

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, fjármálaráði, ASÍ, BSRB, Seðlabanka Íslands og Samtökum atvinnulífsins. Nefndinni bárust sex umsagnir, sem aðgengilegar eru undir málinu á vef Alþingis.

Tilgangur frumvarpsins.

Markmiðið með frumvarpinu er að gera verulegar breytingar á umgjörð opinberra fjármála þar sem efla á samspil ríkisfjármála og umsvifa í efnahagslífinu og þar með styðja betur við efnahagslegan stöðugleika.

Í fyrsta lagi er lagt til að breyta fjármálareglum laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, og taka upp svokallaða stöðugleikareglu. Með þessari breytingu er lagt til að afkomuregla í 7. gr. verði 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. Hins vegar er áfram gert ráð fyrir að skuldahlutfallið skuli að hámarki vera 30% af vergri landsframleiðslu (VLF).

Í öðru lagi eru lagðar til breytingar sem ætlað er að samræma ákvæði laganna um fjármálastefnu og fjármálaáætlun þannig að markmið breytinga á fjármálareglunum nái fram að ganga. Það felur í sér afmörkun á svigrúmi til að aðlaga stefnumörkun að breytingum í efnahagsforsendum á hverjum tíma þannig að afkomu- og skuldaþróun geti ráðist í meira mæli af hagsveiflunni í samræmi við hagstjórnarhlutverk ríkisfjármála.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna í því skyni að aðlaga hlutverk fjármálaráðs að breyttum fjármálareglum og er lagt til að ráðinu verði falið að taka að sér nýtt verkefni sem snýr að vöktun, greiningu og árlegri skýrslugerð um þróun framleiðni.

Gert er ráð fyrir að með breytingunum verði útgjaldavöxtur ríkissjóðs jafnari en áður og að ríkisfjármálin stuðli þannig að efnahagslegum stöðugleika. Áfram skuldbinda stjórnvöld sig til viðhalda sjálfbærni opinberra fjármála. Með breytingum í frumvarpinu er áætlað að ríkisútgjöld vaxi í takt við langtímavöxt þjóðarþúsins sem verður að mestu leyti óháð hagsveiflum. Meginreglan er að tryggja að allar ákvarðanir um breytingar á ríkisútgjöldum til hækkunar eða tekjum til lækkunar verði fjármagnaðar. Aukinn efnahagslegur stöðugleiki til lengri tíma litið og aukinn trúverðugleiki í ríkisfjármálum undirbyggir lægri verðbólgu og vaxtastig og bætir þar með efnahagsleg lífskjör til lengri tíma litið.

Nánnar um einstakar greinar frumvarpsins.

Í 1. gr. frumvarpsins er bætt við tveimur nýjum tölulíðum í 4. gr. núgildandi laga, þ.e. í fyrsta lagi um að setja beri fram sérstaka greinargerð um hvernig stefnan muni uppfylla tölu-

sett 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.

Í fjármálaáætlunum 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 þarf að gera grein fyrir útgjaldalækkun ef gerðar eru ráðstafanir til að draga úr tekjuöflun ríkissjóðs. 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.

Í 2. gr. frumvarpsins er tiltekið að ef verulegt frávik verður frá hagþróun og efnahagsforsendum miðað við gildandi fjármálastefnu verður heimilt að aðlaga stefnumið um afkomu- og skuldaþróun A1-hluta hins opinbera í sama mæli. Meiri hlutinn gerir þá breytingartillögu við greinina að bætt er við að hið sama gildi um það ef Ísland tekst á hendur alþjóðlegar skuldbindingar til stórauðinna útgjalda og fjárfestinga á sviði öryggis- og varnarmála. Auk þess 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 fjármála-stefnunnar.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að 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. Einnig segir þar að ráðherra skuli endurskoða hámarkið fyrir útgjaldavexti skv. 1. tölul. 1. mgr. á fimm ára fresti á grundvelli opinberra spáa um meðalvöxt framleiðslugetu þjóðarbúsins til lengri tíma litið.

Í 4. gr. frumvarpsins er fjallað um 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.

Afkomuregla – stöðugleikaregla.

Í gildandi lögum um opinber fjármál er í 7. gr. kveðið á um að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Þetta á við um A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga.

Skilyrðið er að nokkru leyti sveigjanlegt og veitir stjórnvöldum svigrúm til að vinna að vissu marki gegn áhrifum hagsveiflunnar. Þannig er veitt svigrúm til hallareksturs, sé það talið nauðsynlegt eða jafnvel óhjákvæmilegt að reka hið opinbera með halla, til að mynda vegna tiltekinnar þjóðhagslegra aðstæðna.

Hins vegar felur reglan í sér að slíkur hallarekstur getur ekki orðið viðvarandi og að ekki verður frestað í óhæfilega langan tíma að bregðast við hallarekstri og skuldasöfnun sem af honum leiðir. Ákvæðið nær til fimm ára tímabils og því getur það leitt til þess að nauðsynlegt sé að sýna fram á verulegan afgang á síðasta ári tímabils. Sú ákvörðun getur hins vegar stangast á við hagsveifluna. Ekki er vísað til hagsveifluleiðréttrar afkomu til að tryggja skýrleika skilyrðisins. Þá hefur reynslan sýnt það að þegar verulega þung áföll dynja á hagkerfið eins og kórónuveirufaraldurinn þá var svigrúmið í gildandi lögum ekki nægjanlegt til að

bregðast við. Því þurftu stjórnvöld þá að grípa til þess ráðs að setja afkomu- og skuldareglu tímabundið til hliðar með lagabreytingum.

Í frumvarpinu er lagt til að sett verði inn regla um hámark á árlegan útgjaldavöxt A-hluta ríkissjóðs, sem kemur í stað afkomureglu. Í frumvarpinu er kveðið á um að útgjöld A1-hluta ríkissjóðs skuli vaxa að hámarki um 2% að raunvirði á ári. Þetta hámark tekur mið af mati á horfum um vöxt í framleiðslugetu þjóðarþúsins að jafnaði til lengri tíma litið. Tekið er fram að þessi regla gildir ekki um sveitarfélögin. En í sveitarstjórnarlögum er tilgreind afkomuregla sem sveitarfélögum ber áfram að fylgja, ásamt því sem löginn tilgreina skýr skulda- viðmið og hvenær tilteknum skuldamarkmiðum skuli náð.

Mikilvægt atriði er að nokkrir útgjaldaliðir ríkissjóðs eru undanskildir skilyrðinu um 2% hámarksútgjaldavöxt, það eru: vaxtagjöld, lífeyrisskuldbindingar, fjárfestingarframlög, atvinnuleysisbætur, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, afskriftir skattkrafna og tapaðar kröfur/tjónabætur. Einnig á undantekningin við um útgjöld vegna meiri háttar náttúruhamfara. Þetta þýðir að 2% hámarkið nær til tæplega 80% af útgjöldum A1-hluta ríkissjóðs miðað við núgildandi fjárlög.

Atvinnuleysisbætur og vaxtagjöld sveiflast sérstaklega mikið með efnahagsforsendum og í þágu sveiflujöfnunar er mikilvægt að veita svigrúm til þess. Þá er undanþágan á fjárfestingum einnig mikilvægt atriði, þar sem reynslan sýnir að tilhneiging ríkja er að draga hlutfallslega mikið úr fjárfestingarútgjöldum þegar þörf er á að bæta afkomu hins opinbera. Auk þess er mikilvægt að verja opinbera fjárfestingu sem getur stutt við verðmætasköpun og bætt lífskjör til lengdar.

Samkvæmt fjármálaáætlun munu þessi útgjöld lífeyrisskuldbindinga fara lækkandi að raungildi. Hafa skal þó í huga að útgjöldin með verðlagsbreytingum gætu staðið í stað eða jafnvel hækkað eftir því hvernig kjarasamningar þróast.

Bent er á að þrátt fyrir 2% skilyrðið verður áfram hægt að leggja fram fjáráukalagafrumvörp vegna tímabundinna, ófyrirséðra og óhjákvæmilegra útgjalda innan árs. Þetta þýðir að þótt gildandi fjárlög væru með fullnýtt 2% útgjaldasvigrúm þá væri hægt að auka útgjöld tímabundið umfram það með fjáráukalögum.

Þar að auki verður hægt að fara upp fyrir 2% markið í útgjöldum ef um er að ræða skattkerfisbreytingar sem sækja auknar tekjur í ríkissjóð. Á móti lækkar 2% svigrúmið til útgjaldavaxtar ef skattkerfisbreytingar leiða til lægri tekna. Það skal þó undirstrikað að þegar tekjur aukast vegna almennrar uppsveiflu í hagkerfinu þá skapar það ekki aukið svigrúm til útgjaldaaukningar, sem er einmitt eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins.

Framlög til varnarmála.

Í ljósi óvissunnar í öryggismálum í Evrópu fjallaði meiri hlutinn sérstaklega um fyrirhuguð framlög til öryggis- og varnarmála og hvort ástæða væri til að undanskilja þau framlög stöðugleikareglunni. Slík skref hafa þegar verið stigin á vettvangi Evrópusambandsins. Í fyrirliggjandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að framlög til varnartengdra verkefna nemi hátt í 50 ma.kr. á tímabilinu í heild, þ.e. á næstu 5 árum.

Gert er ráð fyrir um 4 ma.kr. hækkun framlaga málaflokksins frá 2025 til 2026. Eftir það er gert ráð fyrir um 10 ma.kr. árlegu framlagi út áætlunartímabilið.

Skammt er til leiðtogafundar Atlantshafsbandalagsins þar sem stefnt er að samkomulagi um stóraukin framlög til varnarmála og varnartengdra mála. Greining á nauðsynlegum varnarviðbúnaði er talin benda til að skuldbindingar um aukin framlög til varnarmála þurfi að vera um 3,5% af landsframleiðslu í stað 2% af landsframleiðslu, sem eru fyrri markmið. Þessi markmið munu ekki ná nema að litlu leyti til Íslands í ljósi þess að Ísland hefur ekki

eigin her. Fram hefur komið að til viðbótar er rætt um að aðildarríki Atlantshafsbandalagsins skuldbindi sig til að verja sem nemur 1,5% af VLF til varnartengdra innviða og verkefna. Þessi skuldbinding myndi ná til Íslands og þátta sem myndu styðja við varnarviðbúnað og áætlanir og auka áfallaþol landsins, svo sem á sviði almannavarna, heilbrigðisþjónustu, Landhelgisgæslu, lögreglu og samfélagslegra innviða tengdra viðbragðsaðilum, samgöngum, flugvöllum og höfnum. Umrætt hlutfall, 1,5% af VLF, nemur um 77 ma.kr. ef miðað er við árið 2026, í tilfalli Íslands, og væri hækkun um rúmlega 67 ma.kr. á ári, frá því sem nú er ráðgert til varnarmála í fjármálaáætlun fyrir árið 2026.

Í því sambandi þarf þó að hafa í huga að töluverð framlög sem er nú þegar gert ráð fyrir í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun gætu fallið innan þessa 1,5% viðmiðs. Ljóst er að slíkar eða áþekkar breytingar á fjárframlögum þyrfti að gera í áföngum og mögulega yfir lengra tímabil en nemur fjármálaáætlun. Eftir er að semja um endanlega útfærslu á þessu viðmiði innan bandalagsins og þann tíma sem verði ætlaður til innleiðingar. Gera verður ráð fyrir að nánari útfærsla og utanumhald verði í umsjón varnarmálayfirvalda í hverju ríki fyrir sig sem skila reglulegum skýrslum um innleiðinguna til bandalagsins.

Meiri hlutinn telur eðlilegt að leiði alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á vettvangi Atlantshafsbandalagsins til stóraukinna framlaga á sviði öryggis- og varnarmála væri eðlilegt að taka tillit til þess með sama hætti eins og við veruleg frávík frá hagþróun og efnahagsforsendum í 5. gr. laga um opinber fjármál og gerir breytingartillögu þess efnis. Jafnframt bendir meiri hlutinn þó á að til langs tíma miðar stöðugleikareglan við að ef hækka þarf útgjöld um tugi milljarða króna vegna varnartengdra verkefna þá þarf á móti að fjármagna þau með skattkerfisbreytingum eða með breyttri forgangsroðun annarra útgjalda.

Opinberar fjárfestingar.

Meiri hlutinn vekur athygli á umræðu um fjárfestingarstig hins opinbera og mat á svokallaðri innviðaskuld í ljósi áætlana um nýframkvæmdir og viðhald. Opinberar framkvæmdir eru á ábyrgð fjölmargra ólíkra aðila. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur tekið saman heildartölur í þessu sambandi sem lagt er mat á í fjármálaáætlunum.

Samtök iðnaðarins hafa birt reglulegt mat á innviðaskuld á Íslandi og telja hana standa í 680 ma.kr. Ekki er til sambærilegt opinbert mat. Greiningar benda þó eindregið til þess að fjárfestingar og viðhald ríkis og sveitarfélaga hafi iðulega mætt afgangi, einkum þegar samdráttur hafi verið í tekjum og efnahagslífi. Innviðaskuldir geta ekki síður verið dýrar en aðrar opinberar skuldir og því telur meiri hlutinn mikilvægt að auka greiningu og umfjöllun um þennan mikilvæga þátt opinberra fjármála sem á snaran þátt í hagvexti, velsæld, lífskjörum og lífsgæðum landsmanna.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að lagt verði mat á stefnu ríkis og sveitarfélaga um fjárfestingarstig og áætlanir um nýframkvæmdir og viðhald í ljósi stöðu innviða og áætlana um nýfjárfestingar.

Skuldalækkunarregla.

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að tölusett skuldalækkunarregla laganna í núverandi mynd verð aflögð. Hins vegar er 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 VLF. Í gildandi lögum er svokölluð skuldalækkunarregla sem 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%.

Lagt er til að í stað skuldalækkunarreglu gildandi laga verði í fjármálastefnu settur inn nýr þáttur sem felur í sér að stjórnvöld setji fram skýra skuldaþróunaráætlun á grundvelli greiningar á því hvernig skuldaregla laganna um tölusett skuldahámark um 30% verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma með hliðsjón af stöðu ríkisfjármála og horfum í efnahagsmálum. Í þeirri áætlun þarf að sýna fram á að skuldahlutfallið muni ná niður í skuldahámarkið með áreiðanlegum hætti og innan ásættanlegs tíma. Með þessari breytingu er ætlunin að auka svigrúm til sveiflujöfnunar og tryggja um leið sjálfbærni opinberra fjármála. Þessar breytingar spila saman og stuðla að því að stöðugleikaregla geti haft tilætluð áhrif til sveiflujöfnunar.

Samkvæmt því sem kemur fram í fjármálaáætlun mun hið opinbera ná að lækka hlutfallið í 30% á næstu 10–15 árum. Gangi það eftir þá er það ekki hægari lækkun en ef haldið yrði við skuldalækkunarregluna í gildandi lögum. Vakin er athygli á því að stóraukin framlög til öryggis- og varnarmála geta hliðrað þessum skuldalækkunarferlum.

Meiri hlutinn vekur athygli á því að í lögum um opinber fjármál er miðað við séríslenskt skuldahlutfall, líkt og skilgreint er í lögnum. Það er ósambærilegt við alþjóðleg skuldaviðmið sem byggjast á alþjóðlegum stöðum og notuð eru til að bera saman skuldastöðu einstakra ríkja. Matsfyrirtæki horfa til að mynda til hins síðarnefnda í umfjöllun um Ísland en ekki til skuldahlutfalls í lögum um opinber fjármál. Til að þetta valdi ekki ruglingi er æskilegt að birta upplýsingar um hvort tveggja í opinberum greinargerðum um fjármál, skuldahlutfall og skuldaþróun samkvæmt lögum um opinber fjármál og skuldahlutfall og skuldaþróun miðað við alþjóðlega staðla.

Grunngildi opinberra fjármála.

Mikilvægt er að árétta að áfram verða grunngildin í fullu gildi, sem eru: *sjálfbærni*, *varfærni*, *stöðugleiki*, *festa* og *gagnsæi*. Í skýrslu þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra frá 2024 er rakið hvernig grunngildi laga um opinber fjármál veita skýra leiðsögn um áherslur í 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. En sérstaklega þarf áfram að huga að skuldahlutfalli og sjálfbærni, sem hefur áhrif á hvernig 2% útgjaldasvigrúminu verður beitt ef lagabreytingarnar verða samþykktar. Þá er mikilvægt að árétta að fjármála- og efnahagsráðherra skal á fimm ára fresti endurskoða hámarkið fyrir útgjaldavexti á grundvelli opinberra spáa um meðalvöxt framleiðslugetu þjóðarþúsins til lengri tíma litið.

Óvissa um íbúðapróun og fyrirsjáanleg öldrun þjóðarinnar hefur og mun hafa veruleg áhrif til skemmri og sérstaklega lengri tíma. Mikilvægt er að huga að því hvernig þessi þróun getur haft áhrif á markmið, stefnu og þróun opinberra fjármála og hvetur meiri hlutinn til þess að unnin verði ítarleg greining á þessu og hvernig skynsamlegt er að brugðist verði við.

Breytingar á hlutverki fjármálaráðs.

Samhliða áðurnefndum breytingum eru lagðar til breytingar á hlutverki fjármálaráðs. Í fyrsta lagi er lagt til að fjármálaráð rýni og veiti álit á tilteknum þáttum sem tengjast innleiðingu á stöðugleikareglu. Fjármálaráð mun þannig rýna og veita álit um hvort áætlanir samræmist stöðugleikareglu, þ.m.t. tekjuráðstafanir vegna útgjalda umfram regluna. Einnig mun fjármálaráð kanna hvort forsendur fyrir hámarki raunvaxtar útgjalda í stöðugleikareglunni samkvæmt mati á langtíma vaxtargetu þjóðarþúsins séu raunhæfar og hvort útgjaldaliðir sem undanskildir eru séu viðeigandi. Þá verður einnig hlutverk fjármálaráðs að rýna og veita álit um hvort áætlun stjórnvalda um skuldaþróun sé raunhæf og hvort skilyrði um 30% hámark verði uppfyllt innan ásettans tíma þegar skuldir eru umfram hámarkið.

Algert nýmæli er að lagt er til að fjármálaráð muni rýna og kortleggja stöðu og horfur um framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins. Miðað er við að ráðið skili af sér skýrslu með tilheyrandi tölfræði og mælikvörðum einu sinni á ári. Gert er ráð fyrir að í slíkri skýrslu verði greint frá þróun og samkeppnishæfni hagkerfisins og einnig settar fram tillögur að umbótum sem styðja við vöxt framleiðni atvinnulífsins og í opinberri þjónustu. Skýrslan yrði svo birt opinberlega eftir umræður á fundum ráðherranefndar.

Meiri hlutinn styður áherslu á framleiðni en vekur athygli á að það kallar á að byggt sé á traustum tölum um íbúafjölda og fjölda starfandi skipt eftir atvinnugreinum. Veikleikar og villur í slíkum grunngögnum valda því að öðrum kosti að umfjöllun um framleiðni verður ómarktæk og jafnvel villandi.

Umsagnaraðilar.

Fjárlaganefnd bærust sex umsagnir sem eru birtar á vef Alþingis. En auk þeirra fjallar umsögn fjármálaráðs um fjármálastefnuna einnig um þetta frumvarp. Ráðið hefur margoft bent á í álitum sínum um fjármálaáætlanir og fjármálastefnur að skoða eigi gaumgæfilega kosti og galla þess að taka upp útgjaldareglu til að auka festu í opinberum fjármálum. Fjármálaráð bendir nú m.a. á eftirfarandi atriði:

- Stöðugleikareglan veitir umtalsvert útgjaldarými eða sem jafngildir 10,4% uppsöfnuðum raunvexti á tímabili hvernar fjármálaáætlunar.
- Til þess að útgjaldaregla í ríkisfjármálum virki þarf hún bæði að vera ströng, þ.e. einungis séu fáir vel skilgreindir og rökstuddir útgjaldaliðir sem reglan nær ekki til, og bindandi. Á sama tíma þarf hún að gefa nægilegt svigrúm til að hægt sé að bregðast við ytri þróun með viðeigandi hætti.
- Meginreglan ætti að vera sú að aðeins ætti að undanskilja þau útgjöld sem þurfi til að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að vinna sitt verk eða sem stjórnvöld geta ekki haft áhrif á, líkt og vaxtagjöld. Með öðrum orðum, undanskildir liðir ættu aðeins að vera hagsveifludrifnir eða áföll sem snúa að ytri stóráföllum.
- Fjármálaráð hefur oft varað við því að stjórnvöld festi sig í þökum og gólfum tölusettra skilyrða laga um opinber fjármál. Þessi varnaðarorð eiga enn við enda þótt útgjaldaregla komi nú í stað afkomureglu.

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

Fulltrúar Seðlabanka Íslands og Samtaka atvinnulífsins komu á fund nefndarinnar og fram kom að Seðlabankinn er fylgjandi samþykkt frumvarpsins og telur að samþykkt þess muni stuðla að því að peningastefnan og fjármálastefnan gangi betur í takt en þegar fjármálastefnan fylgdi afkomureglu.

Samtök atvinnulífsins, sem skiluðu sameiginlegri umsögn með Samtökum iðnaðarins og Viðskiptaráði Íslands, bentu á nokkra þætti sem ber að varast í tengslum við upptöku stöðugleikareglu í stað afkomureglu. Samtökin taka eigi að síður undir markmið frumvarpsins.

Samtökin nefna svipaða þætti og fjármálaráð sem varnagla sem stjórnvöldum ber að varast við framkvæmd stöðugleikareglu. Til viðbótar er bent á að varasamt getur verið að miða regluna við 2% raunvöxt. Ef niðurstaða kjarasamninga leiðir til verulegra launahækkana og í kjölfarið hækkunar bóta almannatrygginga, þá mælist það ekki sem raunaukning útgjalda og því geta gjöldin hækkað verulega umfram 2% ári við vissar aðstæður.

Niðurstaða meiri hluta nefndarinnar.

Reynslan sýnir að núverandi afkomuregla er of ósveigjanleg í opnu og sveiflukenndu hagkerfi Íslands. Það sýndi sig t.d. í COVID-19-heimsfaraldrinum þegar reglan var tíma-bundið tekin alveg úr sambandi.

Stöðugleikareglan nær miklu betur að tengja ríkisfjármálin við hagsveifluna í samræmi við hagstjórnarhlutverk ríkisfjármálanna. Þá ætti hún líka að styðja við peningamálastefnu Seðlabankans betur en afkomureglan. Þar ber einnig að árétta að grunnildi laganna verða þar áfram leiðbeinandi varðandi stefnu og þróun í opinberum fjármálum.

Meiri hlutinn bendir á að bæði OECD og AGS telja að lög um opinber fjármál hafi reynst vel en benda á að umgjörð opinberra fjármála geti verið styrkt enn frekar, einkum í ljósi þess að sumar sviðsmyndir benda til vaxandi skuldabyrði til lengri tíma, einkum vegna aukinna heilbrigðisútgjalda í ljósi öldrunar þjóðarinnar. Báðar stofnanirnar benda á að útgjaldaregla (stöðugleikaregla) geti bæði aukið sjálfbærni og nýtt sveiflujöfnun til að milda áhrif af hagsveiflum.

Meiri hlutinn bendir einnig á að gæta þarf að þeim varnögglum sem fjármálaráð og fleiri umsagnaraðilar benda á. Árangur stöðugleikareglu veltur á útfærslu hennar, t.d. hvaða útgjöld eru undanskilin og hversu mikill sveigjanleiki hennar er, svo sem vegna ytri áfalla. Þá ber að forðast að líta á hámark útgjaldavaxtar sem markmið.

Sérstaklega er nauðsynlegt að skuldaþróunaráætlunin sé trúverðug. Skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu standa nú í um tæpum 40% en verkefni næstu ára verður meðal annars að lækka skuldir og koma hlutfallinu nær 30% markmiðinu. Mikilvægt innlegg til að ná því markmiði er samkomulag um uppgjör ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs) sem eyðir óvissu á fjármáلامarkaði og lækkar skuldir ríkissjóðs frá því sem áður var áætlað.

Eins og fram kemur í kaflanum um varnarmál miðar stöðugleikareglan við að ef hækka þarf útgjöld um tugi milljarða króna vegna varnartengdra verkefna þá þarf á móti að fjármagna þau með skattkerfisbreytingum eða með breyttri forgangs röðun annarra útgjalda.

Breytingartillögur.

Meiri hlutinn gerir tillögu um tvær breytingar, annars vegar lagfæringu á orðalagi sem ekki er ætlað að hafa efnisleg áhrif, og hins vegar er bætt við heimild til að aðlaga stefnumið um afkomu- og skuldaþróun A1-hluta hins opinbera ef Ísland tekst á hendur alþjóðlegar skuldbindingar til stórauðinna útgjalda og fjárfestinga á sviði öryggis- og varnarmála.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „eða lækkun útgjaldavaxtar fer niður fyrir hámarkið“ í 1. gr. komi: eða um lækkun útgjaldavaxtar niður fyrir hámarkið.
2. Á eftir 1. málsl. 2. gr. komi nýr málslíður, svohljóðandi: Sama gildir um aukin framlög til öryggis- og varnarmála.

Alþingi, 11. júní 2025.

Ragnar Þór Ingólfsson,
form.

Dagur B. Eggertsson,
frsm.

Arna Lára Jónsdóttir.

Eiríkur Björn Björgvinsson.

Heiða Ingimarsdóttir.