

Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd
Tjarnargötu 9
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. apríl 2025

Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (stöðugleikareгла o.fl.), 171. mál.

Lög um opinber fjármál tóku gildi árið 2016 og hefur tilkoma þeirra bætt umgjörð opinberra fjármála svo um munar og þroskað umræðu um þau. Það er eðlilegt að lögin komi til endurskoðunar nú þegar umtalsverð reynsla er komin á virkni þeirra og í kjölfar tímabundins afnáms fjármálareglna vegna alvarlegra efnahagsáfalla. BSRB telur tillögurnar vel undirbúnar með [umræðuskýrslu um fjármálareglur](#) sem fjármála- og efnahagsráðuneytið gaf út í apríl 2024 og áformaskjali í samráðsgátt í febrúar sl. Frumvarpið felur í fyrsta lagi í sér tillögu um að taka upp stöðugleikareglu í stað afkomureglu og aðrar breytingar á lögunum til samræmis við það. Í öðru lagi er lagt til að skuldalækkunarreglan verði aflögð en þess í stað á að gera grein fyrir því í fjármálastefnu hvernig ná eigi markmiðinu um að skuldir verði innan við 30% af vergri landsframleiðslu. Eftir sem áður verður fjármálareгла um skuldahlutfall óbreytt. Markmið breytinganna er að fjármálareglurnar styðji betur við efnahagslegan stöðugleika. Í þriðja lagi á að breyta hlutverki fjármálaráðs til samræmis við breytingar á fjármálareglum og fela því nýtt hlutverk við að greina stöðu og horfur um framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins.

BSRB telur mikilvægt að rekstur ríkissjóðs verði sjálfbær og að skuldahlutfallið verði í samræmi við lög um opinber fjármál svo að við séum í stakk búin að mæta fyrirsjáanlegri aukinni útgjaldaþörf og takast á við alvarleg efnahagsáföll. Við gerum hins vegar athugasemdir við a. lið 3. gr. frumvarpsins og 5. og 6. lið 4. gr.

Stöðugleikareglan

BSRB telur skynsamlegt að taka upp stöðugleikareglu í stað afkomureglu og telur hana styðja betur við markmið laganna um efnahagslegan stöðugleika og sjálfbæran rekstur. Þá er jákvætt að skýrt skuli koma fram hvaða liðir eru undanþegnir og að fjárfestingaútgjöld séu undanskilin reglunni. Stöðugleikareglunni er ætlað að tryggja að útgjöld ríkisins vaxi ekki umfram framleiðslugetu þjóðarbúsins og er lagt til í frumvarpinu að árlegur hámarksvöxtur A-1 hluta ríkissjóðs verði 2% á ári.

Í áðurnefndri umræðuskýrslu um fjármálareglur segir:

... Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn [hefur] bent á að **reglan er næm fyrir upphafsskilyrðum**. Ef undirliggjandi hallarekstur hins opinbera er ósjálfbær við upptöku stöðugleikareglu mun reglan ekki tryggja sjálfbærni opinberra fjármála til framtíðar. Við þær aðstæður þyrfti útgjaldavöxturinn að vera minni en stöðugleikareglan segði til um þangað til viðunandi afkomu er náð. (Bls. 43)

Það er því mikilvægt að reglan verði ekki tekin upp fyrr en búið er að rétt af undirliggjandi halla á ríkissjóði því að öðrum kosti þarf að draga verulega úr útgjöldunum. Því miður ætlar ríkisstjórnin að velja síðari leiðina. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2026-2030 eru birt áform um að vöxtur útgjalda verði langtum minni en hámark reglunnar kveður á um þannig að útgjöldin

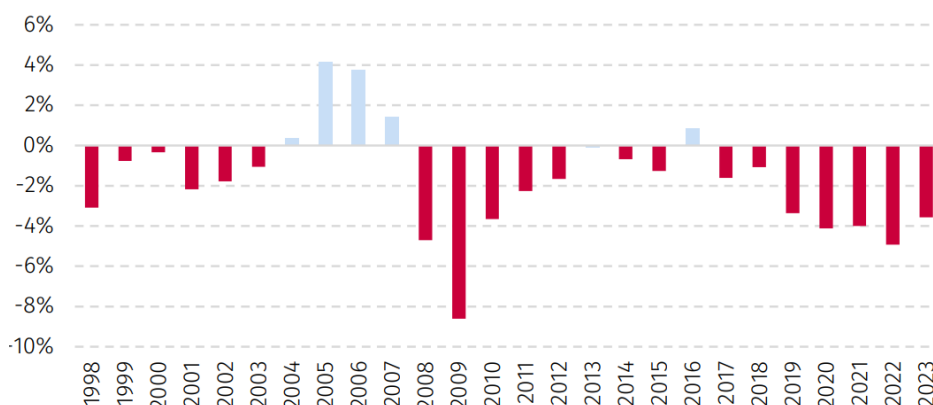
lækki sem hlutfall af landsframleiðslu. Markmiðið er að árið 2030 verði útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu þau lægstu síðan árið 2006. Að mati BSRB er þetta glapræði og mun að óbreyttu grafa undan velferð og jöfnuði. Staðreyndin er sú að tekjugrunn ríkissjóðs þarf að efla og ná þannig sjálfbærum rekstri.

Rekstur ríkissjóðs er ekki sjálfbær

Fjármála- og efnahagsráðuneytið og fjármálaráð hafa margoft á undanförunum árum bent á að rekstur ríkissjóðs sé ekki sjálfbær og verða hér rakin nokkur dæmi um það:

- Í áðurnefndri umræðuskýrslu má finna meðfylgjandi mynd, sem sýnir þróun hagsveifluleiðréttrar/undirliggjandi afkomu hins opinbera, birta til að sýna fram á mikilvægi þess að fjármálaþingur styðji við „sjálfbærni opinberra fjármála, þ.e. varanlegra ráðstafana varðandi skatta og útgjaldastig“ (bls. 36). Eins og myndin sýnir glögglega þá hefur halli verið á undirliggjandi afkomu ríkissjóðs 20 af 26 undangengnum árum. Ef litið er fram hjá árunum eftir hrun skera síðustu ár sig úr varðandi mikinn halla. Myndin sýnir að afkoma ríkissjóðs hefur verið ósjálfbær til langs tíma. Stjórnvöld hafa kallað eftir niðurskurði til að mæta þessum halla í stað þess að horfast í augu við að afla þurfi meiri tekna.

Hagsveifluleiðrétta heildarafkoma hins opinbera án einskiptisliða,
% af VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

- Fjármálaáðuneytið kortlagði skattalækkunar og hækkunar á tímabilinu 2018-2022 í [svari við fyrirspurn](#) í júní 2023. Þar kemur fram að áhrifin af skattalækkunum að frádregnum skattlækkunum á tímabilinu námu 54 ma.kr. lækkun tekna á árinu 2022 og þá eru tímabundnar skattalækkunar vegna heimsfaraldurs ekki taldar með. Það jafngildir um 61 ma.kr. á verðlagi í árslok 2024. Ef þessar skattalækkunar hefðu verið fjármagnaðar á sínum tíma yrði rekstur ríkissjóðs án halla á yfirstandandi ári í stað tæplega 60 ma.kr. halla. Hallarekstur og skuldasoðun ríkissjóðs má því að stórum hluta rekja til ófjármagnaðra skattalækkana. Mikilvægasta verkefnið sem við blasir á sviði ríkisfjármálanna er því að afla frekari tekna.
- Í [minnisblaði](#) sem fjármálaráðuneytið sendi fjárlaganefnd Alþingis haustið 2024 vegna fjárlagafrumvarps fyrir árið 2025 bendir ráðuneytið á: að „[u]ndirliggjandi afkoma ríkissjóðs, á mælikvarða hagsveifluleiðrétts frumjafnaðar, er þrátt fyrir aðhald undanfarinna missera enn töluvert lakari en hún var að jafnaði árin fyrir

heimsfaraldurinn. Hún er ekki nægilega sterk til þess að drífa ein og sér lækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs ...“ Þarna var ráðuneytið enn eina ferðina að benda á að tekjuhliðin standi ekki undir útgjöldum ríkissjóðs.

- Fjármálaráðuneytið benti á afkomuvanda ríkissjóðs árið 2020 í þingsályktun um [fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2024](#). Þar kemur fram að viðvarandi undirliggjandi afkomuhalla megji „m.a. rekja til áður lögfestra skattkerfisbreytinga og útgjaldarvaxtar árið 2021 umfram þann sem leiðir með beinum hætti af aðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldursins, t.d. útgjaldaaukningu vegna lýðfræðilegrar þróunar.“ Hér bendir fjármálaráðuneytið s.s. á að skattalækkanir hafi valdið halla á ríkisrekstri og að vanfjármögnun á útgjaldaaukningu vegna fólksfjölgunar og fjölgunar aldraðra hafi aukið hallann enn frekar.
- [Í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árið 2023-2027](#) sem lögð var fram á Alþingi vorið 2022 segir fjármálaráðuneytið m.a. „Kerfislægur halli á rekstri ríkissjóðs er helsta ástæða áframhaldandi skuldasöfnunar hins opinbera fram til 2025.“ [Fjármálaráð](#) benti einnig á þetta í álitsgerð sinni um sömu fjármálaáætlun. Þar eru færð rök fyrir því að „þjóðhagslegt jafnvægi hafi ríkt árið 2019 við 2,4% hagvöxt í kjölfar uppgangsskeiðs. Afkoma hins opinbera að frádregnum einskiptisliðum við slíkar aðstæður í hagkerfinu mætti því með réttu teljast undirliggjandi afkoma. Það ár, 2019, var hún neikvæð um 2,2% af VLF sem endurspeglar undirliggjandi misræmi tekna og og gjalda.“

Aukin þjónustubörf kallar á aukin útgjöld

Í greinargerð með frumvarpinu eru færð rök fyrir því að útgjöld A-1 hluta ríkissjóðs geti vaxið að hámarki um 2% árlega til að þau haldist óbreytt í hlutfalli við verga landsframleiðslu. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra endurskoði hlutfallið á fimm ára fresti til samræmis við framleiðslugetu þjóðarbúsins. Þetta kann að virka skynsamlegt við fyrstu sýn en það er auðvelt að færa rök fyrir því að hámarkið eigi að vera hærra enda fjölgar öldruðum hratt, samsetning íbúa landsins hefur breyst mjög mikið á síðustu árum sem kallar á fjölbreyttari og mögulega flóknari þjónustu og svo hefur læknávisindunum fleygt fram þannig að mögulegt er að veita lyf og meðferðir sem áður stóðu ekki til boða og kröfur almennings um heilbrigðisþjónustu hafa aukist í samræmi við það.

Í umræðuskýrslu um fjármálareglur kemur fram að um 48% heilbrigðisútgjalda árið 2019 féllu til vegna þeirra sem voru 65 ára og eldri. Fólk í þessum aldurshópi var þó einungis 14,2% mannfjöldans. Þann 1. janúar 2025 voru um 15,8% íbúa landsins í þessum aldurshópi og þeim mun halda áfram að fjölga hratt á næstu árum. Það mun kalla á aukin útgjöld til heilbrigðismála. Á hinn bóginn fjölgar fólki á vinnufærum aldri líka mun meira hér en í flestum samanburðarríkjum eins og fram kemur í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um [langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum](#) sem gefin var út í mars sl. Innflytjendum hefur fjölgað mikið hér á landi sl. 20 ár og eru nú um 18% af íbúum landsins og nær fjórði hver einstaklingur á vinnumarkaði er innflytjandi. Þessi aðflutningur fólks skiptir sköpum fyrir vöxt þjóðarbúsins en það þarf líka að tryggja öllum sem hingað flytja, sem og fjölskyldum þeirra, húsnæði og viðeigandi þjónustu. Það hefur ekki verið gert með fullnægjandi hætti og því þarf að auka útgjöld vegna þessar þátta til að tryggja velferð og félagslegan stöðugleika.

Nýtt hlutverk kann að draga úr sjálfstæði og trúverðugleika fjármálaráðs

Í frumvarpinu er lagt er til að fjármálaráði verði falið nýtt hlutverk við að greina og meta framleiðni og samkeppnishæfni hagkerfisins auk þess að gera tillögur um umbætur til stuðnings framleiðnivexti í atvinnulífinu og opinberri þjónustu. BSRB styður aðgerðir sem stuðla að sjálfbærum framleiðnivexti en ekki aðgerðir sem skerða þjónustu, auka álag á starfsfólk og skerða kjör þeirra. BSRB varar við því að stefnumótun í opinberum rekstri sé falin sérfræðingaráði sem óvíst er hvort yfirhöfuð hafi þekkingu á innviðum þjónustunnar og mannauðsmálum. Þá kemur fram að ráðinu sé ætlað að eiga skipulagt samráð við hagaðila í atvinnulífinu og á vinnumarkaði. BSRB krefst þess að verða hluti af því skiplagða samráði nái áform ráðherra fram að ganga.

BSRB skilur þau rök sem færð eru fyrir því að fela fjármálaráði greiningar og mat á framleiðniþróun. BSRB hefur hins vegar áhyggjur af því að breytt hlutverk fjármálaráðs kunni að vega að sjálfstæði þess og trúverðugleika. Gert er ráð fyrir því að fjármála- og efnahagsráðuneytið geti gert tillögur að efnistöðum árlegrar skýrslu fjármálaráðs um framleiðni og samkeppnishæfni en að ráðið muni eftir sem áður „hafa fullt sjálfstæði við val á efnistöðum“. Áhrif ráðuneytisins á störf fjármálaráðs munu því að öllum líkindum aukast. Þetta nýja hlutverk er líka annars eðlis en núverandi hlutverk ráðsins og mun pólitískara. Fjármálaráð hefur gegnt veigamiklu hlutverki sem sjálfstæður umsagnaraðili um fjármálastefnu og fjármálaáætlun frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi. Greiningar þeirra hafa varpað skýru ljósi á opinber fjármál og virkað sem aðhald gagnvart stjórnvöldum. Nýtt hlutverk ráðsins kann að draga úr því aðhaldi og trúverðugleika þess.

Samantekt

- Sjálfbærum rekstri ríkissjóðs verður ekki náð nema tekjuöflun verði aukin umfram það sem áætlað er.
- Leggja þarf fram áætlun um tekjuöflun til að ná niður halla á ríkissjóði og í kjölfarið er hægt að taka upp stöðugleikareglu.
- Varhugavert er að gera ráð fyrir því í stöðugleikareglu að ríkisútgjöld vaxi ekki umfram landsframleiðslu þegar þjónustubörf er að aukast verulega.
- Nýtt hlutverk fjármálaráðs sem greinandi og ráðgjafi varðandi framleiðni í atvinnulífinu og opinberum rekstri kann að vega að sjálfstæði ráðsins og trúverðugleika þess.
- BSRB hafnar því að sérfræðingaráði á sviði opinberra fjármála verði falið stefnumótunarhlutverk um opinberra þjónustu.

Fyrir hönd BSRB



Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur