



Alþingi
Erindi nr. P 143/1873
komudagur 28.5.2014

28. maí 2014
1405055


Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 7. maí 2014, óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um opinber fjármál, 508. mál.

Frumvarp þetta er lagt fram í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar að styrkja umgjörð opinberra fjármála til að tryggja betur að fjármálastefnan á hverjum tíma nái fram að ganga. Í frumvarpinu er m.a. gert ráð fyrir fjármálareglum sem ýmist eru ferilreglur eða tölulegar reglur. Umfjöllun Seðlabankans um þær reglur og aðrar breytingar á umgjörðinni samkvæmt frumvarpinu er að finna í *Peningamálum* 2014/2, kafla 5, sem er meðfylgjandi.

Að öðru leyti gerir Seðlabanki Íslands ekki athugasemdir við frumvarp þetta.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Arnór Sigþyáttsson
aðstoðarseðlabankastjóri


Þórarinn G. Pétursson
aðalhogfræðingur

V Fjármál hins opinbera

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2014 og nýju frumvarpi um lög um opinber fjármál stefnir ríkisstjórnin að því að ná í ár bæði lítills háttar afgangi á heildarjöfnuði og festa í lög nýja heildarumgjörð um opinber fjármál. Afgangi á frumjöfnuði var náð árið 2012 en samkvæmt upphaflegum efnahagsáætlunum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og stjórnvalda átti afgangur á heildarjöfnuði að nást í fyrri. Í fjárlögum ársins 2012 var markmiðinu um afgang á heildarjöfnuði frestað um eitt ár til ársins 2014. Þeirri ákvörðun hefur ekki verið breytt. Langtímaáætlun í ríkisfjármálum var hins vegar breytt úr langtímastefnumörkun í einfaldan framreikning í frumvarpi til fjárlaga ársins 2014. Þótt talið sé að skuldir hins opinbera verði áfram háar á spátímanum hafa horfurnar batnað frá fyrri spám bankans, sem má fyrst og fremst rekja til betri hagvaxtarhorfa og einskiptisgreiðslna.

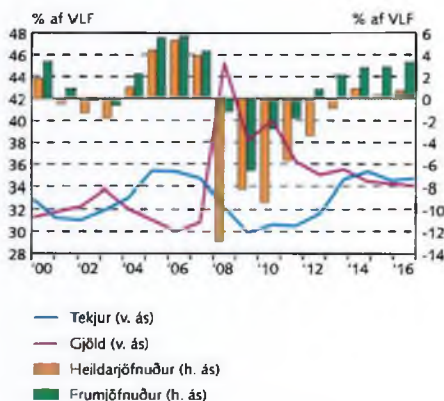
Afkoman árið 2013 mun betri en fjárukalög sögðu til um ...

Fjárlög ársins 2013 voru samþykkt með 3,7 ma.kr. halla. Í fjárukalögum sem samþykkt voru í desember sl. fyrir árið 2013 er hins vegar gert ráð fyrir 19,7 ma.kr. halla. Frávikið nemur 2,7% af tekjum sem er 1,7 prósentum yfir meðaltali árunna 2010-2012 ef óregluglegum tekjum og gjöldum sem ekki voru á upphaflegum fjárlögum er haldið utan við matið. Fjármála- og efnahagsráðuneytið gaf í kjölfar alþingiskosninganna í fyrri út spá sem gerði ráð fyrir 31 ma.kr. halla á rekstrargrunni fjárlaga sem hefði þýtt frávik sem nemur 5,6% af áætlunum tekjum ársins 2013. Óvissa í spám um afkomuna var því nokkur. Í *Peningamála* 2013/4 var afkomu ríkissjóðs spáð á þjóðhagsreikningagrunni. Þar var gert ráð fyrir 1,7% halla af landsframleiðslu en bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands sýna 1,9% halla. Eftir samþykkt fjárukalaga kom hins vegar til arðgreiðsla frá Landsbankanum sem var tæplega 14 ma.kr. hærra en gert hafði verið ráð fyrir og því mun að öllum líkindum verða nálægt 6 ma.kr. afgangur á fjárlagagrunni eða sem samsvarar 0,3% af landsframleiðslu.

... og afkoman árið 2014 verður einnig betri en samkvæmt fjárlögum

Fjárlög ársins 2014 voru afgreidd með 0,9 ma.kr. afgangi. Það er aðeins 0,1% af áætlunum tekjum ríkissjóðs í ár og vel innan vikmarka þeirra tekjuspáa sem liggja til grundvallar áætlunum tekjum á fjárlögum. Afkoma ríkissjóðs nýtur góðs af því að þrótturinn í efnahagslífinu verður meiri en þegar síðasta afkomuspá var gerð auk þess sem nýtt samkomulag um breytingu á ákvæðum skuldabréfs sem ríkissjóður gaf út til að styrkja eigið fé Seðlabankans skilar ríkissjóði 19 ma.kr. í ár. Samkvæmt spá *Peningamála* nú verður afkoma ríkissjóðs jákvæð um 13 ma.kr. eða 0,7% af landsframleiðslu í ár (mynd V-1). Í afkomuspá fyrir bæði hið opinbera og ríkissjóð árin 2015 og 2016 er búist við áframhaldandi afgangi á heildarjöfnuði en þó minni afgangi en gert var ráð fyrir í efnahagsáætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og stjórnvalda. Þar var gert ráð fyrir að afgangur á heildarjöfnuði hins opinbera árið 2016 yrði 1,6% af landsframleiðslu og frumjöfnuður 5% af landsframleiðslu. Samkvæmt spá *Peningamála* verður afgangurinn á

Mynd V-1
Fjármál ríkissjóðs 2000-2016¹



¹ Grunnspá Seðlabankans 2014-2016. Á rekstrargrunni Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

heildar- og frumjöfnuði árið 2016 0,4% og 3,5% af landsframleiðslu hvor um sig (mynd V-2). Þrátt fyrir að markmið efnahagsáætlunar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og stjórnvalda hafi ekki gengið fyllilega eftir er afgangur á frumjöfnuði í ár með því mesta sem þekkt meðal þróaðra ríkja (mynd V-3).

Helstu óvissuþættir opinberra fjármála í ár eru m.a. fjármögnun skuldalækkunaraðgerða stjórnvalda, útgjaldaþrýstingur vegna launa-hækkana og aukins vinnumagns og útgjaldaþrýstingur vegna sveitarstjórnarkosninga.

Samið um framlengingu á skuldabréfi í eigu Seðlabankans

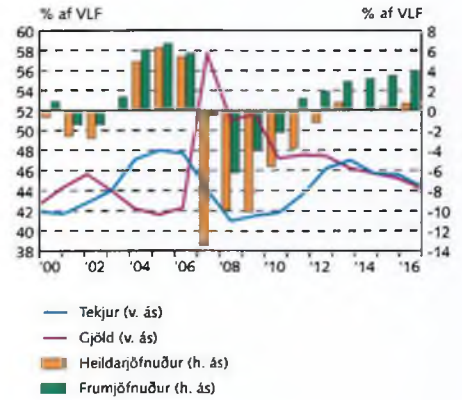
Í fjárlögum ársins í ár var gert ráð fyrir að ákvæði skuldabréfs sem ríkissjóður gaf út til að styrkja eigið fé Seðlabankans í kjölfar veðtapa sem bankinn varð fyrir við fall fjármála fyrirtækja yrði breytt þannig að ríkissjóður greiddi ekki 11 ma.kr. vaxtakostnað af því. Skuldabréfið var upphaflega til fimm ára og var verðtryggt með 2,1% raunvöxtum en samkvæmt frumvarpinu átti að breyta skilmálum þess, framlengja það til tuttugu ára, gera það óverðtryggt og án nafnvaxta. Þessi fyrirætlun varð til þess að fjárhagsleg samskipti Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytisins voru tekin til endurskoðunar. Niðurstöðuna má sjá í frumvarpi sem fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fram á Alþingi. Samkvæmt frumvarpinu tekur Seðlabankinn ákvörðun um ráðstöfun hagnaðar til ríkissjóðs á grundvelli mats á æskilegri eiginfjárstöðu bankans og þriggja ára afkomuspá. Tilgangur frumvarpsins er að treysta fjárhagslegt sjálfstæði Seðlabankans og auðvelda honum að hringa í framkvæmd nauðsynlegum aðgerðum til að ná þeim markmiðum sem bankanum eru sett á sviði verð- og fjármálastöðugleika.

Í samningi sem gerður var um sl. áramót milli ríkissjóðs og Seðlabankans um framlengingu á skuldabréfinu sem þá var á gjald-daga var kveðið á um að samhliða tillögum um breytt fyrirkomulag fjárhagslegra samskipta bankans og ríkissjóðs skyldi samið um skilmála skuldabréfsins. Samkomulag hefur náðst og felur það m.a. í sér að skuldabréfið muni bera óverðtryggða vexti sem taka mið af innláns-vöxtum Seðlabankans, sem eru nú 5%, og að það verður með föstum afborgunarkjörum til 29 ára.

Samkvæmt frumvarpinu eru áhrifin á fjárhag ríkissjóðs þau að hægt verður að lækka stöðu innborgaðs eigin fjár um 26 ma.kr. vegna stofnfjárloforðs ríkisins um innkallanlegt eigið fé,¹ sem getur numið allt að 3% af landsframleiðslu. Með þeim fjármunum má greiða inn á skuldabréfið sem endursamið hefur verið um og við það minnkar vaxtakostnaður um 1,3 ma.kr. og skuldsetning ríkissjóðs lækkar um nálægt 1,5% af landsframleiðslu.

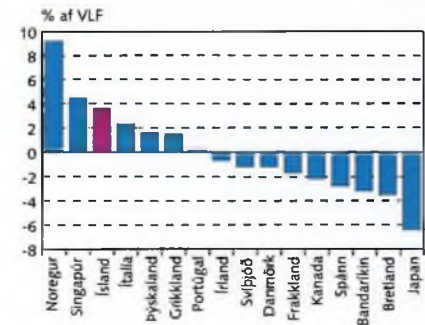
1. Samkvæmt samkomulaginu á ríkissjóður að fjármagna innkallanlegt eigið fé Seðlabankans með markaðshæfum skuldabréfum sem Seðlabankinn getur innleyst í því skyni að uppfylla eiginfjárreglu laganna og getur þetta innkallanlega eigið fé numið allt að 3% af vergri landsframleiðslu. Innkallanlegt eigið fé gerir Seðlabankanum m.a. kleift að auka eigið fé sitt með innköllun í samræmi við eiginfjárreglur án þess að þurfa að semja við ríkissjóð um það fyrst. Þetta er hagstæð fjárhagsráðstöfun fyrir ríkissjóð þar sem fjármagn er ekki bundið í Seðlabankanum á sama tíma og ekki er hægt með rökum að draga í efa að bankinn hafi aðgang að þessu fjármagni sem eigin fé. Þar að auki kemur fjármögnun ríkissjóðs á innkallanlegu eigin fé með markaðshæfum skuldabréfum ekki fram sem aukin skuld ríkissjóðs fyrir en bréfin eru virkjuð.

Mynd V-2
Fjármál hins opinbera 2000-2016¹



1. Grunnspá Seðlabankans 2014-2016. Á rekstrargrunni.
Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Mynd V-3
Frumjöfnuður nokkurra þróaðra ríkja árið 2014



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2013). Fiscal Monitor, apríl 2014.

Frumvarp að nýjum lögum um opinber fjármál komið fram

Frá árinu 2011 hefur verið unnið að því að skapa nýja umgjörð um opinber fjármál sem lögfesta á nú á vörpingi með nýjum heildarlögum. Síðast var gerð slík breyting á heildarlögum árið 1997 þegar fjárlög voru m.a. sett fram á rekstrargrunni í stað greiðslugrunns. Brotalamir hafa verið á framkvæmd fjárlaga og fjármálareglur ítrekað ekki gengið eftir. Nýjum lögum um opinber fjármál er ætlað að auka aðhald við framkvæmd fjárlaga með því að skipa sjálfstætt fjármálaráð sem í ættu sæti þrír sérfræðingar með sérþekkingu á opinberum fjármálum sem eiga að veita umsagnir um hvort framkvæmd fjárlaga og fjármálastefnunnar sé í samræmi við nýju fjármálareglurnar sem taka á upp verði frumvarpið að lögum.

Samkvæmt frumvarpinu á að marka fjármálastefnu til fimm ára í senn fyrir hið opinbera í heild sinni. Fjármálaáætlunina skal kynna á vörpingi og er markmiðið með því að hluta að takmarka svigrúm ráðherra til að auka útgjöld yfir sumartímann þegar fjárlagafrumvarpinu er lokað. Auk þessarar stefnumörkunar á að taka upp þrjár tölulegar fjármálareglur og eiga þær að setja fjármálastefnunni mörk og stuðla þannig að sjálfbærri fjárhagsstöðu hins opinbera. Ennfremur er framsetningu fjárlaga breytt til að draga fram stefnumörkunina og yfirsýn yfir markmið fjárlaga. Frekari umfjöllun um frumvarpið má finna í rammagrein V-1.

Ætlað að samneyslan vaxi áfram

Árið 2013 var fyrsta árið frá upphafi fjármálakreppunnar þar sem magn samneyslu jókst frá fyrra ári eftir að hafa dregist saman samfellt frá árinu 2009. Vöxtur var hjá öllum þeim aðilum sem saman mynda hið opinbera. Vöxtur samneyslu var 1,3% í fyrra samkvæmt fyrstu tölum Hagstofunnar en á árunum 2009-2012 hafði hún dregist um 6,7%. Vöxturinn í fyrra er hins vegar ekki mikill í sögulegu samhengi því að á árunum 1997-2008 nam hann að meðaltali 3,9%. Minnstur var vöxturinn árið 2003 þegar hann var 1,8%. Skýringin á því að hluta er sú að skuldastaða ríkissjóðs er mun verri nú en hún var fyrir árið 2008 sem skýrist að hluta af miklum samdrætti tekna frá árinu 2008.

Á árunum 2014 til 2016 er gert ráð fyrir að samneysla vaxi áfram með svipuðum hætti og í ár. Líkt og í spá síðustu *Peningamála* er gert ráð fyrir að kaup og sala vöru og þjónustu aukist hjá sveitarfélögum, en dragist saman bæði hjá ríkissjóði og almannatryggingum í samræmi við yfirlýst aðhaldsmarkmið sem fram koma í fjárlagafrumvarpi ársins 2014. Í síðustu spá var gert ráð fyrir vexti launakostnaðar umfram launahækkanir vegna skorts á aðhaldi. Á grundvelli fjárhagsyfirlits ríkissjóðs fyrir fyrstu tvo mánuði ársins virðist það ætla að ganga eftir og gott betur en launakostnaður reyndist 6% yfir áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem byggði á forsendum fjárlaga um launahækkanir og hækkanir eingreiðslna. Ólíklegt er að svo mikil umframkeyrsla haldi áfram út árið og því er magnvöxtur launakostnaðar áætlaður 1,8% í ár og 1,4% árin 2015 og 2016. Niðurstaðan verður því áframhaldandi vöxtur samneyslu hins opinbera. Er gert ráð fyrir tæplega 1% vexti milli ára á þessu ári og næstu tveimur árum, sem er nokkru meiri vöxtur en spáð var í febrúar.

Fjárfesting hins opinbera hækkar úr sögulegu lágmarki

Eftir rúmlega 60% samdrátt fjárfestingar hins opinbera að magni til á fimm ára tímabili jókst hún aftur á síðasta ári og þá um tæp 12%. Líkt og í fyrri spám *Peningamála* er gert ráð fyrir áframhaldandi vexti í ár og á því næsta en eins og áætlanir yfirvalda standa nú er óvíst um áframhaldandi vöxt árið 2016 þar sem nokkrum framkvæmdum lýkur þá (t.d. Vaðlaheiðargöngum). Árið 2012 náði fjárfesting hins opinbera sögulegu lágmarki þegar hún var einungis 2% af landsframleiðslu. Gangi spá *Peningamála* eftir mun hlutfallið aukast í 2,2% af landsframleiðslu en meðaltal síðustu þrjátíu ára er 3,6%.

Fjárfestingarstig hins opinbera var hærra hér á landi á árunum 2000 til 2008 en meðal annarra þróaðra ríkja en nokkru lægra en hjá nýmarkaðsríkjum (mynd V-4). Á árunum eftir fjármálakreppu lækkaði fjárfestingarstigið hér niður fyrir það sem það var í öðrum þróuðum ríkjum en fjárfestingarstig meðal þeirra hélst að mestu óbreytt frá því sem það hafði verið fyrir fjármálakreppuna en það jókst hins vegar í nýmarkaðsríkjunum. Aðhaldsaðgerðir í opinberum fjármálum komu því meira fram í opinberri fjárfestingu og minna í samneysluútgjöldum hér á landi en að jafnaði meðal annarra ríkja.

Framlag hins opinbera til hagvaxtar aftur orðið jákvætt

Á árunum fyrir fjármálakreppuna var mikill hagvöxtur hér og töluverð framleiðsluspenna í þjóðarþúskapnum. Á þeim árum var framlag hins opinbera til hagvaxtar að jafnaði 1,5 prósentur og því hagsveifluaukandi (sjá einnig kafla IV). Eftir að fjármálakreppan skall á, hagvöxtur dróst saman og slaki myndaðist í þjóðarþúskapnum varð framlag hins opinbera til hagvaxtar hins vegar neikvætt um 1,1 prósentu að jafnaði (mynd V-5). Fyrir fjármálakreppu gerði góð skuldastaða mikinn vöxt mögulegan en eftir að hún skall á kallaði erfið skuldastaða á að farið yrði í aðgerðir sem dýpkuðu samdráttinn.

Árið 2013 varð framlag hins opinbera til hagvaxtar aftur jákvætt á sama tíma og framleiðslulakinn er að hverfa. Á spátímanum er gert ráð fyrir að framlag hins opinbera verði áfram jákvætt.

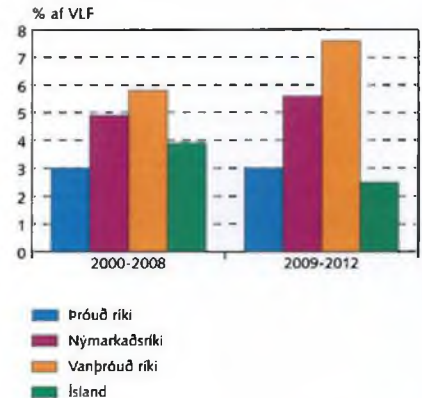
Skuldapróun hagfelldari en í síðustu spá

Spá bankans nú gerir ráð fyrir að vergar skuldir hins opinbera verði 81% af landsframleiðslu í lok spátímans árið 2016 (mynd V-6). Spá um þróun skulda þegar skuldaferillinn var síðast endurmetinn sem birt var í *Peningamálum* 2013/4 endaði í rúmunum 84% af landsframleiðslu í lok spátímans. Horfurnar eru því nokkru betri nú en áður. Áætlað er að hreinar skuldir verði 58% af landsframleiðslu árið 2016 samanborið við 66% árið 2012. Við mat á hreinum skuldum eru hér aðeins taldar til eigna peningalegar eignir hins opinbera í handbærum sjóðum. Þetta er þrengri skilgreining en hefðbundið er að nota, en venja er að telja einnig til eigna aðrar peningalegar eignir að undanskildum hlutabréfum, eignarhlutum og stofnfé. Sé það talið með verður hrein skuldastaða hins opinbera betri en hér er lýst. Í frumvarpi um lög um opinber fjármál er gert ráð fyrir að skuldir verði ekki meiri en 45% af landsframleiðslu miðað við sömu skilgreiningu og hér er notuð um hreinar skuldir.

Í spánni er ekki gert ráð fyrir frekari fyrirframgreiðslum á lánum tengdum efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Mynd V-4

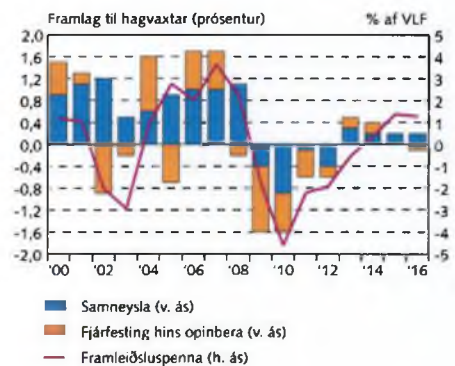
Fjárfesting hins opinbera á Íslandi og í öðrum ríkjum



Heimildir: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn - Fiscal Monitor, apríl 2014. Center for International Comparisons (2013), Efnahags- og framfarastofnun, Haestofa Íslands.

Mynd V-5

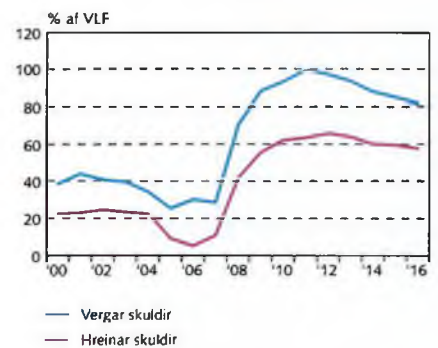
Samneysla, fjárfesting hins opinbera og framleiðsluspenna 2000-2016¹



1. Grunnspá Seðlabankans 2014-2016. Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Mynd V-6

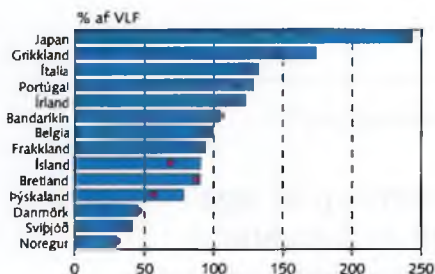
Skuldir hins opinbera 2000-2016¹



1. Grunnspá Seðlabankans 2014-2016. Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Mynd V-7

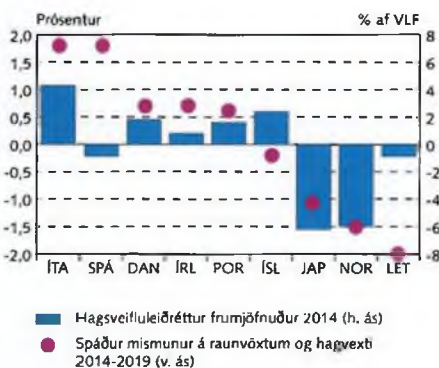
Vergar skuldir hins opinbera í ýmsum iðnríkjum árin 2013 og 2019¹



1 Spár Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fyrir árið 2019 eru sýndar með rauðum punktum.
Heimildir: Alþjóðagjaldeyrissjóðunnn, Seðlabanki Íslands.

Mynd V-8

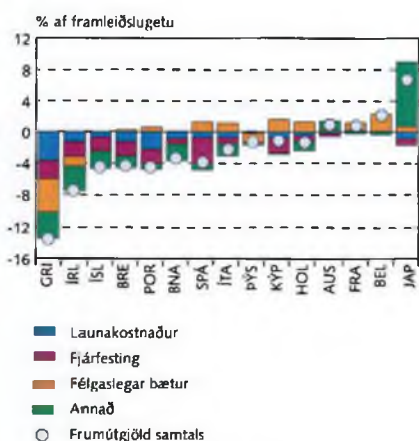
Samanburður á mismun raunvaxta- og hagvaxtarstígs og hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði



Heimildir: Alþjóðagjaldeyrissjóðunnn - Fiscal Monitor, apríl 2014.

Mynd V-9

Breytingar í undirlíðum frumútgjalda 2009-2013



Heimildir: Alþjóðagjaldeyrissjóðunnn - Fiscal Monitor, apríl 2014. Evtópusa mibandið.

Kæmi til frekari fyrirframgreiðslna myndi það lækka vergar skuldir ríkissjóðs en hrein skuld hans héldist óbreytt. Vergar skuldir hins opinbera hér á landi námu 90% af landsframleiðslu í lok árs 2013 samanborið við 101% í lok árs 2011 (mynd V-6). Þetta eru svipaðar vergar skuldir og í ýmsum öðrum þróuðum ríkjum, t.d. Bretlandi og Frakklandi, en töluvert lægri en í Grikklandi, Ítalíu, Írlandi, Portúgal og Japan. Eins og mynd V-7 sýnir er útlit fyrir að skuldastaðan batni enn frekar á næstu árum og að Ísland verði með svipað skuldahlutfall og Þýskaland árið 2019. Skuldir hér á landi væru þó enn nokkru meiri en hjá hinum Norðurlöndunum.

Lækkun skulda hins opinbera mikilvægt framlag til aukinnar sjálfbærni hreinnar erlendar skuldastöðu

Reynsla annarra þjóða gefur skýra vísbendingu um að lækkun skulda hins opinbera hafi jafnan leikið lykilhlutverk í að bæta erlenda stöðu þjóðarbúsins.² Lækkun skulda hins opinbera er því ekki einungis mikilvæg til að tryggja fjármögnun ríkissjóðs á viðunandi kjörum og nauðsynlegan aga í innlendri hagstjórn, heldur getur hún leikið afgerandi hlutverk í að auka þjóðhagslegan sparnað, bæta erlenda skuldastöðu þjóðarbúsins og tryggja farsæla lausn þess greiðslujafnaðarvanda sem íslenskt þjóðarbu stendur frammi fyrir.

Skuldir og afkoma hins opinbera í alþjóðlegum samanburði

Breyting á skuldum hins opinbera í hlutfalli af landsframleiðslu samsvorar raunvaxtabyrðinni umfram hagvöxt að frádregnum frumjöfnuði sem hlutfalli af landsframleiðslu. Skuldahlutfallið lækkar því ef frumjöfnuður er meiri en raunvaxtabyrði umfram hagvöxt. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn birti nú í aprílútgáfu af riti sínu *Fiscal Monitor* samanburð á væntum raunvaxtamun og hagvexti meðal þróaðra ríkja fram til árisins 2019 (mynd V-8). Þar er spáð að hagvöxtur verði 0,2 prósentum meiri hér á landi en raunvextir. Jafnframt er því spáð að heildar- og frumjöfnuður verði jákvæður og því ljóst að skuldahlutfallið mun lækka bæði vegna mikils hagvaxtar og hallalauss rekstrar.

Til samanburðar má nefna að í mörgum löndum er jákvæður munur á raunvöxtum og hagvexti. Á það við um Ítalíu, Spán, Írland, Portúgal og Danmörku og verða þessi lönd því að hafa hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð til jafns við hinn jákvæða mismun til að halda skuldahlutfalli sínu stöðugu. Í sama hefti af *Fiscal Monitor* leggur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn mat á þá aðlögun sem þarf að gera hér á landi á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði til að skuldahlutfall hins opinbera verði 60% af landsframleiðslu árið 2030 og er niðurstaðan sú að frekari aðlögunar sé ekki þörf hér á landi.

Mikil breyting varð á frumútgjöldum á árunum 2009-2013, ekki bara hér á landi heldur víða um heim (mynd V-9). Ef horft er til nokkurra þróaðra ríkja sem skulda yfir 70% af landsframleiðslu sést að aðeins Grikkland og Írland skáru frumútgjöld meira niður en Ísland. Frumútgjöldum er skipt niður í fernt: félgaslegar bætur, fjárfestingu, launakostnað og annað. Grikkir og Írar skáru nokkuð jafnt niður í

2. Sjá nánari umfjöllun í D. Ding, W. Schule og Y. Sun (2014), „Cross-country experience in reducing net foreign liabilities: Lessons for New Zealand“. *IMF Working Paper* nr. 14/62.

öllum fjórum flokkunum en félagslegum bótum var hlíft á Íslandi. Umfang niðurskurðar á frumútgjöldum hér á landi var svipað og í Bretlandi, Bandaríkjunum, Spáni og Portúgal en í þessum löndum var jafnvel bætt í félagslegar bætur.

Endurskoðun laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, hefur verið á dagskrá um nokkurt skeið. Við framkvæmd efnahagsáætlunar stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins kom í ljós að bæta þyrfti lagaumgjörðina og var leitað til sjóðsins vorið 2011 um að hann gerði tæknilega úttekt á umgjörð opinberra fjármála hér á landi og setti fram ábendingar og hugmyndir um úrbætur.

Lög um fjárreiður ríkisins tóku gildi árið 1997 en fram til þess hafði löggjöf um þetta efni verið brotakennd. Með lögumum var í fyrsta sinn sett heildarlöggjöf um fjárreiður ríkisins, þ.m.t. fjárlaga-gerð, framkvæmd fjárlaga, ríkisreikning, lántökur ríkissjóðs og reikningsskil. Þannig voru gerðar umtalsverðar breytingar á framsetningu frumvarps til fjárlaga: t.d. var mælt svo fyrir að fjárlög skyldu sett fram á rekstrargrunni í stað greiðslugrunns.

Lagaumgjörð um fjármál sveitarstjórnarstigsins hefur einnig verið betrubætt eftir að fjármálakreppan skall á. Ný sveitarstjórnarlög (nr. 138/2011) tóku gildi 1. janúar 2012 og tiltóku þau strangari fjármálareglur, samstarf um efnahagsmál og eftirlit. Þar er mælt fyrir um tvær fjármálareglur: jafnvægi skal vera á milli samanlagðra tekna og útgjalda A- og B-hluta samstæðu sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili og skuldir og skuldbindingar samstæðunnar verða takmarkaðar við 150% af tekjum.

Heildstæð umgjörð um opinber fjármál

Það frumvarp til laga um opinber fjármál sem nú liggur fyrir Alþingi felur í sér heildstæða umgjörð um opinber fjármál sem hefur viðfeðmara gildissvið en gildandi fjárreiðulög. Lögin eiga að ná til opinberra aðila í heild sinni en þar er átt við alla þá aðila sem fara með ríkis- og sveitarstjórnarvald auk fyrirtækja sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Ráðherra er ætlað að tryggja formlegt og reglubundið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um mótun fjármálastefnu og -áætlunar.

Skýrari stefnumörkun í opinberum fjármálum

Grunngildi stefnumörkunar eru skilgreind sem sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Þessi grunngildi fela í sér áherslur og viðmið sem auðveldlega geta orðið haldlítill og of almenn í reynd en þau geta engu að síður öðlast lögmæti í útfærslu löggjafar t.d. í formi sértækra fjármálareglna.

Mörkun fjármálastefnunnar felur í sér að nýkjörin ríkisstjórn móti fjármálastefnu til a.m.k. fimm ára sem nái til bæði ríkis og sveitarfélaga. Í fjármálastefnunni skal megináhersla vera á hið opinbera, þ.e.a.s. A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga en einnig skulu sett fram markmið um umfang, afkomu og þróun efnahags opinberra aðila í heild (A-, B- og C-hluta ríkissjóðs og A- og B-hluta sveitarfélaga). Fjármálastefnan skal taka mið af mun fleiri skilyrðum en langtímaáætlun samkvæmt gildandi lögum en samkvæmt þeim skal langtímaáætlun í ríkisfjármálum ná til þriggja ára eftir næsta fjárhagsár. Henni eru hins vegar ekki sett skýr skilyrði og gæti hún þess vegna verið einfaldur framreikningur en ekki t.d. stefnumarkandi fjármálaferill (e. Fiscal path). Mörkun stefnumarkandi fjármálaferils er hins vegar hornsteinninn í frumvarpinu nú og helsta fjármálareglan. Fjármálareglan lýtur að verklagi við gerð fjármálastefnu og felur í sér að bundið er í löggjöf svokölluð ferlimiðuð fjármálaregla (e. Procedural fiscal rule). Samkvæmt henni skulu stjórnvöld fylgja skýru

Rammagrein V-1

Frumvarp til laga um endurbætur á framkvæmd opinberra fjármála

og lögfestu ferli við stefnumörkun í opinberum fjármálum, t.d. með því að setja reglulega markmið þar sem tölulegar fjármálareglur um skuldastöðu hins opinbera eða leyfilegan halla á rekstri eru sett sem hliðarskilyrði þegar fjármálastefna og -áætlun eru settar fram.

Eftir að ríkisstjórn hefur verið mynduð skal hún móta fjármála- stefnu sem leggja skal fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er og er markmiðið að auka eftirlit þingsins með mótun og framkvæmd stefnumörkunarinnar með þinglegri meðferð. Fjármálaáætlun á að byggja á samþykktri fjármálastefnu en fjármálaáætlun er ætlað að greina frá aðgerðum og leiðum sem fara skal svo að markmiðum fjármálastefnu verði náð. Fjármálaráðherra skal leggja fram fjármálaáætlun á Alþingi á vorþingi ár hvert í formi þingsályktunartillögu. Nýju sjálfstæðu fjármálaráði (sjá hér á eftir) er síðan ætlað að leggja mat á framkvæmd fjármálastefnunnar. Álitsgerðir fjármálaráðsins skal birta opinberlega.

Ný skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar

Fjármálaregla frumvarpsins er tvíþætt. Hún felst annars vegar í því að markmið um þróun opinberra fjármála skulu sett eftir fyrir fram ákveðnu verklagi og hins vegar að fylgt skuli ströngum skilyrðum þegar sett eru töluleg markmið um afkomu og skuldir hins opinbera. Skilyrði fjármálastefnunnar eru sett með eftirfarandi þremur fjármálareglum:

1. Heildarafkoma yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæð og árlegur halli ávallt minni en 2,5% af landsframleiðslu.¹
2. Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum en að viðbættum sjóðum og bankainnstæðum, skulu vera minni en 45% af vergri landsframleiðslu.²
3. Ef skuldahlutfall fer hærra en 45% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári.³

Með þessum fjármálareglum auk reglunnar um verklag er leitast við að leggja grunn að vel skilgreindu verklagi við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Á grunni skilgreinds verklags og tölulegra markmiða eru sett skýr skulda- og afkomuviðmið sem eiga að veita löggjafanum jafnt sem framkvæmdarvaldinu mikið aðhald.

Fjármálaráð

Talið er að hlutlægt mat sjálfstæðra sérfræðinga á framkvæmd fjármálastefnunnar sé mikilvægt. Því er lagt til að sjálfstætt fjármálaráð leggi mat á það hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun séu í samræmi við grunngildi og fjármálareglur frumvarpsins og til að auka gegnsæi skulu niðurstöður þess birtar opinberlega. Slík fjármálaráð

1. Markmið fjármálastefnu og skilyrði hennar skal einungis endurskoða ef aðstæður eru óviðráðanlegar, svo sem vegna þjóðarvárs eða alvarlegs efnahagsfalls.
2. Þessi skilgreining skulda er nálgun við hefðbundna skilgreiningu á hreinni skuld þar sem allar peningalegar eignir eru dregnar frá skuldum. Hér eru þó aðeins dregnar frá peningalegar eignir sem eru handbærar og tiltækar til ráðstöfunar. Þessi skilgreining er notuð m.a. vegna þess að ríkissjóður hefur tekið mikið af lánum t.d. til styrkingar gjald-eyrisvarasjóðs Seðlabankans. Þeim peningum hefur ekki verið varið til rekstrar og eru tiltækir til endurgreiðslu lána sem tekin voru. Þessi skilgreining gefur því gleggri mynd af því hversu miklar skuldir þarf að greiða niður með handbæru fé frá rekstri.
3. Miðað við núverandi skuldastöðu og að óbreyttu nafnvirði landsframleiðslu þarf að lækka nafnvirði skulda um 17 ma.kr. árlega eða u.þ.b. 1% af landsframleiðslu. Vaxtakostnaður hins opinbera er 5% af landsframleiðslu og því þarf afgangur á frumjöfnuði að nema 5% af landsframleiðslu til að tryggja jöfnuð á heildarjöfnuði. Við skilyrði 5% afgang- frumjafnaðar og 5% vaxtar nafnvirðis landsframleiðslu lækkar skuldahlutfallið um 3,3% af landsframleiðslu ef frumjöfnuði er ráðstafað til greiðslu vaxta. Til að lækka skulda- hlutfallið samkvæmt þriðja tölulíð við skilyrði 5% nafnvaxtar landsframleiðslu nægir að afgangur frumjafnaðar nemi 2,8% af landsframleiðslu.

eru starfrækt í mörgum nágrannaríkjum Íslands, eins og t.d. Danmörku, Hollandi og Svíþjóð.⁴

Skilgreining fjárheimilda og fækkun fjárlagaliða

Nái frumvarpið fram að ganga verður tekin upp ný framsetning á fjárlagafrumvarpinu sem mun byggjast á því að Alþingi veiti fjárheimildir til málefna sviða og málaflokka, auk framlags í almennan varasjóð, í stað mikils fjölda fjárlagaliða. Þetta er grundvallarbreyting frá því sem tíðkast hefur. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra hvers málaflokks sé falið að fengnu álitni reikningsskilaráðs ríkisins að skilgreina málefna svið og málaflokka.⁵ Breyting á skilgreiningu fjárheimilda miðar að því að styðja við efnislega umræðu um stefnu stjórnvalda og Alþingis í mismunandi málaflokkum og um heildarframlög til sérhvers þeirra í stað umræðu um fjárheimildir til einstakra stofnana og viðfangsefna.

Hlutverk og ábyrgð við fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga

Lögunum er ætlað að skýra betur hlutverk og ábyrgð þeirra sem koma að fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga. Frá árinu 1992 hefur verið unnið eftir svokölluðu rammaskipulagi við fjárlagagerðina. Með innleiðingu þess var stefnt að því að allir þátttakendur í fjárlagaferlinu tækju mið af stefnumörkun ríkisstjórnar, sem fólst m.a. í ákvörðunum um útgjaldaramma, og skyldu ráðuneytin axla ábyrgð á nauðsynlegri forgangsröðun og vali á milli verkefna. Þau markmið hafa ekki náðst að öllu leyti. Nú skal byggt á því að með ákvörðun þingsins felist skuldbindandi afstaða þess til framlaga til málefna sviða og -flokka á fjárlögum og fyrirmæli til hlutaðeigandi ráðherra um að skipta þeim framlögum sem undir þá heyrna niður á einstakar stofnanir og verkefni, fjárlagaliði, í sérstöku fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga. Þegar kemur að framkvæmd fjárlaga er mælt svo fyrir að sérhver ráðherra upplýsi ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis, eins oft og ástæða er til og eigi sjaldnar en ársfjórðungslega, um framkvæmd fjárlaga og fjárhagslega afkomu ríkissjóðs. Þá getur fjárlaganefnd, og eftir atvikum aðrar nefndir, óskað eftir upplýsingum frá hverjum ráðherra um framkvæmd fjárlaga á hans málefna sviði.

Lokaorð

Reynsla íslenskra stjórnvalda af framkvæmd fjárlaga og fjármála-reglna hefur oft verið erfið. Nýju frumvarpi til laga um opinber fjármál er ætlað að bæta lagaumhverfi opinberra fjármála þar sem dreginn er lærdómur af reynslu undanfarinna áratuga og reynslu annarra ríkja. Til að tryggja að við gerð frumvarpsins væri lagt af stað með bestu fánlegu upplýsingar voru fengnir sérfræðingar frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum sem hafa víðtæka alþjóðlega reynslu og þekkingu á málinu. Einnig veitti sendinefnd frá Svíþjóð góð ráð. Núverandi frumvarp er veruleg bót frá núgildandi lögum. Þar er gert

4. Almenn er fjármálaráð skilgreind sem sjálfstæðar opinberar stofnanir sem er ætlað að styrkja skuldbindingu stjórnvalda um sjálfbær opinber fjármál t.d. með úttektum á fjármálastefnu og -áætlunum stjórnvalda með tilliti til stefnumörkunar og árangurs við að framfylgja henni. Einnig gefa mörg fjármálaráð út álit á þjóðhagslegum forsendum afkomuspárinna og þeim aðferðarfræði sem notuð er við hana. Umfjöllun um árangur slíkra ráða er t.d. að finna í Debrun, Kinda, Curristine, Eyraud, Harris og Seiwald (2013), "The functions and impact of fiscal councils", *IMF Policy Paper*, júlí 2013, Curristine, Harris og Seiwald (2013), "Case studies of fiscal councils – Functions and impact," *IMF Policy Paper*, júlí 2013, og Debrun og Kinda (2014), "Strengthening post-crisis fiscal credibility – Fiscal councils on the rise. A new dataset", *IMF Working Paper*, nr. 14/58.
5. Reikningsskilaráð ríkisins fyrir A-hluta ríkissjóðs skal skipað sex mönnum til fimm ára í senn. Fjársýslustjóri, Hagstofustjóri og ríkisendurskoðandi skulu eiga þar sæti stöðu sinnar vegna. Að auki skulu þrír ráðsmenn skipaðir af ráðherra og skal einn vera löggiltur endurskoðandi. Hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins er að taka ákvarðanir um innleiðingu reikningsskilastaðla og álitafni þeim tengd og um önnur atriði sem þýðingu hafa fyrir hið reikningslega kerfi ríkisins.

ráð fyrir ferilreglu sem getur verið sveigjanleg innan marka tölulegra fjármálareglna. Breytingin er einnig í samræmi við það sem alþjóðastofnanir eins og Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hafa lengi lagt áherslu á: að breytingar á afkomu hins opinbera sem miða að því að hafa áhrif á eftirspurn eigi við venjulegar aðstæður fyrst og fremst að vera í formi sjálfvirkar sveiflujöfnunar og innan skorða vel skilgreindra og formlegra fjármálareglna.⁶

Til þess að formleg fjármálaregla hafi æskileg áhrif á hagþróunina þarf hún að hafa nægan trúverðugleika og vera útfærð þannig að hún stuðli að agaðri stefnu í fjármálum hins opinbera. Hún þarf jafnframt að vera nægjanlega sveigjanleg til að geta brugðist við ófyrirséðum áföllum. Þá er einnig rétt að hafa í huga að þótt nauðsynlegt sé að bæta lagabókstafinn er það ekki endilega nægjanlegt ef marka má reynsluna af núgildandi lögum sem sýnir að það þarf líka að taka upp vinnubrögð í anda nýrra laga. Gangi breytingarnar eftir er hins vegar ljóst að mikið framfaraskref yrði stigið í opinberum fjármálum hér á landi sem ætti að geta orðið mikilvæg stoð fyrir skilvirka og agaða hagstjórn.

6. Sjá t.d. OECD (1999) „The size and role of automatic fiscal stabilisers“, *OECD Economic Outlook* 66, 137-149. Sjá einnig umfjöllun í Seðlabanki Íslands (2012). „Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum“, *Sérít*, nr. 7, kafli 15.

