

# Eru skrefin stigin til fulls?

Innleiðing fjármálareglu

Ríkisfjármál hluti 2

Efnahagssvið, september 2014

## Lögbundnar fjármálareglur: Eru skrefin stigin til fulls?

---

- Hið opinbera gegnir mikilvægu hlutverki í hagstjórn á Íslandi og hefur með útgjöldum sínum, skattheimtu og lántöku töluverð áhrif á ýmsar stærðir í hagkerfinu. Mikilvægt er því að fjármálastjórn hins opinbera sé ábyrgðarfull og ýki ekki sveiflur heldur leitist við að vera hagsveiflujafnandi, þ.e. lágmarki sveiflur í landsframleiðslunni frekar en að ýkja þær.
- Framfaraskref í átt að bættri hagstjórn verður að öllum líkindum stigið í haust en stefnt er að innleiðingu fjármálareglna sem munu ná bæði til afkomu og skulda hins opinbera. Þó slíkum reglum beri að fagna taka þær ekki á megin vandamáli opinberra fjármála á Íslandi. Vandinn liggur á útgjaldahliðinni.
- Viðvarandi útgjaldavöxtur hins opinbera umfram hagvöxt er ekki sjálfbær til langs tíma og ríkisútgjöld sem ítrekað fara út fyrir ramma fjárlaga draga úr trúverðugleika fjárlagagerðar. Hvort tveggja viðgengst í opinberum fjármálum á Íslandi og hvorugt er ásættanlegt.
- Til marks um mikilvægi útgjaldareglu til viðbótar fjármálareglanna sem stjórnvöld hafa þegar boðað þá uppfyllti rekstur hins opinbera skilyrði bæði skulda- og afkomureglunnar árin 2006 og 2007. Þau ár uxu útgjöld hins opinbera mikið og juku þenslu í hagkerfinu en útgjaldareglan hefði komið böndum þar á.
- Til að tryggja agaða og ábyrga fjármálastjórn hins opinbera þarf því samfara þeim breytingum sem boðaðar eru í haust að lögbinda útgjaldareglu. Slík regla myndi takmarka árlegan útgjaldavöxt og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma sem settur er fram.

## Mikilvægi fjármálareglu

---

- Undirstaða góðrar hagstjórnar er ábyrg stjórn ríkisfjármála. Í kjölfar fjármálakreppunnar hafa mörg ríki glímt við talsverðan hallarekstur og háar skuldir. Viðbrögðin við þeirri stöðu hefur verið aukin áhersla á bætta umgjörð stefnumörkunar um opinber fjármál m.a. með því að lögfesta fjármálareglur.
- Ýmsar alþjóðlegar stofnanir eins og Efnahags- og framfarastofnun (OECD), Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hafa lagt áherslu á að ríki innleiði formlegar fjármálareglur til að stuðla að agaðri og bættri fjármálastjórn hins opinbera.
- Fjármálareglur setja fjármálastjórn fastari skorður og gera hana fyrirsjáanlegri. Mikilvægt er að fjármálareglur séu trúverðugar, vel hannaðar, einfaldar og hafi þann sveigjanleika sem þarf til að unnt sé að bregðast við ófyrirséðum áföllum.
- Aukið umfang hins opinbera vegna umframkeyrslu ríkisútgjalda og kerfisbundins vaxtar útgjalda á góðæristímum einskorðast ekki aðeins við Ísland. Þvert á móti glíma mörg ríki við svipaðan vanda og nú þegar færst hefur í vöxt að ríki séu komin í vandræði með skuldir sínar hafa mörg þeirra tekið upp útgjaldareglur samfara öðrum fjármálareglum. Það er ríkjum mikilvægt að halda útgjöldum í skefjum til að tryggja rekstrargrundvöll, skapa möguleika á niðurgreiðslu skulda og stuðla þannig að sjálfbærum rekstri hins opinbera.

## Tvískipt fjármálaregla: Afkomu- og skuldaregla

---

Fjármálaráðherra lagði í vor fram frumvarp til laga um opinber fjármál. Lagt er til að lögfest verði ákvæði um stefnumörkun í opinberum fjármálum, þannig að mynduð verði fjármálastefna og gerð fjármálaáætlun til fimm ára í senn. Frumvarpið er mikilvægt skref í átt að bættri hagstjórn og ábyrgari stjórn opinberra fjármála.

Fjármálareglunni er skipt á eftirfarandi hátt,

1. Heildarafkoma hins opinbera yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæð og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum en að viðbættum sjóði og bankainnstæðum, skulu ávallt vera lægri en sem nemur 45% landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall hins opinbera er hærra en 45% af landsframleiðslu þá skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að stofnað verði fjármálaráð sem leggja myndi mat á það hvort fjármálastefnan fylgi grunnmarkmiðum fjármálareglunnar og stuðli að efnahagslegum stöðugleika.

## Eru skrefin stigin til fulls?

---

1. Lærdómur af síðasta þensluskeiði
2. Vandinn liggur á útgjaldahliðinni
3. Mikilvægt að stíga frekari skref

## Eru skrefin stigin til fulls?

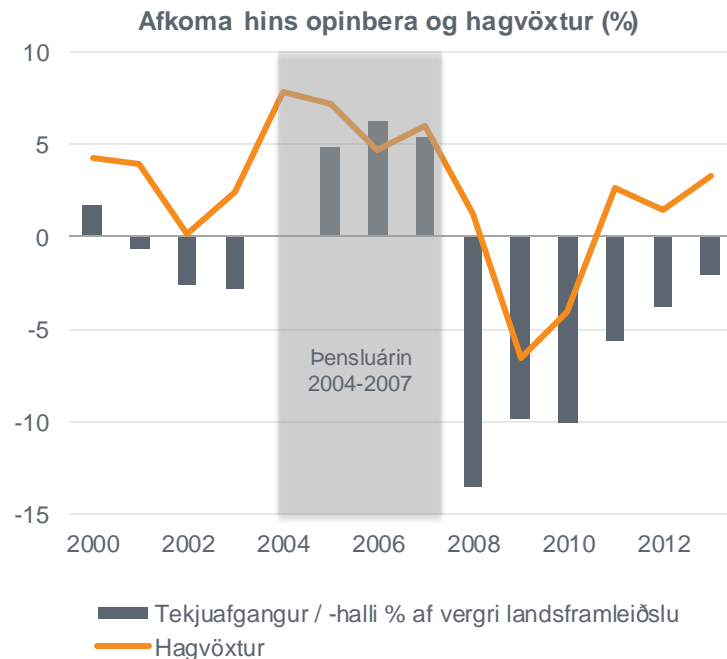
---

1. Lærdómur af síðasta þensluskeiði
2. Vandinn liggur á útgjaldahliðinni
3. Mikilvægt að stíga frekari skref

## Afkoman er ekki fullnægjandi mælikvarði á aðhaldsstig opinberra fjármála

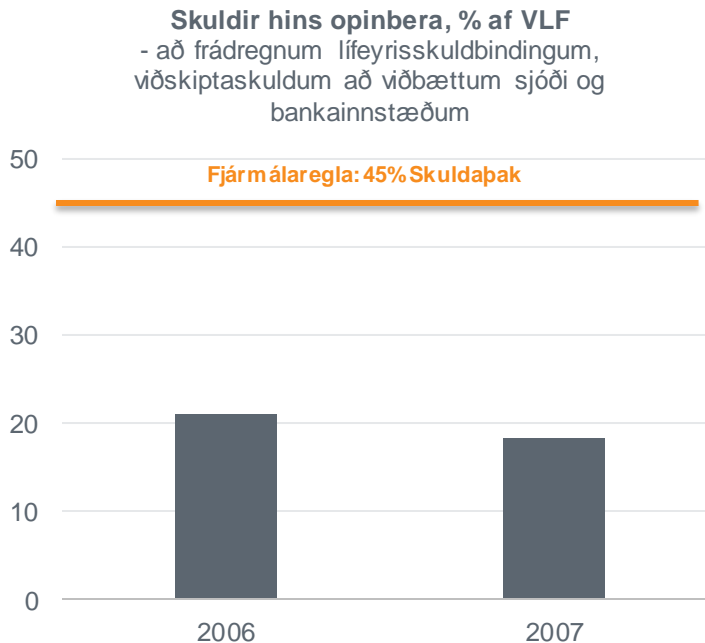
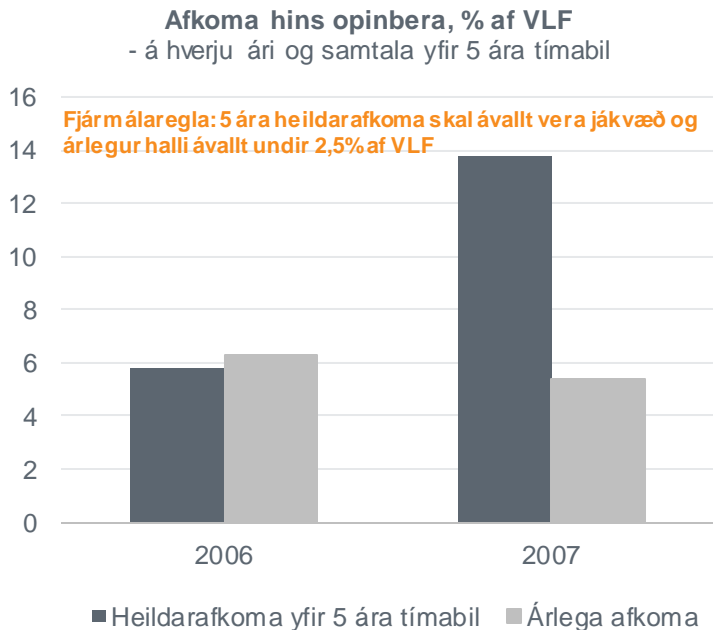
- Við fyrstu sýn gæti litið út að aðhald hins opinbera hefði verið nægjanlegt á þensluárunum 2004-2007:
  1. Nokkur afgangur var á rekstri hins opinbera.
  2. Samfara töluverðum afgangi voru ríkisskuldur greiddar niður.
- Góða afkomu mátti hins vegar að mestu leyti rekja aukinna skatttekna. Á sama tíma var verulegur vöxtur í útgjöldum hins opinbera sem ýtti undir efnahagslegt ójafnvægi.

Reynsla síðustu þensluára sýnir að afkoma er ekki fullnægjandi mælikvarði á aðhaldssemi opinberra fjármála. Útgjöld gefa mun betri vísbendingu þess efnis.



## Á árunum 2006 og 2007 uppfylltu stjórnvöld öll skilyrði nýju fjármálareglunnar...

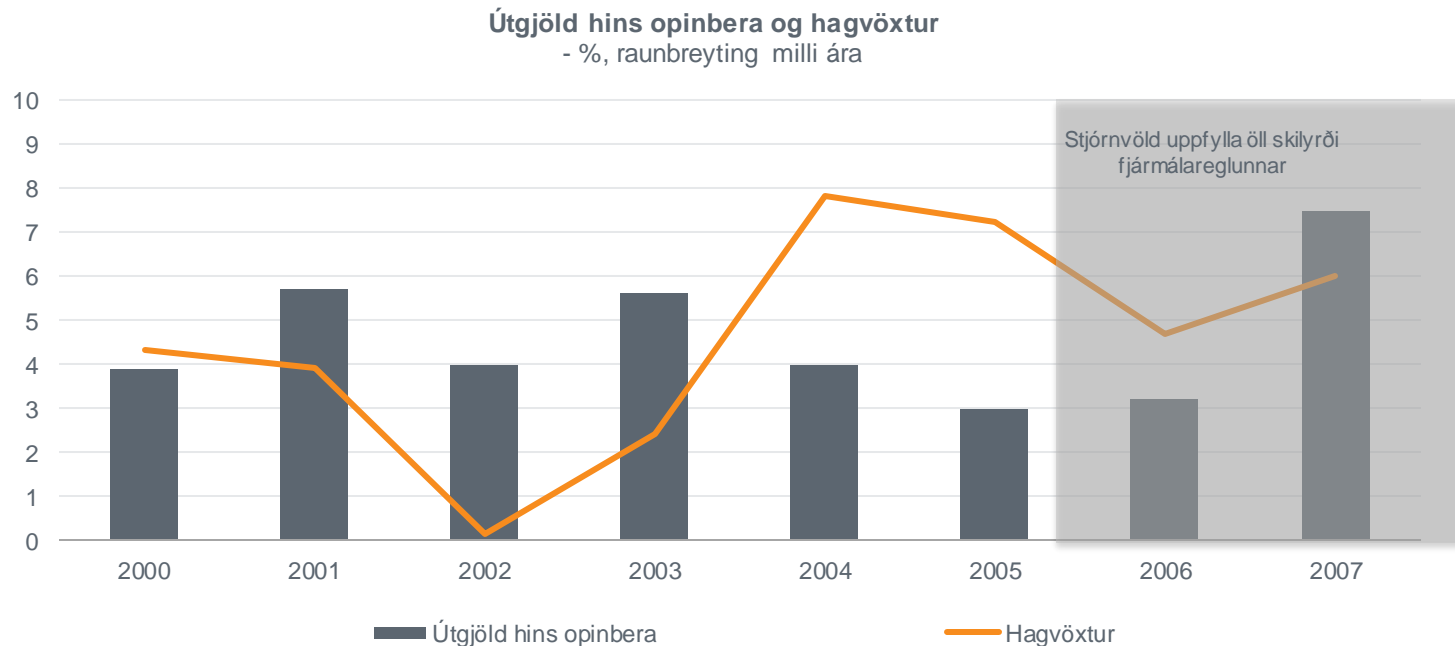
Þrátt fyrir að hið opinbera hafi aukið þenslu og efnahagslegan óstöðugleika á árunum 2006-2007 með aðhaldslítilli fjármálastefnu þá uppfylltu þau á sama tíma öll skilyrði hinnar nýju fjármálareglu. Samanlögð afkoma var jákvæð yfir fimm ára tímabil og skuldir hins opinbera voru verulega undir 45% skuldþakinu.





## ...samfara verulegum útgjaldavexti hjá hinu opinbera....

Stjórnvöld uppfylltu því öll skilyrði fjármálareglunnar þrátt fyrir að þau ynnu í raun gegn hagsveiflujöfnun og ýttu þannig fremur undir efnahagslegt ójafnvægi. Reynsla árána 2006 og 2007 er til marks um mikilvægi þess að takmarka útgjaldavöxt hins opinbera samfara öðrum fjármálareglum.



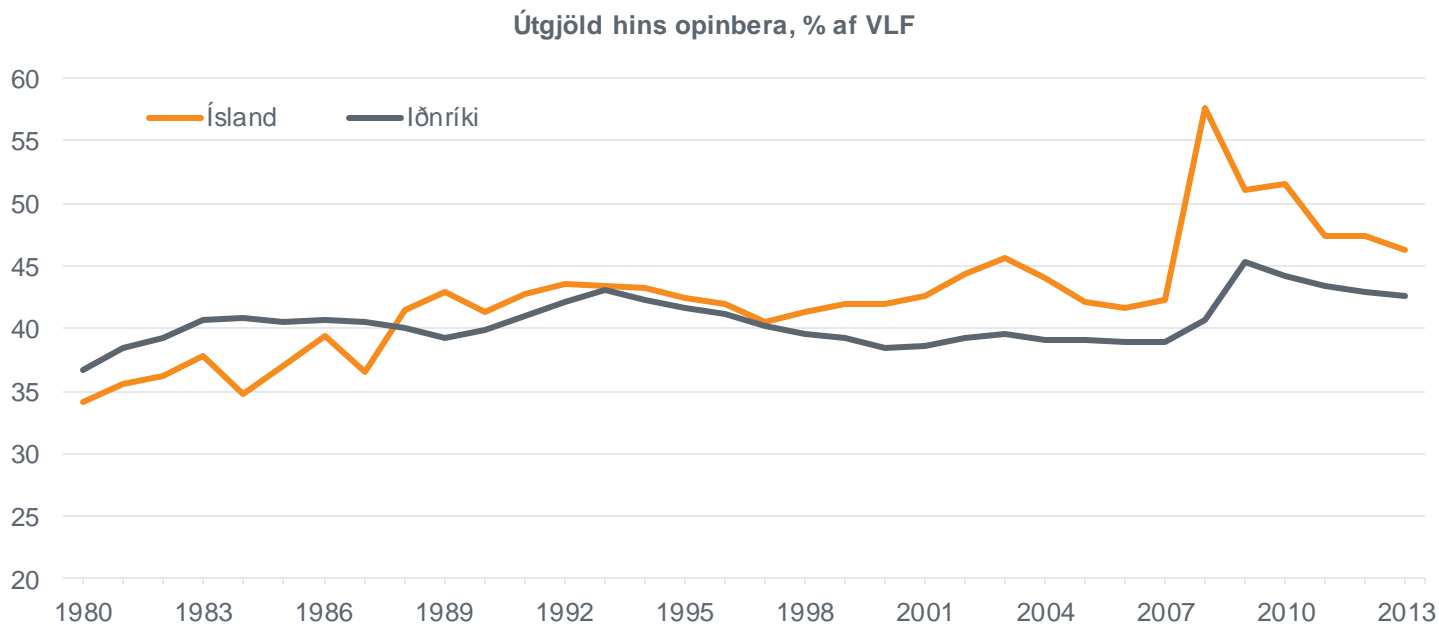
## Eru skrefin stigin til fulls?

---

1. Lærdómur af síðasta þensluskeiði
2. Vandinn liggur á útgjaldahliðinni
3. Mikilvægt að stíga frekari skref

## Ekki hefur tekist að koma böndum á útgjaldavöxt hins opinbera

Líkt og í öðrum iðnríkjum hafa útgjöld hins opinbera á Íslandi vaxið jafnt og þétt í hlutfalli af landsframleiðslu á síðastliðnum áratugum. Framan af stækkaði hlutur hins opinbera svipað og í öðrum iðnríkjum en frá árinu 1998 hafa útgjöld hins opinbera vaxið hraðar og eru í dag á við hálfa landsframleiðslu.

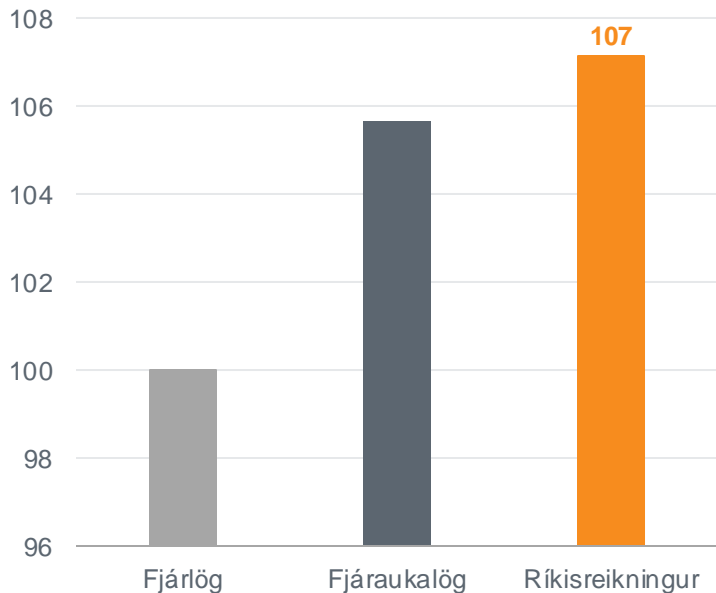


## Umframkeyrsla ríkisútgjalda er orðin viðtekin venja

Eyðsla umfram heimildir einskorðast ekki við erfið rekstrarár ríkissjóðs. Áætlanir ríkissjóðs hafa lengi vanmetið útgjöld og virðist það heldur regla en undantekning að eytt sé umfram fjárheimildir. Umframkeyrsla ríkisútgjalda á árunum eftir hrun er lítið betri en á þensluárunum 2004-2007.

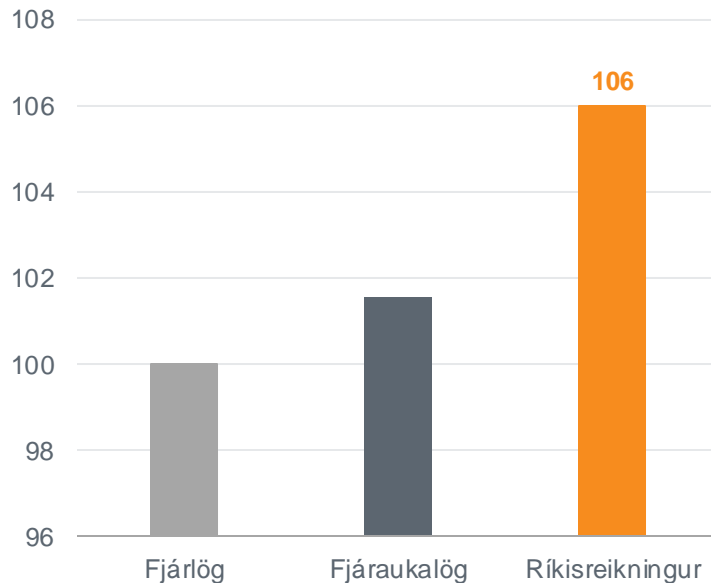
Umframkeyrsla ríkisútgjalda á þensluárunum

- meðaltal áranna 2004-2007, Fjárlög = 100



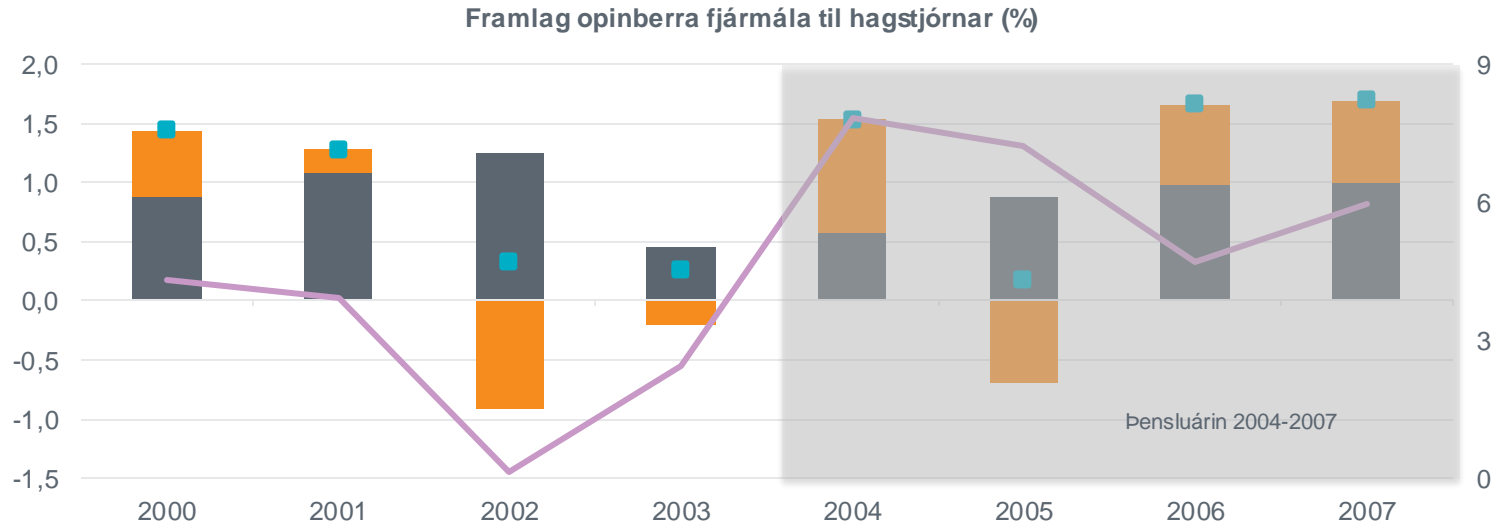
Umframkeyrsla ríkisútgjalda eftir hrun

- meðaltal áranna 2009-2013, Fjárlög = 100



## Fjármálastefnan var of aðhaldslítill á penslutímanum

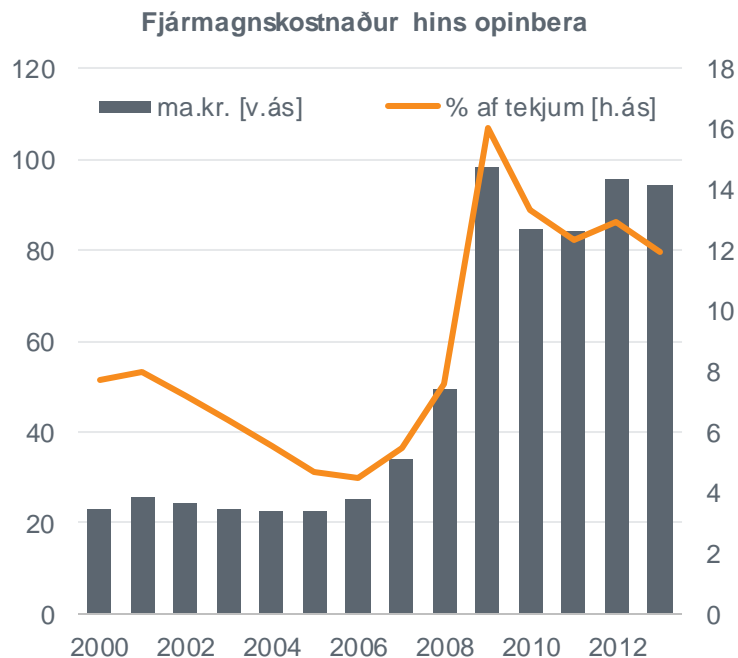
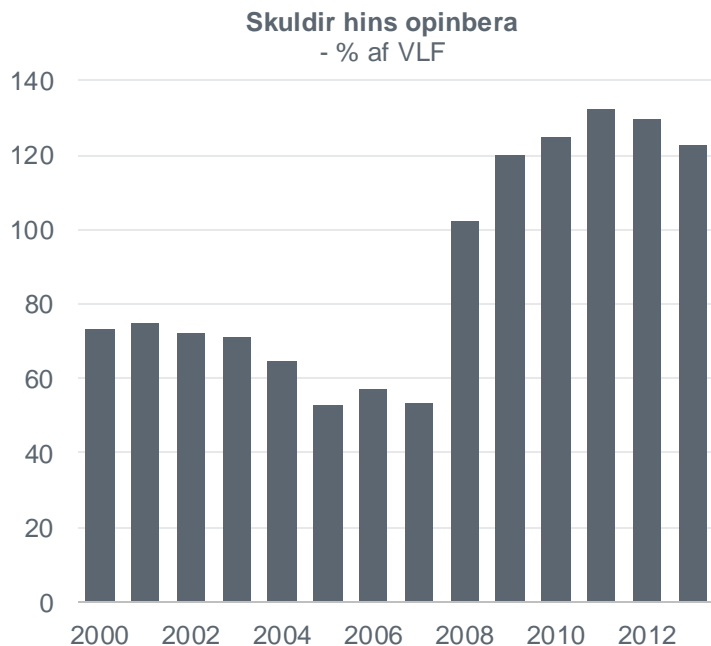
Ófullnægjandi aðhald frá hinu opinbera á síðasta pensluskeiði endurspeglast ekki síður í framlagi hins opinbera til hagvaxtar, en á árunum 2006-2007 lögðu ríkisútgjöld verulega til hagvaxtar. Samfara miklum útgjaldavexti voru neyslu- og tekjuskattar einnig lækkaðir.



- Framlag fjárfestinga hins opinbera til hagvaxtar (v.ás)
- Framlag samneyslu til hagvaxtar (v.ás)
- Framlag opinberra útgjalda til hagvaxtar (v.ás)
- Hagvöxtur (h.ás)

# Mikil skuldsetning dregur úr svigrúmi hins opinbera til að bregðast við áföllum

Mikil skuldsetning hins opinbera í kjölfar efnahagsáfallsins 2008 hefur dregið úr getu stjórnvalda til að styðja við hagkerfið komi til áfalla í framtíðinni.



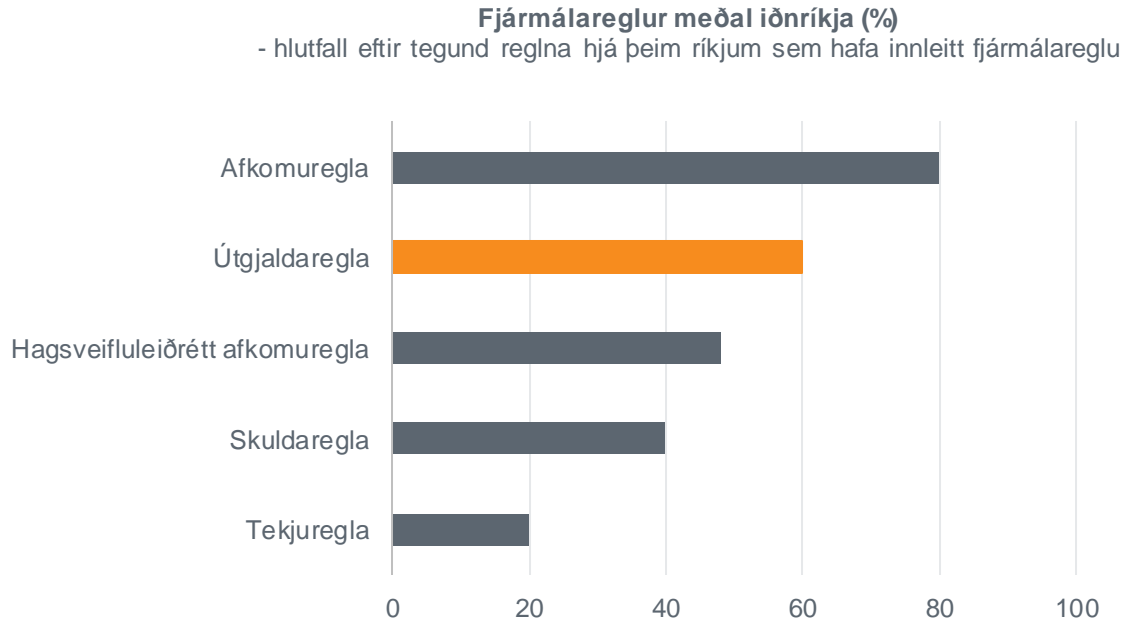
## Eru skrefin stigin til fulls?

---

1. Lærdómur af síðasta þensluskeiði
2. Vandinn liggur á útgjaldahliðinni
3. Mikilvægt að stíga frekari skref

## Notkun útgjaldareglu færir í vöxt

Samkvæmt mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins voru ríflega 80 ríki sem höfðu innleitt fjármálareglur. Algengast er að ríki styðjist við afkomureglu en færst hefur í vöxt að útgjaldareglu sé framfylgt samhliða slíkri reglu, einkum meðal iðnríkja. Á árinu 2013 voru 60% af þeim iðnríkjum sem hafa innleitt fjármálareglur með útgjaldareglu.





## Árið 2011: Skammlíf útgjaldaregla

---

- Í fjárlagafrumvarpi ársins 2011 tóku stjórnvöld upp bindandi útgjaldaramma að nafnvirði til næstu tveggja ára (áranna 2011 og 2012).<sup>2</sup> Meginmarkmið reglunnar var að koma í veg fyrir umframkeyrslu ríkisútgjalda og allar ákvarðanir og frávik áttu því ávallt að rúmast innan heildarrammans sem ákveðinn var í frumvarpinu.
- Þrátt fyrir að útgjaldareglan hafi verið bindandi í fjárlagafrumvarpinu var hún ekki lögfest í sérstökum lögum um opinber fjármál. Eftirfylgnin var engin og stjórnvöldum tókst að sprengja rammann bæði árin. Umframkeyrsluna mátti að mestu leyti rekja til launahækkana vegna kjarasamninga á árinu 2011.
- Í fjárlagafrumvarpi ársins 2012 var vikið frá því að setja bindandi útgjaldaramma. Útgjaldareglan var því skammlíf og var afnumin innan árs frá því að hún var tekin upp.
- Þrátt fyrir að reglan hafi verið einföld og gagnsæ þá var ekki nægur pólitískur vilji til að framfylgja henni. Tilraun ríkisvaldsins til að innleiða útgjaldareglu á árinu 2011 í gegnum fjárlagafrumvarpið mistókst.
- Vonir standa til að innleiðing á fjármálareglu í sérstök lög um opinber fjármál muni tryggja agaða og ábyrga fjármálastjórn hins opinbera. Á endanum er þó mikilvægast að pólitískur vilji sé til að framfylgja þeim reglum sem settar eru fram.

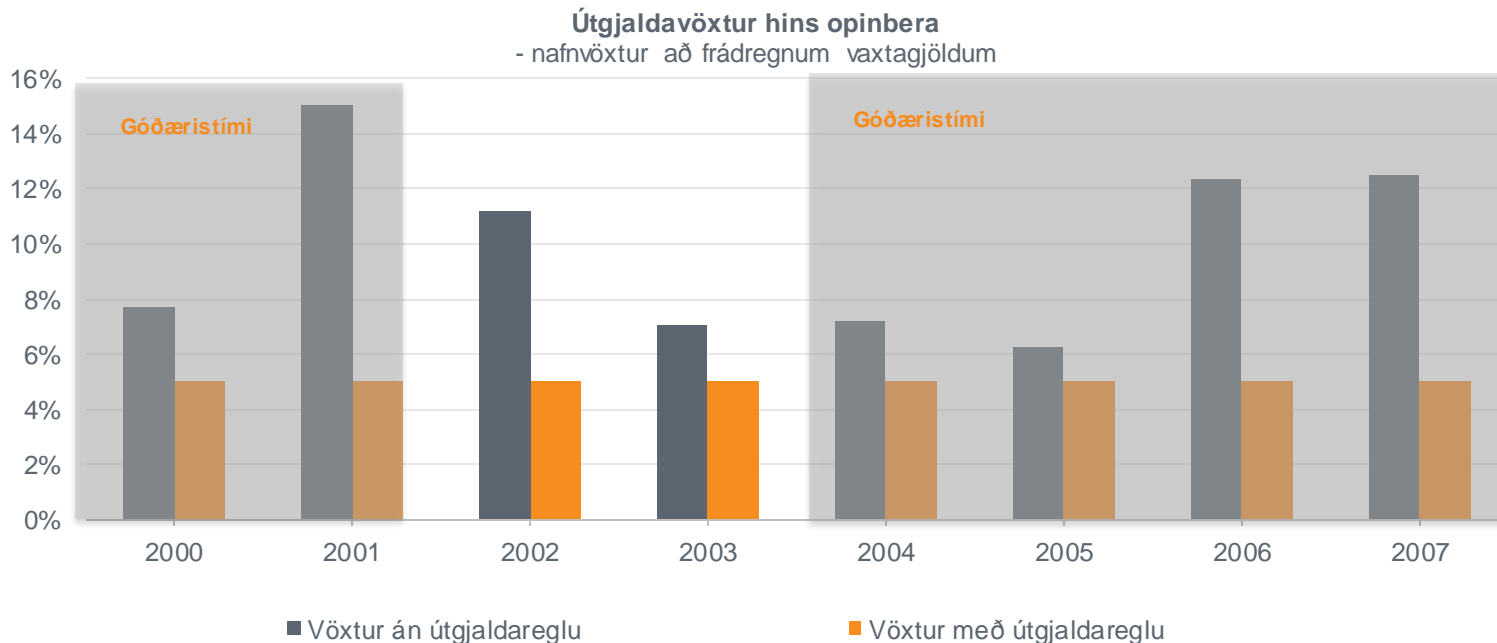
---

Gefum okkur að eftirfarandi útgjaldareglu hefði verið framfylgt frá árinu 2000?

*Nafnvöxtur útgjalda hins opinbera að frádregnum vaxtagjöldum vaxi ekki umfram langtíma meðalhagvöxt (2,5%) að viðbættu verðbólguþéttum Seðlabankans (2,5%)<sup>1</sup>*

# 1. Komið hefði verið böndum á vöxt opinberra útgjalda

Nafnvöxtur ríkisútgjalda á árunum 2000-2007 mældist að meðaltali 10% á ári. Vöxturinn var einkum mikill á góðæristímanum, þannig jukust útgjöld hins opinbera samfara auknum skatttekjum. Útgjaldaregla hefði því stuðlað að auknu aðhaldi á tímum mikillar þenslu og unnið gegn efnahagslegum óstöðugleika.

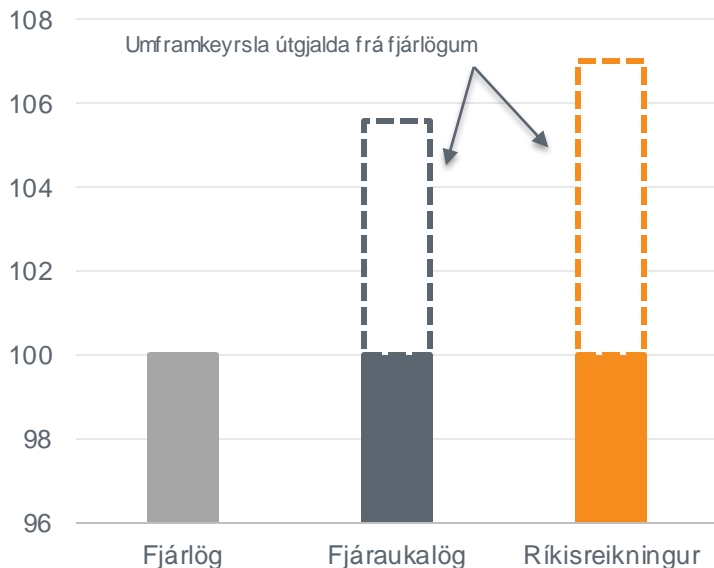


## 2. Umframkeyrsla ríkisútgjalda hefði heyrt sögunni til

Að því gefnu að eftirfylgni útgjaldareglu yrði framfylgt myndi viðvarandi umframkeyrsla útgjalda frá áætlunum hvort sem væri á tímum góðæris eða þenslu heyra sögunni til. Útgjaldaregla þvingar stjórnvöld til að halda sig innan fyrirfram ákveðins ramma.

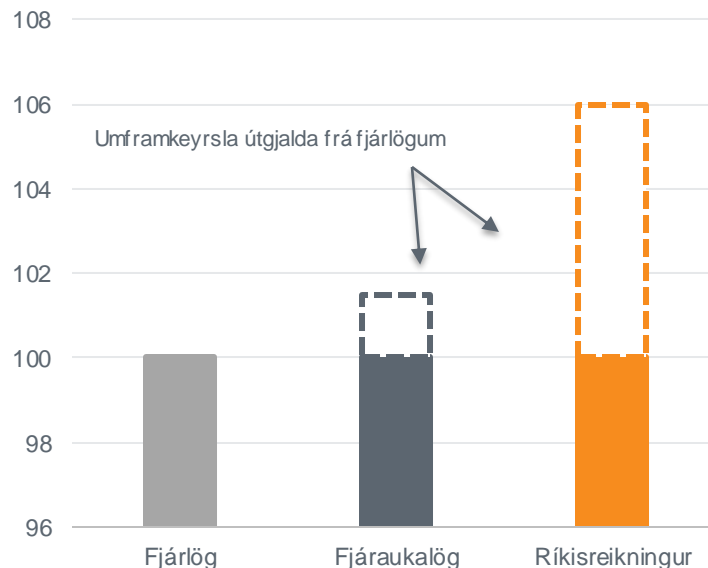
**Umframkeyrsla ríkisútgjalda á þensluárunum**

- meðaltal á árum 2004-2007, Fjárlög = 100



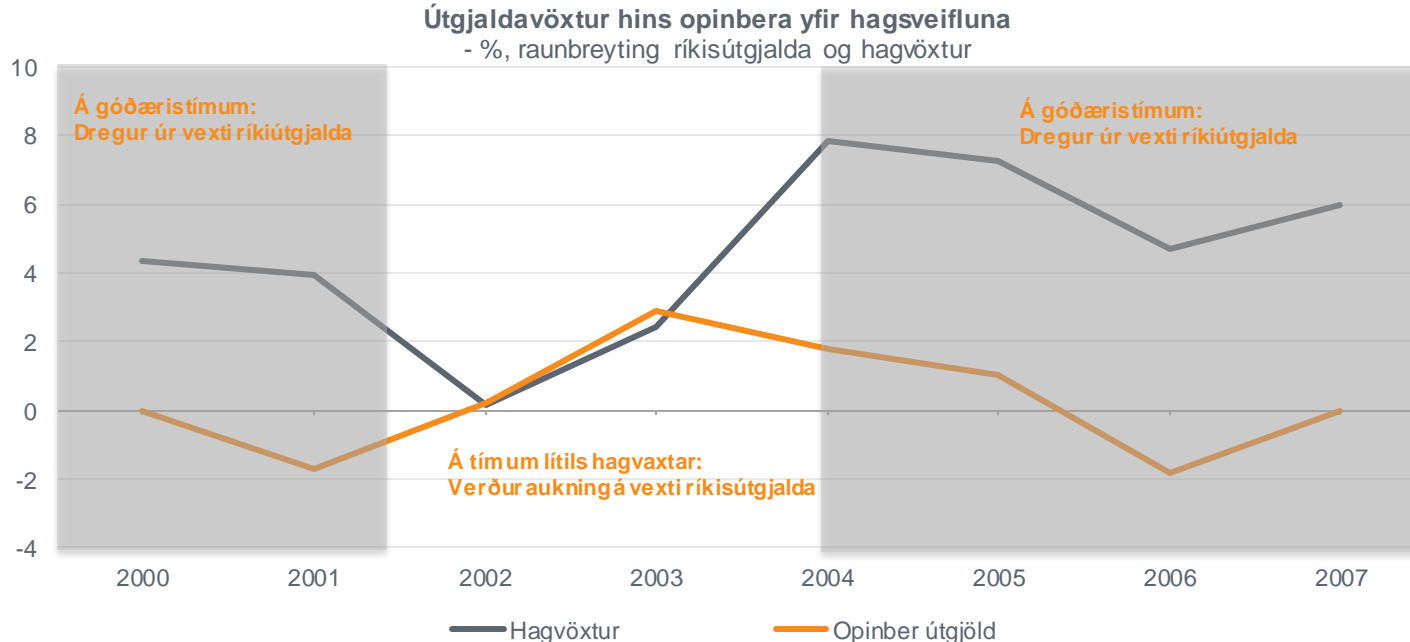
**Umframkeyrsla ríkisútgjalda eftir hrun**

- meðaltal á árum 2009-2013, Fjárlög = 100



### 3. Útgjaldareglan hefði stuðlað að sveiflujöfnun í hagkerfinu

Kostir þess að framfylgja útgjaldareglu sem miðast við fastan nafnvöxt er að slík regla er gagnsæ. Það gerir eftirlit auðveldara og eftirfylgnina því meiri. Á tímum aukinnar verðbólgu og góðæris þurfa stjórnvöld sjálfkrafa að draga úr vexti útgjalda en þegar dregur úr verðbólgu og hagvexti eykst svigrúm stjórnvalda til að auka vöxt opinberra útgjalda og draga þannig úr sveiflum.

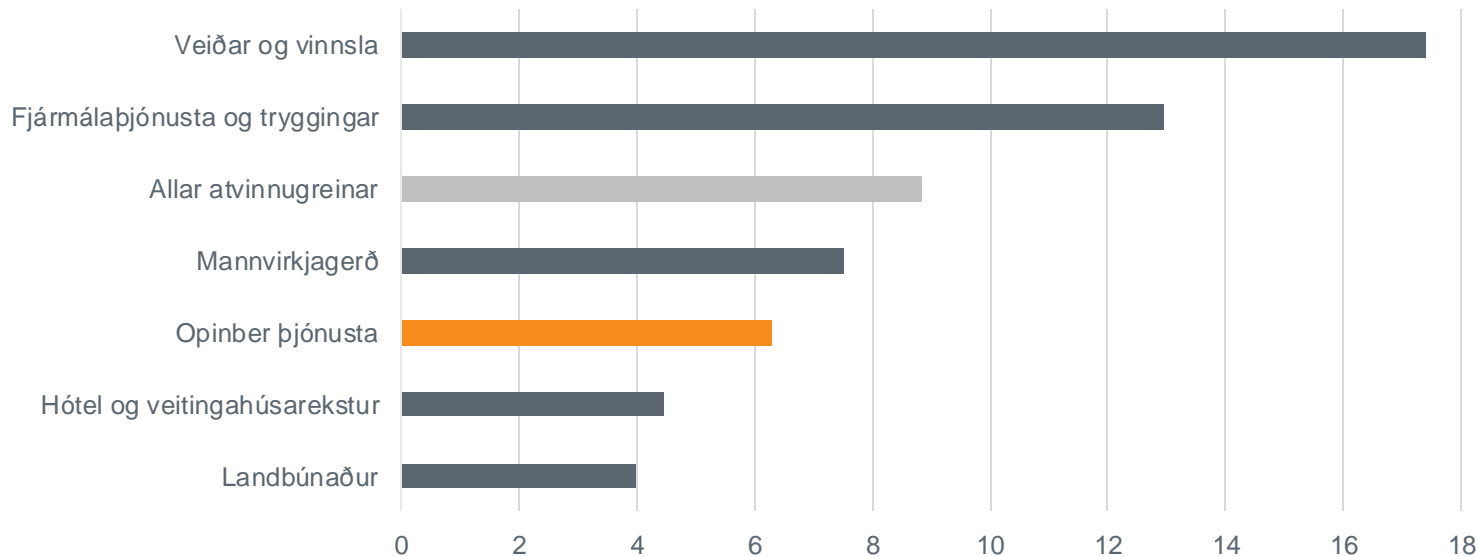


## 4. Aukinn hvati til að ráðast í mikilvægar kerfisbreytingar

Framleiðni hjá hinu opinbera er almennt minni en hjá öðrum geirum sem eru í einkarekstri. Almennt hefur reynslan verið sú hjá þeim þjóðum sem taka upp útgjaldareglu að þær ýti undir aukinn hvata til að ráðast í virkari forgangsröðun og mikilvægar kerfisbreytingar sem auka framleiðni hjá hinu opinbera.

Framleiðni vinnuafls eftir atvinnugreinum árið 2012

- virðisauki á hvern starfandi í m.kr.



## Nauðsynlegar endurbætur nást með útgjaldareglu

---

- Tilraunir hafa verið gerðar til að innleiða fjármálareglur í gegnum fjárlög. Þær tilraunir hafa mistekist og eftirfylgnin verið engin. Vonir standa til að innleiðing á fjármálareglu í sérstök lög um opinber fjármál muni tryggja agaða og ábyrga fjármálastjórn hins opinbera.
- Ýmsar stofnanir eins og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins<sup>1</sup> hafa lagt aukna áherslu á innleiðingu útgjaldareglu samfara öðrum fjármálareglum. Nauðsynlegar endurbætur sem þurfa að eiga sér stað á rekstri hins opinbera munu fremur nást með útgjaldareglu samfara öðrum fjármálareglum.
  1. Útgjaldareglur ná til grunnforsenda hallarreksturs sem stjórnvöld hafa að mestu leyti fulla stjórn á.
  2. Almennt eru útgjaldareglur einfaldar, gagnsæjar og eftirfylgnin því mikil.
  3. Fjármálareglur sem innihalda útgjaldareglur eru fremur til þess fallnar að stuðla að jöfnun hagsveiflunnar með rekstri hins opinbera.
  4. Þá stuðla útgjaldareglur jafnframt að virðari forgangsröðun og mikilvægum kerfisbreytingum, t.d. eykst áhersla á að auka framleiðni hjá hinu opinbera.

---

Ásdís Kristjánsdóttir  
Forstöðumaður efnahagssviðs  
[asdis@sa.is](mailto:asdis@sa.is)  
sími: 590-0080

Óttar Snædal  
Hagfræðingur á efnahagssviði  
[ottar@sa.is](mailto:ottar@sa.is)  
sími: 590-0082

Ólafur Garðar Halldórsson  
Hagfræðingur á efnahagssviði  
[olafur@sa.is](mailto:olafur@sa.is)  
sími: 590-0081

<https://twitter.com/efnahagssvidSA/>