

Nefndarálit með frávísunartillögu

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

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Breið pólitísk samstaða ríkti um setningu laga um opinber fjármál sem tóku gildi 1. janúar 2016. Fjármál hins opinbera varða stefnumörkun, áætlanagerð, lagasetningu, fjárstjórn, framkvæmd fjárlaga og reikningsskil sem mikilvægt er að samstaða ríki áfram um þvert á flokka. Lög um opinber fjármál voru sett á grunni ráðgjafar frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, auk OECD, og að mótun laganna komu sérfræðingar, bæði innlendir og erlendir. Skyndileg breyting á afurð færustu sérfræðinga er í mótsögn við þá alþjóðlegu aðferðafræði og fagmennsku sem löginn byggjast á.

Nær tíu ár eru liðin frá gildistöku laga um opinber fjármál. Við slík tímamót er æskilegt að fram fari heildstætt mat á árangri og áhrifum af setningu laganna í stað einstakra breytinga sem jafnframt varða grundvallarþætti laganna. Verði frumvarpið samþykkt eru líkur á að heildarhugsun laganna verði skemmd.

Hugsanleg endurskoðun eða mat á áhrifum laganna þyrfti að taka á öllum meginþáttum þeirra á grunni samræmis og samhengis. Slíkt mat gæti til að mynda varðað heildarskuldir eins og þær eru skilgreindar í lögnum, flutning fjárheimilda milli ára, millifærslur innan málefnasviða til að auka sveigjanleika, aukna ábyrgð forstöðumanna, breytingar á lágmarki almenns varasjóðs, hertar reglur um framkvæmd fjárlaga, markvissari afleiðingar af framúrkeyrslu og breytingar á eðli og umfangi allra þeirra skýrslna sem gerð er krafa um í lögnum.

Heiti hinnar boðuðu stöðugleikareglu er rangnefni. Stöðugleiki, eins og hann er skilgreindur í lögum um opinber fjármál og samkvæmt grundvallarkenningum hagfræðinnar, varðar aðgerðir hins opinbera sem taka eiga mið af hagsveiflu hverju sinni og snerta verðbólgu, atvinnustig og vaxtastig. Þessum aðgerðum er almennt ætlað að draga úr útgjöldum á tímum þenslu en styðja við hagkerfið í niðursveiflu.

Hin boðuða stöðugleikaregla varðar miklu frekar takmörk á auknum útgjöldum ef þau eru ekki fjármögnuð og samsvarandi tekjuaukningu. Slík hugsun er þó nú þegar hluti af grunn-gildum laganna.

Sjálfbærni felur í sér langtímahugsun. Tilvísun til stöðugleika varðar aðgerðir til skamms tíma sem taka mið af hagsveiflu hverju sinni. Um gjörólík hugtök er að ræða sem þó eru tengd saman í greinargerð með frumvarpi um stöðugleikareglu vegna misskilnings.

Meiri hluti fjárlaganefndar hefur boðað að útgjöld til varnarmála verði undanskilin reglunni. Ekki verður með góðu móti skilið hvernig hægt er að undanskilja allt að 5% af landsframleiðslu sem Evrópuríki ætla að verja til varnarmála. Jafngildir það um 150–200 milljörðum kr. umfram svokallaða stöðugleikareglu til viðbótar við útgjöld vegna náttúruhamfara, svo að dæmi sé tekið. Ef stefna á að slíkri breytingu er mikilvægt að upplýsingar frá nágrannalöndum liggi fyrir um það hvort þau hyggist fylgja slíkri undanþágu. Norræn ríki hafa varið um 1,5–2,5% af landsframleiðslu til varnarmála undanfarin ár og að öllum líkindum

haft útgjöld til varnarmála inni í stöðugleikareglu. Nú stefna Evrópuþjóðir að því að hækka framlag til varnarmála í allt að 5% og jafnvel umfram það. Því er eðlilegt að spyrja hvað undanskilja eigi reglunni, svo sem hvort undanskilja eigi öll útgjöld til varnarmála eða viðbót frá því sem nú er. Jafnframt er eðlilegt að kanna hvernig áhrif eru metin til að koma í veg fyrir of mikil útgjöld. Mikilvægt er að taka fram að fjárlaganefnd hefur ekki tekið þessi atriði til skoðunar.

Þá má benda á að tilgangur almenns varasjóðs, sbr. 24. gr. laga um opinber fjármál, er að bregðast við „útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti“. Mikilvægt er að almennur varasjóður verði stækkaður verulega næstu ár til að bregðast við þeim efnisþáttum sem undanskildir eru stöðugleikareglu, svo sem náttúruhamförum.

Þar sem reglur, sem sambærilegar eru við boðaða stöðugleikareglu (útgjaldaviðmið), gilda erlendis, þótt engin þeirra vísi til stöðugleika, er sjaldan ef nokkurn tíma miðað við raunvöxt. Íslenska leiðin fer því gegn erlendum viðmiðum og fræðikenningum.

Loks stangast boðuð stöðugleikaregla á við gildi um gagnsæi, sbr. 6. gr. laganna. Hugtakið „raunútgjöld“ er mjög flókið hugtak og engan veginn gagnsætt. Það kemur enn fremur hvergi fram í mælikvörðum laga um opinber fjármál eða í alþjóðlegum stöðlum. Að staðvirða opinber útgjöld til að kalla fram vöxt raunútgjalda er afar flókið og niðurstaðan oft ónákvæm þar sem margar verðvísitölur þarf að skoða eftir eðli útgjalda. Þá tekur vægi mismunandi útgjaldategunda stöðugum breytingum.

Endurskoðun laga um fjárreiður ríkisins.

Í aðdraganda vinnu við endurskoðun laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, var leitað til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) vorið 2011. Óskaði fjármálaráðuneyti eftir því, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber fjármál, að sjóðurinn gerði tæknilega úttekt á umgjörð opinberra fjármála hér á landi og setti fram ábendingar og hugmyndir um úrbætur. Þá segir í greinargerðinni: „AGS varð við þeirri beiðni og í október 2011 kom sendinefnd frá sjóðnum til Íslands og átti fundi með samráðshópi sem settur var saman af fjármálaráðherra af því tilefni. Í honum áttu sæti fulltrúar fjármálaráðuneytis, þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneytis, Hagstofu Íslands, Fjársýslu ríkisins, Ríkisendurskoðunar, Seðlabanka Íslands og Alþingis. Samráðshópurinn var meginviðmælandi sendinefndarinnar en að auki átti sendinefndin fundi með fjárlaganefnd, fjármálastjórum sveitarfélaga, samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og forstöðumönnum opinberra stofnana.“

Niðurstaða greiningar AGS var sett fram í skýrslu sem bar heitið „Tillögur um nýja rammalöggjöf um opinber fjármál“ (e. *Iceland – Toward a New Organic Budget Law*). Frumvarp til laga um opinber fjármál byggðist í öllum meginatriðum á tillögum AGS. Jafnframt var ákveðið að hnýta saman samþætt hagstjórnarmarkmið ríkis og sveitarfélaga með því að láta 7. gr. laga um opinber fjármál ná til bæði ríkis og sveitarfélaga, þ.m.t. reglu um niðurgreiðslu skulda umfram 30% af landsframleiðslu.

Rétt um tíu ár eru liðin frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi. Reynsla af nytsemi og áhrifum laganna á hagstjórn hins opinbera, þ.m.t. áhrif 7. gr., er því ekki mikil en þó nokkur. Á þessum tíma hafa veruleg áföll skekið fjármál hins opinbera, til að mynda áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru. Aftenging kröfu skv. 7. gr. um jákvæðan heildarjöfnuð á fimm ára tímabili og um markvissa niðurgreiðslu skulda umfram 30% (eða a.m.k. 5% á hverju ári) er meiri háttar breyting á lögunum og samhengi þeirra. Því er rétt að staldra við.

Lögin voru samin og samþykkt á Alþingi eftir eitt mesta samráð innan stjórnkerfisins um hagstjórn og áætlanagerð hins opinbera í áratugi. Því er beinlínis hættulegt að breyta lykilgreinum laganna án þess að meta árangur af gildandi löggjöf og án þess að fram fari nákvæm greining á áhrifum áformaðra breytinga á hagstjórnarmarkmið hins opinbera. Æskilegt væri að í aðdraganda slíkra breytinga væri ráðgjöf sótt til erlendra aðila, til að mynda AGS og OECD, sem komu að gerð laga um opinber fjármál og hafa bestu þekkingu á æskilegri umgjörð hagstjórnar.

Umsögn fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 frá 14. apríl 2025 felur í sér mikilvæg skilaboð ráðsins um fyrirhugaða stöðugleikareglu. Í umsögn fjármálaráðs segir: „Stöðugleikareglan miðar við 2% hámark á raunvexti útgjalda. Við mat á því hvort stjórnvöld hafi fylgt reglunni um hámarksútgjöld er þannig litið fram hjá áhrifum verðbólgu og nafnlaunaþróunar. Stöðugleikareglan setur nafnlaunahækkunum litlar skorður og þau geta því hækkað verulega svo fremi sem fjölgun stöðugilda og aðrar raunbreytingar útgjalda sé undir 2% hámarki reglunnar. Það er sérstaklega varhugavert í ljósi áforma ríkisstjórnar um að tengja upphæðir lífeyrisgreiðslna við launavísitölu, en þær eru undanskildar stöðugleikareglunni. Fjármálaráð telur þetta vera veikleika í útfærslu reglunnar sem ætti að skoða sérstaklega. Ráðinu er ekki kunnst um að önnur lönd hafi takmarkað vöxt útgjalda sinna við svo mikinn raunvöxt sem hér hefur verið gert.“

Í umsögn fjármálaráðs segir enn fremur: „Þá er rétt að benda á að reglan undanskilur um 20% af útgjöldum hins opinbera frá reglunni. Það er nokkuð hátt hlutfall og herra en gengur og gerist á meðal flestra þeirra landa sem styðjast við útgjaldareglu. Að öðrum forsendum gefnum, ef tekið væri réttilega tillit til þess að reglan nær aðeins til 80% útgjalda, væri réttara að miða við 1,6% hámarksvöxt. Hér er þó ekki tekin afstaða til þess hvort aðrar forsendur og sú aðferðafræði sem stuðst er við, sé sú rétta til að finna út hvert ákjósanlegasta hámark útgjaldavaxtar ætti að vera. Þá skal bent á að stöðugleikareglan veitir útgjöldum, að undanskildum þeim útgjöldum sem ekki heyra undir regluna, og eru um 20% af heildarútgjöldum hins opinbera, rými til að vaxa um 10,4% uppsafnað að raunvirði á tímabili hverrar fjármálaáætlunar. Það er ekki lítill vöxtur og er fjármálaráði ekki kunnst um að útgjaldareglur sem önnur lönd styðjast við leyfi svo ríflegan vöxt.“

Varðandi undanþáguákvæði reglunnar segir eftirfarandi í áliti fjármálaráðs: „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. Útgjaldaregla þar sem frávik frá reglunni er flutt á milli ára myndi tryggja slíkan sveigjanleika. Stöðugleikareglan felur nú þegar í sér undanþáguákvæði þar sem í meiriháttar og óvenjulegum aðstæðum sem stjórnvöld ráða ekki við (t.d. heimsfaraldur eða náttúruhamfarir) er hægt að víkja frá reglunni og stofna til óvenjulegra útgjalda. Með því að gera regluna bindandi þyrfti því að jafna slík óvenjuleg útgjöld á næstu árum ef ekki er hægt að standa undir þeim með uppsöfnuðu rými fyrri ára. Þannig mætti koma í veg fyrir ótilhlýðilega notkun undanþágunnar og tryggja að útgjaldamarkmið náist að meðaltali.“

Þá má velta fyrir sér hvort hin nýja stöðugleikaregla sé nægjanlega ströng, þ.e. hvort nægjanlega sterk rök séu fyrir að undanskilja alla þá útgjaldaliði sem eru tilteknir í þingsályktunartillögu um breytingar á lögum um opinber fjármál. Ísland er land þar sem veður eru válynd, jörð skelfur og eldfjöll gjósa og stjórnvöldum ber að gera ráð fyrir því. Tjón sem hlýst af sumum slíkum atburðum teljast varla óvænt á Íslandi. Því er mikilvægt að einungis sé litið til meiri háttar náttúruhamfara, eins og tilgreint er í þingsályktunartillögunni. 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. Ákvæði um að auka megi við útgjöld ef slík útgjaldaaukning er fjármögnuð með aukinni skattheimtu leyfir svo stjórnvöldum að hafa áhrif á umfang hins opinbera til samræmis við pólitískan vilja þeirra. 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. Ef svigrúm til útgjaldaaukningar er aukið í djúpum niðursveiflum, en tveggja prósentu raunaukning útgjalda er fullnýtt á tímum uppsveiflu, verður erfitt að greiða niður skuldir til að takast á við síðari efnahagsáföll sem munu óhjákvæmilega eiga sér stað. Það er því lykilatriði að litið sé á tveggja prósentu hámarkið sem hámark en ekki markmið og ætti markmið stjórnvalda um raunvöxt útgjalda hverju sinni alla jafna að vera undir því.“

Samantekt um niðurstöðu fjármálaráðs.

Niðurstöðu fjármálaráðs má draga saman eins og að aftan greinir.

Um raunvaxtarhámark stöðugleikareglu.

- Með stöðugleikareglu er sett 2% hámark á raunvöxt útgjalda A1-hluta ríkissjóðs.
- Við mat á reglunni er ekki litið til áhrifa verðbólgu og nafnlaunaþróunar. Það getur leitt til umtalsverðrar hækkunar launa ef fjölgun stöðugilda og raunútgjalda er undir hámarki.
- Lífeyrisgreiðslur, sem tengjast launavísitölu, eru undanskildar reglunni. Það er veikleiki sem þarf að skoða sérstaklega.
- Fjármálaráð telur að þetta 2% raunvaxtarhámark sé óvenjuhátt miðað við önnur lönd.

Um umfang undanþága frá stöðugleikareglu.

- Með reglunni eru undanskilin um 20% af heildarútgjöldum hins opinbera.
- Þetta er nokkuð hátt hlutfall og herra en gengur og gerist í samanburðarlöndum.
- Ef tekið er tillit til þessa ætti raunverulegt hámark útgjaldavaxtar að vera nær 1,6%.
- Útgjöld sem reglan nær yfir hafa samt sem áður svigrúm til 10,4% uppsafnaðrar raunaukningar á tímabili hvernar fjármálaáætlunar. Það er ríflegri aukning en almennt er heimilað samkvæmt sambærilegum reglum erlendis.

Um undanþáguákvæði stöðugleikareglu.

- Útgjaldaregla þarf að vera ströng, vel skilgreind, með fáum undanþágum en jafnframt nægilega sveigjanleg.
- Núverandi regla hefur undanþágu fyrir meiri háttar aðstæður og óvenjulegar, t.d. heimsfaraldur eða náttúruhamfarir.
- Ef reglan væri bindandi yrði að dreifa óvenjulegum útgjöldum milli margra ára nema til sé uppsafnað svigrúm.
- Aðeins ætti að undanskilja útgjöld sem tengjast sjálfvirkum sveiflujöfnurum í hagkerfinu, útgjöld sem stjórnvöld hafa ekki áhrif á, svo sem vaxtagjöld, og útgjöld sem tengjast meiri háttar ytri stóráföllum, svo sem náttúruhamförum.
- Ekki ætti að undanskilja útgjöld vegna atburða sem eru algengir á Íslandi, svo sem vegna minni háttar náttúruhamfara.
- Heimild til að auka útgjöld með aukinni skattheimtu veitir stjórnvöldum pólitískt svigrúm sem þarf að takmarka og fylgjast sérstaklega með.

Almennar varnaðarathugasemdir fjármálaráðs.

- Ekki ætti að festast í tölusettum þökum eða gólfum reglunnar. Sveigjanleiki er nauðsynlegur.
- Hámark reglunnar ætti alltaf að vera skýrt skilgreint sem hámark en ekki sem markmið.
- Ef 2% raunaukning er alltaf fullnýtt í góðari verður mjög erfitt að draga úr skuldum og takast á við framtíðaráföll.
- Þess vegna ætti raunvaxtarmarkmið stjórnvalda í raun að vera undir 2% hámarki til að tryggja langtímahagstjórn og getu til að mæta efnahagssveiflum.

Um framkvæmd fjárlaga.

Áætlanagerð hins opinbera sem slíkri, svo sem hagrænum forsendum fjármálaáætlunar, er ekki ábótavant. Mun fremur veldur framkvæmd fjárlaga og eftirfylgni með útgjöldum ríkisins því að áætlanir standast ekki milli ára. Ljóst er að þótt fjármálaáætlanir séu vel undirbúnar og samþykktar af Alþingi koma í ljós kerfislægir veikleikar þegar á hólminn er komið við framkvæmd. Alþingi hefur ekki staðið nægilega vel að eftirliti með framkvæmd fjárlaga og þá virðist stjórnkerfið ekki gæta nógu gaumgæfilega að því að áætlanir standist. Jafnframt verður að horfa til þess að veruleg efnahagsáföll riðu yfir þjóðina í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru. Auk þess hafa jarðhræringar á Reykjanesskaga haft veruleg áhrif á áætlanagerð undanfarin ár.

Þrátt fyrir óvænta atburði upp á síðkastið er mikilvægt að gera meiri háttar endurbætur á lagaumgjörð um framkvæmd og eftirfylgni með fjárlögum. Gera þarf breytingar á lögum um opinber fjármál þannig að stjórnvöld verði bundin af ákveðnari reglum um að virða fjárlög sem Alþingi hefur samþykkt og sæti skýrari ábyrgð og afleiðingum. Jafnframt er brýnt að framkvæmd laganna verði skilvirkari og gagnsærri. Hinn mikli fjöldi fjáráukalaga undanfarin misseri og ár er vitnisburður um kerfislægt ábyrgðarleysi sem allir flokkar á Alþingi verða að ráða bót á. Liður í því að takast á við óvænta atburði er að stækka hinn almenna varasjóð í 2–3% í fyrstu sem hefði áhrif á aðhaldsstig fjárlaga hverju sinni.

Þar sem vandinn við fjárstjórn ríkisins snýst fyrst og fremst um framkvæmd fjárlaga er ekki skynsamlegt að bregðast við hallarekstri framtíðarinnar með því að breyta lögum um opinber fjármál þannig að reglur um heildarjöfnuð og niðurgreiðslu skulda verði skyndilega felldar brott. Slíkar breytingar myndu ekki leysa þann vanda sem við er að glíma heldur veikja núgildandi forsendur áætlanagerðar og kröfur um viðvarandi niðurgreiðslu skulda.

Þrátt fyrir að margar þjóðir hafi sett reglur sem varða takmörk á aukningu rekstrarútgjalda ríkis og sveitarfélaga eða skuldabremsur er sú regla sem boðuð er í frumvarpinu rangnefni. Reglan sem slík mun ekki stuðla að stöðugleika í hagkerfinu heldur verður að meta áhrif jafnvægis tekna og gjalda í samræmi við önnur grunngildi laganna og lykilhugtök. Annað og meira þarf að koma til. Almenn sjónarmið um stöðugleika, eins og þau eru skilgreind í 6. gr. laga um opinber fjármál, varða aðgerðir stjórnvalda hverju sinni til að stilla fjármál hins opinbera í samræmi við hagsveiflu hvers tíma. Við þenslu er almennt lagt til að ríkið dragi úr umsvifum en við niðursveiflu reyna stjórnvöld iðulega að styðja við hagkerfið með aukinni fjárfestingu.

Mikilvægt er að hið opinbera stuðli að stöðugleika á hverju ári í ljósi framangreinds með jafnvægi tekna og gjalda og í samræmi við hagsveiflu. Markmiðið er ávallt að stuðla að sjálfbærni ríkisfjármála til langframa. Forsenda þess er jafnvægi milli útgjalda hins opinbera og getu hagkerfisins til að standa undir þeim. Ætlunarverkið er að nýta sem best og á sem hagkvæmastan hátt framleiðsluþætti hagkerfisins í hagsveiflunni. Hagstærðir og reiknings-skil miðast að því að draga fram heildarjöfnuð hagaðila með sem skýrustum hætti til að sýna

fram á að þeir hafi þensluáhrif eða samdráttaráhrif á hagkerfið. Þetta er forsenda góðrar hagstjórnar. Í 1. gr. laga um opinber fjármál segir enda eftirfarandi: „Markmið laga þessara er að stuðla að góðri hagstjórn og styrki og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Í því skyni er lögum þessum ætlað að tryggja: 1. heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma [...]“

Hugtakið stöðugleiki er því afar villandi. Það er túlkað svo að reglu sé fyrst og fremst ætlað að halda efnahagsástandi í algjörlega stöðugu horfi frá ári til árs. Reglur um útgjalda-vöxt eru hugsaðar til að stuðla að jafnvægi milli útgjalda og langtímahagvaxtar sem horfa þarf til á ársgrundvelli. Stöðugleiki í efnahagslegu tilliti krefst mun umfangsmeiri aðgerða sem taka mið af hagsveiflu hverju sinni og eru mun viðtækari heldur en boðuð stöðugleikaregla.

Raunvöxtur undanfarin ár.

Athyglisvert er að raunvöxtur útgjalda samkvæmt gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 var áætlaður um 6%. Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 segir: „Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að uppsöfnuð raunaukning heildarútgjalda á árunum 2025–2029 nemi ríflega 89,8 ma.kr. frá fjárlögum 2024 eða sem nemur um 6% aukningu á föstu verðlagi ársins 2024. Þar af er gert ráð fyrir að heildarútgjöld aukist um ríflega 8,5 ma.kr. milli gildandi fjárlaga og ársins 2025 eða sem nemur 0,6% aukningu að raunvirði. Á tímabili áætlunarinnar aukast rekstrar- og tilfærsluútgjöld að meðaltali um 15,3 ma.kr. að raunvirði á ári. Mest verður aukningin á fjórða ári áætlunarinnar eða um 26,2 ma.kr. því á fyrsta ári áætlunarinnar vega aðhaldsráðstafanir þyngra en á seinni hluta tímabilsins, auk þess sem breytt aðferðarfræði við afskriftir skattkrafna leiðir til 18 ma.kr. lækkunar útgjalda á árinu 2025 frá fjárlögum ársins 2024.“

Ljóst er að í gildandi fjármálaáætlun sjást aukin heildarútgjöld sem eru ýmist um eða innan við 2% á ári. Þetta þýðir að svokölluð stöðugleikaregla hefði litlu ef nokkru breytt um gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029. Þá er vandséð að stöðugleikaregla hefði haft eða muni hafa nokkur áhrif á forsendur hagstjórnar eða útgjalda hins opinbera næstu ár.

Útgjöld til varnarmála.

Meiri hluti fjárlaganefndar hefur boðað að útgjöld til varnarmála verði undanskilin reglunni. Ekki verður með góðu móti skilið hvernig hægt er að undanskilja 2–5% af landsframleiðslu, hlutfallslega hið sama og sem Evrópuríki ætla að verja til varnarmála. Jafngildir það að líkindum um 150–200 milljörðum kr. umfram reglu sem boðar stöðugleika. Er það til viðbótar við önnur undanskilin útgjöld, m.a. vegna náttúruhamfara. Rétt er að taka fram að viðmið NATO hefur hingað til verið það að aðildarríki verji a.m.k. 2% af landsframleiðslu til varnarmála. Hér er því um lágmark að ræða og miðað við þróun mála stefnir í að þess verði krafist að aðildarríki kosti allt að 5% af landsframleiðslu til varnarmála.

Til upplýsingar er áhugavert að skoða útgjöld til varnarmála á Norðurlöndum:

Útgjöld norræna ríkja til varnarmála (prósent af landsframleiðslu).

Land	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ísland	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Danmörk	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	2,4	2,4
Noregur	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Svíþjóð	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,5	1,4	1,5	1,4	1,47
Finnland	1,45	1,45	1,42	1,35	1,36	1,35	1,5	2,0	2,3	2,42

Í yfirlitinu sést greinilegur munur milli landa undanfarinn áratug. Framlag Íslendinga hefur verið óbreytt, aðeins 0,1% af landsframleiðslu, en önnur norræn ríki hafa aukið framlög sín verulega undanfarin ár, sérstaklega eftir árið 2021. Danir og Finnar skera sig sérstaklega úr með framlög upp á 2,4% og 2,42% árið 2023. Það er í samræmi við og raunar umfram gildandi viðmið NATO um 2%. Svíar hafa einnig aukið útgjöld sín til varnarmála í átt að þessu marki en framlag Norðmanna hefur verið stöðugt upp á 1,6%. Þetta endurspeglar aukna áherslu á Norðurlöndum á öryggis- og varnarmál í kjölfar vaxandi spennu í Evrópu.

Ef Íslendingar fylgdu fordæmi norrænna ríkja og ykju framlög sín til varnarmála í um 2% af landsframleiðslu þýddi það árleg útgjöld upp á tugi milljarða króna til viðbótar þeim sem nú er kveðið á um í fjárlögum. Rétt er að taka fram að allar vestrænar þjóðir stefna að útgjöldum til varnarmála upp á 3–5% af landsframleiðslu. Slík aukning myndi óhjákvæmilega skapa mikla áskorun í ríkisfjármálum þar sem erfitt er að sjá hvernig svo há og samfelld útgjöld næstu ár og áratugi gætu fallið utan svokallaðrar stöðugleikareglu um opinber fjármál. Því er ljóst að slík stefnumótun myndi kalla á endurmat og mögulega endurskoðun á grunnforsendum opinberrar fjármálastefnu Íslands.

Ný greinargerð.

Núverandi regla bindur ríki og sveitarfélög þannig að ef skuldahlutfall fer yfir 30% verður að grípa til aðgerða sem lækka það um a.m.k. 5% á ári. Með því að aftengja þessar hömlur, þ.e. fara frá tölulegri niðurgreiðslu í kröfu um greinargerð ("ef hlutfallið er hærra skal setja fram greinargerð um skuldaþróun"), er í raun verið að færa kerfið frá bindandi hömlum (e. binding constraint) yfir í einhvers konar viljayfirlýsingu eða áform sem eru engan veginn eins ströng og niðurgreiðsluregla.

Opinber fjármál byggjast umfram allt á trausti. Fjárfestar, hagaðilar og almenningur treysta kerfi þar sem sett eru fram skýr viðmið. Í lögum um opinber fjármál er nú þegar mælt fyrir um margvíslegar skýrslur og greinargerðir, m.a. um framkvæmd fjárlaga, sem þó er ekki fylgt eftir nema að hluta. Að bæta við enn einni greinargerð í lög um opinber fjármál, þar sem stjórnvöld þurfa að gera grein fyrir skuldaþróun ef brotið er gegn stöðugleikareglu, gerir heildarsamhengi regluverksins óskýrara og dregur úr áhrifum þess. Slík greinargerð er í eðli sínu aðeins lýsandi aðgerð án skýrra eða bindandi afleiðinga og þar af leiðandi bitlaus sem viðbragð við brotum gegn reglu um útgjaldavöxt. Að leggja enn meiri áherslu á greinargerðir fremur en skýrar og bindandi kröfur veikir þetta ákvæði um regluverk opinberra fjármála en styrkir það ekki.

Ef raunverulegur vilji er fyrir því að tryggja að valdhafar fari að settum reglum um stöðugleika og skuldalækkun ættu viðbrögð að fela í sér ákveðin og skýr viðurlög, aðhaldsaðgerðir eða skyldu til raunverulegrar endurskoðunar á fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ekki aðeins formlega skyldu um enn eina greinargerð. Þetta nýja ákvæði eykur því aðeins flækjustig, gerir eftirlit óskýrara og veikir grundvallarmarkmið um trúverðugleika og langtímasjálfbærni opinberra fjármála. Þá er ljóst að gerð áætlunar um skuldaþróun tekur tíma. Taka ber fram að ef horfið verður frá skilyrði um raunverulega niðurgreiðslu til skilyrðis um greinargerð er æskilegt að skýrt komi fram hvaða kröfur eru gerðar um slíka greinargerð, t.d. að því er varðar nákvæma skuldaniðurfærsluáætlun, tímaramma og skilgreiningar, og um það hvernig eftirliti verður háttað.

Bætur almannatrygginga.

Loks vekur athygli að ríkisstjórnin hefur kynnt áform um að tengja bætur almannatryggingakerfisins við launavísitölu. Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur gert alvarlegar athugasemdir við þau áform, sbr. minnisblað ráðuneytisins sem sent var velferðarnefnd 19. mars 2025. Þessi aðgerð ein og sér er ekki til þess fallin að auka trúverðugleika stefnumörkunar í opinberum fjármálum.

Í þessu samhengi eru eftirfarandi varnaðarorð fjármálaráðs athyglisverð: „Örorku- og ellilífeyrisbætur eru undanskildar raunvexti útgjalda í stöðugleikareglu. Stöðugleikaregla setur því vexti nafnlauna litlar skorður, ekki fremur en greiðslum almannatrygginga, og þau geta hækkað verulega án þess að farið sé á svig við regluna. Áform þessi geta haft mikil áhrif á sjálfbærni opinberra fjármála til framtíðar og því er mikilvægt að fyrir liggi ítarleg greining á þessum áhrifum.“

Tímabær endurskoðun.

Nær tíu ár eru liðin frá gildistöku laga um opinber fjármál. Við slík tímamót er æskilegra að fram fari heildstætt mat á árangri og áhrifum af setningu laganna fremur en að gerðar verði einstakar breytingar sem varða grundvallarþætti laganna. Verði þetta frumvarp samþykkt eru líkur á að heildarhugsun laganna verði skemmd.

Hugsanleg endurskoðun eða mat á áhrifum laganna þyrfti að taka á öllum meginþáttum þeirra á grunni samræmis og samhengis. Þessi endurskoðun gæti enn fremur leitt í ljós áhrif laganna á ólíka hagsmunaaðila, svo sem Alþingi, ráðuneyti og ríkisstofnanir, á samstarf ríkis og sveitarfélaga við stefnumörkun um opinber fjármál og síðast en ekki síst á almenning.

Þættir sem eðlilegt er að endurmeta eru hugtakið heildarskuldir, eins og það er skilgreint í lögunum, flutningur fjárheimilda milli ára, auknar heimildir ráðherra til að millifæra fjármagn innan málefnasviða til að auka sveigjanleika, hertar reglur um framkvæmd fjárlaga, aukin ábyrgð forstöðumanna, breytingar á lágmarki almenns varasjóðs (ef til vill í 2–3%), markvissari afleiðingar af framúrkeyrslu ríkisaðila og breytingar á eðli og umfangi allra þeirra skýrslna sem gerð er krafa um í lögunum.

Í samræmi við undirbúning og gerð frumvarps til laga um opinber fjármál, sem fram fór á árunum 2013–2015, er æskilegt að við endurskoðun verði leitað ráðgjafar hjá alþjóðlegum stofnunum á borð við AGS og OECD áður en grundvallarbreytingar á lögunum eru gerðar.

Að framangreindu virtu leggur minni hlutinn til að frumvarpinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 11. júní 2025.

Guðlaugur Þór Þórðarson, Stefán Vagn Stefánsson. Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir. ∴
frsm.

Þorgrímur Sigmundsson.