

Félag löggiltra  
endurskoðenda

Alþingi  
Erindi nr. **D** 139/246  
komudagur 15.11.2010

Reykjavík 15. nóvember 2010  
Tilvísun FLE 32-2010

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

b/t Kristjönu Benediktsdóttur

**Málefni: Tillaga til þingsályktunar um formlega innleiðingu  
fjármálareglu, 59 mál.**

Með tölvupósti dags. 11. nóvember s.l. óskaði Efnahags- og skattanefnd Alþingis eftir umsögn Félags löggiltra endurskoðenda (FLE) um ofangreint málefni.

Samkvæmt samþykktum félagsins sendi stjórnin ofangreint erindi til álitsnefndar FLE sem tók málið til umfjöllunar.

Álitsnefndin telur málið vera þess eðlis að félagið tekur ekki afstöðu til þess.

Virðingarfyllst,  
f.h. Félags löggiltra endurskoðenda

Sigurður B. Arnþórsson  
Framkvæmdastjóri FLE

Alþingi  
Erindi nr. P 139/381  
komudagur 25.11.2010



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
[nefnadasvid@althingi.is](mailto:nefnadasvid@althingi.is)

Reykjavík, 24.nóvember 2010

## UMSÖGN Hagsmunasmótaka heimilanna (HH)

139. löggjafarþing 2010-2011.

**Þskj. 60 – 59. mál. Tillaga til þingsályktunar um formlega innleiðingu fjármálareglu.**

### Almennt:

Hagsmunasmótaka heimilanna geta tekið undir tillögu til þingsályktunar um formlega innleiðingu fjármálareglu, út frá þeim markmiðum sem fram koma í henni. En um leið er rétt og skylt að taka fram að það er gert án sérfræðipækkingar um tæknileg atriði við innleiðingu fjármálareglunnar og nákvæmlega hvernig hún virkar, útskýringar þess eru mjög tæknilegar.

HH undirstrika að þau taka hér ekki afstöðu af eða á, hvorki til Evrópusambandsaðildar né upptöku Evru.

HH ítreka að endurskoða þarf samspil verðtryggingar, lámarksávöxtunarkröfu lífeyrissjóðanna upp á 3,5%, háa núvirðiskröfu á fjárfundbindingar vegna lífeyrisréttinda og ríkisábyrgð á lámarks lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna, ef einhver meining er í að ná niður vaxtastigi í landinu. Raunávöxtunarkrafa upp á 3,5% þar sem meðalhagvöxtur er um 2% sl. 20 ár endurspeglar kerfisbundna skuldsetningu og hærri fjármögnunarkostnað en hagkerfið ræður við. Há núvirðingarprósenta ofan á ríkisábyrgð lífeyrisréttinda stórs hluta vinnuafis sem nær ekki að sýna lámarks ávöxtun leiðir til stöðugra hækkana opinberra gjalda og skatta, sem er fleytt út í verðlag og auka þar með verðbólguþrýsting og veikja kerfisbundið samkeppnishæfni innlendra framleiðslufyrirtækja. Samtímis eykst bókfært skuldavirði, sem gefur mjög skakka mynd af raunstöðu hagkerfisins. Þessir þættir leiða beint bæði til hærri vaxta og verðbólgu en atvinnulífið ræður við, sem hefur leitt til verulegs flóttu frá innlendum lánskjörum. Núverandi kerfi er því langt frá því að vera sjálfbært, þvert á móti virðist allt benda til að það sé að setja hagkerfið á hliðina og vegi beint að innlendum framleiðslufyrirtækjum. Að 70% allra skulda fyrirtækja og hins opinbera hafi verið erlendar eða í erlendri mynt, auk um 17% skulda heimila er skýr falleinkunn á hagsstjórn undanfarinna ára. Stýring á aðgengi að lánsfé er einnig þáttur sem verður að taka til endurskoðunar efnahagsstjórnar. Seðlabanki var úrræðalaus gegn 100% lánveitingum, þar veð voru ákaflega takmörkuð og ekki var krafist greiðslumats. Óheft útlán leiddu beint til gríðarlegrar skuldsetningar og þenslu. Krafa um greiðslumat og stýring á hámarks veðhlutföllum eru dæmi um verkfæri til stýringar á þeim þætti.

Taka stefnu og kerfi hagsstjórnar til gagnarrar endurskoðunar tafarlaust. Skapa verður skilyrði til eftirspurnar eftir innlendu lánsfé á samkeppnisgrunni við erlent lánsfé.

### Nánari umfjöllun:

Með íslensku krónuna sem lögeyri á Íslandi er eðlilegt að taka mið af orðum góðs manns sem sagði efnislega: „Við þurfum að fara að meðhöndla krónuna, eins og við værum komin með Evruna“. Meiningin er helst sú að hver gjaldmiðillinn er skiptir ekki öllu máli, ef hagstjórn er í ólagi og við leggjum okkur fram um að misþyrma gjaldmiðlinum.

Í greinargerð er því lýst að ef reglan væri í gildi yrði ríkissjóður rekinn með afgangi í góðæri en halla í óáran. Hann ynni sem sagt á móti og drægi úr hagsveiflum, drægi úr umsvifum sínum í þenslu en yki við í samdrætti. Einnig að vextir hefðu að öllu jöfnu verið stöðugri og lægri, ef skilyrði í fjármálareglu hefðu verið til staðar og verið fylgt, og fleira nefnt.

Samtökin vilja vekja athygli á og hvetja til að í ríkisfjármálum sé horft til enn lengri tíma en gert er. Tilgangur þess er að skapa meiri yfirsýn og skilning Alþingismanna þeirra sem fjárlögin hafa áhrif á, á lengri tíma áhrifum breytinga sem ákveðnar eru og veiti aðilum betri grundvöll til að bregðast tímanlega við áhrifum þeirra.

Í þessu sambandi má benda á sveitarfélögin þurfa samkvæmt lögum að gera fjárhagsáætlanir bæði til næsta árs og næstu þriggja ára þar á eftir. Best og virkast þykir nú að gera það samtímis, í einu lagi, gefur mun betri yfirsýn. Á þeim vettvangi hefur stundum verið rætt að gagnlegt væri að gera fjárhagslegar áætlanir á grófari skala til enn lengri tíma, horfa lengra, til dæmis til tíu ára eða meira. Fyrir utan innleiðingu hæfilegra fjármálareglna fyrir sveitarfélög. Þannig er hægt að meta og bregðast fjárhagslega fyrir við þróun sem er í gangi og/eða fyrirsjáanleg. Ef áætlað er til skamms tíma hjá opinberum aðilum, svo sem bara árs, má búast við að sífellt sé verið í „varanlegu bráðabirgðaástandi“, alltaf að bregðast við afleiðingum í stað þess að taka af skarið og stýra þróuninni. Lengri tíma áætlunargerð, virkt samráð og sameiginleg yfirsýn lykilaðila, ætti þannig að bæta ákvörðunartöku á öllum stigum og auðvelda alla stýringu, svo sem að ná markmiðum fjármálastefnu og peningamálastefnu þjóðfélagsins (ríkisstjórnar og Seðlabanka).

Í greinargerð er meðal annars talað um að sveitarfélögin megi ekki vinna á móti hagstjórnarmarkmiðum. Þessu má líka beina að ríkinu, því raddir hafa heyrst frá Alþingismönnum um að ríkið þurfi líka að draga saman og spara eins og aðrir, þegar harðnar í ári. Það er ekki rétta hugsunin til að draga út hagsveiflunum. En, að sjálfsögðu þurfa þessir stóru leikendur á opinbera sviðinu, ríkið og sveitarfélögin, að spila sem best saman í hagstjórn.

Eins er talað um vanda stjórnmalamanna, almenna freistingu til að auka við framkvæmdir og útgjöld í aðdraganda kosninga og fleira. Spyrja má, hvort fjármálaregla, með skynsamlegum viðmiðum sem samstaða næst um í upphafi, sé ekki bara góð og þægileg fyrir stjórnmalamenn, sem geti þá vísað á hana sem rök fyrir aðhaldi þegar eigin freistingar eða ytri þrýstingur um útgjaldaaukningu á þá eykst.

Stöðugleiki er áhugavert markmið. Hagsmunasamtök heimilanna styðja slíkt markmið.

Virðingarfyllst,

f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna / [www.heimilin.is](http://www.heimilin.is)



Friðrik Ó. Friðriksson formaður stjórnar HH

Arinbjörn Sigurgeirsson ritari stjórnar



Innheimtustofnun  
sveitarfélaga

Alþingi  
Erindi nr. P 139/327  
komudagur 22.11.2010

Reykjavík, 22. nóvember 2010.

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**EFNI: Tillaga til þingsályktunar um formlega innleiðingu fjármálareglu, 59. mál**

Óskað hefur verið eftir að Innheimtustofnun sveitarfélaga veiti umsögn um ofangreinda þingsályktunartillögu, að beiðni Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis.

Innheimtustofnun sveitarfélaga hefur engar athugasemdir fram að færa við þingsályktunartillögu þessa, sem slíka.

Hins vegar bendir stofnunin á, að almennt séð hljóti jafnvægi í fjármála- og peningastefnu þjóðarinnar að leiða til þess að stofnunin sé betur í stakk búin að sinna meginhlutverki sínu, sem er að innheimta þau meðlög hjá meðlagsskyldum aðilum, sem tryggingastofnun hefur lagt út til handa börnum þeirra, sbr. l. nr. 54 frá 1971, með síðari breytingum, einkum 3. gr. og rglg. nr. 491/1996. Þannig megi ná fram betra jafnvægi í innheimtunni milli ára og losna við þær sveiflur sem þar hafa myndast undanfarin ár. Einnig hljóti það að leiða til fyrirsjánlegri útgjalda stofnunarinnar milli ára.

Virðingarfyllt,

f.h. Innheimtustofnunar sveitarfélaga

Jón Ingvar Pálsson  
Forstjóri

Sent:

1. Netfang: [nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)
2. Póstsent



# RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

Alþingi  
Erindi nr. D 139/380  
komudAlþingi 25. 11. 2010

	Dagsetning	Tilvísun
Nefndasvið Alþingis Austurstræti 8-10, 150 Reykjavík	25. nóvember 2010	A-8 LÖ/bb

Vísað er til erindis efnahags- og skattanefndar Alþingis, dags. 11. þ.m. þar sem óskað er umsagnar um tillögu til þingsályktunar um formlega innleiðingu fjármálareglna (vöxtur ríkisútgjalda), 59. mál.

Með hliðsjón af lögbundinni stöðu stofnunarinnar kýs hún að taka ekki efnislega afstöðu til þingsályktunarinnar. Stofnunin kemst þó ekki hjá því að geta þess að hér er að hennar mati hreyft mjög athyglis- og áhugaverðu máli.

*Erinn Þarrey*

*Lárus Ögm.*



RÍKISSKATTSTJÓRI

Alþingi  
Erindi nr. P 139/289  
komudagur 18.11.2010

Laugavegi 166 - 150 Reykjavík - Sími 563 1100  
Fax 562 4440 - www.rsk.is - rsk@rsk.is

Alþingi, efnahags- og skattanefnd  
Eiríkur Áki Eggertsson  
Austurstræti 8  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 16. nóvember 2010 02-2010110442  
T-ums 69/10

**Umsögn ríkisskattstjóra um tillögu til þingsályktunar um formlega innleiðingu fjármálareglu - 59. mál, þskj. 60.**

Ríkisskattstjóri hefur þann 11. nóvember 2010 móttengið tölvupóst þar sem embættinu er gefinn kostur á að veita umsögn um ofangreint þingmál.

Í greinargerð með tillögunni kemur fram að til að leysa þann hagstjórnar- og gjaldmiðlavanda sem búið sé við hér á landi sé lagt til að tekin verði upp fjármálaregla sem styðji við peningamálastefnuna á þann hátt að ekki þurfi að beita vaxtataekjum Seðlabanka Íslands.

Að mati ríkisskattstjóra er ekki ástæða til að gera athugasemdir við efni tillögunnar enda fellur hún utan við starfssvið embættisins.

Virðingarfyllst

  
Skúli Eggert Þorðarson

  
Guðrún J. Jónsdóttir



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 15. nóvember 2010

**Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um formlega innleiðingu fjármálareglu, 59. mál.**

Efnahags- og skattanefnd Alþingis hefur sent Samtökum atvinnulífsins til umsagnar ofangreinda tillögu til þingsályktunar, sbr. þingskjal 60. Samkvæmt tillögunni er fjármálaráðherra falið að undirbúa að innleidd verði og lögfest fjármálaregla sem hafi að markmiði að ríkisútgjöld vaxi ekki hlutfallslega meira á ári en sem nemur hlutfallslegri meðalframleiðniaukningu næstliðin 10 ár. Innleiðing fjármálareglu er þannig ætlað að koma ríkisfjármálum í fastari skorður, skapa skilyrði fyrir lægri vöxtum á Íslandi til frambúðar, skapa skilyrði til minni hagsveiflna, minni óvissu og aukins hagvaxtar svo að krónan geti áfram þjónað sem lögeyrir á Íslandi. Þá er fjármálareglunni ætlað að styðja betur við peningamálastefnuna.

Árangursrík hagstjórn hefur löngum átt erfitt uppdráttar hér á landi. Sveiflur og óstöðugleiki hefur oftast en ásættanlegt er staðið atvinnulífinu fyrir þrifum. Undanfarna áratugi hafa íslensk stjórnvöld kosið að framfylgja peningamálastefnu sem m.a. byggir á fljóttandi gengi krónunnar. Kostur þessa hefur einkum verið talinn sá að með gengisbreytingum hefur hagkerfið verið fljótara að aðlaga sig óvæntum ytri áföllum en ef gengi gjaldmiðilsins væri tengt erlendum gjaldmiðlum. Gallinn hefur hins vegar verið sá að meiri sveiflur myndast í hagkerfinu sem eru þjóðarbúinu kostnaðarsamar. Þær sveiflur ætti hins vegar að vera hægt að hemja með réttri hagstjórn.

Það er mat Samtaka atvinnulífsins að peningamálum hafi verið ætlað of mikið hlutverk í hagstjórn hér á landi og að hlutverk ríkisfjármála hafi verið vannýtt. SA telja því hugmyndir um innleiðingu og lögfestingu fjármálareglu vera allra athygli verðar. Sé tekin upp fjármálaregla sem styður við peningamálastefnuna líkt og hér er lagt til yrði ríkissjóður rekinn með afgangi í góðæri en halla í óáran.

SA hefur hins vegar efasemdir um hvort þessi útlistun reglunnar veiti nægjanlegt hald til að jafna hagvöxt og hagsveiflur. Á meðfylgjandi mynd er sýnd breyting vergrar landsframleiðslu á mann og samneyslu tímabilið 1999-2009. Jafnframt er sýnd áhrif þess á samneysluna ef fjármálareglunni hefði verið beytt. Þá kemur í ljós að sum árin hefði samneyslan orðið meiri á grundvelli fjármálareglunnar en önnur árin minni. Tímabilið hefur verið skilgreint sem uppgangs- og þenslutímabil og ólíklegt er að beyting reglunnar hefði nægt til að koma í veg fyrir eða milda þá stöðu ríkisfjármála sem við blasir nú. Fleira þarf því að koma til.

Í ritinu *Nauðsynlegar umbætur í fjármálum hins opinbera* sem SA gáfu út í júní 2010 er lögð áhersla á breytt vinnulag við gerð fjárlaga. Trúverðugleiki fjárlaga er m.a. kominn undir vilja og getu ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana til þess að halda útgjöldum ríkissjóðs innan



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

heimilda fjárlaga. Í þessu sambandi má horfa til þeirra reglna og viðmiða sem best tíðkast hjá nálægum þjóðum.

Til þess að treysta fjárlagaferlið og markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum er mikilvægt að Alþingi afgreiði markmið ríkisfjármála og heildarútgjöld til fjögurra ára á vorþingi. Alþingi afgreiði síðan útgjaldaramma ráðuneyta til fjögurra ára í byrjun haustþings þegar fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fram. Heildarútgjöld og útgjaldarammar ráðuneyta verði bindandi fyrir næsta fjárlagaár og ekki breytt eftir á nema með jafn mikilli lækkun annarra málaflokka. Að þessu loknu fari Alþingi yfir fjárveitingar til einstakra verkefna.

Jafnframt er ástæða til að skilgreina hlutverk fjárukalaga þrengra en nú er gert. Tekið verði fyrir framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla í fjárukalögum. Útgjaldavandi stofnana eða verkefna ríkissjóðs verði leystur með aðgerðum innan fjárlagaársins eða í fjárlögum næsta árs

Lögfesting fjármála-reglu á þeim grundvelli sem lýst er í umræddri tillögu til þingsályktunar og markvissara vinnulag við fjárlagagerð myndi án efa styðja við og auka trúverðugleika hagstjórnarinnar. Reynslan hefur sýnt að við frjálst flæði fjármagns verður vaxtastig á Íslandi að vera svipað og annars staðar í heiminum. Hert regluverk um ríkisútgjöld skapar aukinn stuðning við peningamálastefnuna einkanlega ef komið verður á formlegra samspili peningamála- og fjármálastefnunnar en tíðkast hefur. Minna álag á peningamálastefnuna yrði til þess að vextir Seðlabanka yrðu að öðru jöfnu stöðugri og lægri en ella. Aukinn stöðugleiki og minni óvissa leiðir aftur til meiri framleiðslu og efnahagslegrar velferðar til langs tíma litið.

SA taka undir það sjónarmið sem fram kemur í greinargerð með tillögunni að stjórnmalamenn eru tregir til að binda hendur sínar þegar kemur að útgjöldum ríkissjóðs. Því þarf að vera svigrúm til að bregða út af reglunni ef eitthvað óvænt kemur upp á. Í tillögunni er lagt til að eingöngu verði heimilt að víkja frá fjármála-reglunni í undantekningartilfellum og þá með minnst  $\frac{2}{3}$  hlutum atkvæða á Alþingi. Skilyrði í þessa veru er líklegt að auka trúverðugleika reglunnar í framkvæmd.

Setning fjármála-reglna er ekki nýtt fyrirbrigði. Þannig setur samningurinn um myntbandalag evru-ríkja, sem kenndur er við hollensku borgina Maastricht, skilyrði fyrir þátttöku í gengissamstarfinu sem snúa að traustri stöðu opinberra fjármála, tiltölulega lágum vöxtum, stöðugu verðlagi og gengi. Það ætti að vera keppikefli íslenskra stjórnvalda að uppfylla þau skilyrði á hverjum tíma.

Virðingarfyllst,

fh. Samtaka atvinnulífsins





SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

heimilda fjárlaga. Í þessu sambandi má horfa til þeirra reglna og viðmiða sem best tíðkast hjá nálægum þjóðum.

Til þess að treysta fjárlagaferlið og markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum er mikilvægt að Alþingi afgreiði markmið ríkisfjármála og heildarútgjöld til fjögurra ára á vorþingi. Alþingi afgreiði síðan útgjaldaramma ráðuneyta til fjögurra ára í byrjun haustþings þegar fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fram. Heildarútgjöld og útgjaldarammar ráðuneyta verði bindandi fyrir næsta fjárlagaár og ekki breytt eftir á nema með jafn mikilli lækkun annarra málaflokka. Að þessu loknu fari Alþingi yfir fjárveitingar til einstakra verkefna.

Jafnframt er ástæða til að skilgreina hlutverk fjárukalaga þrengra en nú er gert. Tekið verði fyrir framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla í fjárukalögum. Útgjaldavandi stofnana eða verkefna ríkissjóðs verði leystur með aðgerðum innan fjárlagaársins eða í fjárlögum næsta árs

Lögfesting fjármálareglu á þeim grundvelli sem lýst er í umræddri tillögu til þingsályktunar og markvissara vinnulag við fjárlagagerð myndi án efa styðja við og auka trúverðugleika hagstjórnarinnar. Reynslan hefur sýnt að við frjálst flæði fjármagns verður vaxtastig á Íslandi að vera svipað og annars staðar í heiminum. Hert regluverk um ríkisútgjöld skapar aukinn stuðning við peningamálastefnuna einkanlega ef komið verður á formlegra samspili peningamála- og fjármálastefnunnar en tíðkast hefur. Minna álag á peningamálastefnuna yrði til þess að vextir Seðlabanka yrðu að öðru jöfnu stöðugri og lægri en ella. Aukinn stöðugleiki og minni óvissa leiðir aftur til meiri framleiðslu og efnahagslegrar velferðar til langs tíma lítið.

SA taka undir það sjónarmið sem fram kemur í greinargerð með tillögunni að stjórnvaldamenn eru tregir til að binda hendur sínar þegar kemur að útgjöldum ríkissjóðs. Því þarf að vera svigrúm til að bregða út af reglunni ef eitthvað óvænt kemur upp á. Í tillögunni er lagt til að eingöngu verði heimilt að víkja frá fjármálareglunni í undantekningartilfellum og þá með minnst  $\frac{2}{3}$  hlutum atkvæða á Alþingi. Skilyrði í þessa veru er líklegt að auka trúverðugleika reglunnar í framkvæmd.

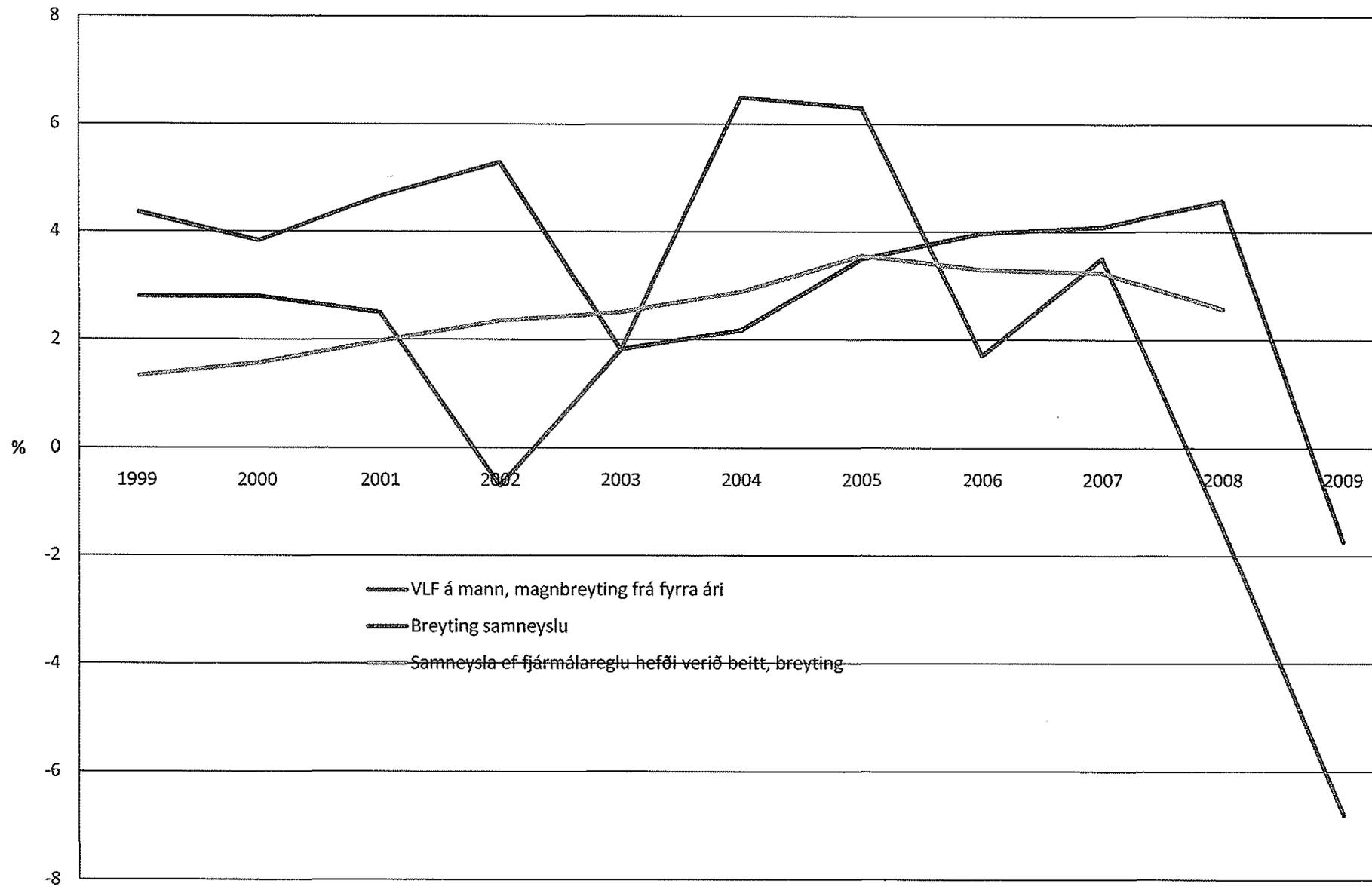
Setning fjármálareglna er ekki nýtt fyrirbrigði. Þannig setur samningurinn um myntbandalag evru-ríkja, sem kenndur er við hollensku borgina Maastricht, skilyrði fyrir þátttöku í gengissamstarfinu sem snúa að traustri stöðu opinberra fjármála, tiltölulega lágum vöxtum, stöðugu verðlagi og gengi. Það ætti að vera keppikefli íslenskra stjórnvalda að uppfylla þau skilyrði á hverjum tíma.

Virðingarfyllt,

fh. Samtaka atvinnulífsins



## Breyting VLF á mann og samneyslu







Alþingi  
Erindi nr. P 139/356  
komudagur 24.11.2010

23. nóvember 2010  
SI-67982

Nefndasvið Alþingis  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 12. nóvember 2010, óskaði efnahags- og skattanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um tillögu til þingsályktunar um innleiðingu fjármálareglu, 59. mál.

Í þingsályktunartillögunni er lagt til að fjármálaráðherra sé falið að undirbúa innleiðingu svo kallaðrar fjármálareglu. Reglan kveður á um að „ríkisútgjöld vaxi ekki hlutfallslega meira á ári en sem nemur hlutfallslegri meðalframleiðniaukningu næstliðin 10 ár. Við útreikninga skuli nálgá hlutfallslegan vöxt framleiðni með meðalhagvexti á mann næstliðin 10 ár.“<sup>1</sup>

### I. Almennt um kosti fjármálaregla

Á síðari árum hafa fjöldamörg ríki innleitt fjármálareglur af einhverju tagi. Í nýlegri ritgerð sem gefin er út af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum kemur fram að nú séu slíkar reglur notaðar í 80 löndum.<sup>2</sup> Þetta er mikil aukning frá árinu 1990 þegar slíkar reglur voru einungis í 7 ríkjum.

Sumar reglurnar hafa verið innleiddar af einstökum þjóðríkjum en aðrar eru fjölþjóðlegar eins og t.d. Maastricht-skilyrði Evrópusambandsins. Algengust er regla sem setur mörk á jöfnuð hins opinbera (frumjöfnuð eða heildarjöfnuð, stundum eru fjárfestingar með en stundum ekki) en rúmlega 60 lönd hafa slíka reglu. Álíka mörg hafa sett reglu um takmörk á skuldsetningu hins opinbera. Þá hafa 25 ríki reglu um útgjöld og 10 hafa reglu sem takmarkar heimildir hins opinbera til tekjuöflunar. Þótt reglur um skuldsetningu takmarki möguleika stjórnvalda varðandi jöfnuð í rekstri hins opinbera, þykir mörgum ríkjum ástæða til að hafa reglur um hvoru tveggja.

<sup>1</sup> Hér er um að ræða fjármálareglu sem snýr einungis að ríkisútgjöldum. Ekki er tekið fram að um sé að ræða breytingu ríkisútgjalda miðað við fast verðlag eða hvaða verðlagsbreytingu eigi að miða við en nærtækt er þó að ætla að reglan kveði á um hámarkshækkun raunvirðis ríkisútgjalda.

<sup>2</sup> Kumar, M. S., E. Baldacci, A. Schaechter, C. Caceres, D. Kim, X. Debrun, J. Escolano, J. Jonas, P. Karam, I. Yakadina og R. Zymek, 2009, „Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances“, IMF SM/09/274.

Markmiðið með fjármálareglum er að skapa aðhald og auka gegnsæi í fjármálum hins opinbera. Í einhverjum tilfellum er meginmarkmiðið að tryggja að skuldsetning hins opinbera vaxi ekki svo mikið að það tefli fjárhagsstöðu hins opinbera og fjármálalegum stöðugleika í landinu í tvísýnu. Í öðrum tilfellum er markmiðið að tryggja hóflegan vöxt þeirrar þjónustu sem hið opinbera veitir miðað við vöxt annarra hluta þjóðarbúsins og stundum er markmiðið að auka framlag fjármála hins opinbera til þess að jafna hagsveifluna. Í þeirri þingsályktunartillögu sem hér er til umræðu er lögð áhersla á síðast talda markmiðið.

Rannsóknir á áhrifum fjármálaregla á afkomu hins opinbera gefa mismunandi niðurstöður.<sup>3</sup> Þó er almennt talið að svona reglur séu af hinu góða og ein ástæða fyrir því að áhrif innleiðingar fjármálaregna á afkomu hins opinbera mælist tiltölulega lítil gæti verið að þessar reglur koma í kjölfar aukinnar meðvitundar um mikilvægi aðhalds í búskap hins opinbera og að þessi aukna meðvitund leiðir til betri afkomu hins opinbera nokkru áður en fjármálareglurnar eru samþykktar.

## II. Reynslan af fjármálareglum á Íslandi

Áður en tekin er afstaða til ofangreindrar þingsályktunar er rétt að vekja athygli á því að á árinu 2003 var tekin upp svipuð fjármálaregla af háverandi fjármálaráðherra sem notuð var við gerð langtímaáætlana og kvað hún á um að raunvöxtur samneyslu yrði ekki meiri en 2% á ári og að raunvöxtur tekjutilfærsla ekki meiri en 2,5% á ári. Árið 2007 var tekið upp ákvæði um að reglan skyldi halda að jafnaði.

Þótt reglan sé skýr hefur henni ekki verið fylgt vel eftir. Þannig óx samneyslan á tímabilinu frá 2004-2008 minnst um 2,2% á árinu 2004 en mest um 4,6% á árinu 2008. Að meðaltali óx samneyslan um 3,7% á þessum fimm árum.

Þessar ítrekaðu framúrkeyrslur virtust ekki hafa neinar pólitískar afleiðingar og virtist skorta nokkuð á aðhald almennings og Alþingis, en án þess eru litlar líkur á að slíkar fjármálareglur skili árangri.<sup>4</sup>

Einn galli ofangreindrar fjármálareglu, sem getur að hluta skýrt af hverju svo illa hefur gengið að framfylgja henni, er að hún er skilgreind fyrir magnvöxt útgjalda. Þar sem verðlagsþróun samneyslu liggur ekki fyrir fyrir en eftir á, og oft með nokkurri töf, verður erfitt að fylgjast með og grípa inn í tímanlega stefni útgjöld út fyrir rammann. Útgjaldaregluna skortir því gagnsæi sem gerir framfylgd hennar og

<sup>3</sup> Sjá t.d. Caceres, C., A. Corbacho og L. Medina, „Structural breaks in fiscal performance: Did fiscal responsibility laws have anything to do with them?“, IMF WP/10/248.

<sup>4</sup> Það voru helst alþjóðlegar stofnanir, eins og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og OECD, sem gagnrýndu slaka framfylgd fjármálareglunnar í umsögnum sínum um íslensk efnahagsmál.

eftirlit með henni erfitt. Annar galli við þessa útfærslu á fjármálareglu er að hún felur í sér sjálfkrafa aukningu fjárheimilda ef verðbólga fer umfram forsendu fjárlaga.

Í þessu ljósi hafa bæði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og OECD lagt til um árabíl að útgjöld ríkisins séu ákveðin sem föst krónutala og að verðbólga umfram það sem miðað er við í forsendum fjárlaga, eða verðbólguþáttur stjórnsvalda, leiði til þess að skera verður niður útgjöld að raunvirði til að þau haldist innan fjárheimilda. Þannig mundi ríkissjóður leggja enn frekar á sveif með viðleitni Seðlabankans til þess að stuðla að verðstöðugleika.

Fjármálaregla sem kveður á um nafnvöxt útgjalda er jafnframt mun gagnsærri þar sem endanlegar fjárheimildir liggja fyrir strax frá upphafi og um leið hvort þær rúmast innan ákvæða reglunnar. Mánaðaryfirlit Fjársýslunnar um fjárreiður ríkissjóðs gæfu síðan sterkar vísbendingar um hvort rekstur á hverjum tíma rúmast innan fjárheimilda.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011 er vísir að slíkri fjármálareglu sem ætlunin er að gildi a.m.k. til næstu tveggja ára í samræmi við efnahagsáætlun stjórnsvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Þessi regla kveður á um bindandi útgjaldaramma að nafnvirði til næstu tveggja ára. Þótt ekki sé formlega kveðið á um að ríkisútgjöld skuli aukast að nafnvirði um tiltekið hámarkshlutfall á ári er jákvætt að stjórnvöld hafi stigið þetta skref í átt að endurbættri fjármálareglu, í samræmi við ráðleggingar alþjóðastofnanna.

### III. Álit Seðlabankans

Seðlabankinn telur innleiðingu fjármálreglna skynsamlega og styður því meginhugsun þingsályktunartillögunnar. Bankinn telur hins vegar að á tillögunni séu nokkrir ágallar sem þurfi að laga.

Mikilvægasti galli reglunnar er að hún getur leitt til innbyggðrar meðsvæiflu ríkisútgjalda og hagsvæiflu þar sem hún gerir ráð fyrir því að ríkisútgjöld vaxi í samræmi við meðalhagvöxt á mann síðustu 10 ára. Á tímabilinu 1991-2007 var fylgni meðalhagvaxtar á mann næstliðin 10 ár og hagvaxtar ársins 0,28. Þetta er nokkru minni fylgni en fylgni breytinga í samneyslu og hagvaxtar ársins sem mælist 0,39 á sama tímabili en einnig mun meiri fylgni en ef fylgt væri reglu um fastan raunvöxt samneyslu, en þá væri fylgnin 0. Í þessu samhengi má einnig nefna að hefði þessari reglu verið fylgt á undanförunum árum, hefði vöxtur samneyslunnar átt að ná hámarki árið 2007, í hápunkti þenslunnar.

Reglan, eins og hún er útfærð í tillögunni, myndi því draga úr samfylgni ríkisútgjalda og hagsvæiflunnar en ekki eins mikið og ef fylgt er útgjaldareglu þar sem raunvöxtur útgjalda er fastur. Regla sem

væri skilgreind út frá föstum nafnvexti útgjalda myndi vinna enn frekar vöxt hagsveiflunni, eins og áður hefur komið fram.

Þá er einnig rétt að vekja athygli á því að með tillögunni er gert ráð fyrir að langtímavöxtur ríkisútgjalda sé minni en sem nemur meðalhagvexti. Verði tillögunni fylgt til lengri tíma, felur hún því í sér að hlutfall hins opinbera af landsframleiðslu fer smám saman minnkandi, sem nemur meðalfólksfjölgun í landinu.

Eins og áður segir, styður Seðlabankinn það að íslensk stjórnvöld setji sér fjármálareglur fyrir opinbera búskapinn. Til viðbótar við reglu um vöxt útgjalda væri einnig æskilegt að horft sé til lengri framtíðar og sett regla um skuldsetningu hins opinbera. Einnig væri heppilegt að setja reglu um afkomu hins opinbera því takmörk á vöxt útgjalda duga skammt til að jafna hagsveiflur ef ekki er einnig horft til tekjuhliðar fjárlaga.

Að lokum er mikilvægt að slíkar reglur séu þannig útfærðar að auðvelt sé að framfylgja þeim og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Tvímælalaust væri mikill akkur í því ef slíkar reglur væru útfærðar þannig að þær ynnu gegn hagsveiflum svo fjármálastefna hins opinbera legðist á sveif með peningastefnunni og stuðli þannig að lítilli verðbólgu og jöfnum vexti framleiðslu, tekna og atvinnu.

Virðingarfyllst

SEÐLABANKI ÍSLANDS

  
Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri

  
Þórarinn G. Pétursson  
aðalhogfræðingur



Alþingi  
Erindi nr. B 139/379  
komudagur 24.11.2010



Nefndasvið Alþingis  
Efnahags- og skattanefnd  
b/t Eiríks Áka Eggertssona  
nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. nóvember 2010.

Efni: Tillaga til þingsályktunar um formlega innleiðingu fjármálareglu. (59.mál)

*Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreinda tillögu sem felur í formlega innleiðingu fjármálareglu.*

Viðskiptaráð Íslands styður þau markmið sem koma fram í ofangreindri tillögu til þingsályktunar. Tekið er undir þau sjónarmið sem koma fram í greinargerð með tillögunni að með góðri og rétttri hagstjórn má draga úr sveiflum gjaldmiðils þannig að hann nýtist hagkerfinu með sem bestum hætti.

Viðskiptaráð hefur fjallað um helstu atriði tillögunnar í skrifum sínum undanfarin misseri. Í því samhengi er sérstaklega bent á skýrslu Viðskiptaráðs *Fjármál hins opinbera – aðrar leiðir færar*<sup>1</sup> og skoðun ráðsins sem kom út júní síðastliðinn undir heitinu *Ríkisfjármál – samstaða um bætt vinnubrögð*<sup>2</sup>. Auk þessa hefur fjöldi fréttu verið birtar á vef og vísast hér sérstaklega til röð fréttu frá október síðastliðnum undir yfirheitinu *Styrkjum fjárlagagerðina*<sup>3</sup>.

Í skoðuninni *Ríkisfjármál – samstaða um bætt vinnubrögð* lagði Viðskiptaráð fram tillögur sem stuðla að bættum vinnubrögðum við fjárlagagerð sem m.a. leiða af sér framlag fjármálstefnunnar til sveiflujöfnunar í hagkerfinu, aukið aðhald og gagnsæi í ríkisfjármálum og ýtir undir bættu áætlanagerð og opnari umræðu. Þetta stuðlar að upplýstri ákvarðanatöku og auknum fyrirsjáanleika í aðgerðum stjórnvalda, sem um leið stuðlar einnig að auknum stöðugleika. Þetta er mikilvægur þáttur í að ná því markmiði sem ofangreind tillaga leggur til og hemja sveiflur hagkerfisins og krónunnar.

Viðskiptaráð leggur til að tillagan nái fram að ganga.

Virðingarfyllt,

---

Þórdís Bjarnadóttir  
Lögfræðingur  
Viðskiptaráð Íslands

<sup>1</sup> [http://www.vi.is/files/2010.02.16%20Skýrsla%20-%20Fjarmal%20hins%20opinbera\\_264062617.pdf](http://www.vi.is/files/2010.02.16%20Skýrsla%20-%20Fjarmal%20hins%20opinbera_264062617.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.vi.is/files/2010.06.14%20Skodun%20fjarlog%20nyrri\\_1283760831.pdf](http://www.vi.is/files/2010.06.14%20Skodun%20fjarlog%20nyrri_1283760831.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.vi.is/um-vi/frettir/eldra/2010/10/>