

**Fjármála- og  
efnahagsráðuneytið**

**Minnisblað**

Viðtakandi: **Fjárlaganefnd Alþingis**  
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneyti**  
Dagsetning: **02.06.2014**  
Málsnúmer: **FJR13080037**  
Bréfalykill: **3.5**

Efni: **Frumvarp til laga um opinber fjármál**

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir upplýsingum um kosti og galla þess að frumvarp til laga um opinber fjármál innihaldi fjármálareglu sem takmarki útgjaldavöxt hins opinbera.

Svör fjármála- og efnahagsráðuneytis:

Með frumvarpi til laga um opinber fjármál er lagt til að lögfest verði ítarlegri ákvæði en nú gilda um stefnumörkun í opinberum fjármálum. Í þessum tilgangi mælir frumvarpið fyrir um gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar til fimm ára í senn, en þessar áætlanir móta umgjörð stefnumörkunar um opinber fjármál, þ.m.t. um þróun tekna og útgjalda hins opinbera.

Markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar skulu ná til ríkis og sveitarfélaga og varða afkomu og efnahag hins opinbera og er ætlað að vera undirstaða góðrar hagstjórnar og ábyrgar stjórnar opinberra fjármála. Án frekari skilyrða er þó hætt við að slík markmið veiti ekki þann aga sem að er stefnt við stjórn opinberra fjármála. Af þessum sökum mælir frumvarpið fyrir um forsendur og skilyrði þessara áætlana. Hér er annars vegar um að ræða almenn grunngildi frumvarpsins, þ.m.t. sjálfbærni og stöðugleika, og hins vegar tölulega fjármálareglu.

Við gerð frumvarpsins var litið til mismunandi leiða við mótun skilyrða fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Auk grunngilda frumvarpsins, sem fela í sér viðurkennd sjónarmið um ábyrga hagstjórn og stjórn opinberra fjármála, var talið mikilvægt að stuðla að enn frekari aga með því að mæla fyrir um töluleg viðmið eða reglur. Í því sambandi kom til greina að setja annað hvort eina tölulega fjármálareglu eða mæla fyrir um nokkrar fjármálareglur sem tengdust innbyrðis og hefðu viðtækari skírskotun við áætlunargerð. Niðurstaðan var sú að leggja til þrískipta fjármálareglu sem vísaði til skilyrða um afkomu og efnahag hins opinbera, auk viðmiða um niðurgreiðslu skulda. Reglan er skýr og gegnsæ og þjónar einna best aðstæðum hér á landi með tilliti til viðkvæmrar stöðu op inberra fjármála næstu ár.

Til álita kom að mæla fyrir um sérstaka reglu sem takmarkaði útgjaldavöxt hins opinbera eins og ýmis ríki hafa ákveðið að taka upp. Horfið var frá þeirri hugmynd einkum vegna þess að töluleg fjármálaregla um afkomu og efnahag hins opinbera var talin nægjanlega viðtæk og tæmandi og viðbótarregla um útgjaldavöxt gerði það eitt að auka flækjustig skilyrða fjármálaáætlana. Þá var talið að töluleg útgjaldaregla myndi skerða möguleika stjórnvalda um of til að beita opinberum útgjöldum til að jafna hagsveifluna hverju sinni. Regla um útgjaldavöxt fæli enn fremur í sér pólitíska stefnumörkun um fjármál hins opinbera sem betur færi á að kæmi fram með öðrum hætti.

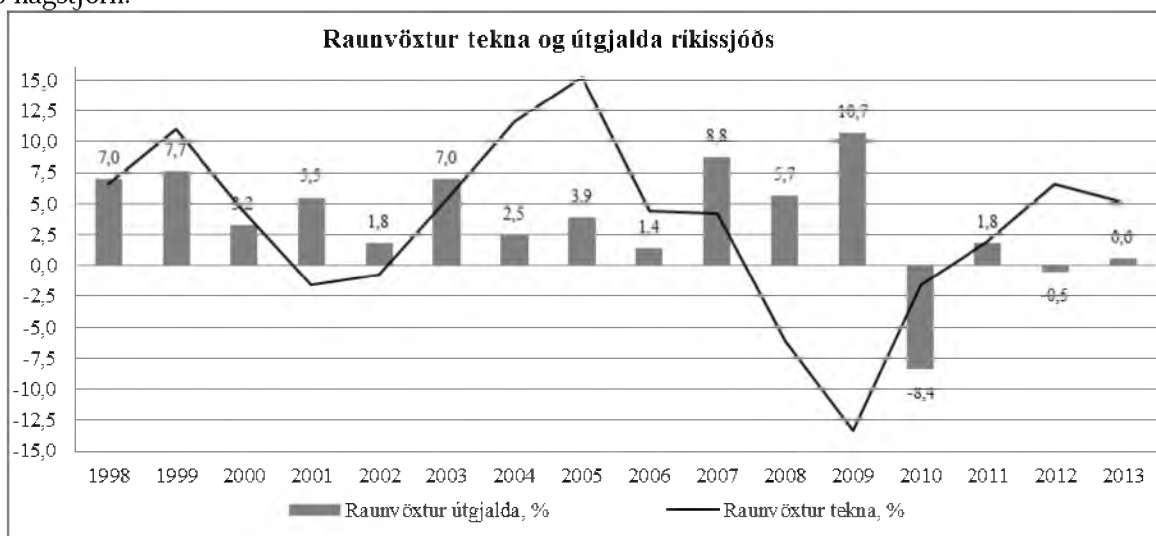
Hér ber einnig að líta á þá staðreynd að kröfur frumvarpsins um mótun markmiða um þróun opinberra fjármála byggðar á grunngildum og hinni þrískiptu fjármálareglu fela í sér skýra skírskotun til þess að haldið sé aftur af útgjaldavexti þegar vel árar. Með sjálfbærni er átt við að fjármál kynslóða séu að mestu sjálfbær og hið opinbera geti ávallt staðið undir vaxtabyrði skuldbindinga sinna. Séu skuldir yfir skilgreindum viðmiðum skulu þær lækka árlega um tiltekið lágmark. Með stöðugleika er átt við að gætt sé jafnvægis í efnahagsmálum og stefnt sé að því að árleg útgjöld hins opinbera að frádregnum vaxtaútgjöldum vaxi ekki að raunvirði umfram langtímaraunvöxt

landsframleiðslunnar. Auk framangreindra sjónarmiða leiðir af ákvæðum frumvarpsins að á hverjum tíma þarf að liggja fyrir áætlun um þróun tekna og gjalda, auk annarra fjárhagsstærða. Af þeim sökum er niðurstaðan sú að sérstakri fjármálareglu um takmörk á útgjaldavexti hins opinbera er í raun ofaukið.

Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um stofnun fjármálaráðs sem leggja skal mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum frumvarpsins og fjármálareglu. Fjármálaráði er ætlað að meta hvort að fjármálastefna stjórnvalda sé til þess fallin að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Ef útgjaldaáform hins opinbera eru t.a.m. talin kynda undir þenslu getur fjármálaráð brugðist við með aðvörðunum á opinberum vettvangi.

Þrátt fyrir að fjármála- og efnahasgráðuneytið hafi komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri nauðsynlegt að tilgreina sérstaklega útgjaldareglu sem eitt af skilyrðum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, þá getur slík regla haft ýmsa kosti. Meginkostir útgjaldareglu felast einkum í því að hún er einföld, gegnsæ, hún tekur á grunnforsendu hallareksturs, hún dregur úr útgjaldaþrýstingi á góðæristímum, hún er auðveld í framkvæmd og við mat á árangri og hægt er að tengja útgjaldareglur mismunandi málefnasviðum til að stuðla að virkari forgangsröðun. (sjá viðauka 1).

Við undirbúning frumvarpsins kom því til umræðu að tilgreina útgjaldareglu á þennan veg að árleg útgjöld hins opinbera, að frádregnum vaxtaútgjöldum, ykjust ekki að raunvirði umfram langtímaraunvöxt landsframleiðslunnar. Þessi útfærsla er svipuð þeim útgjaldareglum sem beitt er í Lúxemborg og Spáni og er áþekkt þeirri útgjaldareglu sem Evrópusambandið hefur mælt með. Tilgangur umræddrar útgjaldareglu er annars vegar að takmarka útgjaldavöxt yfir hagsveifluna, en sú tilhneiging hefur verið ríkjandi víða um heim að auka verulega útgjöld hins opinbera þegar vel árar í þjóðarbúskapnum í stað þess að mynda tekjuafgang og vinna gegn hagsveiflunni. Hins vegar er tilgangur slíkrar reglu að leggja áherslu á mikilvægi þess að stjórnvöld setji í fjármálastefnu markmið um útgjaldaumfang hins opinbera til næstu fimm ára. Á þann hátt er efnahagslífinu gefnar vísbendingar um umsvif hins opinbera á næstu árum ásamt því að stuðlað er að stöðugleika og festu við hagstjórn.



Á árunum 2004 til 2008 var fylgt útgjaldaskilyrði fyrir A-hluta ríkissjóðs sem fól í sér að raunvöxtur samneyslu mátti ekki vera umfram 2% og raunvöxtur tilfærslna ekki umfram 2,5%. Þótt erfiðlega hafi reynst að fylgja þessu skilyrði í ljósi mikils hagvaxtar og mikillar tekjuaukningar ríkissjóðs er ljóst aðhald reglunnar var mikið (sjá mynd 2). Á þessum árum fór hrein skuldastaða A-hluta ríkissjóðs úr -27,9% af VLF í 0,7% af VLF, þ.e. hrein skuldastaða ríkissjóðs batnaði um 28,6% af VLF.

Útgjaldaregla sem tekur mið af langtímaraunvexti landsframleiðslunnar og undanskilur útgjaldaþætti eins og vaxtabætur og jafnvel atvinnuleysisbætur, sem ekki eru undir beinu fjárstjórnarvaldi ríkisstjórnar til skamms tíma, virkar fyrst og fremst í efri hluta hagsveiflunnar. Þetta skýrist af því að þegar tekjur hins opinbera aukast verulega með batnandi hag þjóðarbúsins er ekki þörf á miklum útgjaldavexti hins opinbera í hagstjórnarlegu tilliti. Þegar ákveðnir útgjaldaflökkar eru

undanskildir útgjaldareglu flækist hins vegar verulega framkvæmd reglunnar og dregur úr gildi hennar við hagstjórn.

Þegar tekjur hins opinbera dragast saman í niðursveiflu sem leiðir til hallareksturs og þörf er á beitingu opinberra útgjalda til sveiflujöfnunar eru meiri líkur á að fjármálaregla sem takmarkað vöxt útgjalda hins opinbera við 2,5%, takmarki um of svigrúm stjórnvalda til þess að örva hagkerfið. Hér takast því á annars vegar kostir útgjaldareglunnar í góðæri og hins vegar svigrúm hins opinbera til þess að bregðast við niðursveiflum í hagkerfinu, a.m.k. með því að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum, líkt og atvinnuleysisbótum, að virka sem skildi.

Sé horft til síðustu þriggja áratuga er ljóst að raunvöxtur tekna hins opinbera hefur sveiflast verulega með tilheyrandi útgjaldavexti og er því talið brýnt að setja útgjaldavextinum viss takmörk án þess að skerða um of svigrúm stjórnvalda til að beita útgjaldahliðinni til sveiflujöfnunar. Er slíkt best gert með almennum hætti við setningu markmiða fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahags hins opinbera byggð á grunnildum og þrískiptri fjármálareglu. Þá er í athugasemdum við 6. gr. frumvarpsins vísað til þess að 2,5% hámark raunvaxtar landsframleiðslunnar sé talið eðlilegt viðmið í þessu samhengi. Er hér átt við árlegan raunútgjaldavöxt og reiknaðir útgjaldaliðir (óreglulegir liðir) undanskildir í flestum tilfellum. Sjónarmið löggjafans um efnahagslegan stöðugleika og æskileg viðmið raunútgjaldavaxtar eru því skýr.

