



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. maí 2014
Tilv.: 1405003

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

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. þann 7. maí sl. þar sem óskað var eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarps til laga um opinber fjármál, þskj. 869, 508. mál. Frumvarpinu er ætlað að verða að lögum sem komi í stað laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins en í því eru ýmis nýmæli. Samkeppniseftirlitið hefur kynnt sér efni frumvarpsins og leggur fram eftirfarandi umsögn vegna þess.

1.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði heildarlöggjöf um fjármál ríkis og sveitarfélaga. Verði frumvarpið að lögum mun það leiða til þess að fjármál hins opinbera mótist af langtímastefnumótun og samhæfingu í fjármálum ríkisins og sveitarfélaganna. Þá er kveðið á um vandaðan undirbúning fjárlaga og breytta framsetningu fjárlaganna. Lagt er til að eftirlit með fjárlögum verði styrkt og loks er fjallað um breytingar á reikningsskilum ríkisins og upplýsingagjöf um opinber fjármál til að auka gagnsæi.

Frumvarpið felur í sér ýmis nýmæli. Ber þar ekki síst að nefna ákvæði fjórðu til sjöundu gr. frumvarpsins um fjármálastefnu, um fjármálaáætlun, um fimm grunngildi fjármálastefnunnar og fjármálaáætlunarinnar og loks um þrjúþætta fjármálareglu eða skilyrði sem fjármálastefnu og fjármálaáætlunum eru sett.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stefnumörkun í opinberum fjármálum fari fram með mótun fjármálastefnu ríkisstjórnar sem verði lögð fram sem þingsályktunartillaga svo fljótt sem auðið er eftir að ríkisstjórnin hefur verið mynduð. Fjármálastefnunni skal skipt í markmið um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga hins opinbera. Þá skal stefnan innihalda greinargerð um hvernig fjármálastefnan samrýmist grunngildunum skv. 6. gr. frumvarpsins og fjármálareglunni samkvæmt 7. gr. frumvarpsins.

Í 5. gr. frumvarpsins segir að á hverju ári skuli samin tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára. Hún skuli byggð á fjármálastefnunni, skv. 4. gr. og vera í samræmi við fjármálareglu eða skilyrði skv. 7. gr.



Fjármálaáætlunin hafi til að bera umfjöllun um efnahagsþróun undanfarin þrjú ár og mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára. Í henni komi fram með ítarlegum hætti markmið um afkomu og efnahag hins opinbera.

Eins og fram kemur í greinargerð mun í fjármálaáætlun þurfa að setja fram markmið sem ná til lengri tíma en gildandi fjármálastefna. Slík áætlun verður ævinlega háð fyrirvörum um breytingar á stefnu ríkisstjórnar að afstöðnum kosningum, en talið er mikilvægt að á hverjum tíma liggi fyrir áætlun til nokkurra ára sem hefur fengið umfjöllun Alþingis.

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, og samkomulags ríkis og sveitarfélaga skv. 11. gr. frumvarpsins. Grunngildi þessarar stefnumótunar skuli vera fimm, það er, sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.

Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag hins opinbera. Þar er sagt að markmiðið um afkomu og efnahag hins opinbera skv. 1. tölul. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins skuli samrýmast þremur skilyrðum. Þessi þrjú skilyrði má kalla þríþætta fjármálareglu. Skilyrðin eru að heildarafkoma yfir þriggja ára tímabil verði ávallt jákvæð og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum en að viðbættum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 45% af vergri landsframleiðslu. Sé skuldahlutfallið hærra en 45% skuli sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári.

Skuldahlutfall hins opinbera er nú hærra en þetta, sem merkir að greiða þarf niður það sem hið opinbera skuldar umfram 45% um 5% mismunarins að meðaltali á hverju ári þar til skuldahlutfallið fer niður í 45%.

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga, en kveðið er á um að ráðherra skuli leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaganna, áður en fjármálaáætlunin er lögð fram á Alþingi, og í samkomulaginu skuli m.a. fjallað um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, um ráðstafanir til að tryggja afkomu þeirra, um fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga og um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Þá er í 13. gr. kveðið á um stofnun þriggja manna sjálfstæðs fjármálaráðs til þriggja ára í senn. Hlutverk þess sé að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim fimm grunngildum sem talin eru upp í 6. gr. frumvarpsins og hinni þríþætту fjármálareglu sem fram kemur í 7. gr. frumvarpsins. Álitsgerðir fjármálaráðs skuli birta opinberlega, en fjármálaráð skuli senda Alþingi umsögn sína um tillögur til þingsályktunar um fjármálastefnu eða fjármálaáætlun eigi síðar en þremur vikum eftir að tillögurnar hafa verið lagðar fram á Alþingi. Í greinargerð með frumvarpinu segir að gert sé ráð fyrir að fjármálaráð rökstyðji álit sitt þar sem fram komi þær forsendur og sjónarmið sem það byggir mat sitt á. Þessar forsendur fjármálaráðs skuli birta opinberlega en með því verði stuðlað að almennri og hlutlægni umræðu um stefnu stjórnvalda um opinber fjármál.

Þá koma ýmis nýmæli fram í öðrum greinum frumvarpsins, svo sem um fjárlagagerðina, framkvæmd fjárlaga og um reikningskil og skýrslugerð um opinber fjármál.



Í greinargerð með frumvarpinu segir að opinberum fjármálum hafi ekki verið beitt hér á landi með nægilega markvissum hætti sem sveiflujafnandi hagstjórnartæki, og jafnvel megi finna dæmi um að fjármálastefna hins opinbera hafi haft þensluaukandi áhrif þegar síst skyldi.

2.

Samkeppniseftirlitið fagnar því að í umræddu frumvarpi, ef að lögum verður, er leitast við að bæta gerð og framkvæmd fjármálastefnu hins opinbera. Samkeppniseftirlitið telur að lögfesting þessa frumvarps sé til þess fallin að bæta beitingu opinberra fjármála í hagstjórnarskyni. Ábyrgur rekstur hins opinbera ásamt því að rekstur hins opinbera sé í þannig jafnvægi að hann sé hvorki líklegur til að auka þenslu á þenslutímum né auka samdrátt á samdráttartímum er að mati Samkeppniseftirlitsins til þess fallinn að stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta samfélagsins sem er í samræmi við markmið samkeppnislaga nr. 44/2005. Þá telur Samkeppniseftirlitið tiltölulega lágt eða hóflegt skuldahlutfall hins opinbera heppilegt, enda er slíkt til þess fallið að lækka fjármagnskostnað í landinu. Samkeppniseftirlitið telur frumvarp þetta því til bóta, en leyfir sér að leggja til lítilsháttar breytingar á tveimur greinum frumvarpsins, sem eru í IV kafla þess, sem fjallar um framkvæmd fjárlaga. Þessar greinar eru 42. grein og 45. grein. Þá bendir eftirlitið á að huga þurfi að samhengi milli 66. gr. frumvarpsins og annarrar fyrirhugaðrar löggjafar, sbr. nánar hér á eftir.

3.

42. gr. frumvarpsins fjallar um styrkveitingar. Hún hljóðar svo í frumvarpinu:

„Hverjum ráðherra er heimilt að veita tilfallandi styrki og framlög til verkefna sem varða þá málaflokka sem þeir bera ábyrgð á. Gera skal grein fyrir útgjöldum vegna slíkra styrkja í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga skv. 19. gr. og í ársskýrslu viðkomandi ráðherra skv. 62. gr.

Við úthlutun styrkja og framlaga skal gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis. Gera skal skriflegan samning um einstakar styrkveitingar nema um sé að ræða minna háttar styrki, og skulu framlög samkvæmt þeim háð skilyrðum um fullnægjandi skýrslugjöf um framvindu verkefna og reikningskil.“

Samkeppniseftirlitið leggur til að seinni málsgrein greinarinnar hljóði svo:

„Við úthlutun styrkja og framlaga skal gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis. Þá er, eftir því sem við á, rétt að gæta að samkeppnissjónarmiðum við úthlutun styrkja og framlaga. Gera skal skriflegan samning um einstakar styrkveitingar nema um sé að ræða minna háttar styrki, og skulu framlög samkvæmt þeim háð skilyrðum um fullnægjandi skýrslugjöf um framvindu verkefna og reikningskil.“

Rökin fyrir því að bæta samkeppnissjónarmiðum við þessa grein eru að mati Samkeppniseftirlitsins þau, að þó að styrkir séu gjarna veittir aðilum, sem ekki hafa sterkan fjárhag, geta styrkir breytt í grundvallaratriðum stöðu styrkþega til að stunda hina styrktu starfsemi. Þannig geta styrkir mögulega skekkt stöðu annarra á markaðnum og jafnvel útilokað þátttöku þeirra. Ýmis mikilvæg starfsemi í samfélaginu fer að verulegu



leyti fram með tilstuðlan ýmissa styrkja. Má þar nefna listræna starfsemi á borð við tónlist, myndlist og leiklist, bókmenntastarfsemi og bókaútgáfu, safnastarfsemi og fleira. Að mati Samkeppniseftirlitsins virðist í sumum tilvikum vera rétt að hafa samkeppnissjónarmið í huga við ákvarðanatöku um úthlutun styrkja og framlaga, samhliða þeim sjónarmiðum um jafnræði, hlutlægni og gagnsæi sem nefnd eru í greininni.

45. gr. frumvarpsins fjallar um meginreglur við kaup, sölu og leigu eigna. Hún hljóðar svo í frumvarpinu:

„Við sölu, leigu og aðra ráðstöfun ríkiseigna, og eigna sem þarf að kaupa eða leigja vegna þarfa ríkisins, skal leggja áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni.“

Samkeppniseftirlitið leggur til að greinin hljóði svo:

„Við sölu, leigu og aðra ráðstöfun ríkiseigna, og eigna sem þarf að kaupa eða leigja vegna þarfa ríkisins, skal leggja áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni. *Jafnframt skal gætt að samkeppnissjónarmiðum við slíka ráðstöfun eftir því sem við getur átt.*

Rökin fyrir því að bæta samkeppnissjónarmiðum inn í þessa grein eru þau, að hið opinbera er mjög fyrirferðarmikill þátttakandi í efnahagslífinu. Efnahagslífið á Íslandi einkennist að verulegu leyti af því að á mörgum mörkuðum eru tiltölulega fáir aðilar starfandi og þar ríkir víða svonefnd fákeppni. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað talsvert um kvartanir sem tengjast ráðstöfun hins opinbera á gæðum sínum. Nefna má t.d. álit nr. 4/2009 *Opinber útboð, samkeppni og samkeppnishindranir* og álit nr. 1/2012 *Gæta skal að samkeppnissjónarmiðum við útleigu og sölu húsnæðis á vegum hins opinbera* þar sem m.a. er fjallað um álitæfni er varða leigu ríkiseigna sem nýttar hafa verið í samkeppnisrekstri í kjölfar kvartana frá keppinautum. Nefna má í þessu sambandi að auglýsingar og útboð í tengslum við ráðstöfun ríkiseigna eru aðferðir til að stuðla að samkeppni eða komast hjá því að henni sé raskað. Tímalengd ráðstöfunarinnar, s.s. við leigu, endurgjald og aðrir skilmálar geta einnig haft áhrif á samkeppni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að löggjafinn stuðli að bættu verklagi að þessu leyti. Þessi áhersla fellur ennfremur vel að áskilnaði um jafnræði, sbr. fyrirbyggjandi frumvarpsákvæði.

66. gr. frumvarpsins fjallar um mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa og reglugerða. Hún hljóðar svo í frumvarpinu:

„Hver ráðherra skal leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagsleg áhrif, áður en þau eru lögð fyrir ríkisstjórn og Alþingi samkvæmt reglum um starfshætti ríkisstjórnar. Við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skulu markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram.

Ráðherra skal meta áhrif stjórnarfrumvarpa á fjárhag hins opinbera og greina efnahagslega þýðingu þeirra. Mat ráðherra skal fylgja stjórnarfrumvarpi þegar það er lagt fram í ríkisstjórn og á Alþingi.



Hverjum ráðherra er skylt að leggja fyrir ráðherra til umsagnar reglugerðir sem verulega þýðingu geta haft í fjárhagslegu- eða efnahagslegu tilliti áður en þær taka gildi.

Ráðherra skal setja leiðbeiningar um framkvæmd þessa ákvæðis í samráði við forsætisráðuneyti.“

Í umfjöllun um þessa grein í greinargerð kemur fram að við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skuli markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram. Í þessu felist að fjallað sé með skýrum hætti um tilætluð áhrif lagafrumvarpsins auk annarra áhrifa sem það kunnir að hafa, hvernig hin tilætluðu áhrif þjóni þeim markmiðum sem um ræðir og mælikvarðar tilgreindir til að meta hvort þeim hafi verið náð. Þá skuli rökstutt að sú leið sem lögð er til hámarki samfélagslegan ávinning og lágmarki kostnað, þ.m.t. kostnað ríkissjóðs.

Samkeppniseftirlitið telur þessa grein frumvarpsins kallast á við frumvarp til laga um aðgerðir til að draga úr reglubyrði atvinnulífsins og efla samkeppni (158. mál, þingskjal 189) sem lagt var fram á síðasta þingi. Það frumvarp fjallar með ítarlegum hætti um hluta þess mats, sem eðlilegt er að fari fram við undirbúning laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Frumvarpið hefur ekki verið samþykkt sem lög frá Alþingi en er nú til umfjöllunar í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Æskilegt er að hugað sé að samhengi þessarar greinar og fyrrgreinds frumvarps. Í þessu samhengi vísast einnig til álits Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*. Í álitinu beindi Samkeppniseftirlitið því til forsætisráðherra að stuðla að því að stjórnvöldum verði gert skylt að framkvæma staðlað samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Markmið með samkeppnismati er að fá opinbera aðila til að meta með sjálfstæðum hætti hvaða áhrif tiltekin reglusetning hefur á samkeppnismarkaði.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Þorbergur Þórsson