

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991,
með síðari breytingum (meðferð fjárlagafrumvarps).

Flm.: Kristján Þór Júlíusson Sigmundur Ernir Rúnarsson, Höskuldur Þórhallsson,
Ásbjörn Óttarsson, Björgvin G. Sigurðsson, Illugi Gunnarsson.

1. gr.

Á eftir 41. gr. þingskapalaga, kemur ný grein er orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 39.–41. gr., um meðferð og afgreiðslu lagafrumvarpa, skal um frumvarp til fjárlaga hvers árs gilda þær reglur um umræður, ræðutíma og atkvæðagreiðslur sem eru nánar greindar í þessari grein.

Við 1. umræðu flytur fjármálaráðherra í upphafi umræðunnar framsögu með frumvarpinu um meginefni þess og stefnumörkun, og hefur allt að 30 mín. Því næsta tala fulltrúar annarra þingflokka og hafa allt að 15 mín. ræðutíma hver, en þingmenn úr fjárlaganefnd hafa við umræðuna allt að 10 mín. hver. Andsvör eru aðeins leyfð milli fjármálaráðherra og fulltrúa þingflokka við þennan hluta umræðunnar. Aðrir þingmenn hafa allt að 5 mín. og eru þá andsvör ekki leyfð. Þessi hluti umræðunnar má ekki standa lengur en í 6 klst.

Áður en 1. umræða um fjárlagafrumvarpið hefst getur þingflokkur óskað þess að ráðherra taki þátt í umræðu um þann þátt fjárlagafrumvarpsins sem snýr að málefnasviði hans. Hefst sá þáttur umræðunnar þegar almennt umræða er lokið, sbr. 2. mgr. Má þessi þáttur umræðunnar standa í allt að einni klukkustund við hvern ráðherra. Sá talar fyrstur sem biður um umræðuna við ráðherrann og hefur hann allt að 3 mín., síðan svarar ráðherra og hefur hann allt að 6 mín., en síðan 3 mín. í hver sinn sem hann kýs að taka til máls í þessum þætti umræðunnar. Aðrir þingmenn hafa allt 3 mín. Þingmenn mega ekki tala oftari en tvisvar í umræðu við hvern ráðherra.

Standi 1. umræðu lengur en 10 klst. skal skipta henni á tvo þingdaga.

Við upphaf 2. umræðu skal ræða almennt um fjárlagafrumvarpið og breytingartillögur við það og hefur framsögumaður meiri hluta fjárlaganefndar allt að 20 mín. en framsögumenn annarra nefnarálita og þingflokka allt að 15 mín. Að því loknu skal skipta umræðunni eftir málefnasviðum samkvæmt nánara samkomulagi þingflokka og sker forseti úr ef ágreiningur er. Hafa skal hliðsjón af eftirfarandi skiptingu:

- a. tekjuhlið fjárlaga,
- b. útgjöld á sviði velferðar- og menntamála,
- c. útgjöld á sviði atvinnu- og samgögnamála,
- d. útgjöld á sviði opinberrar stjórnsýslu.

Þingflokkur getur, áður en 2. umræða hefst, óskað þess að ráðherra málaflokks og eftir atvikum talsmaður meiri hluta nefndar taki þátt í umræðu um þann þátt fjárlagafrumvarpsins sem snýr að málefnasviði hans eða þeirrar nefndar sem í hlut á. Hver þingmaður má tala allt að 5 mín. í fyrri sinn en 3 mín. í seinna sinn og ráðherra málaflokks og talsmaður nefndar allt að 6 mín. í fyrri sinn og 3 mín. í seinna sinn eða oftari. Umræður um hvern málaflokk má

standa lengst í 2 klst. Andsvör eru þá ekki leyfð. Standi umræðan í lengur en 10 klst. skal skipta henni á tvo daga.

Við 3. umræðu hefur framsögumaður meiri hluta fjárlaganefndar allt að 15 mín. en framsögumenn annarra nefndarálita og þingflokka allt að 10 mín. Fjármálaráðherra hefur ræðutíma allt að 15 mín. í fyrsta sinn en 6 mín. í öðrum ræðum. Hver þingflokkur getur óskað eftir einni umræðu við ráðherra málaflökks eins og við 1. umr.

Við lok umræðunnar hafa fulltrúar allra flokka, svo og fjármálaráðherra, allt að 10 mín. og eru andsvör þá ekki leyfð.

Við atkvæðagreiðslu við 2. og 3. umræðu um fjárlagafrumvörp skal bera upp breytingartillögur eins og þær liggja fyrir á þingskjöllum. Óska má þó eftir sérstakri atkvæðagreiðslu um einstaka liði á hverju skjali. Ekki má bera upp einstaka liði frumvarps nema breytingartillaga komi fram við þá eða um brottfall þeirra.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt fellur úr gildi 3. mgr. 62. gr. þingskapa, um ræðutíma um frumvarp til fjárlaga.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er stefnt að því að gera umræður um fjárlagafrumvarp markvissari en verið hefur, svo og að fá meiri þátttöku einstakra ráðherra og forustumanna meiri hlutans í þingnefndum í umræðum um fjárlagatillögur á málefnasviði þeirra. Þá er enn fremur lagt til að atkvæðagreiðsla um fjárlagafrumvarpið verði stytt og einfölduð.

Aðalnýjung þessa frumvarps felst í því að í hverri umræðu er, auk almennrar inngangsumræðu (framsagna fyrir frumvarpi og nefndarálitum), gert ráð fyrir sérstökum umræðulutum um einstaka málaflökka þar sem ráðherrar, og við 2. umr. einnig talsmenn meiri hlutans í nefndum, standa fyrir svörum. Er slíkt eðlilegt vegna þess að í meginnefnum er við undirbúning fjárlagafrumvarpsins byggt á römmum við fjárlagagerðina þar sem einstakir fagráðherrar geta lagt línur um áherslur í þeim málaflökki sem þeir stýra.

Höfð hefur verið hliðsjón af skipulagi fjárlagumræðu í Svíþjóð og Noregi þótt meðferð fjárlaga þar sé að öðru leyti ólík. Í Svíþjóð hefur skapast tæplega tveggja áratuga hefð fyrir fjárlagaferli því sem nú er byggt á. Meginstefna í ríkisfjármálum og höfuðlínur fjárlagafrumvarps eru lagðar að vori, áður en sumarhlé þingsins hefst, með ályktun þingsins (eins og til stendur að gera hér á landi samkvæmt nýjum þingsköpum). Þá fer fram stutt almenn umræða en við aðalumræðuna er henni skipt í almenna umræðu og svo umræðu um einstök útgjalda-svið. Í Noregi er sömuleiðis byggt á rammafjárlögum en löng hefð er þar fyrir ítarlegum umræðum í fagnefndum um málefnasvið fjárlaga sem undir þær heyra. Áhrif þeirra er þó takmarkað við áherslubreytingar innan málefnasviðsins, en breytingar sem varða ramma málaflökksins, þ.e. hækkun útgjalda umfram rammann, heyra undir fjárlaganefndina. Hver nefnd norska þingsins sendir frá sér nefndarálit sem fær sérstaka umæðu í þingsalnum.

Loks felst í þessu frumvarpi sú breyting að umræður um fjárlagafrumvarp, 1. og 2. umræða, geti tekið tvo daga og verður það að teljast eðlilegt þar sem um veigamesta frumvarp hvers þings er að ræða.

Að öðru leyti skýrir frumvarpið sig sjálf.

Nú stendur yfir vinna í þinginu við áframhaldandi breytingar á þingsköpum, en sérstök nefnd níu alþingismanna skipar hana og er stefnt að því að leggja fram frumvarp um breytingar, sem sæmilega samstaða næstu um, áður en þessu þingi lýkur. Frumvarp þetta er hugsað sem framlag til þeirrar vinnu frá þingmönnum í fjárlaganefnd.