

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015
(samhliða framlagning mála á samkomudegi reglulegs Alþingis 2020).

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Gestir á fundum nefndarinnar.

Nefndin hefur kallað til umsagnaraðila og fengið ítarlega kynningu á frumvarpinu frá fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Frá ráðuneytinu voru: Björn Þór Hermannsson, Katrín Anna Guðmundsdóttir, Jón Viðar Pálmason, Þröstur Freyr Gylfason og Hlynur Hreinsson, Marta Birna Karlsdóttir, Dóróthea Jóhannsdóttir, Kristinn Bjarnason og Sólrún Halldóra Þrastardóttir.

Umsagnaraðilar voru Henný Hinz frá ASÍ, Guðjón Bragason og Sigurður Ármann Snævarr frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Skúli Eggert Þórðarson, Guðrún Jenný Jónsdóttir og Ingi K. Magnússon frá Ríkisendurskoðun.

Einnig fundaði nefndin með fulltrúum fjármálaráðs, sem eru: Gunnar Haraldsson, Axel Hall, Ásgeir Brynjar Torfason og Þórhildur Hansdóttir Jetzek.

Tilfni lagasetningar.

Meiri hlutinn telur augljóst að meginforsendur fjármálastefnu séu brostnar og verulegt tilfni er því til þess að víkja tímabundið frá hefðbundnu regluverki laga um opinber fjármál nú á vormánuðum 2020 og til staðar eru málefnalegar ástæður fyrir frekari frestun á framlagningu endurskoðaðrar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar eins og gerð er tillaga um í frumvarpinu.

Á undanförunum mánuðum hefur útbreiðsla COVID-19-heimsfaraldursins ásamt þeim sóttvarnaraðgerðum sem gripið hefur verið til, jafnt hérlendis sem erlendis, valdið einhverri dýpstu efnahagskreppu sem riðið hefur yfir heiminn um langa hríð.

Við þær aðstæður, mikinn samdrátt á örskömmum tíma og brostnar forsendur fjármálastefnu, er ekki ráðlegt að ríkisvaldið magni upp yfirstandandi samdráttaráhrif með því annaðhvort að auka skattlagningu eða draga úr umsvifum til þess að uppfylla markmið um afkomu og skuldastöðu sem í henni voru sett. Telja verður að slíkar ráðstafanir væru óskynsamlegar og gengju gegn grunngildi laganna um stöðugleika. Þar með er ekki heldur til staðar grundvöllur til að leggja fram fjármálaáætlun til ársins 2025 þar sem forsendur hennar byggjast á fjármálastefnu.

Hinn 10. mars sl. sendi fjármála- og efnahagsráðherra bréf til Alþingis þar sem lögð var til frestun á framlagningu endurnýjaðrar fjármálaáætlunar og nýrrar fjármálastefnu. Grundvöllur frestunarinnar var veruleg óvissa um framvindu og horfur í efnahagsmálum og samhliða áhrif þeirra á opinber fjármál.

Í bréfinu kemur einnig fram að stefnt skyldi að því að leggja fjármálaáætlunina fyrir Alþingi eftir miðjan maí og að samhliða yrði lögð fram þingsályktunartillaga um endurskoð-

un á gildandi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, þegar nauðsynlegar forsendur um umfang og efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins hefðu skýrst.

Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að uppfærð fjármálaáætlun árána 2021–2025 verði ekki lögð fram á yfirstandandi vörþingi heldur verði framlagningu hennar frestað til samkomudags nýs þings í haust, jafnframt að framlagningu endurskoðaðrar fjármálastefnu verði frestað frekar og hún lögð fram samhliða.

Þá er í 1. gr. frumvarpsins lagt til að heimila frestun til að leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðapátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Í lögnum var gert var ráð fyrir að skýrslan yrði birt fyrir árslok 2019 en nú er lagt til að miða við árslok 2020.

Frumvarpið verður að skoðast í samhengi við frumvarp til laga um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, er varðar samkomudag reglulegs Alþingis í haust (sbr. 840. mál á yfirstandandi þingi), sem lagt var fram samhliða þessu frumvarpi. Í því frumvarpi er lagt til að samkomudeginum verði frestað frá öðrum þriðjudegi september til 1. október 2020. Tvö fordæmi eru fyrir slíkri seinkun til bráðabirgða á samkomudegi þingsins, frá árinu 2013 og árinu 1992.

Sjónarmið meiri hlutans.

Í 8. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um að hagrænar forsendur stefnumörkunar skuli byggjast á traustum forsendum og gögnum, opinberum hagtölum og þjóðhagsspám. Þannig hefur þjóðhagsspá Hagstofu Íslands legið til grundvallar forsendum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Nú háttar svo til að Hagstofan frestaði birtingu þjóðhagsspár og vinnur að uppfærðum drögum að spá. Nú er miðað við að efnahagshorfur verði endurmetnar á tímabilinu ágúst – september og næsta fullbúna spá birtist ekki fyrr en 1. október. Gera má ráð fyrir að drög að nýrri þjóðhagsspá verði send fjármála- og efnahagsráðuneytinu áður. Hagstofan stefnir að því að gefa út bráðabirgðaspá í lok júní.

Í tengslum við frumvarpið hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið birt sviðsmyndir bæði um mögulegar afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs og mat á efnahagslegum áhrifum af fjölda mótvægisáðgerða sem gripið hefur verið til að undanfögnu vegna heimsfaraldursins. Þær sviðsmyndir draga það skýrt fram að afkoma ríkissjóðs verður í engu samræmi við forsendur fjárlaga.

Ýmsir aðrir aðilar, m.a. Seðlabankinn, hafa birt margvíslegar sviðsmyndir um þróun efnahagsmála og um stöðu opinberra fjármála. Fjármálastefnan er alfarið sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu en mikil óvissa er um breytingar á landsframleiðslunni frá því sem gert var ráð fyrir áður en COVID-19-faraldurinn kom til. Meiri hlutinn tekur undir með fjármálaráði að „markmið fjármálastefnu megi ekki vera það þröng að þau takmarki svigrúm stjórnvalda en um leið ekki svo víð að stefnan verði marklaus.“ Hætt sé við því við þær óvissuáðstæður sem uppi eru nú að slík stefna yrði óraunhæf og marklaus.

Meiri hlutinn hefur farið ítarlega yfir nauðsyn þess að fresta framlagningu stefnu og áætlunar í samhengi aðstæðna og óvissu og með hliðsjón af fyrirmælum í 10. gr. laganna um að leggja beri fram endurskoðaða stefnu svo fljótt sem auðið er. Tilgangur stefnu er m.a. að draga úr óvissu og skapa festu og liggur að auki til grundvallar fjármálaáætlun og fjárlögum. Efnahagsleg óvissa og hægjar hagrænar forsendur enn sem komið er gefur þó málefnalegt

tilefni til að fresta framlagningu enn um sinn. Hætt er við að stefnan yrði með slíkum vikmörkum að hún yrði marklaus og óraunhæf og ekki sá leiðarvísir sem henni er ætlað fyrir fjármálaáætlun og fjárlög næsta árs.

Mikilvægt er þó að benda á að æskilegt er að leggja fram endurskoðaða fjármálastefnu áður en umfjöllun um fjármálaáætlun fer fram. Meiri hlutinn tekur þannig undir með fjármálaráði um að málefnalegar ástæður séu fyrir frekari frestun framlagningar þingsályktunar-tillögu um endurskoðun fjármálastefnu en að hringrás stefnumörkunar verði komið á eins fljótt og auðið er.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram að sambandið telur að nokkuð hafi skort á samráð við sveitarfélögin við undirbúning fjármálastefnu. Bent er á mikilvægi þess að um leið og bætt er úr samráði þurfa sveitarfélögin að fá sem gleggstar upplýsingar í tæka tíð fyrir undirbúning fjárhagsáætlana sinna. Þær áætlanir byggjast að hluta til á þjóðhagsspá Hagstofunnar og þannig eru forsendur fjármála ríkis og sveitarfélaga samtvinnuð.

Þá bendir meiri hlutinn á að staðan hérlandis er að þessu leyti mjög svipuð og í öðrum OECD-ríkjum bæði hvað varðar aðgerðir stjórnvalda og frestun á framlagningu fjárhagsáætlana hins opinbera.

Sjónarmið fjármálaráðs.

Í bréfi fjármálaráðs til fjármála- og efnahagsráðherra varðandi skoðun ráðsins á áformum um frestun framlagningar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar kom fram að ráðið telur að málefnalegar ástæður séu til staðar til að rökstyðja frestunina. Jafnframt er bent á að heppi-legt væri að endurskoðuð fjármálastefna sé lögð fram á undan fjármálaáætlun til að umfjöllun um hana sé lokið þegar fjármálaáætlun er lögð fram. Fjármálaráð hefur áður fjallað um að fjármálastefna sé sjálfstæður hluti stefnumörkunar og að fjármálaáætlun sé nánari útfærsla hennar.

Samkomulag um framlagningu fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Meiri hlutanum er kunnugt um að forsætisráðherra hefur rætt við formenn þeirra stjórn-málaflokka sem sæti eiga á Alþingi um framlagningu stefnu og áætlunar. Miðað hefur verið við að ný fjármálastefna verði lögð fram í lok ágústmánaðar og komi þá til afgreiðslu á Alþingi. Áætlað er að fjármálaáætlun sem tekur til árána 2021–2025 verði lögð fram á samkomudegi nýs þings sem gert er ráð fyrir að verði 1. október.

Þetta fyrirkomulag er í samræmi við sjónarmið fjármálaráðs.

Lokaorð.

Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið um að edlilegt sé að fjármálastefna sé lögð fram á undan fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi næsta árs. Í samræmi við það er lögð til breyting á 2. gr. frumvarpsins þannig að leggja megi fram stefnu og áætlun fyrr – og í síðasta lagi á samkomudegi reglulegs Alþingis haustið 2020.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á undan orðunum „á samkomudegi“ í 2. gr. komi: eigi síðar en.
2. Fyrirsögn frumvarpsins verði: **Frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (framlagning mála).**

Páll Magnússon skrifar undir álitid samkvæmt heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Jón Steindór Valdimarsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykktur afgreiðslu málsins.

Alþingi, 10. júní 2020.

Willum Þór Þórsson,
form., frsm.

Haraldur Benediktsson.

Inga Sæland.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Birgir Þórarinsson.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Páll Magnússon.

Steinunn Þóra Árnadóttir.