eru að viðhafa útgjaldaaðhald og að vaxa úr undirliggjandi vanda. Hins vegar að breytingum sé slegið á frest sem muni birtast í seinni áætlunum og áætlunin markist af því. Slíkt myndi ekki uppfylla grunnildi um festu.

Pólitískar línur og útfærslur snúa ekki einungis að því að afla meira fjár eða veita fjármagni til verkefna. Viðfangsefni eru stærri en það. Boðuð er bætt nýting skattfjár og betri þjónusta. Í 1. og 6. kafla í áætluninni er fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera. Eitt af stóru viðfangsefnum í þessu efni snýr að innleiðingu rafrænna lausna í þjónustu hins opinbera og sóknarfærum í því efni og mögulegum ávinningi slíks. Þá er enn fremur boðaður samruni stofnana og áherslur á aukna skilvirkni í ríkisrekstri. Einnig verður haldið áfram að draga úr umsvifum ríkisins í áhætturekstri. Fjallað er um sölu ríkisins á hlutum í Íslandsbanka í því samhengi.

Þá má í fyrsta kafla finna umfjöllun um velferðarmál þar sem lýst er þróun útgjalda að undanfögnu og afmarkaðir þættir velferðarmála eru teknir til sérstakrar skoðunar. Stærstu tíðindi kaflans eru þær línur og útfærslur sem boðaðar eru í samgöngum. Sá hluti kaflans gefur greinargóða mynd af fyrirætlunum stjórnvalda og hefði mátt nota uppbyggingu hans við önnur viðfangsefni þar sem stjórnvöld hyggjast boða nýjar ráðstafanir. Í þessu efni ætti að tengja slíka umfjöllun við fjármálastefnu og stjórnarsáttmála.

Þá eru lagðar þær línur að vöxtur útgjalda verði minni en vöxtur landsframleiðslunnar á tímabilinu. Í greinargerð fjármálastefnunnar er sett fram það markmið að vöxtur útgjalda hins opinbera verði innan við 1% á tímabilinu.

Greining á stöðu og horfum

2. kaflinn um efnahagsstefnuna er annar tveggja stóru viðfangsefna áætlunarinnar en hún skiptist í tvo meginþætti:

1. Greining á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila.
2. Markmið og áætlun um fjármál ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu.

Í greinargerð með lögum um opinber fjármál er tekið fram að greining skuli framkvæmd á stöðu og horfum. Greiningin á bæði að taka til fortíðar og framtíðar. Hún skal gefa skýra mynd af því hver þróun grunnþátta hagkerfisins hefur verið og marka þar með áherslur varðandi þá þætti efnahagsmála sem mestu máli skipta við ákvörðun markmiða áætlunarinnar. Hér er því að finna lýsingu á samspili greiningar og markmiðasetningar. Þetta er ávallt mikilvægt.

Frá gildistöku laganna um opinber fjármál hafa við hverja vörðu nýrrar stefnumörkunar, við framlagningu nýrrar stefnu eða áætlunar, átt sér stað umbætur hvað varðar greiningar. Þetta er viðfangsefni sem felur í sér sífelldar nýjar áskoranir enda eru nýir atburðir stöðugt að eiga sér stað.

Ákall fjármálaráðs um að greining á stöðu og horfum hríslaðist inn í aðra kafla áætlunarinnar og að greiningin einkenndist af festu og dýpt hefur um margt verið mætt. Þó sér fjármálaráð enn ýmsa annmarka í þessu efni sem vikið verður að nánar hér á eftir. Fjármálaráð fjallaði fyrir ári síðan um þörfina á að halda viðeigandi aðgreiningu milli greiningar á stöðu og horfum annars vegar og hinna stjórnmalalegu álitamála hins vegar, en þau eru í eðli sínu ekki hlutlæg. Fjármálaráð sér þess merki að við þessu hafi verið brugðist og umfjöllunin batnað hvað þetta varðar.

Dýpri greiningar og rammar

Þegar horft er aftur í tímann og litið er til greiningar á stöðu og horfum eru mestu umbæturnar þær að greiningin er ekki lengur vélræn umfjöllun með lýsingu og frásögn í kringum þjóðhagsspána eins og henni hætti til að vera áður fyrr. Kaflinn um efnahagsstefnuna er minna staðlaður og meira hefur verið brugðist við með greiningum og umfjöllun um áskoranir hvers tíma en áður. Framsetningin í kaflanum hefur þróast eftir aðstæðum og endurspeglar sveigjanleika og getu aðila sem koma að skrifum hans til að beita sérfræðipækkingu og tækjum og tólum til greininga. Í því felst mesta framförin á síðastliðnum sex árum.

Verklag sem byggir á áætlanagerð grundvallaðri á spá sem sjaldan rætist hefur reynst ein stærsta áskorun stefnumörkunarinnar. Við þessu hefur verið brugðist með markvissri gerð sviðsmynda. Bæta má umfjöllun um niðurstöður sviðsmynda og láta þær flæða út í áætlunargerðina með boðuðum viðbrögðum við ólíkri framvindu.

Rammagreinum fjölgar í áætluninni og unnið er með nýjar útfærslur þeirra. Þeim er ætlað að skýra umfjöllun um ýmis úrlausnarefni er snúa að stjórnvöldum og mögulegar lausnir. Rammagreinar eru að þessu sinni sextán að tölu og með mismikilli greiningu og endurspeglu djúpa sérfræðipækkingu á viðfangsefninu. Í þeim eru í sumum tilfellum boðuð

tíðindi og iðulega með tæknilegum vangaveltum og álitamálum. Þetta verklag styður við festu og varfærni.

Rammarnir eru ekki rammanna vegna. Niðurstöður þeirra þurfa að hríslast inn í alla áætlanagerðina með tilheyrandi greiningu eins og fyrr hefur verið nefnt. Stundum er himinn og haf milli sérfræðipækkingar sem birtist í römmunum og svo þeirrar umfjöllunar sem er í texta greinargerðarinnar. Þetta þarf að samræma betur. Það er t.a.m. ekki nægilegt að greina vænta skuldaþróun og skoða áskoranir undirliggjandi afkomu í ramma en láta niðurstöðurnar ekki ná út í greinargerðina sjálfa.

Það eru ein stærstu tíðindi þessarar áætlunar að kerfislægur halli á rekstri ríkissjóðs er helsta ástæða áframhaldandi skuldasöfnunar hins opinbera fram til 2025. Þetta segir í vönduðum ramma um þróun skulda hins opinbera. Það er þannig ekki sjálfvirka sveiflujöfnunin og sértækar ráðstafanir í kjölfar kórónaveirufaraldursins sem er drifkraftur afkomu undir lok áætlunarinnar heldur vandi neikvæðrar undirliggjandi afkomu. Umfjöllunin utan rammans varðandi þetta mikilvæga atriði er ekki nægilega umfangsmikil eða ítarleg.

Helsti gallinn á römmunum er að þeir eru skrifaðir með framsetningu þar sem áherslan er mest á niðurstöðurnar. Það er oft erfitt fyrir lesanda að rekja sig áfram hvernig komist var að niðurstöðunni. Hér mætti huga betur að samhengi gagna, bakgrunns fræða, hins hagræna innsæis, með tilvísun til jafna með skýrri umfjöllun og niðurstaðna líkt og hefð er orðin fyrir í greinargerðum t.a.m. hjá OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Eftir því sem framsetning með römmum eykst að fyrirferð í áætluninni verður meira aðkallandi að búið sé til verklag og hefðir myndist varðandi framsetningu þeirra. Fjármálaráð hefur áður bent á þörfina fyrir tæknilega viðauka til að tryggja gagnsæi. Slíkir viðauka miðla mikilvægum upplýsingum um forsendur og tæknilegar útfærslar útreikninga. Slíkt væri til þess fallið að auka gagnsæi og dýpt greiningarinnar.

Tæknilega viðauka mætti birta um fleiri úrlausnarefni í áætluninni svo ekki sé minnst á lista yfir þau hugtök sem verið er að vinna með. Mörg hugtök koma almennum lesendum spáskt fyrir sjónar, t.d. rammasett útgjöld, málefnasvið, liðir utan ramma, svo nokkur dæmi séu tekin. Orðfærið er heldur ekki staðlað og sum fræðileg hugtök eru þýdd á ólíkan hátt eftir köflum. Slíkt hjálpar ekki almennum lesendum. Þá mætti huga að notendaryni á áætluninni. Umbætur hér eiga að miða að því að gera áætlunina auðlesnari og að í henni sé að finna sama tón, stefnumið og boðskap á öllum stöðum, innan og utan ramma.

Sveifluleiðrétting og ráðstafanir

Í kórónaveirufaraldrinum reyndist erfitt að meta framleiðsluspennu og niðurstöður slíks mats í umróti framboðs- og eftirspurnarskells hefðu verið marklitlar. Í þessu ljósi taldi fjármálaráð skiljanlegt að sveifluleiðrétting væri ekki framkvæmd á þeim tíma. Framleiðsluspenna er lykilþáttur í að leiðrétta afkomuna og frumjöfnuðinn fyrir áhrifum hagsveiflunnar. Þess í stað var beitt nýjum tækjum og ný verkefni urðu til. Nú er það tímabil væntanlega að baki og þess vænst að framvindan verði tíðindaminni þannig að hægt sé að leggja áherslu á sveifluleiðréttingu.

Í framlagðri áætlun er framkvæmd sveifluleiðrétting á afkomu og frumjöfnuði en hún er ekki í fyrirrúmi. Það er ekki lengur rammi um þetta líkt og birtist í áætluninni 2019. Þá er notið önnur aðferð en áður til að meta breytingar á undirliggjandi aðhaldi og ekki fjallað með skýrum hætti um í hverju munurinn er fölginn.

Áður var hægt að greina nýjar ráðstafanir sem um leið endurspegluðu breytingar á undirliggjandi aðhaldi og í kjölfarið var gerð grein fyrir spáðri framvindu bæði í undirliggjandi aðhaldi og breytingar á því. Um samspil þessara þátta er fjallað um í rammagrein síðar í þessu álit. Um leið minnir fjármálaráð á að sveifluleiðrétt afkoma getur seint talist vænlegt stefnumið við héraðar aðstæður. Enda eru niðurstöður útreikninganna háðar óvissu, forsendurnar margar og sumar hverjar ekki traustar. Fjármálaráð minnir einnig á að öll áætlanagerðin er háð verulegri óvissu, þjóðhagsspáin er óviss og líkanið sem hún byggist á verður aldrei fullkomið. Þjóðhagsspáin gengur sjaldan eftir.

Ráðstafanir eru ekki metnar

Í fyrstu fjármálaáætlun ríkisstjórnar þeirrar sem tók við í kjölfar kosninganna 2017 kom fram ný fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023. Í henni var hugað sérstaklega að aðgreiningu milli þess sem þáverandi framreikningur óbreytts rekstrar leiddi til annars vegar og framsetningu nýrra ráðstafana í tekjum og gjöldum og áhrif þeirra á framvindu opinberra fjármála hins vegar.

Við undirbúning þeirrar áætlunar var viðhaft það verklag að stjórnarsýslan útbjó það sem kallað var grunnsviðsmynd um framvindu opinberra fjármála. Fjármálaráð kallaði það grunndæmi. Í grunndæminu var lýst afkomu- og skuldaþróun fyrir ríkissjóð á tímabili áætlunarinnar. Grunndæmi tekjuhliðar ríkissjóðs miðaði við þágildandi lög og óbreytt skattkerfi og var þar af leiðandi án allra fyrirhugaðra tekjuráðstafana. Grunndæmi útgjaldahliðar byggðist á fjárlögum fyrir árið 2018 að teknu tilliti til mats fagráðuneyta á fyrirliggjandi skuldbindingum innan sinna málefnasviða og þróun kerfislægra útgjalda s.s. fæðingarorlof og lífeyristryggingar en án annarra ráðstafana, þ.m.t. aðhaldsráðstafana eða ákvarðana um ný og aukin útgjöld. Samhliða þessu var ráðuneytum falið að leggja fjárhagslegt mat á áformaðar aðgerðir ríkisstjórnar í stjórnarsáttmálanum. Í kjölfarið voru unnar sviðsmyndir fyrir ráðherranefnd um ríkisfjármál með ólíkar útfærslur að leiðarljósi.

Á grundvelli þessara greininga og að teknu tilliti til áherslna og forgangsroðunar ríkisstjórnarinnar, afgreiddi ráðherranefndin og ríkisstjórnin áætlunina á þeim grunni sem þá birtist í áætluninni og hann var innan rammans sem markast af fjármálastefnunni. Grunndæmið var ekki birt en sviðsmyndin sem varð fyrir valinu og markaðist af stjórnarsáttmálanum birtist sem áætluð áhrif ráðstafana í ríkisfjármálum yfir áætlunartímabilið. Af því mátti t.a.m. ráða hvernig útgjöldin voru aukin á tímabilinu á sama tíma og tekjuhliðin var veikt og hvernig breyttar ákvarðanir um einskiptisliði höfðu jákvæð áhrif á fyrri hluta áætlunar en neikvæð á seinni hluta hennar. Nú er viðhaft annað verklag. Aðgreining á milli ráðstafana og grunndæmis er ekki að finna í þessari fyrstu fjármálaáætlun eftir kosningar.

Fjármálaáætlun leggur grunn fjárlaga

Almennt felur fjármálaáætlun í sér ítarlega útfærslu fjármálastefnunnar. Útfærslan birtist í tekjum og gjöldum á hlaupandi verðlagi í sundurliðun yfir fimm ár. Í fjárstreymisyfirlitum hleypur sundurliðunin á milljörðum króna og málefnasviðin eru í milljónum króna. Það er nákvæm sundurliðun. Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem síðar skal leggja til grundvallar við gerð fjárlaga. Í 14. gr. laganna um opinber fjármál segir að frumvarp til fjárlaga skuli vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar.

Huga þarf að tengslum áætlunarinnar við frumvarp til fjárlaga árið 2023. Miðað við það sem áður greinir eru krónutölurnar niðurnjörvaðar. Það hefur verið viðtekið verklag við gerð útgjaldaramma málefnasviða að gengið sé út frá því í fjárlagagerðinni í framhaldinu að ekki sé vikið frá þessum römmum í veigamiklum atriðum nema til komi breyttar eða endurskoðaðar forsendur.

Þetta þýðir að í stefnumörkuninni á fjármálaáætlun að hafa slíkt vægi að ekki megi gera ráð fyrir að í fjárlagafrumvarpi sem fylgir sé vikið í teljandi mæli frá þeirri stefnumörkun sem felst í útgjaldarömmum þingsályktunarinnar fyrir málefnasviðin. Verði svo þurfa að liggja hlutlægar og málefnalegar ástæður, s.s. að veigamiklar forsendur hafi breyst eða óhjákvæmilegt reynist að taka tillit til breyttra aðstæðna. Þetta hafa stjórnvöld fjallað um í gegnum tíðina. Breytingar frá áætlun til fjárlaga eiga ekki að vera miklar enda á þetta verklag að tryggja að horfið hafi verið frá fjárlagagerð með gamla laginu. Fyrir upptöku laganna um opinber fjármál var slíkt verklag oft birtingarform veikleika í fjármálastjórnun.

Grunngildi í framlagðri áætlun

Samkvæmt lögum skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggð á eftirtöldum grunngildum:

- Sjálfbærni – skuldir séu viðráðanlegar og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á næstu kynslóðir.
- Varfærni – forðast skuli ákvarðanir og aðstæður sem geti haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar og viðhafa skuli hæfilegt jafnvægi tekna og gjalda.
- Stöðugleiki – þannig að opinber fjármál stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
- Festa – forðast ber óvæntar breytingar, eða án fyrirvara, frá gildandi stefnu og áætlunum.
- Gagnsæi – þannig að markmið séu auðsæ og mælanleg svo unnt sé að meta árangur stefnumörkunarinnar. Greinargóðar, traustar og aðgengilegar upplýsingar skulu liggja fyrir um markmiðin.

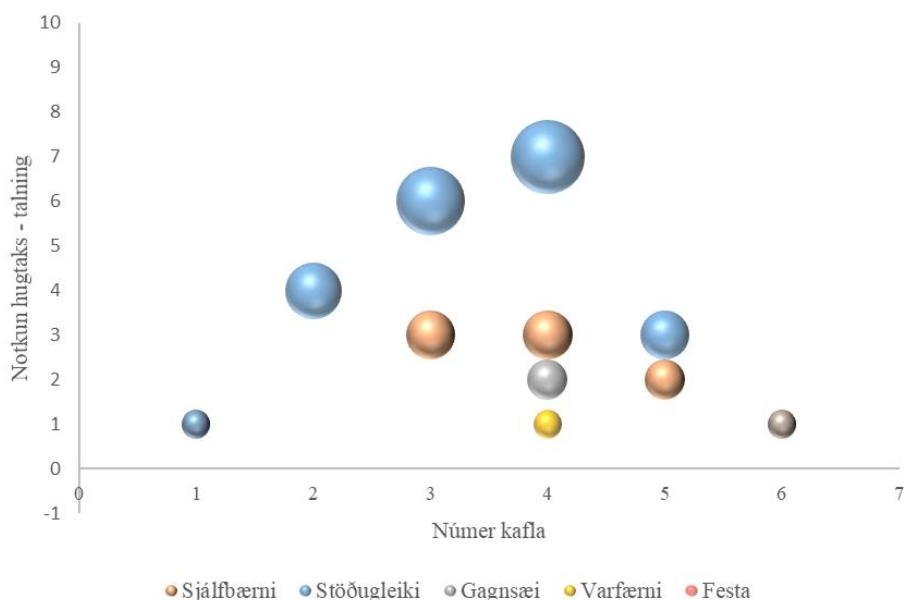
Í öllum álitum fjármálaráðs er að finna umfjöllun um grunngildi þau sem tilgreind eru í lögum um opinber fjármál. Grunngildi þjóna sem leiðarvísar í stefnumörkuninni og lögin kveða á um að þeim skuli fylgt. Fjármálaráð hefur í álitum sínum veitt stjórnvöldum aðhald um að þau setji fram viðeigandi umfjöllun þar sem við á hvernig þau séu að fylgja grunngildunum og hvaða áskoranir tengist þeim. Stundum skarast grunngildi og stundum styðja þau hvort annað. Stundum vegur eitt þyngra en annað en svo breytast aðstæður og þá breytist innbyrðis vægi þeirra. Fjármálaráð hefur fjallað ítarlega um þetta í fyrri álitum sínum. Ráðið hefur bent á að grunngildin hafi staðist vel ágjafir í

gegnum tíðina, t.d. í kjölfar kórónaveirufaraldursins og veitt gagnlegt leiðarljós þegar siglt var í gegnum þann ólgusjó.

Nú hafa tölusettar fjármálareglur verið settar til hliðar í bili og þá veita grunnildin ein leiðarljós í stefnumörkuninni. Fjármálaráð hefur bent á mismikið tómlæti stjórnvalda í garð grunnildanna gegnum tíðina, þ.e. hvernig umgengni stjórnvalda gagnvart grunnildum er háttáð í stefnumörkuninni. Ekki verður séð að umgengnin hafi batnað í framlagðri áætlun. Slíkt veikir stefnumörkunina. Umfjöllun fjármálaráðs er eftir sem áður grunnildamiðuð og ýmsar ábendingar má finna um hvernig nýta megi þau leiðarljós sem grunnildin eru.

Víða í framlagðri áætlun má merkja að hún er ekki skrifuð með grunnildi í huga. Ef tekið er saman yfirlit um hvar minnst er á grunnildin í áætluninni og litið er til þess hvar þau eru nefnd með beitingu og túlkun í huga sést að fyrirferð þeirra er rýr líkt og sjá má á mynd hér að neðan. Hringirnir á myndinni eru með þeim þætti að eftir því sem orðið kemur oftar fyrir stækka hringirnir

Mynd 3. Beiting grunnilda í köflum áætlunar



Í ljósi mikilvægis afkomunnar til að lækka skuldahlutfall þegar fjármálareglur verða innleiddar að nýju þarf sérstaklega að huga að grunnildi um varfærni. Það felur í sér að hæfilegt jafnvægi skuli vera milli tekna og gjalda. Sjaldan er vísað til varfærni í stefnumörkuninni.

Fjármálaráð telur að grunnildamiðuð setning stefnumiða og áætlanagerð hafi ekki heppnast nægilega vel við innleiðingu laganna um opinber fjármál. Það þýðir þó ekki að stjórnvöld hafi ekki farið eftir grunnildum eða virt þau að vettugi. Helstu þættir í gagnrýni fjármálaráðs hvað grunnildin varðar í álitum þess frá því lögin tóku gildi hafa m.a. verið eftirfarandi:

- Huga þarf að grunnildamiðuðu verklagi í stefnumörkuninni. Stefnumörkunin á að endurspegla hvernig grunnildi eru höfð að leiðarljósi og fjalla um þau þar sem við á. Grunnildi þurfa þannig að birtast bæði í orði og verki.
- Umræða um grunnildin sjálf þarf líka að eiga sér stað. Þau þarf að túlka með tilheyrandi ályktunum og með mismunandi útfærslur að

leiðarljósi. Þess er ávallt þörf þar sem grunngildin eru í eðli sínu opin fyrir mismunandi túlkunum. Túlkun þeirra þarf ekki endilega að vera greypt í stein í öllum tilfellum heldur getur hún jafnvel breyst yfir tíma.

- Nauðsynlegt er að vinna stöðugt með grunngildin og hlúa að þeim. Oft styðja grunngildin hvert annað en þau geta líka rekist á og stundum þarf að feta einstigi á milli þeirra þar sem vægi þeirra er ólíkt. Nýjar áskoranir og aðstæður geta gerbreytt því hvernig samspili grunngilda er háttað og hvert þeirra er efst á baugi á hverjum tíma getur breyst eftir aðstæðum og yfir tíma.

Það er umhugsunarefni fyrir Alþingi við afgreiðslu þingsályktunartillögunnar að huga að þessum ábendingum fjármálaráðs hér og taka þau til sérstakar umfjöllunar. Samtal stjórnmála og stjórnsýslu er mikilvægt í þessu efni.

Fjármálareglur taka gildi 2026

Með breytingu á lögum um opinber fjármál árið 2020 var framfylgni fjármálareglna frestað til ársloka 2025. Um leið var fjármálaráði veitt það aukna hlutverk að leggja mat á hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera kleift að fjármálareglur taki aftur gildi árið 2026. Þetta hefur af stjórnvöldum verið fest sem stefnumið í núgildandi fjármálastefnu með þeim hætti að vöxtur skuldahlutfallsins stöðvist árið 2026, þ.e. ári fyrir lok framlagðrar áætlunar. Slíkt hefur ígildi fjármálareglu og birtist af fullum þunga nú og mun gera það áfram eftir því sem líður á tímabil núgildandi fjármálastefnu og hefur áhrif á alla áætlanagerðina. Um leið reynir á fjármálaráð að leggja mat á yfirlýst markmið og framfylgd þeirra. Ef örðugt reynist að ná markmiðunum mun reyna enn frekar á stjórnvöld að gera grein fyrir framfylgdinni og síðan á fjármálaráð að meta hana í kjölfarið.

Fjármálaráð hefur bent á að stefnumörkunin þurfi að vera raunsæ enda þótt raunsæi teljist ekki til grunngilda laganna. Með breytingu laganna er varðar verkefni fjármálaráðs má segja að rýni á raunsæi stefnumörkunarinnar hvað skuldaþróun snerti hafi bæst við verkefni ráðsins. Löggjafinn hefur með þessu gert fjármálaráði að veita stjórnvöldum meira aðhald en áður. Með breytingu þeirri er varðar verkefni fjármálaráðs og lýst er hér að framan má segja að rýni á raunsæi stefnumörkunarinnar hvað skuldaþróun snertir hafi bæst við verkefni ráðsins. Þróun skulda ræðst af þróun afkomu og því eru viðfangsefnin samhangandi.

4. Framvinda stefnumörkunarinnar

Frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi árið 2016 hafa fjórar fjármálastefnur og sjö fjármálaáætlanir litið dagsins ljós. Nú er í þriðja skipti lögð fram fyrsta fjármálaáætlun í kjölfar fjármálastefnu. Það sætir ávallt tíðindum þegar fyrsta fjármálaáætlun ríkisstjórnar er lögð fram. Í henni á að birtast útfærsla þeirra stefnumiða sem ný ríkisstjórn hefur sett sér. Nú þegar sér fyrir endann á kórónaveirufaraldrinum verður ekki annað sagt en að ýmislegt hafi gengið á í efnahagsmálum. Fjármálaráð hefur áður bent á að frá gildistöku laganna hafi reynt á nær öll ákvæði og sveigjanleika laganna er snýr að stefnumörkun í opinberum fjármálum. Í því samhengi má nefna að komið hefur til tveggja endurskoðana fjármálastefnu í kjölfar ytri áfalla, árin 2019 og 2020.

Samfara þessu hefur safnast fyrir mikið efni varðandi stefnumörkunina frá því lög um tóku gildi. Fjármálastefnur, áætlanir stjórnvalda og álit fjármálaráðs eru heimildir um gerð, framkvæmd og rýni stefnumörkunarinnar sem ættu að nýtast við rannsóknir á opinberum fjármálum í framtíðinni. Áætlanagerðin öll og reikniverkið sem hefur orðið til í kringum hana segja sögu áætlanagerðar grundvallarar á hagspám sem sjaldan rättust og af því má margt læra.

Í kafla 3 um opinber fjármál í framlagðri fjármálaáætlun er stundum litið til baka en aðallega horft fram veginn. Þar er fjallað í nokkru um þær áskoranir sem opinberu fjármálin standa frammi fyrir. Misjafnt er hversu stjórnvöld eru opinská varðandi áskoranirnar eða að hverju sjónum er beint þegar litið er í baksýnispegilinn. Þá er í þessum kafla, sem og öðrum, umfjöllun um hversu vel hafi tekist til varðandi viðbrögð við kórónaveirufaraldrinum.

Þegar horft er til þessarar umræðu og áætlana í fortíðinni almennt, þá fer yfirleitt lítið fyrir umfjöllun og skýringum í greinargerð um það hve áætlanir standast illa og hver eigi að vera viðbrögð við þeim grundvallarvanda stefnumörkunarinnar. Að þessu vill fjármálaráð huga frekar.

Stefnumið í kjölfar faraldurs

Stjórnvöld benda nú á að meginmarkmið stjórnvalda í hagstjórn og opinberum fjármálum á tímum kórónaveirufaraldursins hafi verið skýr og skilað árangri. Stjórnvöld hafi þannig stutt tímabundið við eftirspurn í hagkerfinu á sama tíma og framleiðslugeta þess hafi verið styrkt og unnið að því að stöðva hækkun skuldaföfnunar í hlutfalli við verga landsframleiðslu (VLF). Vel hafi tekist til við að verja hagkerfið með beitingu ríkisfjármála fyrir þeirri niðursveiflu sem varð vegna faraldursins. Samdráttur í hagkerfinu hafi verið minni en sviðsmyndir gerðu ráð fyrir og fjárhagsstaða heimila og margra fyrirtækja verið sterk. Óhjákvæmilega hafi ríkt mikil óvissa um efnahagsþróunina og þróun opinberra fjármála frá því faraldurinn hófst. Fyrstu áætlanir gerðu ráð fyrir að uppsafnaður hallarekstur hins opinbera árin 2020–2022 gæti numið ríflega 900 milljörðum króna eða sem svarar til nálægt 30% af VLF. Samkvæmt núverandi horfum um afkomu hins opinbera er áætlað að uppsafnaður halli árána verði gríðarlegur eða meira en 700 milljarðar króna. Það er þó um 200 milljörðum minna en í fyrri áætlunum.

Ennfremur er bent á að mótvægisáðgerðir stjórnvalda, sem hafi nær alfarið farið í gegnum ríkissjóð, ásamt virkni sjálfvirku sveiflujafnarana hafi átt sinn þátt í því að hagkerfið hafi dregist minna saman en óttast var í upphafi. Þá hafi eðli áfallsins og afleiðingar þess, í bland við áhrif mótvægisáðgerða stjórnvalda, haft áhrif á það hvernig dreifing áfallsins hefur verið gagnvart ríki og sveitarfélögum. Þrátt fyrir sögulega mikið efnahagsfall þá hafi tekjur

sveitarfélaga haldið áfram að vaxa. Má rekja þá þróun til sterks útsvarsstofns og hækkunar fasteignaverðs sem endurspeglast í hærri fasteignasköttum. Á sama tíma lækkuðu tekjur ríkissjóðs verulega árin 2020 og 2021 samanborið við árið 2019. Stjórnvöld gera sér grein fyrir hinu viðamikla verkefni sem er framundan. Þannig má af umfjölluninni ráða að enda þótt útlit sé fyrir að hagkerfið sé komið yfir erfiðasta hjallann eftir kórónuveirufaraldurinn þá bíði stjórnvalda erfitt verkefni við að koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl.

Áskoranir hagstjórnar og stöðvun vaxtar skuldahlutfalls

Í kaflanum um opinberu fjármálin er að finna umfjöllun um áskoranir í hagstjórninni framundan. Stjórnvöld nefna að á hagvaxtarskeiðinu sem lauk með kórónuveirufaraldrinum hafi náðst að koma jafnvægi á fjármál ríkissjóðs og hins opinbera og þannig hafi afkoman haldist nálægt jafnvægi árin 2014–2018. Stjórnvöld nefna ekki í þessu sambandi að undirliggjandi afkoma hins opinbera var orðin neikvæð um 2,2% árið 2019 í aðdraganda faraldursins þótt hagvöxtur fyrir það ár hafi verið 2,4% sem er nokkurn veginn jafnvægishagvöxtur. Í fyrri fjármálaáætlunum og álitum fjármálaráðs er að finna umfjöllun um þetta. Í engu lýtur umfjöllunin hér að því að vandinn sé undirliggjandi, til viðbótar áhrifum faraldursins. Það kemur skýrt fram í ramma en fær ekki frekari umfjöllun í greinargerðinni.

Fjármálastefnan setur það markmið að stöðva vöxt skuldahlutfallsins grundvallað á spám sem byggja á jafnvægishagvexti á þeim tíma. Þannig felur stöðvun vaxtar skuldahlutfalls í sér að undirliggjandi vöxtur þess sé stöðvaður. Stefnumið um hvernig afkoman eigi að þróast ef betur gengur en ráð var fyrir gert og greinargerð fjármálastefnunnar styðja við þetta.

Fjármálaráð fagnar því að stjórnvöld setji framvinduna nú í samhengi við samþykktu fjármálastefnu. Fjármálaráð hefur einmitt bent á að umfjöllun um samhengi fjármálastefnu og áætlana hafi mátt bæta. Stjórnvöld undirstrika að mikilvægt sé að á komandi árum verði staðið vörð um þann árangur sem þegar hafi náðst og stutt við stöðugleika í hagkerfinu. Við núverandi aðstæður felist stefnumörkun í opinberum fjármálum að því að ríki og sveitarfélög styðji við efnahagslegan stöðugleika og að fjárhagslegur styrkur opinberra fjármála verði endurheimtur eftir mikinn hallarekstur og skuldaaukningu án þess að efnahagsbatanum verði stefnt í hættu.

Til að ná stefnumiði fjármálastefnunnar varðandi afkomu hafa stjórnvöld sett sér það markmið í gildandi fjármálastefnu að dregið verði úr hallarekstri hins opinbera á tímabili fjármálaáætlunarinnar og að stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Ríki og sveitarfélög munu að sögn stjórnvalda leitast við að haga útgjalda- og skattastefnu sinni á þann veg að hún verði ekki þenslu- og verðbólguhvetjandi nú þegar dregur hratt úr framleiðslulaka. Þá er einnig gengið út frá þeirri forsendu að ef tekjur reynast vera talsvert umfram þær forsendur sem lágu til grundvallar fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar þá yrði sá tekjubati nýttur til að draga úr lántökuþörf. Þannig verði auknum tekjuauka ekki varið til nýrra og aukinna útgjalda enda myndi slíkt hafa í för með sér aukinn eftirspurnar- og verðbólguþrýsting. Þá hefur á útgjaldahlið verið horft til þeirrar forsendu að raunvöxtur útgjalda verði hóflegur á áætlunartímabilinu þannig að útgjöldin vaxi ekki umfram vöxt landsframleiðslunnar. Þessi stefnumörkun felur í sér að fjármögnun nýrra eða aukinna verkefna mun að stærstum hluta þurfa að fara fram með breyttri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna.

Í þessum áformum felast skuldbindingar og á þær mun reyna eftir því sem lengra líður á tímabil fjármálaáætlunarinnar. Ef ekki tekst að leysa undirliggjandi vanda í afkomunni sem nefndur var hér að framan verður þetta erfiðara verkefni en ella. Það eru verulegar áskoranir tengdar því að leysa vandann með því einu að vaxa úr honum. Til að slíkt sé mögulegt þarf að hamlavexti útgjalda, hagræða og/eða auka tekjuöflunina. Svo til engin ný tekjuöflun er boðuð í áætluninni og það verkefni að halda aftur af útgjöldunum verður því stóra viðfangsefnið. Um leið virðist sem breyting hafi átt sér stað frá fjármálastefnunni hvað varðar boðaðan vöxt útgjalda. Nú er sagt að útgjaldavöxturinn verði minni en hagvöxturinn en í greinargerð fjármálastefnunnar var hann boðaður minni en 1% á ári. Fjármálaráð reiknaði í álitinu sínu út að miðað við markmiðin í greinargerðinni svaraði það til 0,65% vaxtar á ári. Það er verulegur munur á fyrirhugaðri framvindu í hagvextinum og þeirri stærð.

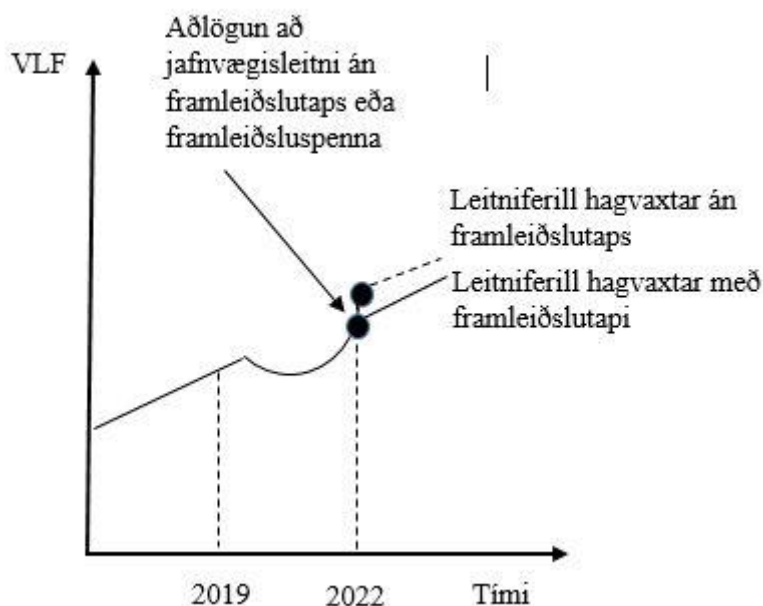
Betri tíð og bættar horfur?

Stjórnvöld boða nú að breyttar hagvaxtaspár og að framvindan að undanfögnu leiði til þess að horfur séu á betri afkomu en áður var gengið út frá. Bættar afkomuhorfur felast fyrst og fremst í umtalsverðum breytingum á tekjuhlíð yfirstandandi árs sem hefur áfram jákvæð áhrif næstu ár á eftir. Þrátt fyrir batnandi horfur er áfram útlit fyrir samfelldan og umtalsverðan hallarekstur á tímabilinu og að skuldir haldi áfram að vaxa sem hlutfall af VLF á fyrri hluta þess. Þjartari horfur með umtalsverðum bata á tekjuhlíðinni gera, að sögn stjórnvalda, það mun viðráðanlegra að stöðva þessa hækkun skuldahlutfallsins.

Stjórnvöld minna á að markmið stefnunnar feli í sér lágmark fyrir afkomuþróun og hámark fyrir skuldaþróun milli ára og að útfærsla í árlegri fjármálaáætlun kunni því að sýna hagfelldari niðurstöðu á hverju gefnu ári. Hér hefði mátt taka fastar og skýrar til orða í tengslum við betri fyrirhugaða framvindu. Þá kemur ennfremur fram í áætluninni að batinn að undanfögnu leiði til þess að meginviðfangsefni fjármálastefnunnar um að draga úr halla hins opinbera þar til hann verður ekki umfram 1% af VLF árið 2026 verði ekki jafn krefjandi og áður var óttast.

Hátt endurmat tekna á jafnskömmum og raun ber vitni sýnir þann vanda sem stjórnvöld standa frammi fyrir í stefnumörkuninni. Endurmatið endurspeglar almennt mikla óvissu um framtíðina. Óvissa ríkir enn um endanleg áhrif faraldursins og framvinduna í kjölfar hans. Í þessu efni er vert að minna á mynd sem stjórnvöld settu fram í fjármálastefnunni undir lok síðasta árs. Hún sýndi fyrirhugaðan leitnivöxt yfir tíma og áhrif kórónaveirufaraldursins á hann sem og mögulegt framleiðslutap af völdum faraldursins. Mikil óvissa ríkti um þessa þróun. Mynd af sama tagi má sjá hér að neðan.

Mynd 4. Framvinda hagvaxtar með og án framleiðslutaps



Myndin sýnir leitnivöxt hagvaxtar í aðdraganda faraldursins og mögulega ólíka framvindu í kjölfarið. Hagvöxturinn núna getur verið tvíþættur. Annars vegar getur verið um að ræða snögga viðspyrnu þar sem efnahagslífið endurheimtir fyrri framleiðslustyrk fljótt til baka eftir faraldurinn. Slíkur vöxtur þar sem framleiðslutapið vinnst til baka að fullu, þ.e. án framleiðslutaps, leiðir til þess að tekjuaukning núna endurspeglar varanlega aukningu og stuðlar að öðru óbreyttu að því að draga úr undirliggjandi afkomuhalla og minnka þörfina fyrir afkomubætandi ráðstafanir. Þessi bati er þó sýnd veiði en ekki gefin. Ef faraldurinn leiddi til framleiðslutaps þá liggur leitniferillinn neðar en núverandi efnahagssumsvif gefa til kynna. Við þær aðstæður hefur myndast framleiðsluspenna og hluti efnahagsbatans er ekki allur varanlegur. Hluta batans fylgir einungis tímabundin en ekki varanleg aukning tekna. Þegar frá líður munu þessir leitniferlar skerast því framleiðsluþættir munu finna nýja farvegi og áhrif faraldursins á endanum hverfa. Til skamms tíma þarf svo ekki að vera.

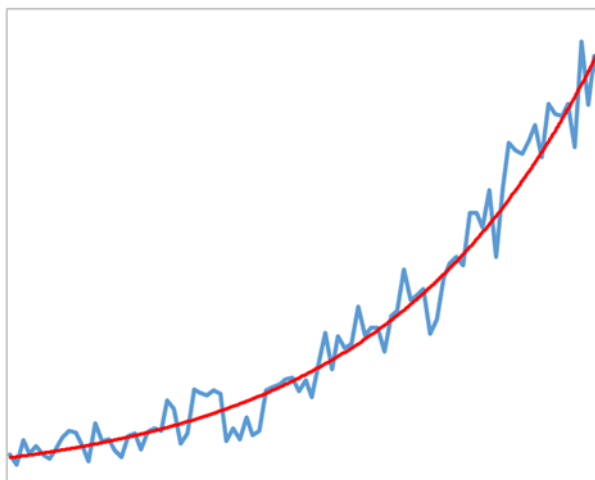
Þessu til viðbótar er hluti tekjuaukningarinnar tilkominn vegna vaxandi verðbólgu. Tekjustofnar hins opinbera endurspeglar nafnstærðir. Nafnstærðir hækka þannig sjálfkrafa með verðbólgunni. Fjármagnstekjur eru til að mynda lagðar á nafnávöxtun og gildir það sama um nær alla aðra tekjustofna. Við staðgreiðslu skatta af atvinnutekjum hækka viðmiðanafjárhæðir skattþrepa kerfisins einu sinni ári og innan ársins á því sér stað skattskrið við hækkun launa með tilheyrandi aukningu skattbyrði. Þessi áhrif verða þeim mun meiri eftir því sem verðbólgan vex. Tímatafir í verðbólguáhrifum, mælingu verðbólgunnar og svo tímatoð frá því að tekjur aukast þar til útgjöld vaxa, ívilna afkomunni tímabundið á tímum hækkandi verðbólgu. Það gengur því bæði gegn sjónarmiðum um varfærni og stöðugleika að ráðstafa þessum auknu tekjum í útgjöld eða nota þær allar til að draga úr umfangi nauðsynlegra afkomubætandi ráðstafana. Við þessar aðstæður þarf að huga vel að grunngildi um sjálfbærni opinberra fjármála sem nú vegur þyngra en áður. Þörfin á afkomubætandi ráðstöfunum er tilkomin vegna undirliggjandi afkomuvanda og endurspeglar að of miklu er eytt umfram það sem aflað er yfir hagsveifluna. Ef búhnykkurinn er tímabundinn er hið undirliggjandi mein

ekki læknað þótt tímabundið hafi dregið úr einkennum þess. Um þetta er fjallað í ramma 1 síðar í þessu álit.

Halli í frumjöfnuði vinnur gegn stöðugleika

Með því að draga úr hallanum á afkomunni eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar auka stjórnvöld aðhald í hagstjórninni. Aðhaldið sem birtist í núverandi halla afkomunnar er engu að síður til þess fallið að þenja fremur en slaka í efnahagslífinu þótt áhrifin fari þverrandi gangi fyrirhuguð framvinda í áætlun eftir. Þenslu- og slakaáhrifin koma skýrt fram í birtum frumjöfnuði en hann verður ekki orðinn jákvæður fyrr en 2025 gangi áætlanir eftir. Í þessu samhengi er vert að minna á umfjöllun fjármálaráðs frá því í desember síðastliðnum. Þar var fjallað um það hvernig opinber fjármál hafi lengi endurspeglað þann undirliggjandi vanda að öllu sé eytt sem kemur í kassann og hagstjórnarvandann sem af því hlýst. Ef öllu er jafnóðum eytt sem kemur inn þegar tekjurnar eru mjög sveiflukenndar, myndast að sama skapi miklar sveiflur í útgjöldum. Þá getur reynst erfitt að hemja útgjöldin þegar gefur á bátinn og tekjurnar dragast saman. Af slíku hlýst þrálát skuldasöfnun. Útgjaldaþróun yfir tíma sem á mynd er einna líkust grófu sagarblaði skapar vandamál. Fjármálaráð hefur áður bent á að í sögulegu tilliti sé sami breytileiki í tekjum og útgjöldum hins opinbera þegar langar tímaraðir eru greindar.

Mynd 5. Útgjöld sem fylgja tekjum hafa einkenni sagarblaðs - dæmi



Árangursríkur rekstur á að endurspegla langtímaþróun þar sem festa er höfð að leiðarljósi sem ætti að birtast í stöðugum vexti útgjalda fremur en sveiflukenndum. Hér hefur lengi verið til staðar sá undirliggjandi vandi að stigið er á aflgjöfina og bremsuna á víxl. Við það bætist að komið hefur fyrir að stigið er á aflgjöfina þegar þörf var á að stíga á bremsuna í ljósi stöðu hagsveiflunnar á þeim tíma. Slíkt hefur unnið gegn stöðugleika og sýnir þörfina á festu og aga við stjórn opinberra fjármála.

Sex ár eru síðan lögin um opinber fjármál tóku gildi og á þeim tíma hefur töluverður árangur náðst í stjórn opinberra fjármála. Fjármálaráð hefur t.a.m. bent á að útgjaldaaukning í síðustu uppsveiflu hafi að öllum líkindum verið minni en ef laganna hefði ekki notið við.

Stefnumið um afkomu leiðir eitt og sér til óstöðugleika

Það að vera með stefnumið um afkomu sem hreyfist með hagsveiflunni leiðir eitt og sér til óstöðugleika við stjórn opinberra fjármála, líkt og

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur bent á. Stjórn opinberra fjármála og þau lög sem um þau gilda hafa að öllum líkindum hamlað gegn þessu með því að draga úr fyrrnefndum bremsu- og aflgjafareinkennum opinberra fjármála. Freistingin er engu að síður enn til staðar.

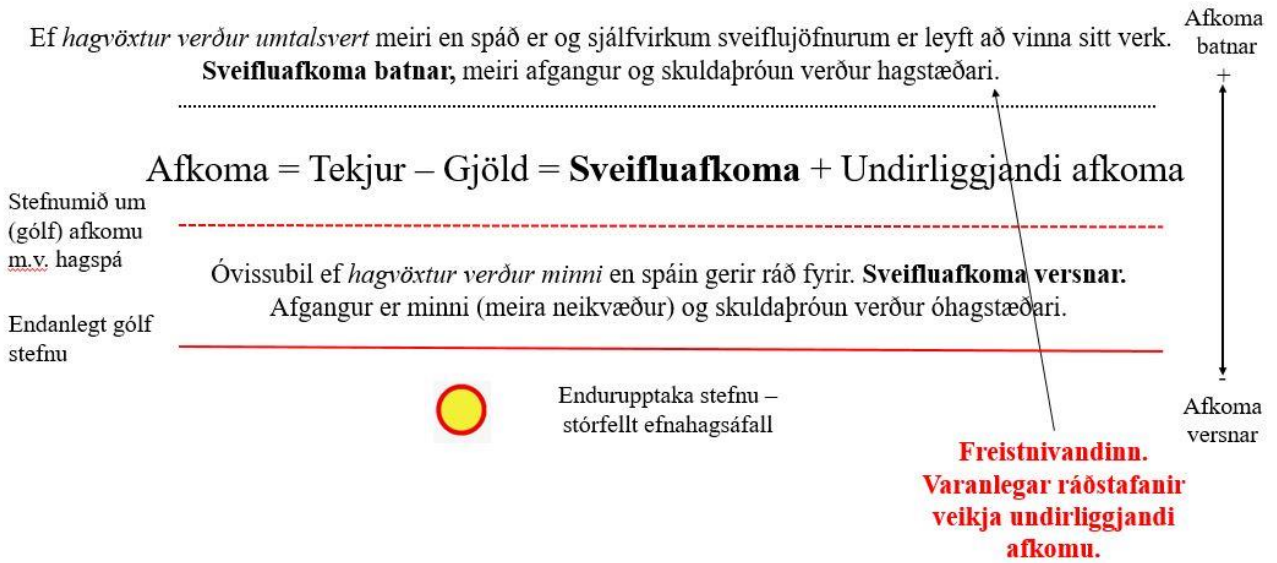
Þegar sett er stefnumið um afkomu þarf að boða viðbrögð hvað gerist ef framvindan í efnahagslífinu verður betri eða verri en ráð var fyrir gert. Mikilvægt er að sjálfvirkum sveiflujöfnurum sé leyft að vinna sitt verk og að sveifluafkomu sé ekki eytt. Sveiflujafnararnir verða að virka í báðar áttir. Núverandi stefnumið fjármálastefnunnar um afkomu uppfyllir að taka tillit til freistnivandamála sem geta orðið til í tengslum við að efnahagsleg framvinda verði verri en ráð var fyrir gert en það girðir ekki til hins ýtrasta fyrir að tímabundnum tekjum sé eytt í varanlegar ráðstafanir. Tímabundnar tekjur eru líkastar froðu og eru þannig sýnd veiði en ekki gefin. Að eyða froðunni í varanlegar ráðstafanir kann ekki góðri lukku að stýra því þá gefur undirliggjandi afkoma eftir eins og hér hefur verið lýst.

Jafnvægisvöxturinn er grundvöllur undirliggjandi tekjuaukningar og þar með varanlegra ráðstafana til aukningar útgjalda. Eins og fjallað er um í kaflanum um efnahagsstefnuna í framlagðri áætlun hefur dregið úr undirliggjandi hagvexti að undanförunu og samsvarandi hefur dregið úr getunni til varanlegra ráðstafana í útgjaldaaukningu. Á sama tíma er ekki að finna áætlanir um samsvarandi varanlegrar ráðstafanir til að auka tekjur.

Hér væri vert að fjalla aðeins nánar í áætluninni um vanda stefnumiðsins um afkomu, freistnivandann sem því tengist, hvaða ráðstafanir standist sjálfbærni og hverjar gangi gegn stöðugleika. Að lokum þyrfti að fjalla sérstaklega um þann vanda sem svífur yfir þessu öllu en það er að byggja áætlanagerð á hagspám sem sjaldan rætast.

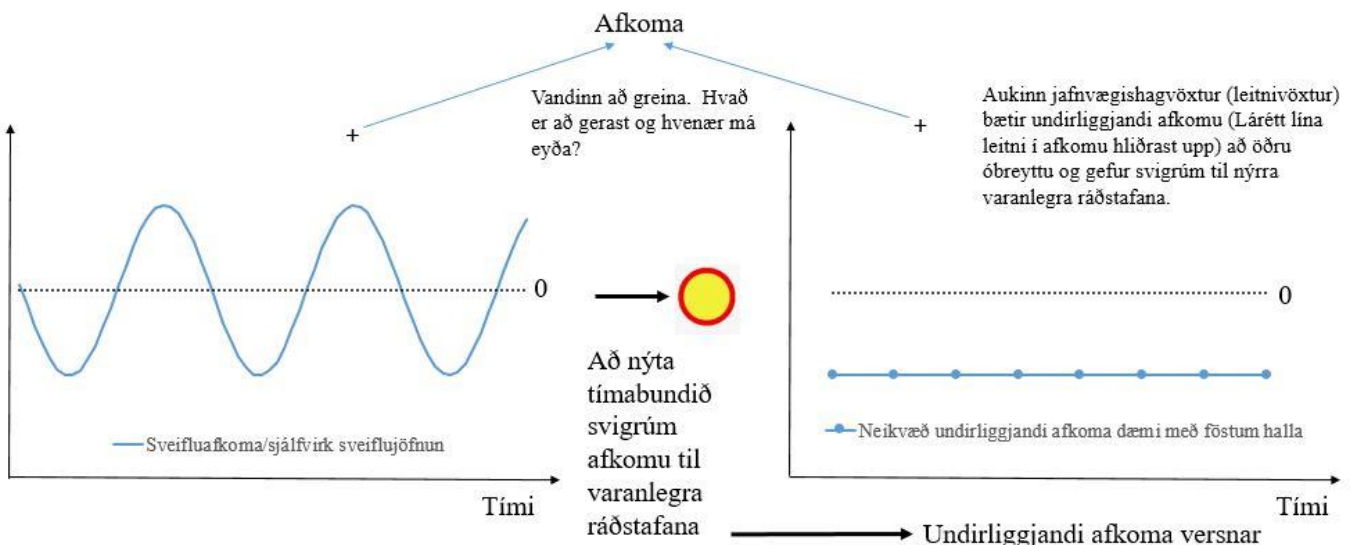
Hér á eftir fara tvær myndir. Fyrri myndin sýnir hvernig stefnumið fjármálastefnunnar er grundvallað á hagspá og tiltekur gólf (rauð brotalína) í þróun afkomu á hverju ári. Því til viðbótar er óvissubíl (rauð samfelld lína) til að unnt reynist að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að bregðast við niður á við ef framvindan verður verri en ráð var fyrir gert. Svarta brotalínan endurspeglar að afkoman þarf að batna ef framvindan verður betri en ráð var fyrir gert en verði ekki ráðstafað í varanleg aukin útgjöld. Slík ráðstöfun veikir undirliggjandi afkomu og endurspeglar freistnivanda við að framfylgja núverandi stefnumiði um afkomu eins og það hefur verið sett fram. Stefnumiðið felur í sér túlkun enda óljóst orðað hvar skilin eru milli þess að afkoman batni við betri framvindu eða að hún standi í stað með auknum útgjöldum þegar hagvöxturinn verður meiri en ráð var fyrir gert. Í fjármálastefnunni er boðað að reynist hagvöxtur umtalsvert meiri en fjármálastefnan miðast við og tekjur aukast í sama mæli eða til falla töluverðar tekjur af öðrum völdum, er gert ráð fyrir að heildarafkoma batni sem því nemur. Hvað átt er við með orðunum *umtalsvert* og *töluvert* er túlkunaratriði.

Mynd 6. Núverandi aðferð við setningu stefnumiðs fjármálastefnu um afkoma



Seinni myndin sýnir hvernig undirliggjandi afkoma er samtala sveifluafkoma sem sveiflast eftir því sem líður á hagsveifluna yfir tíma og undirliggjandi afkoma sem sýnir tekjur að frádregnum gjöldum við þjóðhagslegt jafnvægi sem að öðru óbreyttu er föst yfir tíma. Lína undirliggjandi afkoma yfir tíma eru hér sem dæmi sýnd lárétt og neikvæð þ.e. fyrir neðan núllið. Aukinn hagvöxtur í þjóðhagslegu jafnvægi bætir í undirliggjandi tekjuöflun og styrkir þannig undirliggjandi afkoma að öðru óbreyttu. Á móti leiðir tímabundinn hagvöxtur einungis til bættrar tímabundinnar afkoma og er þannig froða sem ekki ætti að nýta til varanlegra ráðstafana í aukningu útgjalda. Slíkar ráðstafanir koma í veg fyrir að sjálfvirkum sveiflujöfnurum sé leyft að vinna sitt verk og þær ganga gegn grunngildi um sjálfbærni. Þær veikja þannig undirliggjandi afkoma og hliðra láréttu línunni hægra megin á myndinni enn neðar. Þá getur einnig reynt erfitt að greina hvorum megin hryggjar uppruni breytinga í afkomunni liggur, líkt og fjallað var um hér að framan.

Mynd 7. Hvenær veitir núverandi kerfi tekjuöflunar svigrúm til aukinna ráðstafana?



Í löndum sem við berum okkur oft saman við setja stjórnvöld sér gjarnan stefnumið sem tekur mið af afkomu sem leiðrétt er með tilliti til áhrifa hagsveiflunnar. Það þýðir að áhrif sjálfvirkrar sveifluleiðréttingar eru fjarlægð í útreikningunum og reiknuð er út afkoma við þjóðhagslegt jafnvægi. Sú afkoma kallast undirliggjandi afkoma. Slíkt verkefni er erfiðara hér en víða annars staðar vegna þess hve sveiflurnar í hagvexti eru miklar. Sveiflurnar gera hagspá erfiðari en ella og um leið reynist erfitt að greina hvað er að gerast í undirliggjandi afkomu og sveifluafkomu.

Hagspár sem sjaldan rætast

Í 8. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að stefnumörkunin skuli byggja á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, sem og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skal horfa til hagspáa frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Verklagið sem framkvæmt er í áætluninni er því fullkomlega í samræmi við fyrirmæli laganna.

Núgildandi fjármálastefna byggist á fimm ára spá frá því í nóvember síðastliðnum og nú þegar er byrjaður að myndast fleygur milli spár og efnahagsframvindunnar. Hagsaga Íslands kennir okkur að hagsveiflur hér á landi hafi meiri breytileika en gerist og gengur í nágrennalöndum okkar líkt og áður var nefnt. Enginn sér fyrir áföll á borð við kórónaveirufaraldurinn og hagspár ekki heldur.

Það er áhugavert að skoða hagspár í aðdraganda faraldursins. Tímabilið eftir fjármálaáfallið einkenndist af því að efnahagslífið tók skarpan vaxtarkipp þar sem framleiðslugetan og kaupmáttur fyrir hrun voru endurheimt á skömmum tíma.

Þá var meðbyr í seglin, spárnar spáðu minni hagvexti en reyndin varð og tekjur hins opinbera reyndust þannig meiri en ráð var fyrir gert. Þegar sjálfvirka sveiflujöfnunin gaf af sér meiri tekjur en gert hafði verið ráð fyrir í áætlunum var þeim ráðstafað til útgjalda og afkoman var nær allt tímabilið við gólf stefnunnar þrátt fyrir hinar hagstæðu aðstæður. Á árinu 2019 snerist þessi þróun opinberra fjármála við. Fjármálaráð fjallaði ítarlega um þessa atburðarrás í síðasta álitu sínu og benti á að hún leiddi til þess að það myndaðist undirliggjandi halli í afkomu hins opinbera í aðdraganda faraldursins.

Það er viðbúið að ónákvæmni sé í þjóðhagsspám vegna galla í líkönum, skekkju í gögnum og vegna óvissunnar sem í þeim felst. Það getur skapað vanda að miða áætlanagerð og stefnu um of á grundvelli spár án þess að huga að möguleikum á annarri atburðarrás. Til þess þarf aðrar spár, varfærni- og frávíksspár. Slíkt verklag hefur verið tekið upp. Fjármálaráð hefur þó ítrekað bent á að það sé ekki að nóg að framkvæma slíkar frávíkaspár einar og sér. Það verður að vinna með niðurstöður þeirra og boða viðbrögð við þeim ólíku aðstæðum sem upp geta komið í samræmi við grunngildi um varfærni og gagnsæi.

Fjármálaráð hefur margítrekað að það sé ekki vænlegt að setja fram langtímastefnu grundvallaða á langtímaspá sem aldrei rætist en láta engu að síður framvindu afkomu vera ávallt við gólf stefnunnar á uppsveifluskeiðum. Fjármálaráð hefur einnig bent á að fjármálastefna sem byggist á hagvaxtaspa og taki ekki mið af framvindu svipi til fyrirkomulags sem fæli í sér að við stjórn peningamála væri settur fram ferill um vaxtastig byggðan á hagspá fimm ár fram í tímann.

Nú gefst sem fyrr tækifæri til að skoða hvernig þjóðhagsspáin hefur gengið eftir og um leið spyrja spurninga um hversu slíkar spár séu umkomnar. Að treysta um of á spár getur leitt til afdrifaríkra mistaka enda spá líkön almennt ekki fyrir um efnahagsáföll. Þau sýna hvernig efnahagslífið vinnur úr áfalli sem er fyrirliggjandi og hvernig það nær jafnvægi og leitar í langtímaleitni þar til nýr viðburður veldur frávikum á nýjan leik. Eftirfarandi tafla sýnir þjóðhagsspár Hagstofu Íslands 2014-2020. Fyrsti dálkurinn í töflunni sýnir hvenær spárnar voru gefnar út. Hinir dálkarnir svara til árunna sem spáð er fyrir. Efst í töflunni má sjá hver hagvöxturinn varð í reynd miðað við síðasta mat Hagstofunnar. Svörtu rammarnir sýna spár fyrir hvert ár og sýna hvernig þær hafa breyst í aðdraganda þess að raunveruleg efnahagsframvinda birtist.

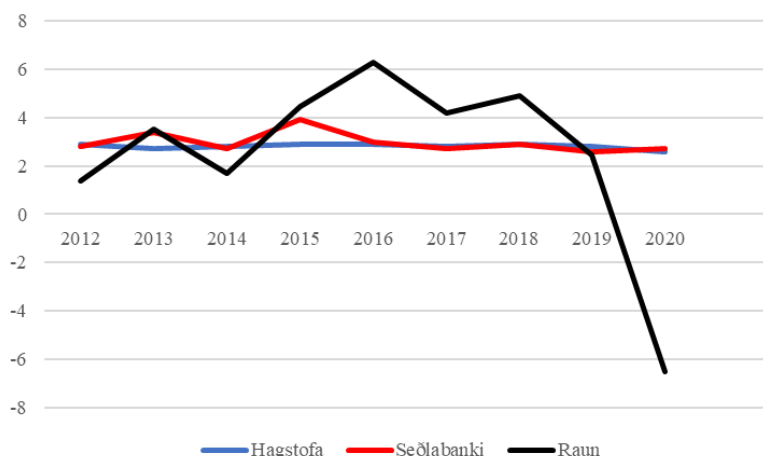
Tafla 1. Hagspár og hagvöxtur í aðdraganda faraldurs

Útgáfa spár	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hagvöxtur	1,7	4,4	6,3	4,2	4,9	2,4	-6,5
nóv.19						-0,2	1,7
maí.19						-0,2	2,6
feb.19						1,7	2,8
nóv.18						2,5	2,7
jún.18						2,7	2,7
feb.18						2,8	2,6
nóv.17					3,1	2,6	2,5
maí.17					3,3	2,8	2,7
feb.17					3,0	2,8	2,7
nóv.16				4,4	3,0	2,9	2,7
maí.16				3,5	2,9	2,8	2,7
feb.16				3,1	2,9	2,8	2,7
nóv.15			3,5	2,8	2,6	2,5	
júní 15			3,0	2,7	2,6	2,5	
apr.15			3,2	2,8	2,7	2,5	
mar.15			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		

Heimild: Hagstofa Íslands.

Á næstu mynd hafa verið teknar saman spár Seðlabanka og Hagstofu sem gerðar voru á fyrri hluta hvers árs tvö ár fram í tímann og þær settar í samhengi við framvindu hagvaxtarins. Spárnar eru samhljóða en raunveruleikinn reynist iðulega annar en birtist í spánum. Árið 2019 réttist spáin horfandi tvö ár fram í tímann enda var hagvöxtur nálægt jafnvægishagvexti það ár.

Mynd 8. Spár tvö ár fram í tímann bornar saman við raunveruleikann



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Umhleypingarnar í efnahagsframvindunni, bæði í faraldrinum og fyrir hann, minna okkur á að breytileikinn í efnahagslífinu er eftir sem áður til staðar og hefur ekki farið minnkandi. Fjallað er um svokölluð snjóboltaáhrif skulda í rammagrein 4 í áætluninni. Þau sýna samtölu áhrifa af vaxtabyrði og vaxtar landsframleiðslu á þróun skuldahlutfalls hins opinbera. Hagvöxtur dregur úr skuldahlutfallinu en hærri vextir íþyngja því. Frá 2006–2022 sveiflast þessar stærðir verulega eins og fram kemur í rammagreininni á mynd á bls. 63 en samkvæmt spánni er sléttur sjór framundan. Sagan sýnir að ólíklegt er að það gangi eftir.

Stjórn opinberra fjármála mun aldrei draga fullkomlega úr óstöðugleika í efnahagslífinu til skamms tíma. Þau eru almennt ekki heppilegt tæki til að stuðla að stöðugleika í efnahagslífinu, nema við meiriháttar áföll líkt og kórónaveirufaraldurinn. Yfirleitt tekur tíma að greina eðli vandamállanna, bregðast við auk þess sem áhrif aðgerða koma seint fram. Sjálfvirka sveiflujöfnunin er almennt öflugra verkfæri en sértækar ráðstafanir í tekjum og gjöldum til að draga úr sveiflum og bregðast við áföllum.

Þessi umfjöllun veitir verðuga áminningu um vanda spágerðarinnar og það hve áætlanagerð með reikniverki sem notar spágerðina sem aðföng er í reynd ófullkomin. Þá skapar það einnig vanda að samtímaupplýsingar um vindstyrk og vindáttir í efnahagsmálum eru ófullkomnar og spár um veðrið eru og verða það alltaf líka.

Ríkjandi vindáttir

Af ofansögðu er ljóst að núverandi áskoranir við stjórn opinberra fjármála eru miklar og flóknar. Vegferðin framundan verður tæpast auðveld. Koma þarf opinberum fjármálum á réttan kjöl og vinda ofan af neikvæðri undirliggjandi afkomu. Að takmarka útgjaldavöxtinn jafnmikið og boðað er án frekari ráðstafana í tekjum verður erfitt. Fjármálaráð lítur svo á að fjármálastefnan feli ekki einungis í sér stefnumið um að stöðva vöxt skuldahlutfallsins. Stefnan felur í sér meira en það að uppfylla gólf tölulegs stefnumiðs um afkomu sem er ekki leiðrétt fyrir hagsveiflu. Hún felur einnig í sér að hin neikvæða undirliggjandi afkoma sé löguð. Ef framvindan verður betri en ráð var fyrir gert þarf meira en að stefnumiðið standist gólf stefnunnar. Í þessu tilliti á að taka mið af sjónarmiðum grunnildis um sjálfbærni og huga að samspili frumjafnaðar, vaxta og hagvaxtar eins og fjármálaráð hefur ítrekað bent á. Um þetta er fjallað sérstaklega síðar í þessu álitu.

Takist þetta ekki má ætla að núverandi umgjörð stefnumörkunar opinberra fjármála hafi ekki staðist þá áraun sem henni var ætlað og huga þarf þá að nýjum meðulum. Í þessu samhengi vill fjármálaráð minna á umfjöllun sína úr síðasta álitu um vandann við að setja stefnumið um afkomu fremur en stefnumið um tekjur og gjöld.

Erfitt getur reynst að taka ákvarðanir á grundvelli spáa sem ekki rætast. Stefnumörkunin frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi hefur í of ríkum mæli einkennst af því að með nýrri áætlun er kominn nýr dagur en fyrirhuguð framvinda í gær rættist ekki og að umfjöllunin taki of lítið mið af því. Það styrkir ekki trúverðugleika stefnumörkunarinnar.

Þegar vindurinn blæs í seglin og tímabundnar tekjur nýttar til nýrra ráðstafana í útgjöldum lítur á yfirborðinu út fyrir að allt gangi vel þótt undirliggjandi vandamál séu óleyst. Þá leiða fyrirvaralausar útgjaldaráðstafanir sem grundvallast á tímabundnum búhnykkjum til verklags sem er í anda árlegra áætlana fremur en áætlana til meðallangs tíma. Lögunum um opinber fjármál var ætlað spyrna á móti slíku líkt og grunngildinu um festu er ætlað að tryggja það.

Þegar veðurspár rætast sjaldan þarf að huga að því hvað eru ríkjandi vindáttir. Fyrir sjálfbærni skiptir máli að tekjur og gjöld séu stillt af með þeim hætti að í þjóðhagslegu jafnvægi sé afkoman það líka. Varðandi ráðstafanir um tekjur og gjöld þarf að huga að eftirfarandi. Leitnivöxtur umsvifa í efnahagslífinu veitir ávallt svigrúm til sambærilegrar útgjaldaaukningar án þess að undirliggjandi afkoma versni þar sem tekjur vaxa iðulega í takt við hagvöxt. Vilji stjórnvöld auka útgjöld umfram það án þess að veikja undirliggjandi afkomu er það hægt þá og því aðeins að útgjaldaráðstöfunum sé mætt með ráðstöfunum til aukningar tekna. Slíkar ráðstafanir þurfa að vera þannig úr garði gerðar að þær fjármagni hin nýju útgjöld yfir hagsveifluna. Svo hér sé talað tæpitungulaust er verið að segja að stjórnun opinberra fjármála sem byggir á markmiðum í tekjum og gjöldum hefur ekki sömu freistnivandamál og þegar sett er stefnumið um afkomu sem ekki er leiðrétt fyrir áhrifum hagsveiflunnar. Þessu til viðbótar eykur óvissan um hvort bætt afkoma tengist sveiflu eða undirliggjandi þáttum á þennan freistnivanda.

Þá ber að lokum að líta til þess að núverandi fjármálareglur og gildistaka þeirra leysa ekki þann vanda sem hér hefur verið lýst. Afkomureglan er til þess fallin að hindra að skuldsetning sé þrálát en hún girðir tæpast fyrir að stjórnvöld eyði tímabundnum bata í afkomu og ráðstafi til varanlegrar útgjaldaaukningar. Að fallast í slíka freistni býr til undirliggjandi afkomuvanda en um leið er vandanum slegið á frest og lendir á endanum í fanginu á þeim sem taka við verkefninu síðar.

5. Nokkur efnahagsleg úrlausnarefni

Hin efnahagslegu viðfangsefni sem stjórnvöld standa frammi fyrir á gildistíma áætlunarinnar eru fjölmörg og krefjandi. Hér að ofan hefur verið fjallað almennt um helstu áskoranir sem tengjast markmiðum framlagðrar fjármálaáætlunar, framsetningu hennar og framkvæmd. Hér verður hugað nánar að öðrum þáttum sem máli skipta varðandi forsendur áætlunarinnar, annars vegar til skemmri tíma og hins vegar til lengri tíma.

Í framlagðri fjármálaáætlun er réttilega bent á að efnahagsframvindan muni að einhverju leyti ráðast af niðurstöðu kjarasamninga á vinnumarkaði. Fjármálaráð hefur ítrekað fjallað um mikilvægi þess að þróun launa og kaupmáttar sé í samræmi við undirliggjandi stöðu hagkerfisins, sérstaklega hvað varðar framleiðni vinnuafis. Ráðið hefur varað við höfrungahlaupi launa og verðlags en þær áhyggjur eru ekki minni nú en áður þegar verðbólga mælist langt yfir hefðbundnum viðmiðum.

Samspil í launamyndun

Í áætluninni er að finna góða umfjöllun um það hvernig verri viðskiptakjör, t.a.m. vegna meiri verðhækkana innanlands en í viðskiptalöndum okkar, draga úr möguleikum til ríflegri launahækkana en ella. Þá verður ekki hjá því litið að kaupmáttur launa hefur aukist á því mikla samdráttarskeiði sem við höfum gengið í gegnum eftir kórónaveirufaraldurinn. Með versnandi verðbólguhorfum, a.m.k. til skamms tíma, má vænta þess að vextir hækki enn frekar. Þannig má ætla að heppilegra sé að verja kaupmátt launafólks með því að styðja við stöðugleika í verðlagi sem aftur leiðir til lægri vaxta en ella, frekar en gegnum ríflegri nafnhækkun launa.

Í spá Hagstofunnar, sem liggur til grundvallar framlagðri áætlun, er gert ráð fyrir að viðskiptakjör muni batna yfir tímabil áætlunarinnar. Í því samhengi má velja því fyrir sér hvort alþjóðavæðing undanfarinna ára og áratuga hafi leitt til lægri framleiðslukostnaðar í útlöndum og Íslendingar þannig notið innfluttra bættra viðskiptakjara. Ef sú hefur verið raunin er ekki víst að sú þróun haldi áfram endalaust og ýmislegt annað getur breytt þessari forsendu, eins og stríð Rússa í Úkraínu hefur glögglega minnt okkur á.

Merki eru um að hið opinbera hafi leitt launamyndun á vinnumarkaði á síðustu árum. Þá hefur orðið aukning í fjölda opinberra starfa á sama tíma og fjöldi fólks á almennum vinnumarkaði dróst saman. Hið opinbera mun því leika lykilhlutverk í komandi kjarasamningum og í framlagðri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir hóflegum vexti kaupmáttar ráðstöfunartekna á mann. Hér þarf ýmislegt að koma til svo að þessar áætlanir gangi eftir.

Hækkun nafnlauna sem er ekki í samræmi við undirliggjandi ástand í hagkerfinu gæti leitt til fyrrnefnds höfrungahlaups verðlags og launa þannig að stöðugleika væri fórn að og vaxtabyrði heimilanna aukinn enn frekar. Hér verða allir að róa í sömu átt.

Óvissa um verðbólgu

Í forsendum áætlunarinnar er gert ráð fyrir að verðbólgan verði nær 6% á yfirstandandi ári en fari síðan lækkandi og verði nær 2,5% strax á árinu 2025. Þessi forsenda gengur þá og því aðeins upp ef niðurstaða kjarasamninga verður í samræmi við undirliggjandi stöðu hagkerfisins. Þá mega ekki koma til neikvæð áhrif erlendis frá, s.s. innflutt verðbólga. Hér reynir enn og aftur á samspil peningamála og fjármála hins opinbera. Nægi tekjur hins opinbera

ekki fyrir ráðgerðum útgjöldum þarf að hagræða í rekstri, draga úr útgjöldum eða afla aukinna tekna með skattheimtu.

Í fjármálaáætluninni er réttilega bent á að tekjudreifing skipti máli í hagstjórn. Fólk í lægri tekjuhópum ver herra hlutfalli viðbótartekna í neyslu en þeir sem eru í hærri tekjuhópum. Þetta þýðir að tilfærslur til þeirra sem lægri hafa tekjurnar mynda sterkari eftirspurnaráhrif, þ.e. auka þenslu, en sambærilegar tilfærslur til hinna tekjuhærri. Afleiðing þessa er sú að ef beita á skattkerfinu til að færa fé frá hinum tekjuhærri til þeirra tekjulægri, þá þarf umfang þeirrar skattheimtu á hina tekjuhærri að vera meiri en nemur tilfærslu til hinna tekjulægri, ef ekki á að koma til aukningar heildareftirspurnar í hagkerfinu. Hér á landi er tekjudreifing með því jafnasta sem þekktist í þeim löndum sem við berum okkur jafnan saman við og því eru þessi áhrif minni hér en þar. Engu að síður er rétt að gefa gaum að þeim í hagstjórninni.

Að fyrrnefndum gefnum forsendum um þróun verðbólgunnar á tímabili áætlunarinnar virðist lítið svigrúm til staðar fyrir aðgerðir sem auka þenslu í hagkerfinu. Slíkt myndi, að öðru óbreyttu, kalla á aðhaldssamari peningastefnu með hækkun raunvaxta. Þessi staða takmarkar verulega mögulega aðkomu hins opinbera að kjarasamningum. Ekki er til staðar rúm til aðgerða sem auka almenna eftirspurn í hagkerfinu nema að frekari tekjuöflun komi til.

Þannig verður ekki séð að gangi forsendur áætlunarinnar eftir verði mikið svigrúm fyrir hið opinbera til að beita tilfærslukerfi sínu í aðkomu að kjarasamningum á vinnumarkaði.

Kerfislægt atvinnuleysi

Þá vekur það athygli að áætlað er að kerfislægt atvinnuleysi verði herra en við höfum átt að venjast utan samdráttarskeiða. Vísað er í áætlun til kerfislægs vanda og þess að æ fleiri útlendingar flytji hingað í atvinnuleit en áður. Á sama tíma er atvinnuleysi meðal erlendra ríkisborgara töluvert meira en meðal íslenskra. Atvinnuleysið er mest í þeim greinum þar sem eftirspurn eftir vinnuafli er mest og þar sem ekki er krafist mikillar sérhæfingar. Vísað er til þess í áætluninni að hugsanlega sé skýringa þessa að leita í þróun launakostnaðar, þar sem laun hafi hækkað meira en framleiðni og viðskiptakjör gefa tilefni til. Þannig hækkar hlutfallslegur launakostnaður fyrirtækja á sama tíma og arðsemi þeirra lækkar. Hærri launakostnaður umfram það sem framleiðni og viðskiptakjör gefa tilefni til getur þannig leitt til þess að saman fari atvinnuleysi og aukin verðbólga. Nú fer saman að ytri aðstæður draga úr viðskiptakjörum þjóðarinnar, sérstaklega vegna hækkunar á verði ýmis konar hrávöru og orku, samfara launahækkunum umfram framleiðnivöxt. Við höfum lítil áhrif á verðlag erlendis og því verður þessari þróun ekki snúið við nema með aðlögun launabreytinga að framleiðniþróun.

Breiðari grunnur verðmætasköpunar

Í áætluninni má finna umfjöllun um að áhersla stjórnvalda verði á uppbyggingu verðmætasköpunar á breiðari grunni en áður. Slíkt verður gert með stuðningi við rannsóknir og þróun gegnum opinbera sjóði sem og beitingu skattkerfisins. Vísað er til þess að útflutningur hugverkaiðnaðar hafi aukist hröðum skrefum á síðustu árum og að hlutfall launagreiðenda sé nú ríflega 18% af launagreiðendum í viðskiptahagkerfinu, sem sé jafnvel herra en fjöldi launagreiðenda í ferðaþjónustu.

Á sama tíma og hugverkaiðnaðurinn býr við skort á hæfu vinnuafli eru fá merki um að nemendum í raungreinum fjölgi að sama skapi, en stór hluti greinarinnar kallar eftir slíku fólki til starfa. Þá verður ekki hjá því litið að

niðurstöður úr síðustu samræmdu könnun OECD (s.k. PISA könnun) sýndu að þekking og hæfni íslenskra nemenda í lestri, stærðfræði og vísindum versnaði í samanburði við önnur lönd á tímabilinu 2000 til 2018, en það ár voru síðast birtar niðurstöður fyrir Ísland.

Gagnsemi styrkja og ívilnana

Þá verður að horfa til þess að styrkir og skattaívilnanir eru vandmeðfarin stjórnþæki. Ef engir markaðsbrestir væru til staðar þá myndu markaðsöflin ein og óstudd gera það að verkum að nægilega væri fjárfest í hinum og þessum verkefnum og þar með talið í rannsóknum og nýsköpun. Helstu efnahagslegu rök fyrir opinberum styrkjum og öðrum stuðningi eru þau að vegna tilvistar markaðsbresta sé ekki nægilega miklum fjármunum varið til nýsköpunar og þróunar miðað við þjóðhagslegan ábata. Slíkir markaðsbrestir geta t.d. verið til staðar þar sem fjármálamarkaðir eru ófullkomnir en aðallega er þó um að ræða að færa má rök fyrir að jákvæð ytri áhrif af rannsóknum, þróun og nýsköpun séu til staðar.

Hér þarf að gera greinarmun á gæðum sem aðallega hafa viðskiptalegt verðmæti og gæðum sem hafa jákvæð ytri áhrif til viðbótar. Slík gæði er þjóðhagslega hagkvæmt að styrkja upp að vissu marki. Sem dæmi um slík ytri áhrif má nefna að rannsóknir og þróun skapa nýja þekkingu og reynslu í samfélaginu sem aftur getur leitt til enn frekari uppgötvana og þróunar. Líkt og hvað varðar önnur útgjöld þarf að huga að raunverulegum ábata styrkja og annarra ívilnana. Það eru takmörk fyrir því hve miklu slíkar aðgerðir skila og vega verður saman kostnað og ábata. Ef svo væri ekki stæðu fá rök til að setja slíkum styrkveitingum mörk. Þá má velta upp ýmsum spurningum um hvort og hvernig hið opinbera eigi að njóta ábatans þegar vel gengur og hvort skattleggja eigi sérstaklega þau fyrirtæki sem blómstra eftir að hafa þegið opinbera styrki.

Hér væri heppilegt að skoða nánar ástæður vaxtar hugverkaiðnaðarins. Styrkir og skattaívilnanir hafa klárlega jákvæð áhrif á vöxt og viðgang þessa geira en á sama tíma má ekki gleyma að til langs tíma litið skipta aðrir þættir máli, s.s. stöðugt og hagfellt rekstrarumhverfi og aðgengi fyrirtækja að vel menntuðu og þjálfuðu vinnuafli.

Umbætur í starfsemi hins opinbera

Greinargóð umfjöllun um umbætur í starfi hins opinbera ber vott um skilning á því að ekki verða öll vandamál í rekstri hins opinbera bætt með auknum fjárframlögum. Stefnt er að því að nýta m.a. tæknina til hlítar svo auka megi hagkvæmni í rekstri hins opinbera, einfalda þjónustuna og bæta. Þessari umfjöllun ber að fagna og fjármálaráð væntir mikils af eftirfylgni við þennan hluta stefnumörkunar opinberra fjármála í framtíðinni. Vænta má að árangurstengd áætlanagerð (e. performance budgeting) og endurmat útgjalda (e. spending review) muni hjálpa til við að ná árangri á þessu sviði. Þá er mikilvægt að slíkt verklag hríslist út um alla áætlunargerð opinberra fjármála í framtíðinni.

Það verður ekki hjá því litið að frá því að fjármálaráð hóf að veita álit á stefnu og áætlunum stjórnvalda í opinberum fjármálum hefur það kallað eftir að við ákvarðanir um val milli ólíkra fjárfestingarkosta verði stuðst við mat á arðsemi og hagkvæmni. Í framlagðri stefnu kemur fram að stefnt sé að því að nota slíka mælikvarða til markvissari stýringu á fjárfestingum ríkisins, en það verklag sé enn í mótun. Það er von fjármálaráðs að ekki þurfi mikið lengur að bíða þess að slíkir mælikvarðar verði mótaðir og nýttir í áætlunargerðinni.

Þá ber að hafa í huga að uppbygging fjölbreyttara atvinnulífs og verðmætasköpunar er langtímaverkefni og ekki má búast við að það skili verulegum árangri fyrr en á löngum tíma sem nær út fyrir tímabil þeirrar fjármálaáætlunar sem hér er til skoðunar.

6. Afkoma og afkomuhorfur

Á undanförunum árum hefur reynt á flesta þætti laganna um opinber fjármál. Í upphafi tímabilsins frá setningu þeirra bar helst til tíðinda ör ríkisstjórnarskipti en í kjölfarið fóru að birtast óveðursský á himni eftir mikinn uppgang og þenslu. Á árinu 2019 voru blikur á lofti í efnahagsmálum sem leiddu til endurskoðunar fjármálastefnu í kjölfarið. Á þessum árum var ein helsta áskorunin óvissa um hagþróun og þar með hvernig haga ætti áætlanagerð í fjármálum hins opinbera við viðsnúning úr þenslu í samdrátt. Á árinu 2020 reið kórónuveirufaraldurinn yfir og kallaði á fordæmalausar björgunaraðgerðir af hendi ríkissjóðs. Þeim aðgerðum fylgdi hér á landi, eins og víða erlendis, að tölulegum fjármálaeðglum var kippt úr sambandi til að gefa svigrúm til sértækra ráðstafana og til að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að vinna sitt verk.

Árið 2021 urðu ríkisstjórnarskipti þótt sömu flokkar og áður sætu áfram við völd og var ný fjármálastefna lögð fram í kjölfarið. Enn á ný takast opinberu fjármálin á við nýjar áskoranir. Árið 2019 var tekist á við viðsnúning úr uppsveiflu á sama tíma og vænst var mjúkrar lendingar í hagkerfinu. Eins og kom í ljós þegar á leið reynast mjúkar lendingar fáheyrðar undantekningar í íslenskri hagsögu. Nú er staðan önnur. Tekist er á við viðsnúning úr skörpum samdrætti í uppsveiflu. Seðlabankinn merkir þegar vísbendingar um framleiðsluspennu. Samkvæmt hagspám má búast við mjúkri aðlögun en þó við lægri jafnvægishagvöxt en raunin varð árið 2019. Sé þessi staða sett í samhengi við lýðfræðilegar breytingar og aðrar áskoranir, eins og loftslagsmál, minnkandi framleiðni í vestrænum ríkjum, óvissu um alþjóðaviðskipti og verðlagsþróun og viðskiptakjör, svo eitthvað sé nefnt, gæti leiðin orðið skrykkjöttari.

Rétt er að benda hér á að ýmis jákvæð teikn eru einnig á lofti. Hagkerfið kom mun betur undan kórónaveirufaraldurinum en óttast var í upphafi og eftirspurn hefur haldist mikil á tímabili faraldursins. Nú birtast merki um uppgang í ferðaþjónustu, bæði hvað varðar ferðir Íslendinga erlendis og komu ferðamanna til landsins. Í framlagðri áætlun kemur fram að verði vinnuafliþörf í ferðaþjónustu samhliða aukinni framleiðslugetu hennar mætt með innflutningi vinnuafli, gæti hagvöxtur og vöxtur framleiðslugetu hæglega orðið meiri en gert er ráð fyrir í núverandi þjóðhagsspá Hagstofu. Þá má í áætluninni finna áhugaverða mynd úr uppfærðri mannfjöldaspá fyrir árið 2027. Þar má sjá gríðarlega aukningu aðfluttra á aldrinum 25-40 ára. Þessir miklu aðflutningar hafa lækkað framfærslu eða öldrunarbyrði talsvert á síðastliðnum tveimur áratugum. Nú er spáð aukningu í fjölda einstaklinga á vinnufærum aldri fyrir hvern ellilífeyrisþega úr 4 í 4,6. Þessir þættir og margir fleiri sem við vitum ekki um í dag geta orðið til þess að hagvöxtur verði meiri en fram kemur í þjóðhagsspá. Einnig getur verið að slíkur hagvöxtur sé tilkominn vegna varanlegrar aukningar í framleiðslugetu. Grunnildið um varfærni krefst þess þó að ekki sé um of treyst á óvissa þróun í framtíð.

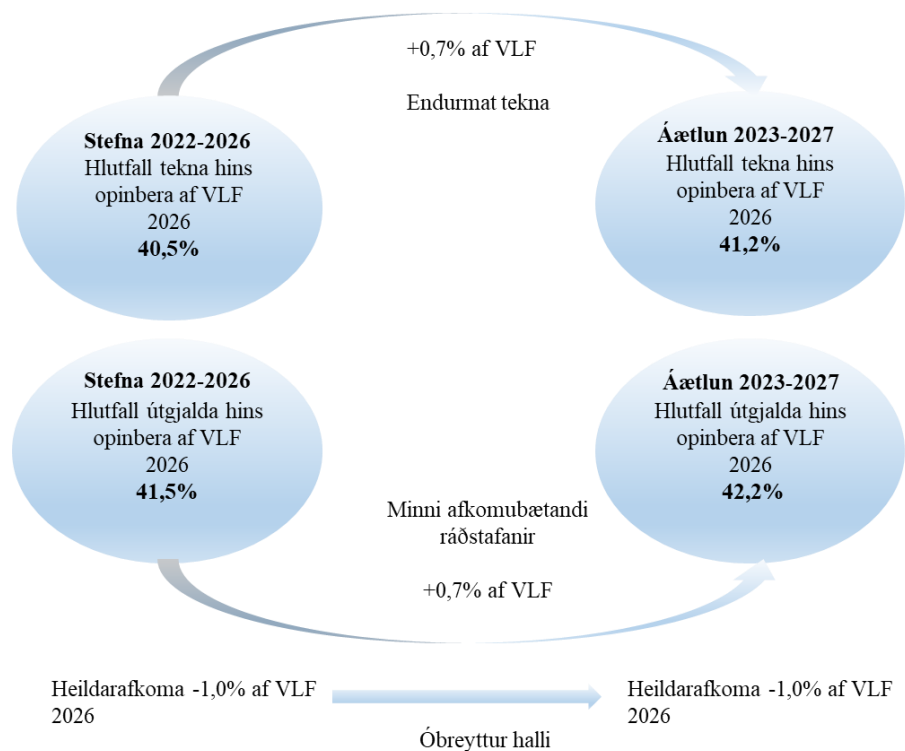
Samanburður við stefnu

Gildandi fjármálastefna fyrir árin 2022-2026 var lögð fram með þeim óvanalega hætti að eingöngu var stuðst við grunnildi laganna en ekki tölulegar fjármálaeðglur í stefnumörkuninni. Stjórnvöld settu sér þó að venju stefnumið um lágmarks afkomu með óvissubili sem var innleitt við fyrstu endurskoðun fjármálastefnu. Óvissubilið í þetta sinn var þó ekki byggt á huglægu mati heldur tölfræðilegri aðferðafræði sem endurspeglar vænt áhrif spáskekkja í þjóðhagsspá á fjármál hins opinbera og gefur þar með færi á að

bregðast við frávikum frá þjóðhagssþá innan ramma stefnunnar. Fjármálaráð hefur fjallað um kosti þessarar aðferðar þar sem hún kemur í veg fyrir að óvissubilið sé metið með handahófskenndum hætti. Slíkt dregur úr hættu á að freistnivandi ráði för við ákvörðun þess. Enn sem komið er vantar þó sambærilegar girðingar til að koma í veg fyrir að eytt sé meira eða aflað minna á uppgangstímum þegar hagvöxtur reynist meiri en vænst var.

Til að styrkja trúverðugleika stefnu án tölulegra fjármálareglna var sett bindandi markmið í fjármálastefnu árána 2022-2026 um að stöðva hækkun hlutfalls skulda hins opinbera af vergri landsframleiðslu eigi síðar en 2026. Samkvæmt útreikningum fjármála- og efnahagsráðuneytisins kallar það markmið á að halli á rekstri hins opinbera verði ekki meiri en 1% af VLF á síðasta ári hennar miðað við forsendur stefnu.¹ Fjármálaráð bendir á að mikilvægt sé að þessu skilyrði fylgi áform á bæði tekju- og gjaldahlið sem nái til þátta sem stjórnvöld geta stýrt. Í greinargerð með fjármálastefnu segir að raunvöxtur útgjalda verði hóflegur á tímabilinu eða innan við 1% á ári hjá ríkissjóði. Í framlagðri áætlun er rætt um að raunvöxtur frumgjalda ríkissjóðs verði innan við 1% árlega. Þó er reiknað með 1,3% raunvexti rammasettra útgjalda að meðaltali yfir stefnutímabilið. Þar með er treyst á að vöxtur útgjalda utan ramma, sem telja má að sé öllu óvissari en rammasett útgjöld, leggi meira til þess að halda útgjaldavexti í heild í skefjum en rammasettu útgjöldin.

Mynd 9. Frá fjármálastefnu til fjármálaáætlunar



Heimild: Fjármálastefna 2022-2026, Fjármálaáætlun 2023-2027

Þrátt fyrir að bæði hagvöxtur og afkoma hins opinbera hafi reynst betri en óttast var á tímum kórónaveirufaraldursins eru enn blikur á lofti varðandi það hversu erfitt verður að draga úr undirliggjandi halla í rekstri hins opinbera. Við batnandi tekjuhorfur hafa bæði hlutfall tekna og gjalda af VLF hækkað

¹ Hér þarf að hafa í huga að hægt er að stöðva hækkun skuldahlutfalls þrátt fyrir neikvæða afkomu, og ræðst það af samhengi raunvaxta, hagvaxtar og afkomu hins opinbera.

m.v. það sem var sett fram í fjármálastefnu. Hlutfall tekna af VLF árið 2026 var í stefnu áætlað 40,5% af VLF en er í framlagðri áætlun 41,2%. Útgjaldahlutfallið sem stefnt var að í stefnu fyrir árið 2026 hefur einnig hækkað, eða úr 41,5% í 42,2%. Það virðist því sem allur tekjuvöxturinn sé notaður til að draga úr afkomubætandi ráðstöfunum sem aftur hækkar útgjaldahlutfallið, líkt og áður hefur verið vikið að.

Áskoranir tengdar útgjaldavexti

Þótt stefnt sé að því að viðhalda hægum vexti útgjalda út tímabil áætlunarinnar þarf einnig að horfa til þess að langtímaþróun í ýmsum málaflokkum kallar á aukin útgjöld. Hér má nefna aukið nýgengi örorku, fjölgun í hópi fólks á skólaaldri og töluverð fjölgun í hópi aldraðra 67 ára og eldri, sem er riflega 3% á ári út áætlunartímabilið skv. mannfjöldaspá Hagstofu. Í skýrslu um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum kemur fram að árið 2019 námu heilbrigðisútgjöld vegna þeirra sem voru 65 ára og eldri 48% af öllum heilbrigðisútgjöldum hins opinbera.² Í framlagðri fjármálaáætlun er bent á að varanlegur vöxtur útgjalda liggur fyrst og fremst í tilfærslukerfum ríkisins. Framlög til ellilífeyrisþega og öryrkja hafa aukist mikið sl. áratug, m.a. með umfangsmiklum kerfisbreytingum á réttindum og bættum kjörum eldri borgara sem tóku gildi í ársbyrjun 2017.

Þjóðhagsspá Hagstofu gerir ráð fyrir áframhaldandi háu atvinnuleysisstigi við jafnvægi í þjóðarbúskapnum eða um 3,8-3,9% af vinnuafli undir lok áætlunartímabilsins. Þessi þróun í átt að herra jafnvægisatvinnuleysi var hafin fyrir kórónaveirufaraldurinn og gæti skýrst af breytingum á vinnumarkaði þar sem hlutdeild ferðaþjónustunnar hefur minnkað tímabundið. Hugsanlega er um að ræða ójafnvægi milli þarfa vinnumarkaðar og þeirra starfskrafta sem í boði eru. Fjármálaráð hefur áður beint á að hvert prósentustig atvinnuleysis kostar ríkisjóð mikla fjármuni eða um 7-8 ma.kr. árlega.

Þá verður að líta til þess að í framtíðinni þarf einnig að standa skil á liðum eins og fjármögnun sögulegra lífeyrisskuldbindinga. Ófjármagnaðar skuldbindingar ríkissjóðs gagnvart B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins námu 746 ma.kr. í árslok 2020. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir 8 ma.kr. árlegum foringreiðslum inn á skuldbindingu ríkissjóðs hjá B-deild LSR.

Langstærstur hluti ríkisábyrgða er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs), eða 85% af útistandandi ríkisábyrgðum árið 2021. Núvirt framtíðartap sjóðsins er metið um 230 ma.kr. Ekki er þörf á að leggja sjóðnum til fjármagn innan tímabils framlagðrar áætlunar en um er að ræða verulega fjármuni sem skipta máli í fjárhagsáhættu ríkissjóðs til framtíðar.

Undirliggjandi halli afkomu hins opinbera

Í umsögn fjármálaráðs um gildandi fjármálastefnu 2022-2026 segir að það samhangandi verkefni að draga úr mótvægisáðgerðum vegna kórónuveirufaraldursins og bæta undirliggjandi afkomu virðist nú eiga að leysa án þess að stærri ráðstafanir í tekjuöflun séu boðaðar. Í framlagðri áætlun birtist útfærsla á endurheimt þeirrar tekjuöflunar sem minnkað hefur vegna breytinga í samgöngum og sérstakra áðgerða til að draga úr notkun kolefnaeldsneytis. Til að markmið um stöðvun vaxtar skuldahlutfallsins gangi eftir, án þess að hið opinbera sé með viðvarandi undirliggjandi hallarekstur,

² https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Vef-fylgiskjal-s1497-f_I.pdf

þarf þó einnig að hamla útgjaldaaukningu, sem oftast en ekki hefur verið fylgifyiskur aukins hagvaxtar. Það hefur iðulega reynst erfitt verkefni.

Á þensluskeiðinu fyrir kórónaveirufaraldurinn versnaði afkoma hins opinbera. Reikna má með að þjóðhagslegt jafnvægi hafi ríkt árið 2019 við 2,4% hagvöxt í kjölfar uppgangsskeiðs. Afkoma hins opinbera að frádregnum einskíptisliðum við slíkar aðstæður í hagkerfinu mætti því með réttu teljast undirliggjandi afkoma. Á árinu 2019 var hún neikvæð um 2,2% af VLF sem endurspeglar undirliggjandi misræmi tekna og gjalda. Í rammagrein 4 í framlagðri áætlun er sett fram mynd þar sem þessi þróun sést glögglega. Þar er sýnt hvernig kerfislægur afgangur vann með stjórnvöldum við að lækka vöxt skulda á árunum 2013-2018 en þessi þróun snerist við á árinu 2019 og fór kerfislægur (undirliggjandi) halli hratt vaxandi á kórónaveirutímabilinu. Af myndinni má hvernig svokallaður kerfislægur halli stuðlar að hækkun skuldahlutfallsins allt til ársins 2025.

Í faraldrinum reyndist erfitt að meta framleiðsluspennu og niðurstöður slíks mats mitt í umróti framboðs- og eftirspurnarskells hefðu verið óáreiðanlegar. Í rammagrein 5 í framlagðri áætlun kemur fram að ráðstafanir í ríkisfjármálum vegna faraldursins hafi numið ríflega 280 ma.kr. á árunum 2020–2022 en umfang þeirra var mest á árunum 2020 og 2021, eða um nær 100 ma.kr. á hvoru ári fyrir sig. Til viðbótar þessu þarf að meta hlut sjálfvirkra viðbragða skatt- og bótakerfisins, svokallaðra sjálfvirkra sveiflujafnara.

Í fjármálaáætlun 2021-2025 var slegið máli á umfang þeirra útgjalda- og tekjuráðstafana sem tengdust kórónaveirufaraldrinum. Með því að draga þær upphæðir frá reglubundnum tekjum og gjöldum var metið að undirliggjandi afkoma hefði verið neikvæð um 1,0% árið 2020 og 2,4% árið 2021.³

Í gildandi fjármálaáætlun 2022-2026 voru fleiri kurl komin til grafar og þá var reiknað með að samtala sértækra ráðstafana og kostnaðs vegna sveifluleiðréttingar hafi numið um 6,2% af VLF árið 2020. Áætlaður halli var á þeim tíma metinn 7,1% af VLF en hjá Hagstofu er hann nú birtur sem 8,7% af VLF. Samkvæmt þessu var heildarafkoma hins opinbera, að frádregnum beinum afleiðingum kórónaveirufaraldursins, neikvæð um 2,5% af VLF árið 2021. Sambærileg samtala sértækra ráðstafana og kostnaðs vegna sveiflujöfnunar árið 2021 var metin vera 7% af VLF. Áætlaður halli var á þeim tíma metinn 11,4% af VLF en samkvæmt tölum Hagstofu er hann nú birtur sem 8,9%. Þannig var halli hins opinbera að frádregnum afleiðingum kórónaveirufaraldursins neikvæður um 1,9% af VLF árið 2021. Þessir lauslegu útreikningar gefa til kynna að þrátt fyrir að allar beinar Covid-19 ráðstafanir og sjálfvirka sveiflujöfnunin séu tekin út fyrir sviga hafi undirliggjandi hallarekstur verið til staðar á árunum 2020 og 2021.

Sveifluleiðrétting á afkomu og frumjöfnuði er ekki lengur í sérstökum ramma líkt og áður var og því liggur nú ekki fyrir uppfært mat stjórnvalda á undirliggjandi halla. Áður var hægt að greina nýjar ráðstafanir sem um leið endurspegluðu breytingar á undirliggjandi aðhaldi og í kjölfarið var gerð grein fyrir spáðri framvindu bæði í undirliggjandi aðhaldi og breytingar á því. Nú er notuð önnur aðferð en áður til að meta breytingar á undirliggjandi aðhaldi þar sem áherslan er á efnahagsleg áhrif ríkisfjármála, þ.e.a.s. hvort stjórnvöld séu fremur að ýta á aflgjöf eða bremsur sem viðbragð við slaka eða þenslu. En undirliggjandi afkoma segir einnig sögu um sjálfbærni fjármála hins opinbera. Varanlegur undirliggjandi halli á ríkisfjármálum uppfyllir ekki grunnildi um varfærni og getur leitt til varanlegrar uppsöfnunar skulda.

³ Sjá rammagrein 1 í Fjármálaáætlun 2021-2025.

Frávikssviðsmyndir

Í framlagðri áætlun eru að vanda settar fram tvær sviðsmyndir til glöggvunar á áhrifum mismunandi framvindu í efnahagslífinu á afkomu hins opinbera og þar með hugsanlega þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir. Líkt og í gildandi fjármálaáætlun eru forsendur bjartsýnu sviðsmyndarinnar að framleiðinaukning eigi sér stað og að tækni- og hugvitstengdur útflutningur verði meiri en í þjóðhagssþá. Í gildandi fjármálaáætlun var rætt um að þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir yrði mun minni ef forsendur bjartsýnu sviðsmyndarinnar gengju eftir. Í framlagðri áætlun kemur fram að niðurstaðan eftir uppfærslu tekna ársins 2021 er jafnvel enn betri í upphafi áætlunartímabilsins en gert var ráð fyrir í bjartsýnu sviðsmynd gildandi áætlunar. Óljóst er hvort sú aukning tekna stafi af framleiðniþata og auknum útflutningi tæknivara og þjónustu eins sviðsmyndin sýndi. Í þjóðhagssþá Hagstofu kemur fram að útflutningur hugverka dróst saman um fjórðung milli árána 2020 og 2021. Batinn sem nú hefur raungerst á tekjuhlið virðist að mestu stafa að auknum umsvifum innanlands fremur en hinu.

Í framlagðri áætlun er sagt að ef bjartsýna sviðsmyndin fyrir árin 2023-2027 raungerist verði ekki þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir. Afkoma hins opinbera í sviðsmyndinni er að meðaltali neikvæð yfir allt áætlunartímabilið án ráðstafana, eða um 1,1% af VLF að jafnaði. Við mat á umfangi hugsanlegra afkomubætandi ráðstafana í framtíðinni verður jafnframt að skoða hvort grundvöllur framvindunnar sé tilkominn vegna varanlegra þátta eins og framleiðniaukningar eða tímabundinna. Gott er að halda til haga breytingum á forsendum og niðurstöðum milli áætlana svo að hægt sé að bera sviðsmyndir fortíðar saman við raunverulega niðurstöðu og hafa í huga við mat á þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir.

Í svartsýnu sviðsmyndinni eru óvissuþættirnir að einhverju leyti aðrir en í gildandi áætlun. Þar er eins og í gildandi áætlun gert ráð fyrir að ferðavilji haldist áfram lágur. Gert er ráð fyrir að allt að 200 þúsund færri ferðamönnum á ári en reiknað er með í undirliggjandi þjóðhagssþá Hagstofu. Það sem bætist við frá síðustu svartsýnu sviðsmynd eru áhrif stríðsins í Úkraínu. Stríðinu fylgir aukin óvissa um þróun alþjóðahagkerfisins. Þegar má sjá miklar hækkanir olíuverðs og annarrar hrávöru og tilheyrandi áhrif á verðlag, vexti og framleiðslu og reiknað er með í sviðsmyndinni að sú þróun haldi áfram. Þessum hræringum fylgja mikil neikvæð áhrif á afkomu hins opinbera og þar með á skuldaþróun. Samkvæmt þessari svartsýnu sviðsmynd staðnæmast skuldir í 60% af VLF í lok tímabilsins.

Með verulegum afkomubætandi ráðstöfunum á áætlunartímabilinu er gert ráð fyrir að hægt væri að lækka skuldarnar í 50% af VLF. En eins og segir í framlagðri áætlun er ólíklegt að slík framvinda myndi samrýmast grunnildi um stöðugleika og færi framvindan eins og svartsýna sviðsmyndin lýsir myndu stöðugleiki og sjálfbærni á ný rekast á. Undir þeim kringumstæðum gæti reynst erfitt að framkvæma þær afkomubætandi ráðstafanir sem þarf til að ná skuldahlutfallinu niður í 50% af VLF.

Festa í skattkerfi

Um 90% af tekjum ríkissjóðs eru skatttekjur og því eru skattkerfi langmikilvægustu tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs. Skattar gegna margvíslegu hlutverki. Þar má telja tekjuöflun og tekjujöfnun í samfélaginu auk þess sem beiting skatta og skattaívilnana hefur áhrif á hvata í efnahagslífinu. Þá leiðir stigmögnun í skattkerfi af sér þau hliðaráhrif að hlutfallsleg skattbyrði eykst á uppgangstímum og minnkar í niðursveiflu, sem stuðlar aftur að sveiflujöfnun.

Flestir skattstofnar ríkisins eru tengdir efnahagslegum þáttum s.s. launastofni, afkomu fyrirtækja og veltu í hinum ýmsu atvinnugreinum. Samhliða aukinni verðmætasköpun og kjarabótum aukast skatttekjur ríkissjóðs við óbreyttar skattprósentur þannig meira en sem nemur aukningu landsframléiðslu. Þessu er öfugt farið á tímabilum samdráttar.

Mikilvægt er þróa skattkerfið í samhengi við breytingar og ýmsar fyrirséðar áskoranir. Í framlagðri áætlun er ítarlega rætt um mikilvægi þess að undirbúa skattkerfið fyrir orkuskipti í samgöngum. Þá er fjallað um að aukning í alþjóðaviðskiptum kalli á fjölgun tvísköttunarsamninga og eru fyrirhuguð áform OECD um samræmda lágmarksskatta á fyrirtæki til að koma til móts við áskoranir stafræna hagkerfisins rædd í því samhengi. Fram kemur að mikilvægt sé að nýta kosti stafrænnar þróunar til að auka einfaldleika og skilvirkni skattkerfisins.

Í stjórnarsáttmála var boðað að skattmatsreglur verði endurskoðaðar og komið verði í veg fyrir óeðlilega og óheilbrigða hvata til stofnunar einkahlutafélaga. Regluverk í kringum tekjuflutning yrði tekið til endurskoðunar til að tryggja að þau sem hafa eingöngu fjármagnstekjur reikni sér endurgjald og greiði þannig útsvar. Hvorki er minnst á slíka endurskoðun í gildandi fjármálastefnu 2022-2026 né framlagðri áætlun sem er sú fyrsta sem byggir á þessari stefnu. Slíkt ber ekki vott um nægilega festu í stefnumörkuninni.

Mikilvægi gagnsæis varðandi breytingar á skattkerfi

Í kjölfar stjórnarsáttmála fyrra kjörtímabils sitjandi ríkisstjórnar var gerð ítarleg grein fyrir áhrifum markmiða nýrrar ríkisstjórnar á stefnu í skattamálum sem birt var í fjármálastefnu 2019-2023. Skattastefnan var rædd í tengslum við áherslur í loftslagsmálum, þörf fyrir sátt á vinnumarkaði og út frá sjónarmiðum um framleiðni og samkeppnishæfni atvinnulífs. Ennfremur var rætt um aðra þætti eins og skilvirkni skattkerfis og teygnistuðla skattstofna í tengslum við sveifluleiðréttingu á afkomu. Þessi umfjöllun stuðlaði að gagnsæi hvað varðar áform stjórnvalda og áhrif þeirra. Minna fer fyrir slíku í framlagðri áætlun þrátt fyrir að finna megi umfjöllun um skatta víða í stjórnarsáttmála þeim sem liggur til grundvallar gildandi stefnu og framlagðri áætlun.

Í gildandi fjármálaáætlun 2022-2026 er að finna ítarlega umfjöllun um tryggingagjald og vanda þess. Tryggingagjaldið, sem er einn stærsti einstaki tekjuliður ríkissjóðs, var upphaflega lagt á til að byggja undir sjálfbæra fjármögnun samtryggingarkerfa. Tryggingagjald er samsett úr tveimur gjöldum, almennu tryggingagjaldi og atvinnuþryggingagjaldi sem fjármagnar útgjöld atvinnuleysistryggingasjóðs og tryggingasjóðs sjálfstætt starfandi einstaklinga. Bróðurpartur almenna tryggingagjaldsins rennur til lífeyris- og slysatryggingarluta almannatrygginga en gjaldinu er einnig ætlað að fjármagna Fæðingarorlofsjóð og standa undir framlögum til jöfnunar á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða. Auk þess hvílir fjármögnun Ábyrgðasjóðs launa og framlag til Íslandsstofu á stofni tryggingagjalds.

Tryggingagjaldið er í dag lægra en það var um aldamótin samhliða því að umfang þeirra verkefna sem því er ætlað að fjármagna hefur stöðugt vaxið. Ljóst er að fyrirséð hröðun í öldrun þjóðarinnar á komandi árum mun ein og sér leiða til þess að innbyggður raunvöxtur í útgjöldum almannatryggingakerfisins mun aukast. Af þeim sökum munu lífeyristryggingar hins opinbera þarfnast aukinnar fjármögnunar á komandi árum. Í gildandi áætlun segir að til að mæta fjárförfinni þyrfti hlutdeildin í almenna tryggingagjaldinu að vera um 8% sem er rúmum 4 prósentustigum hærra en hún er núna. Í framlagðri áætlun er ekki framhald á þessari umræðu eða vandinn greindur frekar.

Í framlagðri áætlun segir þó að áfram verði unnið að endurbótum á skattkerfinu þannig að ríkissjóður búi til lengri tíma að tekjuöflun sem nægir til að standa undir þeim verkefnum sem honum eru falin og valdi um leið sem minnstum neikvæðum áhrifum á verðmætasköpun. Fjármálaráð getur tekið undir mikilvægi þess að þetta gangi eftir. Í ljósi festu og gagnsæis er mikilvægt að fjallað sé um fyrirhugaðar ráðstafanir með skýrum hætti.

Áætlanir taka mið af stöðu í hagsveiflunni

Framvinda í tekjuöflun í gegnum skattheimtu ræðst af stöðu efnahagslífsins á hverjum tíma, sem hefur áhrif á stærð skattstofna. Þá ræðst hún einnig af einstökum ráðstöfunum í skattkerfi, sem hafa áhrif á breidd skattstofna, skilvirkni innheimtu, skattprósentsur sem og þá hvata sem af hljóttast. Fjármálaráð hefur tekið saman töflu um framvindu tekjuáætlana ríkissjóðs síðastliðin fjögur ár. Fjármálaáætlanir fortíðar eftir afgreiðslu Alþingis eru notaðar sem heimild til að rýna hvernig áætlanir um tekjuöflunina hafa þróast. Yfirlit yfir þessar áætlanir má sjá í töflu hér að neðan. Samanburður fyrstu áætlunarinnar sem hér er fjallað um og þeirrar síðustu er áhugaverður.

Fjármálaáætlun 2019-2023 var lögð fram að vori 2018 í lok mikils uppgangstímabils. Undirliggjandi þjóðhagsspá spáði mjúkri aðlögun í kjölfar uppsveiflunnar og því ekki mikilla breytinga á skattstofnum að vænta, umfram þær sem boðaðar kerfisbreytingar höfðu í för með sér. Þar var áætlað að heildartekjur ríkissjóðs sem hlutfall af VLF myndu lækka úr 31,1% árið 2019 í 29,7% árið 2023 sem afleiðing af fyrirhuguðum breytingum á skattkerfum, þar sem stærstar voru breytingar á tekjuskattkerfinu. Uppsöfnuð áhrif breytinganna á síðasta ári fjármálaáætlunar 2019-2023 voru því 0,4% af VLF. Séu áhrif af kerfisbreytingum borin saman við grunndæmi (framreikning án ráðstafana) voru áhrif kerfisbreytinganna metin til lækkunar tekna um 0,7% af VLF árið 2023. Þannig vó spáður hagvöxtur upp á mótí skattkerfisbreytingunum en þó aðeins að hluta.

Tafla 2. Áætlanir um tekjur ríkissjóðs sem hlutfall af VLF

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Fjármálaáætlun 2019-2023									
Skatttekjur	24,5%	24,3%	24,2%	24,0%	23,8%				
Tryggingagjöld	3,5%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%				
Heildartekjur	31,1%	30,8%	30,5%	29,9%	29,7%				
Fjármálaáætlun 2020-2024									
Skatttekjur		22,5%	22,2%	22,0%	21,8%	21,6%			
Tryggingagjöld		3,2%	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%			
Heildartekjur		28,9%	28,6%	28,1%	27,9%	27,6%			
Fjármálaáætlun 2021-2025									
Skatttekjur			20,0%	20,4%	20,7%	20,6%	20,5%		
Tryggingagjöld			3,1%	3,3%	3,3%	3,3%	3,2%		
Heildartekjur			25,2%	26,4%	27,5%	27,9%	28,1%		
Fjármálaáætlun 2022-2026									
Skatttekjur				20,2%	20,5%	20,8%	20,8%	20,6%	
Tryggingagjöld				3,1%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	
Heildartekjur				26,0%	27,0%	27,6%	27,9%	27,6%	
Fjármálaáætlun 2023-2027									
Skatttekjur					22,2%	22,6%	22,9%	22,9%	22,9%
Tryggingagjöld					3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
Heildartekjur					28,3%	28,7%	29,1%	29,2%	29,1%

Heimild: Fjármálaáætlun 2023-2027, Nefndarálit um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023, Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024, Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025, Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026

Í næstu fjármálaáætlun þar á eftir (fyrir árin 2020–2024), sem birt var á vormánuðum 2019, voru blikur á lofti, m.a. vegna fækkunar ferðamanna. Eins og áður sagði sér sveiflujöfnunarhlutverk skattkerfisins til þess að hlutfall skatttekna af landsframleiðslu lækkar í samdrætti. Tekjuáætlunin í þeirri fjármálaáætlun endurspeglaði þetta og var hlutfall tekna af VLF mun lægra en í fyrri áætlun, eða sem nam að jafnaði 2 prósentum af VLF á ári.

Fjármálaáætlun 2021-2025 var lögð fram á vormánuðum 2020 í upphafi kórónaveirufaraldursins. Töluverð breyting var gerð á þeirri áætlun í meðhöndlun fjárlaganefndar vegna ástandsins og sýnir taflan að ofan niðurstöðuna í kjölfar þeirra breytinga. Kórónaveirufaraldurinn hafði í för með sér margvíslegar efnahagslegar áskoranir sem birtust bæði í lægri skattstofnum og sértækum ráðstöfunum á skattahlið. Sjá má að tekjur ríkissjóðs minnka enn í hlutfalli við VLF, m.v. fyrri áætlanir, en stærstu breytingarnar komu fram á árunum 2020-2021. Í þeirri áætlun voru heildartekjur komnar niður í 25,2% af VLF á árinu 2021, sem er meira en 5 prósentustigum lægra en reiknað hafði verið með fyrir það ár tveimur árum fyrr. Á föstu verðlagi lækkuðu heildartekjur ríkissjóðs um ríflega 10% á milli árána 2019 og 2020.

Í gildandi fjármálaáætlun 2022-2026 sem var lögð fram á vormánuðum 2021 var orðið ljóst að hin efnahagslegu áhrif kórónaveirufaraldursins væru heldur minni en óttast hafði verið. Ekki var gerð mikil breyting á tekjuáætlun frá fyrri fjármálaáætlun en þó þannig að gert var ráð fyrir smávægilegri seinkun efnahagsbatans.

Sú saga sem hér er sögð sýnir glögglega hversu erfitt er að áætla tekjur af óvissum skattstofnum sem sveiflast í sveiflukenndu og óvissu efnahagslífi.

Engu að síður er nauðsynlegt að reyna að greina á milli áhrifa af sveiflum tengdum hagsveiflunni og áhrifa þeirra ákvarðana sem teknar eru varðandi þau kerfi sem standa undir megninu af tekjuöflun ríkissjóðs.

Þróun tekna í framlagðri áætlun

Áætlað er að heildartekjur ríkissjóðs á tímabili framlagðrar áætlunar nemi 28,3–29,2% af VLF en þar af nema skatttekjur og tryggingagjöld 25,4–26,1% af VLF. Þessi niðurstaða lítur nokkuð vel út ljósi þeirra áfalla sem dunið hafa yfir á síðastliðnum árum og þegar horft er til þessara hlutfalla á síðastliðnu og yfirstandandi ári. Væntur hagvöxtur tímabils framlagðrar fjármálaáætlunar er að meðaltali 2,3% og þar með nálægt jafnvæghagvexti eins og hann er eftir endurmat Hagstofu. Þar sem ekki eru boðaðar miklar breytingar á skattkerfi í framlagðri áætlun kemur ekki á óvart að sjá væntingar um ákveðinn stöðugleika í hlutfalli heildartekna ríkissjóðs og vergrar landsframleiðslu í lok tímabilsins.

Á tímabili áætlunarinnar hverfa smám saman áhrif kórónaveirukreppunnar sem birtust í lægri skattstofnum. Tímabundnar ráðstafanir á tekjuhlið, endurgreiðsla virðisaukaskatts og tímabundin lækkun tryggingagjalds eru jafnframt að baki.⁴ Áhrif breytinga á tekjuskattkerfi verða komin að fullu í ljós á seinni hluta tímabilsins, sem og lækkun bankaskatts. Hlutfall heildartekna ríkissjóðs nær jafnvægi seinni hluta áætlunartímabilsins í 29,1% af VLF. Þrátt fyrir talsverðan bata frá gildandi áætlun er þetta 0,6 prósentustigum lægra hlutfall af VLF en gert var ráð fyrir í lok áætlunartímabils fjármálaáætlunar 2019-2023 í kjölfar breytinga á skattkerfi en við jafnvæghagvöxt. Í framlagðri áætlun er enn fremur gert ráð fyrir sérstökum afkomubætandi ráðstöfunum á tekjuhlið, sem nema alls 18 milljörðum á árinu 2027. Án þeirra ráðstafana næmi hlutfall tekna og vergrar landsframleiðslu 28,7% í stað 29,1% á því ári.

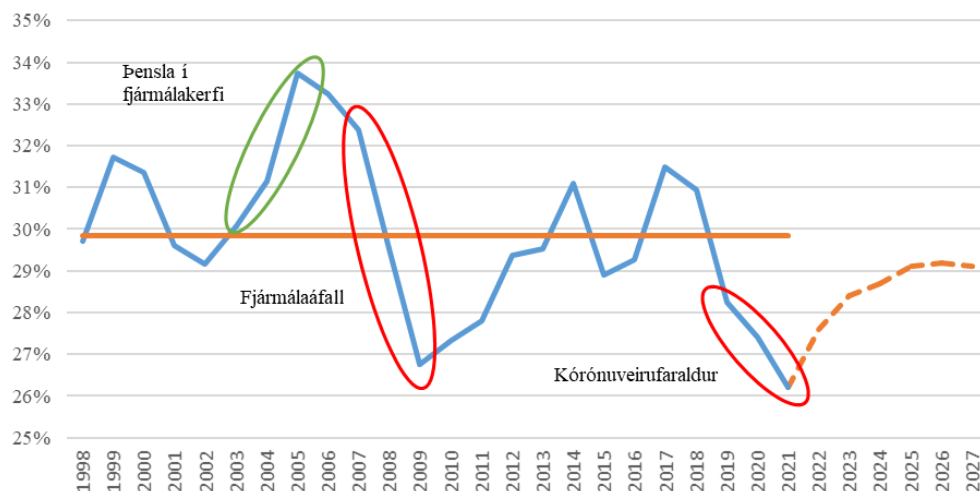
Söguleg þróun tekna ríkissjóðs

Þrátt fyrir hækkun frá fyrri áætlunum og framlag afkomubætandi ráðstafana er hlutfall heildartekna ríkissjóðs af vergrar landsframleiðslu á áætlunartímabilinu enn vel undir meðaltali árána 1998-2021. Þetta má sjá á myndinni hér að neðan þar sem sýndar eru tekjur A1-hluta ríkissjóðs án einkiptisliða sem hlutfall af VLF. Á myndinni má sjá hvernig hlutfall tekna af VLF hækkar á uppgangstímum en lækkar á samdráttarskeiðum. Appelsínugula línan sýnir meðaltal tekna ríkissjóðs sem hlutfall af VLF yfir árin 1998-2021, leiðrétt fyrir einkiptisliðum, sem er 29,8%. Í skýrslu um langtímahorfur benda niðurstöður til þess að undirliggjandi útgjöld hins opinbera muni aukast á komandi árum. Að horfa á tekjuöflun í samanburði við reiknað meðaltal til langs tíma lítur fram hjá þessari þróun. Langtímameðaltal hér verður að skoðast í þessu ljósi. Hlutfall heildartekna af VLF í framlagðri áætlun endar í jafnvægi við 29,1% sem er nokkuð undir þessu meðaltali án tillits til langtímaþróunar. Hér hefði farið vel á því að boða viðbrögð í anda grunnilda um varfærni og festu.

⁴ Niðurfelling gistináttaskatts gildir út árið 2023.

Mynd 10. Þróun tekna A1-hluta ríkissjóðs sem hlutfall af VLF

Leiðrétt fyrir óreglulegum liðum (álagning á slitabú; áhrif höfuðstölsleiðréttingar/séignarsparnaðarleidar; stöðugleikaframlag).



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Sé litið á þróun tekna A-hluta ríkissjóðs í heild og þróun heildartekna ríkissjóðs á mann á föstu verðlagi síðastliðin 40 ár (með einskiptisliðum), má sjá að þessar stærðir fóru vaxandi yfir nær 30 ára tímabil, frá 1980 til 2008, eins og sýnt er á myndinni hér að neðan. Þessi þróun stafar fyrst og fremst af kröftugum hagvexti samhliða stækkun skattstofna. Töluverður skellur varð í kjölfar fjármálaáfallsins og hafa tekjur á mann ekki náð sambærilegum hæðum síðan, að frátöldu árinu 2016 þegar ríkissjóður fékk nær 400 milljarða stöðugleikaframlag sem telst ekki til reglubundinna tekna. Á tímabilinu 2016-2021 hafa tekjur á mann gefið eftir og voru árið 2021 á sambærilegum stað og árin 2001 og 2010, sé litið til hlutfallstalna. Tekið skal fram að á þeim 20 árum sem liðin eru frá 2001 hefur hlutdeild aldraðra (67 ára og eldri) af heildarmannfjölda aukist úr 10,23% í 12,95%. Þá hefur samfélagsgerðin breyst og því fylgja aðrar samfélagslegar kröfur og önnur viðmið. Það má leiða líkum að því að með breytingum á samsetningu mannfjöldans sé þörf fyrir meiri tekjuöflun á mann nú en þá.

Mynd 11. Tekjur ríkissjóðs (vinstri ás) og tekjur ríkissjóðs á mann (hægri ás) á verðlagi ársins 2021



Heimild: Hagstofa Íslands.

Stendur tekjuöflun ríkissjóðs undir reglulegum útgjöldum?

Á árinu 2027 ætti hagkerfið að vera í þjóðhagslegu jafnvægi miðað við fyrirbyggjandi forsendur um leiðréttingu eftir kórónaveirukrísuna og engin fyrirséð áföll eða búhnykki, eins og ráða má úr spá um jafnvæghagsvöxt á síðari hluta áætlunartímabilsins. Gert er ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs verði í halla sem nemur 2,9% af VLF árið 2023 en að hallinn fari lækkandi og verði um 0,6% af VLF í lok tímabilsins. Í framlagðri áætlun segir að hjartari horfur byggist fyrst og fremst á umtalsverðum bata á tekjuhliðinni. Á sama tíma er tekjuhluftfall ríkissjóðs enn lágt í sögulegu samhengi í lok þessarar fjármálaáætlunar. Hér má spyrja hvað valdi. Nærtækast er líta til breytinga á skattkerfinu að undanfögnu.

Stærsta einstaka skattaáðgerð ríkisstjórnarinnar á síðasta kjörtímabili fólst í endurskoðun á tekjuskattkerfi einstaklinga. Hún hafði í för með sér að skattar lækkuðu um 21 ma. kr. á ársgrundvelli þegar áðgerðirnar voru að fullu gengnar í gegn, auk sérstakrar hækkunar persónuafsláttar árið 2019 sem var áðgerð upp á tæpa 2 ma.kr. Samkvæmt fjármálaáætlun 2021-2025 leiddi þetta til að ráðstöfunartekjur þeirra tekjulægstu hækkuðu um rúmlega 120 þúsund krónur á ári og var því sú áðgerð afar vel tímasett hvað kórónaveirufaraldurinn varðaði. Gert var ráð fyrir 2,1 ma.kr. tekjutapi árlega vegna nýrra eða aukinna skattastyrkja til að styðja við félög sem starfa í þágu almannaheilla, þ.e. í svokölluðum þriðja geira. Þá var tryggingagjald lækkað um 8 ma.kr. á ári.

Hluti af skattaráðstöfunum þessarar ríkisstjórnar á fyrra kjörtímabili var að hækka frítekjumark erfðafjárskatts og var áætlað að við það myndu álögur minnka um 500 m.kr. Þá var stofn fjármagnstekjuskatts endurskoðaður en gert var ráð fyrir að umfang breytinga á stofninum gæti numið allt að 2 ma.kr. til lækkunar.

Á tíma kórónaveirufaraldursins gripu stjórnvöld til sértækra skattalækkana í þágu heimila og fyrirtækja í þeim tilgangi að milda áhrif efnahagsáfallsins og örva hagkerfið. Má þar nefna hraðari lækkun bankaskatts, tímabundna niðurfellingu gistináttaskatts og auknar endurgreiðslur á virðisaukaskatti. Af

Þeim er lækkun bankaskatts varanleg aðgerð og endurgreiðslur á virðisaukaskatti voru framlengdar fram á haust 2022. Niðurfelling gistináttaskatts gildir út árið 2023. Um síðustu áramót tók gildi sú ráðstöfun að viðmiðunarfjárhæðir skattkerfis fylgi ekki lengur verðlagi heldur verðlagi að viðbættu mati á framleiðnivexti. Þessi ráðstöfun mun draga úr þeirri tekjuaukningu sem iðulega hefur orðið í skattkerfinu á uppsveifluskeiðum, þ.e. svokölluðu skattskriði. Þessar aðgerðir og margar fleiri má sjá á mynd hér að neðan sem sýnir þróun tekjuöflunarinnar frá 1998 og helstu breytingar í skattkerfi frá 2007.

Einu meiriháttar fyrirhuguðu breytingar á skattkerfi sem reifaðar eru í framlagðri áætlun eru áform um endurskoðun skattlagningar á ökutæki og umferð. Þeim er mjög vel lýst í rammagrein 6 í framlagðri áætlun. Þessar breytingar eru hugsaðar til að koma til móts við þá lækkun á skatttekjum af vörugjöldum og olúgjaldi sem hvatar til fjárfestinga í rafbílum hafa haft í för með sér. Án þeirra breytinga væri hlutfall heildartekna ríkissjóðs af vergri landsframleiðslu 28,3% af VLF árið 2027 með afkomubætandi ráðstöfunum og 27,9% án afkomubætandi ráðstafana. Það er því mikið í húfi fyrir sjálfbærni ríkissjóðs að staðið verði við þau áform sem boðuð eru í skattkerfum sem og fyrirhugaðar afkomubætandi ráðstafanir. Eins og sjá má á myndinni hér á eftir yrði ekki bara hlutfall skatttekna af VLF mun lægra en ella án þessara ráðstafana, heldur færi það lækkandi yfir tímabilið vegna áframhaldandi þróunar í átt til aukinna orkuskipta í bifreiðum.

Á myndinni sést einnig að ekki er einfalt að greina áhrif annars vegar kerfisbreytinga til lækkunar eða hækkunar einstakra skattstofna og hins vegar heildar skatttekjur. Stundum vinnur hagvöxtur og þar með stækkun tekjustofna í sömu átt og aðgerðir en stundum á móti.

Mynd 12. Skatttekjur ríkissjóðs 1998–2027 % af VLF og helstu skattkerfisbreytingar frá 2007

Leiðrétt fyrir óreglulegum liðum (álagning á slitabú; áhrif höfuðstólsleiðréttingar/séreignarsparnaðarleiðar; stöðugleikaframlag)



Heimild: Skattaskrifstofa FJR, byggt á uppgjöri Hagstofu 1998–2020 og bráðabirgðauppgjöri Hagstofu 2021 og fjármálaáætlun 2023–2027.

Að öllu virtu gefur sú þróun sem hér hefur verið lýst tilefni til að velta fyrir sér hver sé undirliggjandi geta núverandi kerfis til að standa undir þeim útgjöldum sem útgjaldaráðstafanir gefa fyrirheit um. Þær vangaveltur kalla á ítarlega greiningu á skattkerfinu í heild, þar með talið varðandi breidd skattstofna sem og ýmis atriði sem snúa að gagnsæi og skilvirkni skattkerfis, og reglum um undantekningar. Einfalt, gagnsætt og skilvirkt skattkerfi lágmarkar kostnað vegna skattheimtunnar. Fáar undantekningar auka gagnsæi og breikka skattstofna. Þá er mikilvægt að skattkerfið sé stöðugt og fyrirsjáanlegt í anda festu, sem krefst þess að stjórnvöld láti langtímasjónarmið um þróun samfélagsins og efnahagslífsins og grundvallarsjónarmið ráða meiru um skattkerfisbreytingar en viðbrögð við skammtímasveiflum og þrýstingi hagsmunahópa.

Staðgreiðsla opinberra gjalda veldur því að skattur er greiddur af tekjum jafnskjótt og þær myndast. Sveiflur í tekjum fólks og fyrirtækja koma því jafnharðan fram í skatttekjum hins opinbera. Þannig gegnir skattkerfið sveiflujafnandi hlutverki eins og áður var rætt. En þetta leiðir einnig til þess að verðbólguáhrif koma fyrir fram á tekjuhlið en í útgjaldaráðstöfunum. Mikilvægt er að greina hversu stór hluti skatttekna er svokölluð verðbólgufróða.

Lítið svigrúm til aukinna útgjalda ríkissjóðs

Í framlagðri fjármálaáætlun kemur fram að útgjaldaáætlun ríkissjóðs grundvallist á markmiðum gildandi fjármálastefnu 2022-2026, ákvörðunum sem teknar voru í fyrri fjármálaáætlunum á síðasta kjörtímabili og fjárlögum ársins 2022. Þrátt fyrir að áætlunin sé sú fyrsta í tíð núverandi ríkisstjórnar og sú fyrsta sem grundvallast á nýrri fjármálastefnu árána 2022-2026 eru ekki boðaðar nýjar útgjaldaráðstafanir. Þar með ekki sett upp hið svokallaða grunndæmi, eins og gert var í sambærilegri áætlun fyrir árin 2019-2023 sem sýndi fyrirferð nýrra og breyttra ráðstafana nýrrar ríkisstjórnar. Þessi breyting skýrist m.a. af breyttum aðstæðum þar sem sitjandi ríkisstjórn er sú sama og var á síðasta kjörtímabili en á móti kemur að aðstæður í samfélaginu hafa verið óvenjulegar með gríðarlegri útgjaldaaukningu í kjölfar kórónuveirufaraldursins.

Séu þessar fyrirætlanir settar í samhengi við tekjuáætlun vakna óneitanlega upp spurningar um hvort framlögð áætlun feli í sér nægilegt svigrúm til að standa við fyrirheit stjórnmalanna eins og þau eru boðuð í stjórnarsáttmála. Þá þarf að líta til margvíslegra áskorana og óvissu um framvindu, auk þess útgjaldaaðhalds sem boðað er, með tilvísun til festu og varfærni. Ríkisútgjöld hafa í gegnum tíðina haft tilhneigingu til að aukast í þenslu. Í þessu samhengi má minna á 5-6% árlegan raunvöxt frumgjalda ríkisins á árabílinu 2016-2019, en á því tímabili var hagvöxtur að meðaltali 4,5%.

Í framlagðri áætlun segir að hóflegur útgjaldavöxtur taki tillit til stöðu efnahagslífsins innan hagsveiflunnar. Af hagsögunni að dæma séu líkur til þess að landsframleiðslan verði umfram framleiðslugetuna á einhverjum tíma fjármálaáætlunar, eða með öðrum orðum, að það verði svokölluð framleiðsluspenna innan áætlunartímabilsins.⁵ Aðhaldssöm ríkisfjármála-

⁵ Seðlabankinn skilgreinir framleiðsluspennu með eftirfarandi hætti: Framleiðslugeta hagkerfisins er skilgreind sem það framleiðslustig sem samræmist fullri nýtingu allra framleiðsluþátta hagkerfisins, þ.e. fjármagnsstofns, vinnuafis og fyrirliggjandi tæknipækkingar. Til skamms tíma getur heildareftirspurn hagkerfisins valdið því að framleiðslustig hagkerfisins verði frábrugðið framleiðslugetunni. Þegar landsframleiðslan er umfram framleiðslugetuna er talað um að framleiðsluspenna sé til staðar. Þá myndast spenna í þjóðarþúskaðum sem birtist í umframeftirspurn á vöru- og vinnumörkuðum sem veldur að lokum aukinni verðbólgu.

stefna við slíkar aðstæður samræmist grunngildi um stöðugleika, en stuðlar jafnframt að sjálfbærni opinberra fjármála.

Gert er ráð fyrir að raunvöxtur frumgjalda ríkissjóðs verði u.þ.b. 1% árlega að meðaltali yfir áætlunartímabilið. Slíkt markmið felur í sér takmarkað svigrúm til nýrra eða aukinna útgjalda á tímabilinu. Í framlagðri áætlun kemur fram að þau nýju verkefni sem ráðist verður í verði mætt með breyttri forgangröðun eða bættri nýtingu fjármuna innan gildandi útgjaldaramma. Fjármálaráð sagði í álitargerð um fjármálastefnu árána 2022-2026 að erfitt verkefni væri framundan í að viðhalda svo lágum útgjaldavexti. Enda er líklegt að upp komi kröfur um ný verkefni sem brýnt verður talið að ráðast í þegar líður á tímabilið, eða að umfang þeirra verkefna sem þegar hefur verið ráðist í verði af einhverjum ástæðum meira en áætlað var. Þá getur tekið tíma fyrir aðhaldsaðgerðir að skila tilætluðum árangri. Áætlun um 1% eða minni raunvöxt útgjalda felur þannig í sér verulegar áskoranir.

Almenn aðhaldskrafa og afkomubætandi ráðstafanir

Í útgjaldaáætlun ríkissjóðs er, eins og á á tekjuhlið, gert ráð fyrir afkomubætandi ráðstöfunum, sem hefjast á öðru ári áætlunar árið 2024 og eru á því ári 4,5 milljarðar króna eða 0,3% af heildarútgjöldum. Ekki hefur verið greint nánar frá því í hvað felst í slíkum ráðstöfunum. Þessar afkomubætandi ráðstafanir safnast upp ár frá ári og skila þannig uppsöfnuðum sparnaði upp á 18 milljarða í lok áætlunartímabilsins, sem nemur um 1,3% af heildarútgjöldum. Þess utan er gerð 1% árleg aðhaldskrafa á öll rammasett útgjöld nema á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skóla, dómstóla, bótakerfi og sjúkratryggingar. Gert er ráð fyrir að þessi áform skili ríflega 2 milljarða króna lækkun útgjalda á árinu 2023 og tæplega 12 milljarða lækkun í lok áætlunartímabilsins, eða sem nemur um 0,9% af heildarútgjöldum ársins 2027. Samtals eru því væntingar um að á árinu 2027 hafi uppsafnaðar ráðstafanir leitt til sparnaðar sem nemur um 2% af heildarútgjöldum.

Sjálfvirka sveiflujöfnunin hefur vitaskuld áhrif á útgjöld eins og tekjur. Útgjaldahlutföll taka mið af þessu, sem og fyrirhugaðri framvindu í hagspánni. Útgjaldahlutföll í áætlunum fortíðar gefa til kynna hverjar eru væntingar um hagvöxt framtíðar og hver staða hagkerfisins er á tíma áætlana.

Í töflu hér að neðan er sýnd þróun áætlana um útgjaldahlutfall ríkissjóðs frá fjármálaáætlun fyrir árin 2019-2023 til og með þeirri er nú hefur verið lögð fram. Í fjármálaáætlun 2019-2023 var hagkerfið að koma úr mikilli uppsveiflu og útgjaldahlutfallið var lágt. Þá voru uppi væntingar um mjúka lendingu sem lækkar hlutfallið enn frekar. Í næstu fjármálaáætlun þar á eftir eru blikur á lofti, tekjuhorfur hafa versnað og gert ráð fyrir að vöxtur ríkisútgjalda verði lægri en vöxtur VLF til að standast markmið fjármálastefnu. Þegar kórónaveirufaraldurinn reið yfir hækkuðu útgjöld verulega, bæði vegna beinna aðgerða og viðbragðs sjálfvirku sveiflujöfnunarinnar. Með batnandi tíð lækkaði svo útgjaldahlutfallið aftur.

Benda má á að munurinn á milli áætlaðs útgjaldahlutfalls á árunum 2024-2026 milli gildandi og framlagðrar áætlunar nú felst fyrst og fremst í minnkandi afkomubætandi ráðstöfunum. Breytingar í afkomubætandi ráðstöfunum ættu ekki að grundvallast á óvæntum breytingum í tekjum sem óvíst er hvort séu varanlegar. Um er að ræða aðgerðir sem ætlað er að ná tökum á sjálfbærni opinberra fjármála og stuðla að varfærni. Þar sem mesti ólugsjór kórónaveirufaraldursins virðist að baki telur fjármálaráð að grunngildi um stöðugleika og festu kalli á að tímabært sé að tilgreina hvað felst í boðuðum ráðstöfunum.

Tafla 3. Áætlanir um útgjöld ríkissjóðs sem hlutfall af VLF

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Fjármálaáætlun 2019-2023									
Rekstrarútgjöld	28,9%	28,4%	28,1%	27,9%	27,6%				
Fastafjárútgjöld	1,3%	1,4%	1,5%	1,2%	1,2%				
Heildargjöld	30,1%	29,9%	29,7%	29,0%	28,8%				
Fjármálaáætlun 2020-2024									
Rekstrarútgjöld		27,9%	27,4%	27,0%	26,8%	26,6%			
Fastafjárútgjöld		1,0%	1,1%	0,9%	0,8%	0,6%			
Heildargjöld		28,9%	28,6%	27,9%	27,6%	27,2%			
Fjármálaáætlun 2021-2025									
Rekstrarútgjöld			34,4%	32,3%	31,8%	31,3%	30,7%		
Fastafjárútgjöld			1,5%	1,2%	1,1%	0,8%	0,7%		
Afkomubætandi ráðstafanir			0,0%	0,0%	-0,5%	-1,0%	-1,5%		
Heildargjöld			35,8%	33,6%	32,4%	31,0%	30,0%		
Fjármálaáætlun 2022-2026									
Rekstrarútgjöld				31,7%	30,7%	30,3%	29,9%	29,4%	
Fastafjárútgjöld				1,0%	1,0%	0,8%	0,7%	0,8%	
Afkomubætandi ráðstafanir				0,0%	-0,4%	-0,8%	-1,1%	-1,1%	
Heildargjöld				32,6%	31,3%	30,2%	29,5%	29,1%	
Fjármálaáætlun 2023-2027									
Rekstrarútgjöld					30,3%	29,9%	29,6%	29,4%	29,2%
Fastafjárútgjöld					0,9%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%
Afkomubætandi ráðstafanir					0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,4%
Heildargjöld					31,2%	30,6%	30,3%	30,0%	29,6%

Heimild: Fjármálaáætlun 2023-2027, Nefndarálit um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023, Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024, Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025, Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026

Endurmat tekna dregur úr umfangi afkomubætandi ráðstafana

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu voru útgjöld ríkissjóðs skv. GFS staðli 31,7% af VLF árið 2019, 37,7% árið 2020 og 36,4% árið 2021. Útgjöld ríkissjóðs á föstu verðlagi jukust um 10,4% milli árána 2019 og 2020 vegna ráðstafana í kjölfar kórónaveirufaraldursins sem og sjálfvirks viðbragðs atvinnuleysistryggingakerfisins. Í framlagðri áætlun segir að eftir mikla hækkun árána 2020-2022 dragi úr útgjöldum sem hlutfall af VLF og þá sérstaklega tilfærsluútgjöldum og samneyslu. Þó haldi hluti hækkunarinnar sér út tímabilið. Sá varanlegi vöxtur felst fyrst og fremst í vexti innan tilfærslukerfa ríkisins.

Í framlagðri áætlun kemur einnig fram að vegna bættra afkomu- og skuldahorfa sem komu í ljós í kjölfar uppgjörs ársins 2021 og endurmat skattstofna í kjölfarið, hafi þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir lækkað umtalsvert frá því sem áður var haldið. Í fjármálaáætlun 2022-2026 var gert ráð fyrir að slíkar ráðstafanir á gjaldahlið ríkissjóðs myndu nema 15 milljörðum árið 2023, uppsafnað 30 milljörðum árið 2024 og 45 milljörðum árið 2025 og út tímabilið. Bent er á að uppfærsla tekna og hliðstæð lækkun fyrir séðra afkomubætandi ráðstafana hjálpi til við að verja þá uppbyggingu opinberrar þjónustu sem átti sér stað á fyrra kjörtímabili sem og fyrirhugað fjárfestingarstig. Í því samhengi er rétt að benda á að ekki er að fullu ljóst að

hve miklu leyti sú tekjuaukning sem átti sér stað á síðastliðnu ári (miðað við áætlanir) stafi af verðbólguáhrifum, þ.e. sé svokölluð verðbólgufröða. Einnig er ekki ljóst á þessari stundu hvar hagkerfið stendur hvað varðar nýtingu framleiðsluþátta. Hér skiptir máli hvort framleiðsluþættir séu fullnýttir eða allt að því eða hvort enn sé slaki og því svigrúm að beita endurmati til lækkunar á afkomubætandi ráðstöfunum, líkt og áður hefur verið rætt.

Auknar tekjur og aukin útgjöld – viðspyrna eða spenna?

Það er ekki auðvelt að greina hvort auknar tekjur og aukin útgjöld ríkissjóðs í framlagðri áætlun séu til komin vegna betri stöðu efnahagslífsins en áður var talið, eða hvort orsökina sé þensla í efnahagslífinu. Þetta tengist vandanum við að reikna hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð.

Samkvæmt upplýsingum frá Seðlabanka Íslands fer vísitala um nýtingu framleiðsluþátta hækkandi og Seðlabankinn telur því að framleiðslulakinn sé horfinn og að lítilleg spenna myndist á yfirstandandi ári.⁶ Árstíðaleiðrétt atvinnuleysi var 4,5% í febrúar, en í þjóðhagsspá Hagstofu er því spáð að atvinnuleysi í lok tímabilsins við jafnvægishagvöxt og verðbólgu við verðbólguþröng Seðlabanka verði um 3,8%. Samkvæmt vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands er áætlað er að 29.700 einstaklingar hafi haft óuppfyllta þörf fyrir atvinnu. Vinnuafliþörf í ferðaþjónustu minnkaði af þekktum orsökum og hefur ekki náð sömu hæðum og fyrir faraldurinn. Vinnuafliþörf hefur einnig dregist saman í öðrum greinum eins og sjávarútvegi og fjármálastarfsemi, ekki síst vegna tækniframfara.

Á sama tíma er mikil og vaxandi vinnuafliþörf í öðrum geirum atvinnulífsins. Samkvæmt árstíðarleiðréttum niðurstöðum vetrarkönnunar Gallup meðal 400 stærstu fyrirtækja landsins töldu 40% stjórnenda vera skort á starfsfólki og um helmingur þeirra taldi fyrirtæki sitt í vanda með að mæta óvæntri eftirspurn. Rætt hefur verið um þörf fyrir fleiri þúsund sérfræðinga með sérþekkingu til viðbótar við þá sem finnast hér á landi, t.d. tækniþekkingu eða þekkingu á alþjóðlegum mörkuðum. Þá er mikill og viðvarandi vinnuafliþörf í sumum hópum opinberra starfsmanna, t.d. í heilbrigðisþjónustu. Ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á vinnumarkaði getur valdið hærra jafnvægisatvinnuleysi en ella og þar með dregið úr framleiðslugetu. Þá myndast framleiðsluspenna við lægra framleiðslustig en áður.

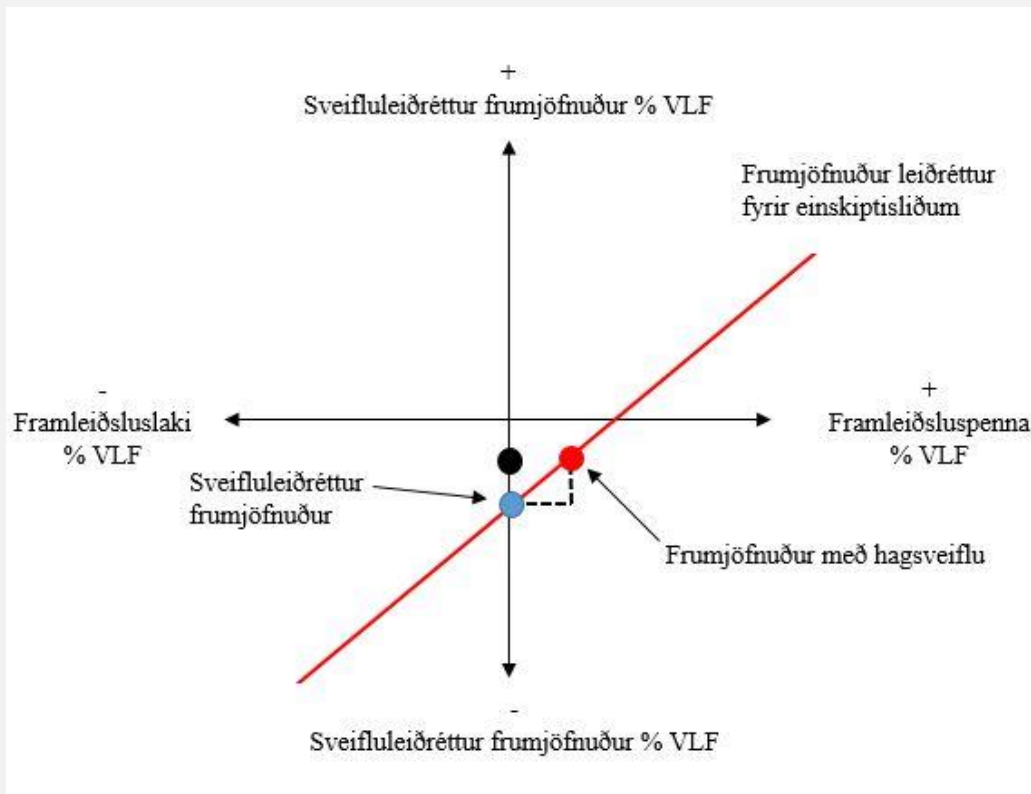
⁶ https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2022/Februar-2022/PM_2022_1_heildarskjal.pdf

Rammi 1: Sveifluleiðrétting og tengsl afkomubætandi ráðstafana og mögulegrar framvindu

Aðhaldsstig opinberra ríkisfjármála 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 í hagkerfinu. Frumjöfnuður sem leiðréttur er fyrir hagsveiflunni ætti því að haldast óbreyttur yfir hagsveifluna að óbreyttu aðhaldsstigi.

Útgjaldaákvæðanir 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 lækkingu tekna sem ekki helst í hendur við samsvarandi útgjaldalækkingu. Þannig getur verið að þótt mæld afkoma ríkissjóðs á hverjum tíma batni og skili meiri afgangi samkvæmt fjármálastefnu getur verið að aðhaldsstigið slakni á sama tíma. Með frekari sundurliðun á afkomu ríkissjóðs í frum- og fjármagnsjöfnuð, upplýsingar um sértækar tekju- og útgjaldaáðgerðir sem og leiðréttingu fyrir áhrifum hagsveiflunnar er hægt að draga fram undirliggjandi afkomu frumjafnaðar og raunverulegt aðhaldsstig.

Samhenginu hér að ofan má lýsa með myndinni hér að neðan sem sýnir tengsl framleiðsluspennu og frumjafnaðar. Myndin lýsir því hvernig frumjöfnuður, leiðréttur fyrir einkisliðum, hreyfist með hagsveiflunni vegna hinnar sjálfvirku sveiflujöfnunar. Útgjöldin dragast saman í uppsveiflu og tekjurnar aukast en þessu er öfugt farið í niðursveiflu. Rauði punkturinn endurspeglar þá stöðu sem birtist í rekstrarniðurstöðu hinna opinberu fjármála við tiltekna framleiðsluspennu. Blái punkturinn, sem er skurðpunktur við y-ás, endurspeglar hver rekstrarniðurstaðan væri ef hvorki væri framleiðsluspenna né framleiðsluslaki (samdráttur) og veitir upplýsingar um undirliggjandi aðhald í fjármálum hins opinbera. Á mynd hér að neðan er leiðréttur frumjöfnuður sýndur neikvæður og undirliggjandi slaki er þar með til staðar. Ef rauði ferillinn lægi í gegnum núllpunkt væru hin opinberu fjármál hlutlaus í aðhaldinu þ.e. ekkert framlag væri til sveiflujöfnunar umfram hina sjálfvirku sveiflujöfnun. Halli rauða ferilsins ákvarðast af næmi frumjafnaðarins fyrir framleiðsluspennu.



Þegar stjórnvöld breyta tekju- og gjaldaráðstöfunum með sértækum aðgerðum hliðrast rauði ferillinn í heild sinni upp eða niður eftir atvikum. Ferillinn hliðrast upp þegar ráðstafanir auka tekjur umfram gjöld og öfugt. Við slíka ráðstöfun breytist hið undirliggjandi aðhald. Sé ofangreindum ferli hliðrað það mikið upp að skurðpunktur við y -ás verði ofan við x -ás þá er breyting frá undirliggjandi slökun til aðhalds. Því er mikilvægt að tengja almennt ráðstafanir við breytingar á sveifluleiðréttum frumjöfnuði þar sem þær eru eitt helsta birtingarform breytts aðhalds.

Þegar breyting verður í undirliggjandi hagvexti til aukningar hans hliðrast ferillinn upp og niður við hið gagnstæða. Hægt er að segja sögu af afkomubætandi ráðstöfunum sem nú eru fyrirhugaðar með því að skoða þessa mynd. Afkomubætandi ráðstafanir auka undirliggjandi tekjur og minnka undirliggjandi útgjöld. Þær birtast í hliðrun ferilsins upp og skurðpunktur ferils frumjafnaðar færast úr bláa punktinum í svarta punktinn. Til að stuðla að stöðugleika ætti svarti punkturinn ekki að vera neðan við x -ás.

Við endurheimt framleiðslutaps kórónaveirufaraldursins má komast hjá fyrirhuguðum afkomubætandi ráðstöfunum sem svara til batans þar sem ferillinn hliðrast þá upp sem endurheimtinni nemur. Myndin sýnir enn fremur þann vanda sem af hlýst ef litið er á tímabundnar tekjur tengdar framleiðsluspennu eða aukinni verðbólgu eftir atvikum sem varanlegar. Þá mun frumjöfnuðurinn einungis færast úr bláa punktinum í rauða punktinn fremur en í svarta punktinn.

Þá munu stjórnvöld sem áður hugðust bæta undirliggjandi afkomu (fara úr bláa í svarta punktinn) ranglega bera kennsl á afkomubátann sem varanlegan. Stjórnvöld gætu þá freistast til að sleppa ráðstöfunum sem fyrirhugaðar voru og svara til tímabundna bata afkomunnar. Þegar framleiðsluspennan gengur síðan til baka er undirliggjandi afkoma orðin eins og hún var upphaflega (þegar farið er úr rauða punktinum til þess bláa) og sá svarti náðist þá aldrei. Í þessu endurspeglast óvissa varðandi endurmat tekna og vandinn við að líta á alla bættu framvindu í afkomu sem til þess fallna að draga úr afkomubætandi ráðstöfunum.

Það má líka snúa sögunni við þannig að ef framvindan verður verri en ráð var fyrir gert í formi slaka í efnahagslífinu. Þá verður rauði punkturinn vinstra megin við þann bláa á línunni og svarti punkturinn samsvarandi neðan við þann bláa á y -ás. Við þær aðstæður að framleiðslutap eða lækkun á jafnvægishagvexti hafi ekki átt sér stað. Þá mun framvindan í afkomu ekki breytast sem nemur undirliggjandi þáttum. Samkvæmt þessu verður þá ekki þörf á auknum varanlegum afkomubætandi ráðstöfunum sem versnandi afkomu nemur til að koma fjármálum hins opinbera á réttan kjöl. Vel má vera að tímabundnar aðgerðir kunni að vera skynsamlegar til að skuldarnar vaxi ekki tímabundið. Við þær aðstæður geta stöðugleiki og sjálfbærni tekist á. Fjármálaráð hefur áður fjallað um þetta. Greining á þessu er erfið og óvissan mikil.

Hér á landi er hagsveifluleiðrétting framkvæmd af Seðlabanka Íslands en auk þess birta erlendar stofnanir líkt og AGS og OECD slíkar greiningar reglulega fyrir Ísland. Talsverð óvissa fylgir ávallt slíkum útreikningum. Þrátt fyrir fyrirliggjandi óvissu hefur það verið mat fjármálaráðs að í stefnumörkuninni ætti að horfa til slíkrar leiðréttingar, sér í lagi til að auka gagnsæi. Hagsveifluleiðrétt afkoma er mælikvarði á sjálfbærni og hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður mælir undirliggjandi aðhaldsstig. Bæði aðhaldsstigið og breyting í því veitir leiðsögn um mat á framlagi opinberra fjármála til stöðugleika.

7. Eignir, fjárfestingar og skuldir

Upplýsingar um eignir hins opinbera og ástand þeirra eru mikilvægar fyrir ákvarðanir í opinberum fjármálum. Grunnildið um sjálfbærni felur í sér að ekki séu lagðar ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Það þýðir m.a. að ekki sé um að ræða vanrækslu á eignum hins opinbera.

Stofnefnahagsreikningur hefur ekki að fullu verið uppfærður þannig að hann nái yfir allar eignir ríkisins. Mikilvægt skref í innleiðingu laga um opinber fjármál er að ljúka þessu verkefni. Lögín um opinber fjármál kalla á markmið og áætlun um þróun eigna þó ekki gildi um þær sambærilegar fjármálareglur og um þróun skulda. Enn skortir nokkuð á framsetningu upplýsinga um þróun eigna. Æskilegt er að birta tölur um þróun eigna og skulda þrjú ár aftur í tímann, samhliða áætlun næstu fimm ára.

Vonir stóðu til að nú í vor myndu birtast drög að nýrri umgjörð opinberra framkvæmda líkt og boðað hafði verið og fjármálaráð fjallaði um í síðasta álit. Áriðandi er að birta framkvæmda- og fjárfestingaráætlanir samkvæmt boðaðri nýrri umgjörð um opinberar framkvæmdir.

Skuldir hafa vaxið mikið síðustu tvö ár og halda áfram að vaxa allt tímabil áætlunarinnar en hlutfall skuldanna af landsframleiðslu stöðvast þó frá árinu 2025. Undirliggjandi halli á rekstri ríkissjóðs er helsta ástæða skuldasoðunar hins opinbera frá 2023 til 2025.

Fjárfestingar

Fjárfestingar hins opinbera í heild eru samtala margra þátta, bæði efnislegra og óefnislegra eigna. Fjárfesting er mikilvægur þáttur í þróun eigna og boðaðar framkvæmda- og fjárfestingaráætlanir skipta máli í þessu sambandi. Erfitt er að greina þróun eigna fyrir en stofnefnahagsreikningur er fullfrágenginn.

Hlutfall fjárfestinga af VLF helst nokkuð stöðugt yfir tímabil áætlunarinnar en vissa undirliði vert að skoða nánar. Þar ber fyrst að nefna samdrátt í fjárfestingum sveitarfélaga, sem helst nálægt sögulegu lágmarki, líkt og fjármálaráð hefur áður bent á og sjá má á myndinni hér að neðan. Sveitarfélög þurfa að standa við lögbundna þjónustu sem krefst fjárfestingar auk þess sem hluti af innviðum landsins fellur undir fjárfestingar sveitarfélaga.

Mynd 13. Fjármunamyndun sveitarfélaga (% af tekjum)



Heimild: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga.

Stór hluti af stærstu fjárfestingum tímabils áætlunarinnar tilheyrir opinberum fyrirtækjum eins og Nýr landspítali ohf og Betri samgöngur ohf, auk þess sem boðaðar eru frekari fjárfestingar í samvinnu við fyrirtæki. Það er á stundum óljóst hvernig þær fjárfestingar skiptast niður á mismunandi þætti hins opinbera í heild, þar sem að um er að ræða samvinnu ríkis og sveitarfélaga. En opinber fyrirtæki sem jafnvel lúta sjálfstæðri stjórn virðast enda sem afgangsstærð í áætlanagerðinni.

Í áætluninni er rýr umfjöllun um opinber fyrirtæki og sérstaka athygli vekur að fjárfesting þeirra dregst saman um þriðjung á fyrsta ári áætlunarinnar frá yfirstandandi ári. Sú lækkaða fjárfesting opinberra fyrirtækja á síðan að dragast saman um þrjá fjórðu hluta á fimm ára tímabili áætlunarinnar, úr 16 milljörðum árið 2023 í 4 milljarða árið 2027, en var áætluð 25 milljarðar á yfirstandi ári.

Auk þess vekur sérstaka athygli margföld aukning framlaga til fjárfestinga í útgjaldaramma fyrir almennan varasjóð og sértækar fjárráðstafanir eftir því sem líður á tímabil framlagðrar áætlunar. Á yfirstandandi ári eru samkvæmt framlagðri áætlun 244 milljónir í þessum útgjaldaramma. Upphæðin vex um milljarð á fyrsta ári áætlunar og síðan um nokkra milljarða á ári. Á síðasta ári áætlunartímans nánast þrefaldast þessi sérstaki liður úr 6,6 í 18,5 milljarða. Þessi þróun er ekki skýrð sérstaklega og leiðir hugann að því hvort hér sé búið til svigrúm fyrir fjárfestingar sem ákvarðanir hafa enn ekki verið teknar um.

Fjárfesting opinberra aðila í heild helst stöðug í kringum 80 milljarða út allt tímabil áætlunarinnar, sem er þó 10% minna en á yfirstandandi ári. Um er að ræða lækkun fjárfestingarhlutfalls vegna hagvaxtar.

Þegar horft er til fjárfestinga opinberra aðila í heild er sú tala lægri en þegar horft er til fjárfestinga ríkissjóðs eins og birt er í rammagrein 7. Það skýrist af því að í rammagreininni er horft til fjárfestinga samkvæmt fjarheimildum í útgjaldarömmum og þar með innifelur rammagreining útgjöld til rannsókna og nýsköpunar sem teljast fjármagnstilfærslur í þjóðhagsreikningum.

Hér þarf að hafa í huga að skilgreiningar fjárfestinga í óefnislegum eignum og innviðum hafa tekið breytingum yfir tíma. Mikilvægt er að upplýsingar um þróun þeirra séu skýrar þrátt fyrir slíkar breytingar á skilgreiningu þeirra. Stöðugt þarf að fara fram endurmat fjárfestinga og huga að hagkvæmni í

rekstri þeirra. Þá er nauðsynlegt, í ljósi grunngildis um varfærni, að hugað sé að því að tekjuöflun sem tengist rekstri tengdum fjárfestingum sé tryggð. Sama á við ef langtímaskuldbindingar, til dæmis langtímaleigusamningar koma í stað fjárfestingar hins opinbera.

Dregið úr fjárfestingarátaki

Í framlagðri fjármálaáætlun er boðað að dregið verði úr því sérstaka fjárfestingarátaki sem hrint var af stokkunum árið 2020 til að sporna við efnahagslegum áhrifum kórónaveirufaraldursins. Miðað er við að því ljúki árið 2023. Stór fjárfestingarverkefni ná þó yfir lengra tímabil og má þar sérstaklega nefna byggingu nýs Landspítala og Samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila almanna. Eftirfarandi tafla sýnir áætlun um fjárfestingar hins opinbera annars vegar og opinberra fyrirtækja hins vegar yfir tímabil áætlunarinnar.

Tafla 4. Fjárfesting hins opinbera og fyrirtækja hins opinbera

<i>í milljörðum kr.</i>	2023	2024	2025	2026	2027
Fjárfesting hins opinbera	62	65	72	74	75
Fjárfesting fyrirtækja hins opinbera	16	14	10	3	4

Heimild: Fjármálaáætlun 2023-2027.

Skarpur samdráttur í fjárfestingu fyrirtækja hins opinbera á síðustu tveimur árum áætlunarinnar skýrist aðallega af því að gert er ráð fyrir að þá dragi verulega úr fjárfestingum ISAVIA á Keflavíkurflugvelli.

Fjallað er sérstaklega um fjárfestingar ríkissjóðs í rammagrein 7 í framlagðri áætlun. Í þeirri umfjöllun er tíundað hvernig áherslur ríkisstjórnarinnar um aukningu fjárfestinga í ýmsum innviðum birtast. Þar er sérstaklega horft til samgönguframkvæmda, húsbygginga, rannsókna og nýsköpunar auk tækja og búnaðar. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir til fjárfestinga og fjármagnstílfærslna vegna þessara málaflokka.

Tafla 5. Sundurliðun fjárfestinga hins opinbera

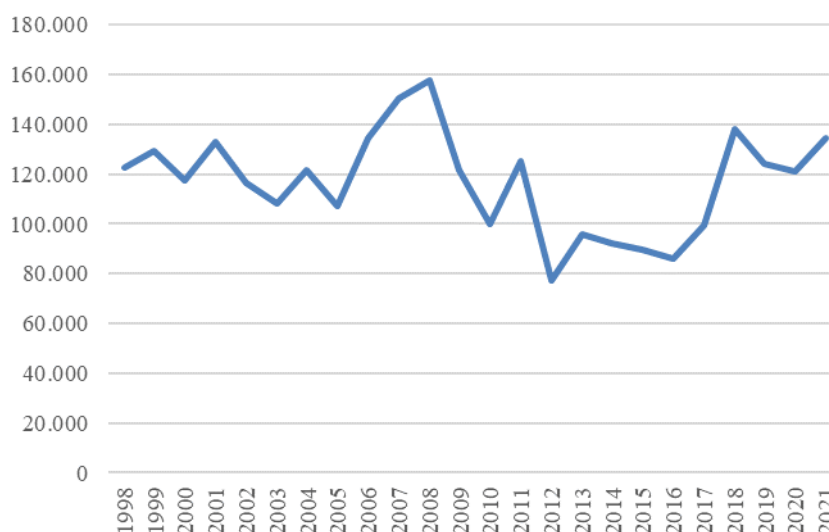
<i>í milljörðum kr.</i>	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Breyt. 2023-2027</i>
Samgönguframkvæmdir	31,6	28,2	26,7	26,7	26	-17,70%
Húsbyggingar	35,1	33,2	35,8	36,1	23,6	-32,70%
Rannsóknir og nýsköpun	25,3	25,7	26,5	27,8	29,3	15,80%
Tæki og búnaður	7	6,9	6,7	6,7	6,7	-4,20%

Heimild: Fjármálaáætlun 2023-2027.

Það veur sérstaka athygli hve dregur úr umfangi fjárfestinga í samgöngum og húsbyggingum yfir tímabil áætlunarinnar.

Á meðfylgjandi mynd má sjá umfang fjárfestinga hins opinbera í efnislegum eignum (þar sem ekki er tekið tillit til afskrifta) frá 1998 til 2021 á föstu verðlagi 2021.

Mynd 14. Fjárfestingar hins opinbera í efnislegum eignum 1998-2021 í milljónum kr.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Af myndinni má ráða að þrátt fyrir fjárfestingaráttak að undanförmu er tæpast hægt að halda því fram að fjárfestingastigið sé sérstaklega hátt í sögulegu samhengi, mælt á þennan mælikvarða, sérstaklega í ljósi mikils samdráttar frá árunum eftir fjármálahrunið. Ekki er víst að búið sé að vinna upp alla innviðafjárfestinga- og viðhaldsskuld á eignahliðinni síðan þá.

Fjárfestingar til framtíðar

Ætla má að fjölmörg þjóðhagslega arðbær fjárfestingartækifæri séu til staðar t.d. í innviðum og samgöngum. Því hefði mátt ætla að frá efnahagslegu sjónarmiði mætti auka við fjárfestingar enn frekar. Fjármálaráð hefur áður bent á að ákvarðanir um fjárfestingar eiga að byggja á mati á arðsemi þeirra og efnahagslegum áhrifum, frekar en að vera afgangsstærð í hagstjórn og áætlanagerð.

Auðveldlega má réttlæta skuldsetningu til að fjármagna þjóðhagslega arðbærar fjárfestingar, svo lengi sem arðsemin er meiri en fjármagnskostnaður og þegar lítil hætta er á að fjárfestingunum fylgi neikvæð hliðaráhrif í hagkerfinu s.s. að þær leiði til þenslu eða annarra neikvæðra áhrifa.

Fjármálaráð hefur ítrekað fjallað um vanda þess að líta á fjárfestingar sem tæki í hagstjórn og þá sérstaklega til sveiflujöfnunar. Yfirleitt tekur tíma að undirbúa og útfæra fjárfestingaráform, oftast en ekki í samvinnu við marga ólíka aðila og uppfylla margs konar lagaskilyrði um umhverfismat og atriði tengt skipulagi, þegar það á við. Þetta leiðir til þess að ef beita á fjárfestingum til að örva eftirspurn á tímum samdráttar er hætta á að þegar áformum er loks hrint í framkvæmd þá sé það of seint og því má allt eins búast við því að framkvæmd fjárfestingaráforma auki hagsveifluna frekar en hitt.

Fjárhagslegar eignir og skuldbindingar vegna þeirra

Peningaleg eign ríkissjóðs í gegnum ÍL-sjóð nýttist við fjármögnun aukinna útgjalda í kjölfar áfalla tengdum kórónaveirufaraldrinum en ríkissjóður fékk 190 ma.kr. að láni frá sjóðnum í þessu skyni. Það er hins vegar áhyggjuefni að ekki birtast neinar áætlanir í framlagðri fjármálaáætlun um það hvernig hið opinbera muni vinna úr þeim skuldbindingum sem í sjóðnum liggja. Núvirt

fram tíðartap sjóðsins er metið um 230 milljarða, sem er há upphæð í þjóðhagslegu samhengi. Nýrri verkefnisstjórn sem skipuð hefur verið til ráðgjafar um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs bíður því ærið verkefni. Í lok áætlunartímans eru aðeins sjö ár þar til að leggja þarf sjóðnum til fjármagn.

Vaxtagjöld

Fjallað var um auknar skuldir og minni vaxtabyrði í álitum fjármálaráðs um gildandi fjármálastefnu. Nú hefur vaxtahækkunarferli hafist hérlendis jafnt sem erlendis og aukinna vaxtagjalda því að vænta. Þó er fjármögnun ríkissjóðs nú um stundir hagstæð og vel gerð grein fyrir skuldastýringu og lánsfjáröflun í sérstökum kafla ásamt rammagreinum um endurfjármögnunaráhættu og jaðarkostnað skulda í áætluninni.

Á tímabili framlagðrar áætlunar aukast vaxtagjöld ríkissjóðs úr 76,4 milljörðum króna fyrsta ári í 90,4 milljarða á síðasta ári en vaxtajöfnuður helst stöðugur og lækkar á síðari hluta áætlunartímabilsins, gangi forsendur eftir. Auk þess er rétt að benda á að verðbætur á höfuðstöl gjaldfærast sem fjármagnskostnaður. Líkt og tekjur uppfærast með verðbólgu þá koma áhrif verðbólgunnar strax fram hér.

Rammi 2: Fjármálareglur ESB í deiglu

Á síðustu áratugum hafa fjölmörg lönd tekið upp fjármálareglur við stjórn opinberra fjármála í samræmi við ráðgjöf OECD, AGS og annarra alþjóðlegra stofnana.

Fjármálareglur eru markmið sem oft eru sett fram sem þök á skuldir og gólf afkomu sem hlutföll af VLF eða þróun tekna og útgjalda, eftir atvikum.⁷ Oftast eru þessi markmið sett fram með tilvísun í ákveðinn tímaramma og fyrirheit um aðgerðir náist þau ekki.⁸

Vel skilgreindar fjármálareglur einkennast af þremur þáttum, þ.e.:⁹

1. Þær eru varanlegar í þeim skilningi að þeim er ætlað að gilda um langan tíma.
2. Þær fjalla um vel skilgreind og mælanleg markmið, s.s. skuldir, tekjur, útgjöld o.þ.h.
3. Þær fela í sér þök eða gólf, þ.e. töluleg markmið sem ekki má fara yfir eða undir.

Reynsla margra landa sýndi að erfitt reyndist að standast tölulegar fjármálareglur við mikil áföll s.s. þegar fjármálakreppan reið yfir árið 2008. Sé litið til Evrópusambandsins (ESB) þá neyddust mörg lönd í sambandinu til að brjóta fjármálareglur þær sem þó höfðu verið samþykktar á árinu 1992 og eru kenndar við Maastricht-sáttmálann. Nú eru reglurnar aftur til umræðu í kjölfar kórónaveirufaraldursins. Þegar heimsfaraldur skall á voru fjármálareglur teknar tímabundið úr gildi með tilteknum undanþáguákvæðum eða lagabreytingum. Undanþágureglan var t.d. virkjuð í ESB strax í mars 2020.

Samkvæmt Maastricht sáttmálanum mátti skuldahlutfall hins opinbera ekki vera hærra en 60% af VLF og neikvæð afkoma ekki meiri en 3% af VLF. Þessar reglur, ásamt stöðugleika og vaxtarsamkomulagi ESB (e. Stability and Growth Pact) sem tók gildi 1997, þóttu á sínum tíma nauðsynlegar til að koma í veg fyrir að þau lönd í sambandinu sem byggju við betri stöðu fjármála vegna betri hagstjórnar þyrftu að styðja þau lönd sem stæðu verr auk þess sem hætta væri á að of mikið ósamræmi í fjármálum hins opinbera ólíkra ríkja gæti stefnt sjálfstæði sameiginlegs seðlabanka Evrópu í hættu.¹⁰

Í kjölfar fjármálakreppunnar varð ljóst að mörgum löndum ESB var ómögulegt að fara eftir reglunum. Þá var farið í að endurskoða þær og árið 2015 voru samþykktar undanþáguheimildir. Undanþágur voru veittar byggt á umfangi samdráttar í hverju landi fyrir sig. Þær undanþágur fengust þó frá reglum stöðugleika- og vaxtarsamkomulagsins en ekki Maastricht-skilyrðunum sjálfum.

Fræðimenn hafa bent á að undanþágur og bútasumur í reglunum hafi gert kerfið óskilvirkt og flókið auk þess sem það bjóði uppá handahófskenndar ákvarðanir um regluverkið og beitingu þess.¹¹ Í þessu sambandi má benda á að sérstök handbók Framkvæmdastjórnar ESB sem ætlað er að skýra regluverkið telur yfir 100 blaðsíður.

Nú stendur yfir endurskoðun fjármálareglna í Evrópu en skoðanir eru mjög skiptar um hvernig nýjar reglur eigi að vera. Sumir kalla eftir sveigjanlegri reglum en strangara eftirliti fjármálaráða eða sambærilegra stofnana.¹²

⁷ Sjá umræðu hjá Ilzetski, E. (2021). Fiscal rules in the European Monetary Union. VoxEU/CEPR. Þessi rammi byggir mikið á þeirri greiningu.

⁸ Sjá t.d. Kopits, G. (2018). How could the Stability and Growth Pact be simplified? Economic Governance Support Unit, European Parliament.

⁹ Hér er miðað við skilgreiningar Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en en þar má einnig finna gagnabanka um fjármálareglur og þróun þeirra yfir tíma í löndum Evrópusambandsins.

¹⁰ Eichengreen, B. og C. Wyplosz (1998), The Stability Pact: More than a Minor Nuisance? *Economic Policy* 26.

¹¹ Sjá Beetsma, R, N. Thygesen, A Cugnasca, E. Orseau, P. Eliofotou og S. Santacroce (2018). Reforming the EU fiscal framework: A proposal by the European Fiscal Board. VoxEU.org, 26 október.

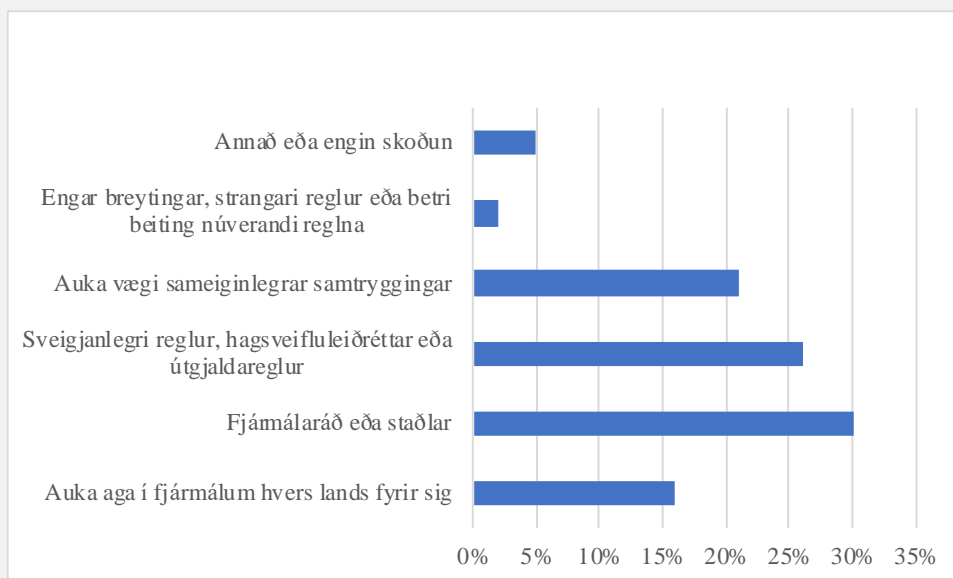
Beetsma, R. og M. Larch (2018). Risk reduction and risk sharing in EU fiscal policymaking: The role of better fiscal rules. VoxEU.org, 10 maí og Bilbiie, F, T. Monacelli, og R. Perotti (2021). Fiscal Policy in Europe: Controversies over Rules, Mutual Insurance, and Centralization,” *Journal of Economic Perspectives* 35(2).

¹² Sjá t.d. Blanchard, O., A. Leandro og J. Zettelmeyer (2021). Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards,” PIIIE Working Paper 21-1 og Chadha, J. S., H. Küçük og A. Pabst (2021). Proposals for a New Fiscal Framework. í J. S. Chadha, H. Küçük og A. Pabst (ritstjórar), *Designing a New Fiscal Framework: Understanding and Confronting Uncertainty*, NIESR Occasional Paper LXI. National Institute of Economic and Social Research.

Aðrir telja að beita eigi sérstökum fjármálagjöfningum s.s. tryggingakerfi, til að eiga við stór ytri áföll en halda í formlegar fjármálareglur.¹³ Enn aðrir telja að nauðsynlegt sé að endurskilgreina til hvers sé litið við markmiðasetninguna. Sem dæmi má nefna að opinberar fjárfestingar séu teknar út fyrir sviga við mat á halla hins opinbera.¹⁴

Þannig sýnir könnun CfM-CEPR að 98% þátttakenda telja ástæðu til að endurskoða fjármálareglur á hinu sameiginlega evrópska myntsvæði, en skoðanir eru mjög skiptar um hvaða leið eigi að fara í endurskoðuninni.

Hér má sjá hvernig ólíkar skoðanir og áherslur þeirra sem tóku þátt í könnuninni birtast.¹⁵



Þetta er langt frá því að vera tæmandi upptalning á þeim fjölmörgu hugmyndum sem verið er að ræða en sýnir glögglega að endurmat á fjármálareglum er í gangi og skoðanir skiptar. Þá er áhugavert að umræðan snýst að mestu leyti um breytingar á reglunum frekar en að taka upp óbreyttar reglur þegar neikvæð áhrif nýlegra áfalla deyja út.

Í október 2021 kallaði framkvæmdastjórn ESB eftir umsögnum og tillögum í samráðsgátt um hvernig breyta ætti umgjörð fjármálareglna áður en þær yrðu virkjaðar að nýju.

¹³ Sjá t.d. Brunnermeier, M, L. Garicano, P. R. Lane, M. Pagano, R. Reis, T. Santos, D. Thesmar, S. Van Nieuwerburgh og D. Vayanos (2011). *European Safe Bonds*. The Euronomics Group og Brunnermeier, M, S. Langfield, M. Pagano, R. Reis, S. Van Nieuwerburgh og D. Vayanos (2016). *ESBies: Safety in the tranches*. VoxEU.org, 20. september.

¹⁴ Bofinger, P. (2020), “Easing the EU fiscal straitjacket”, Social Europe (www.socialeurope.eu), 14. desember.

¹⁵ <https://cfmsurvey.org/surveys/fiscal-rules-european-monetary-union>

8. Endurupptaka fjármálareglna

Í lögum um opinber fjármál eru tilteknar fjármálareglur sem ætlað er að stuðla að stefnufestu við stjórn fjármála hins opinbera. Þær eru af tvennum toga. Annars vegar er um að ræða grunnildin fimm, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Hins vegar eru tölusett skilyrði um afkomu, skuldahlutfall og skuldaþróun. Nánar tiltekið kveður afkomureglan á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli verði aldrei meiri en 2,5% af VLF. Samkvæmt skuldareglunni skulu heildarskuldir hins opinbera, eins og þær eru skilgreindar í lögnum, vera lægri en 30% af VLF. Séu kuldir umfram hámark skuldareglu kveður skuldalækkunarreglan á um að þær skuli lækka um a.m.k. 5% (1/20) af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.

Við þær efnahagslegu aðstæður sem mynduðust í kjölfar kórónaveirufaraldursins var tölusettum skilyrðum um afkomu, skuldahlutfall og skuldaþróun laga um opinber fjármála vikið til hliðar allt til ársloka 2025. Ástæðan var sú að stjórnvöld töldu mikilvægt að hafa nægilegt svigrúm, bæði hvað varðaði þróun afkomu og kulda, til að geta brugðist við efnahagslegum áföllum tengdum faraldrinum. Þá er yfirlýst markmið stjórnvalda að stöðva hækkun hlutfalls kulda af VLF fyrir árslok 2026. Stjórnvöld boða að hægt verði að virkja fjármálareglurnar að nýju frá og með árinu 2026 líkt og lögin kveða á um.

Fjármálaráð hefur áður veitt álit á ofangreindri frestun á gildistöku tölusetta fjármálareglna og tók undir það sjónarmið að stöðva þyrfti hækkun skuldahlutfallsins áður en reglurnar tækju aftur gildi.

Hvort yfirlýst markmið stjórnvalda og framfylgd stefnumörkunar muni gera kleift að reglurnar taki aftur gildi frá og með árinu 2026 ræðst af efnahagsástandi og stöðu opinberra fjármála á þeim tíma og eftir það.

Í álitinu frá því í október 2020 um framlagða fjármálaáætlun 2021-2025 kallaði ráðið eftir því að þegar fjármálareglunum væri vikið tímabundið til hliðar myndu stjórnvöld leggja fram vel skilgreint og gagnsætt ferli varðandi það hvernig reglurnar gætu tekið aftur gildi og aðlögunarferli í átt að því markmiði. Kallaði ráðið eftir breyttu verklagi. Hér skipta ekki bara máli tölulegar forsendur áætlana heldur ekki síður framfylgd boðaðrar stefnu.

Skuldaregla og skuldalækkunarregla

Í framlagðri áætlun er að finna nokkuð ítarlega umfjöllun um hvernig kuldaaukningin varð minni en ráð var fyrir gert í fyrri áætlunum. Auk þess hvernig betri afkoma muni gera kleift að tölusettu fjármálareglurnar taki aftur gildi í ársbyrjun 2026. Þessi staða skýrist aðallega af því að samdrátturinn í hagkerfinu varð minni en óttast var og miðað var við í upphaflegum áætlunum árið 2020 sem og í gildandi fjármálstefnu. Í gildandi áætlun var gert ráð fyrir að uppsafnaður hallarekstur hins opinbera gæti numið ríflega 900 milljörðum króna, eða um 30% af VLF yfir tímabil áfallsins. Nú er metið að hallinn verði nær því að vera 700 milljarðar samtals. Þessi minni hallarekstur breytti einnig áætlunum um vænta skuldsetningu, þannig að í stað þess að samanlögð kuldaaukning næmi um 1.000 milljörðum eins og fyrstu áætlanir gerðu ráð fyrir má ætla að hún verði um þriðjunginn minni, yfir þrjú ár. Á tímabili framlagðrar áætlunar er gert ráð fyrir að kuldir, samkvæmt viðmiði laga um skuldareglu, aukist um 300 milljarða króna fyrstu þrjú ár áætlunarinnar vegna

kerfislægs undirliggjandi halla og skuldahlutfallið þróist með eftirfarandi hætti:

Tafla 6. Skuldir skv. skuldareglu

	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Skuldir skv. skuldareglu, % af VLF</i>	41	43	44	44	44

Heimild: Fjármálaáætlun 2023-2027.

Samkvæmt þessu stöðvast vöxtur skuldahlutfallsins ári fyrr en stefnumið fjármálastefnu kveður á um. Árin 2026 og 2027 helst hlutfallið óbreytt frá árinu 2025, gangi áætlanirnar eftir. Samkvæmt þessu er ljóst að skuldareglan mun ekki halda og því reynir á skuldalækkunarregluna frá og með árinu 2027. Samkvæmt þessum áætlunum hefst skuldalækkunin ekki um leið og böndum er komið á aukningu skuldahlutfallsins. Hér verða stjórnvöld að standast þá freistingu að slá vandanum á frest. Samkvæmt reglunni þurfa skuldir að lækka um 1/20 að meðaltali á hverju ári á þriggja ára tímabili frá og með árinu 2027.

Nú er í framlagðri áætlun ekki boðað hve auðvelt eða erfitt það muni reynast að endurvirkja skuldalækkunarregluna, enda ekki birtar forsendur um þróun helstu efnahagsstærða eftir árið 2027. Þó er ljóst að gangi framlögð áætlun eftir og skuldalækkunarreglan taki gildi frá árinu 2026, þarf umframskuldabyrðin, sem nemur um 14% af VLF, að lækka um 0,7 prósent af VLF á árunum 2027-2029. Í töflu þar sem farið er yfir skuldahorfur hins opinbera kemur fram að 44% skuldahlutfall, eins og það er skilgreint í lögnum, nemur um 1.949 milljörðum króna árið 2026 á verðlagi þess árs.

Þróun skuldahlutfallsins ræðst af samspili þróunar skulda og hagvaxtar. Skuldahlutfall er hlutfallstala skulda og landsframleiðslu. Hækkun skulda eykur teljara og hagvöxtur hækkar nefnarann í hlutfallinu. Áhrif hagvaxtar geta í þessu tilfalli orðið veruleg, líkt og samspilið sýnir í rammagrein hér í kaflanum. Þetta má síðan sundurliða enn frekar og skoða samspil frumjafnaðar, hagvaxtar og vaxtabyrði skulda sem skýra þróun skuldahlutfallsins. Fjármálaráð hefur áður fjallað um það.

Rammi 3: Samhengi skuldaþróunar, afkomu og hagvaxtar

Þegar skuldir í hlutfalli við landsframleiðslu breytast er það ýmist vegna þess að breyting verður á skuldunum sjálfum eða vegna þess að landsframleiðslan breytist. Hækkun landsframleiðslu lækkar skuldahlutfallið og lækkun skulda lækkar hlutfallið líka. Báðir þættir geta breyst samtímis

Hægt er að setja fram einfalt samhengi um breytingu skuldahlutfallsins í prósentustigum. Í því sambandi er vert að nefna að skuldir lækka fyrir tilstuðlan jákvæðrar afkomu en þær geta líka lækkað vegna einskiptis- eða óreglulegra liða sem ekki fara í gegnum afkomuna heldur færast um efnahag. Hafa þarf í huga að afkoman er í samræmi við hinn alþjóðlega hagskýrslustaðal GFS sem ætlað er að mæla áhrif opinberra fjármála við að þenja eða slaka til í efnahagslífinu. Sala eigna hefur ekki slík eftirspurnaráhrif og fer því ekki um afkomuna heldur færast yfir efnahag. Eftirfarandi samhengi sýnir hvernig draga má fram á einfaldan hátt prósentustigabreytingu skuldahlutfalls sem afleiðingu afkomu og einskiptisliða í hlutfalli við landsframleiðslu auk áhrifa hagvaxtarins.

Hér táknum við skuldir á tíma t sem S_t og landsframleiðslu á sama tíma sem Y_t . Til viðbótar táknum við hagvöxtinn sem g_t . Þá leggjum við til grundvallar að breyting skulda á einu ári ráðist af afkomunni annars vegar og einskiptis- eða óreglulegum liðum hins vegar. Í þessum útreikningum felst sú forsenda að allri afkomunni sé ráðstafað til greiðslu skulda samkvæmt skilgreiningu þeirra í lögnum um opinber fjármál, en ýmsum skuldbindingum er haldið utan við þá skilgreiningu. Ennfremur er gert ráð fyrir að neikvæð afkoma birtist öll í þróun skulda samkvæmt skuldareglunni. Samkvæmt þessu fæst neðangreind jafna um þróun skulda sem sýnir að skuldir lækka við jákvæða afkomu og einskiptisliði:

$$\Delta S = - (Afkoma_t + Liður utan afkomu_t)$$

Þá getum við skoðað hvernig skuldahlutfallið breytist í prósentustigum yfir tíma og framlag þátta hagvaxtar, afkomu og einskiptisliða til þeirrar breytingar.:

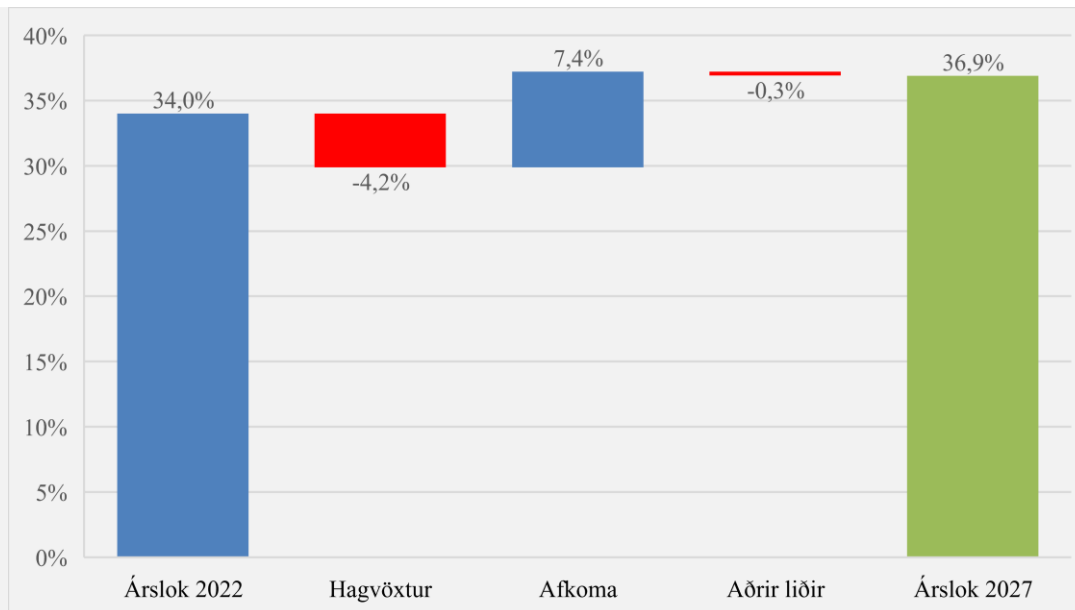
$$\begin{aligned} \frac{S_{t+1}}{Y_{t+1}} - \frac{S_t}{Y_t} &= \Delta \frac{S}{Y} = \frac{\Delta S \cdot Y - \Delta Y \cdot S}{Y^2} = \frac{\Delta S \cdot Y}{Y^2} - \frac{\Delta Y \cdot S}{Y^2} \\ &= \frac{\Delta S}{Y} - \frac{\Delta Y \cdot S}{Y^2} = \frac{\Delta S}{Y} - g \cdot \frac{S}{Y} \\ &= - \left(\frac{Afkoma_t}{Y_t} + \frac{Utan afkomu_t}{Y_t} + g_t \cdot \frac{S_t}{Y_t} \right) \\ &=> \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Prósentustiga breyting skuldahlutfalls} &= \\ &= -(\text{Afkoma \% af VLF} + \text{Utan afkomu \% af VLF} + \text{Framlag hagvaxtar}) \end{aligned}$$

Samkvæmt samhenginu ræðst breyting skuldahlutfallsins í prósentustigum af afkomu ársins í hlutfalli við landsframleiðslu að viðbættum einskiptisliðum í hlutfalli af landsframleiðslu auk áhrifa hagvaxtar.

Þetta samhengi er hægt að nota til að skoða skuldaþróun. Hér er skoðuð fyrirhuguð framvinda yfir tímabil fjármálaáætlunar í skuldaþróun ríkissjóðs árin 2023-2027, á skuldum hans eins og þær eru skilgreindar í lögnum um opinber fjármál. Þess verður að geta að áætlað er að aðrar skuldir, utan afmörkunar skilgreiningarinnar séu óbreyttar. Gert er ráð fyrir að öll afkoman skili sér í breyttum skuldum.

Skuldarnar, samkvæmt skilgreiningu skulda í skuldareglu, verða miðað við upphaf áætlunarinnar 2023 34% af VLF og í lok áætlunar í árslok 2027 36,9%. Uppsafnaður hagvöxtur á tímabilinu 2023-2027 er 12% ef þjóðhagsspáin gengur eftir. Það er minna en áður, en um leið verður að geta þess að áhrif 4,6% hagvaxtar 2022 birtast ekki þar. Hægt er að beita framangreindum útreikningi á hvert ár tímabilsins og fá þannig framlag hagvaxtarins, afkomunnar og annarrar fjármögnunar til breytinga skulda. Myndin hér á eftir sýnir fyrirhugað skuldahækkunarferli skulda ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu 2023-2027.



Mynd: Breyting á skuldahlutfalli ríkissjóðs eftir uppruna á tímabili áætlunar

Hægt er fyrir gefna skuldalækkun að reikna hver afkoman þarf að vera að gefnum upplýsingum um skuldahlutfall og hagvöxt. Ef gert er ráð fyrir að liðir utan afkomu komi ekki við sögu verður útreikningur og niðurstaðan eftirfarandi:

$$\begin{aligned} \Delta \frac{S}{Y} &= - \left(\frac{\text{Afkoma}_t}{Y_t} + g_t \cdot \frac{S_t}{Y_t} \right) \\ &\Rightarrow \\ \Delta \frac{S}{Y} &= - \frac{\text{Afkoma}_t}{Y_t} - g_t \cdot \frac{S_t}{Y_t} \\ &\Rightarrow \\ \frac{\text{Afkoma}_t}{Y_t} &= - \left(\Delta \frac{S}{Y} + g_t \cdot \frac{S_t}{Y_t} \right) \end{aligned}$$

Í framlagðri fjármálaáætlun er einnig að finna gott yfirlit um þetta samspil og hvaða áhrif það hefur á sjálfbærni skulda hins opinbera. Sundurliðunin þar er enn ítarlegri en fjallað hefur verið um hér. Ef áhrif hagvaxtar til lækkunar skuldahlutfalls eru sterkari en áhrif vaxtakostnaðar til hækkunar þess, eru skuldirnar sjálfbærar jafnvel þótt frumjöfnuður hins opinbera sé neikvæður. Þessu er öfugt farið ef áhrif vaxtakostnaðar eru meiri en áhrif hagvaxtar. Þá verða skuldirnar ósjálfbærar í þeim skilningi að skuldahlutfallið vex og geta jafnvel verið það þótt frumjöfnuður hins opinbera sé jákvæður.

Umfjöllun um þessa þætti og hvaða áhrif þeir hafa á þróun skulda hins opinbera er að finna í rammagrein 4 í framlagðri áætlun. Bent er á að miðað við að skuldirnar séu minni en áður var útlit fyrir auk þess sem vextir séu lágir og spá um hagvöxt hagfelldari, þá séu svokölluð snjóboltaáhrif, þ.e. samanlögð áhrif vaxtabyrði og hagvaxtar á skuldahlutfallið, óveruleg í sögulegu samhengi. Þessi umfjöllun og greining er mjög upplýsandi og kallast á við umfjöllun í fyrri álitum fjármálaráðs þar sem bent hefur verið á að sjálfbærni skulda ráðist af ofangreindum þáttum og sé því hreyfanlegt fyrirbæri frekar en fastsett tölulegt markmið.

Sérstök umfjöllun í rammagrein 3 í framlagðri áætlun dregur skýrt fram hvernig stjórnvöld sjá fyrir sér að töluleg skilyrði tölusettra fjármálareglna geti tekið aftur gildi árið 2026. Samkvæmt forsendum framlagðrar áætlunar er, eins og fyrr sagði, gert ráð fyrir að skuldahlutfallið eins og það er skilgreint í lögnum verði 44% af VLF í lok árs 2026 og þá virkjast skuldalækkunarreglan. Samkvæmt sömu forsendum þurfa skuldirnar að lækka um 0,7% af VLF á ári að meðaltali til að skilyrði laganna verði uppfyllt. Í rammagreininni er tiltekið að þessi skuldalækkun komi til framkvæmda á árunum 2026-2028, en skilja má umfjöllun utan ramma þannig að skuldalækkunin hefjist ekki fyrr en árið 2027 eins og rakið hefur verið hér að ofan.

Fyrir árin 2025-2027 eru áhrif hagvaxtarins á þróun skuldahlutfallsins að halda skuldastiginu svo til óbreyttu enda þótt halli sé í afkomunni. Sé gert ráð fyrir að skuldalækkunarregla sé orðin virk 2027 og skuldalækkunarhlutfallið lækki ekki það ár í samræmi við 0,7% af VLF þá dreifist lækkunarþörf þess árs á árin 2028-2029. Í þessu birtist að skuldalækkunarferlinu er frestað um eitt ár og það er fært yfir á árin tvö eftir það. Líkt og niðurstöður í ramma sýna má með forsendu um langtímahagvöxt uppá 2,2%, stöðu skulda og að skuldir þurfi að lækka um 1,05% sitthvort árið reikna að afkoman verði að vera jákvæð um 0,1% af VLF þessi ár til að skuldalækkunarreglan sé uppfyllt.

Eftir því sem skuldirnar eru hærri þá ívilnar hagvöxturinn hærra skuldahlutfalli í lækkun þess líkt og sýnt er í rammanum. Það þýðir að þegar verið er að taka 1/20 af háum skuldum umfram 30% þá verður lækkunarkrafan mikil í upphafi en á móti munu hagvaxtaráhrifin milda áhrif þess og kalla á minni jákvæða afkomu en ella. Eftir því sem skuldirnar nálgast 30% verður lækkunarþörfin minni en á móti dregur úr hagvaxtaráhrifunum á skuldalækkunina og á móti eykst krafan um jákvæða afkomu. Samspil jöfnu um þróun skuldahlutfalls og skuldalækkunarreglu kemur á móti því að meiri jákvæða afkomu þurfi til að byrja með til að lækka hlutfall skulda af VLF.

Afkomuregla

Afkomureglan kveður á um að halli í afkomu hins opinbera meggi ekki vera meiri en 2,5% af VLF frá og með árinu 2026 og eftir það verði hún að vera í jafnvægi á hverju fimm ára tímabili, þ.e. árin 2026-2030. Samkvæmt

afkomuhorfum áætlunarinnar er gert ráð fyrir að hún verði eins og lýst er í meðfylgjandi töflu:

Tafla 7. Afkoma hins opinbera sem hlutfall af VLF

	2023	2024	2025	2026	2027
Afkoma, % af VLF	-3,3	-2,2	-1,5	-1	-0,7

Heimild: Fjármálaáætlun 2023-2027.

Fjármálaráð hefur fyrir í þessu álitum fjallað um fyrirhugaða afkomu til ársins 2027 en samkvæmt áætluninni verður samanlögð neikvæð afkoma árána 2026 og 2027 um 1,7% af VLF. Hallinn á árinu 2027 þýðir að þungi jákvæðrar afkomu leggst á þrjú ár fremur en fjögur. Af því leiðir að afkoman verður að vera jákvæð um nálægt 0,6% af VLF á ári þau þrjú ár sem eftir eru af viðmiðunartímabili reglunnar eins og hún horfir við núna, til að afkomureglan sé uppfyllt. Í þessu felst frestun sem mun íþyngja stefnumörkuninni utan tímabils framlagðrar áætlunar.

Samspil reglnanna

Samspil skuldareglunnar, skuldalækkunarreglunnar og afkomureglunnar er mikilvægt þegar meta skal hvort framlögð áætlun geri kleift að fjármálareglunnar taki aftur gildi. Hér skipta forsendur áætlana og útreikninga miklu þar sem samspil áhrifa afkomu og hagvaxtar leikur lykilhlutverk í framvindunni.

Tölusettar fjármálareglur þær sem hér eru til umfjöllunar ná út fyrir tímabil framlagðrar áætlunar. Greiningin hér að ofan sýnir, að gefnum forsendum, að stefnumið afkomureglunnar kalli á meira aðhald, þ.e. betri afkomu, en skuldalækkunarreglan ein og sér krefst.

Að framansögðu er ljóst að gangi forsendur áætlunarinnar eftir og framfylgd stefnunnar verði í samræmi við hana mun það gera kleift að taka aftur upp tölusettar fjármálareglur samkvæmt reglum þeim sem tíundaðar eru í lögum um opinber fjármál. Þó má lítið út af bera, bæði hvað varðar stefnumið um afkomu og framfylgd þeirrar stefnumörkunar stjórnvalda sem hér er til umfjöllunar, til að hægt verði að uppfylla reglunnar að nýju frá og með árinu 2026. Varast ber að falla í þá freistni að velta vandanum á undan sér og yfir á þá sem við honum taka síðar. Að þessu sögðu má velta fyrir sér við þessar aðstæður hvort heppilegt hefði verið að framlögð fjármálaáætlun tæki til lengri tíma til en fimm ára, eins og lögin heimila.

9. Lokaorð

Staða opinberra fjármála um þessar mundir litast af neikvæðum áhrifum kórónaveirufaraldursins og vanda í afkomu sem var til staðar áður en faraldurinn reið yfir. Stjórnvöld brugðust við faraldrinum með aukningu útgjalda á sama tíma og tekjur drógust saman. Útlit er fyrir að áhrif faraldursins á hin opinberu fjármál muni fjara hratt út.

Nú þarf bæði að greiða úr þeim margþætta vanda sem leiddi af áföllunum og að fást við nýjar áskoranir. Óvissa varðandi framtíð efnahagsmála er síst minni en áður. Opinber fjármál eru ekki þess umkomin að leysa öll vandamál en styrkari stjórn þeirra, styrkt af umgjörð og verklagi, dregur úr neikvæðum áhrifum utanaðkomandi áfalla og leggur grunn að velferð til framtíðar.

Í faraldrinum var lögum um opinber fjármál breytt þannig að framfylgd tölusettra fjármálareglna var frestað til ársins 2026. Um leið fékk fjármálaráð það hlutverk að meta hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra geri kleift að fjármálareglur taki aftur gildi árið 2026. Tölusettar fjármálareglur laganna tiltaka skilyrði um afkomu og skuldir sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og skuldalækkunarreglu, fari skuldahlutfallið yfir þau mörk sem skuldareglan tiltekur.

Stjórnvöld hafa fest stefnumið í núgildandi fjármálastefnu varðandi það að vöxtur skuldahlutfallsins stöðvist árið 2026. Þetta stefnumið hefur ígildi fjármálareglu og birtist í framlagðri fjármálaáætlun og mun birtast í þeim sem á eftir fylgja. Um leið reynir á fjármálaráð að leggja mat á yfirlýst markmið og framfylgd þeirra.

Þrátt fyrir að tölusettar fjármálareglur hafi verið teknar tímabundið úr sambandi eru þau grunngili sem löggin tiltaka að skuli vera höfð til grundvallar í stefnumörkuninni enn í fullu gildi. Þau þjóna nú ein í stefnumörkuninni sem leiðarvísir. Grunngiliðin eru sjálfbærni, gagnsæi, festa, varfærni og stöðugleiki. Fjármálaráð telur að grunnildamiðuð setning stefnumiða og áætlanagerð hafi ekki heppnast nægilega á gildistíma laganna um opinber fjármál.

Fjármálaráð hefur ítrekað bent á að stefnumörkunin þurfi að vera raunsæ enda þótt raunsæi teljist ekki til grunnilda laganna. Með breytingu þeirri er varðar verkefni fjármálaráðs og lýst er hér að framan má segja að rýni á raunsæi stefnumörkunarinnar hvað skuldaþróun snertir hafi bæst við verkefni ráðsins. Þróun skulda ræðst af þróun afkomu og því eru viðfangsefnið samhangandi. Lögjafinn hefur þannig falið fjármálaráði að veita stjórnvöldum meira aðhald en áður.

Frá því að löggin um opinber fjármál tóku gildi hafa átt sér stað umbætur í stefnumörkuninni, s.s. hvað varðar dýpri greiningar, bættu framsetningu og betra reikniverk. Ný viðfangsefni hafa skotið upp kollinum við breyttar aðstæður og áföll og þannig hefur sífellt fjölgað þeim áskorunum sem við er að glíma. Umbætur hafa átt sér stað hjá þeim sem að stefnumörkuninni koma. Umgjörð sú sem löggin setja og það verklag sem þau ákvarða leysir þó ekki allan vanda í stefnumörkuninni. Það álit fjármálaráðs sem hér birtist ber í bresti undirliggjandi vandamála sem stefnumörkunin glímur við.

Samkvæmt lögum byggir stefnumörkunin á þjóðhagsspá á hverjum tíma. Þessar spár rætast sjaldan. Það skapar vandamál sem ekki er unnt að leysa með því einu að leitast við að bæta hagspárnar. Sveiflur í íslensku efnahagslífi eru miklar í alþjóðlegum samanburði og ómögulegt er að spá fyrir um áföll og búhnykki framtíðar. Áætlanagerð sem byggir á slíkum hagspám felur í sér

miklar áskoranir. Í ljósi festu er heppilegra að meiri kjölfesta sé í áætlanagerðinni.

Í stefnum og áætlunum síðustu ára hefur lítið farið fyrir greiningum á því hvers vegna áætlanir ganga ekki eftir. Samkvæmt 5. gr. laganna ber í áætlun að greina frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samburði við þau markmið sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár. Þá fer heldur ekki mikið fyrir umfjöllun um hvernig heppilegast sé að búa til stefnur og áætlanir í jafn sveiflukenndu efnahagsumhverfi og raun ber vitni.

Í ljósi þess að ríkisstjórnarflokkarnir héldu áfram meirihlutasamstarfi eftir kosningar er þetta í annað sinn sem núverandi stjórnarflokkar leggja fram fyrstu fjármálaáætlun í kjölfar stefnu. Í fjármálastefnu á að leggja línur um stefnumið opinberra fjármála byggt á stjórnarsáttmála. Þessar línur eiga að birtast með skýrum hætti í fjármálaáætlun og útfærslur þeirra í samspili við áherslur í stjórnarsáttmála og fjármálastefnu. Grunnildin um gagnsæi og festu krefjast þess að í áætluninni birtist hvers vænta megi varðandi helstu ráðstafanir hvað varðar fyrirhugaða tekjuöflun og útgjöld.

Nú standa stjórnvöld frammi fyrir því verkefni að vinda ofan af mótvægisáðgerðum vegna kórónaveirufaraldurins og koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl. Draga þarf úr neikvæðri undirliggjandi afkomu og undirbúa að greiða niður skuldir. Þetta er ekki létt verk. Í framlagðri áætlun er boðað að dregið verði úr vexti útgjalda án þess að tiltekna séu ráðstafanir á tekjuhlið en þess í stað verður áherslan lögð á aukna skilvirkni í opinberum rekstri og jákvæð áhrif hagvaxtar á tekjur. Það að boða litlar breytingar getur verið merki um tvennt. Annars vegar að lítilla breytinga sé að vænta varðandi ráðstafanir. Hins vegar að breytingum sé slegið á frest og að þær muni birtast í seinni áætlunum. Slíkt væri ekki í samræmi við gagnsæi og festu í stefnumörkuninni.

Takist ekki að ná stefnumiðum um afkomu að þessu sinni má velta fyrir sér hvort núverandi umgjörð stefnumörkunar opinberra fjármála hafi staðist þá áraun sem henni var ætlað og hvort huga megi að nýjum aðferðum. Í þessu samhengi ber að líta til þess vanda sem hlýst af því að setja stefnumið um afkomu frekar en tekjur og gjöld.

Lögin kveða á um að stefnumið skuli birt um afkomu hins opinbera við setningu fjármálastefnu. Vandinn við setningu þess háttar stefnumiðs er að afkoman breytist með hagsveiflunni sem leiðir eitt og sér til óstöðugleika í stjórn opinberra fjármála. Þegar ekki er leiðrétt fyrir áhrifum hagsveiflunnar, en það er mjög erfitt í jafn sveiflukenndu hagkerfi og því íslenska, birtist freistnivandi í því að líta á tímabundna betri afkomu sem varanlega og auka útgjöld í samræmi við það. Afleiðingarnar birtast í því að eyða öllu sem kemur í kassann, ef svo má að orði komast. Slíkt vinnur gegn sjálfbærni og stöðugleika opinberra fjármála. Fjármálaráð telur að lög um opinber fjármál og það verklag sem þeim hefur fylgt hafi dregið úr þessum freistnivanda, en hann er engu að síður enn til staðar. Ætla má að á tímabili framlagðrar áætlunar muni reyna á viðnám við slíkum vanda.

Stjórnvöldum er þessi vandi ljós en erfitt getur reynst að standast þá freistingu að auka útgjöld þegar tekjur verða meiri en áður var áætlað. Hér skiptir höfuðmáli að ekki sé stofnað til varanlegra útgjalda eða dregið úr afkomubætandi ráðstöfunum vegna tekjuaukningar sem í raun er froða.

Í fjármálastefnunni segir að verði hagþróunin umtalsvert betri en ráð var fyrir gert og tekjur aukast í sama mæli eða til falla töluverðar tekjur af öðrum völdum er gert ráð fyrir að heildarafkoman batni sem því nemur. Orðin umtalsvert og töluvert eru túlkunum háð. Fyrirætlun stjórnvalda, studd af grunngildum um sjálfbærni og stöðugleika, er að vinna á undirliggjandi halla í afkomu. Í þessu samhengi telur fjármálaráð mikilvægt að tímabundnum tekjuauka verði ekki varið til varanlegra útgjalda heldur til að bæta afkomuna.

Efnahagsframvindan á tímabili áætlunarinnar mun að einhverju leyti ráðast af niðurstöðu kjarasamninga. Miklu skiptir að þróun launa og kaupmáttar sé í samræmi við undirliggjandi þætti efnahagslífsins og framleiðni vinnuafls. Einnig ættu stjórnvöld að huga að breytingum í samsetningu vinnuaflsins hvað varðar kröfur um þekkingu og hæfni. Á tímabili áætlunarinnar er gert ráð fyrir að jafnvægisatvinnuleysi verði töluvert hærra en við höfum átt að venjast í fortíðinni. Verðbólga mælist nú langt yfir viðmiðum en gert er ráð fyrir því að hún verði 2,5% á árinu 2025. Hér skiptir miklu að verja kaupmátt launa og koma í veg fyrir höfrungahlaup launa og verðlags. Þetta er erfitt verkefni, ekki síst nú um stundir þegar óvissa ríkir um ýmsa ytri þætti vegna stöðu heimsmála. Sjaldan hefur verið jafn mikilvægt og nú að tryggja gott samspil peningamála og opinberra fjármála til að standa vörð um stöðugleika í hagkerfinu og verja með því lífskjörin til lengri tíma lítið.

Fjármálaráði er gert að meta hvort framlögð áætlun geri kleift að tölusetta fjármálareglur laga um opinber fjármál taki aftur gildi. Í því mati skiptir máli samspil tölusettu fjármálareglanna (skuldareglu, skuldalækkunarreglu og afkomureglu) og áætlaðrar þróunar afkomu, skulda og hagvaxtar.

Samkvæmt áætluninni virkjast skuldalækkunarreglan frá árinu 2026. Á tímabili stefnunnar stöðvast vöxtur skuldahlutfallsins árið 2026 og helst óbreytt 2027. Á öllu tímabili áætlunarinnar er afkoman neikvæð. Útfrá gefnum forsendum má ætla að jákvæð afkoma megi, samkvæmt útreikningum fjármálaráðs, ekki vera undir 0,1% af VLF á árunum 2028 og 2029 til að skuldalækkunarreglan verði uppfyllt. Þau ár liggja utan tímabils áætlunarinnar. Þar sem áætlunin gerir ráð fyrir að skuldahlutfallið lækki ekki á árinu 2027 leggst enn meiri þungi til lækkunar á árin 2028 og 2029.

Afkomuregla laganna virkjast á árinu 2026 en afkoma hins opinbera verður neikvæð á öllu tímabili áætlunarinnar, gangi forsendur hennar eftir. Þar sem áætlunin gerir ráð fyrir neikvæðri afkomu 2026 og 2027 leggst þungi afkomubata sem þarf til að uppfylla regluna á árin 2028-2030, þ.e. á árin sem liggja utan tímabils framlagðrar áætlunar. Að gefnum forsendum má ætla, samkvæmt útreikningum fjármálaráðs, að afkoman verði að vera jákvæð sem nemur um 0,6% af VLF á ári þessi þrjú ár til að uppfylla ákvæði afkomureglunnar.

Af þessu má ráða að þunginn við að mæta bæði skuldalækkunarreglu og afkomureglu hefur verið færður yfir á tímabil utan framlagðar áætlunar. Að gefnum forsendum má ætla að uppfylling afkomureglunnar verði erfiðara verkefni en að uppfylla skilyrði skuldalækkunarreglunnar.

Fjármálaráð telur að yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra, eins og þau birtast í framlagðri áætlun, geri kleift að tölusetta fjármálareglur taki aftur gildi árið 2026, gangi forsendur áætlunarinnar eftir. Þó má lítið út af bera og varast ber að falla í þá freistni að velta vandanum á undan sér, eins og vísbendingar eru um. Í ljósi aðstæðna og þess verkefnis sem bíður stjórnvalda hefði mátt huga að því hvort ástæða hefði verið til að lengja tímabil framlagðrar áætlunar, eins og lög um opinber fjármál heimila.