

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal 364 — 6. mál.

2. umræða.

Nefndarálit

**um frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015
(skilyrði um heildarjöfnuð og skuldahlutfall).**

Frá fjárlaganefnd.

Umsagnir um málið.

Nefndin fundaði um málið samhliða því sem hún fyllt um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 og frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021. Málin eru náttengd þar sem forsendur fjármálaáætlunar gera ráð fyrir að Alþingi samþykki frumvarpið áður eða samhliða því að þingsályktunin er afgreidd. Nefndin kallaði eftir umsögnum frá sömu aðilum og um hin málin tvö. Umsagnir bárust frá eftirtöldum aðilum: ASÍ, BSRB, Reykjavíkurborg, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins.

Umsagnaraðilar tóku undir þau sjónarmið sem fram koma í greinargerð frumvarpsins um nauðsyn þess að víkja frá fjármálareglum 7. gr. laga um opinber fjármál í þrjú ár, til viðbótar við þau þrjú ár sem heimild er fyrir í lögunum.

Einnig fjölluðu nokkrir umsagnaraðilar um nauðsyn þess að endurskoða sjálfar fjármála-reglurnar í heild sinni, ekki aðeins að víkja frá þeim tímabundið, samhliða heildar-endurskoðun laganna.

Nefndin tekur undir margvísleg sjónarmið sem fram koma hjá umsagnaraðilum. Nefndin telur óhjákvæmilegt að leggja til að frumvarpið verði samþykkt eins og rökstutt er í álitinu. Þá telur hún jafnframt óhjákvæmilegt að taka fjármálareglurnar til endurskoðunar áður en þær taka gildi að nýju.

Nefndin tekur undir með umsagnaraðilum um að fjármálareglur eiga að stuðla að því að ekki séu teknar ákvárdanir sem eru skaðlegar fyrir ríkisfjármálin en þær mega ekki heldur koma í veg fyrir að teknar séu nauðsynlegar ákvárdanir, t.d. um að ráðast í hagkvæmar fjárfestingar.

Þrátt fyrir nauðsyn þess að leita heimilda til frávika, eins og lagt er til í frumvarpinu, þá er líka mikilvægt að varðveita trúverðugleika og viðhalda aga í opinberum fjármálum en þó þannig að nauðsynlegur sveigjanleiki sé til staðar til að bregðast við framtíðaráföllum.

Megingefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að víkja frá skilyrðum 7. gr. laga um opinber fjármál fyrir árin 2023–2025. Í lagagreininni eru sett þrjú skilyrði um töluleg viðmið um afkomu og efnahag hins opinbera:

1. Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu, (VLF).
2. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frá-dregnunum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af VLF.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári.

Í 10. gr. laganna kemur fram að ef grundvallarforsendur fjármálastefnu bresta eða fyrir-sjáanlegt að þær muni bresta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum, skal ráðherra leggja fram á Alþingi til-lögu til þingsályktunar um breytingar á stefnunni eins fljótt og auðið er. Við slík tilvik er heimilt að víkja í allt að þrjú ár frá skilyrðunum 7. gr.

Efnahagsleg áhrif heimsfaraldurs kórónuveirunnar falla undir þetta ákvæði og við endur-skoðun fjármálastefnunnar sem samþykkt var á Alþingi 3. september sl. var fjármálastefnunum vikið til hliðar með vísan til 10. gr. laganna fyrir árin 2020–2022.

Núna er lagt að framlengja það tímabil þannig að tölusettu fjármálastefnurnar taki ekki aftur gildi fyrr en árið 2026 og að reglurnar verði þannig teknar úr sambandi samtals í sex ár.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að fjármálaráði verði falið að leggja mat á hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera kleift að skilyrði í 7. gr. laga um opinber fjármál taki aftur gildi frá og með árinu 2026.

Tilefni og nauðsyn frumvarpsins.

Ljóst er að efnahagshöggjöld nú er þyngra en fordæmi eru fyrir um mjög langa hríð og má segja að kórónuveirufaraldurinn hafi valdi efnahagsáfalli sem er í rauninni einstæður atburður í nútíma hagsögu Íslands.

Hagstofan hefur áætlað að VLF á Íslandi muni dragast saman um 7,6% þessu ári og að at-vinnuleysi verði um 7,8% af mannafla. Nýjustu spár Landsbanka og Íslandsbanka eru svart-sýnni og miða við um 8,5% samdrátt á þessu ári. Þó að reiknað sé með hagvexti á næsta ári verður atvinnuleysi áfram mikið og það mun taka tíma að vinna úr efnahagsáfallinu.

Útlit er fyrir að halli á heildarafkomu hins opinbera verði í kringum 300 milljarðar kr. bæði árin og uppsafnaður halli til ársloka 2021 verði þar með orðinn um 600 milljarðar kr. Það svarar til liðlega 20% af landsframleiðslu yfirstandandi árs og meira en 75% af tekjum A-hluta ríkisins á næsta ári. Gangi þessar áætlanir eftir mun það leiða til þess að skulda-hlutfall hins opinbera á mælikvarða laga um opinber fjármál stórhækkar á næstu árum.

Ljóst er að efnahagsáfall af þessari stærðargráðu er stærra en svo að það rúmist innan ramma laganna. Stjórnvöld hafa markað skýra stefnu til þess að bregðast við þessum áhrifum.

Í fyrsta lagi að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að virka til fulls, í gegnum aukin útgjöld vegna atvinnuleysis og í formi minni skattheimtu, svo sem í tekjuskatt. Öryggisnet sem inn-byggt er í vinnumarkaðinn hér lendis hefur miklu hlutverki að gegna við að verja fjárhag heimila og styðja við eftirspurn í hagkerfinu þegar kreppir að í efnahagslífinu.

Í öðru lagi hefur verið gripið til margvíslegra kröftugra mótvægisáðgerða, svo sem frest-unar skatta, greiðslu atvinnuleysisbóta á móti skertu starfshlutfalli, greiðslu hluta launa á uppsagnarfresti, veitingar ríkisábyrgða á lánum til atvinnulífsins, auk þess sem ráðist hefur verið í sérstakt fjárfestingará tak.

Í þriðja lagi hefur ekki verið dregið úr opinberri þjónustu, framkvæmdum eða tilfærslu-kerfum þrátt fyrir tekjutap ríkissjóðs. Þvert á móti hefur stuðningur við ýmis félagsleg úrræði verið aukinn. Markmiðið er að milda það tjón sem heimilin og atvinnulífið standa frammi fyrir við núverandi aðstæður.

Ljóst er að þessi stefnumið og nauðsynlegar aðgerðir nái ekki fram að ganga nema að víkja tímabundið frá fjármálastefnunum í 7. gr. laga um opinber fjármál þannig að sveiflujöfnun opin-bera fjármála skili sér að fullu í hagkerfið.

Fjármálareglur.

Fjármálareglur eru notaðar víða hjá öðrum þjóðum og sérstaklega eftir kreppuna árið 2008, til að stuðla að skýrum markmiðum í opinberum fjármálum, aga og stöðugleika. Algengt er að reglur kveði á um að skuldamarkmið sé á bilinu 40–60% af VLF í Evrópu en þó með mismunandi útfærslum. Á Norðurlöndunum eru nokkuð misjafnar fjármálareglur. Í Svíþjóð er skuldamarkmiðið 35% af VLF og afgangur skal vera 2% af VLF yfir ákveðið tímabil. Í Danmörku skal hið opinbera skila 0,5–1,5% afgangi yfir ákveðið tímabil. Í Finlandi er sveigjanlegt markmið um halla/afgang, -1–1% af VLF og markmið um að stöðva skuldasöfnun 2021. Því má segja að í þessum samanburði séu íslensku fjármálareglurnar í strangara lagi.

Við undirbúnning laga um opinber fjármál var töluverð umræða um fjármálareglurnar sem tóku mið af þáverandi efnahagsástandi og langtíma markmiðum í opinberum fjármálum. Þannig er það á höndum ríkisstjórnar hvers tíma að tilgreina ítarleg fjárhagsleg markmið sem þó eru háð lögum um opinber fjármál um verklag og töluleg markmið.

Tölulegar fjármálareglur laganna veita ákveðinn sveigjanleika til að samhæfa opinber fjármál við breytingar í efnahagslífini. Reynolds sýnir líka að reglurnar geta veitt töluvert svigrúm fyrir hvort sem er skattalækkanir eða útgjaldavöxt þegar þörf krefur.

Efnahagsáfallið í kjölfar sóttvarnaaðgerða hefur leitt til þess að stjórnvöld víða um heim hafa þurft að beita undanþáguákvædum í regluverki um stjórn opinberra fjármála til þess að víkja tímabundið frá fjármálareglum eða heimila frávik frá þeim eins og lagt er til í þessu frumvarpi.

Sveiflujöfnun opinberra fjármála.

Almennt séð felur fjármálaáætlun hins opinbera í sér sveiflumótvirkandi aðgerðir og snýst um að halda föstum vexti í útgjöldum til lengri tíma þrátt fyrir sveiflur í tekjum. Þetta felur í sér að á þenslutímum er komið í veg fyrir að útgjöld aukist í takt við vaxandi skatttekjur vegna meiri efnahagsumsvifa. Þannig skapast afgangur hjá hinu opinbera sem tekinn er til hliðar úr hagkerfinu og með því er dregið úr heildareftirspurn. Á samdráttartímum snýst dæmið við, skatttekjur dragast saman en útgjöldum er haldið föstum og á þann hátt skapast halli sem vinnur á móti samdrætti í eftirspurn. Hin sveiflumótvirkandi áhrif (t.d. aðgerðir) eru einmitt inntak flestra fjármálareglna sem ætlað er að stuðla að stöðugleika í efnahagslífini.

Skuldastaða ríkissjóðs.

Fjármálaráð hefur bent á að löginn hafa stuðlað að góðri stöðu ríkissjóðs fyrir kórónuveirufaraldurinn. Sem dæmi má nefna að í upphafi faraldursins var skuldastaða ríkissjóð mjög hagstæð í samanburði við flest önnur ríki. Skuldir samkvæmt skuldareglu laganna voru 22,5% af VLF í árslok 2019 sem er vel innan við 30% viðmið fjármálareglna.

Nú er hins vegar gert ráð fyrir miklum hallarekstri á næstu árum þar sem halli á afkomu opinberra aðila í heild verði allt að 15,5% af VLF árið 2020, 13% árið 2021 og 10% árið 2022. Hallareksturinn verður fjármagnaður með lántökum.

Áhrif hallarekstursins koma m.a. fram í því að skuldir hins opinbera munu nema um 59% af VLF í lok árs 2025.

Útfærsla fjármálaáætlunarinnar fól þess vegna í sér tvíþætt úrlausnarefni: Annars vegar að tryggja að hin lagalega umgjörð skapi nauðsynlegan sveigjanleika til að geta beitt opinberum fjármálum sem hagstjórnartæki í þágu efnahagslegs stöðugleika og hagvaxtar á komandi árum og hins vegar að mörkun og framfylgd fjármálastefnunnar komist aftur í þann farveg

að hægt verði að standa við þær tölulegu fjármálareglur sem Alþingi hefur sett sér, eins og svo mörg ríki hafa gert

Markmiðið er að stöðva skuldasöfnun á árinu 2025 og frá og með árinu 2026 taki fjármálareglurnar gildi að nýju.

Fjármálaráð – breytt hlutverk.

Í 13. gr. laga um opinber fjármál er fjallað um fjármálaráð. Þar kemur fram að hlutverk þess sé að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum 7. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að í stað mats á skilyrðunum skuli ráðið leggja mat á hvort yfirlyst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera kleift að skil-yrði 7. gr. taki aftur gildi frá og með árinu 2026.

Nú þegar fjármálareglurnar skv. 7. gr. eru settar tímabundið til hliðar þá veita grunngildi í lögum um opinber fjármál ein leiðsogn í stefnumörkuninni. Lögin mynda áfram umgjörð um verklag við gerð og framsetningu opinbera fjármála og marka álit fjármálaráðs.

Óvissan um þróun mála í nánustu framtíð gerir stjórnvöldum erfitt fyrir að uppfylla skil-yrði laganna um varfærni en þar er ljóst að Alþingi og fjármálaráð þurfa að fylgjast vel með hvernig tekjur og gjöld hins opinbera muni þróast á næstu árum.

Breytingarnar á lögum kalla bæði á breytt hlutverk fjármálaráðs og einnig breytingu á verklagi stjórnvalda og Alþingis. Hlutverk stjórnvalda í kjölfar breytinga á lögum um opinber fjármál verður að sýna fram á að markmið þeirra og framfylgni sé til þess fallin að hægt verið að virkja fjármálareglurnar að nýju á árinu 2026.

Hlutverk Alþingis verður að veita stjórnvöldum aðhald í þessum eftum og leggja stöðugt mat á hve raunhæft sé að virkja fjármálareglurnar að nýju árið 2026 en hlutlægt mat fjármálaráðs er mikilvægt í þessu sambandi.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Jón Steindór Valdimarsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykkur álíti þessu.

Alþingi, 18. nóvember 2020.

Willum Þór Þórsson,
form., frsm.

Haraldur Benediktsson.

Páll Magnússon.

Ágúst Ólafur Ágústsson,
með fyrirvara.

Inga Sæland,
með fyrirvara.

Birgir Þórarinsson.

Björn Leví Gunnarsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.