

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (stöðugleikaregla o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 4 gr. laganna bætast tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

- Greinargerð um hvernig skilyrði 1. tölul. 7. gr. verði uppfyllt samkvæmt stefnumörkun um útgjaldavöxt A1-hluta ríkissjóðs og einnig um fjármögnun hans með sérstökum ráðstöfunum til tekjuöflunar ef útgjaldavöxturinn er umfram hámarkið eða lækkun útgjaldavaxtar fer niður fyrir hámarkið ef gerðar eru ráðstafanir til að draga úr tekjuöflun.
- Greinargerð um sett markmið og forsendur fyrir því hvernig skuldaþróun muni samrýmast skilyrði 2. tölul. 7. gr. innan ásættanlegs tíma ef skilyrðið er ekki uppfyllt á tímabili stefnunnar.

2. gr.

Á eftir 2. mgr. 5. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Reynist hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerð víkja í teljandi mæli frá því sem gert er ráð fyrir í gildandi fjármálastefnu er heimilt að aðlaga stefnumið um afkomu- og skuldaþróun A1-hluta hins opinbera í sama mæli. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að stjórnvöld beiti viðeigandi ráðstöfunum, ef á þarf að halda, til að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði í samræmi við markmið fjármálastefnunnar. Mat á frávikum frá upprunalegum efnahagsforsendum og mat á því hvort og í hvaða mæli það hefur áhrif á stefnuferla skal birt í greinargerð fjármálaáætlunar.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

1. tölul. orðast svo: Að útgjöld A1-hluta ríkissjóðs skuli vaxa að hámarki um 2% að raunvirði á ári. Skilyrðið tekur ekki til útgjalda vegna fjárfestinga, vaxta, lífeyrisskuldbindinga, afskrifta skattkrafna og annarra tapaðra krafna, tjónabóta, meiri háttar náttúruhamfara, ríkisábyrgða, framlaga til Atvinnuleysistryggingasjóðs og framlaga til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- Við 2. tölul. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef hlutfallið er hærra skal setja fram greinargerð um skuldaþróun, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 4. gr.
3. tölul. fellur brott.

d. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Við mat á hámarki raunvaxtar útgjalda hvers árs samkvæmt skilyrði 1. tölul. 1. mgr. skal taka tillit til áhrifa sérstakra ráðstafana í tekjuöflun ríkissjóðs til hækkunar eða lækkunar. Við matið skulu áhrif tekjuráðstafana einnig metin á raunvirði hvers árs miðað við vísitölu neysluverðs.

Ráðherra skal endurskoða hámarkið fyrir útgjaldavexti skv. 1. tölul. 1. mgr. á fimm ára fresti á grundvelli opinberra spáa um meðalvöxt framleiðslugetu þjóðarþúsins til lengri tíma lítið og birta það í byrjun næsta árs.

4. gr.

3. mgr. 13. gr. laganna orðast svo:

Hlutverk fjármálaráðs er:

1. Að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum skv. 7. gr.
2. Að leggja mat á hvort viðmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um hámark fyrir svigrúmi til vaxtar ríkisútgjalda að raunvirði skv. 7. gr. byggist á raunhæfum forsendum.
3. Að veita álit á mati stjórnvalda á áhrifum breyttra efnahagsforsendna frá samþykkt fjármálastefnu á afkomu- og skuldaþróun í fjármálaáætlunum.
4. Að leggja mat á stefnu stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnu, m.a. með hliðsjón af greinargerð um hana skv. 4. tölul. 4. gr.
5. Að vakta og greina þróun framleiðni í hagkerfinu.
6. Að birta opinberlega álitserðir ráðsins um fjármálastefnu, fjármálaáætlun og árlega skýrslu með greiningu á stöðu og horfum um framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015. Markmiðið er ekki að gera róttækar breytingar á umgjörð opinberra fjármála, sem hefur í megindráttum reynst vel frá því að lög inntóku gildi 1. janúar 2016. Markmiðið er fremur að efla samspil ríkisfjármála og umsvifa í efnahagslífinu og styrkja enn frekar stefnumörkun í opinberum fjármálum í því skyni að stjórn þeirra styðji betur efnahagslegan stöðugleika.

Breytingarnar snúa að afmörkuðum þáttum lagabálksins en heildarumgjörðinni verður áfram skipað í öllum aðalatriðum með sama hætti og verið hefur. Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar á fjármálaeignum laganna. Lagt er til að ný svonefnd stöðugleikaregla fyrir stefnumörkun í ríkisfjármálum verði tekin upp og samhliða því verði afkomuregla felld brott og í stað tölulegra skilyrða sem felast í skuldalækkunarreglu verði kveðið á um að stjórnvöld setji fram skýra skuldaþróunaráætlun í samræmi við skuldareglu laganna þegar skuldir eru umfram hámarkið. Í frumvarpinu er hins vegar ekki gert ráð fyrir að gerðar verði breytingar á skuldareglu laga um opinber fjármál heldur feli hún áfram í sér skilyrði um að skuldahlutfall verði að hámarki 30% af vergri landsframleiðslu (VLF). Markmiðið með þessum breytingum á fjármálaeignum er að hamla gegn því að opinber fjármál ýti undir efnahagslegt ójafnvægi, hvort sem er þenslu eða samdrátt, til samræmis við grunngildi laganna um stöðugleika. Í öðru

lagi eru lagðar til breytingar til samræmingar á ákvæðum laganna um annars vegar fjármála- stefnu og hins vegar fjármálaáætlun þannig að markmið breytinga á fjármálareglunum nái fram að ganga. Það felur í sér skýra afmörkun á svigrúmi til að aðlaga stefnumörkunina að breytingum á efnahagsforsendum á hverjum tíma í því skyni að afkomu- og skuldaþróun ríkis- sjóðs geti ráðist meira af hagsveiflunni í samræmi við framangreint hagstjórnarhlutverk ríkis- fjármálanna. Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna í því skyni að aðlaga hlutverk fjármálaráðs að breyttum fjármálareglum og auk þess er lagt til að ráðinu verði falið að taka að sér nýjan starfsþátt sem snýr að vöktun, greiningu og árlegri skýrslugerð um þróun framleiðni.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um fjármálareglur af tvennum toga sem markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag hins opinbera skulu samræmast. Eins og í öðrum löndum er tilgangur regnanna að stuðla að ábyrgð og stefnufestu í stjórn opinberra fjármála á hverjum tíma. Annars vegar eru í lögnum tilgreind fimm grunngildi: Sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Þau fela í sér meginviðmið til leiðsagnar við ákvarðanatöku stjórnvalda um fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Hins vegar er í lögnum kveðið á um töluleg skilyrði fjármálareglna um þróun afkomu og skulda. Hvor tveggja fjármálareglanna og það samhengi sem löggin gera ráð fyrir milli fjármálastefnu, fjármála- áætlunar og frumvarps til fjárlaga eru mikilvægir hlekkir í þeirri umgjörð sem löggin mynda og er ætlað að stuðla að góðri hagstjórn og ábyrgri stjórn opinberra fjármála.

Tölulegu fjármálareglurnar eru þrjár. *Afkomureglan* kveður á um að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af vergri landsframleiðslu. *Skuldareglan* kveður á um að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádragnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. *Skuldalækkunarreglan* kveður á um að ef skuldahlutfall er hærra en 30% skuli sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% ($1/20$) á hverju ári.

Eins og í öðrum ríkjum með sambærilegt fyrirkomulag var tölulegu fjármálareglunum vikið tímabundið til hliðar í heimsfaraldri kórónuveirunnar. Fyrst í þrjú ár, 2020–2022, eins og lög um opinber fjármál heimila við þær sérstöku aðstæður sem skapast höfðu, en síðar með sérstakri lagasetningu fram til ársloka 2025. Tilgangurinn var að veita stjórnvöldum nægilegt svigrúm til að bregðast við ófyrirséðum og afdrifaríkum efnahagslegum afleiðingum faraldursins. Að óbreyttu taka reglurnar gildi á ný árið 2026.

Stjórnvöld, jafnt hér á landi sem erlendis, hafa nýtt tækifærin sem af þessum aðstæðum leiða til endurskoðunar og athugunar á því hvort þær tölulegu fjármálareglur sem vikið var til hliðar skapi heppilegustu umgjörðina fyrir opinber fjármál eða hvort aðrar reglur þjóni markmiðum stjórnvalda betur.

Í því ljósi lagði þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra fyrir Alþingi umræðuskýrslu um fjármálareglur vorið 2024 (1091. mál á 154. löggjafarþingi). Í skýrslunni er rakið hvernig grunngildi laga um opinber fjármál veita skýra leiðsögn um áherslur og stefnumörkun í opinberum fjármálum. Tvö þeirra, *sjálfbærni* og *stöðugleiki*, lýsa helstu þjóðhagslegu markmiðum opinberrar fjármálastefnu. Hin þrjú, *varfærni*, *festa* og *gagnsæi*, veita leiðsögn um framkvæmd fjármálastefnu hins opinbera í átt að þeim markmiðum. Núgildandi tölulegar fjármálareglur laganna, þ.e. afkomureglan, skuldareglan og skuldalækkunarreglan, miða allar að því að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma litið. Engin þessara reglna stuðlar hins vegar beinlínis að efnahagslegum stöðugleika til skemmri tíma litið umfram það sem leiðir af

traustri stöðu opinberra fjármála. Niðurstaða skýrslunnar er að unnt væri að styrkja umgjörð opinberra fjármála með því að innleiða tölulega stöðugleikareglu, sem væri til þess fallin í senn að stuðla að ásættanlegri afkomu og efnahagslegum stöðugleika, í stað afkomureglunnar.

Slík fjármálaregla miðar að því að hamlar gegn því að ríkisfjármálin ýti undir efnahagslegt ójafnvægi, hvort sem er þenslu eða samdrátt. Stöðugleikaregla setur ófjármögnum útgjalda-vexti ríkissjóðs skorður, til að mynda þegar uppsveifla fleytir tímabundið meiri tekjum í ríkissjóð og á hinn bóginn þegar tímabundin niðursveifla eða stöðnun verður í hagkerfinu þarf ekki samtímis að draga saman seglin í ríkisútgjöldum í sama mæli. Slík fjármálaregla stuðlar í senn að sjálfbærni og stöðugleika og leyfir meiri sveigjanleika í aðlögun heildarafkomu ríkissjóðs að langtímamarkmiðum. Eins og nánar er vikið að síðar er gert ráð fyrir að stöðugleikareglan verði útfærð þannig að undirliggjandi útgjöld A1-hluta ríkissjóðs megi vaxa að hámarki um 2,0% að raunvirði á ári. Hámarkið tekur mið af mati á horfum um vöxt í framleiðslugetu þjóðarþúsins að jafnaði til lengri tíma lítið.

Á undanförunum árum hafa ýmsir aðilar sett fram sjónarmið af þessum toga. Frá árinu 2017 hefur fjármálaráð Evrópusambandsins (ESB) talað fyrir upptöku slíkrar stöðugleikareglu. Árið 2024 tóku svo gildi nýjar fjármálareglur í ESB um afkomu og skuldastig þar sem eftirfylgni við reglurnar er í formi útgjaldaviðmiðs. Framkvæmdastjórn ESB leggur mat á hlítu aðildarríkja við afkomu- og skuldalækkunarreglur sambandsins. Teljist einstök ríki brjóta reglurnar, svo sem ef skuldahlutfall er yfir mörkum, hefst samtal milli framkvæmdastjórnarinnar og ríkisins um útgjaldaferil sem tryggir viðunandi afkomu og skuldalækkun innan tiltek-ins fjölda ára. Við útfærslu útgjaldaferilsins og ákvörðun um hversu langan tíma aðlögun má taka er tekið tillit til ýmissa þátta, svo sem efnahagsaðstæðna, fjárfestingaráforma og áform- aðra umbóta. Markmið breytinganna er ekki síst að auka hlítu við fjármálareglur sambandsins, m.a. með því að gera þær raunhæfari og aðstæðubundnari, og styrkja þannig trúverðugleika umgjardarinnar.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) bendir á það í árlegri úttekt sinni á stöðu og horfum í íslensku efnahagslífi frá árinu 2019 að sveiflukennð útgjöld torveldi stjórn opinberra fjármála hér á landi. Í hliðstæðri úttekt árið 2024 lagði AGS síðan til að afkomuregla laga um opinber fjármál yrði endurskoðuð og regla sem setti útgjalda-vexti mörk yrði innleidd í staðinn. Telur stofnunin að slík regla hvetji til opinberrar fjármálastefnu sem stuðli betur að efnahagslegum stöðugleika.

Í álitserð fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 var því beint til stjórnvalda að kanna kosti þess að taka upp útgjalda-reglu. Í álitserð sinni um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 fagnar fjármálaráð þeim hugmyndum að upptöku stöðugleikareglu sem lýst er í fjármálaáætluninni. Ráðið segir slíka reglu styðja við að opinber fjármál verði til sveiflu- jöfnunar með því að sjálfvirkir sveiflujafnarar, þ.e. sjálfvirkt sveiflujafnandi viðbragð opinberra tekna og gjalda við hagþróun, fái að hafa sín áhrif.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir að ná skuli stjórn á fjármálum ríkisins og skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta, m.a. með upptöku stöðugleikareglu og stöðvun hallareksturs. Í því felst ásetningur um að sækja af festu að þeim markmiðum sem felast í lögum um opinber fjármál en með breyttum hætti frá því sem gert er ráð fyrir í gildandi lögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er ætlunin að innleiða í lög um opinber fjármál nýja tölulega fjármála-reglu, svonefnda stöðugleikareglu. Reglan felur í sér að sett verði hámark fyrir vexti útgjalda í fjármálastefnu og fjármálaáætlun sem taki mið af langtímavaxtargetu landsframleiðslunnar. Samhliða því verði afkomuregla laganna aflögð þar sem hún samrýmist ekki nægilega vel

sveiflujöfnunarvirkni nýju stöðugleikareglunnar. Sama gildi um tölusetta skuldalækkunarreglu laganna í núverandi mynd en í staðinn verði tekinn upp nýr þáttur í fjármálastefnu sem feli í sér að stjórnvöld setji fram skýra skuldaþróunaráætlun á grundvelli greiningar á því hvernig skilyrði laganna um tölusetta skuldahámark, sem verður óbreytt, verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma með hliðsjón af stöðu ríkisfjármála og horfum í efnahagsmálum. Breytt reglusetning um stefnumörkun um afkomu og skuldir að þessu leyti gefur jafnframt tilefni til þess að sett verði í lögin skýr ákvæði um hvaða svigrúm stjórnvöld hafi til að hliðra þeim stefnuferlum í fjármálaáætlunum frá því sem áformað var í fjármálastefnu, en þó einungis að því marki sem efnahagsforsendur í nýjum hagspám á hverjum tíma víkja frá þeim forsendum sem upphaflega var byggt á.

Samkvæmt lögunum hefur sjálfstætt fjármálaráð það hlutverk að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun hlíti fjármálaætlunum. Í frumvarpinu eru því einnig lagðar til breytingar á ákvæðum sem lúta að því hlutverki ráðsins til að aðlaga það að breyttum reglum. Þá er auk þess lagt til í frumvarpinu að fjármálaráði verði falið að annast vöktun, greiningar og skýrslugerð varðandi þróun framleiðni í landinu.

3.1. Samhengi markmiða fjármálaáætlunar við fjármálastefnu.

Í gildandi ákvæðum laganna um fjármálastefnu og fjármálaáætlun segir að þessar áætlanir skuli fela í sér stefnu og markmið stjórnvalda. Í 5. gr. laganna, sem afmarkar hlutverk og inntak fjármálaáætlunar, segir að hún skuli byggð á fjármálastefnu. Í skýringum við greinina í frumvarpi til laganna segir einnig að fjármálaáætlun feli í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu en ekki er skýrt nákvæmlega hvað í því skuli felast. Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til á 5. gr. laganna er að útskýra betur samhengi milli þessara markmiða.

Reynslan hefur sýnt að breyttar forsendur sem stjórnvöld hafa ekki stjórn á hafa oft en ekki veruleg áhrif á þá tölulegu mælikvarða sem eru inntak fjármálastefnu og lögin kveða á um að markmiðssetning lúti að. Sér í lagi geta breyttar efnahagshorfur haft áhrif á afkomu og skuldahlutfall hins opinbera langt umfram það sem leiðir af ákvörðunum stjórnvalda. Eins og að framan er rakið er það einmitt einn helsti annmarki núverandi fyrirkomulags að ef beinlínis á að fylgja nákvæmlega fyrirframsettum tölulegum markmiðum um afkomu og skuldahlutfall krefst það iðulega viðbragðs af hálfu stjórnvalda sem gengur í berhöggi við viðtekið hlutverk ríkisfjármála í hagstjórn. Ítrekaðar ófyrirséðar breytingar á útgjalda- eða tekjustefnu af þessum sökum hljóta að teljast í mótsögn við grunngildi laganna um festu sem felur í sér að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.

Með upptöku stöðugleikareglu er þvert á móti gert ráð fyrir því að afkoma ríkissjóðs sveiflist með hagsveiflunni. Það hefur síðan afleidd áhrif á skuldir auk þess sem breyttar forsendur um nafnvirði landsframleiðslunnar hafa bein áhrif á skuldahlutfallið enda er það nefnarinn sem deilt er í skuldirnar. Af eðli máls leiðir að skoða þarf töluleg markmið fjármálastefnu í þessu ljósi.

Með þeirri breytingu sem lögð er til í frumvarpinu varðandi 5. gr. laganna er skýrt að hvaða marki töluleg markmið fjármálaáætlunar mega víkja frá markmiðum fjármálastefnu um afkomu og efnahag. Við útfærslu markmiða fjármálastefnu í fjármálaáætlun verður heimilt að taka tillit til beinna, óhjákvæmilegra áhrifa breyttra efnahagsforsendna á afkomu hins opinbera og afleiddra áhrifa á efnahag og skuldahlutfall frá því sem gert var ráð fyrir í upphaflegri hagspá fyrir fjármálastefnu. Hér er í fyrsta lagi átt við þau beinu áhrif sem landsframleiðsla og aðrar forsendur um skattstofna hafa á tekjur A1-hluta hins opinbera, í öðru lagi þau beinu, óhjákvæmilega áhrif sem atvinnuleysi, vaxtastig, verðbólga og aðrar þjóðhagsstærðir hafa á

útgjöldin, og í þriðja lagi afleidd áhrif á skuldir og skuldahlutfall. Hins vegar gengur tillagan út á að stjórnvöld beiti viðeigandi ráðstöfunum eftir sem áður til að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði í samræmi við markmið fjármálastefnunnar, verði frávik frá henni að öðru leyti.

Þessi skilyrði fyrir svigrúmi til að hliðra stefnuferlum fjármálaáætlana miðað við gildandi fjármálastefnu vegna breyttra efnahagsforsendna voru raunar sett fram í tölulíð V. í þingsályktun um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 með mjög áþekku orðalagi. Tilefni þykir til þess nú að fella þá heimild fyrir svigrúmi til breytinga inn í 5. gr. laganna um fjármálaáætlun þannig að það samhengi við 4. gr. laganna um fjármálastefnu liggja skýrar fyrir í sjálfum lögnum fremur en að vera tiltekið sem skilyrði í hverri þingsályktun um fjármálastefnu.

Af þessum breytingum leiðir til að mynda að heimilt verður að leggja til í fjármálaáætlun að skuldahlutfall verði hærra en samkvæmt tölulegu markmiði fjármálastefnu, enda leiði það af ástæðum sem falli undir framangreint. Á hinn bóginn verður að leggja þann skilning í ákvæðið að ef hagþróun reynist hagstæðari en ætlað var í fjármálastefnu þá hljóti það að leiða til þess að stjórnvöld setji markmið um betri afkomu- og skuldaþróun, enda ætti það að verulegu leyti að leiða af áhrifum nýju stöðugleikareglunnar. Í frumvarpinu er jafnframt kveðið á um að ef heimildin verði nýtt þá þurfi í fjármálaáætlun að birta mat á frávikum í efnahagsforsendum og skýra allar forsendur fyrir því að hvaða marki það hafi áhrif á stefnuferla. Gera verður ráð fyrir að í slíku mati verði allir helstu áhrifaþættir sundurliðaðir. Ekki er gert ráð fyrir því að breytingar á gjöldum eða tekjum sem leiða af valkvæðum ráðstöfunum stjórnvalda falli undir þessa heimild. Vert er að árétta að verði heimildin nýtt verður fjármálaáætlunin eftir sem áður að uppfylla fjármálaeaglar laganna, bæði grunnild og töluleg skilyrði, eins og tiltekið er í 7. gr. laganna.

3.2. Stöðugleikaregla.

Stöðugleikaregla setur ófjármögnum útgjaldavexti ríkissjóðs skorður, til að mynda þegar uppsveifla fleytir tímabundið meiri tekjum í ríkissjóð. Á hinn bóginn þegar tímabundin niðursveifla eða stöðnun verður í hagkerfinu þarf ekki samtímis að draga saman seglin í ríkisútgjöldum í sama mæli. Slík fjármálaeagla stuðlar í senn að sjálfbærni og stöðugleika og leyfir meiri sveigjanleika í aðlögun heildarafkomu ríkissjóðs að langtímamarkmiðum en afkomuregla laganna.

Lagt er til að stöðugleikaregla kveði á um að undirliggjandi útgjöld A1-hluta ríkissjóðs megi vaxa um að hámarki 2,0% að raunvirði á ári. Vöxturinn geti þó verið umfram það að teknu tilliti til áhrifa nýrra ráðstafana til aukinnar tekjuöflunar. Á sama hátt felst það í reglunni að ef ráðstafanir draga úr tekjuöflun A1-hluta ríkissjóðs verði svigrúm til útgjaldavaxtar samsvarendi minna. Þessu fyrirkomulagi á stöðugleikareglunni gagnvart breytingum á tekjuöflun er ætlað að tryggja svigrúm stjórnvalda til þess að gera breytingar á umfangi ríkisstarfseminnar í samræmi við pólitískar áherslur hverju sinni, en þó þannig að breytingarnar raski ekki sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma lítið.

Hámarkið sem lagt er til með reglunni byggist á mati á horfum um vöxt í framleiðslugetu þjóðarbúsins að jafnaði til lengri tíma lítið, eins og það birtist í opinberri þjóðhagsspá. Því næst er leiðrétt fyrir því að verðlag ríkisútgjalda hækkar að jafnaði nokkuð hraðar en verðlag landsframleiðslunnar, m.a. vegna þess að launakostnaður og gjöld tengd launakostnaði vega fremur þungt í ríkisútgjöldum. Þá munu ríkisútgjöld geta vaxið um um það bil 2,0% á ári að raunvirði til að útgjöldin haldist óbreytt í hlutfalli við verga landsframleiðslu. Gert er ráð fyrir að endurskoða viðmið fyrir hámarki útgjaldavaxtar á fimm ára fresti, ef tilefni er til þess, á grundvelli opinberrar spár um meðalvöxt framleiðslugetu þjóðarbúsins til lengri tíma lítið.

Raunvöxt útgjalda umfram 2,0% þarf að fjármagna með samsvarandi ráðstöfunum til nýrrar tekjuöflunar samkvæmt reglunni. Á sama hátt felur reglan í sér að ráðstafanir sem ætlað er að draga úr tekjuöflun þarf að fjármagna með því að draga úr útgjaldavexti niður fyrir hámarkið í sama mæli.

Ástæða er til að leggja áherslu á það í þessu sambandi að um er að ræða reglu um hámark útgjaldavaxtar. Efnahagsaðstæður og staða ríkisfjármála kunna að vera með þeim hætti að tilefni sé til þess að stjórnvöld setji sér þröngri skorður um útgjaldaþróun í því ljósi. Það kann einnig að reynast nauðsynlegt til að skuldaþróun stefni niður fyrir hámark skuldahlutfalls samkvæmt skuldareglu laganna innan ásættanlegs tíma þegar skuldir eru umfram hámarkið.

Gert er ráð fyrir að raunvirðing útgjalda ríkissjóðs, sem falla undir regluna, byggist á útreikningum launa- og verðlagsbóta fjárheimilda eins og þeir eru framkvæmdir af fjármála- og efnahagsráðuneytinu við gerð fjárlaga ár hvert. Þeirri aðferðafræði hefur verið beitt um langt árabil og er tilgangur hennar að varpa ljósi á magnbreytingar í ríkisútgjöldum milli ára, auk þess að aðlaga fjárheimildir stofnana og verkefna að árlegri launa- og verðlagsþróun. Við verðlagsútreikninginn eru fjárheimildir færðar á verðlag komandi fjárlagaárs með miðlægum og samræmdum hætti þar sem tekið er mið af verðbólguþá Hagstofu Íslands, áætlaðri þróun greiðslna almannatrygginga, launahækkunum ríkisstarfsmanna samkvæmt kjarasamningum einstakra stéttarféлага, ýmsum sértækum verðlagsforsendum í tilteknum verkefnum, auk breytinga á gengi íslensku krónunnar fyrir þá útgjaldaliði sem greiddir eru í erlendum gjaldmiðli. Sambærilegri aðferðafræði er beitt við mat á áætluðu umfangi launa- og verðlagsbóta í áætlanagerð til meðallangs tíma og eru útgjaldarammar málefna sviða settir fram með þeim hætti á föstu verðlagi í fjármálaáætlun ár hvert. Þróun útgjaldaramma á föstu verðlagi samkvæmt verðlagsreikningi fjárlaga verði þannig með sama hætti lögð til grundvallar útreikningi á raunvexti útgjalda á milli ára samkvæmt stöðugleikareglunni.

Lagt er til að reglan nái til útgjalda A1-hluta ríkissjóðs að undanskildum fjárfestingum, vaxtagjöldum, lífeyrisskuldbindingum, afskriftum skattkrafna og annarra tapaðra krafna, tjónabótum, útgjöldum vegna meiri háttar náttúruhamfara, ríkisábyrgðum, framlögum til Atvinnuleysistryggingasjóðs og framlögum í Jöfnunarsjóð sveitarféлага. Miðað við fjárlög fyrir árið 2025 mundi stöðugleikareglan ná til tæplega 80% af heildarútgjöldum ríkissjóðs eins og fram kemur í töflunni hér á eftir.

<u>Fjárlög 2025</u>	<u>ma.kr.</u>	<u>hlutfall</u>
Heildarútgjöld málefna sviða	1545,6	
<i>Undanskildir liðir</i>		
<i>Vaxtagjöld</i>	<i>101,6</i>	
<i>Lífeyrisskuldbindingar</i>	<i>79,1</i>	
<i>Fjárfestingarframlög</i>	<i>70,0</i>	
<i>Atvinnuleysisbætur</i>	<i>35,6</i>	
<i>Jöfnunarsjóður, lögbundin framlög</i>	<i>32,2</i>	
<i>Afskriftir skattkrafna</i>	<i>6,5</i>	
<i>Tapaðar kröfur og tjónabætur</i>	<i>0,1</i>	
Stöðugleikaregla	1220,6	79,0%

Markmið þess að undanskilja fjárfestingar mati á undirliggjandi útgjaldavexti er að verja opinbera fjárfestingu sem getur stutt við verðmætasköpun og bætt lífskjör til lengdar. Reynslan sýnir að tilhneiging ríkja er að draga hlutfallslega mikið úr fjárfestingarútgjöldum þegar þörf er á að bæta afkomu hins opinbera. Þótt fjárfestingarútgjöld liggi oft vel við niðurskurðarhnífnum geta slíkar ákvarðanir magnað hagsveiflur og haft langvarandi neikvæð áhrif á hagsæld, enda er arðbær fjárfesting grundvöllur framleiðni- og lífskjaravaxtar. Með því að undanskilja fjárfestingu þeim útgjaldavexti sem stöðugleikareglan nær til er komist hjá slíkri skammsýni.

Ástæða þess að undanskilja atvinnuleysisbætur og vaxtagjöld er að þessir liðir sveiflast sérstaklega mikið með efnahagsforsendum og í þágu sveiflujöfnunar er nauðsynlegt að veita svigrúm til þess. Ástæða þess að aðrir liðir eru undanskildir er að um er að ræða sveiflukenndar, tilfallandi og/eða reiknaðar reikningshaldslegar stærðir. Rétt er að benda á að áfram verður heimilt að leita fjárheimilda í frumvarpi til fjáráukalaga vegna tímabundinna, ófyrirséðra og óhjákvæmilegra útgjalda innan árs, í samræmi við skilyrði skv. 26. gr. laganna, umfram það hámark sem stöðugleikareglan kveður á um, enda skapi slík útgjöld ekki viðbótarheimild fyrir aukinn raunvöxt útgjalda næsta árs.

Einnig er rétt að benda á að ekki er gert ráð fyrir að stöðugleikareglan eigi við um fjármál sveitarfélaga. Aðrar fjármálareglur gilda um fjármál þeirra samkvæmt sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011. Skuldareglan og krafa um að stjórnvöld setji fram skuldaþróunaráætlun í samræmi við hana ná hins vegar til bæði A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga og tengja þannig áfram saman fjárhag beggja stjórnsýslustiganna við markmið um sjálfbærni til lengri tíma lítið.

3.3. *Afnám tölusettrar afkomureglu.*

Markmið afkomureglu laga um opinber fjármál hefur verið að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála en veita stjórnvöldum um leið nokkurt svigrúm til þess að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Reynslan sýnir aftur á móti að í uppsveiflum getur reglan veitt falskt öryggi um hið fyrrnefnda og að í niðursveiflum veitir hún ekki nægilegt svigrúm til þess síðarnefnda.

Afkomuregla laga um opinber fjármál felur ekki í sér beina takmörkun eða aðhald sem spornar gegn því að svigrúm myndist til aukinna útgjalda þegar staða og horfur í efnahagsmálum batna í kjölfar þess að þjóðhagsspár og tekjuspár hins opinbera eru endurskoðaðar upp á við eða tekjur hins opinbera reynast vera umfram spár. Á hinn bóginn dregur afkomureglan úr útgjaldasvigrúmi þegar staða og horfur í efnahagsmálum versna, þ.e. þjóðhagsspár og tekjuspár hins opinbera eru endurskoðaðar niður á við eða tekjur hins opinbera reynast vera minni en spár ráðgerðu. Þessi virkni er óheppileg, enda getur hún leitt til þess að opinber fjármál leggist á sveif með hagsveiflunni fremur en að vera óháð henni eða vegi á móti henni eins og heppilegt væri.

Það svigrúm sem reglan veitir til vaxtar ríkisútgjalda er þannig mjög breytilegt og háð hagspám sem oft eru skeikular. Svigrúm til útgjalda er meira í uppsveiflum, þvert á viðtekið hlutverk ríkisfjármála í hagstjórn. Svigrúmið er einnig lítt fyrisjáanlegt sem minnkar skilvirkni ákvörðunartöku í ríkisfjármálum.

Til þess að stuðla að efnahagslegum stöðugleika innan afkomureglunnar eða að lágmarki að leggjast ekki á sveif með hagsveiflunni þarf afkoma hins opinbera að jafnaði að vera nokkuð yfir þeirri lágmarksafkomu sem reglan kveður á um yfir fimm ára tímabil. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur bent á að í þessu skyni þurfi heildarafkoma hins opinbera að jafnaði að vera jákvæð um 2% af vergri landsframleiðslu. Til að opinber fjármál leggist gegn hag-

sveiflunni og stuðli þannig að efnahagslegum stöðugleika þyrfti afgangur á rekstri hins opinbera að vera enn meiri. Svo mikill afgangur yfir langt tímabil er vart efnahagslega skynsamlegur.

Með upptöku stöðugleikareglu er ekki lengur tilefni fyrir afkomuregluna, enda beinlínis gert ráð fyrir því að afkoma sveiflist með hagsveiflunni. Því er lagt til að hún verði felld brott.

3.4. *Afnám tölusettrar skuldalækkunarreglu.*

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tölusett skuldalækkunarregla laganna í núverandi mynd verð aflögð. Í þess stað verði tekinn upp nýr þáttur í fjármálastefnu sem feli í sér að stjórnvöld setji fram skýra skuldaþróunaráætlun á grundvelli greiningar á því hvernig skuldaregla laganna um tölusett skuldahámark verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma með hliðsjón af stöðu ríkisfjármála og horfum í efnahagsmálum. Sú breyting hefur það að markmiði að auka svigrúm til sveiflujöfnunar og tryggja um leið sjálfbærni opinberra fjármála. Breytinguna skal skoða í samhengi við framangreinda tillögu um að skýra samhengi markmiða í fjármálastefnu og -áætlunum. Þessar breytingar spila saman og stuðla að því að stöðugleikaregla geti haft tilætluð áhrif til sveiflujöfnunar.

Stöðugleikaregla tryggir ekki ein og sér sjálfbærni opinberra fjármála. Yfir gildistíma fjármálastefnu og fjármálaáætlana þarf, samhliða því að stuðla að stöðugleika, að tryggja að þróun opinberra fjármála stuðli að því að skuldahlutfall haldist hóflegt og fari ekki hækkandi yfir langan tíma. Vert er að benda á í þessu samhengi að skuldaþróun hins opinbera ræðst ekki eingöngu af mismun tekna og gjalda eins og þau eru skilgreind í alþjóðlegum hagskýrslustaðli. Lánsfjárfjöldur ríkissjóðs ræðst einnig af fjárfestingarhreyfingum í sjóðstreymi eins og t.d. endurlánunum, sölu eigna, eiginfjárframlögum o.fl. Þá er ekki fullkomin samsvörun í afkomu ríkissjóðs á rekstrar- og greiðslugrunni þó að litið sé yfir langt tímabil. Virðisbreytingar aðrar en verðlagsbreytingar hafa einnig áhrif á skuldahlutföll en ekki afkomu á þjóðhagsgrunni. Skuldareglan ásamt skuldaþróunaráætlun sem samræmist henni ná utan um þetta, en ekki stöðugleikareglan.

Ekki er talin ástæða til að breyta skuldareglu laganna. Hámark skuldareglunnar, þ.e. 30%, var rökstutt í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um opinber fjármál. Eins og þar var fjallað um er álitamál hvernig skilgreina eigi leyfilegt hámark skulda, en í ljósi aðstæðna hér á landi og sögulegrar reynslu var talið rétt og varlegt að hafa hámarkið tiltölulega lágt og lægra en þau viðmið sem önnur ríki hafa sett. Tímabilið frá setningu laganna hefur einkennst af miklum áföllum og breytingum á vaxtastigi. Sú reynsla er enn frekar til marks um nauðsyn þess að stefna að því að skuldsetning hins opinbera sé hófleg.

Núverandi tölusett skuldalækkunarregla laganna, sem varðar leið að 30% hámarkinu, hefur aftur á móti reynst hafa nokkra ókosti. Sá veigamesti er að reglan getur beinlínis unnið gegn efnahagslegum stöðugleika, enda er hið tölulega skilyrði hennar um þróun skuldahlutfalls stíft og algjörlega óháð aðstæðum í efnahagsmálum. Það tímabil sem reglan lítur til, þrjú ár, er stutt í samanburði við venjulegar hagsveiflur. Í niðursveiflum er oftast óhjákvæmilegt, eigi ríkisfjármálin ekki að grafa undan stöðugleika, að skuldahlutfallið hækki. Jafnvel má halda því fram að stífleiki núgildandi skuldalækkunarreglu geti við vissar aðstæður, þ.e. í kjölfar mikils samdráttar, hamað efnahagsbata í þeim mæli að það geti í versta falli unnið gegn markmiði reglunnar um sjálfbærni opinberra fjármála.

Lagt er til að í stað skuldalækkunarreglunnar verði kveðið á um að í fjármálastefnu skuli sett fram sérstök skuldaþróunaráætlun á grundvelli greiningar á því hvernig skuldahlutfall hins opinbera muni stefna að hámarki skuldareglunnar ef hlutfallið er umfram það. Gert er ráð fyrir að í áætluninni um skuldaþróunina þurfi að sýna fram á að skuldahlutfallið muni stefna þangað

áreiðanlega og innan ásættanlegs tíma. Í þessu felst ekki afdráttarlaus krafa um að skuldahlutfall lækki á öllu tímabili fjármálastefnunnar. Engu að síður getur falist í þessu viðbótarkrafa umfram núgildandi skuldalækkunarreglu. Eðlilegt er að líta svo á að til þess að uppfylla þetta skilyrði þurfi í fjármálastefnu og -áætlunum að fjalla um undirliggjandi drifkrafta skuldahlutfallsins á áætlunartímabilinu, þ.m.t. tekju- og útgjaldastefnu stjórnvalda, eftir atvikum líklega þróun áhrifaþátta eftir tímabilið, og hvernig þessir þættir geti stuðlað að því að skuldahlutfallið taki að lækka í átt að 30% markmiðinu ef efnahagsaðstæður standa ekki í vegi fyrir því, svo sem vegna samdráttar eða stöðnunar í landsframleiðslu.

3.5. Breytt hlutverk fjármálaráðs.

Tvenns konar breytingar eru áformaðar á ákvæðum laga um opinber fjármál um fjármálaráð; annars vegar breytingar sem leiða beint af framangreindum breytingum á fjármála reglum laga um opinber fjármál og samhengi milli fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og hins vegar breytingar sem fela í sér nokkra útvíkkun á hlutverki ráðsins.

Hvað hið fyrra varðar er gert ráð fyrir að fjármálaráð rýni og veiti álit á tilteknum þáttum sem tengjast innleiðingu á stöðugleikareglu: i) hvort áætlanir samræmist stöðugleikareglu, þ.m.t. tekjuráðstafanir vegna útgjalda umfram regluna, ii) hvort forsendur fyrir hámarki raunvaxtar útgjalda í stöðugleikareglunni samkvæmt mati á langtíma vaxtargetu þjóðarbúsins séu raunhæfar, iii) hvort útgjaldaliðir sem undanskildir eru séu viðeigandi, og iv) hvort áætlun stjórnvalda um skuldaþróun virðist geta uppfyllt skilyrði um 30% hámark innan ásættanlegs tíma þegar skuldir eru umfram hámarkið.

Komi til þess að víkja þurfi frá markmiðum fjármálastefnu í fjármálaáætlun ef teljandi frávik verða frá upphaflegum efnahagsforsendum í samræmi við 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að fjármálaráð meti hvort slík frávik samræmist ákvæðinu, þ.e. hvort þau leiði af beinum og óhjákvæmilegum áhrifum breyttra efnahagsforsendna frá því sem gengið var út frá við setningu fjármálastefnu. Í reynd felur þetta jafnframt í sér mat á því hvort markmið um afkomu- og skuldaþróun í framlagðri fjármálaáætlun samrýmist gildandi fjármálastefnu.

Síðari breytingin á hlutverki fjármálaráðs snýr að yfirlýsingu ríkisstjórnar um aðgerðir til stuðnings kjarasamningum frá mars 2024. Þar segir: „Komið verður á fót sérfræðingaráði um framleiðni sem verði stjórnvöldum til ráðgjafar um hvernig stuðla megi að aukinni framleiðni sem er undirstaða kaupmáttar og bættra lífskjara. Ráðið mun kortleggja þróun framleiðni og tilheyrandi tölfræði síðustu ár og eiga reglulegt samráð við aðila vinnumarkaðsins.“

Hér er áformað, m.a. í þágu rekstrarhagkvæmni, að fjármálaráð hafi með höndum þessi verkefni fremur en að komið verði á fót sérstöku framleiðniráði, en áþekkt fyrirkomulag má finna í danska efnahagsráðinu. Mörg ríki hafa komið upp framleiðniráði og margar útfærslur eru mögulegar. Í stærri ríkjum er jafnvel um að ræða sjálfstæðar stofnanir með marga starfsmenn. Í smærri samfélögum er skilvirkara fyrirkomulag að ein starfseining hafi hlutverk bæði fjármálaráðs og framleiðniráðs.

Þessi nýi starfsþáttur í hlutverki fjármálaráðs leiðir til öflugri einingar þar sem mannauður og fjármunir eru nýttir betur en með stofnun sérstaks framleiðniráðs. Þegar eru starfandi á Íslandi nefndir og ráð sem krefjast hliðstæðrar þekkingar og framleiðniráð. Í nefndirnar og ráðin er gjarnan skipað á þriggja til fimm ára fresti. Slík stofnanaumgjörð á fjölmörg fordæmi erlendis, en hér á landi er takmarkað framboð fólks með viðhlítandi færni, reynslu og sérþekkingu. Með því að fela fjármálaráði verkefni framleiðniráðs er takmarkaður mannauður nýttur best.

Fjármálaráð býr þegar yfir yfirgripsmikilli þekkingu á umgjörð og áskorunum íslenska þjóðarbúsins og opinberra fjármála. Þróun framleiðni hefur auk þess mikla þýðingu fyrir

opinber fjármál. Opinber fjárfesting og umbætur sem styðja framleiðnivöxt styrkja undirliggjandi afkomu ríkissjóðs að öðru óbreyttu og efla sjálfbærni opinberra fjármála.

Í þessum nýja starfsþætti fjármálaráðs felst að ráðið skilar skýrslu með greiningu á stöðu og horfum um framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins. Miðað væri við að slík skýrsla kæmi út einu sinni á ári og greindi frá þróun framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins og að þar kæmu einnig fram tillögur að umbótum sem styddu við vöxt framleiðni í atvinnulífnum og opinberri þjónustu. Skýrslan yrði birt opinberlega eftir umræður á fundum ráðherranefndar. Við undirbúning skýrslunnar er gert ráð fyrir að fjármálaráð eigi samskipti um efnistöð við fjármála- og efnahagsráðuneytið sem gæti gert tillögur um tiltekin umfjöllunarefni. Eftir sem áður hefur ráðið fullt sjálfstæði við val á efnistöðum. Nauðsynlegt er einnig að ráðið eigi skipulagt samráð við hagaðila í atvinnulífnum og á vinnumarkaði, eins og kveðið er á um í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalla á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Áformaskjal um lagasetningu var birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 20. febrúar sl. og bárust tvær umsagnir, annars vegar frá BSRB og hins vegar sameiginleg umsögn frá Viðskiptaráði, Samtökum iðnaðarins og Samtökum atvinnulífsins. Við frumvarpsgerðina var horft til umsagna og reynt að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem þar komu fram. Jafnframt var við undirbúning áforma um lagasetningu haft samráð við fjármálaráð.

Fram kemur í 4. gr. laganna að ný ríkisstjórn skuli leggja fram fjármálastefnu svo fljótt sem auðið er og skv. 5. gr. laganna skal leggja fram fjármálaáætlun fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Skv. 2. mgr. 5. gr. skal fjármálaáætlun byggð á fjármálastefnu og skilyrðum hennar skv. 7. gr. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir breytingum á skilyrðum fjármálaáætlunar skv. 7. gr. laganna. Þar gert er ráð fyrir því að ný fjármálastefna og ný fjármálaáætlun taki mið af stöðugleikareglu og þar af leiðandi þarf að samþykkja frumvarpið áður en stefnan og áætlunin verða samþykktar. Því var nauðsynlegt að hraða sem mest framlagningu frumvarpsins og gafst því ekki tækifæri til að birta það í samráðsgátt. Í því sambandi er ástæða til að nefna að litlar efnislegar breytingar felast í frumvarpinu frá því sem gert var ráð fyrir í áforma-skjalinu um málefnið sem lagt var fram í samráðsgáttinni.

6. Mat á áhrifum.

Áhrif breytinga á fjármálareglum eru fyrst og fremst þjóðhagslegs eðlis og koma fram yfir langan tíma. Með stöðugleikareglu og tengdum breytingum í frumvarpinu má ætla að ríkisútgjöld vaxi jafnar yfir tíma og að ríkisfjármál stuðli þannig betur að efnahagslegum stöðugleika. Á sama tíma er skuldbindingu stjórnvalda um sjálfbærni opinberra fjármála viðhaldið, en það er mikilvæg forsenda þess að stjórnvöld séu í færnum til að milda áhrif áfalla á samfélagið.

Stöðugleikareglu er ætlað að leiða til þess að ríkisútgjöld, að frátöldum tilteknum óreglulegum og sveiflukennndum þáttum, vaxi að hámarki í takt við langtímavöxt þjóðarþúsins, en að mestu óháð hagsveiflum. Framkvæmd stöðugleikareglu er þannig í minna mæli háð hagspám en afkomuregla gildandi laga. Mat á því hvað telst sjálfbær útgjaldavöxtur krefst þess að lagt sé mat á langtímavöxt framleiðslugetunnar. Sú stærð er mun meira seigfljóttandi en þær efnahagsstærðir sem ráða afkomu ríkissjóðs.

Sjálfvirkir sveiflujafnarar, þ.e. sjálfvirk viðbrögð tekna og gjalda við hagþróun, fá að vinna óhindrað innan ramma stöðugleikareglu. Breytingar á skuldalækkunarreglu og samhengi fjármálaáætlunar við fjármálastefnu styðja einnig við þetta. Útgjaldastig ríkissjóðs verður lægra hlutfall landsframleiðslu í uppsveiflum en ella þar sem ekki verður sama svigrúm til að verja hagsveiflutengdum tekjum í varanleg útgjöld en getur á hinn bóginn orðið hærra í niðursveiflum. Auk þess að styrkja sveiflujöfnun opinberra fjármála skapast færi á markvissari ákvarðanatöku um ráðstöfun ríkisútgjalda og fyrirsjáanleika þar um eykst. Það getur stuðlað að auknu hagræði í rekstri ríkisins.

Leiða má að því líkur að þeim aðstæðum fækki þar sem reynist nauðsynlegt að endurskoða fjármálastefnu vegna forsendubrests, sbr. 10. gr. laganna. Ástæðan er sú að líklega fækkar þeim tilvikum þar sem hefðbundinn breytileiki í efnahagsforsendum kallar á endurskoðun fjármálastefnu. Þetta má telja betur í anda ætlaðs markmiðs 10. gr. laganna. Í lagagreininni og athugasemdum við hana, í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um opinber fjármál, er vísað til þess að heimilt sé að breyta fjármálastefnu ef grundvallarforsendur bresta og er þar einkum átt við alvarleg skakkaföll á borð við efnahagsáföll og þjóðarvá. Æskilegt er, í þágu trúverðugleika umgjærðar um opinber fjármál, að heimild 10. gr. laganna um endurskoðun fjármálastefnu sé virkjuð sem sjaldnast.

Heilt á litið má ætla að áformaðar breytingar á fjármálareglum muni auka efnahagslegan stöðugleika til lengri tíma litið og auka trúverðugleika við stjórn opinberra fjármála. Hvort tveggja er til þess fallið að stuðla að lægri verðbólgu og vaxtastigi og bæta efnahagsleg lífskjör til langs tíma litið.

Afnám afkomureglu og innleiðing stöðugleikareglu leiða til þess að tölulegu fjármálareglurnar ná í minna mæli til sveitarfélaga en áður. Áhrif þess á einstök sveitarfélög eru ekki talin vera veruleg. Í reynd eru sett mun skýrari skilyrði um fjárhag einstakra sveitarfélaga í fjármálareglum sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, en í þeim fjármálareglum laga um opinber fjármál sem tekið hafa til sveitarstjórnarstigsins í heild.

Ekki er gert ráð fyrir að útvíkkað hlutverk fjármálaráðs vegna nýs starfsþáttar við vöktun, greiningu og skýrslugjöf um framleiðnimál hafi í för með sér teljandi útgjaldaaukningu í starfsemi ráðsins og mun sú aukning rúmast innan fjárheimilda viðkomandi málaflokks fjárlaga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 4. gr. laganna er mælt fyrir um framlagningu á fjármálastefnu ríkisstjórnar til næstu fimm ára, sem ráðherra ber að leggja fram á Alþingi í byrjun hvers kjörtímabils, hlutverk stefnunnar og skiptingu hennar í meginþætti.

Með ákvæðinu er lagt til að tveir nýir þættir verði felldir inn í fjármálastefnu. Í fyrsta lagi að setja beri fram sérstaka greinargerð um hvernig stefnan muni uppfylla tölusetta skilyrði nýrrar stöðugleikareglu skv. 1. tölul. 7. gr. um að árlegur raunvöxtur nánar tilgreindra útgjalda A1-hluta ríkissjóðs verði að hámarki 2%, sbr. nýjan 3. tölul. Þar ætti að koma fram talnaleg greining og yfirlit um þau útgjöld sem um er að ræða á hverju ári stefnunnar að teknu tilliti til þeirra sérstöku útgjaldaliða sem eru undanskildir í fjármálareglunni. Einnig verði gerð grein fyrir hvernig og á hvaða forsendum raunvirði útgjaldanna er metið. Ef áformað er að grípa til sérstakra tekjuráðstafana til að fjármagna útgjaldavöxt umfram hámarkið sem reglan setur þarf einnig að gera grein fyrir mati á fjárhagslegum áhrifum þeirra að raungildi. Á sama hátt, ef gerðar eru ráðstafanir til að draga úr tekjuöflun ríkissjóðs, verði gerð grein fyrir lækkun útgjaldavaxtar í sama mæli undir hámarkinu.

Í öðru lagi ef skuldahlutfall hins opinbera er yfir 30% hámarki á tímabili stefnunnar verði sett fram og gerð sérstaklega grein fyrir skuldaþróunaráætlun um hvernig það skilyrði laganna verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma með hliðsjón af stöðu opinberra fjármála og horfum í efnahagsmálum, sbr. nýjan 4. tölul. Þar verði fjallað um undirliggjandi drifkrafta skuldahlutfallsins á áætlunartímabilinu, þ.m.t. tekju- og útgjaldastefnu stjórnvalda, eftir atvikum líklega þróun áhrifaþátta eftir tímabilið, og hvernig þessir þættir geti stuðlað að því að skuldahlutfallið taki að lækka í átt að 30% markmiðinu ef efnahagsaðstæður standa ekki í vegi fyrir því, svo sem vegna samdráttar eða stöðnunar í landsframleiðslu. Gert er ráð fyrir að í greinargerðinni felist framsetning sértækra markmiða um tiltekna þætti í þróun fjármála hins opinbera á tímabili stefnunnar sem styðja við leitni skuldaþróunar í átt að 30% markmiði laganna, þar á meðal markmiði um að hækkun skuldahlutfalls stöðvist á tilteknu ári og eftir atvikum að lækkun hlutfalls nemi tilteknu prósentustigi á tilgreindu árabili. Gert er ráð fyrir að í þessari greinargerð verði byggt á skuldalíkani fjármálaáætlunarkerfis ráðuneytisins og að einnig verði höfð hliðsjón af framreikningum sem gerðir eru á þriggja ára fresti vegna skýrslu um langtíma-horfur í opinberum fjármálum.

Lækkun undir 30% hámarkið þarf að eiga sér stað innan ásættanlegs tíma. Við mat á því hvað telst ásættanlegur tími er eðlilegt að líta til markmiðs laganna og grunngilda, sbr. 6. gr. þeirra. Í miðri niðursveiflu eða þegar efnahagshorfur eru viðkvæmar er eðlilegt að gæta varfærni í þágu efnahagslegs stöðugleika, en í uppsveiflu er eðlilegt að gera kröfu um hraðari lækkun skuldahlutfalls. Þegar skuldahlutfall er hátt er einnig eðlilegt að gera kröfu um hraðari lækkun þess en þegar það er nálægt hámarki skuldareglunnar, að öllu öðru óbreyttu. Fyrst og fremst þarf að stuðla að því, eins og efnahagsaðstæður leyfa, að skuldsetning hins opinbera sé hófleg í aðdraganda mikilla efnahagsáfalla sem hættu er á að ríði yfir.

Um 2. gr.

Í 5 gr. laga um opinber fjármál er að finna almenn ákvæði laganna um fjármálaáætlun. Þar er mælt fyrir um að fjármálaáætlun skuli byggð á fjármálastefnu og fjallað um inntak og framsetningu fjármálaáætlunar.

Í ákvæðinu er lagt til að þrátt fyrir þessi ákvæði 5. gr. laganna verði heimilt að töluleg markmið fjármálaáætlunar víki frá markmiðum fjármálastefnu um afkomu og efnahag upp að vissu marki. Við útfærslu markmiða fjármálastefnu í árlegri fjármálaáætlun verði heimilt að taka tillit til beinna, óhjákvæmilegra áhrifa breyttra efnahagsforsendna á afkomu ríkissjóðs og afleiddra áhrifa á efnahag og skuldahlutfall. Hér er einkum átt við i) þau beinu áhrif sem landsframleiðsla og aðrar forsendur um skattstofna hafa á tekjur A1-hluta hins opinbera, ii) þau beinu áhrif sem atvinnuleysi, vaxtastig, verðbólga og aðrar þjóðhagsstærðir hafa á útgjöldin, og iii) afleidd áhrif á skuldir og skuldahlutfall. Í ákvæðinu er kveðið á um að stjórnvöld verði hins vegar að grípa til viðeigandi ráðstafana til að tryggja að fjármálaáætlun verði í samræmi við fjármálastefnu til að mæta frábrigðum umfram þetta svigrúm.

Þessi heimild til að hliðra stefnuferlum í fjármálaáætlun með tilliti til breyttra efnahagsforsendna felur í sér að ef hagþróun verður lakari í teljandi mæli en gengið var út frá í fjármálastefnu geta stjórnvöld sett markmið um lakari afkomu og skuldastöðu í sama mæli. Verði horfur á hagstæðari hagþróun en ætlað var í forsendum stefnunnar verður á sama hátt að leggja þann skilning í ákvæðið að stjórnvöld setji þá markmið um betri afkomu- og skuldaþróun.

Í ákvæðinu er enn fremur kveðið á um að ef nýta þurfi þessa heimild fyrir svigrúmi gagnvart breytingum á efnahagsforsendum þá þurfi að birta í fjármálaáætluninni sérstakt mat á þeim frávikum og skýra allar forsendur fyrir áhrifum þeirra á stefnuferla áætlunarinnar.

Um 3. gr.

Í 7. gr. laganna er mælt fyrir um skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag hins opinbera. Um er að ræða fjármálareglur sem beinast annars vegar að afkomu og hins vegar að skuldum hins opinbera.

Með ákvæðinu er lagt til að núverandi afkomuregla og skuldalækkunarregla laganna verði aflagðar og í stað þeirra komi stöðugleikaregla þar sem sett verði hámark við útgjaldavexti og að stjórnvöld setji fram skuldaþróunaráætlun, sbr. a- og b-lið ákvæðisins og 4. tölul. 1. gr. frumvarpsins.

Í a-lið er lagt til að í stað afkomureglu í 1. tölul. 7. gr. laganna verði innleidd stöðugleikaregla þannig að undirliggjandi útgjöld ríkissjóðs megi að hámarki vaxa um 2% að raunvirði. Lagt er til að reglan nái til útgjalda A1-hluta ríkissjóðs að undanskildum fjárfestingum, vaxtagjöldum, lífeyrisskuldbindingum, afskriftum skattkrafna og öðrum töpuðum kröfum, tjónabótum, útgjöldum vegna meiri háttar náttúruhamfara, ríkisábyrgðum, framlögum til Atvinnuleysisstryggingasjóðs og framlögum í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Miðað er við að raunvöxtur útgjalda verði mældur út frá samþykktum fjárlögum yfirstandandi árs fram á fyrsta ár nýrrar fjármálastefnu eða fjármálaáætlunar, en út frá forsendum fjármálaáætlunar á tímabilinu eftir það. Með þessum hætti er tryggt að umframútgjöld sem kunna að leiða af samþykktum fjárlögum á árinu hróflí ekki við stefnumörkun til meðallangs tíma og hafi þannig ekki áhrif á útreikning raunvaxtar útgjalda milli ára, enda uppfylli útgjöldin skilyrði 26. gr. laganna um að vera vegna tímabundinna, ófyrirséðra og óhjákvæmilegra tilefna.

Í b-lið er gerð tillaga um að bæta nýjum málslið við 2. tölul. 7. gr. laganna þar sem kveðið er á um að skuldir hins opinbera skuli vera lægri en 30% af vergri landsframleiðslu. Þar verði tiltekið að ef skilyrðið sé ekki uppfyllt skuli setja fram sérstaka greinargerð um skuldaþróun, sbr. nýjan 4. tölul. 1. gr. frumvarpsins. Sú skuldaþróunaráætlun á að leiða í ljós hvernig þetta skilyrði laganna verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma og koma í stað núverandi tölusettar skuldalækkunarreglu sem lagt er til að falli þar með niður, sbr. tillögu í c-lið.

Þá er gert ráð fyrir því í d-lið að tvær málsgreinar bætist við greinina. Önnur kveði á um að útgjaldavöxt umfram 2% þurfi að fjármagna með ráðstöfunum í tekjuöflun hjá A1-hluta ríkissjóðs og á sama hátt að ef ráðstafanir í tekjuöflun leiði til lækkunar á tekjum verði svigrúm til útgjaldavaxtar samkvæmt stöðugleikareglunni samsvarandi minna. Í hinni er gert ráð fyrir því að ráðherra endurskoði, ef tilefni er til þess, viðmið fyrir hámarki útgjaldavaxtar á fimm ára fresti með hliðsjón af opinberum spám um meðalvöxt framleiðslugetu þjóðarbúsins til lengri tíma litið. Jafnframt er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að í álitum fjármálaráðs verði fjallað um þetta mat ráðuneytisins á langtímavaxtargetu þjóðarbúsins og svigrúmi til vaxtar ríkisútgjalda, sbr. 2. tölul. 4. gr. frumvarpsins.

Nánar er rakið í 3. kafla hvaða rök standa til þess að stöðugleikaregla komi í stað núverandi afkomureglu og skuldalækkunarreglu í því skyni að stefnumörkun í opinberum fjármálum á grundvelli laganna stuðli í auknum mæli að efnahagslegum stöðugleika.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á lögbundnu eftirlitshlutverki fjármálaráðs til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, auk þess sem ráðinu er falið það hlutverk að veita stjórnvöldum upplýsingar um hvernig stuðla megi að aukinni framleiðni.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laganna hefur fjármálaráð það hlutverk að rýna og meta hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi ákvæðum laganna um grunngildi skv. 6. gr. laganna og skilyrði í tölusettum fjármálareglum í 7. gr. laganna og birta umsögn sína í álitsgerð til

Alþingis. Vegna áformaðra breytinga á fjármálaréglunum þykir nauðsynlegt að gera breytingar á viðfangsefni ráðsins til samræmis og þá einnig í því skyni að tryggja óvilhalla rýni, eftirlit og gagnsæi um beitingu nýju stöðugleikareglunnar um útgjaldavöxt og samspil hennar við skuldaregluna og grunngildi laganna. Nánari umfjöllun um breytt hlutverk fjármálaráðs er í kafla 3.5.

Hlutverk fjármálaráðs skv. 1. tölul. er efnislega samhljóða hlutverki fjármálaráðs skv. 3. mgr. 13 gr. laganna.

Í 2. tölul. er lagt til að ráðið leggi mat á hvort forsendur fyrir hámarki útgjaldavaxtar í stöðugleikareglu skv. 7. gr. laganna séu raunhæfar.

Í 3. tölul. er lagt til að ráðið veiti álit á mati stjórnvalda á áhrifum breyttrar efnahagsforsendna á markmið um afkomu og skuldir hins opinbera í fjármálaáætlunum miðað við forsendur sem gengið var út frá í fjármálastefnu.

Í 4. tölul. er lagt til að fjármálaráð leggi mat á stefnu stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnu, m.a. með hliðsjón af greinargerð skv. 4. tölul. 4. gr., sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Í 5. tölul. er lagt til að aukið verði við hlutverk fjármálaráðs og því falið að vakta og greina þróun framleiðni í hagkerfinu í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnar um aðgerðir til stuðnings kjarasamningum frá því í mars 2024, en þar segir m.a.: „Komið verður á fót sérfræðingaráði um framleiðni sem verði stjórnvöldum til ráðgjafar um hvernig stuðla megi að aukinni framleiðni sem er undirstaða kaupmáttar og bættra lífskjara. Ráðið mun kortleggja þróun framleiðni og tilheyrandi tölfræði síðustu ár og eiga reglulegt samráð við aðila vinnumarkaðsins“.

Í 6. tölul. er auk opinberrar birtingar álitargerðar um fjármálastefnu og fjármálaáætlun lagt til að í nýjum starfsþætti fjármálaráðs skv. 5. tölul. felist það hlutverk að ráðið skili skýrslu með greiningu á stöðu og horfum um framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins. Miðað er við að slík skýrsla komi út árlega og greini frá þróun framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins og að þar komi einnig fram tillögur að umbótum sem styðja við framleiðnivöxt atvinnulífsins og opinberrar þjónustu. Skýrslan verði birt opinberlega eftir umræður á fundum ráðherranefndar. Nauðsynlegt er að ráðið eigi skipulagt samráð við hagaðila í atvinnulífinu og á vinnumarkaði, eins og kveðið er á um í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Fjármálaráð getur óskað eftir tæknilegum stuðningi frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu við vinnu framleiðni-skýrslna. Eftir sem áður hefði ráðuneytið enga aðkomu að álitargerð ráðsins um fjármálastefnu hins opinbera. Þá verður ráðinu útvegað fjármagn til að kaupa úttektir eða skýrslur innlendra eða erlendra sérfræðinga eftir atvikum.

Um. 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.