|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (stöðugleikaregla o.fl.). Málið nr. 10 í þingmálaskrá fjármála- og efnahagsráðherra á 156. löggjafarþingi árið 2025. |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa yfirstjórnar. |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 20.1.2025 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni.**   ***Áformaðar breytingar í hnotskurn***  Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er kveðið á um fjármálareglur af tvennum toga. Eins og í öðrum löndum er tilgangur þeirra að stuðla að ábyrgð og stefnufestu í stjórn opinberra fjármála á hverjum tíma. Annars vegar eru í lögunum 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 lögunum kveðið á um tölusetta mælikvarða um afkomu og skuldastöðu sem fela í sér þrjár reglur. Sú fyrsta, afkomureglan, kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli verði aldrei meiri en 2,5% af VLF. Önnur reglan, skuldareglan, tiltekur að heildarskuldir að frátöldum tilteknum skuldbindingum og innistæðum og sjóðum skuli vera lægri en 30% af landsframleiðslu (VLF). Þriðja tölusetta fjármálareglan, skuldalækkunarreglan, kveður á um að ef skuldirnar eru umfram hámarkið skuli lækka þann hluta sem er umfram hámarkið um a.m.k. 5% árlega að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili.  Að undanförnu hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið unnið að endurskoðun á tölusettu fjármálareglum laganna og samspili þeirra í ljósi reynslunnar sem fengist hefur af þeim frá því þær voru festar í lög fyrir nærri tíu árum. Í framhaldi af þeirri greiningu, sem m.a. hefur verið kynnt með sérstakri umræðuskýrslu á Alþingi, er áformað að leggja fram frv. til breytingar á fjármálareglum laga um opinber fjármál. Áformin fela í sér tillögur um að tekin verði upp ný svonefnd stöðugleikaregla fyrir stjórn ríkisfjármálanna. Slík regla miðar að því að hamla gegn því að ríkisfjármálin ýti undir efnahagslegt ójafnvægi, hvort sem er þenslu eða samdrátt. Stöðugleikaregla felur í sér að hún setur ófjármögnuðum útgjaldavexti ríkissjóðs skorður, til að mynda þegar uppsveifla fleytir tímabundið meiri tekjum í ríkissjóð, og á hinn bóginn að þegar tímabundin niðursveifla eða stöðnun verður í hagkerfinu þarf ekki að 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.  Gert er ráð fyrir að stöðugleikaregla verði útfærð þannig að undirliggjandi útgjöld A1-hluta ríkissjóðs megi vaxa um að hámarki 2,0% að raunvirði á ári. Hámarkið byggist á mati Hagstofu Íslands á horfum um vöxt í framleiðslugetu þjóðarbúsins að jafnaði til lengri tíma litið. 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 fæst að ríkisútgjöld geta vaxið um u.þ.b. 2,0% á ári, að raunvirði, svo að útgjöldin haldist óbreytt í hlutfalli við VLF. Raunvöxt útgjalda umfram 2,0% þarf að fjármagna með samsvarandi ráðstöfunum til tekjuöflunar samkvæmt reglunni. Á sama hátt felur reglan í sér að ráðstafanir sem ætlað er að lækka 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 geti verið talið til þess að stjórnvöld setji sér þrengri skorður um útgjaldaþróun í því ljósi.  Undirliggjandi ríkisútgjöld verði skilgreind sem ríkisútgjöld A1-hluta ríkissjóðs að undanskildum fjárfestingum, vaxta­gjöldum, atvinnuleysisbótum, lífeyrisskuldbindingum, afskriftum skattkrafna, öðrum töpuðum kröfum, tjónabótum, útgjöldum vegna meiri háttar náttúruhamfara, ríkisábyrgðum og framlögum í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðuneytið endurskoði ef tilefni er til þess viðmið fyrir hámarki útgjaldavaxtar á fimm ára fresti, með hliðsjón af opinberri hagspá.  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. Athygli er vakin á því að ráðstöfunin felur ekki í sér minni skuldbindingu við ábyrga ríkisfjármálastefnu en ella. Ásamt því að verja opinbera fjárfestingu þá kemur hún í veg fyrir að hægt sé að fjármagna aukin rekstrarútgjöld með því að draga úr fjárfestingu.  Rétt er 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.  Þá er áformað að leggja til að samhliða innleiðingu á stöðugleikareglunni verði afkomuregla laga um opinber fjármál aflögð. Einnig er fyrirhugað að leggja til að horfið verði frá skuldalækkunarregla laganna í núverandi mynd. Eins og nánar er rakið hér á eftir snúa rökin fyrir því í báðum tilvikum einkum að því að þessar reglur styðja ekki nægilega vel við hagstjórnarhlutverk ríkisfjármálanna í þágu efnahagslegs stöðugleika og geta í rauninni, við ákveðnar aðstæður, snúist upp í andhverfu þess. Engin áform eru hins vegar um að gerðar verði breytingar á skuldareglu laga um opinber fjármál heldur verði áfram stefnt að því að skuldahlutfallið verði að hámarki 30% af VLF. Til þess að stjórnvöld þurfi eftir sem áður að varða skýra leið í átt að því markmiði er gert ráð fyrir að bætt verði inn í lögin kröfum um inntak og framsetningu á fyrirætlunum um skuldaþróun í fjármálastefnu, hvort og hvernig settu markmiði laganna verði náð.  Samkvæmt 13. gr. laganna um opinber fjármál er starfrækt sérstakt þriggja manna fjármálaráð  sem hefur það hlutverk að rýna og meta hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi ákvæðum laganna um grunngildi og tölusettar fjármálareglur og birta umsögn sína í álitsgerð til Alþingis. Vegna áformaðra breytinga á fjármálareglunum 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. Gert er ráð fyrir að bætt verði ákvæði í lögin um að hlutverk ráðsins verði einnig að rýna forsendur fyrir vaxtarhámarki útgjaldareglunnar, beitingu hennar sem og forsendur og áhrif tekjuráðstafana sem snúa að svigrúmi til útgjaldavaxtar.  Auk þessara breytinga verður lagt til að fjármálaráð taki að sér nýjan starfsþátt sem feli í sér að vakta og greina þróun framleiðni í hagkerfinu. Tilefnið fyrir því er að tryggja framgang áforma sem hafa verið til umræðu milli stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins með hagkvæmum hætti samhliða því að breikka og styrkja starfsemi ráðsins.  ***Forsaga máls og tilefni***  Samkvæmt lögum um opinber fjármál skulu markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag hins opinbera samræmast tölulegum fjármálareglum um þróun afkomu og skulda sem og grunngildum laganna. Eins og í öðrum ríkjum með sambærilegt fyrirkomulag var reglunum vikið tímabundið til hliðar í heimsfaraldrinum. 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 efnahagslegum afleiðingum faraldursins. Að óbreyttu taka reglurnar gildi á ný árið 2026. Í stefnuyfirlýsingu 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 lögunum. Hins vegar verði það gert með nokkuð breyttum hætti en gert er ráð fyrir í núgildandi lögum sem talinn er geta orðið árangursríkari í ljósi þeirrar reynslu af framkvæmd laganna til þessa og af þeim og nánari greiningu á fyrirkomulaginu miðað við mismunandi efnahagsaðstæður.  Stjórnvöld, jafnt hér á landi sem erlendis, hafa nýtt tækifærin sem af þessum aðstæðum leiða til endurskoðunar og athugunar á því hvort þær reglur sem vikið var til hliðar skapi heppilegustu umgjörðina fyrir opinber fjármál eða hvort aðrar reglur þjóni markmiðum stjórnvalda betur. Í því ljósi lagði fyrrum fjármála- og efnahagsráðherra fyrir Alþingi umræðuskýrslu um fjármálareglur vorið 2024.  Í núverandi fyrirkomulagi leiðir svigrúm til útgjaldavaxtar af afkomuhorfum hins opinbera í hvert sinn sem áætlanir eru uppfærðar, einkum við birtingu fjármálaáætlunar, fjárlagafrumvarps og 2. umræðu fjárlagafrumvarps. Í hverjum þessara áfanga ráðast breytingar á afkomuhorfum einkum af áhrifum nýrra upplýsinga, ekki síst endurskoðun þjóðhagsspár Hagstofu Íslands, á tekjuhlið ríkisfjármálanna. Á þessu ferli eru a.m.k. tveir annmarkar.  Í fyrsta lagi felur afkomuregla laga um opinber fjármál ekki í sér beina takmörkun eða aðhald með því að svigrúm myndist til aukinna útgjalda þegar staða og horfur í efnahagsmálum batna, sem birtast í því að þjóðhagsspár og tekjuspár hins opinbera eru endurskoðaðar upp á við eða tekjur hins opinbera reynast umfram spár. Á hinn bóginn dregur afkomureglan úr útgjaldasvigrúmi þegar staða og horfur í efnahagsmálum versna, þjóðhagsspár og tekjuspár hins opinbera eru endurskoðaðar niður á við eða tekjur hins opinbera reynast 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.  Í öðru lagi eru fjármálaáætlun stjórnvalda og ákvarðanir í opinberum fjármálum verulega háðar hagspám í þessu fyrirkomulagi. Má segja að hagspár á hverjum tíma ráði í reynd miklu um breytingar á útgjaldasvigrúmi stjórnvalda. Það hefur þann annmarka annars vegar að reynslan sýnir að beðið er með pólitíska ákvörðunartöku þar til að hagspá Hagstofunnar hefur borist stjórnvöldum, en þá er yfirleitt lítill tími eftir til stefnu. Hins vegar hefur skekkja í gögnum, og þar með spám Hagstofunnar, verið veruleg, kerfisbundin og farið vaxandi. Með upptöku stöðugleikareglu reiðir stefnumótun í opinberum fjármálum sig síður á nýjar hagtölur sem síðan reynist í mörgum tilfellum þörf fyrir að endurmeta umtalsvert, skeikular hagspár og mat á stöðu hagkerfisins í hagsveiflunni. Mat á því hvað telst sjálfbær útgjaldavöxtur krefst þess aðeins að lagt sé mat á langtímavöxt verðmætasköpunar. Þótt óvissa sé um þróun þeirrar stærðar þá er hún jafnan fremur seigfljótandi. Með upptöku stöðugleikareglu er áætlanagerð í opinberum fjármálum síður háð hagspám. Það ætti að veita meira ráðrúm og fyrirsjáanleika fyrir pólitíska stefnumótun og ákvörðunartöku en í núgildandi fyrirkomulagi.  ***Stöðugleikaregla***  Í fyrrnefndri umræðuskýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um fjármálareglur 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 reglnanna 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 stöðugleikareglu, sem er til þess fallin í senn að stuðla að ásættanlegri afkomu og efnahagslegum stöðugleika, í stað afkomureglunnar.  Undir þessi sjónarmið hafa ýmsir aðilar tekið. Frá árinu 2017 hefur fjármálaráð Evrópu­sambandsins (ESB) talað fyrir upptöku slíkrar stöðugleikareglu. Árið 2024 tóku svo gildi nýjar fjármálareglur í ESB þar sem eftirfylgni við reglurnar er í formi útgjaldaviðmiðs. Framkvæmdastjórn ESB leggur mat á hlítni aðildarríkja við afkomu- og skuldalækkunarreglur sambandsins. Teljist einstök ríki brjóta reglurnar hefst samtal milli framkvæmdastjórnarinnar og ríkisins um útgjaldaferil sem tryggir viðunandi afkomu og skuldalækkun innan tiltekins 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 áformaðra umbóta. Markmið breytinganna eru ekki síst að auka hlítni við fjármálareglur sambandsins, m.a. með því að gera þær raunhæfari og aðstæðubundnari, og þannig styrkja trúverðugleika umgjarðarinnar.  Í álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun áranna 2022-2026 er bent á að sveiflur séu í opinberum útgjöldum. Þar segir að vel skiljanlegt sé að tekjur hins opinbera sveiflist, enda séu þær mjög næmar gagnvart hagsveiflunni. Ekki liggi hins vegar góð rök til þess að útgjöldin ættu að sveiflast í sama mæli eins og þau hafi gert samkvæmt sögulegum hagtölum. Slíkt kunni ekki góðri lukku að stýra.  Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) bendir á það í árlegri úttekt sinni á stöðu og horfum í íslensku efnahagslífi frá árinu 2019 að sveiflukennd útgjöld torveldi stjórn opinberra fjármála hér á landi. Lýst er hvernig útgjaldavöxturinn hafi tilhneigingu til að fylgja hagsveiflunni. Slík fjármálastefna vinnur gegn stöðugleika og sýnir þörfina á festu og aga við stjórn opinberra fjármála og mikilvægi þess að stjórnvöld einblíni á þær stærðir í opinberum fjármálum sem þau eiga að geta haft einna mesta stjórn á, þ.e. útgjöldum.  Afkomuregla laga um opinber fjármál gerir kröfu um að afkoma hins opinbera sé að jafnaði í jafnvægi. Þótt efnahagsbatinn eftir faraldurinn hafi verið snarpur þá tekur það hagkerfið jafnan nokkurn tíma að ná fyrri styrk eftir niðursveiflur. Það felur í sér að opinber fjármálastefna sem bindur sig við gólf afkomureglunnar, þ.e. viðhefur afkomu nálægt 0% af VLF á hverju 5 ára tímabili, krefst aðhalds í niðursveiflum og slaka í uppsveiflum. Þannig leggst hún á sveif með hagsveiflunni og stuðlar að efnahagslegum óstöðugleika. Til þess að stuðla að stöðugleika, eða að lágmarki að leggjast ekki á sveif með hagsveiflunni, þarf afkoma hins opinbera að jafnaði að vera nokkuð yfir þeirri lágmarksafkomu sem afkomureglan kveður á um yfir fimm ára tímabil. Í fyrrnefndri skýrslu bendir AGS á að til að afkomuregla laga um opinber fjármál geri það ekki að verkum að opinber fjármálastefna leggist á sveif með hagsveiflunni þá þarf heildarafkoma hins opinbera að jafnaði að vera jákvæð um 2% af VLF. Til að opinber fjármál leggist gegn hagsveiflunni og stuðli þannig að efnahagslegum stöðugleika þyrfti afgangur á rekstri hins opinbera að vera enn meiri. Svo mikill afgangur yfir langt tímabil er hvorki pólitískt mögulegur né efnahagslega skynsamlegur.  Fjármálaráð beindi því til stjórnvalda í álitsgerð fjármálaráðs um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 að kanna kosti þess að taka upp útgjaldareglu. Í álitsgerð sinni um fjármálaáætlun 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 sveiflujöfnunar með því að sjálfvirkir sveiflujafnarar fái að hafa sín áhrif.  Í árlegri úttekt sinni á stöðu og horfum í efnahagslífi Íslands árið 2024 leggur AGS til að afkomuregla laga um opinber fjármál og regla sem setur útgjaldavexti mörk verði innleidd í staðinn. Telur stofnunin að slík regla hvetji til opinberrar fjármálastefnu sem stuðli að efnahagslegum stöðugleika. Þá hefur lánshæfismatsfyrirtækið Moody‘s greint frá því að innleiðing slíkrar reglu sé til þess fallin að hafa jákvæð áhrif á lánshæfismat þar sem reglan styðji við þjóðhagslegan stöðugleika.  ***Þróun skuldahlutfalls á tímabili fjármálastefnu***  Stöðugleikaregla tryggir ekki ein og sér sjálfbærni opinberra fjármála. Yfir gildistíma fjármálastefnu og fjármálaáætlun þarf, samhliða því að stuðla að stöðugleika, að tryggja að þróun opinberra fjármála stuðli að því að skuldahlutfall fari ekki hækkandi yfir langt tímabil. Skuldahlutfallið þarf að haldast sem næst akkeri sem er nógu lágt svo að skuldir geti hækkað í áföllum án þess að sjálfbærni opinberra fjármála sé ógnað.  Skuldaregla laga um opinber fjármál tilgreinir akkeri skulda hins opinbera, þ.e. að skuldir, eins og þær eru nánar skilgreindar, skuli ekki vera hærra en 30% af VLF. Núverandi skuldalækkunarregla laganna felur í sér millimarkmið sem varðar leið að þessu akkeri. Reglan felur í sér nákvæmt tölulegt skilyrði um þróun skuldahlutfalls. Ef skuldir hins opinbera, eins og þær eru nánar skilgreindar, eru hærri en skuldaregla laganna kveður á um, þ.e. meiri en 30% af landsframleiðslu, þarf sá hluti sem umfram er að lækka um 1/20 að meðaltali á ári á hverju þriggja ára tímabili. Þannig gerir reglan kröfu um hraðari lækkun skulda þeim mun hærra sem skuldir fara yfir 30%.  Sambærileg regla var innleidd í ESB árið 2011 í miðri evrukrísunni. Hún setti rekstri ríkissjóða verulegar skorður, svo miklar reyndar að fæst ríki, hverra skuldahlutfall var yfir 60% af VLF viðmiði Maastricht sáttmálans, fylgdu reglunni í reynd. Sérstaklega var gagnrýnt hve ströng reglan var og þá einkum í niðursveiflum þegar landsframleiðsla dregst saman milli ára eða vex aðeins lítillega. Reglan var talin ströng og hlítni við hana var takmörkuð jafnvel þótt hún tæki gildi við töluvert hærra skuldahlutfall en hér á landi. Fjármálareglum ESB var nýlega breytt, m.a. þannig að við mat á það hvort útgjaldaferill ríkja samræmist afkomu- og skuldalækkunarreglum er tekið meira tillit til efnahagslegra þátta, fjárfestingarstigs, efnahagslegra umbóta og varnartengdra útgjalda.  Núgildandi skuldalækkunarregla laga um opinber fjármál hefur nokkra ókosti. Sá veigamesti er líklega að reglan getur beinlínis unnið gegn efnahagslegum stöðugleika, enda er hið tölulega skilyrði hennar um þróun skuldahlutfalls algjörlega óháð aðstæðum í efnahagsmálum. Í efnahagslegum niðursveiflum er oftast óhjákvæmilegt, eigi ríkisfjármálin ekki að grafa undan stöðugleika, að skuldahlutfallið hækki. Það gerist bæði vegna lakari afkomu og vegna þess að nafnvirði landsframleiðslu, nefnarinn í skuldahlutfallinu, hækkar minna en venjulega eða jafnvel lækkar. Í niðursveiflum getur skuldalækkunarreglan því kallað á mikinn afkomubata til þess að framkalla skuldalækkun strax í kjölfar niðursveiflu eða jafnvel meðan á henni stendur. Þetta er þvert á viðtekið hlutverk opinberra fjármála í hagstjórn og þvert á markmið með upptöku stöðugleikareglu. Það getur raunar haft verulega neikvæð og langvinn efnahagsleg áhrif ef allir aðilar hagkerfisins, heimili, fyrirtæki og hið opinbera, leggja samtímis áherslu á lækkun skulda.  Því markmiði stöðugleikareglu að auka efnahagslegan stöðugleika verður ekki náð nema með annarri af eftirfarandi leiðum. Annars vegar má sættast við að í niðursveiflum þurfi ítrekað að taka skuldalækkunarregluna úr gildi á grundvelli heimildar 10. gr. laga um opinber fjármál, um endurskoðun fjármálastefnu, eða með sérstakri lagasetningu. Þetta samræmist illa því markmiði laga um opinber fjármál að tryggja heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum. Í versta falli getur þetta, til langs tíma litið, stefnt trúverðugleika umgjarðar opinberra fjármála í tvísýnu.  Hins vegar, eins og áformað er, er gert ráð fyrir að falla frá því nákvæma tölulega skilyrði sem reglan felur í sér um þróun skuldahlutfalls. Þess í stað er gert ráð fyrir því að séu skuldir meiri en 30% af VLF þurfi stjórnvöld að setja skýr og nægilega metnaðarfull markmið um þróun opinberra fjármála í fjármálastefnu sem stuðla að því að skuldareglan verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma, að teknu tilliti til efnahagsaðstæðna og stöðu opinberra fjármála hverju sinni.  Í þessu felst meira svigrúm en í núgildandi reglu, annars vegar um þróun skuldahlutfalls frá ári til árs og hins vegar um það af hvaða toga þau skilyrði eru sem stuðla að því að skuldaregla verði uppfyllt. Það er ágalli við núgildandi reglu, til viðbótar við það sem að ofan er lýst, að breytingar á skuldahlutfalli hins opinbera milli ára eru aðeins að hluta háðar stærðum sem stjórnvöld hafa bein áhrif á. Telja má líklegra til árangurs að stefnumörkun snúi fyrst og fremst að stærðum sem lúta í meiri mæli ákvörðunum stjórnvalda. Gert er ráð fyrir að í fjármálastefnu hafi stjórnvöld svigrúm til þess að ákvarða hvaða skilyrði fyrir þróun ríkisfjármála lögð verði áhersla á í þessu skyni í ljósi efnahagsaðstæðna en þau geta t.d. náð til útgjaldastigs, útgjaldavaxtar, afkomu eða þróun skulda að nafnvirði eða raunvirði.  Á engan hátt felur þessi breyting í sér minni staðfestu um skuldareglu laga um opinber fjármál, þ.e. að skuldir skuli vera lægri en 30% af landsframleiðslu. Þvert á móti er markmið áformaðra breytinga að efla trúverðugleika umgjarðar opinberra fjármála, þar með talið fjármálareglnanna, með því að fækka aðstæðum sem geta leitt til endurskoðunar fjármálastefnu og að fjármálareglum sé vikið til hliðar.  Þá mun fjármálaráð hér eftir sem hingað til leggja mat á það hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum og fjármálareglum laga um opinber fjármál. Með áformuðum breytingum mun m.a. felast í því að leggja mat á hvort skilyrði fjármálastefnu stuðli að því að skuldaregla sé uppfyllt innan ásættanlegs tíma.  ***Breytingar á starfsemi fjármálaráðs***  Tvenns konar breytingar eru áformaðar á ákvæðum laga um opinber fjármál um fjármálaráð; annars vegar breytingar sem leiða af framangreindum breytingum á fjármálareglum laga um opinber fjármál og hins vegar breytingar sem fela í sér aukið hlutverk ráðsins.  Fyrri breytingin snýr að því að til viðbótar við núverandi hlutverk rýni fjármálaráð og veiti álit um i) hvort forsendur fyrir hámarki útgjaldavaxtar í stöðugleikareglunni samkvæmt mati á langtímavaxtargetu þjóðarbúsins eru raunhæfar og í samræmi við grunngildi laganna ii) hvort áætlanir samræmist stöðugleikareglu, , iii) hvort áætluð áhrif tekjuráðstafana sem snúa að útgjaldasvigrúmi stöðugleikareglunnar séu líkleg til að ganga eftir, iv) hvort útgjaldaliðir sem undanskildir eru í mati á útgjaldavexti séu viðeigandi og v) hvort fjármálastefnan sé til þess fallin að leiða til lækkunar á skuldahlutfalli hins opinbera í átt að skilyrði laganna um 30% hlutfall af VLF innan ásættanlegs tíma með tilliti til efnahagsaðstæðna.  Síðari breytingin 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.  Aukið hlutverk 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 á Íslandi 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 við framleiðnivöxt styrkja undirliggjandi afkomu ríkissjóðs að öðru óbreyttu og efla sjálfbærni opinberra fjármála.  Í þessum nýja starfsþætti fjármálaráðs mundi felast að ráðið skili skýrslu með greiningu á stöðu og horfum um framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins. Miðað væri við að slík skýrsla komi út einu sinni á ári 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. Við undirbúning skýrslunnar er gert ráð fyrir að fjármálaráð eigi samskipti um efnistök við fjármála- og efnahagsráðuneytið, sem gæti gert tillögur um tiltekin umfjöllunarefni. Eftir sem áður mundi ráðið hafa fullt sjálfstæði við val á efnistökum. Nauðsynlegt er einnig að ráðið eigi skipulagt samráð við hagaðila í atvinnulífinu og á vinnumarkaði, eins og kveðið er á um í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Úrlausnarefnið er ekki að gera róttækar breytingar á umgjörð opinberra fjármála, sem hefur í öllum megindráttum reynst vel frá því að lög um opinber fjármál voru samþykkt árið 2015. Það er fremur ætlunin að efla samspil ríkisfjármála og umsvifa í efnahagslífinu og styrkja enn frekar áætlanagerð í opinberum fjármálum. Fyrst og fremst felast tækifæri til breytinga á fjármálareglum í því að opinber fjármál styðji betur við efnahagslegan stöðugleika.  Tölulegar fjármálareglur gildandi laga um opinber fjármál styðja einkum við sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma litið, þ.e. stuðla að lækkun skulda þegar þær eru yfir viðmiði laga um opinber fjármál (30% af VLF) og draga úr líkum á kostnaðarsömum skuldakreppum. Þær styðja mun síður við efnahagslegan stöðugleika, einkum til skemmri og meðallangs tíma litið, og vinna jafnvel gegn honum.  Á því kunna að vera eðlilegar skýringar. Segja má að hagstjórn sem stuðlar að stöðugleika með því að styðja við efnahagsumsvif í gegnum niðursveiflur en forðast að ýta undir umsvif í uppsveiflum sé kjörstaða þeirra ríkja sem búa við lág skuldahlutföll og hóflegan hallarekstur. Þegar ríkisskuldir eru háar og sjálfbærni opinberra fjármála er ógnað getur efnahagslegur stöðugleiki þurft að víkja fyrir áherslu á lækkun skuldahlutfalla, ella er hætt við snarpri gengisveikingu og mikilli hækkun vaxta og verðbólgu með miklum og gjarnan langvinnum búsifjum fyrir almenning.  Þótt skuldahlutfall hins opinbera sé enn fremur hátt í samanburði við þær þjóðir sem við berum okkur helst saman við þá er það langtum lægra en þegar þáverandi fjármálaráðherra skipaði stýrinefnd til að vinna að endurskoðun á lögum um fjárreiður ríkisins árið 2011. Það er þannig eðlilegt að megináhersla fjármálareglna hafi verið á að stuðla að sjálfbærni opinberra fjármála. Gildistaka fjármálareglna á nýjan leik á næsta ári gefur tækifæri til þess að efla stuðning reglnanna við efnahagslegan stöðugleika án þess að draga úr skuldbindingu stjórnvalda gagnvart sjálfbærni opinberra fjármála.  Þá felst úrlausnarefnið einnig í því að koma á fót sérfræðingaráði um framleiðni sem verði stjórnvöldum til ráðgjafar um hvernig stuðla megi að aukinni framleiðni, sem er undirstaða kaupmáttar og bættra lífskjara.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Heppilegt er að umgjörð um opinber fjármál stuðli bæði að sjálfbærni opinberra fjármála og stöðugleika í hagkerfinu. Núgildandi fjármálareglur laga um opinber fjármál styðja vel við sjálfbærni í opinberum fjármálum, en þær styðja síður við efnahagslegan stöðugleika.  Gildandi lög kveða ekki á um að fjármálaráð hafi hlutverk við að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um hvernig stuðla megi að framleiðnivexti. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.**   Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir að ná skuli stjórn á fjármálum ríkisins og skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta, m.a. með upptöku stöðugleikareglu og stöðvun hallareksturs. Stjórnvöld telja mikilvægt að umgjörð um opinber fjármál stuðli bæði að sjálfbærni opinberra fjármála og stöðugleika í hagkerfinu.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.**   Núgildandi fjármálareglur stuðla fyrst og fremst að sjálfbærni en ekki sérstaklega stöðugleika. Þá getur skuldalækkunarreglan vegið að stöðugleika. Með því að taka upp stöðugleikareglu og kveða á um að stjórnvöld setji sér skýr markmið um skuldaþróun í fjármálastefnu næst betra jafnvægi milli markmiða um stöðugleika og sjálfbærni.  Segja má að markmið fyrirhugaðra breytinga sé þríþætt. Í fyrsta lagi er stefnt að því að umgjörð um opinber fjármál styðji betur við efnahagslegan stöðugleika. Þær breytingar sem hér eru áformaðar ná því fram með því að draga úr svigrúmi stjórnvalda til ófjármagnaðs útgjaldavaxtar í uppsveiflum en auknu svigrúmi til útgjaldavaxtar í niðursveiflum miðað við núgildandi afkomureglu. Í öðru lagi hjálpa fyrirhugaðar breytingar stjórnvöldum að einblína á þær stærðir í opinberum fjármálum sem þau raunverulega hafa stjórn á, þ.e. undirliggjandi útgjöld ríkissjóðs og skattkerfi. Í þriðja lagi er þeim ætlað að styrkja áætlanagerð í opinberum fjármálum, sbr. umfjöllun undir lið A1.  Markmið þess að fela fjármálaráði að taka við verkefnum framleiðniráðs er að nýta fjármuni og mannauð með sem hagkvæmustum hætti. Þannig verður til öflugri eining en með stofnun sérstaks framleiðniráðs, sem skilar hvoru tveggja betra mati á fjármálastefnu og -áætlun hins opinbera og betri ráðgjöf um ráðstafanir til að efla lífskjör til lengdar. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Núgildandi fjármálareglur stuðla vel að sjálfbærni opinberra fjármála. Hins vegar er enginn leiðarvísir í reglunum sem stuðlar að stöðugleika. Niðurstöður bæði alþjóðastofnana og fjármálaráðs benda til þess að ríkisútgjöld sveiflist í meira mæli með hagsveiflunni en æskilegt væri. Að óbreyttu er hætt við að svo verði áfram.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**   Nei   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu.**   Breyting á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**   Með því að fara þá leið sem er lögð er til í þriðja lið í kafla C, er búinn til rammi fyrir stjórnvöld sem á að tryggja bæði stöðugleika og sjálfbærni til lengri tíma.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**   Fyrirhugað er að afnema afkomureglu og skuldalækkunarreglu laga um opinber fjármál. Þess í stað verði innleidd stöðugleikaregla auk þess sem kveðið verði á um það að í fjármálastefnu verði skilyrði sem stuðla að því, sé skuldaregla laganna ekki uppfyllt, að hún verði það innan ásættanlegs tíma. Þá eru fyrirhugaðar breytingar á ákvæðum laga um opinber fjármál um fjármálaráð. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**   Áformin koma ekki inn á svið stjórnarskrár og þjóðarréttarskuldbindinga.   1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Áformin varða ekki ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu. 2. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Ekki er talið að fyrirhugað frumvarp eigi við um aðra grundvallarlöggjöf. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Íslenska ríkið og ríkissjóður Íslands.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Nei.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram.**   Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fyrir Alþingi umræðuskýrslu um fjármálareglur á vorþingi 2024. Í fjármálaáætlun 2025-2029 er greint frá fyrirætlunum um innleiðingu stöðugleikareglu. Samráð hefur auk þess átt sér stað við fjármálaráð.   1. **Fyrirhugað samráð.**   Fyrirhugað er að samráð verði í samræmi við hefðbundna verkferla við framlagningu frumvarps. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.**   Vísað er í fylgiskjal um áhrifamat áformaðra breytinga. Heilt á litið er ástæða til að ætla að gildistaka stöðugleikareglu í stað afkomureglu muni auka efnahagslegan stöðugleika og auka trúverðugleika umgjarðar opinberra fjármála. Hvort tveggja er til þess fallið að stuðla að lægri verðbólgu og vaxtastigi og auka efnahagsleg lífskjör til langs tíma litið  Á engan hátt fela breytingarnar í sér minni staðfestu um skuldareglu laga um opinber fjármál, þ.e. að skuldir skuli vera lægri en 30% af landsframleiðslu. Þvert á móti er markmið áformaðra breytinga að efla trúverðugleika umgjarðar opinberra fjármála, þar með talið fjármálareglnanna, með því að fækka aðstæðum sem geta leitt til endurskoðunar fjármálastefnu og að fjármálareglum sé vikið til hliðar. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Já.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Samráð hefur þegar farið fram, sbr. F3, og fyrirhugað er frekara samráð eins og fram kemur í lið F4. Ekki er gert ráð fyrir því að langan tíma þurfi til undirbúnings/aðlögunar nýrrar löggjafar.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Skuldbinding stjórnvalda við breytta umgjörð um opinber fjármál er forsenda þess að hún beri tilætlaðan árangur.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu.**   Stöðugleikaregla, eins og áformað er að hún verði útfærð, felur í sér að ófjármagnaður raunvöxtur undirliggjandi ríkisútgjalda, eins og þau eru nánar skilgreind í lið A1, verði að hámarki 2,0% á ári. Auk þess þurfi stjórnvöld að setja sér markmið í fjármálastefnu sem stuðli að því að skuldaregla verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma. Ef útgjaldavöxtur og skuldaþróun verða innan þessa ramma má telja að stjórnvöld uppfylli fjármálareglur og nái settum árangri og útkomu á þann mælikvarða. Fjármálaráð veiti Alþingi álit á því hvort framgangur áætlana stjórnvalda sé í samræmi við lagaákvæðin.   1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Öll gögn sem þarf til þess að meta árangur við eftirfylgni nýrra fjármálareglna liggja þegar fyrir í áætlanagerð og reikningshaldi stjórnvalda. |
| 1. **Annað** |
| Á ekki við] |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum– Stöðugleikaregla, sbr. eyðublað.** |