

Umsögn

um frumvarp til laga um opinber fjármál.

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Nefndin hefur að beiðni fjárlaganefndar fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðmund Árnason, Þórhall Arason, Ólaf Reyni Guðmundsson, Björn Rögnvaldsson og Álfrúnu Tryggvadóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Gunnar H. Hall frá Fjársýslu ríkisins.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði lög um opinber fjármál með það að markmiði að stuðla að bættri hagstjórn og styrkri stjórn í fjármálum hins opinbera. Frumvarpinu er m.a. ætlað að tryggja betur heildstæða stefnumörkun og skilvirka fjármálastjórn opinberra aðila.

Nefndin fjallaði um málið út frá stjórnskipulegum þáttum þess en með frumvarpinu eru m.a. lagðar til breytingar sem varða fjárstjórnarvald þingsins og frumkvæðisrétt þingmanna.

Fjárstjórnarvald Alþingis.

Samkvæmt stjórnarskrá fer Alþingi með fjárstjórnarvaldið þar sem því er áskilinn réttur til að ákvarða um tekjur og gjöld ríkisins. Engan skatt má því á leggja, breyta né afnema nema með lögum skv. 40. gr. stjórnarskrár og engin gjöld má ríkið inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukaalögum.

Með frumvarpinu er verið að leggja til afdráttarlausari fjárhagslegan ramma um fjárlög sem byggist á því að Alþingi samþykki á fyrri hluta árs þingsályktun um fjármálaáætlun. Með henni yrði sniðinn stakkur hvað fjárútlátin varðar við afgreiðslu frumvarps til fjárlaga í árslok. Meiri hlutinn bendir á að fjárlagaumræðan geti því orðið þrengri í þeim skilningi að útgjöldum hefur fyrir fram verið settur stífur rammi með ályktun Alþingis sem fjármálaráð, skipað utanáðkomandi sérfræðingum, fylgist með að verði ekki sprengdur. Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra skipi þrjá fulltrúa í fjármálaráð til þriggja ára í senn, tvo samkvæmt tilnefningu Alþingis og einn samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra, sem skal vera formaður. Í 4. mgr. sömu greinar er fjármálaráði falin sjálfstæð umsagnarskylda til Alþingis um tillögur til þingsályktunar um fjármálastefnu eða fjármálaáætlun sem hefur verið lögð fyrir þingið eða um breytingar á gildandi áætlunum.

Meiri hlutinn bendir á að þar sem þingið getur ekki lengur hlutast til um skiptingu fjárheimilda í fjárlögunum er augljóst að umræðan í þinginu yrði einkum um úthlutun til tiltekinna málaefnasviða í stað þess að beinast að einstökum útgjaldaliðum hvort sem er að ræða fjárframlag til einstakra stofnana eða til afmarkaðra þátta innan viðkomandi málaefnasviðs.

Fjármálaráð er hugsað sem aðhald og aðstoð við þingið að leggja mat á efnahagslega og fjármálalega þætti fjárlaga, bæði meta efnahagslegar forsendur og síðan að fjárlögin standist þær kröfur sem lögin setja í fjárhagslegu tilliti. Meiri hlutinn bendir á að vert er að hafa í huga að fjárlög þurfa að fullnægja öðrum lagalegum skyldum og kvöðum sem löggjafinn hefur sett á ýmsum sviðum opinbers reksturs og er heilbrigðisþjónustan dæmi þar um. Í frumvarpinu er hins vegar ekki að finna sambærilegan aðhaldsaðila gagnvart lögbundinni

velferðarþjónustu og fjármálaráðinu er ætlað að vera gagnvart efnahags- og fjármálaforsendum fjárlaga.

Eftirlit með framkvæmdarvaldinu.

Í frumvarpinu er lagt til að kveðið verði skýrt á um að umsjón og ábyrgð með framkvæmd fjárlaga verði hjá ráðherra og að hann hafi virkt eftirlit með framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði. Þá beri ráðherra ábyrgð á að ráðstöfun fjárheimilda sé innan þess ramma sem Alþingi ákveður. Forstöðumenn beri hins vegar ábyrgð gagnvart hlutadeigandi ráðherra. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að með vísan til 41. gr. stjórnarskrár sé miðað að því að auka beina ábyrgð einstakra ráðherra á þeim málefnasviðum og málaflökkum sem undir þá heyra. Þeim beri að halda útgjöldum innan fjárheimilda en fá auknar heimildir til að stýra útgjöldum innan málaflökka sinna. Þeir skuli veita fé af fjárheimildum í sérstakan varasjóð fyrir málaflökkinn og hafi einnig heimildir til að millifæra fjárveitingar innan málaflökks á fjárlagaárinu. Þá geti ráðherra óskað eftir framlagi úr almennum varasjóði A-hluta, sbr. 24. gr. frumvarpsins, til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg. Meiri hlutinn tekur fram að með frumvarpinu er lagt til að aukið ákvörðunarvald færist til ráðherra frá Alþingi og að því valdi fylgi aukin ábyrgð. Með þessari tilhögun má ætla að til yrði að koma aukið og virkara eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu en nú er raunin og er mikilvægt að séð verði fyrir endann á þessum þætti.

Í allmörgum greinum frumvarpsins er lagðar ríkar skyldur á ráðherra til að upplýsa fjárlaganefnd Alþingis m.a. ef breytingar verða á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps til fjárlaga, ráðstöfun fjár úr varasjóði, millifærslu fjárveitinga, flutningi fjárheimilda milli ára, ákvörðun um breytingu á skiptingu fjárveitinga, áhættuþáttum sem valdið geta frávikum frá áætlunum eða bakað ríkissjóði fjárhagslegar skuldbindingar. Þá er einnig lagt til í 34. gr. að ráðherra skuli upplýsa ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis, eins oft og ástæða er til og eigi sjaldnar en ársfjórðungslega, um framkvæmd fjárlaga og fjárhagslega framvindu ríkissjóðs. Auk þess sem lagt er til að ef fjárlaganefnd Alþingis óskar eftir upplýsingum skuli hver ráðherra gera grein fyrir framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði. Meiri hlutinn leggur áherslu á að þessi upplýsingaskylda ráðherra og upplýsingaréttur fjárlaganefndar takmarki ekki rétt einstakra þingmanna til að kalla eftir upplýsingum um framkvæmd fjárlaga.

Frumkvæðisréttur alþingismanna.

Hver þingmaður hefur rétt og jafnframt skyldu til að taka þátt í öllum þingstörfum eftir því sem stjórnarskrá og þingsköp segja til um. Samkvæmt 38. gr. stjórnarskrár hafa alþingismenn og ráðherra rétt til að flytja frumvörp til laga og tillögur til ályktana. Þá er í 55. gr. stjórnarskrár kveðið á um að Alþingi megi ekki taka við neinu málefni nema einhverjir þingmanna eða ráðherra flytji það. Í ákvæðunum felst grundvallarréttur til að sinna þingstarfinu og ríkur frumkvæðisréttur til framlagningar mála, réttur til að taka þátt í umræðum, réttur til að flytja breytingartillögur, atkvæðisréttur o.fl.

Í 23. og 26. gr. frumvarpsins er lagt til að við framlagningu breytingartillagna við frumvarp til fjárlaga og frumvarp til fjárukalaga á Alþingi skuli liggja fyrir mat á áhrifum þeirra á heildarafkomu ríkissjóðs, skuldbindingar hans og aðrar forsendur fjármálaáætlunar. Meiri hlutinn telur að með þeirri tilhögun að slíkt mat á áhrifum breytingartillagna verði að liggja fyrir við framlagningu þeirra sé í reynd verið að takmarka rétt þingmanna til framlagningar breytingartillagna þar sem þeir hafa ekki aðgang að þeirri sérfræðiþekkingu sem til þarf. Öðru gildir um ráðherra sem hafa ráðuneyti sér til fulltingis. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að leggja til að gerðar verði breytingar á greininni í þá veru að kveðið yrði á um

aðgang þingmanna að sérfræðipækkingu þannig að þeim yrði unnt að leggja fram breytingartillögur við fjárlagafrumvörp.

Meiri hlutinn tekur ekki afstöðu til frumvarpsins að öðru leyti en því að benda á að með því yrði fjárveitingavaldinu sköpuð aðhaldssamari fjárhagsleg umgjörð en nú er við lýði, bæði hvað varðar vinnulag og aðhald. Hins vegar verður ekki séð að hugað sé eins að öðrum lögbundnum þáttum sem varða opinberar fjárveitingar. Aðkoma og valdsvið Alþingis tæki umtalsverðum breytingum yrði frumvarpið að lögum. Ákvörðunarvald færðist að nokkru leyti frá Alþingi inn í ráðuneyti um leið og stuðlað er að því með frumvarpinu að efla eftirlitshlutverk Alþingis.

Brynhildur Pétursdóttir áheyrnarfulltrúi í nefndinni er samþykkt álitinu með fyrirvara vegna setu í fjárlaganefnd.

Karl Garðarsson, Vigdís Hauksdóttir skrifa ekki undir álitinu vegna setu í fjárlaganefnd.

Alþingi, 31. mars 2015.
Ögmundur Jónasson, form.
Birgitta Jónsdóttir
Helgi Hjörvar
Sigríður Á. Andersen
Valgerður Bjarnadóttir