|  |  |
| --- | --- |
|  | **MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR\***  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023*  **\***umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli |
| **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 efnhagsráðherra á156. löggjafarþingi árið 2025. |
| **Ráðuneyti** | Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofayfirstjórnar. |
| **Stig mats** | Frummat, sbr. 1. gr.  Endanlegt mat, sbr. 10. gr. |
| **Dags.** | 20.1.2025 |

|  |
| --- |
| 1. **Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið** |
| 1. **Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs.** 2. Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins? Áformin fela ekki í sér beinar ákvarðanir um tekjur og útgjöld. Með breytingunum er ófjármögnuðum útgjaldavexti sett mörk. Þannig eru ekki lagðar til breytingar á fjárlögum og fjármálaáætlun heldur snúa tillögurnar að breytingum á umgjörð opinberra fjármála. Við mat á sjálfbærum útgjaldavexti sem liggur til grundvallar stöðugleikareglu hefur verið lagt mat á langtímahagvöxt hagkerfisins og tekið tillit til þess að verðlag ríkisútgjalda hækkar almennt hraðar en verðlag landsframleiðslu eða neyslu, enda er launakostnaður og útgjöld sem tengd eru launakostnaði hátt hlutfall útgjalda hjá ríkissjóði. Einn af kostum stöðugleikareglu er að hún byggir hvorki á flóknum tölfræðilíkönum né á mati á stöðu hagkerfisins í hagsveiflunni. Hins vegar liggur til grundvallar stöðugleikareglu mat á langtímahagvexti þjóðarbúsins. Því mati fylgir vissulega einhver óvissa, en langtímahagvaxtargeta þjóðarbúsins er að jafnaði fremur seigfljótandi stærð og mun síður háð endurskoðunum en spár um stöðu og horfur í hagkerfinu. 3. Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.   Eðlilegt er að stöðugleikaregla leyfi vöxt útgjalda sem samræmist jafnvægisvexti þjóðarbúsins. Þannig ætti reglan að samrýmast stöðugu hlutfalli útgjalda af landsframleiðslu yfir langt tímabil. Nokkur óvissa umlykur vitaskuld mat á langtímavexti verðmætasköpunar í hagkerfinu. Leitnivöxtur framleiðni hefur þó haldist nokkuð stöðugur undanfarin 15 ár og mat greiningaraðila á langtímahagvexti liggur á nokkuð þéttu bili, í kringum 2,5%.  Viðmið um útgjaldavöxt tekur mið af þessu. Tekið er tillit til þess að verðlag ríkisútgjalda hækkar að jafnaði hraðar en annað verðlag, einkum þar sem launakostnaður er stór hluti ríkisútgjalda. Að teknu tilliti til þeirra áhrifa virðist hæfilegt að stöðugleikaregla leyfi 2,0% raunvöxt útgjalda á ári. Gert er ráð fyrir að mat á vaxtargetu þjóðarbúsins og hæfilegum útgjaldavexti verði endurskoðað með reglubundnum hætti.   1. Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg? Líkt og rakið var í a-lið felur fyrirhuguð lagasetning engin bein fjárhagsáhrif í för með sér. Áhrifin á umgjörð opinberra fjármála eru varanleg. 2. Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun. Stöðugleikareglan setur ófjármögnuðum raunvexti undirliggjandi útgjalda, eins og þau verða nánar skilgreind í lögunum, skorður. Gengið er út frá því að hann verði að hámarki 2,0%. Stjórnvöld hafa svigrúm til að auka útgjöld umfram 2,0% að raunvirði að svo miklu marki sem aukinna skatttekna er aflað á móti. Á hinn bóginn skerðist svigrúm til vaxtar ef gerða eru ráðstafanir til lækkunar á tekjuöflun ríkisins. Að því leyti er stjórnvöldum áfram heimilt, innan reglunnar, að ákveða útgjaldavöxt og útgjaldastig ríkissjóðs. 3. Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu. Helsta markmið stöðugleikareglu er að opinber fjármálastefna stuðli að efnahagslegum stöðugleika en sem slík hefur hún engin fyrirfram gefin bein áhrif á tekjur eða gjöld ríkissjóðs. 4. **Tekjubreytingar.**   – Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.  Áformaðar breytingar hafa ekki í för með sér beinar breytingar á tekjum ríkissjóðs.   1. **Útgjaldabreytingar.**   – Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.  Áformaðar breytingar hafa ekki í för með sér beinar breytingar á útgjöldum ríkissjóðs.   1. **Eignabreytingar.**   – Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.  Áformaðar breytingar hafa ekki í för með sér beinar breytingar á eignum ríkissjóðs.   1. **Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál.** 2. Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum. Áformaðar breytingar hafa í för með sér að ófjármögnuð undirliggjandi útgjöld ríkissjóðs, eins og þau eru skilgreind í áformaskjali og verða skilgreind í frumvarpi, mega vaxa að hámarki um 2,0% að raunvirði á milli ára. Grípi stjórnvöld til tekjuráðstafana, hvort sem er til hækkunar eða lækkunar, hliðrast svigrúm til útgjaldavaxtar samkvæmt reglunni sem því nemur. 3. Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál. Áformaðar breytingar hafa engin áhrif á viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál. 4. Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs. Áformaðar breytingar hafa ekki í sjálfu sér bein áhrif á uppbyggingu skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs. 5. Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur. Áformaðar breytingar hafa ekki áhrif á á forsendur og umbúnað þjónustugjalda. 6. Rekstrarform ríkisstarfsemi. Áformaðar breytingar hafa ekki áhrif á rekstrarform ríkisstarfsemi. 7. Opinber innkaup og útboð. Áformaðar breytingar hafa ekki áhrif á á fyrirkomulag opinberra innkaupa og útboða. 8. Eignaumsýsla ríkisins. Áformaðar breytingar hafa ekki áhrif á eignaumsýslu ríkisins. 9. Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Áformaðar breytingar hafa ekki áhrif á réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. 10. Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara. Áformaðar breytingar hafa ekki áhrif á ríkisstyrki og ívilnanir. |
| 1. **Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun** |
| 1. **Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:** 2. í gildandi fjárlögum Ekki er talið að vinna við undirbúning og innleiðingu breytinganna kalli á auknar fjárheimildir. 3. í fjárlagafrumvarpi komandi árs Áformaðar breytingar hafa einungis áhrif á fjárlagafrumvarp að því leyti sem þær hafa áhrif á fjármálaáætlun og fjármálastefnu. 4. í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar Um er að ræða breytingar á þeim skilyrðum sem gilda um fjármálaáætlun, eins og nánar er fjallað um í áformaskjali. 5. **Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?**   Á ekki við.   1. **Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?**   Ekki með beinum hætti. |
| 1. **Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni** |
| 1. **Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.**   Markmið breytinganna er að ríkisútgjöld vaxi sem jafnast yfir tíma og að ríkisfjármál stuðli þar með betur að efnahagslegum stöðugleika. Á sama tíma er skuldbindingu stjórnvalda um sjálfbærni opinberra fjármála viðhaldið, en það er mikilvæg forsenda þess að stjórnvöld séu alltaf í færum til að milda áhrif áfalla á samfélagið.  Hafa þarf hugfast að bæði áformuð stöðugleikaregla og breytt fyrirkomulag á stefnumörkun stjórnvalda um skuldaþróun með hliðsjón af skuldareglu laganna og efnahagsaðstæðum setja opinberum fjármálum mörk hvor um sig. Þannig kann það að vera mismunandi eftir aðstæðum og yfir tíma í hversu miklum mæli fjármálareglur verða bindandi. Þess utan kunna stjórnvöld á hverjum tíma að setja sér markmið í opinberum fjármálum sem eru meira bindandi en fjármálareglur laga um opinber fjármál kveða á um. Ef til dæmis á að stöðva hallarekstur ríkissjóðs á næstu árum krefst það, við núverandi aðstæður, minni útgjaldavaxtar en er að hámarki leyfilegur samkvæmt áformaðri stöðugleikareglu.  ***Stöðugleikaregla í stað afkomureglu***  Ríki hafa í auknum mæli litið til reglna sem setja útgjaldavexti mörk. Algengast er að reglurnar setji hámörk fyrir vöxt útgjalda, annað hvort frá fyrra ári eða í hlutfalli af landsframleiðslu. Þær geta náð til heildarútgjalda eða aðeins hluta þeirra, t.d. frumútgjalda. Almennt kveða reglur af þessu tagi á um að útgjöld vaxi ekki hraðar en sem nemur vexti verðmætasköpunar til lengdar. Vaxi útgjöld hraðar er stjórnvöldum skylt að fjármagna mismuninn með varanlegum tekjuráðstöfunum. Svona reglum er því ekki ætlað að setja útgjaldastigi hins opinbera beinar skorður, enda er stjórnvöldum yfirleitt frjálst innan ramma reglnanna að auka útgjöld eins mikið og þeim hugnast, svo lengi sem þau eru fjármögnuð samhliða með tekjuráðstöfunum. Markmið svona reglna er fyrst og fremst að stuðla að efnahagslegum stöðugleika.  Stöðugleikareglu, eins og hún er áformuð og henni lýst í áformaskjali, er ætlað að leiða til þess að ríkisútgjöld vaxi með svo til stöðugum hætti í takt við langtímavöxt þjóðarbúsins, en að mestu óháð hagsveiflunni. Sjálfvirkir sveiflujafnarar, þ.e. sjálfvirk viðbrögð tekna og gjalda við hagsveiflunni, fái að vinna óhindrað innan ramma reglunnar. 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. Þetta styrkir sveiflujöfnun opinberra fjármála.  Annar kostur stöðugleikareglu felst í því að hún tekur til stærða sem stjórnvöld á hverjum tíma hafa beina stjórn á. Það eflir getu stjórnvalda til þess að hafa eftirfylgni með reglunni, í samanburði við aðrar fjármálareglur, og styrkir þannig trúverðugleika fjármálareglnanna í heild. Áformuð stöðugleikaregla undanskilur þannig m.a. vaxtagjöld og atvinnuleysisbætur. Stöðugleikaregla mun jafnframt undanskilja fjárfestingu. Fjárfesting getur verið arðbærari en önnur ríkisútgjöld og brýnt er að viðhalda nægilegu fjárfestingarstigi ríkissjóðs.  Framkvæmd stöðugleikareglu er í minni 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 seigfljótandi en þær efnahagsstærðir sem ráða afkomu ríkissjóðs. Þá er einnig kostur að framsetning stöðugleikareglu og eftirlit með henni eru tiltölulega einföld.  Heilt á litið er því 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.  ***Breyting á skuldalækkunarreglu***  Áformuð breyting á skuldalækkunarreglu leiðir til þess að skilyrði til þess að lækka skuldahlutfall og uppfylla skuldareglu laga um opinber fjármál eru í meiri mæli útfærð í fjármálastefnu hverju sinni. Núgildandi regla setur nákvæm töluleg skilyrði um þróun skuldahlutfalls milli ára. Sú þróun er þó aðeins að litlu leyti háð stærðum sem stjórnvöld hafa bein áhrif á og er það ágalli við núgildandi reglu. Telja má líklegra til árangurs að skilyrði í þessu skyni gildi um stærðir sem stjórnvöld hafa beinni áhrif á.  Töluleg skilyrði núgildandi skuldalækkunarreglu geta jafnframt verið mjög hamlandi fyrir hagstjórn í niðursveiflum og beinlínis grafið undan efnahagslegum stöðugleika. Breytingar á skuldalækkunarreglunni eru forsenda þess að upptaka stöðugleikareglu geti haft þann ábata sem að er stefnt.  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 með því að fækka aðstæðum sem geta leitt til endurskoðunar fjármálastefnu og að fjármálareglum sé vikið til hliðar.   1. **Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?**   – Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“ Verði áformað frumvarp að lögum er ekki gert ráð fyrir því að það muni hafa bein áhrif á einstaka fyrirtæki heldur verður því ætlað að móta umgjörð opinberra fjármála.   1. **Samkeppnisskilyrði.** 2. Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta). Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki takmarka fjölda fyrirtækja á markaði. 3. Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja). Ekki er ástæða til að ætla að fyrirtækjum á markaði fækki vegna fyrirhugaðrar lagasetningar. 4. Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd). Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á samkeppnisaðstæður fyrirtækja. 5. Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum) Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á frumkvæði fyrirtækja til þess að stunda virka samkeppni. |
| 1. **Önnur áhrif** |
| 1. **Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**   – Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.  Ekki er gert ráð fyrir að fyrirhugað frumvarp, verði það að lögum, hafi bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Þó er rétt að benda á að núgildandi afkomuregla laga um opinber fjármál nær jafnt yfir A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Í stöðugleikareglu, sem áformað er að taki við af afkomureglu, er einungis ófjármögnuðum útgjöldum A1-hluta ríkissjóðs settar skorður. Eftir sem áður hafa sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, að geyma skilyrði um fjármál sveitarfélaga.   1. **Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).**   – Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.  Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á frelsi til þess að veita þjónustu.   1. **Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.**   – Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.  Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu.   1. **Áhrif á byggðalög.**   Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á byggðalög.   1. **Áhrif á frjáls félagasamtök.**   Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á frjáls félagasamtök.   1. **Áhrif á jafnrétti kynjanna.**   – Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum.  – Sjá greiningarramma fyrir jafnréttismat.  Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á jafnrétti kynjanna.   1. **Áhrif a lýðheilsu.**   Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á lýðheilsu.   1. **Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.**   Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.   1. **Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.**   Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á möguleika einstaklinga til þess að eiga samskipti þvert á landamæri.   1. **Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.**   Innleiðing nýrra fjármálareglna hefur áhrif á áætlanagerð í opinberum fjármálum og vinnulag henni tengdri. Ráðuneyti og stofnanir starfa með þá umgjörð um opinber fjármál sem gildir í dag. Þær breytingar sem áformaðar eru á umgjörðinni í fyrirhuguðu frumvarpi eru ekki til þess fallnar að auka á verkefni ráðuneyta og stofnana.   1. **Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.**   Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa.   1. **Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.**   Áformað frumvarp, verði það að lögum, mun ekki hafa áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun þess. |
| 1. **Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á** |
| 1. **Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.**   Innleiðing nýrra fjármálareglna miðar að því að stuðla að bæði sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum. Bein áhrif á tekjur, gjöld, afkomu og efnahag eru engin.   1. **Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.**   Á ekki við.   1. **Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).**   Með því að viðhalda skuldbindingu stjórnvalda gagnvart sjálfbærni opinberra fjármála, en auka áherslu á að opinber fjármálastefna styðji við efnahagslegan stöðugleika eru líkur á að þær breytingar sem áformaðar muni fela í sér samfélagslegan ábata. |
| 1. **Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati** |
| 1. **Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?**   Áform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum voru unnin í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.   1. **Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?**   Á ekki við.   1. **Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?**   Á ekki við. |