

Alþingi
Erindi nr. P 143/1843
komudagur 19.5.2014



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. maí 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál, 508. mál.

Fjárlaganefnd hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins um ofangreint frumvarp. Frumvarpið hefur að geyma heildarlöggjöf um opinber fjármál sem eiga að koma í stað núgildandi laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ítarlegri ákvæði en nú gilda um stefnumörkun í opinberum fjármálum, þannig að hún verði vandaðri, formfastari og til lengri tíma en tíðkast hefur. Á þann hátt er stuðlað að bættri hagstjórn, heildstæðri stefnumörkun og ábyrgri stjórn í fjármálum hins opinbera, bæði til skemmri og lengri tíma litið, sem og skilvirkara eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda. Þá miðar frumvarpið að því að samhæfa betur en verið hefur stefnumörkun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga og almenn hagstjórnarmarkmið, auka áherslu á stöðugleika og langtímahugsun.

Megininntak og markmið frumvarpsins eru í samræmi við þær tillögur sem settar voru fram í 2. kafla rits SA „*Nauðsynlegar umbætur í fjármálum hins opinbera*“ sem gefið var út í júní 2010. Samtök atvinnulífsins lýsa sig því fylgjandi þeim breytingum sem í frumvarpinu felast. Ekki er deilt um að mjög áriðandi er að skjóta traustari stöðum undir samræmda opinbera fjármálastjórn og að með tilliti til hagstjórnar verði að líta á fjármál opinberra aðila sem eina heild. Starfsemi hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, í hagkerfinu skiptir sköpum fyrir efnahagslífið í heild. Hér á landi nema þessi umsvif um 40% af landsframleiðslu en auk þess fara opinberir aðilar með eignarhald og stjórn yfir ýmsum fyrirtækjum og stofnunum sem veга þungt í hagkerfinu.

Um langt skeið hefur gengið erfiðlega að halda útgjöldum ríkissjóðs innan þeirra marka sem stjórnvöld hafa lagt upp með. Fjölmargir hópar gera tilkall til aukinna ríkisútgjalda sérstaklega þegar hagvöxtur leiðir til aukinna ríkistekna. Útgjaldavandinn verður hins vegar erfiðari úrlausnar þegar tekjurnar fara þverrandi. Vandamálið felst oftast en ekki í agaleysi allra aðila, bæði forstöðumanna sem hlut eiga að máli og stjórnenda þeirra ráðuneyta sem forstöðumennirnir heyra undir. Því er breytt vinnulag við gerð fjárlaga sem grundvallast á pólitískum vilja til þess að ná settum markmiðum eitt brýnasta verkefni stjórnkerfisins. Trúverðugleiki fjárlaga er m.a. kominn undir vilja og getu ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana til þess að halda útgjöldum ríkissjóðs innan heimilda fjárlaga.

Við gerð frumvarpsins hefur verið m.a. horft til þeirra reglna og viðmiða sem best tíðkast hjá nálægum þjóðum. Ríkisstjórn, sveitarstjórnir og Alþingi verða að fylgja fast eftir þeim gagngeru breytingum sem kveðið er á um í frumvarpinu varðandi vinnu og verkferla við gerð og framkvæmd fjárlaga ríkisins og fjárhagsáætlana sveitarfélaga, eftirliti með framkvæmd fjárlaga og fjárhagsáætlana og viðbrögðum við frávikum. Það er því mikilvægt að verk- og tímaáætlun um innleiðingu á helstu ákvæðum frumvarpsins sé unnin í samráði allra þessara aðila.

Í apríl sl. gáfu SA út ritið „10/10 Betri lífskjör“ sem hefur að geyma 10 tillögur til að koma okkur á toppinn á 10 árum, er í tillögu 3 lagt til að teknar verði upp fjármálaeðglur með skýr markmið um verulegan rekstrarafgang hjá hinu opinbera og lækkun skulda. Í greinargerð með tillögunni segir m.a.: „Fjármál hins opinbera verða að stuðla betur að efnahagslegum stöðugleika og að jöfnun sveiflna en hingað til. Reglan verður að vera að þegar horfur eru á 2% hagvexti verði rekstur hins opinbera í jafnvægi og þegar horfur eru á 3% hagvexti nemi heildarafgangurinn 1,5% af landsframleiðslu. Séu horfur á minni hagvexti en 2% verði gert ráð fyrir halla. Með slíkri eða sambærilegri reglu má ná markmiði um að greiða skuldir hins opinbera svo þær verði viðráðanlegar.“ Með lögfestingu ákvæða frumvarpsins um gerð fjármálastefnu er lagður grunnur að skipulegu, þekktu og fyrirsjáanlegu verklagi við stefnumörkun í opinberum fjármálum og um leið eru skapaðar traustari forsendur fyrir markvissa hagstjórn.

Samkvæmt frumvarpinu er nýkjörinni ríkisstjórn ætlað að móta fjármálastefnu, sem nái til ríkis og sveitarfélaga, þar sem m.a. komi fram töluleg markmið til a.m.k. næstu fimm ára varðandi umfang, afkomu og efnahag opinberra aðila í heild, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga. Skilyrði fjármálastefnu koma fram í 7. gr. frumvarpsins. Fjármálaáætlunin verði síðan uppfærð og lögð fram í formi tillögu til þingsályktunar fyrir 1. apríl ár hvert.

Með fjármálaáætlun ákveður Alþingi enn fremur helstu áherslur í ríkisfjármálum, bæði fyrir frumvarp til fjárlaga að hausti og til lengri tíma. Þannig ákvarðar Alþingi fjárhagsramma fyrir einstök málefnasvið sem er svo nánar útfærður fyrir einstaka málaflokka í frumvarpi til fjárlaga sem lagt er fram á Alþingi að hausti. Í fjárlagafrumvarpi verður leitað heimilda til útgjalda sundurliðað eftir málefnasviðum og málaflokkum, í stað fjárlagaliða einstakra stofnana og verkefna.

Í fylgiriti með fjárlagafrumvarpi á að koma fram nánari sundurgreining á fjárveitingum til ríkisaðila og verkefna. Ennfremur er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðherra fái auknar heimildir til að bregðast við frávikum í áætlunum ríkisaðila. Loks er gert ráð fyrir að hver ráðherra gefi árlega út skýrslu um niðurstöðu af ráðstöfun fjárveitinga liðins fjárhagsárs á hlutaðeigandi málefnasvið og málaflokka og hvort þær séu í samræmi við fjárheimildir fjárlaga. Allt miðar þetta að því að skýra betur en nú er hlutverk og ábyrgð hvers aðila sem kemur að áætlanagerð hins opinbera og framkvæmd hennar. Er það vel.

Hér á landi hefur opinberum fjármálum ekki verið beitt með nægilega markvissum hætti sem sveiflujafnandi hagstjórnartæki. Mikilvægt er að búið sé svo um hnúta að bæði ríkisfjármálin og peningamálin séu samstillt og taki mið af sömu upplýsingum og byggist á samhæfðum áætlunum til þess að réttur taktur náist í hagstjórninni. Skipan sjálfstæðs þriggja manna fjármálaráðs sem fái það hlutverk að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun hverju sinni fylgi reglum frumvarpsins um stefnumörkun í opinberum fjármálum ætti að geta veitt stjórnvöldum mikilvægt aðhald á hverjum tíma.

SA fagnar ákvæði 26. gr. frumvarpsins sem setur þrengri skilyrði en gildandi lög fyrir öflun heimilda í fjárlögum. Útgjaldavanda stofnana eða verkefna ríkissjóðs á að leysa með aðgerðum innan fjárlagaársins eða í fjárlögum næsta árs. Þörf fyrir fjárlög ætti því ekki að vera fyrir hendi nema í afar fáum en líklega stórum og mikilvægum tilfellum.

Ýmis önnur ákvæði eru í frumvarpinu sem ætlað er að styrkja umgjörð opinberra fjármála. Samtökin sjá ekki ástæðu til að fjalla sérstaklega um þau.

Samtök atvinnulífsins telja ný lög um opinber fjármál mjög mikilvægt framfarspor í stjórn efnahagsmála á Íslandi og leggja því til að frumvarpið verði samþykkt.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

