

# Frumvarp til laga

## um opinber fjármál.

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

### I. KAFLI

#### Markmið, gildissvið og orðskýringar.

##### 1. gr.

###### Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Í því skyni er lögum þessum ætlað að tryggja:

- heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma,
- vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varða efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár,
- skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn og starfsemi,
- að opinber reikningsskil séu í samræmi við viðurkenndar bókhalds- og reikningsskila-reglur,
- virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda.

##### 2. gr.

###### Gildissvið.

Lög þessi gilda um fjármál opinberra aðila, sbr. 11. tölul. 3. gr., eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum og með þeim takmörkunum sem settar eru í sérlægum.

##### 3. gr.

###### Orðskýringar.

Í lögum þessum er merking hugtaka sem hér segir:

- Fjárheimild:** Heimild Alþingis, sem veitt er í fjárlögum og fjáraukalögum, til ráðstöfunar á opinberu fé til málefnasviða og málaflokka. Fjárheimild skiptist í rekstrarframlag, rekstrartilfærslu, fjármagnstilfærslu og fjárfestingarframlag.
- Fjármálaáætlun:** Áætlun ríkisstjórnar sem lögð er fram á Alþingi og felur í sér greiningu á stöðu efnahagsmála, nánari sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og umfjöllun um hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð.
- Fjármálastefna:** Stefna ríkisstjórnar sem lögð er fram á Alþingi um markmið í opinberum fjármálum til eigi skemmri tíma en fimm ára.
- Fjárveiting:** Ráðstöfun fjárheimildar á tilteknu fjárlagaári til ríkisaðila, verkefna eða varasjóðs. Fjárveiting greinist í rekstrarframlag, rekstrartilfærslu, fjármagnstilfærslu og fjárfestingarframlag.

5. *Hagræn flokkun gjalda*: Greining gjalda í rekstur, tilfærslur og fjárfestingu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
6. *Heildargjöld*: Rekstrargjöld, tilfærslur og vextir, að meðtalinni fjárfestingu í efnislegum eignum samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
7. *Heildarjöfnuður*: Heildartekjur að frádragnum heildargjöldum samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
8. *Hið opinbera*: Starfsemi og verkefni sem teljast til A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga.
9. *Málaflokkar*: Flokkun eðlisskyldra stjórnarmálefna sem falla undir tiltekið málefnasvið.
10. *Málefnasvið*: Svið eðlisskyldra málaflokka sem skilgreint er á grunni staðals Sameinuðu þjóðanna um flokkun gjalda.
11. *Opinber aðili*: Aðili sem fer með ríkis- eða sveitarstjórnarvald og þær stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga.
12. *Ríkisaðilar*: Aðilar sem fara með ríkisvald og þær stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins, sbr. 49. gr. Ríkisaðilar skiptast í A-, B- og C-hluta.
13. *Skattastyrkur*: Eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika.
14. *Tekjur*: Fjáröflun sem eykur hreina eign og skiptist í meginflokka skv. 50. gr.
15. *Tilfærsla*: Styrkur eða framlag sem innt er af hendi án skuldbindingar um beint endurgjald frá móttakanda. Tilfærslur greinast annars vegar í rekstrartilfærslur sem veittar eru til samtímanota hjá móttakanda og hins vegar fjármagnstilfærslur sem veittar eru til fjárfestinga.
16. *Verkefni*: Skilgreint og afmarkað viðfangsefni sem fjármunum er ráðstafað til með fjárveitingu sem hver ráðherra ákveður.

## II. KAFLI

### Stefnumörkun í opinberum fjármálum.

#### 4. gr.

##### *Fjármálastefna.*

Ríkisstjórn skal, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu sem ráðherra leggur fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar svo fljótt sem auðið er, en þó eigi síðar en samhliða framlagningu næsta frumvarps til fjárlaga.

Fjármálastefnunni skal skipt í eftirfarandi þætti:

1. Stefna um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Skilgreining á afkomu og efnahag skal taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
2. Greinargerð um hvernig grunnildum skv. 2. mgr. 6. gr. verði fylgt, bæði hvað varðar stefnumörkun um þróun gjalda og skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera.

Í fjármálastefnu skal staðfest að stefnan sé samkvæm þeim grunnildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum skv. 7. gr.

Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert.

## 5. gr.

*Fjármálaáætlun.*

Eigi síðar en 1. apríl ár hvert leggur ráðherra fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta.

Fjármálaáætlunin skal byggð á fjármálastefnu skv. 4. gr. og skilyrðum hennar skv. 7. gr. Hún skiptist í eftirfarandi þætti:

1. Umfjöllun um efnahagsþróun undanfarin þrjú ár og mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára. Þá skal greina frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlunum fyrir undanfarin þrjú ár.
2. Markmið um afkomu og efnahag hins opinbera í heild til næstu fimm ára. Þá skal setja markmið í fjármálum B- og C-hluta ríkissjóðs og B-hluta sveitarfélaga í heild ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag til næstu fimm ára.
3. Markmið um afkomu og efnahag A-hluta ríkissjóðs og áætlun um:
  - a. þróun skatta og aðra tekjuöflun,
  - b. þróun gjalda, sundurliðað eftir málefnasviðum og hagrænni flokkun,
  - c. þróun efnahags, þ.e. breytingar á eignum og skuldum.
4. Markmið um fjárhag A-hluta sveitarfélaga og áætlun um:
  - a. þróun tekna og gjalda sveitarfélaga eftir hagrænni flokkun,
  - b. tilfærslur á fjármunum milli ríkissjóðs og sveitarfélaga,
  - c. þróun efnahags sveitarfélaga.

Í fjármálaáætlun skal staðfest að áætlunin sé í samræmi við fjármálastefnu skv. 4. gr.

Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda.

Framsetning fjármálaáætlunar skal vera samkvæmt þeim alþjóðlegu stöðlum sem kveðið er á um í V. kafla.

Ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skal liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Hafi fjármálastefna verið endurskoðuð skv. 10. gr. skal endurskoða forsendur fjármálaáætlunar svo fljótt sem verða má.

## 6. gr.

*Grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.*

Stefnumörkun í opinberum fjármálum felst í gerð fjármálastefnu ríkisstjórnar, sbr. 4. gr., fjármálaáætlunar, sbr. 5. gr., og samkomulags ríkis og sveitarfélaga, sbr. 11. gr.

Stefnumörkunin skal byggð á eftirtöldum grunngildum:

1. *Sjálfbærni* sem felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðuráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.
2. *Varfærni* sem miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
3. *Stöðugleika* sem felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
4. *Festu* sem felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.

5. *Gagnsæi* sem felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi skv. 1.–4. tölul. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum.

## 7. gr.

*Skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.*

Markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, skv. 1. tölul. 2. mgr. 4. gr. skulu samræmast eftirfarandi skilyrðum:

1. Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Að heildarskuldir, að fráöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frá-dregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 45% af vergri landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 45% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% ( $\frac{1}{20}$ ) á hverju ári.

## 8. gr.

*Hagrænar forsendur stefnumörkunar.*

Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á traustum forsendum og gögnum, sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið, og opinberum hagtölum og þjóðhagsspám þar sem tekið er mið af fjárhagslegum og efnahagslegum áhrifum af áformum stjórnvalda. Jafnframt skal hafa til hliðsjónar hagspár frá viðurkenndum fagaðilum og alþjóðastofnunum. Gera skal grein fyrir þeim forsendum sem stefnumörkunin byggist á.

## 9. gr.

*Horfur og þróun til lengri tíma.*

Ráðherra skal, eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti, leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu- og umhverfisþátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila.

## 10. gr.

*Endurskoðun fjármálastefnu.*

Ef grundvallarforsendur fjármálastefnu bresta eða fyrirsjáanlegt er að þær muni bresta vegna efnahagsáfalla, þjóðarvár eða annarra aðstæðna, sem ógerlegt er að bregðast við með tiltækum úrræðum, skal ráðherra leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um breytingar á stefnunni eins fljótt og kostur er. Skal þingsályktunartillagan lögð fram fyrir eða samhliða framlagningu fjármálaáætlunar eða frumvarps til fjárlaga. Við slík tilvik er heimilt að víkja tímabundið eða í allt að tvö ár frá skilyrðum 7. gr.

Fjármálaráð skal veita Alþingi umsögn sína um tillöguna og hvort fullgilt tilefni sé til endurskoðunar á gildandi stefnu.

## 11. gr.

*Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga.*

Ráðherra skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fer fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála.

Ráðherra skal við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi, þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:

1. Markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, sundurliðað eftir árum.
2. Ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.
3. Fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga.
4. Verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga skv. 2. mgr. skal gert með fyrirvara um afgreiðslu Alþingis á fjármálaáætlun.

Á ríki og sveitarfélögum hvílir gagnkvæm skylda til að leggja fram greinargóðar upplýsingar um afkomu, skuldbindingar og eignir á næstliðnum tveimur árum og áætlaða þróun þeirra næstu fimm ár. Samband íslenskra sveitarfélaga skal hafa umsjón með upplýsingaöflun um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga og stofnana og félaga í þeirra eigu.

Fjalla skal um samstarf samkvæmt þessari grein í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga og í samstarfsnefnd sömu aðila, sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.

## 12. gr.

*Ársfjórðungsskýrsla um opinber fjármál.*

Innan átta vikna frá lokum hvers ársfjórðungs skal ráðherra birta skýrslu þar sem framvinda opinberra fjármála er borin saman við markmið fjármálaáætlunar á grundvelli tölulegra gagna sem Fjársýsla ríkisins og Hagstofa Íslands safna.

## 13. gr.

*Fjármálaráð.*

Ráðherra skipar þrjú menn í fjármálaráð til þriggja ára í senn. Skulu tveir skipaðir samkvæmt tilnefningu Alþingis og einn samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra, og skal sá jafnframt vera formaður. Varamenn skulu tilnefndir og skipaðir á sama hátt.

Fjármálaráð er sjálfstætt í störfum sínum og setur sér starfsreglur. Þeir sem skipaðir eru í fjármálaráð skulu vera óvilhallir og hafa lokið framhaldsnámi á háskólastigi á fræðasviði sem lýtur að hlutverki ráðsins og hafa þekkingu á opinberum fjármálum.

Hlutverk fjármálaráðs er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum 7. gr. Álitsgerðir fjármálaráðs skal birta opinberlega.

Eigi síðar en þremur vikum eftir að tillaga til þingsályktunar um fjármálastefnu eða fjármálaáætlun hefur verið lögð fram á Alþingi, eða tillaga til þingsályktunar um breytingar á gildandi áætlunum, skal fjármálaráð senda Alþingi umsögn sína um hana.

Stjórnvöld skulu leggja ráðinu til þær upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru og ráðið óskar eftir og tryggja því að öðru leyti viðunandi starfsskilyrði.

Ráðherra ákvarðar greiðslur til þeirra sem sitja í fjármálaráði.

## III. KAFLI

**Frumvarp til fjárlaga, fjárheimildir.**

14. gr.

*Frumvarp til fjárlaga.*

Ráðherra skal leggja fram á Alþingi frumvarp til fjárlaga fyrir næsta almanaksár á fyrsta fundi haustþings þar sem leitað er heimilda til útgjalda eftir málefnasviðum og málaflokkum og til hvers konar skuldbindinga A-hluta ríkissjóðs.

Í frumvarpi til fjárlaga skal setja fram áætlun um tekjur A-hluta ríkissjóðs. Áætlunin skal byggð á opinberum þjóðhagsspám, gildandi lögum og eftir atvikum á tengdum frumvörpum sem lögð eru fram samhliða frumvarpi til fjárlaga. Ljúka skal, eftir því sem kostur er, afgreiðslu slíkra frumvarpa áður en gengið er til lokaatkvæðagreiðslu um frumvarp til fjárlaga.

Frumvarp til fjárlaga skal vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar.

15. gr.

*Breytingar á forsendum frumvarps til fjárlaga.*

Verði breytingar á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps til fjárlaga eftir að það hefur verið lagt fram og áður en það kemur til lokaatkvæðagreiðslu skal ráðherra leggja mat á áhrif þeirra á frumvarp til fjárlaga og gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir því mati.

16. gr.

*Framsetning frumvarps til fjárlaga.*

Frumvarp til fjárlaga skal sett fram á rekstrargrunni og skal í því m.a. greina frá:

1. Framsetningu og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkissjóðs samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál þar sem sýna skal meginstærðir ríkisfjármála, áætlun um tekjur og gjöld sundurliðaða eftir hagrænni flokkun, ásamt helstu breytingum á eignum og skuldum og stöðu þeirra.
2. Fjárheimildum A-hluta ríkissjóðs til málefnasviða. Enn fremur skal sýna áætlaðar rekstrartekjur og áætluð heildargjöld fyrir hvert málefnasvið.
3. Fjárheimildum A-hluta ríkissjóðs til málefnasviða og málaflokka sundurgreindum eftir ráðuneytum í samræmi við forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.
4. Heimildum ríkisaðila í A-hluta til samningagerðar og fjárráðstafana, svo sem nánar greinir í lögum þessum.
5. Heimildum A- og B-hluta til lántöku, endurlána og til að veita ríkisábyrgðir.

Fjárheimildum til málefnasviða og málaflokka skal skipt milli rekstrar, rekstrartilfærslna, fjármagnstilfærslna og fjárfestinga.

17. gr.

*Skýringar með frumvarpi til fjárlaga.*

Í greinargerð með frumvarpi til fjárlaga skulu koma fram skýringar á efni þess. Þar skal annars vegar gerð grein fyrir almennum forsendum frumvarpsins og hins vegar einstökum ákvæðum þess.

Í greinargerð um almennar forsendur frumvarpsins skal fjallað um efnahagshorfur, forsendur stefnumörkunar í opinberum fjármálum og samræmi hennar við tillögur í frumvarpi til fjárlaga. Í greinargerð um einstök ákvæði skal m.a. fjallað um eftirfarandi þætti:

1. Skiptingu fjárheimilda eftir málefнасviðum og málaflokkum fyrir komandi fjárlagaár með tilliti til þeirra breytinga og áherslna sem fram koma í frumvarpinu.
2. Nánari umfjöllun um tekjuöflun og skattastefnu auk yfirlits um skattastyrki.
3. Breytingar á efnahag A-hluta ríkissjóðs, þ.m.t. á hreinni eign.
4. Lánastýringu ríkissjóðs þar sem m.a. er gerð grein fyrir lántökum og lánveitingum ríkissjóðs og lántökum ríkisaðila í B-hluta.
5. Ríkisábyrgðir og mat á áhættuskuldbindingum ríkissjóðs.
6. Skýringar á heimildum í frumvarpinu til samningagerðar og fjárráðstafana, svo sem kaupa, sölu og leigu eigna, eignarhluta og eignarréttinda. Jafnframt skal fjalla um gildandi og fyrirhugaða samninga sem hafa meiri háttar þýðingu í fjárhagslegu tilliti og áætlaðan kostnað sem af þeim hlýst á næstu fimm árum.
7. Fjárreiður ríkisaðila í B-hluta þar sem m.a. er gerð grein fyrir áætlun um rekstrarafkomu, arðgreiðslur, fjárfestingar, lántökur og lánveitingar, og öðrum yfirlitum samkvæmt ákvörðun reikningsskilaráðs.
8. Lagabreytingar sem nauðsynlegar eru til að áætlanir um gjöld og öflun tekna sem fram koma í frumvarpinu nái fram að ganga.
9. Áhættuþætti sem varðað geta fjárhag ríkissjóðs eða efnahagslegan stöðugleika og öryggi, og hvernig brugðist verði við ef frávik verða frá áætlunum fjárlaga fyrir A-hluta ríkissjóðs.

## 18. gr.

*Kynjuð fjárlagagerð og jafnrétti.*

Ráðherra, í samráði við ráðherra jafnréttismála, hefur forystu um að gerð verði áætlun um kynjaða fjárlagagerð sem höfð skal til hliðsjónar við gerð frumvarps til fjárlaga. Í frumvarpi til fjárlaga skal gerð grein fyrir áhrifum þess á markmið um jafna stöðu karla og kvenna.

## 19. gr.

*Fylgirit með frumvarpi til fjárlaga.*

Ráðherra leggur fram fylgirit með frumvarpi til fjárlaga þar sem m.a. skal sýna:

1. Ítarlega sundurliðun á áætlunum tekjum A-hluta ríkissjóðs samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
2. Skiptingu fjárheimilda í fjárveitingar til ríkisaðila í A-hluta og verkefna og í varasjóði málaflokka. Fjárveitingar til ríkisaðila og verkefna skulu greinast í rekstur, rekstrar-tilfærslur, fjármagnstilfærslur og fjárfestingu, og skal gerð grein fyrir áætlunum rekstrar-tekjum ríkisaðila og verkefna. Fjárveiting í varasjóð fyrir hvern málaflokk skal nema að hámarki 2% af fjárheimildum til málaflokksins. Sama gildir um málefnasvið skiptist það ekki í málaflokka.
3. Sundurliðun fjárveitinga til ríkisaðila og verkefna í A-hluta eftir ráðuneytum og málaflokkum. Birta skal samanburð milli ríkisreiknings fyrir næstliðið ár, fjárveitinga á yfirstandandi ári, fjárveitinga á komandi fjárlagaári og áætlunar um fjárveitingar næstu tveggja ára þar á eftir.

## 20. gr.

*Stefnumótun fyrir málefnasvið.*

Hver ráðherra setur fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í stefnunni skal setja fram markmið, þ.m.t. gæða- og

þjónustumarkmið, og skýra hvernig þeim verði náð með tilliti til nýtingar fjármuna, tímasetningar, framkvæmdar, ábyrgðar og fyrirhugaðra lagabreytinga. Við stefnumótun og áætlanagerð ber hverjum ráðherra að virða þau markmið og fjárhæðarmörk sem fram koma í fjármálaáætlun sem Alþingi hefur samþykkt.

Í þeim tilvikum þar sem málefnasvið skarast við ábyrgðarsvið tveggja eða fleiri ráðherra skulu þeir í samráði móta stefnu fyrir málefnasviðið og málaflokka með hliðsjón af því stjórnarmálefni sem þeim tilheyrir.

#### 21. gr.

##### *Tillögur ráðherra um fjárheimildir.*

Hver ráðherra skal skila tillögum um skiptingu fjárheimilda til málaflokka, sbr. b-lið 3. tölul. 2. mgr. 5. gr., í frumvarpi til fjárlaga fyrir komandi fjárlagaár til ráðherra. Fjárlagatillögur hvers ráðherra skulu sundurgreindar eftir málefnasviðum og málaflokkum og skulu þær byggðar á stefnu og áætlunum hans til næstu fimm ára og vera í samræmi við stefnumótun einstakra ríkisaðila sem hann hefur staðfest.

#### 22. gr.

##### *Tillögur um fjárveitingar til stofnana og verkefna.*

Ríkisaðilar í A-hluta skulu skila rökstuddum tillögum um fjárveitingar til stofnana og verkefna fyrir komandi fjárlagaár til hlutaðeigandi ráðherra þegar eftir því er leitað. Forsætisnefnd Alþingis gerir tillögur um fjárveitingar til Alþingis og stofnana þess og sendir ráðherra sem fer með málefni sem varða stjórnskipan Lýðveldisins Íslands.

Hver ráðherra skal upplýsa ríkisaðila um ákvarðanir og áform sem varða rekstur þeirra og fjárhag og skal það gert tímanlega þannig að þeir geti hagað stefnumörkun sinni og áætlanagerð í samræmi við þær forsendur og áætlaðar fjárveitingar.

#### 23. gr.

##### *Breytingar á frumvarpi til fjárlaga.*

Við framlagningu breytingartillagna við frumvarp til fjárlaga á Alþingi skal liggja fyrir mat á áhrifum þeirra á heildarafkomu ríkissjóðs, skuldbindingar hans og aðrar forsendur fjármálaáætlunar.

#### 24. gr.

##### *Almennur varasjóður A-hluta.*

Í frumvarpi til fjárlaga skal gera ráð fyrir óskiptum almennum varasjóði til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt lögum þessum. Varasjóður skal nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga.

Ráðherra tekur ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr varasjóði og gerir fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir nýtingu þess þegar ákvörðun liggur fyrir.

#### 25. gr.

##### *Fjárskuldbindingar B-hluta.*

Ríkisaðilum í B-hluta er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að stofna til fjárskuldbindinga umfram þær sem fjárlög gera ráð fyrir, enda sé það nauðsyn-



legt til að tryggja eðlilegan rekstur. Slíkar fjárskuldbindingar skulu ekki raska markmiðum fjármálaáætlunar.

26. gr.

*Frumvarp til fjáráukalaga.*

Ráðherra er heimilt, ef þess gerist þörf, að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjáráukalaga til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að bregðast við þeim með úrræðum sem tilgreind eru í lögum þessum. Í fylgiriti með frumvarpi til fjáráukalaga skal skýra frá skiptingu fjárveitinga til ríkisaðila og verkefna, sbr. 19. gr.

Við framlagningu breytingartillagna við frumvarp til fjáráukalaga á Alþingi skal liggja fyrir mat á áhrifum þeirra á heildarafkomu ríkissjóðs, skuldbindingar hans og aðrar forsendur fjármálaáætlunar.

IV. KAFLI

**Framkvæmd fjárlaga.**

27. gr.

*Umsjón og ábyrgð á framkvæmd fjárlaga.*

Framkvæmd fjárlaga og fjárstýring skal vera skilvirk og hagkvæm og í samræmi við lög þessi, fjárlög og fjáráukalög.

Ráðherra hefur umsjón og eftirlit með að skipting fjárheimilda í fjárveitingar, framkvæmd fjárlaga, fjárreiður ríkisaðila og fjárstýring séu í samræmi við ákvæði laga þessara. Hann setur reglur þar að lútandi, veitir leiðbeiningar um framkvæmd fjárlaga og fylgist með að eftir þeim sé farið.

Hver ráðherra ber ábyrgð á og hefur virkt eftirlit með framkvæmd fjárlaga á sínu málefna sviði. Hver ráðherra ber ábyrgð á að ráðstöfun fjárheimilda sé innan þess ramma sem Alþingi ákveður.

Forstöðumaður ríkisaðila í A-hluta, eða eftir atvikum stjórn, ber ábyrgð gagnvart hlutaðeigandi ráðherra á að starfsemin skili tilætluðum árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjárveitingar og áætlanir sem samþykktar hafa verið.

28. gr.

*Auglýsing um skiptingu fjárheimilda fjárlaga í fjárveitingar.*

Innan tveggja vikna frá því að fjárlög hafa verið samþykkt á Alþingi skal ráðherra uppfæra fylgirit með frumvarpi til fjárlaga á grundvelli tillagna frá hlutaðeigandi ráðherra. Uppfært fylgirit skal vera í samræmi við breytingar Alþingis á frumvarpi til fjárlaga sem og áherslur löggjafans, ef við á. Ráðherra skal kynna uppfært fylgirit fyrir ríkisstjórn og auglýsa í B-deild Stjórnartíðinda.

Hver ráðherra upplýsir ríkisaðila í A-hluta og ábyrgðaraðila verkefna um skiptingu fjárheimilda í fjárveitingar samkvæmt auglýsingu og ber ábyrgð á færslu fjárveitinga í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

29. gr.

*Millifærsla fjárveitinga.*

Hverjum ráðherra er heimilt að breyta skiptingu fjárveitinga innan málaflokks, sbr. 19. gr., enda sé ekki um að ræða tilfærslu fjárveitinga milli rekstrar, tilfærslna eða fjárfestinga. Sama

gildir um málefnavið skiptist það ekki í málaflokka. Ákvörðun hans skal rökstudd og tilkynnt hlutaðeigandi forstöðumanni og öðrum þeim sem breytingarnar varða með a.m.k. sex vikna fyrirvara. Rekstraráætlun skal uppfærð til samræmis við ákvörðunina.

Þegar ákvörðun hlutaðeigandi ráðherra um breytingar á skiptingu fjárveitinga liggur fyrir skal ráðherra staðfesta að hún sé í samræmi við 1. mgr. og innan þess fjárlagaramma sem Alþingi hefur samþykkt. Sé ákvörðun um millifærslu þess eðlis að hún teljist til mikilvægra stjórnarmálefna skal hún borin upp í ríkisstjórn í samræmi við ákvæði laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Ráðherra annast birtingu ákvarðana skv. 2. mgr. og skal upplýsa fjárlaganefnd Alþingis um þær.

### 30. gr.

#### *Heimild til flutnings fjárheimilda milli ára.*

Ef útgjöld í árslok eru umfram fjárheimild, þrátt fyrir ákvæði 34. gr., skal halli dragast frá fjárheimild næsta árs. Hlutaðeigandi ráðherra skal þá án tafar greina ráðherra frá því hvernig hann hyggst tryggja að markmið fjárlaga þess fjárlagaárs sem hafið er séu virt.

Hafi fjárheimild ekki verið nýtt að fullu í árslok getur hlutaðeigandi ráðherra óskað eftir því við ráðherra að hún flytjist til næsta árs í heild eða að hluta. Eingöngu er heimilt að flytja fjárheimild milli ára ef útgjöld hafa frestast eða að fyrir því liggja skýr hagkvæmnissjónarmið.

Hlutaðeigandi ráðherra gerir tillögu til ráðherra um skiptingu fluttra fjárheimilda til ríkisaðila og verkefna skv. 1. og 2. mgr.

Þegar ákvörðun ráðherra skv. 3. mgr. liggur fyrir skal hún birt með auglýsingu, sbr. 1. mgr. 28. gr.

Ráðherra, og aðrir ráðherrar eftir atvikum, gerir fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir flutningi fjárheimilda samkvæmt þessari grein.

### 31. gr.

#### *Stefnumótun ríkisaðila í A-hluta til þriggja ára.*

Ríkisaðilar skulu á hverju ári móta stefnu fyrir starfsemi sína fyrir næstu þrjú ár. Í stefnunni skal m.a. greina frá markmiðum og almennum áherslum og hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga. Gera skal grein fyrir mælikvörðum og viðmiðum sem lögð eru til grundvallar mati á árangri starfseminnar og niðurstöðum slíks mats fyrir næstliðin ár.

Stefnumótun ríkisaðila skal staðfest af hlutaðeigandi ráðherra og skal hann gæta þess að markmið og áherslur skv. 1. mgr. séu í samræmi við stefnumótun hlutaðeigandi ráðherra, sbr. 20. gr., og markmið fjármálaáætlunar áður en stefna ríkisaðila er staðfest.

### 32. gr.

#### *Ársáætlanir ríkisaðila í A-hluta.*

Ríkisaðilar skulu eftir að frumvarp til fjárlaga hefur verið lagt fram leggja fyrir hlutaðeigandi ráðherra áætlun um starfsemi sína fyrir komandi fjárlagaár þar sem rekstur er lagaður að fjárveitingum. Í henni skal sýna ráðstöfun fjárveitinga samkvæmt fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga og áætlaða dreifingu útgjalda og tekna innan ársins. Jafnframt skal sýna markmið starfseminnar og þá mælikvarða sem beitt er við mat á árangri.

Hlutaðeigandi ráðherra setur tímafresti um skil ársáætlunar ríkisaðila og tekur afstöðu til hennar. Fallist hann ekki á ársáætlunina skal hann fela ríkisaðila að taka hana til endur-

skoðunar svo fljótt sem verða má. Endanlegt samþykki hans skal liggja fyrir eigi síðar en 31. desember ár hvert.

Gerir hlutaðeigandi ráðherra breytingar á fjárveitingu til ríkisaðila skv. 28. gr. skal ríkisaðili uppfæra ársáætlun og leggja fyrir hann til samþykktar.

Hver ráðherra skal skrá ársáætlanir ríkisaðila og breytingar á þeim í fjárhags- og mannaúðskerfi ríkisins.

### 33. gr.

#### *Mat á útgjaldahorfum til lengri tíma.*

Hver ráðherra skal að staðaldri meta langtímahorfur um fjárhagslega framvindu á þeim málefnasviðum og innan þeirra málaflokka sem hann ber ábyrgð á. Hann skal jafnframt greina þá áhættuþætti sem valdið geta frávikum frá áætlunum eða bakað geta ríkissjóði fjárhagslegar skuldbindingar og þannig raskað áætlunum um afkomu ríkissjóðs til lengri tíma.

Hver ráðherra skal tilkynna ráðherra um hugsanlega áhættuþætti og gera tillögur um hvernig brugðist verði við þeim. Ráðherra gerir ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir slíkum áhættuþáttum og tillögum um viðbrögð við þeim.

### 34. gr.

#### *Eftirlit með fjármálum innan fjárlagaárs.*

Hver ráðherra skal hafa reglubundið eftirlit með fjárhag ríkisaðila í A-hluta sem stjórnarmálefnasviði hans tilheyra og greina og bregðast við áhættu og veikleikum í rekstri. Ef hætta er á að útgjöld verði umfram fjárveitingar skal hann leita leiða til að lækka gjöld innan ársins, millifæra fjárveitingar innan málaflokka eða nýta varasjóði þannig að útgjöld verði ekki umfram fjárveitingar.

Hver ráðherra skal skila greinargerð til ráðherra um samanburð raunútgjalda og fjárheimilda fyrir þá málaflokka sem undir þá heyra fyrir hvern ársfjórðung þar sem byggt er á útgefnu uppgjöri ríkissjóðs fyrir sama tímabil. Ef markverð frávik eru milli raunútgjalda og fjárheimilda, eða ef ástæða er til að ætla að svo verði, skal hlutaðeigandi ráðherra án tafar gera ráðherra grein fyrir ástæðum þess og þeim ráðstöfunum sem hann hefur gripið til eða hyggst grípa til til að koma í veg fyrir frávik milli raunútgjalda og fjárheimilda.

Ráðherra skal upplýsa ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis, eins oft og ástæða er til og eigi sjaldnar en ársfjórðungslega, um framkvæmd fjárlaga og fjárhagslega framvindu ríkissjóðs.

Ef fjárlaganefnd Alþingis óskar eftir upplýsingum skal hver ráðherra gera grein fyrir framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði.

### 35. gr.

#### *Upplýsingaskylda, frávik frá rekstraráætlunum ríkisaðila í A-hluta.*

Forstöðumaður ríkisaðila í A-hluta skal upplýsa hlutaðeigandi ráðherra án tafar um frávik frá rekstraráætlun, ástæður þeirra og hvernig fyrirhugað er að bregðast við þeim. Hlutaðeigandi ráðherra skal upplýsa forstöðumann innan 15 daga um afstöðu sína til fyrirhugaðra viðbragða. Fallist hann ekki á tillögurnar skal hann, innan sama tímafrests, leggja fyrir forstöðumanninn að bregðast við með nánar tilgreindum hætti þannig að settum markmiðum verði náð.

Ef forstöðumaður upplýsir ekki um frávik frá rekstraráætlun eða ef afkoma eða rekstur ríkisaðila í A-hluta er ekki í viðunandi horfi, eða ástæða er til að ætla að svo geti verið, getur hlutaðeigandi ráðherra falið óháðum aðila að gera úttekt á starfsemi ríkisaðilans. Hlutaðeigandi ráðherra skal leggja sjálfstætt mat á þær skýringar sem fram koma í úttektinni og skal tryggja að gripið sé til nauðsynlegra úrræða til að afkoma eða rekstur sé í samræmi við samþykktar áætlanir.

Fari sérstök stjórn fyrir stofnun skal hún upplýsa hlutaðeigandi ráðherra skv. 1. mgr. Ef brestur verður á því getur hann gripið til sömu aðgerða og kveðið er á um í 1. og 2. mgr.

### 36. gr.

#### *Ábyrgð forstöðumanna og stjórna ríkisaðila.*

Ákvæði 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, gilda um ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta.

Ábyrgðin nær m.a. til þess að rekstur og fjárstýring ríkisaðila sé skilvirk og í samræmi við samþykktar áætlanir skv. 31. og 32. gr. Þá skal bókhald ríkisaðila gefa sem réttasta mynd af fjárhagsstöðu og ársreikningur gerður í samræmi við lög og skilað til hlutaðeigandi ráðherra. Þá skulu mánaðarleg og ársfjórðungsleg uppgjör gefa sem gleggsta mynd af fjárhagsstöðu og skuldbindingum ríkisaðila á hverjum tíma.

Fari sérstök stjórn fyrir stofnun fer um ábyrgð hennar eftir þeim lögum sem um stofnunina gilda.

### 37. gr.

#### *Fjárstýring.*

Ráðherra ber ábyrgð á lausafjárstýringu ríkissjóðs. Ríkisaðilum í A-hluta er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að halda eigin bankareikninga til að sinna daglegum greiðslum. Vaxtatekjur af almennum bankainnstæðum ríkisaðila í A-hluta skulu renna í ríkissjóð. Vextir af höfuðstólseign sjóða sem heimildir hafa í sér lögum til tekjufærslu vaxta eru undanþegnir ákvæðum 3. málsl.

Ráðherra ber ábyrgð á innheimtu og vörslu allra tekna A-hluta ríkissjóðs sem renna skulu í ríkissjóð að undanskildum rekstrartekjum ríkisaðila í A-hluta, sbr. 3. mgr. 50. gr., sem skulu innheimtar af hlutaðeigandi ríkisaðila og ráðstafað í samræmi við áætlanir.

### 38. gr.

#### *Lánastýring.*

Ráðherra annast lántökur ríkissjóðs og ríkisaðila í A-hluta á grundvelli heimilda fjárlaga og í samræmi við lög um lánasýslu ríkisins, nr. 43/1990. Ríkisaðilum í A-hluta er þó heimilt að eiga viðskipti án staðgreiðslu enda er þá samið um gjaldfrest til skemmri tíma og útgjöldum mætt af fjárveitingu þess árs þegar viðskiptin eiga sér stað.

Ráðherra skal á grundvelli fjármálaáætlunar setja árlega fram stefnu um markmið og viðmið fyrir lánastýringu ríkisins til fimm ára hið skemmsta. Stefnan skal jafnframt fela í sér áherslur í útgáfu ríkisverðbréfa og lánasamsetningu ríkissjóðs, áhættuþætti og upplýsingagjöf.

Eftir samþykkt fjárlaga og eigi síðar en fyrir árslok skal ráðherra setja fram ársáætlun um lánsfjáröflun ríkisins. Í ársáætluninni eiga að koma fram upplýsingar um áætlaða útgáfu ríkisverðbréfa, afborganir og þróun handbærs fjár á komandi ári.

## 39. gr.

*Yfirfærsla lántökuheimilda.*

Heimilt er að flytja ónýttar lántökuheimildir ríkissjóðs og ríkisaðila yfir áramót, enda hafi undirbúningur að nýtingu þeirra hafist fyrir lok fjárlagaárs og skal lántöku lokið fyrir 1. apríl á næsta fjárlagaári.

## 40. gr.

*Samningar um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni.*

Ríkisaðilum í A-hluta er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera samninga um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en eins árs en þó eigi lengur en til fimm ára. Með samningi um rekstur er átt við samning um afmarkaða rekstrarþætti eða þjónustu sem ríkið veitir, enda sé ekki um að ræða verkefni sem fela í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna nema fyrir því liggi skýr lagaheimild.

Heimilt er, að fengnu samþykki Alþingis, að semja um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en fimm ára ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali ráðist í kostnaðarsamar fjárfestingar til að uppfylla samningsskilyrði.

Ríkisaðilum í A-hluta er heimilt, án atbeina ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera samninga til eigi lengri tíma en fimm ára um afmörkuð rekstrarverkefni, enda fari samanlögð árleg fjárskuldbinding vegna þeirra ekki umfram 10% af árlegri fjárveitingu til ríkisaðila.

Útgjöld vegna samninga skv. 1., 2. og 3. mgr. skulu vera í samræmi við þá stefnumörkun sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun.

Í samningum um rekstrarverkefni samkvæmt þessari grein skal m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar starfsemi sem samningurinn tekur til, samningstíma, skilyrði fyrir samningsgreiðslum, eftirlit með framkvæmd þeirra og meðferð ágreiningsmála.

## 41. gr.

*Aðrir samningar við ríki, samtök ríkja og alþjóðastofnanir.*

Hverjum ráðherra og ríkisaðilum í A-hluta er heimilt að gera samninga um sérstök verkefni eða rannsóknir á þeim málefnasviðum sem þeir bera ábyrgð á til lengri tíma en eins árs við ríki, samtök ríkja og alþjóðlegar stofnanir. Útgjöld vegna slíkra samninga skulu vera í samræmi við fjármálaáætlun og heimildir fjárlaga og eftir atvikum samþykktu stefnumótun ríkisaðila skv. 31. og 32. gr.

Í samningum skv. 1. mgr. skal m.a. skilgreina eðli og umfang þeirra verkefna sem samningur tekur til og skilyrði fyrir samningsgreiðslum.

## 42. gr.

*Meðferð og fyrirvar eigna og réttinda í eigu ríkisins.*

Ráðherra fer með eignarhlut ríkisins í félögum, fasteignum, jörðum, fasteignatengdum réttindum, auðlindum og öðrum réttindum ríkisaðila í A-hluta og sér um fyrirvar þeirra, öflun og ráðstöfun, nema lög eða stjórnvaldsfyrirmæli kveði á um annað.

Ráðherra mótar almenna stefnu um eignir og réttindi í eigu ríkisins. Slík stefna skal fjalla um markmið og áherslur ríkisins um meðferð og nýtingu eigna og réttinda, eftir eignaflokkum skv. 1. mgr.

Ráðherra er heimilt að færa daglega umsýslu eigna skv. 1. mgr. til sérstakrar starfseiningar eða stofnunar sem starfar á hans ábyrgð.

## 43. gr.

*Eigandastefna ríkisins í félögum.*

Ráðherra mótar almenna eigandastefnu fyrir öll félög í eigu ríkisins. Í almennri eigandastefnu skal gera grein fyrir markmiðum og áherslum ríkisins með eignarhaldinu, ásamt þeim grunngildum sem skulu gilda um samskipti og upplýsingagjöf milli eiganda og félags.

Heimilt er ráðherra að setja sérstaka eigandastefnu fyrir einstök félög eða starfsemi á afmörkuðum sviðum ef sérstaða þeirra kallar á ítarlegri stefnu eða markmið eiganda en finna má í hinni almennu stefnu.

Ráðherra, eða hlutaðeigandi ráðherra eða ríkisaðili sem fer með fyrirsva eignarhlutar ríkisins í félagi, skal hafa eftirlit með að eigandastefnu sé framfylgt í starfsemi félaga í eigu ríkisins. Ef félag er í eigu fleiri aðila en ríkisins skulu þeir sem kjörnir eru í stjórn þess fyrir hönd ríkisins taka mið af þeim meginsjónarmiðum sem fram koma í þeirri eigandastefnu sem sett hefur verið fyrir viðkomandi svið eða félag.

Ráðherra tilnefnir í stjórnir félaga sem ríkið á eignarhlut í á grundvelli hæfni og menntunar eða reynslu. Ráðherra setur reglur um almenn og hlutlæg skilyrði fyrir vali til setu í slíkum stjórnnum og birtir þær opinberlega sem hluta af eigandastefnu. Tryggja skal með auglýsingu að þeir sem hafa áhuga og uppfylla skilyrði geti á einfaldan hátt boðið sig fram til setu í stjórnnum slíkra félaga. Ráðherra er heimilt að víkja frá auglýsingaskyldu þegar í hlut eiga félög sem ekki starfa á samkeppnismarkaði heldur sinna verkefnum í almannabágu.

## 44. gr.

*Meginreglur við kaup, sölu og leigu eigna.*

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.

## 45. gr.

*Heimildir til ráðstöfunar og öflunar eigna.*

Ráðherra skal afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma fasteignir, skip og flugvélar, söfn og safnhluta sem hafa að geyma menningarverðmæti, minnihlutaeign ríkisins í félögum og aðrar eignir sem verðgildi hafa.

Ef um er að ræða sölu á eignarhlut ríkisaðila í A-hluta í fyrirtæki eða félagi sem ríkið á að öllu leyti eða að meiri hluta skal ráðherra leggja fram sérstakt lagafrumvarp um söluna þar sem ítarlega er gerð grein fyrir ástæðum og markmiðum sölunnar og aðferð við söluna, ásamt þeim kröfum sem leggja skal til grundvallar við framkvæmd hennar. Að sölu lokinni skal fjárlaganefnd Alþingis gerð grein fyrir niðurstöðum hennar. Um sölu eignarhluta í félögum sem falla undir 26. gr. laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, gildir 1. mgr.

Um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum fer samkvæmt sérstökum lögum þar um.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að taka á leigu og leigja út eignir ef um er að ræða venjubundna rekstrar- eða húsaleigu, enda liggja fyrir samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra.

46. gr.  
*Gjafir.*

Hverjum ráðherra eða ríkisaðila í A-hluta er óheimilt að þiggja gjöf sem gefin er með kvöðum eða skilyrðum sem hafa eða geta haft í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð, nema þau rúmist innan fjárveitinga og ráðherra veiti samþykki fyrir því að taka við gjöfinni. Hafi slíkar gjafir í för með sér veruleg eða viðvarandi útgjöld skal afla heimildar í fjárlögum til að taka við þeim eða þær þegnar með fyrirvara um samþykki Alþingis sem aflað er í fjárlögum.

Ríkisaðila í A-hluta er óheimilt að gefa eða afhenda án endurgjalds eignir sem verðgildi hafa nema afla til þess heimilda í fjárlögum.

## 47. gr.

*Nauðungarsölueignir, lausafé og búnaður.*

Ríkisaðilar í A-hluta geta án sérstakrar lagaheimildar keypt eignir við nauðungarsölu á grundvelli veðréttar eða skilmála að baki áfallinna ábyrgðarskuldbindinga. Skulu eignir sem keyptar eru af slíkum ástæðum seldar jafnskjótt og það er talið hagkvæmt.

Sömu aðilum er heimilt án sérstakrar lagaheimildar að selja lausafé, svo sem ökutæki, vélar, áhöld og annan búnað, og nýta andvirðið til endurnýjunar á búnaði og tækjum.

## V. KAFLI

**Reikningsskil og skýrslugerð.**

## 48. gr.

*Skýrslur og upplýsingar.*

Skýrslur og upplýsingar um ríkisfjármál skulu vera greinargóðar, áreiðanlegar og settar fram tímanlega og birtar opinberlega.

Ráðherra skal tryggja eftirlit með að reikningsskil og skýrslugerð sé í samræmi við ákvæði laga þessara.

## 49. gr.

*Starfsemi og verkefni ríkisins.*

Starfsemi og verkefni ríkisins flokkast með eftirfarandi hætti:

1. *A-hluti.* Til A-hluta telst starfsemi og verkefni sem eru einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum eða framlögum.
2. *B-hluti.* Til B-hluta teljast fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja.
3. *C-hluti.* Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands.

Flokkun á starfsemi ríkisins er gerð á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals um opinber fjármál.

## 50. gr.

*Tekjur A-hluta ríkissjóðs.*

Skilgreining og flokkun tekna A-hluta ríkissjóðs skal gerð samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál þar sem megintekjuflokkar eru skatttekjur, tryggingagjöld,

fjárframlög og tekjur sem greinast í eignatekjur, rekstrartekjur ríkissjóðs og ríkisaðila í A-hluta, sektir og skaðabætur, framlög og aðrar tekjur.

Rekstrartekjur ríkissjóðs skv. 1. mgr. ná til tekna fyrir veitta þjónustu þar sem gjaldtaka er ákvörðuð samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

Rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta skv. 1. mgr. ná til tekna sem tengjast með beinum hætti rekstri ríkisaðila og skiptast annars vegar í lögbundnar tekjur og hins vegar tekjur af frjálsum viðskiptum fyrir veitta þjónustu. Rekstrartekjurnar færast bæði sem tekjur í yfirliti fyrir ríkissjóð í heild og í reikningum hlutaðeigandi ríkisaðila í A-hluta.

#### 51. gr.

##### *Gerð og framsetning reikningsskila.*

Reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild skulu gerð og sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn. Reikningsskilaráð getur frestað tímabundið að taka upp hluta af stöðlunum, enda liggi til þess málefna-legalar ástæður. Í ríkisreikningi skal gera grein fyrir hvaða atriðum staðalsins er ekki fylgt, ástæðum þess og áhrifum á afkomu og fjárhag.

Reikningsskil fyrir einstaka ríkisaðila í A-hluta skulu uppfylla kröfur laga um ársreikninga, nr. 3/2006.

Reikningsskil fyrir B- og C-hluta ríkissjóðs skulu uppfylla kröfur laga um ársreikninga, nr. 3/2006.

#### 52. gr.

##### *Reikningsár ríkisaðila.*

Reikningsár ríkisaðila skal vera almanaksárið.

#### 53. gr.

##### *Gerð og skil ársreikninga í A-, B- og C-hluta.*

Ársreikningur ríkisaðila í A-hluta skal uppfylla kröfur laga um ársreikninga, nr. 3/2006, sbr. 51. gr. Jafnframt skal þar sýna:

1. Samanburð á rauntölum og fjárveitingum til rekstrar, rekstrartilfærslna, fjármagnstilfærslna og fjárfestingar.
2. Yfirlit um breytingar á fjárveitingum og stöðu þeirra í árslok.

Fjársýsla ríkisins setur leiðbeiningar um framsetningu upplýsinga í ársreikningum.

Ríkisaðilar í A-hluta skulu skila ársreikningi og eignaskrá til Fjársýslu ríkisins, hlutaðeigandi ráðherra og Ríkisendurskoðunar eigi síðar en 28. febrúar ár hvert.

Ríkisaðilar í B- og C-hluta skulu skila ársreikningi til Fjársýslu ríkisins, hlutaðeigandi ráðherra og Ríkisendurskoðunar eigi síðar en 31. mars ár hvert.

Hver ráðherra skal sjá til þess að ríkisaðilar sem undir hann heyra uppfylli ákvæði þessarar greinar um skilafrest ársreikninga.

#### 54. gr.

##### *Undirritun ársreikninga í A-hluta.*

Ársreikningur ríkisaðila í A-hluta skal áritaður af viðkomandi forstöðumanni þar sem m.a. komi fram að hann sé gerður í samræmi við lög og reglur sem gilda um reikningsskil ríkisins og aðrar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til glöggvunar á rekstrarafkomu og stöðu ríkisaðilans.



## 55. gr.

*Gerð ríkisreiknings.*

Innan sex mánaða frá árslokum skal ráðherra birta ríkisreikning sem nær yfir fjárreiður A-, B- og C-hluta ríkissjóðs. Ríkisreikningur skal settur fram í tveimur hlutum.

Fyrri hluti ríkisreiknings nær yfir fjárreiður A-hluta ríkissjóðs í heild og skal innihalda:

1. Reikningsskil fyrir síðasta fjárhagsár, gerð og sett fram í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila.
2. Framsetningu og flokkun samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.
3. Reikningstölur með samanburði við ráðstöfunarheimildir reikningsársins, fjárlög og reikningstölur næstliðins árs.
4. Flokkun og ráðstöfun fjárheimilda eftir uppruna þeirra.
5. Millifærslu fjárveitinga innan málaflokks sem samþykktar hafa verið og birtar.
6. Sundurliðuð yfirlit um helstu flokka eigna og skulda í efnahag A-hluta ríkissjóðs í heild.
7. Yfirlit sem sýni tekjur ríkissjóðs af nýtingu auðlinda í ríkiseigu og vegna takmarkaðra réttinda sem stjórnvöld ráðstafa.
8. Sundurliðuð yfirlit um skattastyrki, sem ekki eru útborganlegir, skal sýnt sérstaklega í tekjuyfirliti.

Seinni hluti ríkisreiknings skal innihalda samandregnar upplýsingar um fjármál ríkisaðila og lykiltölur úr ársreikningum ríkisaðila í A-, B- og C-hluta.

Samhliða birtingu ríkisreiknings hverju sinni skal Fjársýsla ríkisins birta opinberlega ársreikninga einstakra ríkisaðila í A-, B- og C-hluta.

## 56. gr.

*Undirritun ríkisreiknings.*

Með ríkisreikningi skal fylgja undirritun ráðherra og fjársýslustjóra til staðfestingar því að reikningurinn sé gerður í samræmi við lög og reglur sem gilda um reikningsskil ríkisins og aðrar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til glöggvunar á afkomu og stöðu ríkissjóðs.

## 57. gr.

*Staðfesting ríkisreiknings.*

Ráðherra skal leggja fram frumvarp á Alþingi til staðfestingar ríkisreikningi. Í frumvarpinu skal jafnframt leitað staðfestingar á flutningi ónýtttra fjárheimilda, flutningi útgjalda umfram fjárheimildir milli ára og niðurfellingu á umframgjöldum í árslok þar sem það á við. Í greinargerð með frumvarpinu skal fjalla um niðurstöðutölur reikningsins og gera grein fyrir frávikum tekna, útgjalda og lánamála frá samþykktum heimildum Alþingis.

## 58. gr.

*Endurskoðun.*

Ríkisendurskoðun er endurskoðandi ríkisreiknings og ársreikninga ríkisaðila.

## 59. gr.

*Mánaðarskýrsla fyrir A-hluta ríkissjóðs.*

Innan þrjátíu daga frá lokum hvers mánaðar skal ráðherra birta skýrslu á grundvelli uppgjörðs Fjársýslu ríkisins um greiðsluhreyfingar A-hluta ríkissjóðs vegna næstliðins mánaðar með samanburði við áætlanir innan ársins og útkomu sama tímabils árið á undan. Slík

mánaðarskýrsla skal m.a. innihalda upplýsingar um innheimtar tekjur, greidd gjöld, fjárfestingu, fjármögnun og skuldastöðu.

## 60. gr.

*Ársfjórðungsskýrsla fyrir A-hluta ríkissjóðs.*

Innan þrjátíu daga frá lokum hvers ársfjórðungs skal ráðherra birta skýrslu á grundvelli uppgjörs Fjársýslu ríkisins um rekstur og efnahag í A-hluta ríkissjóðs innan ársins til loka viðkomandi ársfjórðungs. Skýrslan skal sýna samanburð á fjárheimildum og útgjöldum eftir málefnasviðum og málaflokkum. Jafnframt skal birta samanburð á fjárhagsstöðu ríkisaðila og verkefna við fjárveitingar samkvæmt fylgiriti og samþykktar breytingar á þeim.

## 61. gr.

*Ársskýrsla ráðherra.*

Hver ráðherra skal eigi síðar en 1. júní ár hvert birta ársskýrslu um síðasta fjárhagsár. Þar skal gera grein fyrir niðurstöðu útgjalda innan málefnasviða og málaflokka hans og hún borin saman við fjárheimildir fjárlaga, auk þess sem greint skal frá flutningi fjárheimilda skv. 30. gr. Þá skal greina frá fjárveitingum til einstakra ríkisaðila og verkefna og meta ávinning af ráðstöfun þeirra með tilliti til settra markmiða og aðgerða skv. 20. gr. Framsetning ársskýrslu skal vera skýr og greinargóð.

## 62. gr.

*Reikningsskilaráð ríkisins.*

Reikningsskilaráð ríkisins fyrir A-hluta skal skipað fimm mönnum til fimm ára í senn. Fjársýslustjóri og hagstofustjóri skulu eiga þar sæti stöðu sinnar vegna. Að auki skulu þrír ráðsmenn skipaðir af ráðherra og skal að lágmarki einn vera löggiltur endurskoðandi. Ráðið skiptir með sér verkum. Ríkisendurskoðandi situr fundi ráðsins með málfrelsi og tillögurétti.

Hlutverk reikningsskilaráðs er að taka ákvarðanir um innleiðingu reikningsskilastaðla og álitæfni sem þá varða. Við úrlausn álitamála ræður meiri hluti. Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns. Ákvörðun reikningsskilaráðs er endanleg. Reikningsskilaráð getur veitt umsögn um önnur atriði sem þýðingu hafa fyrir reikningsskil ríkisins.

## VI. KAFLI

**Ýmis ákvæði.**

## 63. gr.

*Fjársýsla ríkisins.*

Fjársýsla ríkisins er sérstök stofnun sem heyrir undir ráðherra. Fjársýslustjóri veitir henni forstöðu og er skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Fjársýsla ríkisins hefur yfirumsjón með bókhaldi og gerð ársreikninga ríkisaðila í A-hluta og skal tryggja að samræmis sé gætt við færslu bókhalds og gerð reikningsskila hjá þeim.

Fjársýsla ríkisins skal veita ríkisaðilum í A-hluta aðstoð og ráðgjöf um bókhald og reikningsskil, setja framkvæmdar- og verklagsreglur og setja fram leiðbeiningar sem þýðingu geta haft við færslu bókhalds og gerð ársreikninga.

Fjársýsla ríkisins annast féhirslu ríkisins, launaafgreiðslu, bókhald og greiðsluþjónustu fyrir ríkissjóð og ríkisaðila í A-hluta samkvæmt nánari ákvörðun hennar, svo og móttöku innheimtufjár frá ríkisaðila ásamt innheimtu á skuldabréfum og kröfum. Stofnunin annast greiðslu fjárframlaga úr ríkissjóði í samræmi við fjárveitingar og getur að höfðu samráði við

ráðherra frestað greiðslu fjárveitingar telji hún fjárhagsstöðu viðkomandi aðila það rúma að fresta megi greiðslu á frekari fjárveitingum.

Ef bókhaldi ríkisaðila í A-hluta er verulega ábótavant, eða sé fyrirmælum um færslu bókhalds ekki sinnt, er Fjársýsla ríkisins heimilt með samþykki ráðherra að taka tímabundið við færslu bókhalds eða fela öðrum aðila að gera það.

Fjársýsla ríkisins hefur yfirumsjón með rekstri sameiginlegra upplýsingakerfa sem tengjast fjármálum hjá ríkisaðilum í A-hluta, svo sem innheimtu, bókhaldi og starfsmannahaldi. Jafnframt ákveður stofnunin hvernig uppbyggingu og rekstri fjárhagsupplýsingakerfa ríkisaðila skuli hagað.

Fjársýsla ríkisins annast mánaðarleg og ársfjórðungsleg uppgjör A-hluta ríkissjóðs ásamt því að sjá um gerð ríkisreiknings.

#### 64. gr.

##### *Innra eftirlit og innri endurskoðun.*

Forstöðumaður ríkisaðila í A-hluta, eða eftir atvikum stjórn, ber ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits. Innra eftirlit felur í sér þær reglubundnu aðgerðir og ráðstafanir sem hlutaðeigandi aðili gerir til að stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að því að markmiðum starfseminnar verði náð og fylgt sé lögum og reglum.

Innri endurskoðun skal framkvæmd hjá ríkisaðilum í A-hluta á grundvelli reglugerðar sem ráðherra setur, sbr. 66. gr., og í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun útgefnar af alþjóðasamtökum innri endurskoðenda. Innri endurskoðun felur í sér kerfisbundið, óháð og hlutlægt mat á virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarháttá hlutaðeigandi aðila. Stjórnandi innri endurskoðunar skal hafa sérþekkingu á sviði innri endurskoðunar.

Ráðherra er heimilt að skipa sérstaka nefnd sem er honum til ráðgjafar um fyrirkomulag og framkvæmd innra eftirlits og innri endurskoðunar.

#### 65. gr.

##### *Mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa og reglugerða.*

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.

Mat skv. 1. mgr. skal kynnt ráðherra og telji hann ástæðu til veitir hann umsögn um matið og eftir atvikum efnahagslega þýðingu þess frumvarps sem í hlut á. Umsögn ráðherra skal þá 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.

#### 66. gr.

##### *Reglugerðarheimild.*

Ráðherra skal í reglugerð mæla fyrir um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. framsetningu og sundurliðun fjármálaáætlunar, sbr. 5. gr.,
2. nánari undirbúningu og framkvæmd viðræðna, sbr. 11. gr.,

3. skilgreiningu á málefnasviðum og málaflokkum sem byggist á alþjóðlegum staðli um flokkun gjalda eftir tilteknum efnissviðum, að fengnu áliti reikningssskilaráðs ríkisins, sbr. 16. gr.,
4. gerð og skipan efnisþátta í stefnumótun fyrir einstök málefnasvið og málaflokka, sbr. 20. gr.,
5. gerð og skil tillagna, þ.m.t. um framsetningu þeirra og tímafresti, sbr. 21. og 22. gr.,
6. ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða sem fram koma í 1. mgr. 24. gr.,
7. flutning fjárheimilda milli ára, sbr. 30. gr.,
8. nánari skyldur og ábyrgð forstöðumanna við framkvæmd fjárlaga, sbr. 35. og 36. gr.,
9. reglur og frekari takmarkanir á leyfilegri sjóðsstöðu og um sjóðsstýringu, sbr. 37. gr.,
10. undirbúning, gerð og eftirlit með samningum, sbr. 40. gr.,
11. ráðstöfun eigna ríkisins og um kaup og leigu á fasteignum, sbr. 44. gr.,
12. framkvæmd mats á áhrifum stjórnarfrumvarpa og reglugerða, sbr. 65. gr.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Fjársýslu ríkisins, reglugerð um bókhald og launaafgreiðslu einstakra ríkisaðila í A-hluta, sbr. 63. gr. Þar skal m.a. koma fram hvaða hlutlægu skilyrði ríkisaðilar þurfi að uppfylla til að þeir geti sjálfir annast færslu bókhalds og launaafgreiðslu, svo sem um starfsmannafjölda eða fjárhagslegt umfang starfsemi.

Þá skal ráðherra setja reglugerð um innri endurskoðun á grundvelli alþjóðlega viðurkenndra staðla, sbr. 64. gr. Þar skal m.a. fjallað um fyrirkomulag innri endurskoðunar, verk-lagsreglur, skráningu verkferla, viðmið um góða starfshætti og mat á megináhættuþáttum rekstrar.

67. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2015. Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, með síðari breytingum.

### **Ákvæði til bráðabirgða.**

#### **I.**

Þrátt fyrir ákvæði 67. gr. skal frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2016, svo og frumvörp til fjáráukalaga og lokafjárlaga til og með árinu 2016, fylgja ákvæðum laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Sama gildir um ársreikninga ríkisaðila til og með árinu 2016.

Um uppgjör ríkisreiknings til og með 2016 gilda ákvæði laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Við mat á áhrifum launa-, verðlags- og gengisbreytinga á stöðu lánareikninga skal beitt sömu aðferðum og í ríkisreikningi fyrri ára. Með sama hætti skal áfallið orlof ekki reikningsfært hjá einstökum stofnunum eða ríkissjóði í heild.

Ef gildistaka einstakra ákvæða laga þessara samkvæmt ákvæði til bráðabirgða felur í sér að forsendur fyrir framkvæmd fjárlaga, sbr. IV. kafla, eru ekki fyrir hendi gilda ákvæði laga nr. 88/1997.

#### **II.**

Eftir gildistöku laga þessara skal ráðherra leggja fram fjármálastefnu skv. 4. gr. og fjármálaáætlun skv. 5. gr. eigi síðar en 1. apríl 2016. Skal ráðherra hefja undirbúning að samningsgerð við sveitarfélög skv. 11. gr. eigi síðar en í desember 2015.

Stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka skv. 20. gr. og stefnumótun ríkisaðila í A-hluta til þriggja ára skv. 31. gr. skulu lagðar fram samhliða framlagningu fjármálaáætlunar skv. 1. mgr.

### III.

Ársfjórðungsskýrsla um opinber fjármál skv. 12. gr. skal fyrst birt innan átta vikna frá lokum fyrsta ársfjórðungs 2017.

Ársskýrsla ráðherra skv. 61. gr. skal birt eigi síðar en 1. júní 2016 vegna ársins 2015.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

#### I. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu á grundvelli tillagna stýrinefndar til endurskoðunar á lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Frumvarpið var áður flutt á 143. löggjafarþingi. Frumvarpið hefur lítilega verið endurskoðað í ljósi umsagna sem bárust fjárlaganefnd Alþingis við þinglega meðferð málsins á 143. löggjafarþingi.

Hinn 30. nóvember 2011 skipaði þáverandi fjármálaráðherra fulltrúa í stýrinefnd til að vinna að endurskoðun á lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, með síðari breytingum. Í stýrinefndinni áttu sæti Guðmundur Arnason, f.h. fjármálaráðuneytis, sem jafnframt var formaður nefndarinnar, Ragnhildur Arnljótsdóttir, f.h. forsætisráðuneytis, Sveinn Arason, f.h. Ríkisendurskoðunar, Ólafur Hjálmarsson, f.h. Hagstofu Íslands, Gunnar H. Hall, f.h. Fjárslu ríkisins, Karl Björnsson, f.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Marianna Jónasdóttir, Þórhallur Arason og Nökkvi Bragason, f.h. fjármálaráðuneytis. Þá átti Arnar Þór Másson sæti í nefndinni sem varamaður Ragnhildar Arnljótsdóttur auk þess sem Sigurður Rúnar Sigurjónsson og Ólafur Elfar Sigurðsson áttu sæti í nefndinni sem áheyrnarfulltrúar, f.h. fjárlaganefndar Alþingis. Ólafur Reynir Guðmundsson, starfsmaður fjármálaráðuneytis, starfaði með nefndinni en að auki lögðu henni lið sérfræðingar í fjármála- og efnahagsráðuneyti og frá þeim stofnunum sem tilnefndu í nefndina.

Stefnt hefur verið að endurskoðun laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, um nokkurt skeið. Í aðdraganda þess að hafin var vinna við það verkefni var leitað til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) vorið 2011 og þess óskað að sjóðurinn gerði tæknilega úttekt á umgjörð opinberra fjármála hér á landi og setti fram ábendingar og hugmyndir um úrbætur. AGS varð við þeirri beiðni og í október 2011 kom sendinefnd frá sjóðnum til Íslands og átti fundi með samráðshópi sem settur var saman af fjármálaráðherra af því tilefni. Í honum áttu sæti fulltrúar fjármálaráðuneytis, þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneytis, Hagstofu Íslands, Fjárslu ríkisins, Ríkisendurskoðunar, Seðlabanka Íslands og Alþingis. Samráðshópurinn var meginviðmælandi sendinefndarinnar en að auki átti sendinefndin fundi með fjárlaganefnd, fjármálastjórum sveitarfélaga, samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál og forstöðumönnum opinberra stofnana. Í lok heimsóknarinnar fór sendinefndin með fjármálaráðherra yfir skýrslu sjóðsins sem þá lá fyrir í drögum og bar heitið „Tillögur um nýja rammalöggjöf um opinber fjármál“ (e. Iceland. Towards a New Organic Budget Law).

Í verklýsingu fyrir stýrinefndina, sem mótuð var í kjölfar heimsóknar sendinefndar AGS, var mælt fyrir um heildarendurskoðun á formi og efni laga um fjárreiður ríkisins með það fyrir augum að leggja grunn að nýrri heildarlöggjöf um fjárreiður ríkisins sem tæki mið af þeim aðferðum og verklagi sem fremst er talið. Nefndinni var m.a. falið að fjalla um gildisvið nýrra laga, tengsl efnahagsstefnu og opinberra fjármála með tilliti til fjárlagagerðar, undirbúnings hennar og framkvæmdar og jafnframt að endurmeta forsendur fjárstjórnar og

reikningshalds ríkisins. Þá var lagt fyrir nefndina að taka í störfum sínum m.a. tillit til áður-nefndrar skýrslu sendinefndar AGS, auk tillagna alþjóðastofnana, svo sem Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), og hafa samráð við sem flesta sem koma að fjárlagagerð ár hvert. Með það í huga ákvað stýrinefndin að setja á fót fjóra undirhópa sem hverjum um sig var falið að fjalla um afmarkaða þætti laga um fjárreiður ríkisins og gera tillögur til breytinga á þeim. Þessir þættir voru stefnumörkun, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningshald.

Stýrinefndin samþykkti frumvarpsdrögin 1. febrúar 2013. Frumvarp það sem hér er gerð tillaga um byggist á vinnu stýrinefndarinnar og mikilsverðu framlagi þeirra sem störfuðu í undirhópum nefndarinnar. Það kom svo í hlut sérfræðinga fjármálaráðuneytisins, síðar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, að draga saman niðurstöður þeirrar vinnu sem fram fór og steypa þeim í frumvarp.

## II. Lög um fjárreiður ríkisins.

Lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, tóku gildi 6. júní 1997. Með lögunum var í fyrsta sinn sett heildarlöggjöf hér á landi um fjárreiður ríkisins, þ.m.t. fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga, ríkisreikning, lántökur ríkissjóðs og reikningsskil. Fram til þess tíma hafði löggjöf um þetta efni verið brotakennd, þ.m.t. lagareglur um framkvæmd fjárlaga sem voru ekki nægilega skýrar.

Með lögum um fjárreiður ríkisins var mörkuð sú stefna að reikningshald ríkisins skyldi í meginatriðum fylgja þágildandi lögum um ársreikninga og bókhald. Frávik frá reiknings-skilum fyrirtækja á almennum markaði birtust einkum í ákvæðum um A-hluta ríkisreiknings og ársreikninga A-hluta stofnana. Lutu þau annars vegar að gjaldfærslu fjárfestinga í A-hluta í stað eignfærslu og hins vegar því að hvorki verðbótaþáttur skuldbindinga var gjaldfærður né áhrif gengisbreytinga á skuldbindingar.

Með lögum um fjárreiður ríkisins voru enn fremur gerðar umtalsverðar breytingar á framsetningu frumvarps til fjárlaga. Í fyrsta lagi var mælt fyrir um að fjárlög væru sett fram á rekstrargrunni í stað greiðslugrunns. Þetta leiddi til þess að heildarumsvif ríkissjóðs birtust með skýrari hætti í fjárlögum og auðveldara var að meta langtímaáhrif ráðstafana í ríkisfjármálum. Með breytingunni var enn fremur stefnt að því að fjárlög yrðu sambærilegri við ríkisreikning sem þá hafði um árábil verið settur fram á rekstrargrunni. Í öðru lagi voru fjárlög og lánsfjárlög sameinuð til að tryggja að allar helstu stefnumarkandi ákvarðanir í ríkisfjármálum yrðu teknar samtímis, hvort sem þær snertu lögbundin framlög, rekstur, fjárfestingu, lánsfjármál eða ríkisábyrgðir. Í þriðja lagi var mælt fyrir um að í frumvarpi til fjárlaga væru sýndar fjárreiður ríkissjóðs og ríkisaðila í A-, B- og C-hluta. Við flokkun ríkisaðila var byggt á alþjóðlegum stöðlum. Í fjórða lagi var mælt fyrir um skipulag frumvarps til fjárlaga og skiptingu þess í lagagreinar, sundurliðanir og séryfirlit.

Þá var með lögum um fjárreiður ríkisins settur lagarammi um heimildir framkvæmdarvaldsins til fjárráðstöfunar með hliðsjón af ákvæði 41. gr. stjórnarskrárinnar um að eigi megi greiða gjald úr ríkissjóði nema með heimild í fjárlögum eða fjáraukalögum. Í lögunum var mörkuð skýr stefna um hlutverk fjáraukalaga en gætt hafði tilhneigingar til að færa ýmsar útgjaldaheimildir í fjáraukalög sem með réttu hefði átt að setja í fjárlög. Með lögunum var skýrt kveðið á um það að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir skyldu koma fram í fjárlögum. Í fjáraukalögum ætti hins vegar að fjalla um fjárráðstafanir sem ekki var unnt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga.

Lög um fjárreiður ríkisins mörkuðu þáttaskil. Í þeim er fjallað með gagnorðum og skýrum hætti um þau efni sem lágu innan gildissviðis laganna og á grundvelli þeirra hefur enn fremur

mótast framkvæmd sem hefur leitt til aukinnar festu og samræmingar í áætlanagerð, við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og við reikningshald ríkisins. Þróun verklags við fjárlagagerðina tekur þannig mið af rammaskipulagi að erlendri fyrirmynd, einkum sænskri og danskri. Í því felst að ráðherra gerir tillögur snemma í fjárlagaferlinu um stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir komandi ár, þ.m.t. ákvörðun um afkomumarkmið. Tillögurnar eru lagðar fyrir ráðherra-nefnd um ríkisfjármál sem hefur það hlutverk að marka stefnu ríkisstjórnar í ríkisfjármálum. Þá var með breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, mælt fyrir um að ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins skuli leggja fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert tillögu til þingsályktunar um meginskiptingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma), svo og greinargerð um breytingar á tekjuöflun ríkisins. Einnig er mælt fyrir um að tillöggunni skuli fylgja áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ár þar á eftir sem er í samræmi við gildi fjárreiðulaga.

Framkvæmd fjárlaga hefur jafnframt verið styrkt með setningu ítarlegrar reglugerðar um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana, auk ýmiss konar verklagsreglna. Með setningu reglugerðarinnar er ábyrgð þeirra aðila sem bera ábyrgð á framkvæmd fjárlaga skýrð og enn fremur kveðið á um eftirlit og viðbrögð við frávikum frá áætlunum og viðurlög skilgreind nánar.

Þrátt fyrir ákvæði laga og reglugerða hefur verið nær ófrávikjanleg regla að útgjöld aukist frá því sem gert er ráð fyrir í fjárlögum. Skýringa verður að leita hjá bæði löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu en ætla má að undirrót þess liggi m.a. í skorti á setningu langtíma-markmiða og markvissra áætlana um þróun opinberra fjármála.

### **III. Þáttur opinberra fjármála í efnahagsumhverfinu.**

#### ***1. Umfang og þróun opinberra fjármála.***

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 veða þungt í hagkerfinu. Þá er hið opinbera langstærsti útgefandi á skuldabréfamarkaði. Ákvarðanir um fjármögnun ríkisins hafa því veruleg áhrif á raunvaxtastig. Það liggur því í augum uppi að ákvarðanir hins opinbera um útgjöld, skatta og lántökur ráða miklu um eftirspurn í hagkerfinu. Yfirleitt er litið svo á að sökum stærðar sinnar og mikilvægis beri ríkisvaldinu að hafa í huga efnahagsleg áhrif umsvifa sinna þegar teknar eru ákvarðanir í ríkisfjármálum. Það felur í sér að ríkið rífi seglin þegar þensla er í hagkerfinu en þenji seglin þegar ládeyða er í efnahagslífinu. Á þann hátt virkar sú starfsemi sem hið opinbera hefur með höndum til mót-vægis við hagsveifluna að öðru leyti.

Í grunnatriðum þarf að halda efnahagslífinu í jafnvægi með því að stilla heildareftirspurn af við framleiðslugetu hagkerfisins. Framleiðslugeta hvers lands ræðst af langtímaþáttum líkt og mannafla á vinnumarkaði og þeim fjármunum og framleiðslutækjum, ásamt tæknikunnáttu og verkmenningu (mannauði) sem mótar umgjörð efnahagslífsins. Hins vegar er eftirspurnin mjög kvik og getur vaxið hratt eða dregist snögglega saman eftir því hvernig hagsveiflan stendur hverju sinni. Af þessum orsökum eiga flest nútímahagkerfi við þann vanda að etja að heildareftirspurn er ýmist of mikil eða of lítil miðað við framleiðslugetu hagkerfisins. Þegar eftirspurnin er of mikil verður þensla og viðskiptahalli eykst og í kjölfarið vex verðbólga og launaskrið á sér stað á vinnumarkaði. Þetta er þó aðeins tímabundið ástand þar sem fyrr eða síðar slær í bakseglin og eftirspurnin dregst saman sem kallar fram hjöðnun, deyfð í fjárfestingum og í kjölfarið atvinnuleysi. Með því að stýra opinberum fjármálum til mót-

vægis við þessa almennu hagsveiflu stuðlar hið opinbera að efnahagslegum stöðugleika. Í þessu ljósi er mjög mikilvægt að stærri ákvarðanir í opinberum fjármálum, svo sem hvað varðar ný útgjöld og fjárfestingar, taki mið af stöðu hagkerfisins. Slíkar ráðstafanir leiða einnig til hagkvæmni fyrir hið opinbera þar sem mun ódýrara er að ráðast í framkvæmdir á samdráttartímum þegar mikið af framleiðsluþáttum liggur á lausu og lítil samkeppni er á vinnumarkaði.

Peningamálastefna hefur áhrif á eftirspurn um lánakerfið og ef miðlunarferli hennar virkar vel má aðlaga hagkerfið með hagstjórnaraðgerðum sem framkvæmdar eru á vettvangi Seðlabanka. Mikilvægt er að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna stuðli saman að því (e. policy-mix) markmiði að halda verðlagi stöðugu. Þannig er komið í veg fyrir skaðlegt ósamræmi við hagstjórn, en það hefur oft viljað brenna við með tilheyrandi verðbólgu og óstöðugleika gengis.

Mikilvægt er að leggja áherslu á langtímastöðugleika með tilliti til mikilvægra útgjaldaþátta hins opinbera, svo sem á sviði heilbrigðis- og menntamála. Fjármálastefna hins opinbera, sem felur í sér sveiflumótvirkandi aðgerðir, snýst um að halda föstum vexti í útgjöldum til lengri tíma þrátt fyrir sveiflur í tekjum. Þetta felur í sér að á þenslutímum er komið í veg fyrir að útgjöld aukist í takt við vaxandi skatttekjur vegna meiri efnahagssumsvifa. Þannig skapast afgangur hjá hinu opinbera sem tekinn er til hliðar úr hagkerfinu og með því er dregið úr heildareftirspurn. Á samdráttartímum snýst dæmið við, skatttekjur dragast saman en útgjöldum er haldið föstum og á þann hátt skapast halli sem vinnur á móti samdrætti í eftirspurn. Hin sveiflumótvirkandi áhrif (aðgerðir) eru einmitt inntak flestra fjármálareglna sem ætlað er að stuðla að stöðugleika í efnahagslífinu.

Hér á landi hefur opinberum fjármálum ekki verið beitt með nægilega markvissum hætti sem sveiflujafnandi hagstjórnartæki og má jafnvel finna dæmi um að fjármálastefna hins opinbera hafi beinlínis haft þensluaukandi áhrif þegar síst skyldi. Með frumvarpi til laga um opinber fjármál er stigið mikilvægt skref til að breyta þessu með áherslu á samhæfða stefnumótun ríkis og sveitarfélaga. Einn liður í því er að umgjörð um þróun fjármála sveitarfélaga hefur verið styrkt svo hægt er að móta fjármálastefnu er nær til hins opinbera í heild. Það er raunar orðið mjög aðkallandi í ljósi þess að sveitarfélögin hafa tekið við mjög mörgum verkfærum af ríkinu á síðari árum og taka ákvarðanir um sífellt stærri hluta opinberra útgjalda.

Með lögum nr. 36/2001 var Seðlabanka Íslands veitt aukið sjálfstæði og meginmarkmið bankans skilgreint á þann veg að hann skyldi stuðla að stöðugu verðlagi. Í því sambandi var bankanum gert heimilt með samþykki ráðherra að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu, sem frá 2001 hefur verið 2,5%. Með þessari ráðstöfun var Seðlabankanum falin sú ábyrgð að tryggja stöðuga og lága verðbólgu með því að beita þeim heimildum sem hann býr yfir. Þó blasir við að til þess að Seðlabankinn geti náð markmiði sínu verður fjármálastefna hins opinbera að styðja við stefnu bankans í peningamálum eins og áður hefur verið fjallað um.

Það er vel þekkt að mikil opinber útgjöld á þenslutímum geta valdið ruðningsáhrifum þar sem fjárfestingum fyrirtækja í einkageiranum er ýtt til hliðar sökum þess að opinberir aðilar hækka framkvæmdakostnað og draga til sín vinnuafli með umsvifum sínum. Ef hagstjórnaraðgerðir í peningamálum og ríkisfjármálum eru ekki samhæfðar koma ruðningsáhrifin fram í þrýstingi á launastigið og í háu vaxtastigi sem ýta fjárfestingu til hliðar. Áhrifin eru hálfu verri í litlu opnu hagkerfi þar sem hærri vextir geta leitt til gengisstyrkingar sem veikir samkeppnisstöðu útflutnings ásamt því að hvetja til innflutnings. Ruðningsáhrifin draga því úr vaxtargetu hagkerfisins til meðallangs tíma og valda því að niðursveiflur verða óhjákvæmlega mun dýpri í kjölfarið þar sem töluverðan tíma tekur að koma fjárfestingu aftur á skrið.



Í besta falli getur ósamhæfð ríkisfjármálastefna orðið til þess að Seðlabankinn verður að beita kröftugri vaxtastýringu en ella til þess að halda hagkerfinu í jafnvægi. Háir vextir íþyngja atvinnulífinu eins og kunnugt er, en almennt séð valda miklar vaxtabreytingar fyrirtækjum erfiðleikum vegna óvissu sem virkar hamlandi á fjárfestingar. Í versta falli getur taktlaus ríkisfjármálastefna komið í veg fyrir að Seðlabankinn nái verðból gumarkmiði sínu með þeim afleiðingum að háir vextir og mikil verðbólga fari saman líkt og raunin hefur verið hérlendis. Ljóst er að ríkisfjármálastefna hér á landi hefur um langt árabil verið úr takti bæði við gang hagsveiflunnar og aðgerðir Seðlabankans.

Virgni og beiting ríkisfjármála og peningamála við hagstjórn er ólík. Þannig felur beiting ríkisfjármála í sér miklar tímatafir við bæði stefnumörkun og framkvæmd en virknin er mjög hröð þegar stefnan hefur verið sett. Fjárlög eru aðeins samþykkt einu sinni á ári og margir aðilar koma að fjárlagagerðinni. Af þeim sökum tekur nokkurn tíma að breyta ríkisfjármálastefnunni. Hins vegar kemur ákvörðun um breytingu á ríkisútgjöldum mjög hratt fram í hagkerfinu enda kaupir hið opinbera vörur, þjónustu og framleiðsluþætti í umtalsverðum mæli. Hið sama á við þegar tekjuöflun þess er breytt.

Peningamálastefnunni getur aftur á móti verið breytt og beitt með mjög litlum tímatöfum en stefnan sjálf hefur þó mjög hæga og óvissa virkni. Hægt er að breyta stýrivöxtum með litlum sem engum fyrirvara. Hins vegar getur lengri tími liðið þar til áhrif vaxtabreytinga koma fram í hagkerfinu. Þá eru áhrif þeirra óviss þar sem svo margir aðrir þættir koma til sögunnar. Sé ríkisfjármálastefnu beitt eru líkur á markvissari hagstjórnaráhrifum þar sem hið opinbera er umsvifamikill þátttakandi í eftirspurn hagkerfisins ásamt því að hafa skattlagningarvald sem beita má til að hafa áhrif á eftirspurnargetu annarra aðila. Peningamálastefnan miðar einnig að svipuðum markmiðum, þ.e. að hafa áhrif á eftirspurn hagkerfisins og þá yfirleitt með beitingu stýrivaxta.

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. Það kallar á að beiting ríkisfjármála sé formgerð í fjármálastefnu og fjármálaáætlun til nokkurra ára með innbyggðum fjármálareglum, líkt og peningamálin miða að verðból gumarkmiði. Mikilvægt er í þessu sambandi að komið sé á fót ákveðnu ferli og vinnutilhögum við mat á framfylgd fjármálastefnunnar miðað við settar reglur og markmið og að upplýsingagjöf sé gagnsæ og eftirlit sterkt. Samkvæmt frumvarpi þessu er það hlutverk m.a. falið sérstöku fjármálaráði sem skal skipað þremur óháðum sérfræðingum.

Frumvarpi þessu er bæði ætlað að skapa ramma fyrir skilvirka beitingu fjármálastefnu hins opinbera og samhæfingu hennar við peningamálastefnu. Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal sett í langtímasamhengi til þess að marka hina stóru mynd og ákvarðanir í peningamálum skulu teknar út frá þeim forsendum sem koma fram í langtímaáætlunum ríkisfjármála.

Samhæfing markmiða fjármálastefnu og peningamálastefnu skiptir verulegu máli fyrir farsæla hagstjórn og stöðugleika efnahagsmála. Peningamálastefna byggist á verðból gumarkmiði þar sem ein hagstærð er til viðmiðunar. Í opinberum fjármálum eru markmið sett fram í fjármálastefnu til lengri tíma sem stuðla skal að sjálfbærni opinberra fjármála og stöðugleika efnahagslífsins. Samræmi markmiða peningamálastefnu og fjármálastefnu er forsenda þess að markmið frumvarpsins um góða hagstjórn verði náð. Í því augnamiði beittir Seðlabankinn heimildum sínum án utanaðkomandi íhlutunar og þá er mikilvægt að ákvarðanir um tekjur og gjöld hins opinbera, sem hafa veruleg áhrif á tekjudreifingu og efnahag, séu teknar með hliðsjón af grunnildum frumvarpsins, sbr. 2. mgr. 6. gr., að teknu tilliti til fjármálareglu 7. gr.

Auk þess að leggja áherslu á stöðugleika til meðallangs tíma er mikilvægt að gætt sé að stöðugleika til næstu áratuga með tilliti til lýðfræðilegra breytinga og líklegar þróunar samfélags-, atvinnu- og umhverfisþátta. Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að stjórnvöld leggi reglulega fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila með hliðsjón af líklegri þróun framangreindra þátta. Með þessu verklagi verður t.d. unnt að meta langtímaáhrif breytinga á mannfjölda og aldursamsetningar á ýmis málefnasvið hins opinbera, svo sem heilbrigðis-, mennta- og velferðarmál. Sömuleiðis má nefna í þessu samhengi líklegar breytingar á búsetu- og umhverfismálum sem geta haft margþætt áhrif á opinber fjármál. Framangreind skýrslugerð leiðir m.a. til að stjórnvöld þurfa að greina líklegar breytingar í samfélagslegu og efnahagslegu samhengi til langs tíma sem erfitt er að gera þegar horft er einungis til skamms eða meðallangs tíma. Þá þarf að greina líkleg áhrif þessarar þróunar á efnahag samfélagsins á grundvelli þjóðhagsspár til lengri tíma og meta hvernig gildandi tekju- og útgjaldastefna hins opinbera muni þróast. Að lokum þarf að greina áhrif framangreindrar þróunar á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila til næstu áratuga. Með þessu verklagi er lagður grunnur að stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri tíma.

## **2. Sveitarfélög.**

Ríki og sveitarfélög hafa um árabil átt samstarf um efnahagsmál. Vettvangur samstarfsins hefur verið á vegum samstarfsráðs ríkis og sveitarfélaga, auk samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga, sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá hafa fagnefndir verið stofnaðar um annars vegar efnahagsmál og hins vegar um kjaramál. Fyrsti samstarfssáttmálinn var gerður árið 1984 að finnskri fyrirmynd. Markmið sáttmálans var „að ríki og sveitarfélög samræmi, eftir því sem fært þykir, stefnu sína í opinberum rekstri með það fyrir augum, að unnt verði að ná þeim efnahagsmarkmiðum, sem ríkisstjórn og Alþingi ákvarða á hverjum tíma“. Þetta markmið hefur verið áréttað í síðari sáttmálum sem voru að jafnaði gerðir til tveggja ára í senn. Gildandi samstarfssáttmáli frá 2. apríl 2008 er þó ótímabundinn en sáttmálinn skal tekinn til endurskoðunar ef annar hvor aðili telur ástæðu til. Þar er áður nefnt markmið áréttað á ný ásamt markmiðum um aukið aðhald og ábyrgð í opinberum rekstri. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál er starfrækt á grundvelli samstarfssáttmálans. Nefndinni er falið að afla gagna um stöðu efnahagsmála og þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga og skila árlegri greinargerð um efnahagsmál, þróun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga, kjaramál o.fl. til undirbúnings samráðsfundum með ráðherra og ráðherra sveitarstjórnarmála. Þá skal nefndin, ef þess er óskað, veita umsögn um tillögur til breytinga á fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga og/eða tekjustofnum sveitarfélaga. Nefndinni var enn fremur falið að gera sérstaka grein fyrir því hvernig til hefur tekist með fjármálareglur hjá ríki og sveitarfélögum.

Samráðsnefndin skilaði skýrslu haustið 2010 sem ber heitið „Fjármálareglur fyrir sveitarfélög og samráð um efnahagsmál“. Í skýrslunni voru settar fram tillögur að nýjum fjármálareglum fyrir sveitarfélög og hagstjórnarsamningi á milli ríkis og sveitarfélaga. Þá lá fyrir að sveitarfélögin voru mörg hver orðin skuldsett og svo mjög að skuldavandinn ógnaði sjálfbærni fjármála þeirra og þar með getu þeirra til þess að sinna lögbundnum verkefnum til framtíðar. Skuldaaukninguna mátti rekja til ónógs aðhalds í rekstri og þess að viðunandi öryggis hafi ekki verið gætt í fjárfestingum, lántökum og ráðstöfun eigna af hálfu sveitarfélaganna. Við fall íslensku krónunnar haustið 2008 hækkuðu skuldir enn fremur verulega um leið og tekjur drógust saman.

Til þess að bregðast við skuldavandanum lagði samráðsnefndin til að strangari fjármála-reglur yrðu leiddar í lög. Það var gert með nýjum sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012. Í fyrsta lagi er mælt fyrir um að jafnvægi verði að vera á milli samanlagðra tekna og útgjalda A- og B-hluta samstæðu sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 63. gr. laganna, og í öðru lagi að skuldir og skuldbindingar samstæðunnar verði takmarkaðar við 150% af tekjum, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 63. gr. laganna. Í lögnum er gert ráð fyrir að of skuldsett sveitarfélög fái tíu ár til þess að laga sig að síðar-nefndu reglunni. Það má því segja að nú þegar hafi verið brugðist við skuldavanda sveitarfélaga með lögleiðingu fjármálareglna. Þess er vænst að með því móti takist að lágmarka áhættu í rekstri og tryggja getu sveitarfélaganna til þess að veita lögbundna grunnþjónustu. Þannig hefur skuldahlutfall nettóskulda sveitarfélaga farið úr um 206% árið 2008 í 181% árið 2012. Áætlun fyrir árið 2013 gerir ráð fyrir að skuldahlutfallið verði um 164% í lok árs 2013. Óumdeilt er að setning fjármálareglna árið 2011 hefur haft jákvæð áhrif, þ.m.t. á rekstur og sjóðstreymi sveitarfélaga og stuðlað að lækkun skulda þeirra.

Ábyrgð ríkis og sveitarfélaga í hagstjórnarlegu tilliti hefur ekki enn verið njörvuð niður í formlegum samningi líkt og samráðsnefndin lagði til. Í áðurnefndum samstarfssáttmálum ríkis og sveitarfélaga hafa að vísu jafnan verið sett fram markmið í hagstjórnarlegu tilliti, þ.e. stefnt var að því að ná þeim efnahagsmarkmiðum sem ríkisstjórnin og Alþingi ákvörðuðu á hverjum tíma. Samstarfið skilaði hins vegar ekki þeim árangri sem að var stefnt. Útgjalda-vöxtur á uppgangsarunum fyrir fjármálakreppuna var mun meiri hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu. Þar má nefna að á þensluárunum þegar stóriðjuframkvæmdir stóðu sem hæst og vöxtur fjármálakerfisins varð mjög hraður var dregið allnokkuð úr samgönguframkvæmdum á vegum ríkisins. Á sama tíma juku sveitarfélögin hins vegar fjárfestingu, m.a. vegna framkvæmda við ný íbúðarhverfi og í mannvirkjum. Einnig fóru fjárfestingar veitufyrirtækja úr böndum, fjármál stjórnsýslustiganna gengu ekki í sömu átt og aðhaldsstig opinberra fjármála varð ekki sem skyldi.

Ekki er deilt um að mjög áriðandi er að skjóta traustari stöðum undir samræmda opinbera fjármálastjórn. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur m.a. kallað eftir slíku. Auk þess er almennt viðurkennt að með tilliti til hagstjórnar verði að líta á fjármál opinberra aðila sem eina heild. Umsvif sveitarstjórnarstigsins hafa vaxið mjög á liðnum árum. Verkefni hafa verið flutt frá ríki til sveitarfélaga og nú er svo komið að um 30% útgjalda hins opinbera fara í gegnum sveitarfélögin. Þá nema skuldir A-hluta sveitarfélaganna um 11% af skuldum hins opinbera. Enn er stefnt að frekari flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga og því er brýnt að ákveða hvernig sameiginlegri ábyrgð beggja stjórnsýslustiganna á opinberum fjármálum og þætti þeirra í hagstjórninni verði best fyrir komið.

Með lögfestingu á fjármálareglum fyrir sveitarfélög um að jafnvægi verði að vera milli samanlagðra tekna og gjalda A- og B-hluta samstæðu sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili var ábyrgð allra sveitarfélaga aukin í hagstjórnarlegu tilliti, þar sem hvert og eitt þeirra þarf að undirgangast fyrrgreindar reglur. Í þessu samhengi er rétt að taka fram að sem fyrr er grundvallaratriði að sveitarfélögin uppfylli hvert og eitt fjármálareglur sveitarstjórnar-laga þótt frumvarpið feli í sér frekari skilyrði sem varða sveitarfélög sem heild og áhrif þeirra á hagstjórn og þróun opinberra fjármála. Nauðsynlegt getur reynst að líta til efnahagslegra áhrifa sveitarfélaganna sem heildar við beitingu opinberra fjármála við hagstjórn með hliðsjón af stöðu þjóðarþúskaþarins í hagsveiflunni og líklegum þjóðhagshorfum.

### **3. Opinber fyrirtæki.**

Umsvif opinberra fyrirtækja á Íslandi eru umtalsverð og um leið áhrif þeirra í hagkerfinu. Fyrir efnahagsáfall ársins 2008 voru umsvif opinberra fyrirtækja um þriðjungur heildarumsvifa opinberra aðila eða rúmlega fimmtungur af landsframleiðslu. Mikil fjárfesting opinberra fyrirtækja og neikvæð tekjuafkoma hafði veruleg áhrif á hagsveifluna og gerði A-hluta ríkissjóðs erfitt fyrir við að halda jafnvægi við hagstjórn. Það er því tilefni til þess að fjallað verði með öðrum hætti en áður um opinber fyrirtæki og áhrif þeirra á hagkerfið. Mikilvægt er að til lengri tíma sé um samstillt áform ríkis, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja að ræða til að koma í veg fyrir ósamræmi í hagstjórn. Með markvissari stefnumörkun á sviði opinberra fjármála eykst áreiðanleikinn, aginn og festan við að taka margvíslegar ákvarðanir um opinber fjármál.

## **IV. Helstu breytingar og nýmæli í frumvarpinu.**

### **1. Heildstæð umgjörð um opinber fjármál.**

Í frumvarpinu er gerð tillaga um heildstæða umgjörð um opinber fjármál. Það birtist í því að frumvarpið hefur víðfeðmara gildissvið en gildandi fjárreiðulög. Lagt er til að lög um opinber fjármál nái til opinberra aðila í heild sinni eins og þeir eru skilgreindir í 3. gr. frumvarpsins. Samkvæmt skilgreiningunni er átt við þá aðila sem fara með ríkis- og sveitarstjórnarvald og fyrirtækja sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Nánar er skilgreint í einstökum ákvæðum frumvarpsins hvernig þau taka til opinberra aðila, en þau atriði er varða sveitarfélög er aðallega að finna í II. kafla frumvarpsins.

Með framangreindri nálgun er tryggð heildarsýn yfir opinber fjármál og skapaðar forsendur til að beita þeim úrræðum sem best eiga við hverju sinni til að samhæfa fjármálastefnu opinberra aðila og bæta opinbera hagstjórn. Heildaryfirsýn fæst yfir þá þætti sem stjórnvöld hafa áhrif á með beinum ákvörðunum eða með eigandastefnu sinni og þar með gefst færi á að hafa áhrif á virkni þeirra í hagkerfinu. Með þessu móti má draga úr óvissu og fjárhagslegri áhættu í opinberum fjármálum. Er rétt að hafa í huga í þessu sambandi að umsvif sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja eru umtalsverð á Íslandi og hafa vaxandi vægi í efnahags- og hagstjórnarlegu tilliti. Fjármálaáfallið 2008 leiddi ekki síst í ljós þá áhættu sem í því felst ef opinberir aðilar ganga ekki í takt og ljóst er að afleiðingar þess fyrir bæði ríkissjóð og sveitarfélög geta verið dýrkeyptar.

Í 11. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um samráð á milli ráðherra, fyrir hönd ríkisstjórnar, og Sambands íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, í tengslum við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Með þessu er með öðrum orðum lagt til að ráðherra verði falið að tryggja formlegt og reglubundið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við mótun fjármálastefnu annars vegar og fjármálaáætlunar hins vegar. Sérstaklega er kveðið á um að samráð aðila skuli taka til skilgreindra þátta sem hafa vægi við mótun fjármálaáætlunar, sbr. 2. mgr. 11. gr., og að því skuli lykta með samkomulagi, enda er byggt á þeirri forsendu að ákjósanlegast sé að samkomulag náist á milli aðila um þá þætti sem fjallað er um í fjármálaáætlun.

### **2. Stefnumörkun í opinberum fjármálum.**

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ítarlegri ákvæði en nú gilda um stefnumörkun í opinberum fjármálum, en gert er ráð fyrir að stefnumörkunin verði vandaðri, formfastari og til lengri tíma en tíðkast hefur. Slíkt fyrirkomulag er einkennandi fyrir þau ríki sem hafa náð hvað bestum árangri við stjórn opinberra fjármála.

### *a. Grunnildir.*

Í frumvarpinu er lagt til að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli ávallt grundvölluð á eftirtöldum grunnildum: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, sbr. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Umrædd grunnildir fela í sér áherslu og viðmið sem hafa smám saman öðlast lögmæti eða verið lögfest með beinum hætti í löggjöf einstakra ríkja, m.a. í formi sérstakra fjármálareglna.

Þeim grunnildum sem gerð er tillaga um að fest verði í lög samkvæmt frumvarpinu er ætlað að vera undirstaða allrar stefnumörkunar í opinberum fjármálum, þ.m.t. eins og slík stefnumörkun birtist í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Í fyrstu er horft til sjálfbærni, enda er talið mikilvægast að ná skuldum niður á sjálfbært stig eða eftir atvikum að viðhalda sjálfbærri skuldastöðu. Í annan stað skal gæta almennrar varfærni og komast hjá ákvörðunum eða aðstæðum sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar. Með áherslu á varfærni er gerð krafa um að stjórnvöld leggi raunsætt og varlegt mat á þær breytur eða þætti sem hafa áhrif á hvort áætlanir og sett markmið geti náðst. Í þriðja lagi er lögð áhersla á jafnvægi og stöðugleika í efnahagsmálum til lengri tíma, sem stuðlar að skynsamlegri nýtingu framleiðsluþátta yfir hagsveifluna og meiri verðmætasköpun, ásamt því að draga úr skaðsemi og sóun sem leiðir af efnahags- og fjárhagslegri óvissu og áhættu. Jafnvægi og stöðugleiki styðja við sjálfbærni opinberra fjármála. Í fjórða lagi er lögð áhersla á festu í fjármála- og efnahagsstjórn. Í því felst að þróun opinberra fjármála sé fyrirsjáanleg og breytingar markvissar og vel ígrundaðar. Frávik frá t.d. tekju- og útgjaldaáætlunum raska þannig forsendum gildandi stefnu og áætlana um þróun opinberra fjármála. Slíkt getur aukið óvissu og dregið úr trausti og framleiðni hagkerfisins. Að lokum er mikilvægt að tryggja gagnsæi með því að sett séu mælanleg markmið um þróun opinberra fjármála og að árangur sé metinn með skipulegum og markvissum hætti. Þá leiðir af ákvæðinu að gagnsæi skuli viðhaft við undirbúning fjárlaga, framkvæmd þeirra, upplýsingagjöf og eftirlit.

### *b. Fjármálastefna.*

Í frumvarpi þessu er lagt til að nýkjörin ríkisstjórn móti fjármálastefnu til a.m.k. fimm ára sem nái til ríkis og sveitarfélaga, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Í fjármálastefnu skulu koma fram markmið um umfang, afkomu og þróun efnahags opinberra aðila í heild (A-, B- og C-hluta ríkissjóðs og A- og B-hluta sveitarfélaga), en megináhersla er lögð á hið opinbera (þ.e. A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga). Hingað til hefur langtímaáætlun í ríkisfjármálum náð til þriggja ára umfram næsta fjárhagsár. Þá tekur fjármálastefna mið af mun fleiri skilyrðum en langtímaáætlun í ríkisfjármálum samkvæmt gildandi lögum. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga eru lögum samkvæmt gerðar til þriggja ára.

Tilgangur fjármálastefnu er að setja almenn markmið um þróun opinberra fjármála sem breið sátt ríki um. Á þeim grunni er gert ráð fyrir að markmið fjármálastefnu séu einungis endurskoðuð ef aðstæður eru óviðráðanlegar, svo sem vegna þjóðarvár eða alvarlegs efnahagsáfalls. Með þessu er stuðlað að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma og skapaðar forsendur fyrir hagkvæmari nýtingu mannafla, fjármagns og auðlinda.

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. Lengi hefur verið gagnrýnt að stefna í fjármálum hins opinbera sé ákvörðuð án nægjanlegs tillits til efnahagsaðstæðna og hagstjórnarmarkmiða. Það verklag sem hér er vísað til felst m.a. í því að markmið fjármálastefnu skulu ná yfir tiltekið tímabil og ávallt fylgja skilgreindum grunnildum, sbr. 6. gr.

frumvarpsins, auk þess sem markmið fjármálastefnu eru bundin skilyrðum sem fram koma í frumvarpinu um skuldastöðu og afkomu hins opinbera, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Oft er vísað til þess að sé verklag um gerð fjármálastefnu bundið í löggjöf fylgi ríki svo-kallaðri ferlimiðaðri fjármálareglu. Er hér vísað til þess að stjórnvöld fylgi skýru og lögfestu ferli við stefnumörkun í opinberum fjármálum, t.d. með því að setja regluleg markmið í stað þess að lögfestar séu tölulegar fjármálareglur um skuldastöðu hins opinbera eða leyfilegan halla á rekstri. Í frumvarpi þessu er farin sú leið að lögfesta tiltekin grunngildi, tiltekið verklag við stefnumörkun og tiltekin skilyrði um afkomu og skuldir hins opinbera sem stjórnvöldum ber að fylgja þegar fjármálastefna og fjármálaáætlun eru settar fram.

Fjármálastefna skal lögð fram á Alþingi en þannig er lagður grunnur að markvissara eftirliti þingsins með mótun og framkvæmd stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Með þinglegri meðferð fjármálastefnu er jafnframt stuðlað að aukni gagnsæi enda leiða umræður og fyrirspurnir um forsendur fjármálastefnu í ljós sambengi markmiða fjármálastefnu og hvernig gert er ráð fyrir að þeim verði náð.

Fjármálaáætlun skal byggjast á samþykktri fjármálastefnu, en fjármálaáætlun er ætlað að greina frá þeim aðgerðum og leiðum sem fara skal svo markmiðum fjármálastefnu verði náð.

Fjármálaráði, sbr. 13. gr. frumvarpsins, er ætlað að leggja mat á hvort fjármálastefna fylgi þeim grunngildum sem talin eru í 6. gr. frumvarpsins og skilyrðum 7. gr. frumvarpsins. Álitsgerðir fjármálaráðs skal birta opinberlega en með því er lagður grunnur að almennri umræðu um stefnu stjórnvalda í fjármálum hins opinbera.

### *c. Fjármálaáætlun.*

Samkvæmt frumvarpinu skal ráðherra leggja fram fjármálaáætlun á Alþingi ár hvert, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Fjármálaáætlun felur í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og forsendum stefnumörkunar um tekjur, gjöld og efnahag opinberra aðila. Hér er um að ræða grundvallaratriði varðandi áherslur í hagstjórn og stefnumörkun í opinberum fjármálum í heild og sérstaklega er varðar A-hluta ríkissjóðs. Þá fylgir fjármálaáætlun ítarleg stefnumótun um starfsemi og verkefni á öllum málefnasviðum hins opinbera. Þannig er unnt að sýna fram á tengsl markmiða um þróun opinberra fjármála við rekstur stofnana og verkefni á ólíkum málefnasviðum.

Fjármálaáætlun skiptist í þrjú meginkafla. Í fyrsta kafla hennar skal gerð grein fyrir stöðu og horfum í opinberum fjármálum. Í öðrum kafla skulu sett fram nánari markmið í opinberum fjármálum og í þriðja kafla skal gerð grein fyrir yfirlýsingu ríkisstjórnar um að fjármálaáætlun sé samkvæmt fjármálastefnu. Gert er ráð fyrir að ákvæðið komi í stað ákvæða 28. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.

Við greiningu á stöðu og horfum skal skýra frá efnahagsþróun undanfarinna ára og leggja mat á efnahagshorfur til a.m.k. næstu fimm ára. Slík greining gefur mynd af því hver þróun grunnþátta hagkerfisins hefur verið og undirbyggir þar með áherslur varðandi þá þætti efnahagsmála sem mestu skipta fyrir ákvörðun um markmið fjármálaáætlunar. Enn fremur skal gerð grein fyrir hvort stjórnvöld hafi náð þeim markmiðum sem sett hafa verið um afkomu og fjárhag ríkissjóðs og sveitarfélaga og samræmi þeirra við markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Nánari markmiðssetning í fjármálaáætlun felur í sér ítarlegri sundurgreiningu þeirra markmiða sem Alþingi hefur sett með samþykkt fjármálastefnu, svo sem er varðar skattastefnu og aðra tekjuöflun, þróun efnahags og þróun útgjalda eftir málaefnasviðum og hagrænni flokkun. Í fjármálaáætlun birtast einnig fjárhagsleg markmið fyrir sveitarfélagastigið í heild og

skulu þau endurspegla það samkomulag sem náðst hefur milli ríkis og sveitarfélaga um umfang og áherslur í starfsemi þeirra. Þannig er gert ráð fyrir að fram komi áætlanir um tekjur og gjöld sveitarfélaganna og þróun efnahags þeirra, þ.m.t. er varðar breytingar á skuldastöðu. Ljóst má vera að fjármálaáætlunin þarf að endurspegla breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur sameiginleg markmið þeirra, en samningagerðin sem slík mun m.a. skapa grundvöll fyrir viðræður um slík atriði, ásamt því að þar mun þurfa að útkljá álitamál sem varðað geta t.d. tekjuöflun sveitarfélaganna.

Með fjármálaáætlun ákveður Alþingi enn fremur helstu áherslur í ríkisfjármálum, bæði fyrir frumvarp til fjárlaga að hausti og til lengri tíma. Með markmiðum um þróun gjalda birtist forgangsröðun og áherslur eftir málefnasviðum fyrir komandi ár sem byggist á stefnumörkun hvers ráðherra fyrir þau málefnasvið sem hann ber ábyrgð á. Þannig ákvarðar Alþingi fjárhagsramma fyrir einstök málefnasvið sem er svo nánar útfærður fyrir einstaka málaflokka í frumvarpi til fjárlaga.

Gert er ráð fyrir að ráðherra leggi fram á Alþingi fjármálaáætlanir í formi þingsályktunartillagna. Með því móti leitar ríkisstjórnin nauðsynlegs stuðnings þingsins við útfærslu markmiða og aðgerða í opinberum fjármálum.

### **3. Skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.**

Svo sem að framan er rakið skal fjármálastefna byggð á þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Markmið fjármálastefnu þurfa þó jafnframt að vera í fullu samræmi við töluleg skilyrði um afkomu og efnahag hins opinbera sem talin eru í 7. gr. frumvarpsins. Þessi skilyrði gera ráð fyrir að afkoma hins opinbera yfir gildistíma fjármálastefnunnar sé jákvæð, að árlegur halli og skuldahlutfall hins opinbera yfirstígi aldrei skilgreint hámark og að skuldir hins opinbera skuli lækkaðar að tilteknu lágmarki ár hvert séu þær yfir viðmiði ákvæðisins.

Fjármálaregla frumvarpsins er tvíþætt. Hún felst annars vegar í því að markmið um þróun opinberra fjármála skulu sett eftir fyrir fram ákveðnu verklagi og hins vegar að fylgt skal ströngum skilyrðum þegar sett eru töluleg markmið um afkomu og skuldir hins opinbera. Tvíþætt fjármálaregla hentar bæði núverandi efnahagsaðstæðum og langtímamarkmiðum í opinberum fjármálum með því að leggja það í hendur ríkisstjórnar hvers tíma að tilgreina ítarleg fjárhagsleg markmið sem þó eru háð forsendum frumvarpsins um verklag og töluleg markmið.

Skilyrði fjármálastefnu sem fram koma í 7. gr. frumvarpsins eru eftirfarandi:

1. Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 45% af vergri landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 45% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% ( $1/20$ ) á hverju ári.

Tilgangur markmiðs 1. tölul. um jákvæðan heildarjöfnuð hins opinbera yfir hvert fimm ára tímabil og að árlegur halli sé aldrei meiri en 2,5% af landsframleiðslu er að gefa stjórnvöldum svigrúm til að vinna gegn áhrifum hagsveiflunnar. Um leið stuðla stjórnvöld að sjálfbærni með jákvæðri afkomu innan tímabilsins, en jákvæður heildarjöfnuður þýðir að skuldir eru greiddar niður. Skilyrðið er þannig leiðbeinandi við setningu árlegra markmiða í fjármálastefnu og kallast einnig á við skilyrði 3. tölul. um lækkingu skulda. Sé tekið mið af

núverandi skuldahlutfalli hins opinbera þyrfti heildarjöfnuður þess að vera jákvæður um 1% af landsframleiðslu að meðaltali yfir tímabil fjármálastefnu til að samræmast skilyrði um lækkun skulda. Það er þó ekki talið rétt að binda þessi tvö skilyrði saman heldur eru áhrif þeirra háð þróun og stöðu fjármála hins opinbera. Við núverandi aðstæður mundi skuldaviðmiðið vera virkara, en við lægra skuldahlutfall snerist taflíð við og afkomuviðmiðið yrði virkara. Skilyrði 1. tölul. kalla þannig á vandaða markmiðssetningu í fjármálastefnu þar sem bæði þarf að huga að hagstjórnar- og skuldamarkmiðum.

Þá leiðir af skilyrði 1. tölul. að hagstjórnaráform stjórnvalda fyrir næstu fimm ár þurfa að liggja fyrir og þannig er unnið að stöðugleika, festu og gagnsæi. Til að tryggja skýrleika nær skilyrðið til fimm ára en ekki til hagsveiflunnar sem slíkrar enda er erfitt að greina hana vegna smæðar hagkerfisins, fábrotins atvinnulífs og sveiflna í sjávarútvegi og orku- og ál-iðnaði. Til samræmis við það sem víða tíðkast er talið rétt að setja halla hins opinbera neðri mörk, þ.e. að hann geti aldrei orðið meiri en 2,5% af landsframleiðslu en það svarar til um 45 milljarða kr. við núverandi stig landsframleiðslunnar. Meginrökin fyrir þessu viðmiði eru tvíþætt; annars vegar að ekki er talið æskilegt að stjórnvöld séu að skuldsetja sig um of yfir tímabil hagsveiflu og þar með þyngja róður í rekstri hins opinbera með aukinni vaxtabyrði og hins vegar að skapa trúverðugleika um fjármálastefnu stjórnvalda sem varðar bæði peningamálastefnuna og þróun verðbólgu.

Þá er í 2. tölul. sett skilyrði um að skuldahlutfall hins opinbera sé lægra en sem nemur 45% af landsframleiðslu. Við skilgreiningu á skuldum er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal um opinber fjármál, en til samræmis við það sem víða tíðkast eru lífeyrisskuldbindingar og viðskiptaskuldir ekki taldar með skuldum hins opinbera. Skuldahlutfallið sem hér er lagt til er svipað Maastricht-viðmiðinu um að heildarskuldir ríkja skuli ekki vera umfram 60% af vergri landsframleiðslu, en þó með þeim frávikum að sjóðir og innstæður reiknast til frádráttar. Hér er tekið tillit þeirrar sérstöðu að kvikar eignir eins og sjóðir og bankainnstæður hins opinbera eru hlutfallslega miklar hér á landi í alþjóðlegu samhengi, en tiltölulega auðvelt er að losa um þær og greiða niður skuldir eftir atvikum. Af þeim sökum m.a. er hlutfallið lækkað niður í 45% sem þykir hæfilegt viðmið út frá sjónarmiðum um sjálfbærni skulda hins opinbera til lengri tíma. Þó verður að telja æskilegt að löggjafinn endurskoði markmið um lækkun skulda þegar fram líða stundir og þeim markmiðum sem frumvarp þetta kveður á um hefur verið náð.

Við núverandi aðstæður er umrætt skuldahlutfall hins opinbera um tveir þriðju af landsframleiðslu og hrein vaxtabyrði um 3,5% af landsframleiðslu. Við lækkun skulda um þriðjung niður í 45% af landsframleiðslu eins og að er stefnt samkvæmt skuldaskilyrðinu færi hrein vaxtabyrði hins opinbera niður í 2,6% af landsframleiðslu sem er viðráðanlegt hlutfall til lengri tíma litið.

Í 3. tölul. er mælt fyrir um hvernig greiða skuli niður skuldir umfram umrætt 45% skuldahlutfall, en umframhlutinn skal lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% ( $1/20$ ) á hverju ári. Þetta markmið þýðir við núverandi aðstæður að stjórnvöld þurfa á næstu árum að greiða niður skuldir hins opinbera um 1% af landsframleiðslu á hverju ári eða um 17 milljarða kr. árlega að lágmarki. Greiðsluhlutfallið af landsframleiðslu mun síðan lækka hægt og bitandi eftir því sem umframhlutinn minnkar þar til 45% markinu er náð. Með þessu móti er niðurgreiðsla skulda framhlaðin og skuldalækkunin dregst yfir lengra tímabil samkvæmt skilyrðinu. Hér er um lágmarksskilyrði að ræða og því meta stjórnvöld hverju sinni hvort aðstæður leyfi metnaðarfullri markmið.



Með áður nefndum fjármálareglum er lagður grunnur að skýru verklagi við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Á grunni skilgreinds verklags og tölulegra markmiða eru sett skýr skulda- og afkomuviðmið sem veita löggjafanum jafnt sem framkvæmdarvaldinu ótvírætt aðhald. Með fjármálareglum frumvarpsins er því leitast við að skapa víðtæka sátt um langtíma-markmið í opinberum fjármálum svo að festa ríki í framsetningu þeirra frá einu kjörtímabili til annars.

#### **4. Fjármálaráð.**

Mikilvægt er að tryggja að fram fari eins hlutlægt mat og kostur er á forsendum stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Því er lögð til sú breyting að sjálfstætt fjármálaráð leggi mat á það hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun séu í samræmi við annars vegar þau grunn-gildi sem talin eru upp í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins og hins vegar fjármálareglu skv. 7. gr. frumvarpsins. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að fjármálaráð greini hvort fjármálaáætlun og framkvæmd hennar sé samkvæmt fjármálastefnu. Til að tryggja gagnsæi og aðgang almennings að niðurstöðum ráðsins skal það birta álitserðir sínar opinberlega.

Virk stjórnun opinberra fjármála er háð því hversu aðgengilegar upplýsingar um markmið, forsendur, framkvæmd og áhrif fjármálastefnu almennt eru. Til að stjórnun opinberra fjármála sé árangursrík þarf samstillingu og samkvæmni þessara þátta. Hlutverk fjármálaráðs er að greina þetta samspil og meta hvort það sé rökrétt og uppfylli þær kröfur sem grunn-gildin og fjármálareglan fela í sér og fjármálastefnan hvílir á. Fjármálaráð er fyrst og fremst faglegt ráð sem beitir þeirri aðferðafræði sem best er talin á sviði hagvísinda við greiningu og rök-stuðning í álitserð sinni. Ráðið skal stuðla að gagnsæi í umræðu um þróun opinberra fjármála. Óháð álitserð fjármálaráðs er grundvallaratriði í þessu samhengi.

Fjármálastjórn hins opinbera hefur einkennst að nokkru leyti af skorti á aga sem endurspeglast í hallarekstri, skuldasöfnun, umframeyðslu á góðæristímum og óskilvirkri nýtingu fjármagns. Í ljósi meginmarkmiða frumvarpsins er mikilvægt að agi og aðhald sé stöðugt til staðar, hvort heldur í niðursveiflu eða á góðæristímum. Þannig má koma í veg fyrir að hið opinbera magni hagsveifluna og sói jafnvel fjármunum með óskilvirkum útgjöldum en leggi þess í stað fjármagn til hliðar til mögru áranna. Fjármálaráði er ætlað að stuðla að því að svo geti orðið.

Fjárhagsstaða hins opinbera víða um lönd hefur versnað verulega undanfarin ár. Kenningar sem skýra ástæður þess taka m.a. mið af misræmi hagsveiflu og kjörtímabils hverju sinni, ónógu aðhaldi almennings og hagsmunagæslu. Lengi var talið að kjósendur og fjármagns-markaðir ættu að geta veitt aðhald gagnvart óstjórn fjármála. Aðhald markaðarins er hins vegar ekki nægjanlegt og ljóst að markaðsöfl refska ekki stjórnvöldum samfellt eftir því sem fjárhagsstaðan versnar. Þannig bregðast markaðir oft við með ofsakenndum hætti en of seint. Á sama tíma getur upplýsingaskortur gert það að verkum að kjósendur gera sér ekki grein fyrir ástandinu og á vettvangi stjórn mála er vandanum jafnvel leynt. Þannig verður aðhald kjósenda minna fyrir vikið.

Fjármálaráð eru starfrækt í nær öllum nágrannaríkjum Íslands. Hagrannsóknir staðfesta jákvæð áhrif þeirra, t.d. með auknum aga í fjármálum hins opinbera, sé grundvöllur þeirra traustur.

#### **5. Skilgreining fjárheimilda og fækkun fjárlagaliða.**

Í frumvarpinu er byggt á því að Alþingi veiti fjárheimildir til málaefnasviða og mála-flokka, auk framlags í almennan varasjóð. Í þessu felst grundvallarbreyting frá því sem tíðk-

ast hefur á grundvelli gildandi laga um fjárreiður ríkisins þar sem Alþingi hefur veitt fjárheimildir í fjárlögum á mikinn fjölda fjárlagaliða. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra verði falið að skilgreina málefnasvið og málaflokka, að undangengnu samráði við einstaka ráðherra og að fengnu áliti reikningssskilaráðs ríkisins. Með hliðsjón af fjölda málefnasviða nágrannalanda má gera ráð fyrir að fjöldi þeirra í fjárlagafrumvarpi telji um þrjá tugi og að fjöldi málaflokka á hverju málefnasviði verði um fimm til sjö að meðaltali. Ætla má að fjöldi málaflokka geti því orðið um 150–210. Enn fremur er gert ráð fyrir að einstakir ráðherrar geri Alþingi grein fyrir áætlaðri sundurgreiningu útgjalda á þeim sviðum sem undir þá heyrna niður á einstakar stofnanir og verkefni í sérstöku fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga, sbr. 19. gr. frumvarpsins.

Breyting á skilgreiningu fjárheimilda miðar að því að styðja við efnislega umræðu um stefnu stjórnvalda og Alþingis í mismunandi málaflokkum og um heildarframlög til sérhvers þeirra í stað umræðna um fjárheimildir til einstakra stofnana og viðfangsefna sem oft hafa reynst tafsammar og ómarkvissar. Þrátt fyrir að Alþingi fari með hið almenna fjárstjórnarvald hefur nokkuð skort á að tryggt sé að almenn tillögugerð um ríkisfjármál hafi alfarið byggt á almennri stefnumörkun eða frumkvæði löggjafans.

Þá er miðað að því að auka beina ábyrgð einstakra ráðherra á þeim málefnasviðum og málaflokkum sem undir þá heyrna. Það er byggt á því að þeim beri að halda útgjöldum innan fjárheimilda enda er í 41. gr. stjórnarskrárinnar kveðið á um að ekkert gjald megi greiða úr ríkissjóði nema með heimild í fjárlögum eða fjáraukalögum. Til þess að gera þeim betur kleift að gegna þessu hlutverki er í frumvarpi þessu lagt til að hverjum ráðherra verði veittar auknar heimildir til þess að stýra útgjöldum innan þeirra málaflokka sem þeim er falið að fara með. Það birtist m.a. í áskilnaði um að hver ráðherra skuli veita fé af fjárheimildum til málaflokks í sérstakan varasjóð fyrir málaflokkinn, sbr. 2. tölul. 19. gr. frumvarpsins, og heimildum til handa hlutaðeigandi ráðherra til að millifæra fjárveitingar innan málaflokks á fjárlagaárinu, sbr. 29. gr. frumvarpsins. Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðherra geti óskað eftir framlagi úr almennum varasjóði A-hluta, sbr. 24. gr. frumvarpsins, enda er það til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg.

Með framangreindu er enn fremur miðað að því að draga úr vægi fjáraukalaga en gert er ráð fyrir því að ákvæði frumvarpsins um varasjóði komi m.a. í stað ákvæða 33. gr. gildandi fjárreiðulaga um ófyrirséðar greiðslur og 34. gr. um greiðslur vegna kjarasamninga.

## **6. Hlutverk og ábyrgð við fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga.**

Í frumvarpi þessu er lögð áhersla á að skýra hlutverk og ábyrgð þeirra sem koma að fjárlagagerðinni og framkvæmd fjárlaga.

Frá árinu 1992 hefur verið unnið eftir svokölluðu rammaskipulagi við fjárlagagerðina. Með innleiðingu skipulagsins var stefnt að því að allir þátttakendur í fjárlagaferlinu tækju mið af stefnumörkun ríkisstjórnar, sem fólst m.a. í ákvörðunum um útgjaldaramma, og skyldu axla ábyrgð á nauðsynlegri forgangsroðun og vali á milli verkefna. Þau markmið hafa ekki náðst að öllu leyti. Því er lagt til í frumvarpi þessu að hlutverk og ábyrgð allra sem koma að fjárlagaferlinu, hvort sem er fjárlagagerðinni eða framkvæmd fjárlaga, verði skilgreind með afdráttarlausari hætti þannig að ljóst sé hvar ábyrgðin liggur hverju sinni.

Í fyrsta lagi er í 5. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að Alþingi álykti um fjármálaáætlun að vori, þ.m.t. hámark útgjalda úr ríkissjóði til málaefnasviða. Hér er byggt á því að í ályktun þingsins felist skuldbindandi afstaða þess til heildarstærða í væntanlegu frumvarpi til fjárlaga og fyrir mæli til hlutaðeigandi ráðherra um að skipta þeim heildarstærðum á milli málaflokka.

Það felur enn fremur í sér að tillögur hans um fjárveitingar verði í öllum tilvikum að rúmast innan þeirra heildarstærða sem skilgreindar eru í fjármálaáætlun, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Þegar kemur að framkvæmd fjárlaga er mælt fyrir um að ráðherra upplýsi ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis, eins oft og ástæða er til og eigi sjaldnar en ársfjórðungslega, um framkvæmd fjárlaga og fjárhagslega afkomu ríkissjóðs. Þá getur fjárlaganefnd, og eftir atvikum aðrar nefndir, sbr. þingskapalög, óskað eftir upplýsingum frá hverjum ráðherra um framkvæmd fjárlaga á hans málefna sviði. Hingað til hefur það að jafnaði verið ráðherra fjármála sem hefur gert fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir framkvæmd fjárlaga en rétt þykir að þær skyldur verði í auknum mæli lagðar á einstaka ráðherra með vísan til ábyrgðar þeirra. Er sú áhersla í samræmi við það markmið að styrkja eiginlegt fjárstjórnarvald Alþingis og eftirlit þess með framkvæmd fjárlaga. Með beinni og reglulegri skýrslugjöf allra ráðherra til þeirrar nefndar þingsins sem fer með fjárstjórnarmálefni er tryggt að Alþingi hefur aukið færi á að fylgjast með framkvæmd fjárlaga eins og hún þróast innan fjárlagaársins og til að glöggva sig bæði tímanlega og betur á þeim þáttum sem hafa áhrif á fjárstjórnarstefnuna til lengri tíma.

Í öðru lagi er í frumvarpinu gert ráð fyrir að kveðið verði nánar á um annars vegar samskipti hlutaðeigandi ráðherra og ríkisaðila og ábyrgð hverra um sig við stefnumótun og áætlanagerð, þ.m.t. með því að samræma markmið starfsemi og verkefna og þær fjárveitingar sem veittar eru, og hins vegar um framkvæmd fjárlaga sem framvegis mun byggjast á ríkari ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra á því að bregðast við frávikum í áætlunum ríkisaðila.

Gildandi fjárreiðulög eru tiltölulega fáorð um ábyrgð og samskipti þeirra aðila sem koma að fjárlagaferlinu og framkvæmd fjárlaga. Nánari ákvæði sem lúta að þessum atriðum hafa að einhverju marki verið sett í reglugerð nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, og er lagt til að mörg þeirra verði tekin upp í lög um opinber fjármál, sbr. athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

## **7. Reikningsskil.**

Í frumvarpi þessu er lagt til að reikningsskil A-hluta ríkissjóðs í heild verði byggð á reikningsskilastaðli Alþjóðareikningsskilaráðsins fyrir uppgjör opinberra aðila og almennri aðlögun að honum. Staðallinn er í aðalatriðum samhljóða IFRS-staðlinum (e. International Financial Reporting Standard), þeim alþjóðlega reikningsskilastaðli sem m.a. er lagður til grundvallar reikningsskilum ríkisaðila samkvæmt gildandi lögum með tilteknum frávikum, sbr. 1. gr. fjárreiðulaga.

Flest efnisatriði staðals Alþjóðareikningsskilaráðsins fyrir uppgjör opinberra aðila (e. International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) eru meira eða minna samhljóma samsvarandi efnisatriðum IFRS-staðalsins, en einstakir kaflar í IPSAS-staðlinum eru þó nýir og mæta sérstöðu A-hluta ríkissjóðs sem felst í því að hann er fjármagnaður að mestu með skatttekjum, býður vöru og þjónustu án endurgjalds og sækist ekki eftir hagnaði í starfsemi sinni, ólíkt því sem gildir um þá aðila sem IFRS-staðallinn er sniðinn fyrir.

Ýmsum ákvæðum IPSAS-staðalsins er sérstaklega ætlað að svara betur þörfum um upplýsingagjöf í reikningsskilum opinberra aðila. Í 15. kafla er fjallað um mikilvægi þess að draga fram með skýrum hætti áhrif fjármálagerninga sem ekki eru skráðir í efnahagsreikningi hins opinbera (e. off-balance sheet items). Með þessu verði mögulegt að fylgjast betur með fleiri áhættuþáttum hins opinbera en annars væri unnt. Í 18. kafla er mælt fyrir um hvernig megi birta fjárhagslegar upplýsingar um hluta tiltekinnar starfsemi ríkisaðila (e. financial entity), svo sem um afmarkaðan hluta heilbrigðismála. Markmiðið er að gefa skýrari mynd

af útgjöldum og rekstri hinnar afmörkuðu starfsemi sem um ræðir og helstu þáttum hennar. Þannig má auka gagnsæi og upplýsa um árangur viðkomandi starfsemi. Í 22. kafla IPSAS-staðalsins er fjallað um nauðsyn þess að aðgreina A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga frá uppgjöri opinberra aðila sem heildar því æskilegt er einnig að skoða A-hlutann sem eina heild, m.a. út frá hagstjórnarlegum áhrifum hans. Í 23. kafla er fjallað um skatttekjur A-hlutans, þ.e. að A-hlutinn hafi lögbvingaðar tekjur (skatttekjur) án þess að um eiginleg viðskipti sé að ræða, en hingað til hefur ekki verið til sérstakur alþjóðlegur staðall sem tekur á viðurkenningu og mælingu skatttekna, og í 24. kafla er fjallað um framsetningu yfirlita, m.a. í því augnamiði að tryggja að mögulegt sé að bera saman áformuð útgjöld fjárlaga og raunútgjöld, en með slíku verklagi er hægt að kalla fram gagnsæi, frammistöðumat, ábyrgð og rökstuðning fyrir frávikum.

Í frumvarpinu er lagt til að dregið verði úr frávikum frá reikningsskilastöðlum en þau hafa einkum snúið að færslu á fjárfestingum A-hluta ríkissjóðs. Þær hafa hingað til verið gjaldfærðar í rekstrarreikningi andstætt því sem gert er samkvæmt almennum reikningsskilareglum þar sem þær eru færðar í efnahagsreikning og afskrifaður árlega. Þótt lagt sé til að reikningsskil A-hluta ríkissjóðs verði aðlöguð IPSAS-staðlinum er gert ráð fyrir að t.d. eignfærslur komi inn í skrefum, þ.e. að til að byrja með verði áhersla fyrst og fremst lögð á að taka inn í efnahagsreikninga A-hluta ríkissjóðs þær eignir sem nýtast við samneysluframleiðslu (t.d. skólabyggingar) ásamt allri nýfjárfestingu. Meginrökin fyrir þessu eru að létta á framkvæmd við innleiðingu staðalsins. Þá hafa hvorki verðbætur né gengisbreytingar skuldbindinga haft áhrif í rekstrarreikningi A-hlutans, en með aðlögun að IPSAS verður þessu breytt til samræmi við almenn reikningsskil.

Breytingin mun í fyrsta lagi leiða til þess að fjárfesting ríkisaðila í A-hluta í efnislegum eignum verður eignfærð í stað þess að vera gjaldfærð líkt og mælt er fyrir um í 14. gr. gildandi laga um fjárreiður ríkisins. Með því móti verður unnt að fá gleggri sýn á hreina eign ríkissjóðs í heildstæðum efnahagsreikningi og þar með þær efnahagslegu vísbendingar sem hún gefur til kynna. Í öðru lagi mun rekstur ríkissjóðs verða gagnsærri en áður og að flestu leyti samanburðarhæfur við önnur rekstrarform eins og rekstur einkafyrirtækja. Í þriðja lagi verða ýmsir áhættuþættir gagnvart ríkissjóði dregnir skýrar fram en áður, svo sem ábyrgðir ríkissjóðs á einkaframkvæmdum eða skuldbindingar ríkissjóðs varðandi opinber fyrirtæki og sjóði.

### **8. Framsetning opinberra fjármála.**

Í frumvarpinu er lagt til að framsetning opinberra fjármála í meginyfirlitum, þ.e. samandregnum yfirlitum um opinber fjármál í heild, verði byggð á staðli AGS um framsetningu opinberra fjármála (e. Government Finance Statistics Manual, GFS). Framsetningin tryggir að greining og samanburður verður til muna auðveldari annars vegar milli átatlana og niðurstaðna og hins vegar milli ríkja. Slík framsetning dregur jafnframt skýrt fram efnahagsleg áhrif opinberra fjármála þar sem framsetningin er stöðluð og skilgreining hugtaka samræmd. Í meginyfirlitunum mun í senn lögð áhersla á skýra framsetningu A-hluta fyrir starfsemi ríkis og sveitarfélaga og opinberu fjármálanna í heild sinni.

Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að hver ráðherra birti ársskýrslu um starfsemi síðasta fjárhagsárs. Með ársskýrslu verður unnt að greina með gleggri og faglegru hætti en áður samhengi fjárveitinga og veittrar þjónustu, hvort fyrirbyggjandi stefnu hafi verið fylgt eða settum markmiðum náð. Þá leiðir gerð ársskýrslu til þess að samanburður á milli málefna sviða verður auðveldari.

### 9. Kynjuð fjárlagagerð.

Sú aðferðafræði sem kennd er við kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð á sér orðið nokkuð langa sögu í alþjóðlegu samhengi. Kynjuð fjárlagagerð er almennt skilgreind sem samþætting kynjasjónarmiða við fjárhagslega áætlanagerð (e. the budgetary process) með það að markmiði að stuðla að auknu jafnrétti kynjanna. Ástralía var meðal fyrstu landa sem beittu sér fyrir því að samþætta fjárlagagerð við markmið í jafnréttismálum á fyrri hluta níunda áratugarins, en önnur lönd fylgdu síðar í kjölfarið. Fjölmörg lönd, þ.m.t. Norðurlöndin, eru með ákvæði um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í sinni löggjöf. Norðurlöndin byrjuðu mörg hver að huga að kynjaðri fjárlagagerð upp úr síðustu aldamótunum og áttu Finnar m.a. frumkvæði að því að slíkt verklag væri tekið upp hjá Norrænu ráðherranefndinni. Í framhaldi af því unnu Norðurlöndin öll tilraunaverkefni á sviði kynjaðrar fjárlagagerðar á árunum 2005–2006.

Fimm ár eru liðin síðan ákveðið var að innleiða formlega aðferðir kenndar við kynjaða fjárlagagerð hér á landi. Í sérstakri verkefnisstjórn sem skipuð er af fjármála- og efnahagsráðherra sitja fulltrúar nokkurra ráðuneyta og stofnana. Með skipun verkefnisstjórnarinnar var í fyrsta sinn gerð tilraun til að innleiða kynjaða fjárlagagerð í heildstæðri mynd hérlendis. Vorið 2010 hófst vinna við tilraunaverkefni í öllum ráðuneytum og voru niðurstöður verkefnanna, eða áfangaskýrslur, kynntar í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012. Í apríl árið 2011 var samþykkt þriggja ára áætlun verkefnisstjórnar um áframhaldandi innleiðingu, en í henni er kveðið á um fjölmargar leiðir til að festa kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð í sessi.

Mikilvægi kynjaðrar fjárlagagerðar er að hluta til sprottið af hægum framgangi jafnréttismála þrátt fyrir ýmsa viðleitni og víðtæka þekkingu á kynjamisrétti og alþjóðasáttmála þar sem lönd skuldbinda sig til að stuðla að jafnrétti. Með kynjaðri fjárlagagerð öðlast stjórnvöld betri upplýsingar um þau áhrif sem aðgerðir þeirra hafa á samfélagið og eru þar af leiðandi betur í stakk búin til að taka upplýstar ákvarðanir í samræmi við stefnu sína og markmið. Að auki leiðir slík greining iðulega í ljós áhrif á fleiri hópa, t.d. eftir fjölskyldugerð, uppruna, tekjum, aldri o.s.frv., eftir því sem við á hverju sinni. Með áherslu á kynjaða fjárlagagerð er leitast við að auka gagnsæi í ríkisfjármálum, stuðla að raunsæri markmiðssetningu og skilvirkari vinnubrögðum, með það sem meginmarkmið að jafna stöðu karla og kvenna.

Í frumvarpinu er gerð tillaga um að aukin áhersla verði lögð á að meta áhrif ákvarðana um opinber fjármál á stöðu kvenna og karla, svo sem með gerð áætlunar um kynjaða fjárlagagerð sem liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga.

## V. Framþróun löggjafar um opinber fjármál – samanburður við erlendan rétt.

Við samningu frumvarpsins hefur m.a. verið litið til norrænar löggjafar um opinber fjármál. Hér á eftir fer stutt yfirlit yfir meginatriðin í löggjöf Svíþjóðar, Noregs og Danmerkur um opinber fjármál.

### 1. Svíþjóð.

Um fjármál hins opinbera gilda í fyrsta lagi ákvæði sænsku stjórnarskrárinnar um heimild þingsins til töku ákvarðana um ráðstöfun og meðferð opinbers fjár. Í öðru lagi eru í sænsku þingskapalögunum ítarleg ákvæði um framsetningu fjárlagafrumvarps og verklag þingsins í fjárlagaferlinu. Í þriðja lagi gilda lög nr. 203/2011 um fjárlög ríkisins sem tóku við af eldri lögum nr. 1059/1996 (s. lag 1996:1059 on statsbudgeten).

Ákvæði sænsku stjórnarskrárinnar um fjármál ríkisins eru mun ítarlegri en ákvæði stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, um sama efni. Í 9. kafla sænsku stjórnarskrárinnar er fjall-

að um helstu meginatriði umgjörðar ríkisfjármála, svo sem verklag þingsins við töku ákvarðana um notkun opinbers fjár, þ.m.t. um rekstur opinberra stofnana, ábyrgð ríkisstjórnar á stefnumörkun í gjaldmiðilsmálum, reglur um heimildir fyrir lántökum ríkisins og öðrum skuldbindingum þess, gerð ríkisreiknings ásamt því sem greint er frá hlutverki seðlabanka Svíþjóðar. Mælt er fyrir um sjálfstjórn sveitarfélaga í 14. kafla stjórnarskrárinnar, þ.m.t. um skattlagningarvald sveitarfélaga, en nánari reglur um starfsemi sveitarfélaga koma fram í sérlægum um sveitarfélög, nr. 900/1991, þ.m.t. um rekstur stofnana þeirra.

Þá greina ákvæði þingskapalaga sænska þingsins (s. Riksdagsordningin) nánar frá reglum um fjárlagaferlið. Í 3. kafla þingskapalaganna er m.a. kveðið á um að fjárlagaárið hefjist 1. janúar ár hvert og að fjárlagafrumvarp skuli leggja fram fyrir 20. september. Í 5. kafla er greint frá þeim málefnasviðum sem fjárlagafrumvarpið skal skiptast í. Þá greina þingskapalögin sérstaklega frá hlutverki fjárlaga- og skattanefndar (4. kafli) við umfjöllun þingsins um fjárlagafrumvarp ríkisstjórnar.

Í þingskapalögum er einnig mælt fyrir um framlagningu voráætlunar, svokallaðs vorfrumvarps (s. Vårproposition), sem ríkisstjórn skal leggja fram í apríl ár hvert. Voráætlunin fjallar um efnahags- og fjármálastefnu ríkisstjórnar (s. Ekonomisk vårproposition) og felur í sér grundvallarforsendur stefnumörkunar í fjármálum hins opinbera. Hefð er fyrir því að vorfrumvarp ríkisstjórnar taki mið af sömu skiptingu útgjalda og sænsku þingskapalögin gera ráð fyrir að fjárlagafrumvarpið greinist í en í því er útgjöldum skipt á milli 27 málefnasviða.

Lög um ríkisfjárlög, nr. 203/2011 (s. Budgetlagen), byggjast á heimildum stjórnarskrár og þingskapalaga og mæla fyrir um grunnmarkmið í starfsemi ríkisins um skilvirkni og aðhaldssama starfsemi. Lögin mæla fyrir um skyldu ríkisstjórnar til að leggja fram á þingi tillögur um markmið um jöfnuð í ríkisfjármálum (markmið um fjárlagaafgang) og á þessum grundvelli hefur þingið samþykkt afkomumarkmið fyrir ríkissjóð. Samkvæmt þeim skal afgangur af fjárlögum að meðaltali vera 1% af landsframleiðslu yfir tímabil hagsveiflu. Þá fela lögin í sér ítarleg fyrirmæli um gerð fjárlagafrumvarps, gerð þriggja ára áætlunar um útgjaldaþak fyrir málefnasvið og fyrirmæli um reikningshald og gerð ríkisreiknings. Lögin eru að meginstofni til samhljóða eldri lögum frá 1996 um ríkisfjárlög.

Stefnumörkun fyrir opinber fjármál byggist að meginstefnu til á framlagningu voráætlunar um efnahags- og ríkisfjármál. Voráætlunin greinir frá markmiðum ríkisstjórnar um afgang af fjárlögum og hver áætluð skipting útgjalda milli hinna 27 málefnasviða verður. Í voráætlun er enn fremur fjallað um stöðu hagkerfisins, þ.m.t. vinnumarkaðsmál, þróun útgjalda ríkisins og útgjaldaþak málefnasviða sem fjárlagafrumvarp taki mið af, nýsköpun, samkeppnishæfni og fjármálastöðugleika. Þá er í áætluninni fjallað um samspil ríkisfjármála og markmiða ESB í efnahagsmálum, þróun tekna og gjalda ríkisins ásamt umfjöllun um fjármál sveitarfélaga og hver sjálfbærni fjármála hins opinbera telst til lengri tíma.

Framsetning tölulegra útgjaldamarkmiða fyrir málefnasvið, sem ríkisstjórn leggur fyrir þingið að vori, felur í sér lykilmforsendu afkomumarkmiða ríkisins. Þótt ekki hvíli lagaleg skylda á ríkisstjórn til að setja fram markmið um útgjaldaþak fyrir málefnasvið að vori er hefð fyrir því að greina þinginu frá skiptingu heildarútgjalda eftir málefnasviðum.

Megintilgangur útgjaldaþaks, bæði þess sem kynnt er við framlagningu fjárlaga og þess sem lagt er til í voráætlun, er að mynda svigrúm svo markmið um afgang af fjárlögum nái fram að ganga. Í þessu felst jafnframt að útgjöld samkvæmt fjárlögum eru nokkuð undir útgjaldaþaki, svo til sé eins konar varasjóður verði efnahagshorfur verri en ætlað var.

Þingmönnum er heimilt að leggja fram tillögur til breytinga á efni fjárlagafrumvarps eftir að það hefur verið lagt fram en hefð er fyrir því að slíkar tillögur til breytinga auki ekki

heildarútgjöld frumvarpsins. Atkvæðagreiðsla um efni frumvarpsins fer þannig fram að fyrst eru greidd atkvæði um heildarútgjöld málefnasviða. Að því loknu eru greidd atkvæði um skiptingu útgjalda innan málefnasviða. Leiðir þetta til þess að eftir atkvæðagreiðslu um heildarútgjöld málefnasviða er ekki hægt að leggja til breytingu á fjárlagafrumvarpi sem hækkar heildarútgjöld þess.

Þá er í lögum um ríkisfjárlög mælt fyrir um að setja skuli markmið um útgjaldabæk til þriggja ára umfram næsta fjárlagaár. Er hér um að ræða forsendu langtímaáætlunar í ríkisfjármálum sem þinginu ber að fjalla um.

Fyrir 1996 var eftirlit með framkvæmd fjárlaga ekki eins fastmótað og nú er og bókhald og reikningsskil opinberra aðila byggðust ekki á samræmdum grunni. Takmörkuð áhersla var lögð á aðhald í rekstri stofnana enda var uppgangur efnahagslífsins umtalsverður en það dró jafnframt úr vilja til aðhaldsaðgerða.

Frá 1996 hefur aðhald við framkvæmd fjárlaga aukist verulega sem að hluta má rekja til breytingar á framsetningu fjárlaga. Með skiptingu útgjalda í 27 málefnasvið eykst yfirsýn og skýrleiki útgjaldabráunar ólíkra málefnasviða milli ára. Þá auðveldar slík skipting eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Rík skylda hvílir á ríkisstjórn til að grípa til viðeigandi aðgerða eða leggja til að þingið endurmeti forsendur fjárlaga ef líklegt er talið að útgjöld málefnasviða verði meiri en fjárlög gera ráð fyrir. Skal ríkisstjórn jafnframt að minnsta kosti tvisvar á ári greina þinginu frá því hvernig afkomumarkmiðum verði náð.

Um rekstur og starfsemi sveitarfélaga og stofnana þeirra gilda sveitarstjórnarlög.

Í Svíþjóð er starfrækt fjármálaráð sem hefur það hlutverk að meta hvort markmið ríkisstjórnar um fjármál hins opinbera, sem þingið hefur fjallað um og samþykkt, hafi náðst. Þessi markmið varða m.a. sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma, markmið um afgang af fjárlögum, útgjaldabæk fyrir málefnasvið og samræmi efnahagsstjórnar og sveiflna í hagkerfinu milli ára. Ráðið skal einnig meta skýrleika og gagnsæi fjárlagafrumvarps og getur jafnframt lagt mat á gæði þeirra efnahagsspáa sem ríkisstjórnin byggir mat sitt og áætlanir á. Þá á ráðið að ýta undir opinbera umræðu um efnahagsmál.

## 2. Noregur.

Í Noregi gilda ekki sérstök lög um ríkisfjármál. Þess í stað byggjast reglur um fjárlagagerð og fjármál hins opinbera á þrenns konar reglugerðum, auk fyrirmæla í þingskapalögum. Í fyrsta lagi er um að ræða reglugerð um fjárveitingar (n. bevilgningsreglementet) sem samþykkt hefur verið af norska þinginu. Reglugerð þessi mælir fyrir um efni og framsetningu fjárlaga, þ.m.t. um framsetningu tekna og útgjalda, ásamt reglum um tilhögun fjárlagaliða og skiptingu þeirra. Reglugerðin inniheldur einnig ákvæði um framkvæmd fjárlaga, svo sem kröfur um hagkvæmni í opinberum rekstri og reglur um aukafjárveitingar séu skilyrði þeirra fyrir hendi. Þá greinir reglugerðin frá reglum um reikningshald ríkisins og framsetningu ríkisreiknings. Reglugerðin var samþykkt af norska þinginu 26. maí 2005 og tók gildi 1. janúar 2006 og kom í stað reglugerðar um sama efni frá 19. nóvember 1959.

Í öðru lagi er um að ræða reglugerð um fjárstjórn hins opinbera (n. reglement for økonomistyring i staten). Þessi reglugerð nær til opinberra aðila, þ.m.t. ráðuneyta og stofnana, en markmið hennar er m.a. að tryggja að fjár sé aflað og því ráðstafað í samræmi við vilja þingsins og að settum markmiðum um árangur í ríkisrekstri sé náð. Reglugerðin nær til ríkisadila og lýsir kröfum um hagkvæmni rekstrar, framsetningu og gerð fjárlagatillagna, skyldur ráðuneyta við framkvæmd fjárlaga, grundvöll reikningshalds og forsendur eftirlits, þ.m.t.

innra eftirlits opinberra stofnana og eftirlits með stofnunum sem falið hefur verið að framkvæma afmörkuð rekstrarverkefni.

Í þriðja lagi er um að ræða reglugerð um ákvarðanir við fjármálastjórn ríkisins (n. bestemmelser om økonomistyring i staten). Reglugerðin mælir fyrir um nánari framkvæmd þeirra reglna og viðmiða sem koma fram í reglugerð um fjárstjórn hins opinbera (n. reglement for økonomistyring i staten). Reglugerðin inniheldur ítarleg ákvæði um allar helstu forsendur fjármálastjórnar ríkisins, þ.m.t. nánari ákvæði um skyldur og ábyrgð ráðuneyta við eftirlit með undirstofnunum, svo sem við úthlutun fjárveitinga, ákvæði um skilvirkni fjárstjórnar hins opinbera auk reglna um samþættingu upplýsinga um rekstur ríkisfyrirtækja og skýrslugerð. Þá greinir reglugerðin frá framkvæmd innra eftirlits hjá undirstofnunum, hver almenn viðmið bók- og reikningshalds eru, svo sem varðandi tekjur, gjöld og greiðslumiðlun, ákvæði um fjárstjórn stofnana og bókhald þeirra, reglur um umsjón með launagreiðslum og innkaupum, reglur um styrki, svo sem um skráningu þeirra og eftirlit, ásamt reglum um ábyrgðir.

Í fjórða lagi gilda reglugerðir settar af einstökum ráðuneytum um framkvæmd fjárlaga.

Framangreindar reglugerðir gilda um starfsemi ríkissjóðs og ná til allra ríkisstofnana auk þeirra sem hefur verið falið opinbert vald. Þá ná reglugerðirnar til framkvæmdar styrkja og fjárhagsstuðnings til sveitarfélaga, auk þess að ná til fyrirtækja sem ríkið á eignarhluti í, svo sem ríkisbanka, ríkisfyrirtækja og annarra fyrirtækja og félaga sem eru í eigu ríkisins að fullu. Reglugerðirnar ná ekki til stofnana sveitarfélaga en rekstur þeirra er á ábyrgð sveitarfélaga.

Norsku þingskapalögin mæla fyrir um framsetningu fjárlagafrumvarps ár hvert en frumvarp til fjárlaga skal leggja fram innan sex daga frá því að þing kemur saman í október. Ekki eru settar takmarkanir á möguleika þingmanna til að leggja fram tillögur til breytinga á efni fjárlagafrumvarps eftir að það hefur verið lagt fram.

Samanburður á lagaumgjörð ríkisfjármála í Noregi og Svíþjóð leiðir í ljós blæbrigðamun á umfangi og forsendum löggjafar um opinber fjármál þótt ferlið í heild sinni markist af svipuðum forsendum, svo sem með skiptingu útgjalda ríkisins í ramma (málefnasvið) að vori, framlagningu fjárlagafrumvarps að hausti og ábyrgðar hvers ráðuneytis á framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði. Einkum er það áhersla sænska fjárlagaferlisins á þinglega meðferð vorfrumvarpsins sem greinir sænska fjárlagaferlið frá því norska. Mun óformlegri reglur gilda í Noregi um stefnumörkun í ríkisfjármálum og undirbúning fjárlagafrumvarps þar sem þingið kemur ekki beint að stefnumörkun fyrir næsta fjárlagaár fyrir en að hausti. Þá er nokkur munur á tengslum stjórnarskrár, þingskapalaga og almennra laga um fjármál hins opinbera en sænsku þingskapalögin fela t.d. í sér ítarleg ákvæði um skiptingu fjárlagafrumvarps í 27 málefnasvið.

Í Noregi hefur ekki verið framkvæmd eins yfirgripsmikil endurskoðun á löggjöf um fjármál hins opinbera og gerð var í Svíþjóð á 10. áratug síðustu aldar. Norska löggjöf skortir því að nokkru leyti skýr ákvæði um samhengi stefnumörkunar í opinberum fjármálum og fjárlagagerðar ríkisins ár hvert.

Lykilþáttur stefnumörkunar um fjármál hins opinbera fer fram í mars á hverju ári. Þá er haldinn samráðsfundur ríkisstjórnar um forsendur næstu fjárlaga þar sem m.a. er fjallað um tillögur um ný stórverkefni og áhrif aðgerða samkvæmt tillögum ráðuneyta á fjármál ríkisins næstu ár. Á þessum samráðsfundi er tekin ákvörðun um útgjaldaramma fyrir ráðuneyti sem hverju ráðuneyti ber að fylgja við undirbúning fjárlagafrumvarps. Þótt samþykktir útgjaldarammar feli í sér markmið fyrir ráðuneyti fela þeir ekki í sér bindandi niðurstöðu. Ráðuneyti



skila tillögum í júlí um skiptingu útgjalda innan hlutaðeigandi málefnasviðs sem fjármálaráðuneytið fer yfir til að tryggja samræmi við fyrri ákvörðun ríkisstjórnar frá því í mars. Endanleg ákvörðun um útgjaldaramma er tekin á samráðsfundi ríkisstjórnar í ágúst áður en fjárlagafrumvarpið er lagt fram á þingi.

Áhersla er lögð á ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra og sameiginlega ábyrgð ríkisstjórnar á framsetningu fjárlagafrumvarps. Hver ráðherra kynnir fyrir þinginu fjárlagatillögur fyrir það málefnasvið sem hann fer með hverju sinni.

Ráðherra ber ábyrgð á almennri upplýsingaöflun til þingsins um framkvæmd fjárlaga. Hver ráðherra ber að upplýsa þingið beint um framkvæmd fjárlaga. Fagráðuneyti bera ábyrgð á eftirliti með starfsemi undirstofnana sinna en þær hafa jafnframt mikið svigrúm til að meta hvernig best sé að ná settum markmiðum.

Nokkur umræða hefur verið um hvort rétt sé að herða reglur um framkvæmd fjárlaga þar sem ráðuneyti hafi ekki aðgang að nægilega greinargóðum upplýsingum um rekstur stofnana og erfitt sé að hafa yfirsýn.

Um málefni sveitarfélaga gilda lög nr. 107/1992 sem einkum fjalla um hefðbundin sveitarstjórnarmál, svo sem kosningar til sveitarstjórna, þ.m.t. kosningarrétt, talningu atkvæða og kæruleiðir. Rekstur sveitarfélaga er fjármagnaður að mestu leyti með tilfærslum frá ríki til sveitarfélaga en í fjárlagafrumvarpi hvers árs eru sett fram markmið um tekjur sveitarfélaga sem taka tillit til ástands efnahagsmála hverju sinni. Þetta hefur töluverð áhrif á eðli sjálfstjórnar sveitarfélaga. Sveitarfélögum er þó jafnframt heimilt að leggja á gjöld fyrir ýmiss konar þjónustu sem mega þó ekki vera umfram raunkostnað sem hlýst af veitingu þjónustunnar.

Sambandi norskra sveitarfélaga er með formlegum hætti veitt tækifæri til að meta og hafa áhrif á áætlanir ríkisstjórnar um tilfærslu frá ríki til sveitarfélaga. Samráðsfundir fulltrúa ríkis og sveitarfélaga eru haldnir fjórum sinnum á ári og er hverju sinni fjallað um afmarkað viðfangsefni, svo sem almenn efnahagsskilyrði sveitarfélaga, umbætur og breytingar á rekstri þeirra. Samráðsferlið er ólögfest og byggist á venju.

Reglugerðir um ríkisfjármál greina ekki frá setningu tölulegrar fjármálareglu. Þess í stað er fylgt fjármálareglu (viðmiði) sem byggist á þeirri forsendu að tekjum af olíuvinnslu skuli smám saman veitt aftur inn í hagkerfið í samræmi við áætlaða ávöxtun olíusjóðs Norðmanna. Þetta viðmið hefur verið samþykkt af norska þinginu en það felur í sér að fjárlagahalli getur ekki verið meiri en sem nemur 4% af landsframleiðslu, að frátöldum tekjum af olíuframleiðslu Noregs. Notkun olíusjóðsins felur því í sér langtíma stefnumörkun á sviði opinberra fjármála þar sem leitast er við að halda verðbólgu í lágmarki en halda atvinnustigi eins háu og mögulegt er.

Í Noregi er ekki starfrækt fjármálaráð.

### 3. *Danmörk.*

Í Danmörku gilda lög nr. 174/2012 um fjárlög ríkisins sem samþykkt voru 12. júní 2012. Með gildistöku laganna hafa ýmsar fjölmargar ólögfestar reglur um undirbúning, framsetningu og framkvæmd fjárlaga verið lögfestar, ásamt því að í danskan rétt hafa verið innleiddar reglur ESB um afkomu hins opinbera (e. The Fiscal Compact). Um er að ræða fyrstu rammalöggjöf Dana um fjármál hins opinbera.

Lögin mæla fyrir um grunnreglur við stefnumörkun í fjármálum hins opinbera, þ.m.t. setningu markmiða um útgjaldaþróun hins opinbera og hvernig eftirliti með framkvæmd fjárlaga skal háttáð. Eitt helsta markmið laganna er að tryggja að ávallt séu í gildi markmið um

heildarafkomu hins opinbera. Í lögnum er greint frá tölulegri fjármálareglu um að halli á rekstri hins opinbera megi ekki vera meiri en sem nemur 0,5% af brúttólandsframleiðslu, í samræmi við hagsveifluleiðrétt afkomumarkmið.

Annað meginmarkmið laganna er að tryggja að sett séu markmið um útgjaldaþök (útgjaldahámark) ár hvert fyrir hið opinbera, sundurgreint fyrir ríkissjóð, byggðafélög og sveitarfélög. Fyrir gildistöku laganna voru ekki skýr skil á milli fjárheimilda ríkissjóðs, amta og sveitarfélaga og yfirsýn yfir opinber fjármál því ekki nægjanleg. Markmið um útgjaldaþök, sem sett verða til þriggja ára, talið frá lokum næsta fjárlagaárs, eru sett fram við framlagningu fjárlagafrumvarps og fela í sér umgjörð heildarafkomumarkmiða hins opinbera.

Sveitarfélög hafa umtalsverðu hlutverki að gegna við veitingu opinberrar þjónustu og rekstur þeirra hefur því veruleg áhrif á forsendur efnahagsstefnu ríkisstjórnar. Gerður er árlegur samningur milli ríkis og sveitarfélaga sem svo bera hvert um sig ábyrgð á notkun þess fjármagns sem þeim er veitt samkvæmt fjárlögum. Lög nr. 174/2012 ná til sveitarfélaga hvað varðar stefnumörkun um opinber fjármál en að öðru leyti gilda ólögfestar reglur um þau verkefni sem þeim eru falin. Það mat helgast m.a. af venjurétti.

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga er með þrennum hætti. Í fyrsta lagi vísa lögin til fyrirbyggjandi aðgerða sem felast í því að ráðherra ber stöðugt að fylgjast með útgjaldaþróun yfirstandandi fjárlagaárs innan þeirra málefnasviða sem þeir bera ábyrgð á. Séu líkur á því að útgjöld fari fram yfir sett útgjaldaþak ber ráðherra skylda til að grípa þegar til viðeigandi aðgerða til að fyrirbyggja framúrkeyrslu. Ráðherra ber jafnframt að hafa eftirlit með að sett afkomumarkmið náist og skal leggja til skertar fjárveitingar líti út fyrir að heildarútgjöld verði hærri en sem nemur samþykktum markmiðum um heildarafkomu hins opinbera.

Í öðru lagi er um að ræða eftirlit ráðherra með niðurstöðu síðastliðins fjárlagaárs. Komi í ljós að útgjöld ríkisins hafi verið hærri en sem nemur samþykktu útgjaldaþaki síðastliðins fjárlagaárs ber fjármálaráðherra að tryggja að dregið sé af fjárveitingum yfirstandandi árs sem nemur samtölu framúrkeyrslu liðins fjárlagaárs. Ef útgjöld byggða- eða sveitarfélaga á síðastliðnu fjárlagaári reyndust hærri en samþykkt útgjaldaþak verða fjárveitingar þeirra lækkaðar á yfirstandandi fjárlagaári.

Í þriðja lagi skal efnahagsráð (d. Det Økonomiske Råd) fylgjast með því hvort markmiðum um útgjaldaþak sé fylgt eftir og samræmi þeirra við heildarafkomumarkmið fyrir hið opinbera. Ráðið fékk skýrara umboð fyrir starfsemi sína samhliða setningu laga nr. 174/2012. Ráðið skal nú meta sjálfbærni opinberra fjármála, þ.m.t. hvort markmið um útgjaldaþök og heildarmarkmið um afkomu hins opinbera séu nægilega samræmd. Þá skal ráðið meta niðurstöður ríkisreiknings hverju sinni og hvort afkomumarkmiðum hafi verið náð. Ráðið birtir niðurstöður sínar opinberlega tvisvar á ári.

## **VI. Löggjöf um opinber fjármál – önnur viðmið.**

Við samningu frumvarpsins var litið til viðmiða frá AGS og OECD og jafnframt var horft til ákvæða nýsamþykktis ríkisfjármálasáttmála ESB (2012) og löggjafar í öðrum ríkjum. Sjónarmið á alþjóðlegum vettvangi um stjórn opinberra fjármála hafa á síðustu árum leitað í sama farveg þar sem stefnumörkun og langtímaáætlanagerð hafa verið talin hvað mikilvægust.

Meginefni frumvarpsins tekur í mörgum grundvallaratriðum mið af efni skýrslu AGS um tímabæra endurskoðun fjárreiðulaga en sú skýrsla byggist ekki síst á þeim sjónarmiðum sem viðmælendur skýrsluhöfunda höfðu fram að færa. Ábendingar og tillögur skýrslunnar eru í samræmi við viðurkennd sjónarmið á alþjóðavettvangi um æskilega umgjörð opinberra fjár-

mála. Fjöldmörg þeirra atriða sem kveðið er á um í einstökum greinum frumvarpsins hafa ekki komið til sérstakrar umfjöllunar af hálfu AGS. Efnistöð og áherslur í frumvarpinu eru hins vegar alfarið á ábyrgð stýrinfendar.

**1. Skýrsla sendinefndar AGS „Tillögur um nýja rammalöggjöf um opinber fjármál“ (e. *Iceland. Towards a New Organic Budget Law*).**

Í skýrslu AGS, sem var samin að beiðni fjármálaráðherra og birt opinberlega í janúar 2012, eru dregin saman alþjóðlega viðurkennd sjónarmið um grundvöll opinberra fjármála og hagstjórnar, þ.m.t. um stefnumörkun, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningshald, og settar fram tillögur um hvernig þau geta hentað á Íslandi. Meginatriði skýrslunnar felast í því að ólíkir þættir stefnumörkunar, fjárlagagerðar og framkvæmdar hennar séu samþættir eins og unnt er og að hlutverk og ábyrgð, þ.m.t. hlutaðeigandi ráðherra og forstöðumanna ríkisaðila, fylgist að í hvívetna.

**2. Skýrsla sendinefndar AGS „IPSAS-reikningsskil og aukið gagnsæi opinberra fjármála“ (e. *IPSAS in Iceland: Towards Enhanced Fiscal Transparency*).**

Í skýrslu AGS, sem var samin að beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins og birt opinberlega á vormánuðum 2014, er gerð athugun á þeim breytingum sem nauðsynlegar eru ef innleiða á alþjóðleg reikningsskil fyrir opinber fjármál (IPSAS-staðal) hér á landi fyrir A-hluta ríkissjóðs. Þá fjallar skýrslan um hvernig samræma megi reikningsskilin og framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings samkvæmt hagskýrslustaðli um opinber fjármál, þ.e. GFS-staðli AGS. Meginbreytingarnar stafa m.a. af nýrri framsetningu ríkisfjármála, kröfum um samstæðuuppjör, langtímastefnumótun, eignfærslu efnislegra eigna og nýjum áherslum við upplýsingagjöf ríkisins.

Niðurstaða skýrslunnar er í meginráttum sú að ekki verður vandkvæðum bundið fyrir hið opinbera að takast á við nauðsynlegar breytingar, svo sem varðandi eignfærslu efnislegra eigna og öflun þekkingar á rekstrargrunni. Á tilteknum sviðum þarf þó meira til með tilliti til innleiðingar, svo sem varðandi langtímastefnumótun, verðmat eigna og þekkingu á umræddum stöðlum. Lagt er m.a. til að innleiðingin verði gerð í áföngum, upplýsingakerfin upp færð þar sem nauðsyn krefur og námskeið haldin til að styrkja fagþekkingu.

**3. Skýrsla OECD um alþjóðlegt fyrirkomulag fjárlagagerðar (e. *The Legal Framework for Budget Systems. An international comparison, 2006*).**

Aðildarríki OECD hafa á undanförunum áratugum lagt grunn að mótun skýrari útgjalda-stefnu í aðdraganda fjárlagagerðar og einfaldari framsetningu fjárlaga. Áhersla er nú víðast hvar lögð á að setja fram á vormánuðum áætlun um útgjaldaþak fyrir tiltekinn fjölda málefna-sviða, ásamt því að fækka fjölda fjárlagaliða svo þingleg meðferð fjárlagafrumvarps verði heilsteyptari. Ákvarðanir um að setja útgjaldaþak fyrir einstök málefnasvið krefjast þess að ráðherrar í ríkisstjórn nái samkomulagi um heildarútgjöld komandi fjárlagaárs. Eru þessar ákvarðanir oftast teknar að vori. Á grundvelli þeirra er svo frekari skipting útgjalda milli málaflokka ákveðin sem jafnframt mótar forsendur útgjaldamarkmiða næsta frumvarps til fjárlaga. Þannig er lagður grunnur að gerð raunsærra afkomumarkmiða frá ári til árs.

Reynsla flestra aðildarríkja OECD er að ákvörðun útgjaldaþaks fyrir málefnasvið að vori auki til muna festu bæði við mótun útgjaldastefnu næstu ára og við stjórn opinberra fjármála. Ákvörðun um útgjaldaþak hefur minnkað líkur á ósjálfbærum og illa undirbúnum hækkunum útgjalda milli ára sem einkenndi fjármálastjórn margra vestrænna ríkja um árabíl. Þá stuðlar

Þingleg umræða um tillögur ríkisstjórnar um útgjaldaþök málefna sviða að auknu gagnsæi við mat á forgangsröðun og er enn fremur forsenda þess að þjóðþing geti tekið yfirvegaða og ábyrga afstöðu til sjálfbærni opinberra fjármála og eftir atvikum kallað eftir frekari upplýsingum áður en fjárlög eru lögð fram. Þrátt fyrir sams konar áherslur ríkja við mótun og samþykki frumvarps til fjárlaga er verklag enn afar mismunandi.

Samhliða ákvörðun um útgjaldaþak fyrir málefna svið hófu ríki í byrjun 10. áratugar síðustu aldar að leggja frekari áherslu á gæði áætlana og gerð fráviksspáa um tekju- og útgjaldaþróun. Þannig væri opinberum stofnunum gert kleift að undirbúa fyrir breytingar á rekstri, svo sem vegna áætlunar um lægri fjárveitingar. Jafnframt var gerð áherslubreyting við fjárhagslega stefnumörkun með því að greina á milli annars vegar kostnaðar við óbreytta þjónustu, svo sem á sviði heilbrigðismála, og hins vegar kostnaðar sem hlýst af nýjum verkefnum. Þessi aðgreining fól í sér skýrari mynd af þróun ríkisfjármála.

Kröfur og viðmið reikningsskila hafa jafnframt tekið miklum breytingum á síðustu árum og áratugum. Gagnrýni á reikningsskil hins opinbera beindist lengi vel að því að ríkisreikningar greindu ekki með gagnsæjum hætti frá stöðu opinberra fjármála með sama hætti og bókhald og reikningsskil einkafyrirtækja stuðluðu að. Þetta leiddi til samvinnu ríkja um samræmingu alþjóðlegra reikningsskila (e. International Public Sector Accounting Standards), auk samræmdra staðla um framsetningu opinberra fjármála.

Á síðustu árum hefur innan aðildarríkja OECD verið lögð aukin áhersla á ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra á eftirliti með framkvæmd fjárlaga. Þá hafa kröfur um gæði áætlanagerðar opinberra stofnana aukist verulega, ásamt því að horft er frekar en áður til árangursmarkmiða í stað þess að einblína á það fjármagn sem veitt er til opinberrar starfsemi. Er þessi þróun í takt við þau viðhorf að hið opinbera eigi að stuðla að ofansæknu ferli við fjárlagaundirbúning. Samhliða aukinni ábyrgð hefur forstöðumönnum opinberra stofnana verið gefið meira svigrúm til að ákveða hvernig markmiðum verði best náð.

Skuldakreppa síðustu ára hefur enn frekar beint athygli ríkja að mikilvægi stefnumörkunar í opinberum fjármálum til lengri tíma. Stöðug aukning útgjalda, m.a. vegna breytingar á aldursamsetningu þjóða og víðtækari heilbrigðisþjónustu, mun leiða til síaukinna áskorana í tengslum við forgangsröðun á ráðstöfun opinberra fjármuna. Því hafa mörg ríki hafið gerð vandaðra líkana sem sýna þróun skuldbindinga næstu áratugi og áhrif þeirra á ríkisfjármál. Slíkar áætlanir stuðla að því að hugað er fyrir en ella að áskorunum í tengslum við fyrrgreinda þætti og að hugað er tímanlega að lausnum þeim tengdum. Þá hefur hækkun útgjalda vegna óvæntra atburða, svo sem náttúruhamfara eða yfirtöku meiri háttar skuldbindinga, beint athygli manna að mikilvægi áhættumats á fjárhagsstöðu ríkja.

#### **4. Sáttmáli ESB um opinber fjármál.**

Sáttmáli ESB um opinber fjármál, öðru nafni fjármálasáttmálinn (e. Fiscal Compact), er hluti sáttmálans um stöðugleika, samhæfingu og stjórnun í efnahags- og myntbandalaginu (e. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union). Hann var undirritaður af 25 aðildarríkjum ESB 2. mars 2012 en Bretland og Tékkland standa hins vegar utan sáttmálans. Megintilgangur sáttmálans er að styrkja samræmda umgjörð um opinber fjármál aðildarríkja hans og stuðla að stöðugleika með skýrum reglum um stjórn opinberra fjármála. Þá er sáttmálanum umfram allt ætlað að tryggja sjálfbærni fjármála aðildarríkjanna til lengri tíma en jafnvægi í opinberum fjármálum er forsenda skilvirkni efnahags- og myntbandalagsins.

Með sáttmálanum hafa samningsríkin sammælt um að leiða í landslög áskilnað um jöfnuð í ríkisfjármálum. Í kröfunni felst að sveifluleiðréttur halli af rekstri hins opinbera má ekki vera meiri en sem nemur 0,5% af vergri landsframleiðslu. Ef opinberar skuldir aðildarríkisins eru umtalsvert lægri en 60% og sjálfbærni í fjármálum hins opinbera til lengri tíma er ekki stefnt í hættu má sveifluleiðréttur halli þó vera allt að 1% af landsframleiðslu. Með sáttmálanum hafa samningsríkin enn fremur skuldbundið sig til að innleiða í landslög ákvæði um sjálfvirkt leiðréttingarkerfi sem verður virkt frá vika vart frá áætlunum. Þá hafa samningsríkin sammælt um að vinna að lækku opinberra skulda. Með sáttmálanum er lögð skylda á samningsríki, sem skuldar meira en 60% af vergri landsframleiðslu á markaðsvirði, til að lækka það hlutfall skulda sem er umfram 60% viðmiðið um  $\frac{1}{20}$  ári. Meginmunur á ákvæðum fjármálasáttmálans og sáttmálans um stöðugleika og hagvöxt, með síðari umbótum, birtist annars vegar í stífari viðmiðunum fyrir hámarks sveifluleiðréttan halla og hins vegar í ríkari viðbragðsskyldu aðildarríkis fyrrnefnda sáttmálans fari fjárlagahalli aðildarríkis hans yfir heimilud mörk. Þá er í fjármálasáttmálanum mælt fyrir um tiltekið viðurlagaferli þar sem Evrópudómstólnum er falið að skera úr um hvort hlutaðeigandi ríki hafi innleitt fjármálareglur sáttmálans með fullnægjandi hætti og beita sektum ef þörf er á. Með sáttmálanum sammæltust evruríkin í hópi samningsaðila enn fremur um að tilkynna ráðinu og framkvæmdastjórninni fyrir fram um fyrirætlanir sínar um skuldabréfaútgáfu. Þá er með sáttmálanum kveðið á um að leiðtogafundur evruríkjanna (e. Euro Summit) skuli haldnir a.m.k. tvisvar á ári. Að auki er í sáttmálanum mælt fyrir um að samningsríkin skuldbindi sig til að auka efnahagslega samræmingu sín á milli, m.a. með því að upplýsa hvert annað um fyrirhugaðar aðgerðir í efnahagsmálum.

## VII. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa margþætt áhrif m.a. á stjórnslu ríkis og sveitarfélaga, ráðuneyti og ríkisaðila. Þá hefur frumvarpið nokkur áhrif á starfshætti Alþingis og fjárlaganefndar Alþingis ásamt því að innleiða verður breytingar á upplýsinga- og fjárhagskerfum ríkisins.

Heildaráhrif þessa frumvarps eru fyrst og fremst þau að tryggja almannahag með því að treysta grunn stefnumörkunar í ríkisfjármálum og samræma hana markmiðum í fjármálum sveitarfélaga. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um orsakir falls íslensku bankanna kemur fram að áratuginn fyrir efnahagsumbrotin 2008 hafi ekki verið brugðist á fullnægjandi hátt við hagsveiflum, opfenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu. Er látið liggja að því að stefnumörkun í ríkisfjármálum hafi í reynd kynt undir ójafnvægi ásamt því að verklag hafi verið veikburða.

Þá leiðir frumvarpið til aukinnar festu og samræmingar við stefnumótun og áætlanagerð ríkisaðila innan málefnasviða. Breytt framsetning fjárlaga mun enn fremur hafa áhrif á þinglegar umræður um stefnumörkun í opinberum fjármálum auk þess sem frumvarpið mælir fyrir um að fylgt sé alþjóðlega viðurkenndum stöðlum við skýrslugerð og eftirlit. Slíkt eykur gagnsæi við mótun og framkvæmd fjárlaga og gerir einstaklingum jafnt sem fyrirtækjum kleift að afla sér greinargóðra upplýsinga um þróun opinberra fjármála.

Áætlað er að innleiðing helstu efnispáttu frumvarpsins taki um 2–3 ár en einkum er það aðlögun að kröfum um stefnumörkun í opinberum fjármálum, stefnumótun málefnasviða ráðuneyta og áhrif nýrra reikningsskilastaðla sem hvað mest áhrif hafa. Talið er að álag á ráðuneyti og aðra ríkisaðila vegna breytts verklags muni dreifast tiltölulega jafnt yfir áætlað innleiðingartímabil þótt einhver þrýstingur verði jafnframt á fjölgun starfa í stjórnslunni.

### **1. Áhrif á sveitarfélög.**

Umgjörð stefnumórkunar í opinberum fjármálum breytist verulega ef frumvarpið verður að lögum. Gert er ráð fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga dragi saman upplýsingar um fjárhagsmarkmið sveitarfélaga til næstu ára og komi þeim á framfæri við fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytis í samstarfi þeirra um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Sveitarfélög leggja nú þegar fram fjögurra ára rekstraráætlanir í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga og því er ekkert því til fyrirstöðu að sambandið geti í ársbyrjun sundurgreint markmið sveitarfélaga sem greint skal frá í fjármálaáætlun ríkisstjórnar að vori. Þá getur sambandið nú þegar fylgst ítarlega með þróun fjárhags flestra sveitarfélaga út frá þriggja mánaða fjárhagsuppgjöri sveitarfélaga. Stefnt er að því að sambandið hafi slíka yfirsýn yfir fjárhag allra sveitarfélaga innan skamms tíma. Þá mun sambandið bera ábyrgð á að draga saman fjárhagsleg markmið B-hluta sveitarfélaga á grundvelli fjárhagsáætlana sveitarfélaga sem safnað er í sameiginlegan gagnagrunn Hagstofu Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og innanríkisráðuneytisins og koma þeim á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneyti við mótun fjármálaáætlunar.

### **2. Starfshættir ráðuneyta.**

Brýnt er að auka þekkingu innan stjórnsýslunnar á gerð langtímastefnumótunar þar sem áhersla er lögð á faglega framsetningu markmiða með skírskotun til gæða þjónustu og fjármögnunar hennar. Í skýrslu forsætisráðuneytisins, Samhent stjórnsýsla (2010), kemur m.a. fram að styrkja þurfi getu og hæfni ráðuneyta til stefnumótunar og tryggja nauðsynlega sérþekkingu. Í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins um einföldun, fækkun og samþættingu lögbundinna stefna og áætlana (2013) kemur jafnframt fram að einkennandi sé fyrir stefnur og áætlanir ríkisins að markmið þeirra séu hvorki nægilega skýr né tengd fjármunum. Þá eru framkvæmda- og ábyrgðaraðilar ekki ávallt skilgreindir fyrir aðgerðum auk þess sem sjaldan eru settir fram hlutlægir árangursmælikvarðar.

Almenn þekking er innan ráðuneyta á gerð áætlana til styttri tíma, auk þess sem nokkur reynsla er komin á gerð lögbundinna áætlana. Hér má nefna samgönguáætlun, heilbrigðisáætlun, byggðaáætlun, fjarskiptaáætlun og löggæsluáætlun sem ná yfir nokkurra ára tímabil. Þessar áætlanir og stefnur byggjast þó ekki á samræmdu verklagi, umfang þeirra er mismunandi og þær ná yfir mislöng tímabil.

Um 3–5 málefnasvið falla að meðaltali undir hvert ráðuneyti og því líklegt að álag vegna undirbúnings stefnumótunar verði umtalsvert í fyrstu. Þá má gera ráð fyrir að meginþungi stefnumótunar ráðuneyta verði í aðdraganda framlagningar fjármálaáætlunar ár hvert. Óhjákvæmilegt er talið að auka aðkomu sérfræðinga að stefnumótun allra ráðuneyta fyrir einstök málefnasvið og stuðla að gerð skýrra verkferla og markvissrar eftirfylgni.

Við mótun stefnu málefnasviða munu ráðuneyti m.a. geta stuðst við handbók forsætisráðuneytisins um stefnumótun og áætlanagerð fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins, en einnig þarf að huga að frekari þjálfun starfsmanna Stjórnarráðsins og skipulagi námskeiða.

Eftirlit ráðuneyta með stefnumótun ríkisaðila eykst nokkuð við lögfestingu þriggja ára áætlana. Af því leiðir að leggja þarf aukna áherslu á samstarf milli fjárlaga- og fagskrifstofa ráðuneyta um forsendur rekstraráætlana ríkisaðila og að auki tryggja aukna samvinnu milli ráðuneyta og stofnana við stefnumótun.

### **3. Starfshættir fjármála- og efnahagsráðuneytis.**

Yfirumsjón með gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar verður í höndum fjármála- og efnahagsráðuneytis en það fellur vel að sérþekkingu ráðuneytisins og reynslu af mótun langtímaáætlunar og ráðstafana í fjármálum ríkisins, gerð lánsfjáráætlana og samskiptum við sveitarfélög. Þó eru líkur á að styrkja þurfi innviði ráðuneytisins, einkum til að efla hagstjórnarhlutverk þess og tryggja heildarsýn yfir þróun opinberra fjármála, auk þess sem gerð fjármálaáætlunar krefst umtalsverðrar samræmingar, m.a. í tengslum við fjárhagsmarkmið sveitarfélaga.

### **4. Starfshættir Alþingis.**

Ákvæði frumvarpsins leiða til nokkurra breytinga á starfsháttum Alþingis. Þannig verður þingsályktun um fjármálaáætlun lögð fram hvert vor og því ljóst að umfjöllun um opinber fjármál verður mun umfangsmeiri á Alþingi en verið hefur fram til þessa. Þá þarf fjárlaganefnd Alþingis að fjalla um forsendur fjármálaáætlunar í samræmi við hlutverk nefndarinnar samkvæmt þingskapalögum. Nefndin mun jafnframt fjalla um forsendur fjármálastefnu í upphafi kjörtímabils ríkisstjórnar.

Þrátt fyrir aukin verkefni vegna stefnumörkunar í opinberum fjármálum er ávinningur þingsins ótvíræður enda hefur um langt skeið verið talið brýnt að auka aðkomu þingsins að stefnumörkun í fjármálum ríkis og sveitarfélaga.

### **5. Starfshættir ríkisaðila.**

Ávinningur ríkisaðila af markvissari stefnumótun og skýrari úrræðum vegna frávika frá áætlunum er óumdeildur enda fá þeir þannig aukin tækifæri til að undirbúa rekstraráætlanir næstu ára og ræða nýjar áherslur í starfsemi í samræmi við stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka.

Áfram verður að meginstofni til fylgt hefðbundnu ferli við framlagningu rekstraráætlunar ríkisaðila, sbr. reglugerð nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Þó er með frumvarpinu komið í veg fyrir að samþykki rekstraráætlana ríkisaðila dragist fram á næsta fjárhagsár en af því leiðir mikið óhagræði.

Frumvarpið leiðir jafnframt til þess að stofnanir munu finna fyrir markvissara eftirliti ráðuneyta en hingað til. Gert er ráð fyrir gerð verkferla á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytis, auk forsætisráðuneytis, sem tryggi samræmt eftirlit með ríkisaðilum auk ákvæða reglugerðar um framkvæmd fjárlaga. Tryggja þarf að fylgt sé samræmdri skráningu upplýsinga um stöðu fjármála ríkisaðila og verkefna og að þær liggi ávallt fyrir en líkur eru á að efla þurfi þann þátt innan allra ráðuneyta.

Ákvæði frumvarpsins um breytingar á reikningsskilastöðlum hafa ekki veruleg áhrif á einstaka ríkisaðila í daglegum rekstri. Stefnt er að stofnun fasteignafélags sem sjá mun um eignfærslu allra ríkisaðila en slíkt fyrirkomulag mun einfalda til muna verklag eignfærslu og framkvæmd hennar sem að öðrum kosti yrði bæði kostnaðarsöm og umfangsmikil fyrir flesta ríkisaðila.

### **6. Tölvu- og upplýsingakerfi.**

Frumvarpið, sem felur m.a. í sér innleiðingu nýrra reikningsskilastaðla, hefur óhjákvæmilega í för með sér nokkrar breytingar á tölvu- og upplýsingakerfum ríkisins. Þessar breytingar stafa m.a. af nýrri framsetningu ríkisfjármála, kröfum um samstæðuuppgjör, eignfærslu efnis-

legra eigna, langtímastefnumótun og nýjum áherslum við upplýsingagjöf ríkisins. Ætla má að aðlögun og uppfærsla kerfanna taki a.m.k. 2–3 ár.

Með nýrri framsetningu ríkisfjármála er m.a. lögð áhersla á yfirlit útgjalda til málefna-sviða og málaflokka í fjárlögum, en varasjóðir og fjárveitingar til stofnana og verkefna eru sundurliðaðar í fylgiriti. Fjársýslan hefur í gegnum tíðina sett fram í ríkisreikningi sambærileg yfirlit og leiðir af ákvæðum frumvarpsins. Þar hafa verið sett fram ítarleg yfirlit fyrir málefna-sviði (COFOG) og einnig yfirlit málaflokka eftir ráðuneytum. Yfirlitin hafa einnig verið sundurgreind eftir stofnunum. Reynsla Fjársýslunnar á þessu sviði mun því nýtast vel.

Þá leiðir af frumvarpinu að stefnt skuli að gerð samstæðuuppgjörs fyrir ríkið í heild, þ.e. ríkissjóð, fyrirtæki og lánastofnanir ríkisins. Til að slíkt sé mögulegt þarf að gera sérstakar breytingar á fyrirliggjandi upplýsingakerfum.

Eignfærsla efnislegra eigna kallar enn fremur á breytingar á upplýsingakerfum ríkisins og endurskoðun á verklagi við reikningshaldslega meðferð og umsjón eigna. Er hér einkum átt við eignir ríkisins í varanlegum rekstrarfjármunum, fasteignum, jörðum og samgöngumann-virkjum. Á undanförunum árum hefur verið unnið markvisst að skráningu þessara eigna. Í eignaskrá Orra er nú þegar haldið utan um nálægt 80% varanlegra rekstrarfjármuna, þ.e. tæki og búnað í vörslu ríkisaðila í A-hluta. Þá hafa Fasteignir ríkissjóðs um árabil haldið sérstaklega utan um fasteignir og jarðir í eigu ríkisins með aðgangi að fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Loks eru í verkþókhaldi Orra ítarlegar fjárhagsupplýsingar um vegi, brýr, jarðgöng og önnur mannvirki í umsjá Vegagerðarinnar.

Jafnframt gerir frumvarpið ráð fyrir ítarlegri langtímastefnumótun um opinber fjármál, þ.m.t. um gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, en af því leiðir að aðlaga þarf fjárlaga-kerfið svo að það geti haldið utan um efnisþætti hennar til a.m.k. fimm ára.

Að lokum er gert ráð fyrir að upplýsingakerfin verði löguð að breyttum þörfum og áherslum samfélagsins til upplýsingagjafar um ríkisfjármál. Með hliðsjón af því þarf að endurskoða uppbyggingu upplýsingakerfanna og hvernig þau geta mætt breyttum þörfum.

### VIII. Samráð.

Lögð var áhersla á víðtækt samráð við samningu frumvarpsins með því að skipa stýrinefnd um endurskoðun fjárreiðulaga sem í voru fulltrúar helstu stofnana og ráðuneyta hins opinbera sem ábyrgð bera á stefnumörkun, framkvæmd og eftirliti með opinberum fjármálum. Með þessu var jafnan tryggt að við frumvarpsgerðina væri tekið tillit til ólíkra sjónarmiða.

Í skipunarbréfi stýrinefndarinnar kom jafnframt fram að nefndinni bæri að leitast við að greina sjónarmið flestra aðila sem að fjárlagagerð koma ár hvert. Af þeim sökum setti stýrinefnd á fót fjóra vinnuhópa um afmarkaða verkþætti endurskoðunarinnar. Hver vinnuhópur bar ábyrgð á að meta nauðsynlegar breytingar á gildandi fjárreiðulögum innan þess verkþáttar sem hópnun var markaður. Vinnuhóparnir fjölluðu hver um sig um einn efnisþátt en þeir vörðuðu stefnumörkun, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningshald. Með þessu var unnt að tryggja að álitæfni í hverjum verkþætti væru rædd ítarlega. Að því loknu voru tillögur vinnuhópa lagðar fyrir stýrinefnd.

Samráðsfundir voru haldnir á vegum fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytis með fjárlaganefnd Alþingis þar sem fjallað var um framvindu endurskoðunarinnar ásamt því að sérstakir fundir voru haldnir með innanríkisráðuneyti og Félagi forstöðumanna ríkisstofnana. Félag forstöðumanna ríkisstofnana var jafnframt beðið um að meta með formlegum hætti efnisþætti frumvarpsins og skila álitsgerð um efni þess. Þá var kynning haldin fyrir ráðherranefnd um efnahagsmál auk þess sem haldinn var upplýsingafundur um tilgang endurskoðun-



arinnar með fulltrúum hagsmunasamtaka atvinnulífsins. Drög að nýju frumvarpi voru síðan kynnt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins í júní 2013 og var frestur til umsagna veittur til 20. ágúst 2013. Umsagnir bárust m.a. frá OECD, AGS, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og forstöðumönnum ríkisstofnana auk þess sem sérstakur fundur var með formanni og ritara Félags um innri endurskoðun um 64. gr. frumvarpsins. Loks hafa kynningar verið haldnar með ráðuneytisstjórum, starfsfólki stjórnsýslunnar, forstöðumönnum ríkisstofnana og öðrum hagsmunaaðilum. Endurskoðuð drög að frumvarpi voru síðan kynnt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins eftir morgunverðarfund sem haldinn var 29. október 2013 á vegum ráðuneytisins og Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands og sérstaklega var ætlaður stjórnendum hjá ríki og sveitarfélögum og starfsmönnum ráðuneyta. Lögð var áhersla á að taka mið af öllum athugasemdum sem bárust við gerð frumvarpsins og reynt að tryggja víðtæka sátt um efni þess. Sérstaklega var reynt að tryggja samráð við fulltrúa sveitarfélaga enda varðar eitt meginmæla frumvarpsins gildissvið þess sem nú nær til A- og B-hluta sveitarfélaga, auk ríkisaðila í A-, B- og C-hluta.

## **IX. Yfirlit yfir kafla frumvarpsins.**

Í I. kafla er fjallað um markmið, gildissvið og orðskýringar.

Í II. kafla er fjallað um verklag við stefnumörkun í opinberum fjármálum sem felst í gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Stefnumörkunin byggist m.a. á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um markmið í opinberum fjármálum. Þá er í kaflanum greint frá þeim grunn-gildum og fjármálareglu sem stefnumörkun í opinberum fjármálum skal ávallt byggð á, sbr. 6. og 7. gr. Þá er mælt fyrir um stofnun fjármálaráðs í 13. gr. sem leggur sjálfstætt mat á stefnumörkun í fjármálum hins opinbera.

Í III. kafla er fjallað um frumvarp til fjárlaga. Meginmæli kaflans koma einkum fram í 14. og 16. gr. þar sem mælt er fyrir um að í frumvarpi til fjárlaga skuli gerð grein fyrir skiptingu fjárheimilda til málefna sviða og málaflokka. Miðað er við að fjárveitingar til stofnana og verkefna verði framvegis birtar í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga, sbr. 19. gr. Skipting fjárheimilda í fjárveitingar verður á ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra og ráðherra fjármála. Samhliða breytingum á framsetningu fjárlaga felst í kaflanum nýmæli um að hlutaðeigandi ráðherra skuli leggja fram stefnumótun fyrir málefna svið og málaflokka. Þá eru þrengd skilyrði til að leita aukinna fjárheimilda með fjárlögum.

Í IV. kafla um framkvæmd fjárlaga eru ákvæði sem ætlað er að stuðla að virkara eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár og leiða til aukins aga við framkvæmd fjárlaga með því að ábyrgð og skyldur á framkvæmd fjárlaga eru skýrðar. Lögð er áhersla á stefnumótun ríkisaðila og aukin áhersla lögð á eftirlit hvers ráðherra með útgjaldaþróun málaflokka og ábyrgð forstöðumanna á rekstri ríkisaðila. Þá er í kaflanum greint frá reglum um fjárstýringu og lánastýringu ríkissjóðs, um heimildir til samningagerðar, þ.m.t. kaup og sölu eigna, og gerð eigandastefnu.

Í V. kafla er einkum fjallað um reikningsskil A-hluta ríkissjóðs og skýrslugerð um framvindu ríkisfjármála. Lagt er til að alþjóðlegur reikningsskilastaðall um uppgjör opinberra aðila verði tekinn upp í reikningsskilum A-hluta ríkissjóðs í heild. Jafnframt er gert ráð fyrir að reikningsskil einstakra ríkisaðila í A-hluta verði nú að fullu í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Samkvæmt gildandi fjárreiðulögum eru þau viðmið notuð með skilgreindum frávikum. Þá er í kaflanum mælt fyrir um flokkun á starfsemi og verkefnum ríkisins og um flokkun tekna og gjalda A-hluta ríkissjóðs. Loks eru ákvæði sem varða uppgjör

og skýrslugerð fyrir A-hluta ríkissjóðs, þ.m.t. ársskýrslu hvers ráðherra um þau málefnasvið og málaflokka sem undir hann heyra.

Í VI. kafla er fjallað um Fjárýsly ríkisins og ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits og innri endurskoðunar innan ráðuneyta og hjá ríkisaðilum í A-hluta. Þá er í kaflanum ákvæði um mat á kostnaði stjórnarfrumvarpa fyrir ríkissjóð við lögfestingu þeirra og skyldu hlutaðeigandi ráðherra til að leggja fyrir ráðherra fjármála til umsagnar reglugerðir sem verulega þýðingu geta haft í fjárhagslegu- eða efnahagslegu tilliti áður en þær taka gildi. Þá er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að setja í reglugerðir nánari reglur um framkvæmd laganna.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um I. kafla.

Í kaflanum er fjallað um markmið, gildissvið og orðskýringar.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu eru meginmarkmið frumvarpsins sett fram og endurspeglar framsetning þeirra kaflaskiptingu frumvarpsins að nokkru leyti.

Í 1. tölul. er einkanlega vísað til II. og III. kafla um undirbúning stefnumörkunar og áætlanagerðar sem birtist m.a. í fjármálastefnu og fjármálaáætlun, sbr. 4. og 5. gr., og fjárlaga, sbr. III. kafla. Eins og orðalagið ber með sér er lögð áhersla á að undirbúningurinn sé í senn vandaður og heildstæður. Heildstæð stefnumörkun byggist einkum á því að fjármálastefnu og fjármálaáætlun er ætlað að ná til opinberra aðila í heild sinni, þ.m.t. sveitarfélaga, auk þess sem hún nær yfir fimm ár hið skemmsta.

Í 2. tölul. er einkum vísað til ákvæða III. kafla þar sem fjallað er um atriði sem lúta að undirbúningi lagasetningar og ákvarðana um öflun og ráðstöfun fjár í fjárlögum. Í kaflanum eru sett fram ýmis nýmæli við undirbúning og gerð frumvarps til fjárlaga, þ.m.t. um breytta framsetningu þess, um stefnumótun og ráðstöfun fjár til málefnasviða, um mat á áhrifum breytingartillagna á frumvarp til fjárlaga á heildarafkomu ríkissjóðs og um gerð fylgiritis með frumvarpi til fjárlaga sem sýni fjárveitingar til ríkisaðila og verkefna.

Ákvæði 3. tölul. lýtur að skilvirkni og hagkvæmni í starfsemi og fjárstjórn ríkisins. Hér er einkum vísað til ákvæða IV. kafla um framkvæmd fjárlaga þar sem m.a. er kveðið á um að verklag við framkvæmd fjárlaga skuli vera skýrt, einfalt og markviss. Tilgangur þessa er að þjónusta og starfsemi ríkisins verði eins hagkvæm og markviss og kostur er. Þá er í kaflanum einnig lögð áhersla á vandaða stefnumótun ríkisaðila og ráðherra, að lausafjár- og lánastýring sé gagnsæ og virk, að eftirlit með gjalda- og tekjuþróun skuli vera virkt og að skýrt sé hvernig bregðast skuli við frávikum frá rekstraráætlunum.

Í 4. tölul. er vísað til þess að reikningsskil opinberra aðila eiga að vera í samræmi við viðurkenndar bókhalds- og reikningsskilareglur. Með tilvísun til bókhalds- og reikningsskilareglna er átt við þær form- og efniskröfur sem fram koma í lögum um bókhald, nr. 145/1994, með síðari breytingum, og varða ríkisaðila í A-, B- og C-hluta, auk A-hluta sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra. Þá er gert ráð fyrir að skýrslugerð og reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild fylgi alþjóðlegum reikningsskilastöðlum, sbr. 51. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 5. tölul. lýtur að eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda. Í virku eftirliti felst stöðugt eftirlit með framkvæmd fjárlaga, hvort heldur er af hálfu handhafa framkvæmdarvalds, Alþingis eða sjálfstæðra aðila, svo sem Ríkisendurskoðunar. Forsenda virks eftirlits er einnig að ábyrgð og skyldur aðila sem koma að eftirliti sé skýr og eftir-

lit sé haft með að reikningsskil opinberra aðila fylgi alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Ákvæðum IV. og V. kafla er einkum ætlað að tryggja að markmið 5. tölul. náist.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um gildissvið frumvarpsins. Ákvæðið hefur að geyma það mikilvæga nýmæli að frumvarpið gildi um fjármál opinberra aðila, þ.e. allra aðila sem fara með ríkis- eða sveitarstjórnarvald og þeirra stofnana, sjóða og fyrirtækja sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga, sbr. 11. tölul. 3. gr. Víðtækt gildissvið frumvarpsins, að teknu tilliti til takmarkana sem leiða má af sérlögum, er í samræmi við megintilgang þess um að tryggja samhæfða stefnumörkun ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum. Um fjármál sveitarfélaga gilda áfram sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu eru settar fram orðskýringar á lykilhugtökum frumvarpsins. Þessi hugtök varða einkum forsendur stefnumörkunar í opinberum fjármálum, nýmæli sem varða skilgreiningu fjárheimilda og fjárveitinga, auk tekju- og gjaldahugtaka.

Um II. kafla.

Í kaflanum er fjallað um verklag við stefnumörkun í opinberum fjármálum sem felst í gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Stefnumörkunin byggist m.a. á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um markmið í opinberum fjármálum. Þá er í kaflanum greint frá þeim grunn-gildum og fjármála-reglu sem stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggð á, sbr. 6. og 7. gr. Þá er mælt fyrir um stofnun fjármálaráðs í 13. gr. sem leggur sjálfstætt mat á stefnumörkun í fjármálum hins opinbera.

Um 4. gr.

Fjármálastefna er áætlun ríkisstjórnar um stöðu og þróun opinberra fjármála yfir tiltekið tímabil og áhrif þeirra á aðra hluta hagkerfisins, t.d. heimili og fyrirtæki. Í fjármálastefnu eru sett fram töluleg markmið varðandi umfang, afkomu og efnahag opinberra aðila, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu, fyrir næstu fimm ár hið skemmsta, og gerð grein fyrir áhrifum þeirra í hagstjórnarlegu tilliti. Megintilgangur fjármálastefnu er að stuðla að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma og skapa þar með betri forsendur fyrir hagkvæmari nýtingu mannafla, fjármagns og auðlinda. Þá er fjármálastefna tæki stjórnvalda til að sýna hvernig kröfum um stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála verði náð, sbr. 6. gr. Með fjármálastefnu fylgir greinargerð sem lýsir hvernig markmið hennar verði tryggð.

Markmið fjármálastefnu skulu taka mið af grunn-gildum skv. 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum skv. 7. gr.

Fjármálastefna skal lögð fram á Alþingi til að kjörnir fulltrúar geti tekið afstöðu til þeirra markmiða og aðgerða sem fjármálastefna greinir frá. Mikilvægi þinglegrar meðferðar felst enn fremur í því að eftirlit Alþingis með framkvæmd stefnumörkunar í opinberum fjármálum verður markvissara, enda felur fjármálastefna í sér heildarmarkmið til a.m.k. fimm ára sem skulu útfærð nánar í fjármálaáætlun ár hvert. Í ákvæðinu felst einnig það nýmæli frumvarpsins að stefnumörkun í opinberum fjármálum nái ekki eingöngu til starfsemi ríkisins heldur einnig til starfsemi annarra opinberra aðila, sbr. 11. tölul. 3. gr. Með þessu móti verður hægt að mæla hagstjórnaráhrif starfsemi þessara aðila á þjóðarbúskapinn og beita opinberum fjármálum við hagstjórn.

Fjármálastefna ríkisstjórnar skal lögð fram á Alþingi eins fljótt og kostur er eftir að ríkisstjórn hefur verið mynduð og eigi síðar en samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga. Kosningar til Alþingis geta farið fram hvenær sem er innan ársins og misjafnt getur verið hversu langur tími líður frá kosningum þar til lokið er við stjórnarmyndun. Ákvæðið felur í sér að ný ríkisstjórn leggi tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi sem fyrst þar á eftir, en undirbúningur hennar tekur óhjákvæmilega nokkurn tíma, enda felur stefnan í sér markmiðssetningu út kjörtímabilið sem ekki er gert ráð fyrir að taki breytingum á meðan sú ríkisstjórn situr sem leggur tillöguna fram. Brýnt er hins vegar að það fyrirkomulag sem frumvarpið mælir fyrir um varðandi tengsl fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga sé virt, og því er mikilvægt að fjármálastefna sem Alþingi hefur fjallað um og samþykkt liggi fyrir þegar þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun eða frumvarp til fjárlaga eru lögð fyrir Alþingi. Fjármálastefnan er grundvöllur beggja. Þetta fyrirkomulag kann þó að valda vandkvæðum, sér í lagi ef skammur tími gefst frá stjórnarmyndun þar til að leggja skal fram þingsályktun um fjármálaáætlun eða frumvarp til fjárlaga.

Með því að lögfesta að fjármálastefna skuli gerð og samþykkt sem ályktun frá Alþingi er lögð áhersla á að stefnumörkun í opinberum fjármálum sé unnin til lengri tíma og að hún fái vandaða umfjöllun. Með því samþykkir Alþingi skýr og hlutlæg markmið fyrir hin opinberu fjármál og skilgreinir þar með mörk framkvæmdarvaldsins við stefnumörkun og áætlanagerð til næstu ára. Veikleiki stefnumörkunar á sviði opinberra fjármála hefur einkum verið talinn sá að of mikil áhersla sé lögð á A-hluta ríkissjóð næsta fjárlagaár en síður horft til hins opinbera í heild eða til lengri tíma. Með fjármálastefnu er áherslan fyrst og fremst á meginstærðir opinberra fjármála eins og afkomu og eigna- og skuldamarkmið, en með fjármálaáætlun, sbr. 5. gr., eru markmiðin sundurgreind frekar niður á tekju- og útgjaldategundir eftir hagrænni flokkun.

Framsetning fjármálastefnu tekur mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinbera aðila sem leggur áherslu á að mæld séu efnahagsleg áhrif ríkisfjármála og opinbera geirans á aðra geira hagkerfisins. Þetta er mikilvægt til að meta áhrif ákvarðana í opinberum fjármálum en slíkt er í samræmi við það sem tíðkast hjá öðrum þjóðum og alþjóðastofnanir leggja áherslu á. Mælt er fyrir um að markmið um þróun afkomu, eigna, skulda og langtímaskuldbindinga verði sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu en það einfaldar samanburð milli ára og milli landa.

Ákvæðið svarar að nokkru leyti til 1. mgr. 28. gr. gildandi fjárreiðulaga, um gerð þriggja ára áætlunar um ríkisbúskapinn, enda þótt fjárreiðulög nái ekki til sveitarfélaga. Í 28. gr. þeirra laga kemur m.a. fram að með fjárlagafrumvarpi skuli gera grein fyrir stefnu ríkisstjórnar í ríkisfjármálum sem fylgi áætlun fyrir ríkisbúskapinn til næstu þriggja ára eftir lok þess fjárhagsárs sem fjárlagafrumvarpið tekur til. Hingað til hefur stefna ríkisstjórnar í ríkisfjármálum falið í sér almenna umfjöllun um þróun ríkisfjármála og markmið um afkomu ríkissjóðs.

Í 1. tölul. 2. mgr. er mælt fyrir um að sett séu markmið um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Tilgangur ákvæðisins er að draga fram umfang og eðli opinberrar starfsemi í hagkerfinu til næstu ára og sýna áætlað umfang útgjalda hins opinbera, sem skal vera í samræmi við grunngildi 2. mgr. 6. gr. og fjármálareglu, sbr. 7. gr. Enn fremur er í ákvæðinu vísað til markmiða um afkomu og efnahag fyrir opinbera aðila en þessi markmið fela í sér grundvöll hagstjórnar næstu ára.

Í 2. tölul. 2. mgr. er mælt fyrir um að í greinargerð með fjármálastefnu skuli greint frá því hvernig grunngildum skv. 2. mgr. 6. gr. verði fylgt, bæði með tilliti til stefnumörkunar um þróun gjalda og um skattastefnu og aðra tekjuöflun hins opinbera. Með þessu er átt við að gerð sé grein fyrir forsendum þeirra markmiða og stefnumörkunar sem fjármálastefna felur í sér, sbr. 1. tölul. 2. mgr., og hvernig hún samræmist hverju þeirra gilda sem fram koma í 2. mgr. 6. gr.

Í 3. mgr. er gerð krafa um að í fjármálastefnu liggi fyrir staðfesting um að stefnan sé samkvæm þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum skv. 7. gr. Þá er gert ráð fyrir því að fram komi rökstuðningur fyrir að svo sé. Fjármálaráð leggur mat á hvort fjármálastefnan fylgi þeim grunngildum sem talin eru í 2. mgr. 6. gr. og fjármálareglu skv. 7. gr.

Í 4. mgr. er tekið fram að við gerð fjármálaáætlunar skuli byggt á samþykkttri fjármálastefnu, enda er fjármálaáætlun ætlað að fela í sér útfærslu á þeim leiðum sem fara skal svo markmiðum fjármálastefnu verði náð.

#### Um 5. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að ráðherra leggi fyrir Alþingi fyrir 1. apríl ár hvert tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun. Fjármálaáætlun skiptist í tvo meginþætti. Þeir eru annars vegar greining á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila og hins vegar markmið og áætlun um fjármál ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu.

Fjármálaáætlun felur í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra. Framlagning fjármálaáætlunar er í nokkru samræmi við meginþætti 6. mgr. 25. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, þar sem segir: „Sá ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins skal leggja fyrir Alþingi, eigi síðar en 1. apríl ár hvert, tillögu til þingsályktunar um meginskiptingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma)...“. Þá hefur ríkisfjármálaáætlun til þriggja ára verið birt með fjárlagafrumvarpi frá 1995 og með fjárreiðulögum, nr. 88/1997, var ákveðið að leggja fram slíka áætlun, sbr. 1. mgr. 28. gr. laganna.

Þriggja ára áætlunin hefur ekki fest sig nægjanlega vel í sessi sem eiginleg stefnumörkun um ríkisfjármál þótt í henni hafi verið fjallað um þróun hagvaxtar, tekju- og útgjaldaáform, áætlanir um greiðslubyrði lána o.fl. Milli árána 2004 og 2009 fól þriggja ára áætlunin í sér að settir voru útgjaldarammar fyrir einstök ráðuneyti. Frá árinu 2009 hafa verið kynntar ítarlegri áætlanir í ríkisfjármálum þar sem nánar hefur verið fjallað um áform um breytingar á bæði tekju- og gjaldahlið fjárlaga og þar sem sett hafa verið tiltekin viðmið um þróun afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs.

Við greiningu á stöðu og horfum, sbr. 1. tölul. 2. mgr., skal skýra frá efnahagsþróun undanfarinna þriggja ára og leggja mat á efnahagshorfur til a.m.k. næstu fimm ára. Greiningin skal gefa skýra mynd af því hver þróun grunnpáttu hagkerfisins hefur verið og undirbyggir þar með áherslur varðandi þá þætti efnahagsmála sem mestu skipta fyrir ákvörðun um markmið fjármálaáætlunar.

Tilgangur 1. tölul. 2. mgr. er að gera grein fyrir hvort stjórnvöld hafi náð þeim markmiðum sem sett hafa verið um afkomu og fjárhag hins opinbera í heild og samræmi þeirra við markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Skýra skal orsakir marktækra frávíka. Á þann hátt er lagður grunnur að faglegri undirbúningi við setningu markmiða fyrir næstu ár.

Í heild er 1. tölul. 2. mgr. ætlað að veita yfirsýn yfir þá þætti sem skilgreina forsendur fjármálaáætlunarinnar og þau markmið sem sett eru í henni, þ.e. annars vegar þróun og horfur í efnahagsmálum og hins vegar hvernig til hefur tekist við að ná þeim markmiðum sem áður

hafa verið sett. Markmiðssetning til framtíðar hlýtur og verður að byggjast á glöggri mynd af hvoru tveggja.

Í 2. tölul. 2. mgr. segir að setja skuli markmið og áætlanir um opinber fjármál. Þessi markmið skulu fela í sér ítarlegri sundurgreiningu þeirra markmiða sem Alþingi hefur sett með samþykkt fjármálastefnu. Hér er um að ræða grundvallaratriði í frumvarpinu varðandi stefnumörkun í opinberum fjármálum í heild sem birtist í þeim tölulegu markmiðum sem sett eru samkvæmt þessu ákvæði. Ákvæðið felur í sér tilvísun til umfangs, tímasetningar og inntaks þeirra markmiða sem máli skipta við hagstjórn og forgangsröðun og áherslur stjórnvalda.

Þar sem fjármálastefnan nær til takmarkaðs tíma, eða eigi skemmri en fimm ára frá samþykkt hennar, en árleg fjármálaáætlun nær ávallt til næstu fimm ára hið skemmsta, er ljóst að í fjármálaáætlun þarf að setja fram markmið sem ná til lengri tíma en gildandi fjármálastefna. Þótt slík áætlanagerð verði vitanlega ávallt háð fyrirvörum um breytingar á stefnu ríkisstjórnar að afstöðnum kosningum til Alþingis er engu síður mikilvægt að fyrir liggja áætlun til nokkurra ára sem fengið hefur umfjöllun Alþingis. Með því er stuðlað að aukinni festu í hagstjórn og stöðugri forsendum fyrir áætlanagerð opinberra aðila.

Samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. skal setja markmið og móta áætlun um afkomu og efnahag hins opinbera í heild, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga til næstu fimm ára, sem byggist á framsetningu alþjóðlegs hagskýrslustaðals. Einnig er gerð krafa um að sett séu markmið í fjármálum B- og C-hluta ríkissjóðs og B-hluta sveitarfélaga ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag til næstu fimm ára. Þessi áhersla er í samræmi við alþjóðlegar áherslur við greiningu á efnahagslegum áhrifum opinberra fjármála og þannig gætt að heildarsamræmi við mat á þróun opinberra fjármála næstu ár. Þessi markmið þurfa að endurspegla efni þess samkomulags sem gert hefur verið við sveitarfélög skv. 11. gr.

Í 3. tölul. 2. mgr. segir að setja skuli markmið og móta áætlun um afkomu og efnahag A-hluta ríkissjóðs. Með ákvæðinu er gerð krafa um að skýrt verði hvernig markmiðum fjármálaáætlunar verði náð fyrir A-hluta ríkissjóðs.

Samkvæmt a-lið 3. tölul. 2. mgr. skulu liggja fyrir markmið og mótuð áætlun um þróun skatta og annarrar tekjuöflunar. Hér skal gera grein fyrir skattastefnu og megináherslum í tekjuöflun næstu ára og áhrifum hennar á eftirspurn. Tekjur skulu sundurliðaðar eftir helstu skatt- og tekjustofnum, þ.e. í tekjuskatta, eignarskatta og vöru- og þjónustuskatta.

Samkvæmt b-lið 3. tölul. 2. mgr. skulu sett markmið og mótuð áætlun um þróun gjalda, sundurliðað eftir málefnasviðum og hagrænni flokkun. Um er að ræða eitt af lykiltríðum fjármálaáætlunar. Með þessum markmiðum ákveður Alþingi helstu áherslur í ríkisfjármálum, bæði fyrir frumvarp til fjárlaga að hausti og til lengri tíma. Í markmiðum um þróun gjalda birtist forgangsröðun og áherslur eftir málefnasviðum fyrir komandi ár. Þannig ákvarðar Alþingi fjárhagsramma fyrir einstök málefnasvið, sem er svo nánar útfærður fyrir einstaka málaflokka í frumvarpi til fjárlaga. Til að forgangsröðun eftir málefnasviðum geti verið nægjanlega markviss er nauðsynlegt að fyrir liggja heildstæð stefnumörkun eftir málefnasviðum, sbr. 20. gr.

Í c-lið 3. tölul. 2. mgr. er vísað til þróunar efnahags, þ.e. eigna og skulda ríkissjóðs. Með þessu er gerð grein fyrir því hverjar innri breytinga á eignum og skuldum ríkissjóð verði á tímabilinu með tilliti til þeirra markmiða sem sett eru. Þannig fást mikilvægar upplýsingar við greiningu á sjálfbærni ríkisfjármála til lengri tíma litið. Glögg mynd af breytingum á hreinni eign auðveldar enn fremur mat á áhrifum ríkisfjármála á fjármálamarkaðinn.

Í 4. tölul. 2. mgr. er mælt fyrir um að gerð sé nánari grein fyrir markmiðum um fjárhag A-hluta sveitarfélaga til næstu fimm ára. Þessi markmið ná til þróunar tekna og gjalda eftir hag-

rænni flokkun, tilfærslna á fjármunum milli ríkissjóðs og sveitarfélaga og þróunar efnahags þeirra. Þessi markmið þurfa að endurspeglu efni þess samkomulags sem gert hefur verið við sveitarfélög skv. 11. gr., enda skal ályktun Alþingis um fjármálaáætlun liggja til grundvallar við gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárhagsár.

Með þróun tekna sveitarfélaga er átt við markmið þeirra um tekjuöflun, t.d. um þróun útsvars, fasteignagjalda og rekstrartekna, enda munu slík markmið taka mið af fjárhagsáætlunum þeirra, sbr. sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011.

Með þróun gjalda er átt við fyrirhugaða ráðstöfun fjármuna sveitarfélaga, t.d. til sameyslu, vaxta, tilfærslna og fjárfestinga. Markmið um þróun tekna og gjalda er grundvallaratriði við mat á afkomu sveitarfélaga og áhrifum þeirra í hagstjórnarlegu tilliti.

Með tilfærslum á fjármunum skv. b-lið 4. tölul. 2. mgr. er átt við þær tekjur sem ríkið innheimtir og greiðir til sveitarfélaga í formi fjárframlaga, sbr. 11. gr. Tekjur sveitarfélaga eru breytilegar milli ára og er auknu samstarfi ríkis og sveitarfélaga um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, sbr. 11. gr., ætlað að skapa aukinn stöðugleika og festu í fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að tilfærslur fjármagns til sveitarfélaga taki mið af stöðu hagmála og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hverju sinni.

Samkvæmt c-lið 4. tölul. 2. mgr. skal greina frá áætlun um þróun efnahags, þ.e. eigna og skulda sveitarfélaga. Þannig fást mikilvægar upplýsingar við greiningu á sjálfbærni fjármála sveitarfélaga til lengri tíma litið.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að staðfesta skuli að fjármálaáætlun sé samkvæm fjármálastefnu. Gert er ráð fyrir því að rökstuðningur fylgi staðfestingu og að hann sé almennur og hnitmiðaður.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að gerð sé grein fyrir stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum fjármálaáætlunar um þróun tekna og gjalda. Þannig skal greina frá almennum og sértækum markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, fyrir hvert málefnasvið og fjallað um hvernig og hvenær þeim verði náð, sbr. 20. gr. Markmið fyrir málefnasvið skulu vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg. Með því er unnt að greina hversu raunhæf markmið stefnumótunar eru og t.d. hvort endurskoða þurfi áherslur hennar. Þá skal greina frá fyrirhuguðum ráðstöfunum sem áformaðar eru til að ná markmiðum fjármálaáætlunar. Með ráðstöfunum er átt við hvers konar aðgerðir eða framkvæmdir sem nauðsynlegar eru taldar í því skyni, þ.m.t. lagabreytingar.

Í 5. mgr. er mælt fyrir um að framsetning fjármálaáætlunar skuli vera samkvæmt þeim alþjóðlegu stöðlum sem frumvarpið mælir fyrir um, sbr. V. kafla. Tilgangur þessa er að tryggja gagnsæi og auka tiltrú á efni og markmiðum fjármálaáætlunar, enda verður framsetning hennar stöðluð og skilgreining hugtaka samræmd.

Í 6. mgr. er mælt fyrir um að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun liggi til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Er hér vísað til megintilgangs fjármálaáætlunar sem er í senn nánari útfærsla á markmiðum fjármálastefnu og grunnur að gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga og frumvarps til fjárlaga.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja reglur um framsetningu og sundurliðun samkvæmt ákvæði þessu.

#### Um 6. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um grunngildi stefnumörkunar í opinberum fjármálum.

Í 1. tölul. 2. mgr. er vísað til sjálfbærni. Sjálfbærni opinberra fjármála er eitt helsta markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar skv. 4. og 5. gr. Í því felst að tryggt sé að hið opin-

bera geti ávallt staðið undir vaxtabyrði skuldbindinga sinna. Þá er einnig vísað til þess að fjármál kynslóða verði að mestu sjálfbær, sem felur í sér að hver kynslóð lifi ekki á kostnað annarra kynslóða.

Í 2. tölul. 2. mgr. er vísað til varfærni sem felur í sér að vandað sé til ákvarðana um opinber fjármál þannig að dregið sé úr mögulegum ófyrirséðum og neikvæðum afleiðingum þeirra. Þá er með varfærni vísað til ýmissa ákvæða frumvarpsins sem gera stjórnvöldum kleift að bregðast við óvæntum útgjöldum og tekjubreytingum. Þannig geta stjórnvöld ráðstafað fé úr varasjóðum, auk þess sem ráðherra er heimilt að millifæra fjárveitingar og lækka gjöld innan fjárhagsárs.

Í 3. tölul. 2. mgr. er vísað til stöðugleika. Eitt meginhlutverk hagstjórnar er að stuðla að stöðugleika í þjóðarbúskapnum á grunni jafnvægis í efnahagsmálum. Með markmiði um stöðugleika, m.a. á grunni sjálfbærni og varfærni, er stefnt að betri nýtingu framleiðsluáttanna yfir hagsveifluna og aukinni verðmætasköpun. Með stöðugleika er jafnframt vísað til þess sjónarmiðs að ávallt sé stefnt að því að árleg útgjöld hins opinbera, að frádregnum vaxtaútgjöldum, vaxi ekki að raunvirði umfram langtímaraunvöxt landsframleiðslunnar.

Í 4. tölul. 2. mgr. er vísað til festu sem felur í sér að þróun opinberra fjármála sé fyrir-sjáanleg og breytingar séu markvissar og vel ígrundaðar. Tekju- og útgjaldaforsendur skulu ekki háðar breytum eða ákvörðunum sem auðveldlega leiða til annarrar niðurstöðu en stefnt er að.

Í 5. tölul. 2. mgr. er mælt fyrir um gagnsæi. Með gagnsæi er átt við að hægt verði að meta árangur af stefnumörkun í opinberum fjármálum á grundvelli mælanlegra, skýrra og auðserra markmiða og að fyrir liggi greinargóðar og aðgengilegar upplýsingar um þau. Skýr markmið og traustar og nægar upplýsingar eru forsenda þess að hægt sé að leggja mat á árangur og þróun opinberra fjármála.

#### Um 7. gr.

Með ákvæðinu er mælt fyrir um skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag hins opinbera. Um er að ræða tilvísun til fjármála­reglu sem skiptist í tvo þætti. Með fjármála­reglu er átt við reglu sem tilgreinir skilyrði um afkomu og efnahag hins opinbera.

Með 1. tölul. er sett fram sú regla að heildarjöfnuður hins opinbera, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 4. gr., sé ávallt jákvæður yfir fimm ára tímabil og að árlegur halli sé aldrei meiri en 2,5% af landsframleiðslu. Um er að ræða skilyrði um afkomumarkmið fjármálastefnu. Skilyrðið er sveigjanlegt og gerir stjórnvöldum kleift að vinna gegn áhrifum hagsveiflunnar. Ákvæðið nær til fimm ára tímabils. Ekki er vísað til hagsveifluleiðréttrar afkomu til að tryggja skýrleika skilyrðisins. Reglunni svipar til samsvarandi fjármála­reglu sveitarfélaga, en sú jafnvægisregla sem þeim ber að fylgja ásamt skuldareglu mun í yfirgnæfandi tilfellum tryggja ábyrgð þeirra í hagstjórnarlegu tilliti.

Með 2. og 3. tölul. er sett fram regla um skuldahlutfall hins opinbera. Reglan kveður á um að heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og innstæðum skuli vera lægri en nemur 45% af vergri landsframleiðslu. Þá er í 3. tölul. mælt fyrir um hvernig kuldir umfram þetta skuldahlutfall skuli greiddar niður. Reikningsskil og framsetning fjármála ríkis og sveitarfélaga skulu byggjast á alþjóðlegum stöðlum og er skilgreining á heildarskulddum að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum því skýr. Sama á við um skilgreiningu á sjóðum og bankainnstæðum. Hlutfall sjóðs og bankainnstæðna A-hluta ríkissjóðs er tiltölulega hátt í alþjóðlegu samhengi og af



þeim sökum felur reglan ekki í sér tilvísun til heildarskulda að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum eins og víða er gert. Sjóðir og bankainnstæður teljast til kvikra eigna sem auðvelt er að losa um og nota til að greiða upp skuldir ef svo ber undir. Skuldahlutfallið sem hér er lagt til er svipað Maastricht-viðmiðinu um að heildarskuldir ríkja skuli ekki vera umfram 60% af vergrí landsframleiðslu en þó með þeim frávikum að sjóðir og innstæður reiknast til frádráttar. Ástæða þess að ekki þykir hentugt að skuldaviðmið séu skilgreind sem hluti af brúttóskuldum er að ríkissjóður hefur sérstöðu eftir innleiðingu gjald-eyrishafta hvað það varðar að sjóðseign og bankainnstæður eru háar í alþjóðlegum samanburði. Er ástæða þess m.a. sú að ríkissjóður ber háar skuldir vegna fjármögnunar á gjaldeyrisvarasjóði sem varðveittur er og ávaxtaður af Seðlabanka Íslands, en á móti koma verulegar eignir í innstæðum og sjóðum. Af þeim sökum m.a. er hlutfallið lækkað niður í 45% sem þykir hæfilegt viðmið út frá sjónarmiðum um sjálfbærni skulda hins opinbera til lengri tíma. Í þessu felst jafnframt, þegar skuldir og eignir vegna varaförða eru í jafnvægi, að stefnt er að lægri skuldsetningu ríkissjóðs Íslands en önnur ríki stefna að samkvæmt Maastricht-viðmiðinu. Kæmi þá jafnframt til álita að beitt verði sömu skilgreiningum fyrir skuldareglu frumvarpsins og tíðkast annars staðar, þ.e. að horft verði til heildarskulda án þess að litið sé jafnframt til innstæðna og sjóða. Rétt er þó til samanburðar að taka saman yfirlit samkvæmt Maastricht-viðmiðinu.

Framangreind skilyrði um fjármál hins opinbera ná einungis til A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Þau eru því önnur en þær fjármálareglur sem sveitarfélög vinna nú eftir samkvæmt sveitarstjórnarlögum, þar sem bæði A- og B-hlutar hvers sveitarfélags eru lagðir saman í samstæðureikningi. Fjármálareglur sveitarfélaga miðast við að tiltekna forsendur um útreikning skulda sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra megi ekki vera umfram 150% af tekjum samstæðunnar. Hins vegar er gerð krafa um jákvæða rekstrarafkomu á hverju þriggja ára tímabili. Fjármálaskilyrði frumvarps um opinber fjármál gera ráð fyrir að heildarjöfnuður hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli skuli vera undir 2,5% af landsframleiðslu. Ljóst er að sé litið til heildarjafnaðar hins opinbera síðustu áratugi þarf margt að koma til svo að þessu markmiði verði náð, sérstaklega þegar horft er til afkomu sveitarfélaga. Frá árinu 1980 til ársloka 2013 hefur heildarjöfnuður hins opinbera verið jákvæður sex sinnum en neikvæður alls 24 sinnum. Sé einungis horft til A-hluta ríkissjóðs var heildarjöfnuður jákvæður í 12 ár á tímabilinu en neikvæður í 22 ár. Heildarjöfnuður sveitarfélaga á sama tímabili var jákvæður í átta ár en neikvæður í alls 26 ár.

Fjármálaskilyrði frumvarpsins ganga að nokkru leyti lengra en gildandi fjármálareglur sveitarstjórnarlaga, þar sem skilgreining á heildarjöfnuði sveitarfélaga tekur ekki til fjárfestinga. Þær má fjármagna með lántökum ef það leiðir ekki til þess að skuldahlutfallið fari yfir 150% af tekjum samkvæmt gildandi reglum. Hin nýju fjármálaskilyrði kalla því á nána og góða samvinnu ríkis og sveitarfélaga.

#### Um 8. gr.

Samkvæmt ákvæðinu skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggð á traustum forsendum og gögnum sem unnin eru hlutlægt og kerfisbundið samkvæmt alþjóðlegum kröfum um söfnun, meðhöndlun og úrvinnslu gagna, sbr. staðla um opinber fjármál.

Í 2. mgr. 21. gr. gildandi fjárreiðulaga segir að frumvarp til fjárlaga skuli samið „með hliðsjón af þjóðhagsáætlun ríkisstjórnarinnar. Skulu áætlanir um tekjur og gjöld í frumvarpinu gerðar á sömu meginforsendum og þjóðhagsáætlun.“ Hugtakið „þjóðhagsáætlun ríkisstjórnar-

innar“ vísar til áætlana sem unnar voru fyrir á árum þar sem fram kom almennt mat á efnahagshorfum og gerð var grein fyrir stefnumálum stjórnvalda í fjármálum og efnahagsmálum. Eðli og inntak þjóðhagsáætlana hefur tekið breytingum í tímans rás, en hvergi er að finna í lögum kvöð eða fyrirmæli um að eiginlegar þjóðhagsáætlanir skuli gerðar. Hin síðari ár hefur þjóðhagsspá Hagstofunnar verið lögð til grundvallar við mótun hagrænna forsendna stefnumörkunar í opinberum fjármálum.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli áfram byggð á opinberum þjóðhagsspám, sbr. 1. mgr. Hagstofa Íslands gerir þjóðhagsspá lögum samkvæmt, en vera kann að löggjafinn muni skipa þeim verkefnum með öðrum hætti í framtíðinni og tekur orðalag ákvæðisins mið af því. Ákvæðið mælir fyrir um að jafnframt skuli litið til hagspáa annarra fagaðila og alþjóðastofnana. Á það einkanlega við ef munur er á forsendum eða niðurstöðum þeirra samanborið við þjóðhagsspár Hagstofunnar.

#### Um 9. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að ráðherra skuli leggja fyrir Alþingi, eigi sjaldnar er á þriggja ára fresti, skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu- og umhverfisþátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila.

Ekki hefur farið mikið fyrir viðleitni til að greina með skipulegum hætti líklega þróun samfélags-, atvinnu- og umhverfisþátta til lengri tíma. Slík greining er hins vegar nauðsynleg af ýmsum ástæðum þótt hún sé vissulega vandasöm og verði ávallt háð óvissu eðli máls samkvæmt. Vönduð greining er hins vegar til þess fallin að skapa betri forsendur til að marka stefnu í mikilvægum málum sem miðar að skilgreindum markmiðum og gefur færi á að greina betur en ella hvernig þeim verði náð. Enn fremur er slík greining nauðsynleg til að treysta betur samhengi ákvarðana til skemmri tíma við markmiðssetningu og horfur til lengri tíma. Auk þessa er mikilvægt að metin séu áhrif af lýðfræðilegum þáttum, en þeir geta haft veruleg áhrif á tekju- og útgjaldaþróun opinberra fjármála.

Á grunni þessarar greiningar skal meta líkleg áhrif á þjóðarbúskapinn til lengri tíma og með hvaða hætti gildandi tekju- og útgjaldaáherslur hins opinbera muni þróast í þessu samhengi, þ.m.t. hver áhrif verða á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Með þessu verklagi er lagður grunnur að því að styrkja forsendur fyrir heildstæðri stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri tíma þar sem tekið er tillit til mikilvægra forsendna og niðurstæðna um þróun meginumgjarðar samfélagsins.

Skýrsla sem unnin er samkvæmt ákvæði þessu verður lögð fyrir Alþingi til umræðu.

#### Um 10. gr.

Til að tryggja að fjármálastefna þjóni tilgangi sínum er mikilvægt að vandað sé til gerðar hennar þannig að komist verði hjá breytingum á henni. Þær aðstæður kunna þó að skapast að óhjákvæmilegt sé að endurskoða fjármálastefnuna og ber þá ráðherra skylda til að hafa forgöngu um að það sé gert. Á það við ef forsendur fjármálastefnunnar hafa brostið eða fyrir-sjáanlegt er að þær muni gera það. Þær aðstæður sem einkum réttlæta eða eftir atvikum krefjast endurskoðunar fjármálastefnu geta t.d. verið alvarleg skakkaföll í atvinnustarfsemi, ófyrirséður tekjusamdráttur í þjóðarbúinu, náttúruhamfarir eða þjóðarvá. Endurskoðuð fjármálastefna skal ná til a.m.k. fimm ára. Fjármálastefna verður á hinn bóginn ekki endurskoðuð af þeirri ástæðu að markmið hennar náist ekki vegna almennra veikleika í fjármálastjórn hins opinbera við framkvæmd gildandi stefnu.

Þá er í 2. mgr. kveðið á um að fjármálaráð skuli gefa Alþingi umsögn um hvort fyrir hendi sé fullgilt tilefni til endurskoðunar á gildandi fjármálastefnu og þá til að víkja tímabundið frá fjármálareglu, sbr. 7. gr. Telji fjármálaráð að endurskoðun fjármálastefnu sé óhjákvæmileg skal ráðið leggja mat á hvort þingsályktun, sem lögð hefur verið fram um breytingar á gildandi fjármálastefnu, er m.a. í samræmi við þau grunngildi sem talin eru upp í 2. mgr. 6. gr. Með þessu er stjórnvöldum veitt faglegt aðhald við stjórn opinberra fjármála.

Ef skilyrði fyrir endurskoðun fjármálastefnu eru ekki fyrir hendi er gert ráð fyrir því að ríkisstjórn setji fram aðgerðir í fjármálaáætlun, sbr. 5. gr., sem leiði til þess að markmiðum gildandi fjármálastefnu verði náð.

#### Um 11. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og er hér um nýmæli að ræða. Þá er tekið fram í ákvæðinu að undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög skuli fara fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála, en þau eru nú á verksviði innanríkisráðuneytisins.

Meginmarkmið ákvæðisins er að skapa forsendur fyrir því að hægt sé að samhæfa fjármál og stefnu opinberra aðila. Reynslan hefur leitt í ljós nauðsyn slíkrar samhæfingar í hagstjórnarlegu tilliti. Ríki og sveitarfélög hafa haft með sér samráð um efnahagsmál allt frá árinu 1984, en ákvæðið miðar að því að styrkja grundvöll þess. Með ákvæðinu er gert ráð fyrir að samstarf ríkis og sveitarfélaga komi til viðbótar því samráði sem er til staðar og verði afmarkað við þá þætti sem lúta að undirbúningi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, enda greina sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, ekki frá samskiptum ríkis og sveitarfélaga við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Með ákvæði 1. mgr. er gert ráð fyrir þátttöku sveitarfélaga í mótun bæði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Auk þess er gert ráð fyrir skipulegri aðkomu sveitarfélaga að ákvörðunum um framlög úr ríkissjóði til sveitarfélaga og að mati á áhrifum ríkisfjármálanna á sveitarfélög.

Í 2. mgr. er vísað til samkomulags sem ráðherra gerir við Samband íslenskra sveitarfélaga, en ákvæðið skal túlka með hliðsjón af 98. gr. sveitarstjórnarlaga. Ekki er um tæmandi talningu samningsatriða að ræða sem tilgreind eru í 1.–4. tölul. 2. mgr. Af þeim sökum er í 2. mgr. vísað til samkomulags ráðherra við Samband íslenskra sveitarfélaga en ekki við einstök sveitarfélög.

Komist aðilar ekki að samkomulagi hefur það ekki formleg áhrif á framlagningu fjármálaáætlunar en geta skal þess í henni ef svo er. Alþingi er þess í stað látið eftir að ákveða hverjar forsendur fjármögnunar opinberrar þjónustu sveitarfélaga verði, þ.m.t. áhrif skattbreytinga á tekjur sveitarfélaga og aðrar meginforsendur verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari reglur um undirbúning og framkvæmd viðræðna.

#### Um 12. gr.

Hér er kveðið á um að ársfjórðungslega verði gefin út skýrsla um framvindu opinberra fjármála með samanburði við markmið fjármálaáætlunar, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 5. gr. Ákvæðið gerir ráð fyrir að Hagstofa Íslands safni gögnum frá sveitarfélögum, þ.e. um fjármál A- og B-hluta þeirra, og Fjársýslan frá ríkisaðilum í A-, B- og C-hluta. Þessum gögnum verður síðan skilað til ráðherra sem ber ábyrgð á gerð og birtingu skýrslunnar.

## Um 13. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðherra skuli skipa fjármálaráð til þriggja ára í senn sem ætlað er að tryggja hlutlægt mat á stefnumörkun í opinberum fjármálum og er hér um nýmæli að ræða.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að Alþingi tilnefni tvo fulltrúa í fjármálaráð með hliðsjón af eftirlitshlutverki þingsins og þeirri ábyrgð sem felst í samþykkt fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þá skal forsætisráðherra tilnefna einn fulltrúa sem jafnframt er formaður ráðsins.

Fjármálaráð skal skv. 2. mgr. vera sjálfstætt í störfum sínum og skal setja sér starfsreglur. Mikilvægt er að val fulltrúa í fjármálaráð stuðli að trúverðugleika þess. Þeir sem skipaðir eru í fjármálaráð skulu vera óvilhallir og hafa lokið framhaldsnámi á háskólastigi á fræðasviði sem lýtur að hlutverki ráðsins og þekkingu á opinberum fjármálum.

Í 3. mgr. er tekið fram að fjármálaráð skuli meta hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunnildum sem fram koma í 2. mgr. 6. gr. og skilyrðum skv. 7. gr. Með hliðsjón af sjálfstæði fjármálaráðs er það undir því komið hvernig staðið skuli að mati á stefnumörkun stjórnvalda í opinberum fjármálum að öðru leyti.

Gert er ráð fyrir því að fjármálaráð rökstyðji álit sitt þar sem fram komi þær forsendur og sjónarmið sem það byggir mat sitt á. Þessar forsendur fjármálaráðs skal birta opinberlega en með því er stuðlað að almennri og hlutlægru umræðu um stefnu stjórnvalda um opinber fjármál.

## Um III. kafla.

Í kaflanum er fjallað um frumvarp til fjárlaga. Meginnýmæli kaflans koma einkum fram í 14. og 16. gr. þar sem mælt er fyrir um að í frumvarpi til fjárlaga skuli gerð grein fyrir skiptingu fjárheimilda til málefnasviða og málaflokka. Miðað er við að fjárveitingar til stofnana og verkefna verði framvegis birtar í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga, sbr. 19. gr. Skipting fjárheimilda í fjárveitingar verður á ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra og ráðherra fjármála. Samhliða breytingum á framsetningu fjárlaga felst í kaflanum nýmæli um kynjaða fjárlaga-gerð og um að hlutaðeigandi ráðherra skuli leggja fram stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka. Þá eru þrengd skilyrði til að leita aukinna fjárheimilda með fjáraukalögum.

## Um 14. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðherra skuli á haustþingi leggja fram frumvarp til fjárlaga fyrir næsta ár. Í því skuli leita heimilda til útgjalda eftir málefnasviðum og málaflokkum og til hvers konar skuldbindingu A-hluta ríkissjóðs.

Í 2. mgr. er tekið fram að áætlun um tekjur A-hluta ríkissjóðs skuli byggjast á gildandi lögum og eftir atvikum tengdum frumvörpum sem lögð eru fram samhliða frumvarpi til fjárlaga, í samræmi við 2. másl. 2. mgr. 25. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Jafnframt er áskilið að ljúka skuli, eftir því sem kostur er, afgreiðslu frumvarpa áður en gengið er til lokaatkvæðagreiðslu um frumvarp til fjárlaga.

Tilgangur 3. mgr. er að tryggja samræmi milli annars vegar meginforsendna frumvarps til fjárlaga og hins vegar þeirra markmiða sem fram koma í fjármálastefnu og fjármálaáætlun, sbr. 4. og 5. gr. Þannig skal frumvarp til fjárlaga fylgja markmiðum fjármálaáætlunar, þ.m.t. um gjöld og afkomu ríkissjóðs, auk þeirra ráðstafana og aðgerða sem í fjármálaáætlun eru tilgreindar.

## Um 15. gr.

Jafnan má gera ráð fyrir því að einhverjar breytingar getið orðið á hagrænum forsendum frumvarps til fjárlaga eða tekjuöflunarforsendum meðan það er til meðferðar Alþingis, svo sem er varðar hagvaxtar-, launa- eða verðlagsspár. Í ákvæðinu er mælt fyrir um hvernig bregðast skuli við verði breyting á hagrænum forsendum frumvarps til fjárlaga eftir að það hefur verið lagt fram. Skal þá ráðherra leggja mat á áhrif þeirra á frumvarpið og gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir því mati.

## Um 16. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um uppbyggingu frumvarps til fjárlaga og að það skuli sett fram á rekstrargrunni. Meginbreyting á framsetningu frumvarps til fjárlaga felur í sér að fjárheimildir til A-hluta ríkissjóðs verða framvegis flokkaðar eftir útgjöldum til málefnasviða og málaflokka samkvæmt alþjóðlegum stöðlum, en ekki eftir stofnunum og verkefnum eins og verið hefur. Þá skal birta skiptingu fjárveitinga til ríkisaðila í A-hluta í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga, sbr. 19. gr.

Flokkun fjárheimilda eftir málefnasviðum og málaflokkum styður við markmið frumvarpsins um heildstæðari stefnumörkun í opinberum fjármálum. Með breyttri framsetningu á frumvarpi til fjárlaga verður Alþingi annars vegar gert kleift að meta stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum í efnahagslegu samhengi og hins vegar að meta stefnu og forgangsröðun stjórnvalda eftir málefnasviðum og málaflokkum. Með þessu færast aukin áhersla á þá almennu pólitísku stefnumörkun sem frumvarp til fjárlaga felur í sér fremur en að umfjöllunin snúist um of um rekstur og starfsemi einstakra stofnana eða einstakar fjárráðstafanir.

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. tekur framsetning 1. gr. frumvarps til fjárlaga mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál þar sem lögð er áhersla á að auðveldara sé að mæla efnahagsleg áhrif ríkisfjármála á hagkerfið. Þetta er mikilvægt til að meta megí áhrif ákvarðana í ríkisfjármálum á eftirspurn, framleiðslu og tekjudreifingu en slíkt er í samræmi við það sem tíðkast hjá öðrum þjóðum. Þessi breyting hefur ekki áhrif á þær reikningsskilareglur sem frumvarpið mælir fyrir um heldur er með henni eingöngu vikið frá hefðbundinni framsetningu meginyfirlita um fjármál ríkissjóðs til að ná framangreindum markmiðum.

Framsetning rekstraryfirlits ríkissjóðs á grundvelli hagskýrslustaðals um opinber fjármál dregur í meginatriðum fram tvö afkomuhugtök, þ.e. rekstrarjöfnuð og heildarjöfnuð. Rekstrarjöfnuður ríkissjóðs sýnir jöfnuð tekna og gjalda án hreinna fjárfestinga í efnislegum eignum. Jöfnuðurinn gefur til kynna hvort ríkissjóður sé að ganga á eignir eða auka við þær. Heildarjöfnuður ríkissjóðs sýnir jöfnuð tekna og gjalda og hreina fjárfestingu í efnislegum eignum. Jöfnuðurinn gefur til kynna hvort áhrif ríkissjóðs á hagkerfið feli í sér þenslu eða samdrátt og mælir einnig breytingar á peningalegum eignum og skuldum ríkissjóðs. Mismunur rekstrar- og heildarafkomu sýnir hreina fjárfestingu ríkissjóðs í efnislegum eignum eða fjárfestingajöfnuð hans, þ.e. mismun fjárfestinga í efnislegum eignum, sölu fjárfestingaeigna og afskrifta. Jöfnuðurinn gefur til kynna hvort ríkissjóður gengur á eða eykur efnislegar eignir.

Í tekjuhlyta rekstraryfirlits skal sýna fjóra megingtekjuflokka ríkistekna, þ.e. skatttekjur, tryggingagjöld, fjárframlög og aðrar tekjur, ásamt frekari sundurliðun skatttekna og annarra tekna eftir hagrænni flokkun. Einnig skal flokka gjöld eftir hagrænni flokkun í laun, kaup á vöru og þjónustu, vaxtagjöld, framleiðslustyrki til atvinnulífsins, fjárframlög til sveitarfélaga, félagslegar tilfærslur til heimila og rekstrar- og fjármagnstilfærslur ásamt hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum. Hreinni fjárfestingu er skipt í fjárfestingu og sölu efnislegra eigna,

breytingu á efnisbirgðum og afskriftir rekstrar- og efnislegra fjármuna. Með þessu móti er hægt að greina margþætt hagræn áhrif ríkisfjármála á atvinnulíf og fjárhag heimilanna, fjárfestingu í efnislegum eignum og áhrifum A-hluta ríkissjóðs á fjármálamarkaðinn í gegnum breytingar á peningalegum eignum og skuldum.

Í 2. og 3. tölul. 1. mgr. kemur fram að sýna beri einnig gjaldyfirlit A-hluta ríkissjóðs eftir málefnasviðum og málaflokkum. Gert er ráð fyrir að flokkun eftir málefnasviðum og málaflokkum sé byggð á grunni alþjóðlegs flokkunarkerfis Sameinuðu þjóðanna og í samræmi við forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Í 2. tölul. 1. mgr. er mælt fyrir um skiptingu fjárheimilda til málefnasviða sem skulu greindar í rekstur, rekstrartilfærslur, fjármagnstilfærslur og fjárfestingu. Mikilvægt er að hafa í huga að fjárheimild samkvæmt tölulíðnum nær ekki til rekstrartekna málefnasviða. Því verða fjárheimildir málefnasviða yfirleitt lægri en áætluð heildargjöld þeirra.

Í 3. tölul. 1. mgr. er gert ráð fyrir að sýnd sé skipting fjárheimilda til málefnasviða og málaflokka eftir ráðuneytum. Tilgangur ákvæðisins er að draga fram með skýrum og ótvíráðum hætti ábyrgðarsvið hvers ráðuneytis um sig og hlutdeild þess í útgjöldum innan hvers málefnasviðs. Útgjöld á einstökum málefnasviðum geta fallið undir fleiri en eitt ráðuneyti.

Í 4. tölul. 1. mgr. er mælt fyrir um að greint skuli frá heimildum ríkisaðila í A-hluta til samningagerðar og fjárráðstafana. Þetta ákvæði er að meginstofni til í samræmi við 3. másl. 1. mgr. 21. gr. gildandi fjárreiðulaga. Nánar er gerð grein fyrir heimildum til samningagerðar í IV. kafla frumvarpsins.

Efni 5. tölul. 1. mgr. er í samræmi við 26. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra, að fengnu álitni reikningsskilaráðs ríkisins, skilgreina í reglugerð flokkun gjalda eftir málefnasviðum og málaflokkum. Mikilvægt er við flokkun gjalda ríki festa til að auðvelda samanburð útgjalda milli ára.

#### Um 17. gr.

Ákvæðið er að nokkru leyti í samræmi við efni 24. gr. gildandi fjárreiðulaga. Við umfjöllun um almenna stefnumörkun frumvarpsins ber að fjalla um horfur í efnahagsmálum, forsendur stefnumörkunar, þ.m.t. hvernig stjórnvöld hyggjast ná markmiðum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar fyrir næsta fjárlagaár, hvaða mælikvarðar verði notaðir til að meta árangur og hvenær mat á árangri fari fram. Þá er gert ráð fyrir því að fjallað sé um forsendur tekju- eða útgjaldastefnu, t.d. með umfjöllun um skattastefnu, starfsmanna- og launastefnu, stuðning við atvinnulíf, heimili og sveitarfélög, fjárfestingarstefnu, fjármögnunarstefnu og stefnu varðandi skuldamál ríkissjóðs.

Í 2. mgr. er kveðið á um skilgreinda efnisþætti sem sérstaklega skal taka til umfjöllunar í greinargerð frumvarpsins.

Samkvæmt 1. tölul. skal fjallað um breytingar og áherslur við ákvörðun um skiptingu fjárheimilda til málefnasviða og málaflokka. Þá er gert ráð fyrir að gerð sé grein fyrir stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka. Þá skal gerð grein fyrir skiptingu fjárheimilda til málefnasviða og málaflokka eftir ráðuneytum, en þannig má greina ábyrgðaraðila fjárheimilda.

Í 2. tölul. er vísað til þess að fjallað sé nánar um tekjuöflun og skattastefnu frumvarpsins. Í því felst að gerð sé m.a. grein fyrir þjóðhagslegum forsendum tekjuöflunar ríkissjóðs og megináherslum frumvarpsins við tekjuöflun og efnahagslegum áhrifum þeirra. Einnig skal fjallað um skattastyrki, umfang þeirra og sundurliðanir.

Samkvæmt 3. tölul. skal gera grein fyrir þeim áhrifum sem ákvarðanir frumvarpsins hafa á efnahag A-hluta ríkissjóðs og breytingar á hreinni eign. Með því móti fæst vitneskja um

hvort ríkissjóður hyggist með frumvarpi til fjárlaga ganga á eignir sínar eða auka þær, en þær upplýsingar eru mikilvægar við greiningu á sjálfbærni ríkisfjármála þegar horft er til lengri tíma.

Í 4. tölul. er mælt fyrir um að gerð verði grein fyrir lánastýringu ríkissjóðs, m.a. lántökum og lánveitingum ríkissjóðs og lántökum ríkisaðila í B-hluta, en ákvæðið er að nokkru í samræmi við 25. og 26. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Í 5. tölul. er mælt fyrir um að gerð verði grein fyrir ríkisábyrgðum og mati á áhættuskuldbindingum ríkissjóðs. Við slíka greiningu skal horft til lengri tíma. Efni 5. tölul. er að nokkru leyti í samræmi við 26. og 27. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Í 6. tölul. er mælt fyrir um að settar verði fram skýringar á efni heimilda til samninga-gerðar og fjárráðstafana, t.d. vegna kaupa, sölu og leigu eigna, eignarhluta og eignarréttinda, og til að gera samninga sem fela í sér fjárhagslegar skuldbindingar. Er hér jafnframt vísað til þeirra ráðstafana sem fela í sér skuldbindingar til lengri tíma en eins ár. Þá skal fjallað um þá samninga sem hafa meiri háttar þýðingu í fjárhagslegu tilliti og þann kostnað sem áætlað er að hljótist af þeim á næstu fimm árum.

Í 7. tölul. er mælt fyrir um að gerð sé grein fyrir fjárreiðum ríkisaðila í B-hluta. Er hér einkum vísað til hefðbundinna lykilstærða í rekstri og efnahag, en ráðherra er jafnframt veitt heimild til að birta önnur yfirlit til að skýra frekari áhrif lykilstærða ríkisaðila á forsendur frumvarps til fjárlaga.

Í 8. tölul. er mælt fyrir um að greint verði frá þeim lagabreytingum sem nauðsynlegar eru til að áætlanir frumvarps til fjárlaga um gjöld og öflun tekna nái fram að ganga. Hér er átt við að greint sé með almennum en skýrum hætti hvert sé meginefni þeirra frumvarpa sem leggja þarf fram á Alþingi svo forsendur gjaldamarkmiða og tekjuáætlana standist.

Í 9. tölul. er vísað til þess að gerð sé grein fyrir þeim áhættuþáttum sem varðað geta fjárhag ríkissjóðs eða efnahagslegan stöðugleika og öryggi og að gerð sé grein fyrir því hvernig brugðist verði við ef frávik verða frá áætlunum fjárlaga fyrir A-hluta ríkissjóðs. Hér er einkum vísað til meiri háttar frávikna enda er ætlast til þess að almennur varasjóður, varasjóðir málaflokka og önnur úrræði frumvarpsins dugi til að bregðast við minni háttar frávikum frá áætlunum.

#### Um 18. gr.

Ákvæðið felur í sér nýmæli og er markmið þess að treysta í sessi aðferðir sem kenndar eru við kynjaða fjárlagagerð og hagstjórn, en þær eiga rætur sínar að rekja til viðhorfa sem komið hafa fram um nauðsyn þess að samþætta stefnumörkun í opinberum fjármálum við framgang jafnréttismála. Mótun fjármálaáætlunar og fjárlaga felur í sér ákvörðun um félagslega og efnahagslega forgangsröðun stjórnvalda. Vegna mismunandi stöðu kvenna og karla, sem birtist með margvíslegum hætti, hefur tekjuöflun og ráðstöfun opinbers fjár mismunandi áhrif á konur og karla. Með greiningu á þessum áhrifum er mögulegt að nýta fjárlög til að stuðla að auknu jafnrétti og réttlátri dreifingu fjármuna. Með hliðsjón af hlutverki ráðherra fjármála er talið eðlilegt að hann hafi forystu um gerð áætlunar um kynjaða fjárlagagerð sem höfð skal til hliðsjónar við stefnumótun skv. 20. gr. og við gerð frumvarps til fjárlaga. Þá leiðir af eðli máls að eftirlit með að áætluninni sé framfylgt sé á ábyrgð ráðherra jafnréttismála.

## Um 19. gr.

Í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga er kveðið á um skiptingu fjárheimilda til málaflokka í fjárveitingar til ríkisaðila í A-hluta, verkefna og í varasjóði málaflokka. Þá skal í fylgiriti einnig sýna nánari sundurliðun á áætluðum tekjum A-hluta ríkissjóðs.

Í 1. tölul. er mælt fyrir um að í fylgiriti sé greint frá áætluðum tekjum A-hluta ríkissjóðs með ítarlegri sundurliðun en fram kemur í frumvarpi til fjárlaga. Slík sundurliðun er í samræmi við þá flokkun sem sýnd hefur verið í fjárlögum um langt skeið. Gert er ráð fyrir að samræmi sé milli framsetningar tekna í fjárlögum og í ríkisreikningi.

Í 2. tölul. er mælt fyrir um að fjárveitingar til ríkisaðila og verkefna í A-hluta skuli greinast í rekstur, rekstrartilfærslur, fjármagnstilfærslur og fjárfestingu. Með því móti fæst skýr mynd af rekstri og fjárfestingu ríkisaðila í A-hluta ásamt tilfærslum þeirra til aðila utan A-hluta, hvort heldur er til rekstrar eða fjárfestinga. Ákvæðið leiðir einnig til þess auðvelt verður að greina áætlaðar rekstrartekjur ríkisaðila og vegna einstakra verkefna. Þá er kveðið á um að fjárveiting í varasjóð fyrir hvern málaflokk skuli nema að hámarki 2% af fjárheimildum til málaflokksins. Hlutaðeigandi ráðherra er óheimilt að ráðstafa fjárveitingu í varasjóð milli rekstrar, fjárfestinga eða tilfærslna.

Í 3. tölul. er mælt fyrir um að fjárveitingar til ríkisaðila og verkefna í A-hluta verði sundurliðaðar eftir ráðuneytum og málaflokkum. Auk þess skal sýna samanburð fjárveitinga við ríkisreikning fyrir næstliðið ár, fjárveitingar yfirstandandi árs og áætlun fyrir næstu tvö ár þar á eftir. Með slíkum samanburði verður hægt að fylgjast með þróun fjárhags ríkisaðila og verkefna með hliðsjón af stefnumótun þeirra.

Gert er ráð fyrir að undirbúningur innan ráðuneyta að gerð fylgirits fyrir komandi fjárhagsár hefjist strax í kjölfar samþykktar fjármálaáætlunar að vori. Er gerð fylgirits þannig ætlað að stuðla að auknu gagnsæi og að upplýsingar um áætlaðar fjárveitingar berist fyrir til forstöðumanna ríkisaðila en áður.

## Um 20. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um að hlutaðeigandi ráðherra beri ábyrgð á stefnumótun fyrir málefna svið og málaflokka sem undir hann heyra þannig að forgangsröðun verkefna og áherslur séu skýrar. Við stefnumótun skal skilgreina bæði almenn og sértæk markmið, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmið, auk þess sem fjalla skal um ábyrgðar- og framkvæmdaraðila, tímamörk og ráðstöfun fjármagns í samræmi við forgangsröðun verkefna.

Greinargóð og formleg stefnumótun fyrir málefna svið og málaflokka er nauðsynleg til að Alþingi geti byggt umfjöllun sína um frumvarp til fjárlaga, auk fjármálaáætlunar, á haldföstum forsendum. Þrátt fyrir misjafnt eðli þeirrar starfsemi sem fellur undir einstök málefna svið eiga sömu sjónarmið við um undirbúning og framkvæmd stefnumótunar fyrir þau.

Í fyrsta lagi er stefnumótun ætlað að tryggja að fyrir liggja skýr forgangsröðun og að hvaða markmiðum stefnt er að á hverju málefna sviði.

Í öðru lagi felur stefnumótun í sér formlega greiningu og mat á stöðu þjónustu og starfsemi á einstökum málefna sviðum. Slík greining er ómissandi til að hægt sé að skilgreina þær breytingar sem að er stefnt og ákvarða skýrari forgangsröðun við skiptingu fjárheimilda. Slíkt ferli kann t.d. að leiða í ljós að endurmeta verði umfang og gæði tiltekinnar þjónustu. Þá kann slík greining að leiða til þess að ljóst sé hver bein og óbein áhrif þjónustu á einu sviði kunna að verða á önnur verkefni eða svið samfélagsins.

Í þriðja lagi felst í stefnumótun ákvörðun um hvaða leið skuli fylgt til að ná fram settum



markmiðum. Hér þarf að huga að kostnaði og ávinningi hverrar leiðar fyrir sig og bera saman ólíkar forsendur þeirra með huglægum og hlutlægum hætti.

Í fjórða lagi felur stefnumótun í sér að markmið eru endanlega mótuð, skilgreind og þeim forgangsraðað í samræmi við þá greiningarvinnu sem fram hefur farið. Markmið skulu vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg. Sérstaka áherslu skal leggja á að skilgreina gæði þeirrar þjónustu sem veita á miðað við þá fjármuni sem ætlaðir eru til ráðstöfunar vegna hennar og hvenær settum markmiðum skuli náð. Til að auðvelda mat á árangri þurfa markmiðum að fylgja skýrir árangursmælikvarðar.

Í fimmta lagi þarf að skilgreina þau verkefni og aðgerðir sem framkvæma þarf til að ná settum markmiðum og tryggja markvissan og samhæfðan undirbúning innleiðingar. Innleiðing stefnumótunar fyrir hvert málefnasvið skal byggjast á sömu meginforsendum, t.d. að gætt sé að samræmi markmiða og forsendna innleiðingar, að ábyrgð og hlutverk ólíkra aðila séu yfirfarin og lagt sé almennt mat á helstu áhættuþætti og áskoranir.

Í sjötta lagi þarf að leggja fram áætlun um framkvæmd einstakra verkefna, tryggja samræmi og skýra forgangsröðun, skilgreina tímafresti og áætlaðan kostnað. Gert er ráð fyrir að fjallað sé um framkvæmd einstakra verkefna og verkþátta í stefnumótun fyrir málefnasvið í stefnumótun ríkisaðila til þriggja ára sem samþykkt skal af hlutaðeigandi ráðherra. Af þessu leiðir að stefnumótun fyrir málefnasvið felur aðeins í sér heildarmynd af áherslum og markmiðum ráðherra en nánari útfærsla verkefna komi fram í áætlunum málaflokka og ríkisaðila.

Framsetning stefnumótunar fyrir málefnasvið og málaflokka skal vera samræmd innan Stjórnarráðsins eins og kostur er. Það eykur gagnsæi og skýrleika og tryggir að unnt er að bera saman á markvissan hátt forgangsröðun, markmið og áherslur málefnasviða. Stuðla má að slíkri samræmingu framsetningar á ýmsan hátt, m.a. með miðlægum upplýsingakerfum og á sameiginlegum vettvangi Stjórnarráðsins.

Í 2. mgr. kemur fram að þar sem málefnasvið skarast við ábyrgðarsvið tveggja eða fleiri ráðherra skuli þeir í samráði móta stefnu með hliðsjón af því stjórnarmálefni sem þeim tilheyrr.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari ákvæði um hvernig skipan efnisþátta í stefnumótun fyrir einstök málefnasvið sem lögð er fram verði háttáð.

#### Um 21. gr.

Með ákvæðinu er undirstrikað að hver ráðherra skili tillögum um fjárheimildir eftir málefnasviðum og málaflokkum til ráðherra. Af ákvæðinu leiðir að það er á ábyrgð hvers ráðherra að tryggja samræmi fjárlagatillagna og þeirrar stefnumótunar fyrir málefnasvið, málaflokka og ríkisaðila sem hann ber ábyrgð á.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra gefa út nánari reglur um gerð og skil fjárlagatillagna, þ.m.t. um framsetningu þeirra og tímafresti.

#### Um 22. gr.

Efni 1. mgr. ákvæðisins er að mestu leyti í samræmi við efni 3. og 4. mgr. 21. gr. gildandi fjárreiðulaga. Áfram er gerð krafa um að ríkisaðilar rökstyðji fjárlagatillögur sem skilað er til ráðherra. Rökstuðningur að baki fjárlagatillögum skal ávallt vera í samræmi við stefnumótun ríkisaðila, sbr. 31. og 32. gr.

Þá skal ríkisaðili skila fjárlagatillögum þegar eftir því er leitað og er það á ábyrgð hvers ráðherra að meta hvenær kalla skuli eftir fjárlagatillögum hlutaðeigandi ríkisaðila.

Markmið 2. mgr. er að tryggja að ráðherrar greini forstöðumönnum og stjórnnum ríkisaðila eins fljótt og kostur er frá ákvörðunum og áformum sem varða rekstur og fjárhag þeirra á næsta fjárlagaári. Ríkisaðilar hafa bent á að upplýsingar um rekstrarforsendur næsta fjárhagsárs berist gjarnan seint og þá er ekki óalgengt að áherslur ráðherra breytist á miðju fjárhagsári. Er ákvæðinu ætlað að stuðla að virku upplýsingaflæði milli ráðherra og forstöðumanna og tryggja sambengi milli stefnumótunar ríkisaðila, ársáætlana og undirbúnings að úthlutun fjárveitinga ár hvert. Því er í ákvæðinu gert ráð fyrir að skipting fjárveitinga hefjist þegar í kjölfar samþykktar fjármálaáætlunar og því eigi meginsjónarmið um rekstur og fjárhag ríkisaðila að liggja fyrir skömmu síðar.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari ákvæði um gerð og skil fjárlagatillagna í reglugerð, þ.m.t. um framsetningu þeirra og tímafresti.

#### Um 23. gr.

Í meðförum Alþingis kann frumvarp til fjárlaga að taka breytingum. Ákvæðinu er ætlað að stuðla að því að fylgt verði forsendum fjármálaáætlunar með því að gerð er krafa um að ef lögð er fram breyting á frumvarpi til fjárlaga skuli liggja fyrir mat á áhrifum hennar, þ.m.t. á heildarafkomu ríkissjóðs og skuldbindingar hans. Þannig skal liggja fyrir hvort breytingartillagan raski t.d. tekju- eða útgjaldaforsendum frumvarps til fjárlaga eða leiði til ósamræmis milli stefnumótunar fyrir málefnasvið og fjárheimilda til þeirra.

#### Um 24. gr.

Í gildandi fjárreiðulögum er ekki mælt fyrir um almennan varasjóð. Þó hefur í fjárlögum frá árinu 2009 verið gert ráð fyrir ófyrirséðum útgjöldum með sérstökum fjárlagalið (óskipt fjárheimild) sem hefur numið 1% af heildarútgjöldum fjárlaga. Tilgangur óskiptrar fjárheimildar hefur m.a. verið að mæta hækkunum launa og verðlags ásamt ófyrirséðum útgjöldum, þ.m.t. gengisbótum vegna veikari stöðu gjaldmiðilsins en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga, útgjöldum vegna eldgosa og náttúruhamfara auk útgjalda vegna kjarasamninga.

Notkun almenns varasjóðs A-hluta er háð ströngum skilyrðum, þ.e. útgjöld sem eru tíma-bundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ókleift er að mæta með öðrum hætti samkvæmt frumvarpinu. Ráðherra ber ábyrgð á því að meta hvort öll tilgreind skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt og með hliðsjón af tilgangi ákvæðisins ber að túlka það þröngt. Þar sem almennan varasjóð skal nota til að mæta auknum útgjöldum allra málaflokka er brýnt að ráðherra hafi skýra yfirsýn á hverjum tíma yfir hvaða útgjöld skuli hafa forgang. Að öðrum kosti nær ákvæðið ekki tilgangi sínum.

Fjárlaganefnd skal upplýst um notkun fjár úr almennum varasjóði þegar ákvörðun ráðherra liggur fyrir. Í rökstuðningi ráðherra fyrir notkun fjár úr almennum varasjóði skal gerð grein fyrir því hvernig skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari reglur um ráðstöfun fjár í varasjóði á grundvelli skilyrða sem fram koma í 1. mgr. ákvæðisins.

#### Um 25. gr.

Ákvæðið er nokkru leyti í samræmi við 41. gr. gildandi fjárreiðulaga og gildandi framkvæmd. Heimild ákvæðisins takmarkast við fjárskuldbindingar B-hluta ríkisaðila sem eru óhjákvæmilegar til að tryggja rekstrarhagsmuni ríkisaðila. Er hér t.d. vísað til lántöku, greiðslu afborgana eða aðgerða sem tryggja eiga eðlilegt sjóðstreymi sem óhjákvæmilegt er að ganga frá til að tryggja eðlilegan rekstur.

## Um 26. gr.

Með ákvæðum 43. og 44. gr. gildandi fjárreiðulaga er öflun heimilda í fjárukalögum takmörkuð við ófyrirséð atvik eða sérstakar fjárráðstafanir. Markmið ákvæðisins er að draga úr líkum á því að í fjárukalögum séu gerðar tillögur að útgjaldaheimildum sem með réttu hefði átt að gera ráð fyrir í fjárlögum. Að öðrum kosti er að nokkru leyti vikist hjá því að fjalla um allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir í fjárlögum. Þróunin hefur í raun verið sú að auknum kröfum um útgjöld hefur að nokkru verið mætt með notkun fjárukalaga.

Ákvæði frumvarpsins mælir fyrir um að aðeins megi leita aukinna fjárheimilda til að mæta tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins. Öll skilyrði ákvæðisins verða að vera uppfyllt. Um er að ræða sömu skilyrði og sett eru fyrir notkun almenns varasjóðs. Ákvæðið setur þannig þrengri skilyrði en gildandi fjárreiðulög kveða á um, enda felur frumvarpið í sér ný úrræði, þ.m.t. millifærslur, varasjóði fyrir málaflokka og almannan varasjóð, sem ætlað er að mæta öllum helstu frávikum frá áætlunum. Því er gert ráð fyrir að umfang fjárukalaga verði mun minna en verið hefur.

Gert er ráð fyrir að með frumvarpi til fjárukalaga sé birt fylgirit, sbr. 19. gr., þar sem gerð er nánari grein fyrir ráðstöfun fjárheimildar með skiptingu í fjárveitingar. Gert er ráð fyrir að sömu sjónarmið eigi við um tillögur til breytinga á frumvarpi til fjárukalaga og fram koma í athugasemdum um 23. gr.

## Um IV. kafla.

Í kaflanum um framkvæmd fjárlaga eru ákvæði sem ætlað er að stuðla að virkara eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár og leiða til aukins aga við framkvæmd fjárlaga með því að ábyrgð og skyldur á framkvæmd fjárlaga eru skýrðar. Lögð er áhersla á stefnumótun ríkisaðila og aukin áhersla lögð á eftirlit hvers ráðherra með útgjaldaþróun málaflokka og ábyrgð forstöðumanna á rekstri ríkisaðila. Þá er í kaflanum greint frá reglum um fjárstýringu og lána- stýringu ríkissjóðs, um heimildir til samningagerðar, þ.m.t. kaup og sölu eigna, og gerð eigandastefnu.

## Um 27. gr.

Markmið ákvæðisins er að draga fram með skýrum hætti skyldur og ábyrgð á framkvæmd fjárlaga.

Í 1. mgr. er kveðið á um að framkvæmd fjárlaga og fjárstýring skuli vera skilvirk og hagkvæm, en það er í samræmi við ákvæði 1. gr. og vísar til þess árangurs sem af fjárráðstöfunum skal leiða.

Í 2. mgr. eru vísað til ábyrgðar ráðherra með framkvæmd fjárlaga, en í því felst umsjón og eftirlit með skiptingu fjárheimilda í fjárveitingar, framkvæmd fjárlaga, fjárreiðum ríkisaðila og fjárstýringu. Umsjón ráðherra felur jafnframt í sér ríka leiðbeiningarskyldu gagnvart öðrum ráðherrum um markvissa og árangursríka framkvæmd fjárlaga.

Í 3. mgr. kemur fram að ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra á framkvæmd fjárlaga takmarkist við það málefnasvið sem undir hann heyrir. Hlutaðeigandi ráðherra skiptir fjárheimildum í fjárveitingar, sbr. 28. gr., en sú skipting er ávallt háð staðfestingu ráðherra. Á hlutaðeigandi ráðherra hvílir sú skylda að hafa virkt eftirlit með ráðstöfun fjárveitinga og að bregðast fljótt og skýrlega við tillögum forstöðumanna um viðbrögð við frávikum frá áætlunum.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta og eftir atvikum ábyrgð stjórna ríkisaðila. Efni 4. mgr. er að nokkru í samræmi við 49. gr. gildandi fjárreiðu-

laga, en þar er einkum vísað til þess að forstöðumenn og stjórnir beri ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra verði í samræmi við heimildir.

Um 28. gr.

Um nýmæli er að ræða. Ákvæðinu er ætlað að undirstrika skyldu hlutaðeigandi ráðherra til að upplýsa um áætlaðar fjárveitingar til ríkisaðila, í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Þá felst í ákvæðinu að hver ráðherra meti fjárþörf ríkisaðila og verkefna og skipting fjárheimilda í fjárveitingar taki mið af því. Hlutaðeigandi ráðherra ber að tryggja að fjárveitingar verði færðar í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins.

Ráðherra leggur fram fylgirit með frumvarpi til fjárlaga og skal hann uppfæra fylgiritið innan tveggja vikna til samræmis við breytingar Alþingis á frumvarpi til fjárlaga og skal það gert í samráði við hlutaðeigandi ráðherra. Ráðherra skal birta fylgiritið í B-deild Stjórnartíðinda.

Um 29. gr.

Ákvæðið felur í sér heimild ráðherra til að breyta skiptingu fjárveitinga á yfirstandandi fjárlagaári. Ákvörðun hlutaðeigandi ráðherra skal rökstudd svo forstöðumanni og þeim sem breytingarnar varða verði ljóst á hvaða grunni þær byggjast. Að öðrum kosti getur ákvörðun um millifærslu valdið óvissu eða óhagræði umfram það hagræði sem millifærslu er ætlað að leiða til. Þá er mikilvægt að ástæður breytinga á fjárveitingum liggi fyrir svo auðveldar verði að meta gagnsemi þeirra og forsendur, þ.m.t. við gerð ársskýrslu hlutaðeigandi ráðherra.

Í ákvæðinu er tekið fram að ekki er heimilt að færa fjárveitingar milli rekstrar, tilfærslna eða fjárfestinga.

Í 2. mgr. kemur fram að þegar ákvörðun hlutaðeigandi ráðherra um breytingu á skiptingu fjárveitinga liggur fyrir skuli hann senda hana til ráðherra fjármála sem staðfestir að hún sé í samræmi við 1. mgr. og innan þess fjárlagaramma sem Alþingi hefur samþykkt.

Þegar ákvörðun um skiptingu fjárveitinga innan málaflokks liggur fyrir skal hún birt í B-deild Stjórnartíðinda auk þess sem ráðherra skal upplýsa fjárlaganefnd Alþingis um skiptinguna.

Um 30. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um heimild til flutnings fjárheimilda milli ára. Ef útgjöld í árslok eru umfram fjárheimild skal halli dagast frá fjárheimild næsta árs. Gerð er sú krafa að hlutaðeigandi ráðherra greini ráðherra frá því hvernig hann tryggi að markmið fjárlaga þess fjárlagaárs sem hafið er séu virt. Hafi fjárheimild ekki verið nýtt að fullu í árslok er heimilt að flytja ónýttar fjárheimildir milli ára að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Annars vegar er flutningur fjárheimilda heimill ef útgjöld hafa frestast. Að þessu leyti felur frumvarpið ekki í sér breytingu frá gildandi fjárreiðulögum. Hins vegar er flutningur fjárheimilda einnig heimill ef nýting þeirra hefur reynst hagkvæmari en ráð var fyrir gert. Með þessu verður til hvati fyrir stofnanir til að ráðstafa fjárveitingu með eins skilvirkum hætti og kostur er. Þegar ákvörðun ráðherra um flutning ónýttara fjárheimilda liggur fyrir skal hún birt með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda.

Meginregla gildandi fjárreiðulaga um yfirfærslu annars vegar umframgjalda og hins vegar ónýttara fjárveitinga A-hluta er sú að heimilt er að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna hvers ríkisaðila í A-hluta, sbr. 37. gr. gildandi fjárreiðulaga, ef verkefnin eru tilgreind í fjárlögum. Þá er heimilt að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs, að fengnu

samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, auk þess sem heimilt er að draga skuldir frá fyrra ári frá fjárveitingum ársins. Tilgangurinn með heimild til yfirfærslu umframgjalda og ónýtttra fjárveitinga er að koma til móts við sjónarmið um aukinn sveigjanleika stofnana til ráðstöfunar fjármuna. Markmið ákvæðisins er að viðhalda þeim sveigjanleika sem leiðir af 37. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari reglur um hvernig flutningi fjárheimilda skuli hagað, þar á meðal um tímafresti og mat á því til hvaða hlutlægu viðmiða beri að líta við mat á því hvenær um betri og hagkvæmari nýtingu fjármagns er að ræða.

#### Um 31. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um stefnumótun ríkisaðila í A-hluta til þriggja ára. Með kröfu um þriggja ára stefnumótun ríkisaðila verður til skýr tenging milli stofnanakerfis ríkissjóðs og stefnumótunar fyrir málefnavið, sbr. 20. gr. Um stefnumótun ríkisaðila í B-hluta gilda ákvæði og forsendur eigandastefnu ríkisins.

Með ákvæðinu er gerð krafa um að í stefnu ríkisaðila til þriggja ára komi fram skýr markmið og almennar áherslur í starfsemi ríkisaðila og hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga. Hér er átt við að stefnumótun feli ekki aðeins í sér yfirlit yfir almennar rekstrarforsendur heldur séu sett mælanleg markmið, þ.m.t. hvernig fjárveiting verður notuð til að ná fram áherslum í starfsemi, svo sem til að bæta þjónustu við tiltekinn markhóp, stytta biðtíma eftir þjónustu, stuðla að auknum verklegum framkvæmdum, stuðla að rannsóknnum á tilteknu sviði eða lækka rekstrarkostnað. Mikilvægt er að markmið og áherslur verði settar fram fyrir hvert ár svo greina megi árangur milli ára. Um nokkurt skeið hefur stefnumótun ríkisaðila í A-hluta byggst á aðferðafræði árangursstjórnunar en markmið ákvæðisins er að tryggja enn frekar gæði stefnumótunar og mat á árangri með því að stuðla að heildstæðara samhengi milli starfsemi ríkisaðila og markmiða þeirra til lengri og skemmri tíma.

Hlutaðeigandi ráðherra skal staðfesta stefnumótun ríkisaðila, en með því er undirstrikað að hann beri ábyrgð á eftirliti með að stefnumótun ríkisaðila sé í samræmi við markmið fjármálaáætlunar og stefnu þess málefnaviðs sem við á, sérstaklega með tilliti til þeirra þjónustumarkmiða sem þar eru tilgreind.

#### Um 32. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um gerð ársáætlunar hjá ríkisaðilum í A-hluta sem leggja ber fyrir hlutaðeigandi ráðherra til staðfestingar. Ákvæðið er að meginstofni til efnislega samhljóða 7. og 8. gr. reglugerðar um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, nr. 1061/2004.

Hlutaðeigandi ráðherra skal taka afstöðu til ársáætlunar og fallist hann ekki á hana skal hann fela ríkisaðila að taka hana til endurskoðunar svo fljótt sem verða má. Þau sjónarmið sem honum ber að líta til eru t.d. hvort ársáætlunin er í samræmi við stefnumótun ríkisaðila, sbr. 31. gr., og stefnumótun fyrir viðkomandi málefnavið, sbr. 20. gr., hvort ljóst sé að markmiðssetning ársáætlunar ríkisaðila sé í samræmi við áætlaðar fjárveitingar og forsendur áhættugreiningar og hvort starfsemismarkmið séu skýr og mælanleg.

Verði breytingar á fjárveitingum til ríkisaðila miðað við fyrri forsendur frumvarps til fjárlaga eða breytingar eru gerðar á ráðstöfun fjárveitinga innan fjárlagaárs, sbr. 29. gr., ber ríkisaðila að leggja uppfærða ársáætlun fyrir hlutaðeigandi ráðherra til samþykktar. Slíkt tryggir annars vegar að starfsemi taki mið af breyttum forsendum og hins vegar að ráðherra

geti metið með hvaða hætti breytingar á fjárveitingum hafi áhrif á þjónustu og starfsemi ríkisaðila.

Krafa um að hlutaðeigandi ráðherra skrái ársáætlanir ríkisaðila og breytingar á þeim í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins stuðlar að því að einn aðili beri ábyrgð á að samþykktar ársáætlanir verði skráðar og aðgengilegar.

#### Um 33. gr.

Ákvæðinu er ætlað að undirstrika þá skyldu hlutaðeigandi ráðherra að horfa fram yfir yfirstandandi fjárhagsár við mat á fjárhagslegri afkomu á þeim málefnasviðum sem hann ber ábyrgð á. Greining áhættuþátta sem valdið geta frávikum frá áætlunum eða auknum skuldbindingum skal framkvæmd með hlutlægum og reglubundnum hætti. Gert er ráð fyrir að greining áhættuþátta feli í sér bæði almenna og sértæka athugun á afkomu innan málefnasviða og niðurstöður verði flokkaðar eftir eðli áhættu og umfangi. Sérstök athafnaskylda hvílir á hlutaðeigandi ráðherra til að upplýsa ráðherra ef greining áhættuþátta gefur til kynna forsendubrest fyrri áhættumats sem eykur líkur á því að langtímaáætlanir ríkissjóðs standist ekki. Áhættumat er mikilvægur þáttur í því að hlutaðeigandi ráðherra endurmeti forsendur stefnumótunar fyrir viðkomandi málefnasvið, sbr. 20. gr., séu forsendur fyrir því. Í slíkum tilvikum er jafnframt gert ráð fyrir að endurmeta þurfi forsendur stefnumótunar ríkisaðila, sbr. 31. gr.

#### Um 34. gr.

Tilgangur ákvæðisins er að undirstrika skyldu hlutaðeigandi ráðherra til að hafa stöðugt eftirlit með þróun raunútgjalda fyrir þann málaflokk sem undir hann heyrir og bregðast við ef líkur eru á því að útgjöld ríkisaðila verði umfram fjárveitingar. Ákvæðið er að nokkru leyti í samræmi við efni 2. mgr. 12. gr. reglugerðar um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, nr. 1061/2004, en er þó mun ítarlegra og tekur mið af áherslum frumvarpsins sem ætlað er að stuðla að markvissara eftirliti með framkvæmd fjárlaga.

Í 2. mgr. er vísað til upplýsingaskyldu hlutaðeigandi ráðherra gagnvart ráðherra, sé að hans mati líkur á markverðum frávikum milli raunútgjalda og fjárheimilda, eða ef ástæða er til að ætla að svo verði. Þá skal hlutaðeigandi ráðherra greina frá þeim ráðstöfunum sem hann hefur gripið til eða hyggst grípa til til að koma í veg fyrir frávik.

#### Um 35. gr.

Ákvæðið er að meginstofni til í samræmi við 15. og 18. gr. reglugerðar um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, nr. 1061/2004, þar sem fjallað er um skyldu forstöðumanns til að upplýsa stjórn og ráðuneyti um ástæður frávíka frá áætlunum og frumkvæði ráðuneytis til að tryggja að forstöðumaður bregðist við frávikum. Með tilvísun til frávíka er átt við breytingar á forsendum ársáætlunar ríkisaðila sem forstöðumaður telur sig ekki geta ráðið við með einföldum aðgerðum innan fjárlagaársins. Tilgangur ákvæðisins er að áréttu ábyrgð forstöðumanns og eftir atvikum stjórnar til að gripið sé tímanlega til viðeigandi úrræða. Þá er ákvæðinu ætlað að taka af allan vafa um skyldu og ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra um að leggja mat á og taka ákvörðun um viðbrögð við frávikum.

Ríkir hagsmunir liggja að baki stuttum tímafresti hlutaðeigandi ráðherra til að meta hvort hann fallist á tillögur eða óskir forstöðumanns um viðbrögð við frávikum, t.d. til að koma í veg fyrir óvissu í rekstri. Má um þetta vísa til álits umboðsmanns Alþingis í áliti nr. 6211/2010. Liggi endanleg ákvörðun hlutaðeigandi ráðherra ekki fyrir innan 15 virkra daga sakir

umfangs frávíka ber honum engu síður að tilkynna forstöðumanni fyrir lok tímafrestsins um tímabundnar aðgerðir, þ.m.t. um gæði þjónustu eða gerð nýrrar rekstraráætlunar, þar til endanleg ákvörðun hlutaðeigandi ráðherra liggur fyrir.

Með 2. mgr. er vísað til þess að ef hlutaðeigandi ráðherra telur sig ekki hafa nægilega góðar upplýsingar um rekstur ríkisaðila eða grunur leikur á að afkoma eða rekstur ríkisaðila sé ekki í viðunandi horfi getur hlutaðeigandi ráðherra falið óháðum aðila að gera úttekt á starfsemi hlutaðeigandi ríkisaðila. Ákvæðinu verður einkum beitt ef upplýsingar forstöðumanns til hlutaðeigandi ráðherra eru misvísandi, töluleg gögn skortir eða áætlanagerð og markmiðssetning eru ófullnægjandi. Ráðning greiningaraðila til að meta starfsemi ríkisaðila hefur hvorki áhrif á stjórnunarlegar skyldur forstöðumanns né ábyrgð hans á fjármálum ríkisaðilans. Forstöðumanni ber að veita greiningaraðila þær upplýsingar um rekstur ríkisaðila sem nauðsynlegar eru svo að hann geti rækt hlutverk sitt.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari reglur um skyldur forstöðumanna samkvæmt ákvæði þessu.

#### Um 36. gr.

Markmið ákvæðisins er að draga fram með heildstæðum hætti ábyrgð forstöðumanna og stjórnna ríkisaðila.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari reglur um skyldur og ábyrgð forstöðumanna við framkvæmd fjárlaga.

#### Um 37. gr.

Ráðherra hefur farið með yfirstjórn fjárstýringar ríkissjóðs, sbr. 32. og 39. gr. gildandi fjárreiðulaga, reglur um láns- og reikningsviðskipti ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs, nr. 83/2000, og reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, nr. 1061/2004. Rétt þykir þó að skýra betur hver beri ábyrgð á fjárstýringu ríkissjóðs með tilliti til yfirstjórnar og eftirlits og er ákvæðinu ætlað að bæta úr því.

Ábyrgð ráðherra á fjárstýringu ríkissjóðs felur í sér að lágmarka vaxtakostnað ríkissjóðs, lágmarka lausafé sem liggur í bankakerfinu og tryggja skilvirka og gagnsæja sjóðsstýringu ríkissjóðs í samvinnu við Seðlabanka Íslands. Þannig er gert er ráð fyrir því í 66. gr. að ráðherra setji nánari reglur og frekari takmarkanir á leyfilegri sjóðsstöðu og um sjóðsstýringu, en slík heimild er að meginstofni til í samræmi við 39. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Til að ná fram skilvirkni og hagkvæmni skulu vaxtatekjur renna í ríkissjóð í stað þess að ríkisaðilar njóti góðs af tímabundnum vaxtatekjum af lausu fé sem liggur á þeirra reikningum. Með þessu móti er mögulegt að fyrirbyggja að ríkisaðilar safni innstæðum hjá bankastofnunum á sama tíma og þeir fá framlög úr ríkissjóði til rekstrar.

Í einstaka tilvikum renna vextir af höfuðstólseign sjóða ekki í ríkissjóð ef sérlög kveða á um slíkt, sbr. lög um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006, og lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 49/1997, en slíkt helgast af sérstöku eðli viðkomandi sjóða.

#### Um 38. gr.

Ákvæðið er að meginstofni til í samræmi við gildandi fyrirkomulag við lántökur ríkissjóðs og ríkisaðila í A-hluta á grundvelli heimilda fjárlaga, sbr. einnig lög um lánasýslu ríkisins, nr. 43/1990. Þá er heimild ríkisaðila í A-hluta til að eiga viðskipti án staðgreiðslu í samræmi við 32. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Nýmæli ákvæðisins felst í því að ráðherra skal móta stefnu um markmið og viðmið fyrir lánastýringu ríkisins til fimm ára hið skemmsta. Þótt gildandi fjárreiðulög greini ekki frá gerð sambærilegrar lánastefnu er m.a. í 27. og 28. gr. þeirra fjallað um áætlun um lánsfjárförf og yfirlit um lánastarfsemi ríkisins sem skuli koma fram í frumvarpi til fjárlaga. Þá hefur stefna í lánamálum ríkissjóðs til þriggja ára verið í gildi allt frá árinu 2011, en gerð hennar hefur verið á ábyrgð ráðherra.

Markmið ákvæðisins er að skerpa á umgjörð lánastýringar ríkissjóðs og tryggja m.a. að áherslur í útgáfu ríkisverðbréfa og í lánasamsetningu ríkissjóðs stuðli að því að lánsfjárförf og fjárhagslegum skuldbindingum sé mætt með lágmarkstilkostnaði og að varfærin áhættustefna sé ávallt til staðar og henni sé framfylgt. Gert er ráð fyrir að í stefnu um lánastýringu komi fram yfirlit um endurgreiðsluferil lána og hvernig hann sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma litið.

Með stefnu í lánastýringu er stuðlað að skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf og að fjölbreyttir fjármögnunarmöguleikar séu til staðar fyrir ríkissjóð. Um leið styður stefna um markmið lánastýringar við þátttöku ríkissjóðs á fjármálamarkaði, enda felur gerð hennar í sér nauðsynlega miðlun upplýsinga á fjármálamarkaði sem gerir aðilum kleift að greina og meta horfur í lánamálum ríkissjóðs og ríkisaðila. Með þessu er stuðlað að auknu trausti fjármálamarkaðar á hlutverki ríkisins á markaði og þróun þess sem leiðir til bættra lánskjara.

Þá skal ráðherra móta ársáætlun í lánamálum ríkisins á grunni stefnu um markmið og viðmið fyrir lánastýringu ríkisins sem skal taka mið af nýjustu upplýsingum af fjármálamarkaði og nýju mati á lánsfjárförf til skemmri tíma og þróun handbærs fjár.

#### Um 39. gr.

Ákvæðið er að nokkru í samræmi við 38. gr. gildandi fjárreiðulaga og núverandi framkvæmd. Nýmæli ákvæðisins er að heimild til flutnings lántökuheimilda yfir á næsta fjárlagaár er bundin því skilyrði að undirbúningur að nýtingu þeirra hefjist fyrir lok fjárlagaárs, en slíkt dregur úr hættu á að dregið sé á langinn að óþörfu að nýta heimildir.

#### Um 40. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um heimild ríkisaðila í A-hluta til að gera samninga um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni. Ákvæðið er nýmæli að hluta, en í 1. mgr. 30. gr. gildandi fjárreiðulaga kemur fram sambærileg heimild til hvers ráðherra vegna samninga sem gilda eiga til lengri tíma en eins árs.

Í ákvæðinu er gerður greinarmunur á þremur tegundum samningsflokka. Í fyrsta lagi er rætt um samninga um framkvæmdir, í öðru lagi um rekstur og í þriðja lagi um afmörkuð verkefni. Þrátt fyrir að lagt sé til í 1. mgr. að fyrir hendi sé heimild til að gera samninga um framkvæmdir þá gilda um framkvæmdir ríkisins eftir sem áður lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001, en þau lög marka með skýrum hætti hvernig staðið skuli að slíkum verkefnum. Þá er vísað til þeirra laga um það sérstaka ferli sem gildir um verksamninga af hálfu ríkisins.

Varðandi aðrar tegundir samninga skv. 1. mgr. kemur fram að með samningi um rekstur sé átt við samning um afmarkaða rekstrarþætti eða þjónustu sem ríkið veitir. Þeir samningar sem hér um ræðir eru í daglegu tali oft kallaðir rekstrarsamningar eða þjónustusamningar. Þó getur reynst erfitt að greina á milli samnings um rekstur og samnings um afmörkuð verkefni. Ætla má að samningur um afmarkað verkefni byggist á tilteknum verklokum eða enda-



punkti á meðan samningur um rekstur er viðvarandi. Aðgreining milli samninga um afmörkuð verkefni og rekstrarsamninga skiptir þó ekki sérstöku máli í þessu samhengi enda gilda sömu reglur um málsmeðferð fyrir þessar tegundir samninga.

Í 1. mgr. er lagt til, eins og í gildandi fjárreiðulögum, að áður en heimilt er að ganga til þessara tegunda samninga, og samningarnir eru til lengri tíma en eins árs, skuli liggja fyrir samþykki bæði ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra. Með gagnályktun frá 1. mgr. má gera ráð fyrir að ef samningurinn er til styttri tíma en eins árs sé ekki þörf á slíku samþykki að öðrum skilyrðum uppfylltum, svo sem að veittar fjárveitingar dugi fyrir útgjöldum vegna samnings.

Í samræmi við reglur stjórnisýsluréttarins er lagt til í 1. mgr. að hömlur séu lagðar á það í samningum sem þessum að framselja vald til tóku ákvarðana er lúta að réttindum og skyldum manna nema fyrir hendi liggi skýr lagaheimild. Er það í samræmi við ákvæði gildandi laga. Einnig er lagt til að samningar samkvæmt þessari málsgrein séu almennt ekki lengri en til fimm ára, sbr. þó ákvæði 2. mgr. þar sem lagðar eru til undantekningar frá þeirri reglu.

Rík skylda hvílir á hlutaðeigandi ríkisaðila að tryggja að framkvæmd samninga skv. 1. mgr. sé ávallt í samræmi við stefnumótun fyrir málefnasvið og stefnu fyrir ríkisaðila, sbr. 20., 31. og 32. gr. Þá er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ráðherra hafi virkt eftirlit með umfangi og framkvæmd slíkra samninga.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að heimilt sé að gera samning til lengri tíma en fimm ára, að fengnu samþykki Alþingis, ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali ráðist í kostnaðarsamar fjárfestingar til að uppfylla samningsskilyrði. Hvað teljist til kostnaðarsamra fjárfestinga er háð mati hverju sinni en hér er einkum átt við umfangsmikla samninga þar sem óhjákvæmilegt er að verkkaupi undirbúi eða framkvæmi verulega kostnaðarsama verkþætti, t.d. þegar samið er um gerð og eftirfarandi rekstur vegganga á grundvelli veggjalds eða þjónustugreiðslna. Óraunhæft er að gera slíka samninga ef ekki er samið til lengri tíma en fimm ára. Sama mundi gilda ef kaupa þyrfti fasteign eða að standa þyrfti að kostnaðarsömum breytingum og aðlögunum á fasteign, eða fjárfesta þyrfti í dýrum tækjabúnaði til að sinna ákveðinni þjónustu. Gert er ráð fyrir að það sé á ábyrgð verkkaupa að rökstyðja tímalengd samnings en bæði ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra taki afstöðu til sjónarmiða verkkaupa á grundvelli rökstuðningsins.

Þar sem lagt er til í frumvarpinu að fjármálaáætlun nái til fimm ár hið skemmsta er eðlilegt að lagaheimild sé áskilin, annaðhvort í heimildargrein fjárlaga eða í sérstökum lögum, sé um að ræða samninga sem ná til lengri tíma. Sé um að ræða flókið, dýrt og umfangsmikið verkefni, t.d. byggingu sjúkrahúss í einkaframkvæmd, þar sem flóknar forsendur liggja að baki, er eðlilegt að slíkt samþykki sé fengið með almennum lögum en ekki í heimildargrein fjárlaga.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er í 3. mgr. lagt til að ríkisaðilar í A-hluta geti gert samninga um afmörkuð rekstrarverkefni án atbeina eða samþykkis ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra enda fari samningsgreiðslur vegna þeirra á einu fjárlagaári ekki yfir 10% af árlegri fjárveitingu til ríkisaðila. Með þessu ákvæði er lagt til að ríkisaðilum sé veitt tiltekið svigrúm til að taka sjálfir ákvörðun um gerð slíkra samninga jafnvel þótt þeir nái út yfir fjárlagaárið að uppfylltum öðrum skilyrðum ákvæðisins. Tilgangur 3. mgr. er aðallega að gera slíkum stofnunum kleift að gera minni háttar samninga, t.d. um rekstur upplýsingakerfa, tölvuumsjón, rekstrarleigusamninga o.þ.h., jafnvel þótt þeir séu til nokkurra ára, án þess að það þurfi að bera þá undir tvo ráðherra til samþykktar. Ljóst er hins vegar að þar sem miðað er við ákveðið hlutfall af fjárveitingum til ríkisaðilans er svigrúm einstakra stofnana að þessu leyti einnig mjög misjafnt eftir stærð og umfangi stofnana. Undanþága 3. mgr. frá hinni almennu meginreglu

í 1. mgr. á þó ekki við um samninga sem fjallað er um í 2. mgr. og eru til lengri tíma en fimm ára.

Í 5. mgr. er lagt til að ávallt skuli gera samninga um rekstrarverkefni auk þess sem mælt er í aðalatriðum fyrir um efni slíkra samninga, þar á meðal um umfang þjónustu, gæði, samningstíma, skilyrði fyrir greiðslum, eftirlit með samningi o.s.frv. Auk þess ber ríkisaðilum óhjákvæmilega að gæta að öðrum lögum og reglum við gerð slíkra samninga, t.d. lögum um opinber innkaup, nr. 84/2007, sem mæla m.a. fyrir um útboð á þjónustu ríkisaðila.

Í 66. gr. er mælt fyrir um að ráðherra setji nánari reglur um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum samkvæmt grein þessari og um þær almennu kröfur sem gera skal til samningsaðila, svo sem um fjárhagslegt bolmagn, faglega þekkingu og aðstöðu. Á grundvelli 30. gr. gildandi fjárreiðulaga, sem fjallar um sambærilegt efni, hafa verið settar tvær sérstakar reglugerðir þar sem ítarlega er fjallað um form og efni slíkra samninga. Annars vegar er hér um að ræða reglugerð um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs, nr. 343/2006, og hins vegar reglugerð um samninga um heilbrigðisþjónustu sem veitt er utan heilbrigðisstofnana sem ríkið rekur, nr. 510/2010, sem sett er með stoð í 6. mgr. 40. gr. laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar. Verði frumvarp þetta að lögum munu umræddar reglugerðir verða endurskoðaðar og lagaðar að hinum nýja lagatexta.

#### Um 41. gr.

Um nýmæli er að ræða. Markmið ákvæðisins er að gera ráðherrum og ríkisaðilum í A-hluta kleift í tilteknum tilvikum að gera samninga um sérstök verkefni eða rannsóknir með skuldbindandi hætti. Með samningum eða verkefnum samkvæmt ákvæði þessu er aðallega verið að horfa til ýmiss konar alþjóðlegra rannsóknna- eða átaksverkefna, t.d. í mennta- eða menningarmálum, upplýsingatækni eða á öðrum fræðasviðum, sem oft eru styrkt af samtökum ríkja eða alþjóðastofnunum eða jafnvel fjármögnuð að hluta eða mestu leyti af erlendum samningsaðilum. Oft er tekin ákvörðun um þátttöku í slíkum verkefnum á alþjóðlegum vettvangi meðal aðildarþjóða alþjóðastofnana.

Með hliðsjón af auknu vægi alþjóðasamstarfs er talið rétt að ríkisaðilar og ráðherrar hafi ákveðið svigrúm til samningagerðar á grunni alþjóðasamstarfs, enda rúmist útgjöld vegna hennar innan heimilda og sé í samræmi við stefnumótun fyrir málefnasvið skv. 20. gr. og eftir atvikum stefnu fyrir ríkisaðila skv. 31. og 32. gr. Undir ákvæðið falla ekki samningar um hefðbundnar framkvæmdir eða rekstrarverkefni eins og fjallað er um í 40. gr. heldur er hér einungis um að ræða tiltölulega þrönga undanþágu til samningagerðar sem á rætur að rekja til alþjóðasamstarfs. Þrátt fyrir samningsheimildina má efni slíkra samninga þó að sjálfsögðu ekki ganga gegn íslenskri réttarskipan né verða til þess að skerða sjálfsákvörðunarrétt ríkisins.

#### Um 42. gr.

Um langt skeið hefur markvisst verið unnið að því að byggja upp almenna miðlæga eignausýslu ríkisins með það að markmiði að færa fyrirsvar og ábyrgð á umsýslu, öflun og ráðstöfun allra fasteigna og félaga ríkisins til eins og sama aðila. Með þessu móti megi byggja upp sérhæfða þekkingu innan ríkisins á umræddum sviðum, auk þess sem slíkt tryggir að samræmis sé gætt við alla eignausýslu ríkisins. Í 1. mgr. er því lagt til að það verði sérstaklega lögfest að ráðherra fari með eignarhlut ríkisins í félögum, fasteignum, jörðum, fasteignatengdum réttindum, auðlindum og öðrum réttindum ríkisaðila í A-hluta og sjái um fyrirvar þeirra, öflun og ráðstöfun, nema lög eða stjórnvaldsfyrirmæli kveði á um annað.

Á undanförunum árum hefur þróunin innan aðildarríkja OECD verið í þá átt að færa eignarhald fyrirtækja í eigu ríkisins frá hlutaðeigandi fagráðuneyti til eins ráðuneytis, til þess að unnt sé að leggja áherslu á eigandahlutverk ríkisins við fyrirsvar og meðferð ríkiseigna. Skipulag eignarhaldsins, t.d. hvaða aðili innan ríkisins fari með eignarhaldið, skiptir miklu máli fyrir trúverðugleika opinberra félaga. Með slíku fyrirkomulagi má auk þess draga verulega úr þeirri hættu sem felst í að sami aðili sé í eigandafyrirsvari tiltekins félags auk þess að hann hafi með höndum faglegt eftirlit með starfsemi félagsins eða almennu starfsumhverfi þess. Aðgreining ólíkra hlutverka ríkisins auðveldar þannig annars vegar óháða stefnumótun og reglusetningu starfsumhverfisins sem félagið starfar í og hins vegar sjálfstæða faglega stefnumótun um hlutverk ríkisins sem eiganda slíks félags. Slíkt fyrirkomulag veitir auk þess tækifæri til að innleiða samræmdar leiðbeiningar um upplýsingagjöf, skipan stjórna, arðsemiskröfur, eigendaeftirlit o.fl.

Þá eru fagráðuneyti oft og tíðum helsti kaupandi þjónustu frá opinberum hlutafélögum sem undir þau heyra. Kaup á slíkri þjónustu eiga sér almennt stað með gerð þjónustusamninga milli hlutaðeigandi ráðuneytis og félags. Aðgreining á eigandahlutverki ríkisins frá kaupandahlutverki ráðuneyta er til þess fallin að efla kaupandahlutverk ráðuneyta og seljandahlutverk félaganna. Með þessum breytingum eru einnig dregin skýr skil milli annars vegar hefðbundinna ríkisstofnana og hins vegar félaga sem ríkið rekur í takmarkaðri ábyrgð og oft starfa á samkeppnismarkaði. Ríkið hefur fylgt þessari stefnu á undanförunum misserum, t.d. með flutningi orkufyrirtækja í eigu ríkisins frá atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Sem dæmi um önnur fyrirtæki sem ráðherra fer með hlut ríkisins í má nefna Ísavia ohf., Íslandspóst ohf., Hörpu ohf. auk Farice ehf.

Þessi tilfærsla á fyrirsvari með eignarhaldi innan ríkisins hefur ekki haft áhrif á málefnavið einstakra ráðuneyta heldur hefur hún leitt til einföldunar og aukins samræmis við meðferð ríkiseigna. Þannig er reglusetning ríkisins t.d. varðandi orkumarkaði hjá atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti þrátt fyrir að eignarhald orkufyrirtækja hafi verið flutt til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Hlutaðeigandi fagráðuneyti setja því reglur um markaðina og kaupa oft tiltekna þjónustu af umræddum félögum. Því er lagt til að ákvæðið mæli fyrir um að ráðherra fari með eignarhlut ríkisins í öllum félögum nema lög eða stjórnvaldsfyrirmæli kveði á um annað, en það er í samræmi við þá stefnumörkun sem unnið hefur verið eftir undanfarin ár.

Um langt skeið hefur ráðherra farið með eignarhald á flestum af fasteignum ríkisins. Fasteignirnar hafa hins vegar í gegnum tíðina oft verið í umsýslu einstakra ráðuneyta eða þeirra stofnana sem nýttu eignirnar. Í samræmi við hina almennu stefnu um miðlæga eignausýslu ríkisins hefur stærsti hluti fasteigna ríkisins verið færður úr umsýslu einstakra ráðuneyta eða stofnana yfir til ráðherra. Með milligöngu Fasteigna ríkissjóðs hafa síðan verið gerðir leigusamningar við þá ríkisaðila í A-hluta sem nýta eignirnar. Fasteignir ríkissjóðs er stofnun sem eingöngu sinnir fasteignausýslu fyrir ríkið, innheimtir húsaleigu, sinnir almennu viðhaldi fasteignanna og sér um greiðslu opinberra gjalda og lögboðinna trygginga. Telja verður að mikið hagræði og sparnaður hafi náðst fram með því að láta slíka sérhæfða stofnun sjá um viðhald og endurbætur á fasteignum ríkisins á grundvelli faglegra viðhaldsáætla og forgangsröðunar.

Í samræmi við framangreinda stefnumörkun ríkisins í eignamálum var tekin ákvörðun um það á árinu 2012 að færa jarðaskrifstofu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins yfir til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Með þeirri ákvörðun færðist jafnframt fyrirsvar hundraða lögbýla, landspilda og eyðijarða yfir til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Telja verður að

með færslu þessa eignasafns undir hina almennu eignausýslu ríkisins megi ná fram umtalsverðri samþættingu og hagræðingu ásamt nauðsynlegri sérhæfingu í málaflokknum.

Í framhaldi af færslu jarðaskrifstofunnar yfir til fjármála- og efnahagsráðuneytisins var jafnframt tekin ákvörðun um að ráðherra færi með fyrirsvar og samningsgerð vegna nýtingar á auðlindum á öðrum ríkisjörðum en þjóðlendum í stað forsætisráðuneytisins. Með hugtakinu auðlind í þessu sambandi er átt við jarðrænar auðlindir sem almennt eru hluti af jarðeignum í eigu ríkisins eða þær auðlindir sem undanskildar hafa verið við sölu slíkra eigna. Hér má t.d. nefna jarðhita, vatnsréttindi, fallréttindi og námuréttindi.

Í 1. mgr. er að lokum lagt til að mælt verði fyrir um að ráðherra fari með önnur réttindi. Eðlilegt má telja að ráðherra fari jafnframt með fyrirsvar annarra fasteignatengdra réttinda en þeirra sem beinlínis eru talin upp í ákvæðinu og ekki hafa verið falin öðrum ríkisaðilum með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Þannig má fyrirbyggja að vafi geti leikið á því hver fari með fyrirsvar réttinda. Þarna getur verið um ýmis réttindi að ræða, t.d. hefðarréttindi yfir fasteign. Ef talið væri að ríkið hefði unnið hefð á tilteknu landi yrði ráðherra samkvæmt ákvæðinu fyrirsvarsaðili slíkrar kröfugerðar.

Í 3. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að færa daglega umsýslu eigna skv. 1. mgr. til sérstakrar starfseiningar eða stofnunar sem starfar á hans ábyrgð. Eins og rakið er hér að framan hefur um langt skeið verið unnið markvisst að því að treysta eignausýslu ríkisins með því að sérhæfður aðili haldi alfarið utan um hina daglegu umsýslu. Þannig hafa umfangsmikil verkefni, sem snúa að slíkum eignarréttindum, verið færð yfir til ráðherra, auk þess sem gert er ráð fyrir mótun skýrari stefnu um daglega umsýslu þessara eigna.

#### Um 43. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um það nýmæli að ráðherra skuli setja hlutafélögum og sameignarfélögum í eigu ríkisins almenna eigandastefnu. Tilgangur með setningu eigandastefnu er að tryggja vandaða og gagnsæja stjórnusýslu ríkisins með því að mæla skýrlega fyrir um t.d. markmið, tilgang, upplýsingagjöf og meðferð slíkra eignarhluta.

Í eigandastefnu ríkisins skal draga fram helstu markmið með eignarhaldi í félögum, gerð er grein fyrir skipulagi eigandahlutverks innan ríkisins, þ.m.t. ábyrgð hvers aðila og tengsl milli þeirra, upplýsingagjöf og samskipti milli eiganda og félags, ásamt öðrum grunngildum og sjónarmiðum sem ríkið setur sér sem eiganda. Jafnframt skal gera grein fyrir helstu kröfum um forsendur rekstrar þessara félaga sem séu í samræmi við markmið ríkisins með eignarhaldinu. Megintilgangur eigandastefnu er að félög í eigu ríkisins séu rekin á faglegan hátt og með gagnsæjum hætti þannig að almennt ríki traust á stjórn og starfsemi þeirra. Árið 2012 gaf ráðherra í fyrsta sinn út almenna eigandastefnu fyrir öll sameignarfélög og hlutafélög í eigu ríkisins og var hún birt stjórnarmönnum og stjórnendum. Þá er gert ráð fyrir að eigandastefnan verði ávallt kynnt nýjum stjórnarmönnum sem kosnir verða í stjórnir félaga í eigu ríkisins og þá er rétt að hafa í huga að forsendur og efni eigandastefnu ríkisins í félögum mun taka breytingum í tímans rás.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að setja sérstaka eigandastefnu fyrir einstök félög eða starfsemi á afmörkuðum sviðum ef sérstaða þeirra kallar á ítarlegri stefnu eða markmið eiganda en almenn eigandastefna mælir fyrir um. Þannig var sérstök eigandastefna fyrir fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins sett árið 2009 og í lok árs 2012 var sett sérstök eigandastefna fyrir tónlistar- og ráðstefnuhúsið Hörpu sem unnin var sameiginlega af ríki og Reykjavíkurborg. Þá er stefnt að gerð sérstakrar eigandastefnu fyrir orkufyrirtæki í eigu

ríkisins. Við gerð sérstakrar eigandastefnu skal þess gætt að forsendur hennar fylgi markmiðum og kröfum hinnar almennu eigandastefnu.

Þrátt fyrir að stjórnendum og stjórnarmönnum í félögum beri skylda að lögum til að hafa hagsmuni félagsins að leiðarljósi við störf sín er þó ekki talið að sú skylda útiloki að ríkið sem eigandi félags lýsi almennri eða sértækri stefnu sinni og markmiðum með eignarhaldinu og mæli fyrir um að stjórn og stjórnendur félags taki mið af henni, stangist hún ekki á við almennar skyldur stjórnar og stjórnenda. Í 3. mgr. er því mælt fyrir um að sá ráðherra eða ríkisadili, sem fer með fyrirsvar eignarhlutar ríkisins í félagi, skuli hafa eftirlit með að eigandastefnu sé framfylgt í starfsemi félaga í eigu ríkisins. Sé félag í eigu fleiri aðila en ríkisins er mælt fyrir um að þeir sem kjörnir eru í stjórn þess fyrir hönd ríkisins skuli taka mið af þeim megin sjónarmiðum sem fram koma í eigandastefnunni. Þrátt fyrir ákvæðið verður að telja að ríkið sem eigandi félags hafi ekki beint boðvald yfir stjórn eða stjórnendum félags þótt þeir taki ákvarðanir í trássi við eigandastefnu. Úrræði ríkisins sem eiganda í þeim tilvikum þegar unnið væri beinlínis gegn ákvæðum í eigandastefnu, væri helst það að nýta úrræði félagaréttarins og boða til hluthafafundar og stjórnarkjörs.

Í 4. mgr. er að finna ákvæði um að ráðherra skuli tilnefna aðila til setu í stjórnir félaga sem ríkið á eignarhlut í. Slík tilnefning á sér stað fyrir stjórnarfund í hlutaðeigandi félagi að undangenginni auglýsingu. Ráðherra mun tilkynna framboð tilnefndra aðila til stjórnar í samræmi við lög. Tilnefndir aðilar eru síðan, eins og gert er ráð fyrir í lögum, kosnir til setu í stjórnnum á aðalfundum af þeim sem fara með eignarhlut í hlutaðeigandi félagi.

Þá er í 4. mgr. kveðið á um að ráðherra skuli setja reglur um þau almennu og hlutlægu viðmið sem hann leggur til grundvallar um hæfni og menntun og reynslu þeirra aðila sem til greina koma, og að reglurnar verði birtar opinberlega. Við setningu reglna skv. 4. mgr. ber ráðherra að taka mið af þeim reglum sem fram koma í almennri eigandastefnu ríkisins í hlutafélögum og sameignarfélögum. Með opinberri birtingu reglna er gagnsæi við val á aðilum aukið og auðveldar það þeim að bjóða sig fram í stjórnir félaga fyrir hönd ríkisins. Gert er ráð fyrir því að ráðherra tilnefni aðila á grundvelli hæfni og menntunar eða reynslu. Með þessu er leitast við að tryggja að þeir sem þekkingu og reynslu hafa á viðkomandi sviðum eigi möguleika á setjast í stjórnir félaga fyrir hönd ríkisins. Gert er ráð fyrir að fulltrúar ríkisins í stjórnnum félaga fylgi eftir markmiðum í almennri eigandastefnu ríkisins fyrir hlutafélög og sameignarfélög eða sérstakri eigandastefnu fyrir hlutaðeigandi félag.

Samkvæmt lokamálslið 4. mgr. er ráðherra heimilt að víkja frá auglýsingaskyldu þegar í hlut eiga félög sem ekki starfa á samkeppnismarkaði heldur sinna verkefnum í almannaþágu. Ráðherra verður engu síður að viðhafa sömu aðferð við val á aðilum í stjórnir slíkra félaga. Félögum í eigu ríkisins má skipta í fjóra meginflokkka. Í fyrsta lagi eru félög á fjármálamarkaði en um þau gilda sérstakar reglur um val í stjórnir þeirra. Í öðru lagi eru félög sem starfa við orkuöflun og orkudreifingu. Í þriðja lagi eru önnur félög sem starfa einkum á samkeppnismarkaði. Í fjórða lagi eru félög sem sinna sérstökum verkefnum. Þau félög sem undanþegin eru auglýsingaskyldu samkvæmt lokamálslið 4. mgr. væru þau félög sem sinna sérstökum verkefnum, t.d. Landskerfi bókasafna, Minjavernd og Neyðarlínan.

Með ákvæðinu er því tryggt að þeir sem hafa áhuga og uppfylla hæfnisskilyrði geti á einfaldan hátt boðið sig fram til setu í stjórnnum félaga í eigu ríkisins.

#### Um 44. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að ákveðin grunnildir verði lögfest um kaup, sölu og leigu eigna þegar ríkið á í hlut þar sem lögð er áhersla á vönduð og fagleg vinnubrögð og að ávallt verði

gætt jafnræðis, gagnsæis og hlutlægni gagnvart viðsejendum ríkisins auk þess sem ríkið gæti ávallt að hagkvæmni við slíkar ráðstafanir og samkeppnissjónarmiða þar sem við getur átt.

Samningar um kaup eða leigu á eignum vegna þarfa ríkisins falla í flestum tilvikum ekki undir útboðsskyld innkaup, sbr. 6. gr. laga um opinber innkaup, nr. 84/2007, enda eru slíkar ráðstafanir almennt undanskildar gildissviði laganna. Þá gilda lögin að meginstefnu til eingöngu þegar ríkið kaupir en ekki þegar ríkið selur eða leigir frá sér. Í 2. mgr. 85. gr. laga um opinber innkaup segir þó að Ríkiskaup ráðstafi eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Samningar um kaup, sölu og leigu eigna sem ríkið á teljast almennt einkaréttarlegs eðlis samkvæmt stjórnisýslulögum, nr. 37/1993, og falla því einungis að takmörkuðu leyti undir gildissvið þeirra laga.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari reglur um ráðstöfun eigna ríkisins og um kaup og leigu á fasteignum vegna þarfa ríkisins. Í gildi er reglugerð nr. 206/2003, um ráðstöfun eigna ríkisins. Gert er ráð fyrir að sú reglugerð verði endurskoðuð og efni hennar útvíkkað þannig að hún nái einnig yfir kaup og leigu á fasteignum verði frumvarp þetta að lögum.

#### Um 45. gr.

Ákvæði 1. mgr. er að mestu leyti efnislega samhljóða 29. gr. gildandi fjárreiðulaga. Með ákvæðinu er mælt fyrir um að afla beri heimilda í lögum vegna tiltekinna ráðstafana eigna ríkisins sem verðgildi hafa. Flestra heimilda til slíkra ráðstafana er aflað árlega í heimildargrein fjárlagafrumvarps þó að í einhverjum tilvikum kunni þeirra að vera aflað með almennum lögum. Þrátt fyrir að ráðherra taki endanlegar ákvarðanir um það við fjárlagagerðina hvaða heimilda verði óskað eftir í frumvarpi til fjárlaga hvers árs hefur hann samráð um það við þá ráðherra sem bera ábyrgð á þeim málaflokkum sem um ræðir. Alþingi hefur síðan úrslitavald um það hvernig óskum ráðherra um heimildir samkvæmt ákvæði þessu reiðir af við þinglega meðferð frumvarps til fjárlaga. Lagt er til að sambærilegir eignaflokkar eigi undir ákvæðið og verið hefur í gildandi fjárreiðulögum. Ljóst er að þessi regla hefur í gegnum tíðina fyrst og fremst átt við um fasteignir enda mælir 40. gr. stjórnarskrárinnar fyrir um það að ekki megi láta af hendi neina af fasteignum landsins (ríkisins) eða afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Mikil verðmæti geta hins vegar verið falin í skipum og flugvélum og hefur því verið talið eðlilegt að sama regla gildi um slíkar eignir auk annarra eigna sem verðgildi hafa. Á sama hátt er lagt til að Alþingi þurfi áfram að koma að ráðstöfunum á söfnum eða safnhlutum sem hafa að geyma menningarverðmæti á grundvelli sérstöðu slíkra muna.

Í 29. gr. gildandi fjárreiðulaga er mælt fyrir um að afla skuli heimilda í lögum til sölu á eignarhlutum í félagum. Lagt er til það nýmæli í 1. mgr. að gerður sé nokkur greinarmunur á því hvernig félagi ætlunin er að ráðstafa. Ef fyrirhugað er að selja minnihlutaeign ríkisins í félagi er lagt til að sama framkvæmd verði á og verið hefur á þann hátt að nægilegt sé að afla heimildar í fjárlögum. Þegar um er að ræða sölu á meirihlutaeign eða félagi að fullu í eigu ríkisins er hins vegar lögð til sérregla í 2. mgr.

Í 2. mgr. er að finna nýmæli þegar um er að ræða sölu á eignarhlut í fyrirtæki eða félagi sem ríkið á að öllu leyti eða að meiri hluta. Í slíkum tilvikum er lagt til að ráðherra skuli leggja fram sérstakt lagafrumvarp um sölu þar sem ítarleg grein er gerð fyrir ástæðum og markmiðum sölnnar og aðferð við sölu, ásamt þeim kröfum sem leggja skal til grundvallar við framkvæmd hennar. Hér eru lagðar til mun strangari kröfur um sölu fyrirtækja og félaga sem falla undir ákvæði þessarar málsgreinar en verið hefur til þessa. Eðlilegt má telja

að Alþingi komi frekar að stefnumörkun og ákvörðunartöku varðandi sölu slíkra meiri háttar eignarhluta. Í þessu sambandi má nefna að í lögum um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012, er ítarlega mælt fyrir um framangreinda þætti við sölu á slíkum eignarhlutum auk samráðs við Alþingi við sölufarlið sjálf. Verði tekin ákvörðun um sölufarli annarra veigamikilla félaga í eigu ríkisins er lagt til að sami eða sambærilegur háttur verður hafður á sölu slíkra félaga, þ.e. að sérstakt lagafrumvarp verði lagt fram á Alþingi um fyrirhugaða sölu. Þá skal nefnt að gerð er sú undantekning að um sölu eignarhluta í félögum sem falla undir 26. gr. laga um opinbera háskóla, nr. 85/2008, gildir 1. mgr. ákvæðisins.

Í 3. mgr. er fjallað um sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum og skýrir hún sig að mestu sjálf. Eins og fram kemur í athugasemdum við 2. mgr. hafa þegar verið samþykkt lög um sölumeðferð þessara eignarhluta og er lagt til að þau haldi gildi sínu eftir sem áður.

Þrátt fyrir 1. mgr. er lagt til í 4. mgr. að heimilt verði að taka á leigu og leigja út eignir án lagaheimildar ef um er að ræða venjubundna rekstrar- eða húsaleigu, enda liggi fyrir samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra. Umrædd heimild er sambærileg heimild í 29. gr. gildandi fjárreiðulaga. Með 4. mgr. er lagt til að ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra hafi ákveðið svigrúm til að taka á leigu og leigja fasteignir ef um er að ræða lið í hefðbundnum húsnæðisrekstri ríkisins. Hér er aðallega verið að horfa til hvers kyns minni háttar leigusamninga, t.d. vegna leigu á tilteknu viðbótarhúsnæði til lausnar á húsnæðisvanda tiltekins ríkisaðila eða þegar um er að ræða leigusamninga til skamms tíma. Sé leigusamningur hins vegar til langs tíma, t.d. til lengri tíma en tíu ára, eða um er að ræða leigu á nýju húsnæði fyrir ríkisstofnun, er eðlilegt í samræmi við þá framkvæmd sem tíðkast hefur að óskað sé lagaheimildar á fjárlögum ársins til slíkrar leigu.

#### Um 46. gr.

Ákvæðið er að nokkru samhljóða 36. gr. gildandi fjárreiðulaga. Þó er gert ráð fyrir að heimilt sé að taka við gjöfum með skilyrðum sem óhjákvæmilega hafa í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð án sérstakrar lagaheimildar, eins og nú er, ef útgjöldin rúmast innan fjárveitinga og ráðherra veiti samþykki fyrir móttöku gjafarinnar. Hafi slík gjöf hins vegar viðvarandi eða veruleg útgjöld í för með sér er lagt til að slík gjöf verði ekki móttækin nema samkvæmt heimild í fjárlögum eða með fyrirvara um samþykki Alþingis.

Ekki er gert ráð fyrir að ríkisaðili geti gefið eignir sem verðgildi hafa nema aflað sé samþykkis Alþingis fyrir slíkri ráðstöfun.

#### Um 47. gr.

Ákvæði 1. mgr. er efnislega samhljóða 31. gr. gildandi fjárreiðulaga og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Ákvæði 2. mgr. er sambærilegt og ákvæði 35. gr. gildandi fjárreiðulaga varðandi sölu ríkisaðila í A-hluta á lausafé, ökutækjum, vélum, áhöldum og öðrum búnaði án lagaheimildar. Lögð er til sú breyting að stofnunum er veitt heimild til að nýta andvirðið til endurnýjunar á búnaði og tækjum en þær þurfi ekki að skila því í ríkissjóð eins og nú er gert ráð fyrir nema fengin sé heimild ráðherra. Heimildin mælir þó ekki fyrir um frjálsa ráðstöfun stofnana á umræddum tækjum og búnaði með sölu þeirra því aðrar reglur ríkisins mæla fyrir um hina hefðbundnu aðferð við ráðstöfun eigna ríkisins. Þannig mælir 2. mgr. 85. gr. laga um opinber innkaup, nr. 84/2007, t.d. fyrir um að Ríkiskaup ráðstafi eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

## Um V. kafla.

Í kaflanum er einkum fjallað um reikningsskil A-hluta ríkissjóðs og skýrslugerð um framvindu ríkisfjármála. Lagt er til að alþjóðlegur reikningsskilastaðall um uppgjör opinberra aðila verði tekinn upp í reikningsskilum A-hluta ríkissjóðs í heild. Jafnframt er gert ráð fyrir að reikningsskil einstakra ríkisaðila í A-hluta verði nú að fullu í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Samkvæmt gildandi fjárreiðulögum eru þau viðmið notuð með skilgreindum frávikum. Þá er í kaflanum mælt fyrir um flokkun á starfsemi og verkefnum ríkisins og um flokkun tekna og gjalda A-hluta ríkissjóðs. Loks eru ákvæði sem varða uppgjör og skýrslugerð fyrir A-hluta ríkissjóðs, þ.m.t. ársskýrslu hvers ráðherra um þau málefnasvið og málaflokka sem undir hann heyra.

## Um 48. gr.

Með skýrslugerð um ríkisfjármál er átt við hvers konar birtingu fjárhagsupplýsinga um framvindu og uppgjör á starfsemi ríkisins.

Í 1. mgr. er gerð krafa um að upplýsingar um fjármál skuli vera greinargóðar og áreiðanlegar. Jafnframt er vísað til þess að skýrslur skuli birtar tímanlega þannig að þær nýtist sem best til fjármálastjórnar og eftirlits. Það er forsenda þess að unnt sé að grípa til viðeigandi ráðstafana ef þörf krefur eða til að byggja upp áætlanir og ákvarðanir á haldbærum grunni. Gerð er krafa til þess að birting skýrslna fari fram opinberlega. Skýrslur og greinargerðir sem ráðherrum er skylt að taka saman skulu birtar á vefsvæði viðkomandi ráðuneytis og hjá Fjársýslu ríkisins. Almennt verður að telja að best fari á því að allar upplýsingar um fjármál ríkisins, þ.m.t. mánaðarleg, ársfjórðungsleg og árleg uppgjör og hvers konar yfirlit og sundurliðanir, séu birtar á sérstöku vefsvæði hjá Fjársýslu ríkisins. Ársreikningar ríkisaðila skulu birtir á vefsvæði viðkomandi ríkisaðila og hjá Fjársýslu ríkisins. Rafræn útgáfa ríkisreiknings skal birt á vefsvæði Fjársýslu ríkisins, sbr. 4. mgr. 55. gr. Loks er lögð áhersla á að upplýsingar um ríkisfjármál séu settar fram á aðgengilegan hátt til að þær geti nýst almenningi jafnt sem fag- og eftirlitsaðilum sem best.

Í 2. mgr. er vísað til ábyrgðar ráðherra um eftirlit með skýrslugerð og að birting niðurstaðna um afkomu og stöðu í ríkisfjármálum sé í samræmi við ákvæði frumvarpsins. Ráðherra getur falið öðrum að annast eftirlitið, t.d. Fjársýslu ríkisins.

## Um 49. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að flokkun á starfsemi og verkefnum ríkisins skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra staðla um opinber fjármál. Samkvæmt því er starfseminni skipt í þrjá hluta eftir eðli hennar, þ.e. í A-, B- og C-hluta.

Í athugasemdum með 3. gr. gildandi fjárreiðulaga, sem fjallar um flokkun á starfsemi ríkisins, kemur fram að „með þessari grein og þeirri flokkun sem þar er sett fram er skýrt kveðið á um þá aðila sem teljast skulu í ríkisreikningi. Ákvæðum greinarinnar er ætlað að tryggja að jafnan sé fylgt föstum reglum í þessu efni.“ Með frumvarpinu er lögð til einföldun á skilgreiningu ríkisaðila utan A-hluta, sem nær til fyrirtækja í eigu ríkisins, enda hefur ríkisaðilum í B- og C-hluta fækkað verulega á undanförunum árum og er ekki talin ástæða til að viðhalda jafnitarlegri flokkun.

Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. telst til A-hluta ríkissjóðs sú starfsemi sem að stærstum hluta er fjármögnuð af skatttekjum ríkissjóðs og skiptir þá ekki máli hvort ráðstöfun þeirra er bundin ákveðnum verkefnum. Flokkun í A-hluta starfsemi tekur bæði mið af verkefnum og hvernig þau eru fjármögnuð. Hér undir fellur rekstur æðstu stjórnar ríkisins, ráðuneyta og



ríkisstofnana auk verkefna af samfélagslegum toga og fjárframlög til ýmissa aðila í hagkerfinu. Ríkisaðilar í A-hluta geta þó haft eigin rekstrartekjur og lögbundnar þjónustutekjur fyrir veitta þjónustu til að standa undir kostnaði af henni. Þá geta þessir aðilar þegið innlend eða erlend fjárframlög til að fjármagn hluta af kostnaði sínum, t.d. rannsóknarstyrki.

Almennt er miðað við að ef starfsemi er að stærstum hluta fjármögnuð með tekjum af frjálsum viðskiptum við aðila utan ríkisins þá skuli hún flokkuð utan A-hluta.

Flokkun á starfsemi og verkefnum ríkisins í B-hluta breytist nokkuð frá gildandi lögum þar sem skiptingin ræðst nú af því hvort fyrirtæki eða lánastofnun í eigu ríkisins sé undir beinni stjórn ríkissjóðs og rekin á ábyrgð hans. Breyting á ákvæðinu felur þannig í sér að B-hluti nær nú til fyrirtækja og lánastofnana sem áður féllu annars vegar undir B-hluta og hins vegar C-hluta ríkissjóðs.

C-hluti ríkissjóðs nær nú til þeirra fyrirtækja og stofnana sem samkvæmt gildandi fjárreiðulögum flokkast í D- og E-hluta. Í C-hluta falla framleiðslufyrirtæki, fjármálastofnanir og lánastofnanir sem eru sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins, auk Seðlabanka Íslands þar sem hann lýtur ekki fjárstjórnarvaldi ríkisins.

Komi upp óvissa um flokkun ákvarðar reikningsskilaráð ríkisins um álitafnið með hliðsjón af flokkun alþjóðlegra staðla á starfsemi opinberra aðila, sbr. 62. gr.

#### Um 50. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um að tekjur A-hluta ríkissjóðs skuli skilgreindar og flokkaðar samkvæmt alþjóðlegum staðli, svokölluðum GFS-staðli (e. Government Finance Statistics Manual). Við framkvæmd gildandi fjárreiðulaga hefur verið byggt á þessum staðli.

Megintekjuflokkar GFS-staðalsins eru skatttekjur, tryggingagjöld, fjárframlög og aðrar tekjur. Í staðlinum eru þessir meginflokkar skilgreindir nánar. Skatttekjur eru skilgreindar sem lögbundnar tilfærslur skattgreiðenda til hins opinbera án þess að á móti komi bein þjónusta eða umbun. Tryggingagjald er lagt á launagreiðslur og rennur til almannatrygginga. Tryggingagjald er ekki skilgreint sem skattur þar sem greiðandinn er á móti talinn öðlast aðgang að almannatryggingum. Fjárframlög teljast framlög frá innlendum eða erlendum stjórnvöldum, þ.e. ríki og sveitarfélögum, eða frá alþjóðastofnunum. Aðrar tekjur greinast í eignatekjur, rekstrartekjur ríkissjóðs, rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta, sektir og skaðabætur, framlög önnur en fjárframlög og óskilgreindar tekjur.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir nokkrum breytingum hvað snertir framsetningu og meðferð tekna bæði hjá ríkissjóði í heild og hjá einstökum ríkisaðilum í A-hluta. Í aðalatriðum má skipta breytingunum í fimm þætti. Í fyrsta lagi færast þær tekjur sem hingað til hafa verið markaðar tilteknum stofnunum nú eingöngu hjá ríkissjóði. Í öðru lagi munu rekstrartekjur ríkisstofnana í A-hluta verða settar fram sem hluti af tekjum ríkissjóðs í heild. Það breytir þó ekki því að þessar tekjur verða bókfærðar í ársreikningum stofnana og verða alfarið til ráðstöfunar hjá þeim eins og verið hefur. Í þriðja lagi munu afskriftir skattkrafna koma til lækkunar á bókfærðum skatttekjum í stað þess að gjaldfæra þær eins og nú er gert. Breyting felur einnig í sér að gerð verður grein fyrir hvoru tveggja, bókfærðum skatttekjum og afskrifuðum skattkröfum, við framsetningu tekna A-hluta ríkissjóðs. Í fjórða lagi mun greiddur fjármagnstekjuskattur ríkisins koma til lækkunar á bókfærðum tekjum af skattinum hjá ríkissjóði. Meginrökin fyrir þessari meðferð er annars vegar að forðast ofmat á skatttekjum (og gjöldum) ríkissjóðs en ríkissjóður greiðir sjálfum sér fjármagnstekjuskatt og hins vegar að styrkja samræmi um meðferð skatttekna milli alþjóðlegra staðla um opinber fjármál og þar með samræmið milli fjárlaga, ríkisreiknings og þjóðhagsreikninga. Líkt og með afskriftir

skattkrafna verður gerð grein fyrir hvoru tveggja, bókfærðum fjármagnstekjuskatti og greiddum fjármagnstekjuskatti ríkissjóðs, við framsetningu tekna A-hluta ríkissjóðs. Í fimmta lagi renna allar vaxtatekjur í ríkissjóð nema sérlög kveði á um annað, sbr. 37. gr.

Fram hefur komið að með frumvarpinu ákveður Alþingi fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka í stað þess að veita þær sem fjárheimildir til einstakra ríkisaðila í A-hluta og verkefna, sbr. gildandi fjárreiðulög. Algengt er að Alþingi setji lög þar sem lagðir eru á ákveðnir skattar sem eru markaðir tilteknum málefnum. Þessir tekjustofnar hafa verið eignaðir þeim stofnunum sem hafa að stærstum hluta borið ábyrgð á framkvæmd þeirra verkefna sem skattlagningin var mörkuð. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjustofn sé tengdur málaflokki í heild sinni en ekki einstökum aðilum sem annast framkvæmd hans. Því beri að láta tekjurnar af honum renna í ríkissjóð en það sé hlutverk Alþingis að ákveða hversu miklu skuli ráðstafað til viðkomandi málaflokks hverju sinni. Loks er það verkefni hlutaðeigandi ráðherra að ákveða fjárveitingar til þeirra aðila sem annast framkvæmdina. Mikilvægt er að í ríkisreikningi sé ávallt birt yfirlit sem sýni tekjustofna tengda málaflokkum og ráðstöfun þeirra.

Með frumvarpinu er lögð áhersla á að bæta fjárstýringu ríkissjóðs og lágmarka fjármagnskostnað en hann nam 13,5% af gjöldum ríkissjóðs á árinu 2012. Víða erlendis tíðkast að bankareikningar ríkisaðila eru tæmdir úr bankakerfinu að kvöldi og lagðir inn á reikninga ríkissjóðs í seðlabanka. Að morgni næsta dags er síðan lagt inn á reikninga ríkisaðilanna aftur. Á þennan hátt er tryggt að ríkissjóður njóti allra vaxtatekna af lausu fé og um leið er fjárþörf hans lágmarkuð. Hérlandis hafa ríkisaðilar í A-hluta notið allra vaxtatekna af eigin bankareikningum óháð því hvort starfsemi þeirra hefur verið að hluta eða að öllu leyti fjármögnuð með framlögum úr ríkissjóði. Með frumvarpinu er horfið frá þessu fyrirkomulagi og kveðið á um að allar vaxtatekjur skuli renna í ríkissjóð. Í þessu felast þau skilaboð að líta beri á fjármál ríkissjóðs sem eina heild og gera verði kröfu til að ávallt sé leitast við að lágmarka kostnað af starfseminni.

Markmiðið með 2. og 3. mgr. er að skilgreina nánar rekstrartekjur ríkissjóðs annars vegar og rekstrartekjur einstakra ríkisaðila í A-hluta hins vegar. Með 2. mgr. er kveðið á um að rekstrartekjur A-hluta ríkissjóðs séu lögbundnar þjónustutekjur sem ríkissjóður fær samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991. Rekstrartekjur skv. 2. mgr. renna beint í ríkissjóð en ekki til einstakra ríkisaðila. Með 3. mgr. er kveðið á um eðli rekstrartekna ríkisaðila í A-hluta, en þær eru annars vegar lögbundnar þjónustutekjur, sem ekki eru í lögum um aukatekjur ríkissjóðs, og hins vegar þjónustutekjur sem verða til í frjálsum viðskiptum. Í 3. mgr. er tekið fram að rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta færast bæði í reikningum hans og í yfirlitum yfir tekjur ríkissjóðs í heild. Er það gert til að sýna á gagnsæjan hátt heildartekjuöflun ríkisins.

#### Um 51. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um reikningsskil A-hluta ríkissjóðs í heild og einstakra ríkisaðila. Samkvæmt gildandi fjárreiðulögum er beitt sömu reikningsskilaaðferðum hjá ríkissjóði í heild og hjá einstökum A-hluta aðilum. Með frumvarpinu er lagt til að alþjóðlegur reikningsskilastaðall fyrir opinbera aðila verði notaður við uppgjör hjá A-hluta ríkissjóðs í heild. Hins vegar er gert ráð fyrir að einstakir ríkisaðilar í A-hluta beiti áfram almennum reikningsskilum samkvæmt lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, en án skilgreindra frávika eins og nú er samkvæmt gildandi fjárreiðulögum. Engar breytingar felast í frumvarpinu hvað varðar

reikningsskil B- og C-hluta en þar gilda reglur og viðmið samkvæmt lögum um ársreikninga, nr. 3/2006.

Í framangreindu felast margháttaðar breytingar á núverandi uppgjörsaðferðum, bæði hjá ríkissjóði í heild og hjá einstökum ríkisaðilum í A-hluta. Í báðum tilvikum eru áhrifin hin sömu að því leyti að fallið er frá skilgreindum frávikum fjárreiðulaga frá almennum reikningsskilavenjum. Frávikin hafa falist í því að við kaup á varanlegum rekstrarfjármunum skuli ekki eignfæra heldur gjaldfæra á því reikningsári þegar stofnað er til þeirra í samræmi við áfallnar skuldbindingar á hverjum tíma. Þetta þýðir m.a. að efnahagsreikningurinn hefur aðeins sýnt peningalegar eignir og skuldbindingar en ekki efnislega fjármuni. Jafnframt hafa áhrif almennra verð- og gengisbreytinga á lánum ekki verið sýnd í rekstrarreikningi heldur hafa breytingar á stöðu þeirra vegna gengismunar og verðbóta verið færðar um endurmatsreikning á höfuðstólsreikning. Það fyrirkomulag er í samræmi við aðferðafræði svokallaðra verðbólgu-reikningsskila sem fylgt var við uppgjör fyrirtækja þegar gildandi fjárreiðulög voru sett. Með frumvarpinu er lagt til að fallið verði frá þessum fráviksaðferðum. Þannig verða efnislegar eignir færðar í efnahagsreikning og afskrifaðar í samræmi við líftíma þeirra og færast áhrif verð- og gengisbreytinga á rekstrarreikning.

Við framkvæmd ákvæðisins um eignfærslu rekstrarfjármuna er gert ráð fyrir að hún takmarkist við svokallaða samneyslufjárfestingu, þ.e. fjárfestingu sem beinlínis tengist hefðbundnum rekstri ríkisins. Í þessu felst að aðrar efnislegar eignir í ríkiseigu, svo sem náttúruauðlindir, þjóðgarðar, hálendið, listaverk og fornminur, verði undanskilin eignfærslu. Hins vegar mun öll fjárfesting ríkisins eftir gildistöku laganna færast um efnahagsreikning ríkissjóðs án tillits til þess hvort um samneyslufjárfestingu eða aðrar efnislegar eignir er að ræða í samræmi við reikningsskilareglur.

Ljóst er að eignarhald ríkissjóðs á samgöngumannvirkjum, fasteignum og jörðum er umfangsmikið og dreifast þessar eignir vítt um landið. Leggja ber áherslu á að umsýsla þeirra sé fagleg og framkvæmd með samræmdum hætti. Þar sem lagt er til í frumvarpinu að þessar eignir skuli færðar til bókar í efnahagsreikningi ríkissjóðs þarf að ná að fullu utan um þessar eignir og verðmæti þeirra. Í VII. kafla almennra athugasemda er m.a. fjallað um hvar haldið er utan um skráningu þessara eigna í dag, þ.e. í fjárhagskerfi Orra og fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands, sbr. tölvu- og upplýsingakerfi í 6. lið. Vafalítið mun skráning eignanna í reikningshaldinu tryggja betra utanumhald og eignastýringu hjá ríkissjóði.

Eðli máls samkvæmt er gert ráð fyrir að Vegagerðin annist áfram utanumhald á samgöngumannvirkjum en tryggja þarf aukna yfirsýn, hagræði og gagnsæi varðandi eignaumsýslu fasteigna og jarða ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að fasteignaumsýsla ríkissjóðs verði á þann hátt í framtíðinni að tveimur eða þremur miðlægum eignaumsýslustofnunum á vegum ríkisins verði falin meginumsjón með öllum fasteignum og jörðum ríkisins. Gert er ráð fyrir að slíkar stofnanir sjái þá alfarið um eignaumsýslu og annaðist rekstur og útleigu þeirra á grundvelli leigusamninga við þá aðila sem nýta eignirnar. Í umræðum um tilhögun fasteignamála hjá ríkisstofnunum hefur verið bent á að núverandi fyrirkomulag á kostnaðarfærslu af húsnæði sé ógagnsætt þar sem rekstrarkostnaður stofnana verði mismunandi eftir því hvort stofnunin er í húsnæði í eigu ríkisins eða hvort hún er í leiguhúsnæði. Þeim mismun verði ekki eytt nema með því að leigugjald af húsnæði í eigu ríkisins miðist við leigu sem er sem næst markaðsleigu fyrir sambærilegar eignar og á þá ekki að skipta máli í kostnaðarlegu tilliti hvort leigusalinn er ríkissjóður eða einkaaðilar. Ekki er á þessu stigi tekin afstaða til þess hvort sú leið verði farin.

Gert er ráð fyrir að sett verði lágmarksviðmið fyrir eignfærslu sem miðist við 2,5 millj.

kr., t.d. við kaup á húsgögnum, hugbúnaði og tækjum. Þessi fjárhæð miðast við verð á hverjum hlut en ekki á mörgum þótt fleiri hlutir séu keyptir samtímis. Viðmiðunarfjárhæðin miðast við verðlag við gildistöku laganna og uppfærst hún árlega í årsbyrjun í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs. Til skýringar má nefna að of lágt viðmið leiðir til óþarflega umfangsmikillar eignfærslu og afskriftaferla. Tiltölulega hátt viðmið einfaldar almenna reikningshaldslega umsýslu með þessum fjármunum án þess að tapa þeim ávinningi sem eignfærsla felur í sér. Í þessu felst m.a. að algengur búnaður við skrifstofurekstur verður áfram gjaldfærður við kaup enda um reglubundin og minni háttar útgjöld að ræða. Eftir sem áður verður gerð krafa um að ríkisaðilar haldi eignaskrár um þær eignir sem verða undir viðmiðunarmörkum reikningshaldsins.

Reikningsskilastaðall fyrir opinber fjármál (IPSAS, e. International Public Sector Accounting Standard) byggist á svokölluðum IFRS-reikningsskilastaðli (e. International Financial Reporting Standard), sem er almennur alþjóðlegur reikningsskilastaðall fyrir fyrirtæki, en auk IAS-staðals (e. International Accounting Standard) liggur hann til grundvallar lögum um ársreikninga. Staðallinn um opinber fjármál er aðlagður sérstaklega þörfum opinbers rekstrar. Slík starfsemi er ekki hagnaðarsækin eins og starfsemi fyrirtækja heldur er hún að stærstum hluta fjármögnuð með skatttekjum sem tryggja eiga skilgreinda þjónustu. Af því leiðir t.d. að mat á árangri af starfsemi, verðmat eigna og áhersla á ráðstöfun fjár (útgjöld) er því mörkuð ólíkum áherslum.

Uptaka alþjóðlegs reikningsskilastaðals hefur mikil áhrif á færslumeðferð og niðurstöður úr reikningshaldi A-hluta ríkissjóðs í heild. Mikilvæg breyting felst í því að efnahagsreikningurinn mun auk peningalegra eigna innihalda efnislega fjármuni og fæst því mun raunhæfari mynd af hreinni eignastöðu og sjálfbærni ríkissjóðs. Þá munu afskriftir fjármuna auk gengis- og verðbótafærslna af lánum nú færast um rekstrarreikning, en á móti er horfið frá gjaldfærslu á stofnkostnaði í rekstrarreikningi. Samkvæmt staðlinum skulu rauntölur rekstrar bornar saman við fjárveitingar og áætlanir.

Ávinningurinn af því að taka upp alþjóðlegan opinberan reikningsskilastaðal fyrir ríkissjóð í heild felst einkum í því að þar með falla reikningsskilin að viðurkenndum skilgreiningum sem uppfylla alþjóðakröfur sem almenningur og fagaðilar geta treyst.

Í 3. málsli. 1. mgr. er mælt fyrir um að gera skuli skýra grein fyrir hvaða atriðum staðals verður ekki fylgt og ástæðum þess. Viðurkennt er að vegna sérstakra aðstæðna geti verið réttlætandi að innleiða ekki hluta staðals eða að einstakir hlutar staðals verði innleiddir í áföngum. Skv. 62. gr. ber reikningsskilaráði ríkisins að fjalla um þá reikningsskilastaðla sem til álita koma áður en þeir eru innleiddir eða vikið er frá þeim. Til að tryggja trúverðugleika við reikningsskil og uppgjör ríkissjóðs er mikilvægt að öll frávik frá reikningsskilastaðlinum séu skýrð og gerð aðgengileg fyrir notendur þeirra.

Fram hefur komið að gert er ráð fyrir að einstakir ríkisaðilar í A-hluta taki upp almenn reikningsskil án frávíka. Breytt reikningsskil felast einkum í eignfærslu og afskriftum varanlegra rekstrarfjármuna í samræmi við líftíma eignar í stað þess að gjaldfæra fjárfestingu við kaup eins og gert er samkvæmt núgildandi fjárreiðulögum. Rétt er þó að hafa í huga að á grundvelli viðmiðunarfjárhæðar um eignfærslu má ætla að lítið verði um efnislegar eignir í efnahagsreikningi hefðbundinna ríkisstofnana og ráðuneyta.

Frumvarpið felur ekki í sér breytingar á reikningsskilum aðila í B- og C-hluta frá ákvæðum um gildandi fjárreiðulaga, en um þau gilda reglur og viðmið samkvæmt lögum um ársreikninga, nr. 3/2006.

Samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastaðli fyrir opinber fjármál skal gera samstæðu-

uppgjör fyrir ríkisaðila í heild, þ.e. A-, B- og C-hluta. Með því fæst heildstæðari sýn bæði á þann rekstur sem ákvörðunarvald ríkisins nær til og einnig á þær skuldir og skuldbindingar sem stofnað hefur verið til. Einnig ber samkvæmt staðlinum að greina sérstaklega og setja fram á skýran hátt yfirlit um mögulega áhættu sem getur stöðjað að ríkisrekstrinum. Markmiðið með þessu er að gefa bæði innlendum og erlendum aðilum áreiðanlega mynd af raunverulegu heildarumfangi þess rekstrar sem er á ábyrgð ríkisins, afkomu hans og eignastöðu.

Samstæðuuppgjör hefur ekki verið gert hjá ríkissjóði til þessa. Ljóst er að innleiðing þess er umfangsmikið verkefni sem krefst vandaðs undirbúnings og verður aðeins þróað í áföngum yfir lengri tíma. Eðlilegt er að byrja á slíku uppgjöri fyrir A-hluta í fyrsta áfanga, en þó er rétt að huga samtímis að frekari þróun á þessu umfangsmikla verkefni. Gert er ráð fyrir að það muni taka a.m.k. fimm ár að þróa samstæðuuppgjör fyrir ríkisaðila í heild, að teknu tilliti til þeirra fjármuna og mannafla sem til umráða verða.

Um 52. gr.

Ákvæðið er í samræmi við 4. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Um 53. gr.

Ákvæðið er að meginstofni til í samræmi við II. kafla gildandi fjárreiðulaga. Kröfur um að ársreikningar A-hluta ríkisaðila skuli nú að fullu vera samkvæmt ársreikningalögum, sbr. 51. gr., leiða þó til þess að uppgjör þeirra breytast að því er varðar meðferð varanlegra rekstrarfjármuna og endurmats lána.

Í 1. og 2. tölul. 1. mgr. koma fram frekari kröfur til upplýsinga í ársreikningum ríkisaðila í A-hluta umfram það sem lög um ársreikninga fela í sér.

Í 1. tölul. 1. mgr. er mælt fyrir um að rauntölur ársreikninga ríkisaðila í A-hluta skuli sýna samanburð við fjárveitingar til viðkomandi aðila. Samanburðurinn skal taka mið af skiptingu fjárveitinga til rekstrar, rekstrartilfærslna, fjármagnstilfærslna og fjárfestingar.

Þá er í 2. tölul. 1. mgr. fjallað um gerð yfirlits sem sýnir breytingar á fjárveitingum innan ársins og stöðu þeirra í árslok. Hér er vísað til millifærslu fjárveitinga skv. 29. gr. eða ráðstöfunar varasjóða málaflokka skv. 19 gr.

Í 2. mgr. er kveðið á um að Fjársýsla ríkisins setji leiðbeiningar um framsetningu upplýsinga í ársreikningum. Þessar leiðbeiningar skulu vera í samræmi við lög um ársreikninga og ákvæði frumvarpsins.

Í 3. mgr. er kveðið á um skilafrest ríkisaðila í A-hluta á ársreikningum og eignaskráum sem verði eigi síðar en 28. febrúar ár hvert. Skv. 4. mgr. er aðilum í B- og C-hluta veittur skilafrestur á ársreikningum til 31. mars ár hvert. Fellt er niður ákvæði í gildandi fjárreiðulögum sem heimilar Fjársýslu ríkisins að lengja skilafrest þessara aðila um einn mánuð.

Til að tryggja markviss skil ársreikninga skal hver ráðherra sjá til þess að ríkisaðilar sem undir hann heyra standi skil á ársreikningi sínum innan lögboðins skilafrests.

Um 54. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 55. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ríkisreikningur eigi að liggja fyrir eigi síðar en sex mánuðum eftir að reikningsári lýkur. Í ríkisreikningi eru dregnar saman og birtar niðurstöður úr ársreikningum ríkissjóðs A-hluta í heild og einstakra ríkisaðila í A-, B- og C- hluta. Það er

óbreytt frá gildandi fjárreiðulögum að öðru leyti en því að með upptöku á opinberum alþjóðlegum reikningsskilastaðli felst jafnframt krafa um birtingu samstæðuuppgjors fyrir A-, B- og C-hluta. Ljóst er að samstæðuuppgjör verður aðeins fullþróað á löngu tímabili, enda krefst gerð þess mikils undirbúnings og aðlögunar sem eðlilegt er að vinna í áföngum.

Gert er ráð fyrir að ríkisreikningur skuli settur fram í tveimur hlutum. Fyrri hlutinn nær yfir fjármál ríkissjóðs í heild og sýnir hvernig þau samrýmast samþykktum Alþingis á fjárheimildum og tekjuáætlunum.

Seinni hlutinn sýnir fjárhagslega afkomu einstakra ríkisaðila í A-, B- og C-hluta. Ríkisreikningurinn gegnir því margþættu hlutverki og skal hann sýna: uppgjör fyrir ríkissjóð í heild með rekstrarreikningi, efnahagsreikningi og sjóðstreymi, sem skal gert í samræmi við alþjóðlegan reikningsskilastaðal um opinber fjármál; niðurstöður ríkisfjármálanna samanborið við ákvarðanir Alþingis samkvæmt fjárlögum og fjárukaalögum, sett fram í samræmi við alþjóðlegan hagskýrslustaðal um opinber fjármál; tengingu á milli niðurstaðna reikningsskilanna við framsetningu samkvæmt hagskýrslustaðli; samanburð á endanlegum fjárveitingum til einstakra ríkisaðila í A-hluta og verkefna við reikningsútkomu í lok árs; lykiltölur úr ársreikningum ríkisaðila í A-, B- og C-hluta og samstæðuuppgjör fyrir ríkisaðila í heild, þ.e. A-, B- og C-hluta.

Í 3. tölul. 2. mgr. er kveðið á um að reikningstölur skuli m.a. bornar saman við ráðstöfunarheimildir reikningsársins, heimildir fjárlaga og reikningstölur næstliðins árs. Gert er ráð fyrir því að uppgjórið sýni m.a. skiptingu útgjalda milli málefnasviða og málaflokka, skiptingu þeirra eftir ráðuneytum og til stofnana og verkefna. Þannig á ríkisreikningur að gefa glögg yfirlit yfir fjárheimildir, ráðstöfunarheimildir og rauntölur eftir málefnasviðum, málaflokkum og ábyrgðaraðilum.

Til að tryggja yfirsýn og gagnsæi er í 4. tölul. 2. mgr. kveðið á um að í ríkisreikningi skuli gerð grein fyrir flokkun og ráðstöfun fjárheimilda eftir uppruna þeirra, þ.e. heimildir fjárlaga, fjárukaalaga og millifærslur fjárheimilda frá fyrra ári, samkvæmt reglum þar að lútandi.

Þá skal skv. 5. tölul. 2. mgr. sýna endanlega skiptingu fjárheimilda í fjárveitingar að teknu tilliti til millifærslna innan málaflokks og ráðstöfunar varasjóðs innan hans.

Í 7. tölul. 2. mgr. er að finna nýmæli sem kveður á um að í ríkisreikningi skuli tekið saman heildstætt yfirlit yfir þær tekjur sem ríkissjóður hefur af nýtingu auðlinda í ríkiseigu og vegna ráðstöfunar takmarkaðra réttinda. Með þessu er leitast við að sýna þróun tekjuöflunar ríkissjóðs vegna auðlinda og réttinda sem ríkið er eigandi að eða ráðstafar gegn gjaldi.

Samkvæmt 3. mgr. skal í seinni hluta ríkisreiknings sýna samandregin yfirlit yfir lykiltölur úr fjármálum ríkisaðila í A-, B- og C-hluta. Markmiðið er að upplýsa um fjárhagslega stöðu ríkisaðila og efnahag þeirra.

Í 4. mgr. er kveðið á um að samhliða því að ríkisreikningur er lagður fram skuli Fjársýsla ríkisins birta opinberlega ársreikninga einstakra ríkisaðila í A-, B- og C-hluta. Sýnist þar liggja beint við að þessar upplýsingar verði gerðar aðgengilegar um vef stofnunarinnar.

Um 56. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða 5. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Um 57. gr.

Ákvæðið er að meginstofni til í samræmi við 45. gr. gildandi fjárreiðulaga þótt ekki sé lengur vísað til lokafjárlaga, en þau eru felld niður með frumvarpinu. Þess í stað skal ráðherra leggja fram frumvarp til staðfestingar ríkisreikningi. Þar skal jafnframt leitað staðfestingar

til flutnings á ónýttum fjárheimildum til næsta árs, flutnings útgjalda umfram heimildir og niðurfellingar skulda þar sem það á við. Í greinargerð með frumvarpinu skal skýrt frá orsökum frávíka sem hafa orðið, t.d. vegna ákvarðana stjórnvalda, ófyrirséðra aðstæðna eða atvika.

Um 58. gr.

Ákvæðið er í samræmi við efni 6. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Um 59. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðherra birti mánaðarlega skýrslu um greiðsluhreyfingar A-hluta ríkissjóðs á grundvelli uppgjors frá Fjársýslu ríkisins, eins og gert hefur verið undanfarin ár, sbr. 40. gr. gildandi fjárreiðulaga. Ákvæðið gerir ráð fyrir því að skýrsla ráðherra sé birt innan 30 daga. Þó er ljóst að ekki er mögulegt að virða þau tímamörk þegar skýrsla um desembermánuð er gerð.

Um 60. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðherra birti ársfjórðungslega skýrslu um rekstur og efnahag A-hluta ríkissjóðs á grundvelli uppgjors Fjársýslu ríkisins. Með þessu er leitast við að sýna mynd af afkomu og fjárhagsstöðu ríkissjóðs á hverjum tíma, jafnframt því að gera grein fyrir horfum um afkomu ríkissjóðs á árinu. Þá skal sýna samanburð á fjárheimildum og útgjöldum eftir málefnasviðum og málaflokkum til að unnt sé að greina útgjaldaframvindu ríkisfjármála.

Um 61. gr.

Tilgangur með gerð ársskýrslu hvers ráðherra er að fyrir liggi heildstæð samantekt um þróun útgjalda og mat á árangri í samanburði við sett markmið fyrir hvert málefnasvið og málaflokk til lengri tíma litið, sbr. 20. gr., auk yfirlits um aðgerðir sem tengjast þeim. Með gerð ársskýrslu ávinnst þekking sem nýtist bæði í almennri umræðu og fyrir hlutaðeigandi ráðherra við almenna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið og málaflokka. Ársskýrslan er jafnframt gott innlegg í stefnumörkun ráðherra sem unnin er í tengslum við gerð fjármálaáætlunar hverju sinni.

Þá skal gerð grein fyrir útgjöldum eftir málaflokkum, ríkisaðilum og verkefnum samanborið við samþykktar fjárheimildir. Loks er gert ráð fyrir að í ársskýrslu sé greint frá tillögum um flutning fjárheimilda skv. 30. gr. sem ráðgert er að leggja fyrir Alþingi við staðfestingu ríkisreiknings, sbr. 57. gr.

Þótt hver ráðherra beri ábyrgð á gerð ársskýrslu er gert ráð fyrir að framsetning hennar og efnistöð verði samræmd. Þá er jafnframt horft til þess möguleika að ársskýrsla um þróun útgjalda og mat á árangri á öllum málefnasviðum verði gefin út. Slíkt myndi leiða til skýrari heildarsýnar yfir þróun ríkisfjármála og stuðla að samræmdum skilningi á stöðu og þróun ríkisfjármála, hvort markmið hafi verið nægilega skýr, hvort aðgerðir þvert á ráðuneyti hafi skilað tilsettum árangri og hvort þörf sé á frekara samstarfi innan Stjórnarráðsins um stefnumótun og eftirfylgni hennar.

Um 62. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 46. og 47. gr. gildandi fjárreiðulaga um ríkisreikningsnefnd, en heiti nefndarinnar er breytt í reikningsskilaráð ríkisins (A-hluta). Hlutverk ráðsins er einkum

að fjalla um álitaeefni er varða reikningsskil A-hluta ríkissjóðs, fjárlög og fjárukalög. Við umfjöllun sína hverju sinni skal reikningsskilaráðið hafa hliðsjón af þeim reikningsskilastöðlum og reglum sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu að beita skuli hjá A-hluta aðilum. Samkvæmt ákvæðinu getur ríkisendurskoðandi setið fundi ráðsins með málfrelsi og tillögu-rétti.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að reikningsskilaráðið skuli skipað fimm mönnum. Ef atkvæði falla jafnt ræður atkvæði formanns. Niðurstaða reikningsskilaráðs um innleiðingu reikningsskilastaðla hverju sinni er lokaákvörðun. Er það breyting frá gildandi fjárreiðulögum þar sem niðurstaða ríkisreikningsnefndar er aðeins ráðgefandi. Með því að niðurstaða ráðsins sé bindandi ákvörðun fær ráðið ákvörðunarvald um hvernig reikningsskilum ríkisins skuli háttáð að öðru leyti en því sem leiðir af ákvæðum laga.

Reikningsskilaráð ríkisins ákveður hvort nýir staðlar skuli innleiddir í heild eða að hluta innan ramma laganna. Þá er ráðinu ætlað að stuðla að samræmi í framsetningu fjárlaga, fjárukalaga og ríkisreiknings.

#### Um VI. kafla.

Í kaflanum er fjallað um Fjárslu ríkisins og ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits og innri endurskoðunar innan ráðuneyta og hjá ríkisaðilum í A-hluta. Þá er í kaflanum ákvæði um mat á kostnaði stjórnarfrumvarpa fyrir ríkissjóð við lögfestingu þeirra og skyldu hlutaðeigandi ráðherra til að leggja fyrir ráðherra fjármála til umsagnar reglugerðir sem verulega þýðingu geta haft í fjárhagslegu- eða efnahagslegu tilliti áður en þær taka gildi. Þá er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að setja í reglugerðir nánari reglur um framkvæmd laganna.

#### Um 63. gr.

Ákvæðið er í meginatriðum efnislega samhljóða 48. gr. gildandi fjárreiðulaga.

Í 2. másl. 3. mgr. er tekið fram að Fjárslu ríkisins geti frestað, í samráði við ráðherra, greiðslu fjárveitinga telji hún fjárhagsstöðu viðkomandi aðila það rúma að hún þoli bið. Markmið þessa ákvæðis er að draga úr ónaðsynlegri sjóðsmyndun hjá ríkisaðilum innan ársins með tilheyrandi vaxtakostnaði fyrir ríkissjóð.

Í 4. mgr. er kveðið á um að Fjárslan geti með samþykki ráðherra tekið tímabundið við færslu bókhalds ríkisaðila í A-hluta eða falið öðrum aðila að gera það ef bókhaldi hlutaðeigandi ríkisaðila er verulega ábótavant. Sama gildir ef fyrirmælum stofnunarinnar er ekki sinnt. Með þessu er Fjárslunni gert kleift að bregðast skjótt við með afgerandi hætti sé framkvæmd bókhalds ekki talin ásættanleg en slík heimild er mikilvæg með hliðsjón af eftirlitshlutverki stofnunarinnar.

Þá felst í 5. mgr. að Fjárslan hafi yfirumsjón með rekstri sameiginlegra upplýsingakerfa sem tengjast fjármálum ríkisaðila í A-hluta, þ.e. innheimtu, bókhaldi og starfsmannahaldi. Jafnframt er stofnuninni veitt heimild til að ákveða hvernig uppbyggingu fjárhagsupplýsingakerfa skuli hagað hjá ríkisaðilum í A-hluta. Rétt þykir að kveða skýrt á um yfirumsjón Fjárslunnar með þessum kerfum, enda er það í samræmi við eftirlitshlutverk stofnunarinnar og leiðir til skýrari upplýsingagjafar og einfaldara verklags.

Í 2. mgr. 66. gr. er kveðið á um að ráðherra setji að fengnum tillögum Fjárslu ríkisins reglugerð um bókhald og launaafgreiðslu einstakra ríkisaðila, svo sem um hvaða hlutlægu skilyrði uppfylla verði, þ.m.t. um umfang rekstrar og fjölda stöðugilda, svo ríkisaðili geti sjálfur annast færslu bókhalds og launaafgreiðslu. Markmið þessa er að efla kröfur varðandi gæði bókhaldsvinnu og umsýslu launagreiðslna, einkum hjá minni ríkisaðilum.



## Um 64. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits og innri endurskoðunar hjá ríkisaðilum í A-hluta.

Samkvæmt 1. mgr. bera forstöðumenn, eða eftir atvikum stjórnir, ábyrgð á innra eftirliti innan ríkisaðila. Innra eftirlit felur í sér ferli, þ.m.t. aðgerðir og verklag, sem stuðlar að því að viðkomandi ríkisaðili nái settum markmiðum og er ein meginforsenda árangursríkrar stjórnunar. Tilgangur innra eftirlits er m.a. að veita hæfilega vissu um að ríkisaðili nái eftirfarandi markmiðum: árangri og skilvirkni í starfsemi; áreiðanlegum fjárhagslegum upplýsingum og samkvæmni við lög og reglur. Um skilgreiningu á innra eftirliti og í hverju það er fólgið hjá ríkisaðilum í A-hluta má m.a. vísa til tveggja rita Ríkisendurskoðunar, annars vegar „Innra eftirlit“, útgefið í desember 1998 og hins vegar „Leiðbeiningar um skjalfestingu innra eftirlits fyrir stofnanir í A-hluta“, útgefið í maí 2011.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir því að framkvæmd innri endurskoðunar fari eftir reglugerð sem ráðherra setur og í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun. Alþjóðasamtök innri endurskoðenda hafa um áratugaskeið gefið út alþjóðlega staðla á þessu sviði. Tilgangur innri endurskoðunar er að stuðla að bættum rekstri ríkisaðila og auka líkur á því að markmiðum þeirra verði náð með því að meta með kerfisbundnum hætti skilvirkni áhættustýringar, eftirlitsaðferða og stjórnarháttanna. Með framkvæmd innri endurskoðunar er lagður grunnur að virku eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda, og því að tryggja að opinber fjárfstjórn og starfsemi sé skilvirk og hagkvæm, sbr. 3. og 5. tölul. 1. gr. Með innri endurskoðun er leitast við að draga úr hættu á að rangar eða ófullnægjandi upplýsingar séu lagðar til grundvallar við töku rekstrartengdra ákvarðana. Þá er markmið innri endurskoðunar að meta virkni innra eftirlits til að draga úr eða koma í veg fyrir að óhagkvæmni eða óskilvirkni viðgangist athugasemdalaust í starfsemi ríkisaðila eða fjársvik eigi sér stað. Til að markmiðum með innleiðingu innri endurskoðunar í ríkisrekstri verði náð er mikilvægt að stjórnendur hennar hafi sérfræðipækkingu á sviði innri endurskoðunar. Alþjóðleg faggilding í innri endurskoðun eða löggilding í endurskoðun er mælikvarði á slíka þekkingu.

Samkvæmt 3. mgr. er ráðherra heimilt að skipa sérstaka nefnd sér til ráðgjafar um framkvæmd og fyrirkomulag innra eftirlits og innri endurskoðunar. Skal nefndin m.a. fara yfir endurskoðunarskýrslur eða endurskoðunarbréf og upplýsa ráðherra um athugasemdir og ráðleggja honum um viðbrögð við þeim.

Þá er í 3. mgr. 66. gr. gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um innri endurskoðun á grundvelli alþjóðlega viðurkenndra staðla um innri endurskoðun útgefinna af alþjóðasamtökum innri endurskoðenda. Í reglugerð skal m.a. fjallað um fyrirkomulag innri endurskoðunar, heimildir, m.a. um aðgang að gögnum, verklag og viðmið um góða starfshætti og mat á megináhættuþáttum rekstrar. Slíkt er mikilvægt til að tryggja samræmi við framkvæmd innri endurskoðunar innan stjórnkerfisins og hjá ríkisaðilum. Það fer eftir rekstri og starfsemi hlutaðeigandi ríkisaðila hvernig framkvæma beri innri endurskoðun. Vega þarf áhættuþætti í rekstri hlutaðeigandi ríkisaðila og haga umfangi eftirlitsaðgerða í samræmi við það.

## Um 65. gr.

Ákvæðið er nýmæli. Í 37. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, kemur fram að með öllum stjórnarfrumvörpum skuli fylgja mat á kostnaði fyrir ríkissjóð við lögfestingu þeirra. Skv. 1. gr. frumvarpsins er m.a. ætlunin að tryggja vandaðan undirbúning lagasetningar og ákvarðana um öflun og meðferð opinbers fjár, sbr. 2. tölul. 1. gr. Tilgangur þess að meta fjár-

hagsáhrif frumvarpa er sá að ráðuneyti, ríkisstjórn, Alþingi og hagsmunaaðilar fái greinar-  
góðar upplýsingar um áhrif lagasetningar á fjárhag ríkisins og þá einkanlega hvort útgjöld  
sem stofnað er til á þeim grunni rúmist innan heimilda fjárlaga eða eru í samræmi við áætl-  
anir í ríkisfjármálum. Matinu er enn fremur ætlað að gera grein fyrir efnahagslegum áhrifum  
frumvarpa.

Með ákvæðinu er kveðið skýrt á um það að hver ráðherra skuli framkvæma mat á áhrifum  
stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagslegum áhrifum þeirra, áður en þau eru lögð fram í ríkis-  
stjórn og á Alþingi. Við mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa skulu markmið og tilætluð áhrif  
lagasetningar dregin skýrt fram. Í þessu felst að fjallað sé með skýrum hætti um tilætluð áhrif  
lagafrumvarpsins auk annarra áhrifa sem það kann að hafa, hvernig hin tilætluðu áhrif þjóna  
þeim markmiðum sem um ræðir og mælikvarðar tilgreindir til að meta hvort þeim hafi verið  
náð. Þá skal rökstutt að sú leið sem lögð er til hámarki samfélagslegan ávinning og lágmarki  
kostnað, þ.m.t. kostnað ríkissjóðs.

Með 1. mgr. er lögð frekari áhersla en áður á mat hvers ráðherra á heildaráhrifum stjórnar-  
frumvarpa og að fyrir liggi almennt mat þeirra á t.d. fjárhagslegum áhrifum. Er þessi breyting  
í samræmi við aukna ábyrgð hvers ráðherra á stefnumótun á málefnasviðum sem undir hann  
falla og eftirfylgni hennar. Þá er talið eðlilegt að við upphaf stefnumótunar sé hugað að áhrif-  
um hennar á kostnað og þar með skilvirkni í rekstri hins opinbera.

Þá er í 2. mgr. gert ráð fyrir að hver ráðherra kynni ráðherra mat skv. 1. mgr. Ef ráðherra  
telur ástæðu til þá veitir hann umsögn um matið og eftir atvikum efnahagslega þýðingu þess.  
Mat ráðherra skal fylgja stjórnarfrumvarpi þegar það er lagt fram í ríkisstjórn og á Alþingi.

Í 3. mgr. lagt fyrir hvern ráðherra að senda til umsagnar ráðherra reglugerðir sem verulega  
þýðingu geta haft í fjárhagslegu- eða efnahagslegu tilliti áður en þær öðlast gildi. Er slíkt í  
samræmi við það fyrirkomulag sem tíðkast hefur um nokkurt skeið.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra setji leiðbeiningar um framkvæmd þessa ákvæðis  
í samráði við forsætisráðuneyti og bendi m.a. á leiðir til úrbóta. Með hliðsjón af gæða- og  
stefnumótunarhlutverki forsætisráðuneytis er gert ráð fyrir að ráðherra hafi samráð við for-  
sætisráðuneytið við gerð leiðbeininga þessara.

Samkvæmt 66. gr. skal ráðherra setja nánari reglur um framkvæmd mats á fjárhagsáhrifum  
frumvarpa og reglugerða.

#### Um 66. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um skyldu ráðherra til að setja reglugerðir um nánari framkvæmd  
laganna. Rétt er að geta þess að reglugerðarheimildum frumvarpsins er hér safnað saman í  
eitt ákvæði til að gefa skýra mynd af þeim atriðum sem gert er ráð fyrir að kveðið verði nánar  
á um í reglugerð. Að öðru leyti er vikið að skyldu ráðherra til að setja reglur og reglugerðir  
í tengslum við einstök ákvæði eftir því sem ástæða þykir til.

#### Um 67. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

#### Um ákvæði til bráðabirgða I.

Þrátt fyrir ákvæði 67. gr. er gert ráð fyrir því að fjárlög ársins 2016, frumvörp til fjár-  
aukalaga og til lokafjárlaga til og með árinu 2016 fylgi ákvæðum laga nr. 88/1997. Sama  
gildir um ársreikninga til og með árinu 2016.

Um uppgjör ríkisreiknings til og með árslokum 2016 gildir hins vegar skv. 2. mgr. ákvæðisins að fylgt verði ákvæðum laga nr. 88/1997 ásamt því að fylgja óbreyttri reiknings-skilaaðferð til ársloka 2016. Frá almennum reikningsskilum er aðeins eitt frávik samkvæmt lögum nr. 88/1997 en það felst í því að fjárfesting er gjaldfærð við kaup en ekki færð sem eign í efnahagsreikningi, sbr. 14. gr. laganna. Ríkisreikningsnefnd ákvað tvö önnur frávik frá almennum reikningsskilum, þ.e. að áhrif launa-, verðlags- og gengisbreytinga á stöðu lána-reikninga skuli færð um endurmatsreikning á eigið fé hjá ríkissjóði en ekki á rekstrarreikning og að áfallið orlof er ekki reikningsfært, hvorki hjá einstökum stofnunum né ríkissjóði í heild. Ákvæði 2. mgr. gerir ráð fyrir því að þessi frávik haldist óbreytt um öll uppgjör ríkisins til og með árslokum 2016.

#### Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í 1. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir því að ráðherra leggi fyrst fram fjármálastefnu skv. 4. gr. og fjármálaáætlun skv. 5. gr. eigi síðar en 1. apríl 2016. Þar sem gert er ráð fyrir því í 11. gr. að ráðherra hafi formlegt samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, við mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir því í ákvæðinu að ráðherra hefji undirbúning að samningsgerð við sveitarfélögin eigi síðar en í desember 2015.

Í 2. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir því að stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka skv. 20. gr. og stefnumótun fyrir ríkisaðila í A-hluta til þriggja ára skv. 31. gr. skuli lagðar fram samhliða fjármálaáætlun sem lögð verður fram skv. 1. mgr.

#### Um ákvæði til bráðabirgða III.

Í 1. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir því að ársfjórðungsskýrsla um opinber fjármál skv. 12. gr. verði fyrst birt innan átta vikna frá lokum fyrsta ársfjórðungs 2017. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II verður fyrsta fjármálaáætlun skv. 5. gr. samþykkt af Alþingi á vor-mánudum 2016 og því fyrst hægt að leggja mat á framvindu opinberra fjármála með samanburði við markmið fjármálaáætlunar á árinu 2017.

Í 2. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir því að fyrsta ársskýrsla ráðherra skv. 61. gr. skuli birt eigi síðar en 1. júní 2016 vegna ársins 2015.

### Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
skrifstofa opinberra fjármála:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál.**

Í frumvarpi þessu er mælt fyrir um heildarlöggjöf um opinber fjármál sem leysi af hólmi núgildandi lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, með það að markmiði að stuðla að bættri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn í fjármálum hins opinbera. Frumvarpinu er ætlað að tryggja betur heildstæða stefnumörkun í fjármálum hins opinbera, bæði til skemmri og lengri tíma lítið, vandaðri undirbúning lagasetningar, skilvirka og hagkvæma fjármálastjórn opinberra aðila, viðurkenndar bókhalds- og reikningsskilareglur fyrir reikningshald opinberra

aðila með hliðsjón af alþjóðlegum viðmiðum, ásamt skilvirkara eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda. Í frumvarpinu eru þannig lagðar til umfangsmiklar breytingar á umgjörð opinberra fjármála og þótt eftir sé að gera verk- og tímaáætlun um innleiðingu á helstu ákvæðum frumvarpsins má telja að hún gæti tekið a.m.k. um 2–3 ár eftir gildistöku þess.

Breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu snúa í meginatriðum að aukinni áherslu á stefnumótun um opinber fjármál, breytingum á framsetningu fjárlaga, bættum úrræðum til að bregðast við frávikum við framkvæmd fjárlaga og áframhaldandi aðlögun að alþjóðlegum stöðlum um reikningshald ríkisins. 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, bæta undirbúning ákvarðana um opinber fjármál og skýra verk- og ábyrgðarskil milli löggjafans og framkvæmdarvaldsins. Í því felst enn fremur skýrari ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra á stefnumótun, eftirliti með framkvæmd fjárlaga og viðbrögðum við frávikum. Í greinargerð með frumvarpinu er farið ítarlega yfir efnisatriði frumvarpsins auk þess sem þar er gerð grein fyrir breytingum og nýmælum sem í frumvarpinu felast. Hér á eftir verður fyrst og fremst fjallað um helstu þætti frumvarpsins sem kunna að fela í sér fjárhagsleg áhrif á starfsemi ríkissjóðs frá því sem nú er.

Í fyrsta lagi er í frumvarpinu gert ráð fyrir að lögfest verði ítarlegri ákvæði en nú gilda um stefnumörkun í opinberum fjármálum. Annars vegar er lagt til að nýkjörin ríkisstjórn móti fjármálastefnu, sem nái til ríkis og sveitarfélaga, þar sem m.a. komi fram töluleg markmið til a.m.k. næstu fimm ára en hingað til hefur lögmælt langtímaáætlun í ríkisfjármálum náð til fjögurra ára að meðöldu komandi fjárlagaári. Í stefnunni skal gerð grein fyrir markmiðum um umfang, afkomu og efnahag opinberra aðila í heild, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga, þ.m.t. þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga. Þá þarf í stefnunni að koma fram greinargerð um hvernig fyrrgreindum markmiðum verði náð með tilliti til stefnumörkunar um þróun gjalda, skatta og aðra tekjuöflun hins opinbera. Hins vegar er í frumvarpinu lagt til að ráðherra fjármála móti fjármálaáætlun sem skiptist í þrjá meginkafla, þ.e. stöðu og horfur í opinberum fjármálum, markmið í opinberum fjármálum og yfirlýsingu ríkisstjórnar um að fjármálaáætlun sé í samræmi við fjármálastefnu. Fjármálaáætlunin felur þannig í sér greiningu á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila og hins vegar markmið og áætlun um fjármál ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu. Gert er ráð fyrir að frumvarp til fjárlaga verði í samræmi við markmið fjármálaáætlunarinnar hverju sinni.

Undirbúningur og ábyrgð á gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar mun verða hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Frumvarpið gerir ráð fyrir að fjármálaáætlunin verði uppfærð og lögð fram í formi tillögu til þingsályktunar fyrir 1. apríl ár hvert, sem verði þar með eins konar skýrsla sem ráðuneytið þarf að undirbúa og semja árlega. Til að unnt verði að leggja fram fjármálastefnu og fjármálaáætlun með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir má telja að ráðuneytið muni þurfa að þróa áfram og endurbæta núverandi reiknilíkan fyrir langtímaáætlun í ríkisfjármálum, sem samanstendur af áætlunum um undirliggjandi tekju-, útgjalda- og skulda- og eignaðætti, m.a. til að aðlaga það að breytingum á reikningshaldsgrunninum og fella saman við það áætlanagerð um fjármál sveitarfélaga. Þá má gera ráð fyrir að óhjákvæmilegt verði að uppfæra núverandi fjárlagakerfi ráðuneyta og Alþingis og endursmíða að nokkrum hluta, svo sem hvað varðar framsetningu fjármálayfirlita í fjárlögum og afurðir eins og fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Í því sambandi þarf að hafa í huga að fram til þessa hefur aðallega verið unnið að þeirri stefnumörkun sem felst í frumvarpinu þannig að á þessu stigi málsins hefur ekki farið fram þarfa- og kerfisgreining á því hvaða breytingar

þarf nákvæmlega að gera á kerfinu eða hvert umfang þeirra kann að verða svo að sú stefnumörkun verði tryggð sem best. Mikilvægt er að samvirkni framangreinda gagna- og upplýsingakerfa verði sem mest og að þau nýtist með heildstæðum hætti, til þess að samtenging milli áætlunargerðar og fjárlagagerðar verði með sem skilvirkustum hætti. Að svo stöddu er reiknað með að þróunar- og innleiðingarvinna á þessu sviði verði að mestu unnin af sérfræðingum ráðuneytisins sem hafa þessi málefni með höndum en í tengslum við það gæti þurft einhverja aðkeypta sérfræðipjónustu við tæknilega þætti. Þegar fram í sækir má gera ráð fyrir að talin verði þörf á að efla nokkuð getu ráðuneytisins til að annast slíka stefnumörkun og áætlanagerð til lengri tíma og rekstur upplýsingavinnslu sem til þess þarf.

Í öðru lagi er í frumvarpinu gert ráð fyrir að ráðherra leggi fram á Alþingi frumvarp til fjárlaga þar sem leitað verði heimilda til útgjalda sundurliðað eftir málefnasviðum og málaflökkum, til hvers konar skuldbindinga A-hluta ríkissjóðs. Þetta yrði veruleg breyting frá núverandi framsetningu fjárlaga þar sem fjárheimildir eru ákvarðaðar til fjárlagaliða einstakra stofnana og verkefna. Hins vegar verði lagt fram fylgirit með fjárlagafrumvarpi þar sem fram komi nánari sundurgreining á fjárveitingum til ríkisaðila og verkefna með samanburði milli ára og áætlun til næstu tveggja ára eftir fjárlagaárið. Fylgiritið skal uppfæra og birta innan tveggja vikna eftir afgreiðslu fjárlaga á grundvelli tillagna ráðuneyta. Einnig verði lagt fram fylgirit með frumvarpi til fjárlagalista með sundurliðun fjárheimilda. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að hver ráðherra muni setja fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflökka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára í senn. Þar skal kveðið á um markmið, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmið, og skýra hvernig þeim verði náð í samræmi við markmið og fjárhæðarmörk sem fram koma í fjármálaáætlun sem Alþingi hefur samþykkt. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að skjóta styrkari stoðum undir eftirlit með framkvæmd fjárlaga með auknum heimildum hlutaðeigandi ráðherra til að bregðast við frávikum í áætlunum ríkisaðila. Þá er gert ráð fyrir að hver ráðherra gefi árlega út skýrslu um niðurstöðu af ráðstöfun fjárveitinga liðins fjárhagsárs á hlutaðeigandi málefnasvið og málaflökka og hvort þær séu í samræmi við fjárheimildir fjárlaga. Þessar breytingar á starfsháttum og aukin útgáfa fjárlagalista sem þeim tengjast munu kalla á breytt verklag og aukið umfang í störfum aðalskrifstofa ráðuneyta að fjárhagsmálefnum sínum frá því sem nú er, ásamt því að bæta jafnframt yfirsýn og árangursmat. Telja má að í kjölfar sameininga og stækkana á ráðuneytum á undanförunum árum hafi þau meiri burði til að sjá um slíka stefnumótun og áætlanagerð en á móti vegur að á sama tíma hafa verið gerðar töluverðar aðhaldskröfur í rekstri aðalskrifstofanna. Á þessu stigi málsins eru þó ekki forsendur til að meta að hvaða marki kunni þurfa að fjölga starfsmönnum einstakra aðalskrifstofa ráðuneyta til að fást við þessi verkefni.

Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að innleiddir verði alþjóðlegir staðlar um reikningsskil og framsetningu opinberra fjármála, sem hafa muni áhrif á uppbyggingu bæði fjárlaga og ríkisreiknings. Með setningu núgildandi laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, voru gerðar umtalsverðar breytingar á grundvelli og framsetningu ríkisfjármála og var ein sú veigamesta að setja fjárlögin fram á rekstrargrunni en þó að því frátöldu að fjárfestingar hafa verið gjaldfærðar jafnóðum og þær eiga sér stað, á sama hátt og gert er í ríkisreikningi, fremur en að þær séu eignfærðar og afskrifaðar. Framsetning ríkisfjármála á rekstrargrunni hefur þannig þegar verið tekin upp að verulegu leyti hér á landi. Sama á við um fjármál sveitarfélaga, sem raunar hafa gengið lengra með því að eignfæra fjárfestingar. Ein helsta breytingin sem nú er lögð til í þessu frumvarpi felst í því að fjárfesting ríkisaðila í A-hluta í efnislegum eignum verði framvegis eignfærð í efnahagsreikningi ríkissjóðs og síðan afskrifuð í rekstrarreikningi í stað þess að vera gjaldfærð um leið og útgjöldin falla til. Með þessu móti verði hægt að fá gleggri

sýn á hreina eign ríkissjóðs í heildstæðum efnahagsreikningi og þar með þær efnahagslegu vísbendingar sem hún gefur til kynna. Með upptöku þessara alþjóðlegu staðla verða gerðar meiri kröfur um upplýsingar um þróun ríkisfjármála en verið hefur. Mun því þurfa að þróa áfram heildstæðari efnahagsreikning fyrir A-hluta ríkissjóðs og jafnframt að tryggja vandaða eignaumsýslu. Þannig má m.a. gera ráð fyrir að fasteignaumsýsla ríkissjóðs verði færð í umsjón tveggja til þriggja miðlægra eignaumsýslustofnana sem annist rekstur þeirra og útleigu á grundvelli leigusamninga við þá aðila sem nýta eignirnar. Vinna og umsjón með uppsetningu efnahagsreiknings með efnislegum eignum felst einkum í að verðmeta þær samneyslueignir sem vilji er til að eignfæra í byrjun. Við slíkt verk ætti að vera hægt að styðjast við upplýsingar frá Þjóðskrá Íslands, en áralöng reynsla er við framkvæmd slíks mats og til staðar eru fjölbreyttar reglur sem hægt er að styðjast við. Ekki er þó gert ráð fyrir að allar núverandi eignir ríkisins verði verðmetnar og færðar í efnahagsreikninginn í byrjun heldur einungis þær sem þjóna samneyslu-framleiðslu, en að öll nýfjárfesting í efnislegum eignum verði síðan eignfærð.

Þótt lögfesting þessa frumvarps feli það ekki óhjákvæmilega í sér má gera ráð fyrir að samhliða þessum breytingum verði talin ástæða til að endurskoða núverandi lykla sem notaðir eru í fjárlagakerfinu og bókhaldskerfum til skiptingar eftir tekjuliðum, málaflokkum, stofnunum og verkefnum. Vænta má að veigamesti hluti flokkunarinnar á útgjaldahlið verði áfram samkvæmt svonefndum COFOG-staðli Sameinuðu þjóðanna sem lengi hefur verið notaður í fjárlögum og ríkisreikningi. Endurskoðun á þessum sundurliðunum væri rökrétt framhald aðgerða til að bæta upplýsingar um stöðu ríkisfjármála. Kröfur til upplýsingakerfa hafa enn fremur aukist mikið síðustu ár og nú er víðast hvar lögð aukin áhersla á að upplýsingar séu miðlægar og sýni ólíkar sviðsmyndir. Til viðbótar við endurskoðun eða uppfærslu málaflokkalykils er þörf á að uppfæra tegundalykil ríkisfjármála þannig að hann nái einnig til þeirra efnislegu eigna sem ekki hafa verið til staðar þar áður. Í tengslum við þetta mun eflaust vera talinn ávinningur af því að þróa vöruhús gagna sem geri það kleift að skoða eldri gögn með nýrri og breyttri framsetningu. Þannig verður mögulegt að tengja saman fortíð og nútíð og setja fram sviðsmyndir frá mismunandi sjónarhóli. Slík endurskoðun, aðlögun og framþróun á uppbyggingu lykla og gagnauðvinnslu hefur verið á hendi þeirra aðila sem reka og nota viðkomandi kerfi, svo sem fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Fjársýslu ríkisins, Ríkisendurskoðunar og Hagstofu Íslands. Þessir aðilar hafa uppfært lyklakerfin reglubundið í samstarfi sín á milli þannig að þau eru að mestu leyti í samræmi við alþjóðlega staðla. Þó er eftir að endurnýja tekjulykil og málaflokkalykil fjárlagakerfis í nýrri útgáfu af stöðlum en skilgreiningar og annar undirbúningur að því hefur legið fyrir. Vinna af þessum toga er að mestu leyti liður í störfum sérfræðinga viðkomandi stofnana og ætti ekki að fela í sér mikið viðbótarumfang í verkefnum eða starfsliði. Nokkur aðkeypt tæknivinna getur þó einnig fallið til við slíkar uppfærslur en viðkomandi stofnanir hafa til umráða umtalsverðar árlegar fjárveitingar til að sinna slíku viðhaldi og þróun kerfanna og virðist ekki ástæða til að ætla að ef ráðist verður í þessi verkefni leiði það til teljandi kostnaðar umfram það. Auk þess má telja að þörf fyrir uppfærslur og endurbætur kerfa að þessu leyti hafi legið fyrir óháð þessu frumvarpi.

Ljóst er að með upptöku fyrrgreindra staðla um reikningsskil og framsetningu ríkisfjármála mun þurfa að endurskoða og uppfæra núverandi fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins í nokkrum mæli. Væntanlega munu endurbætur og aðlögun á kerfinu snúa að stórum hluta að því að breyta framsetningu á hluta fjármálayfirlita í ríkisreikningi og fjárhagsskýrslum úr gagnagrunnum sem notaðar eru til stjórnunar og eftirlits, auk frekari útfærslu á eignum í

efnahagsreikningi og afskriftareikningum. Að svo stöddu hefur ekki farið fram ítarleg þarfa- og kerfisgreining og mat á umfangi þeirra breytinga sem leiðir af lögfestingu frumvarpsins að gera þyrfti á núverandi fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Ekki er þó gert ráð fyrir því að breytingar á reikningsskilastöðlum sem hér eru lagðar til muni hafa veruleg áhrif á fyrirkomulag þessara mála hjá einstökum ríkisaðilum. Þá liggur fyrir að ríkið hefur á undanförunum áratug ráðist í viðamikla fjárfestingu og uppbyggingu á umfangsmiklu gagnagrunnskerfi fyrir allar helstu reikningshaldskerfiseiningar sem talin hefur verið þörf fyrir og innleiðingu á viðeigandi verkferlum og starfskunnáttu í stofnunum til að reka nútímalegt reikningshald á rekstrargrunni, svokallað Orra-kerfi. Auk starfsemi fjárhagssviða einstakra stofnana og ráðuneyta hefur sérstök stofnun, Fjársýsla ríkisins, umsjón með reikningshaldinu og framþróun upplýsingakerfanna. Telja má að ríkið búi þannig að burðugu reikningshaldskerfi sem felur í sér heildarlausn og eigi að geta þjónað sem traustur grundvöllur til að þróa og endurbæta kerfið í þá átt sem stefnt er að með þessu frumvarpi. Á þeim grunni ætti að vera unnt að innleiða í kerfið breytingar sem leiðir af ákvæðum frumvarpsins, sumar hverjar með tímabundnu átaki en aðrar smám saman, fremur en að þau kalli á stökkbreytingu á öllu kerfinu. Um 850 m.kr. eru ætlaðar til reksturs og viðhalds bókhaldskerfanna í fjárlögum ársins 2014, auk þess sem þróunar- og tæknivinna er veigamikill þáttur í rekstrarkostnaði Fjársýslu ríkisins, þannig að nokkurt svigrúm ætti að vera til árlegra endurbóta og þá einnig í þessu skyni. Þó verður að hafa fyrirvara á því að þar til ítarleg kostnaðargreining í tengslum við þessa stefnumörkun hefur farið fram verður talsverð óvissa um kostnað við aðlögun þessara kerfa sem kynni að falla til umfram núverandi fjárheimildir.

Á sama hátt má ætla að lögfesting frumvarpsins hafi í för með sér að ráðast verði í uppfærslu og endurnýjun á tilteknum hluta af fjárlagakerfi ráðuneyta og Alþingis, sem fjármála- og efnahagsráðuneytið sér um rekstur á, einkum í kerfiseiningum sem snúa að framsetningu fjármálayfirlita fjárlaga og samvirkni við reiknilíkan fyrir langtímaáætlun ríkisfjármála. Núverandi gagnagrunnskerfi var smíðað og tekið í notkun árið 1997 og hefur lítið verið endurnýjað frá þeim tíma. Hér á svipað við að því leyti að kerfið þjónar ágætlega fyrir núverandi þarfir, svo sem tillögugerð fjárlagagerðarinnar og framleiðslu fjárlagarita, og að unnt verður að byggja áfram á þeim grunni með viðeigandi endurbótum í áföngum frekar en að smíða þurfi nýtt kerfi. Fyrir hefur legið að tímabært er orðið að uppfæra kerfið, bæði tæknilega og með tilliti til virkni, án þess að það tengist beinlínis þeim breytingum sem gera þyrfti vegna þessa frumvarps. Telja má að hagfelld verði að þessar endurbætur verði unnar samhliða fyrir nýja útgáfu af kerfinu þannig að ekki verði með góðu móti greint á milli kostnaðar eftir tilefni breytinganna. Um 7,5 m.kr. hafa verið ætlaðar til reksturs og viðhalds fjárlagakerfisins í fjárlögum, þar af er um helmingurinn vegna aðkeyptrar þjónustu við árlega framleiðslu fjárlagarita, þannig að ekki verða gerðar miklar endurbætur á kerfinu fyrir þá fjármuni. Þá hefur staðið til að notendaskil kerfisins verði færð yfir í vefútgáfu og komi í stað núverandi fjárlagavefs, sem orðinn er tæknilega úreltur. Kostnaðargreining á slíku verkefni hefur ekki farið fram en það mundi ekki heldur teljast vera framkvæmt beinlínis vegna þessa frumvarps.

Í fjórða lagi má gera ráð fyrir að kostnaðaráhrif af frumvarpinu muni tengjast því að skipað verði sjálfstætt þriggja manna fjármálaráð og jafn margir varamenn. Hlutverk þess verður að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun hverju sinni fylgi reglum frumvarpsins um stefnumörkun í opinberum fjármálum. Ekki er gert ráð fyrir samfelldri starfsemi ráðsins heldur að það fjalli um tiltekna þætti stefnumótunar með reglulegu millibili á hverju fjárhagsári. Gert er ráð fyrir að rekstrarkostnaður vegna fjármálaráðs verði hóflegur en

væntanlega mun hann einkum felast í þóknunum til ráðsmanna og e.t.v. einhverri aðkeyptri sérfræðipjónustu við úrvinnslu gagna. Ekki er gert ráð fyrir að ráðið hafi á að skipa sérstökum starfsmönnum. Áformað er að greiningarvinna og álitsgerðir verði á hendi ráðsmanna og að byggt verði á opinberum gögnum og vinnugögnum sem ráðuneyti útvega þeim endurgjaldslaust.

Í fimmta lagi gerir frumvarpið ráð fyrir að innri endurskoðun verði framkvæmd hjá ríkisaðilum í A-hluta á grundvelli reglugerðar sem ráðherra gefi út. Gert er ráð fyrir að miðlæg eining beri ábyrgð á framkvæmd innri endurskoðunar ríkisaðila í stað þess að hún verði framkvæmd af hverjum þeirra fyrir sig. Með þessu er dregið úr umfangi og kostnaði þessarar starfsemi.

Eins og áður segir liggur ekki fyrir á þessu stigi kostnaðaráætlun um þá áhrifaþætti frumvarpsins sem hér hefur verið vikið að og eftir er að gera þarfa- og kerfisgreiningu á umfangi nauðsynlegra breytinga á upplýsingavinnslukerfum sem af frumvarpinu kann að leiða. Ekki er því hægt að segja til um það með nokkurri vissu hver áhrif frumvarpsins verða á kostnað ríkissjóðs verði það lögfest óbreytt, þó gera megi ráð fyrir að hann geti orðið allnokkur þegar til skamms tíma er litið. Gangi markmið og áform frumvarpsins eftir má hins vegar búast við að lögfesting þess leiði til hagkvæmari nýtingar opinbers fjár en verið hefur og hafi þannig jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs til lengri tíma litið.

Niðurstöður þessarar samantektar á helstu áhrifaþáttum frumvarpsins á útgjöld ríkissjóðs eru þannig að í fyrsta lagi þarf að tryggja skilvirka umgjörð fyrir gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Kostnaður vegna þessa mun einkum felast í endurskoðun, uppfærslu og breytingum á upplýsingakerfum ríkisins, þ.m.t. hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fjársýslu ríkisins. Þar munar væntanlega mest um uppfærslu á fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins og breyttum starfsháttum vegna innleiðingar staðla um reikningsskil og framsetningu ríkisfjármála. Þá mun þurfa að gera ýmsar sambærilegar breytingar á fjárlagakerfinu ásamt því að endurbæta, útvíkka og þróa áfram núverandi reiknilíkan fjármála- og efnahagsráðuneytisins fyrir áætlanagerð um fjármál hins opinbera. Kostnaður vegna framangreindra breytinga er að mestu leyti tímabundinn sem félli til á innleiðingartímabilinu. Í öðru lagi má gera ráð fyrir að styrkja þurfi aðalskrifstofur ráðuneyta vegna áforma frumvarpsins um bættu stefnumótun fyrir einstök málefna við þeirra í tengslum við fjármálaáætlun, eftirfylgni og vinnu við ársskýrslu hlutaðeigandi ráðherra. Í þriðja lagi má reikna með að einhver kostnaður muni falla til vegna breytts verklags Ríkisendurskoðunar, starfsemi nýs fjármálaráðs auk innri endurskoðunar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að framkvæmd verði. Þá verða minni háttar áhrif á starfsemi ýmissa ríkisaðila sem koma að opinberum fjármálum með einum eða öðrum hætti.

Nú þegar lokið hefur verið við undirbúningsvinnu að þeirri stefnumörkun og markmiðasetningu um umgjörð opinberra fjármála sem fram kemur í frumvarpinu mun fjármála- og efnahagsráðuneytið þurfa að hefjast handa við frekari útfærslu, greiningu og kostnaðaráætlunir með hliðsjón af þeirri umfjöllun og afgangi sem málið fær á Alþingi. Leiði þær úttektir í ljós að talin verði þörf fyrir frekari fjárheimildir til kerfisbreytinga og skyldra verkefna en þegar eru fyrir hendi hjá hlutaðeigandi ráðuneytum og stofnunum má gera ráð fyrir að lagðar verði fram fjárlagatillögur um þau verkefni með viðeigandi skýringum og forsendum. Eftir sem áður mun það því koma til kasta Alþingis, við umfjöllun um fjárlagafrumvarp, að ákvarða hvort og í hve miklum mæli veitt verði framlög úr ríkissjóði til verkefna sem miða að því að markmið frumvarpsins nái fram að ganga.