

Nefndarálit

um frumvarp til laga um opinber fjármál.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Minni hlutinn er þeirrar skoðunar að verði frumvarp um opinber fjármál að lögum muni það hafa í för með sér margvíslegar umbætur í ríkisfjármálum og stuðla að stöðugleika í efnahagsmálum og vandaðri áætlanagerð. Samanborið við þau lönd sem við viljum bera okkur saman við hefur agaleysi oft einkennt ríkisfjármálin hér á landi og nauðsyn kallar á betri vinnubrögð, aga og festu í opinberum fjármálum.

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

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

Eigi markmið frumvarpsins fram að ganga þarf þverpólitísk sátt að ríkja um grunnildi fjármálastefnunnar en þau eru eftirfarandi:

1. *Sjálfbærni* sem felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar 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. *Stöðugleiki* sem felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
4. *Festa* 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 grunnildi skv. 1.–4. tölul.

Undirbúningur frumvarpsins hófst fljótlega eftir efnahagshrun og í nóvember 2011 var skipaður stýrihópur til þess að vinna að endurskoðun á núgildandi fjárreiðulögum. Þannig hafa tvær ríkisstjórnir og fjórir fjármálaráðherrar komið að vinnslu frumvarpsins. Slíkur undanfari ætti að vera góður grunnur fyrir sátt við afgreiðslu málsins.

Góð samstaða var meðal nefndarmanna um sameiginlega afgreiðslu frumvarpsins og nefndin vann saman að nefndaráliti og breytingartillögum. Hinn 5. júní ákvað meiri hlutinn að taka málið út úr nefnd þrátt fyrir mótmæli minni hlutans. Þá var starfsáætlun Alþingis ekki lengur í gildi og einsýnt þótti að málið yrði ekki afgreitt á vorþingi með þeirri umræðu sem svo stórt mál krefst. Auk þess benti minni hlutinn á að málið væri ekki fullunnið en meiri hlutinn tók ekki undir þau sjónarmið minni hlutans.

Bókun minni hlutans.

Á fundi fjárlaganefndar 5. júní lagði minni hlutinn fram eftirfarandi bókun:

„Undirritaðar telja að fresta beri afgreiðslu frumvarps um opinber fjármál fram til haustsins 2015 og það verði þá lagt fram sem eitt af þremur fyrstu þingmálunum til umræðu og afgreiðslu á haustþingi.

Til að tryggja að svo megi verða þurfa formenn þingflokka að sammælast um að frumvarpið hljóti umfjöllun og afgreiðslu í þinginu á haustmánuðum, helst í september.

Við teljum ekki skynsamlegt að svo mikilvægt frumvarp sé afgreitt í flýti á lokadögum þingsins. Það ríkir almennur velvilji gagnvart frumvarpinu og góður möguleiki er á því að um það náist víðtæk samstaða. Slíkt mundi tryggja betri framkvæmd laganna en ef þau yrðu afgreidd í ágreiningi og með hraði. Markmið frumvarpsins og ákvæði þurfa að halda þó að skipt verði um ríkisstjórnir og áherslur í stjórnámálum. Það að fjórir fjármálaráðherrar hafi komið að vinnslu þess sýnir mikilvægi málsins þvert á flokka. Verði rétt á málum haldið er hér um stórt framfaramál að ræða í fjármálum ríkisins og hins opinbera.

Að mati okkar er umfjöllun um frumvarpið ekki lokið og kynningarefni sem leggja þarf fyrir þingflokka er ekki tilbúið. Þá er ljóst að upplýsingar um fjölda og umfang málefna-sviða og málefnaflokka liggja ekki fyrir fyrr en í haust. Framlagning þessara upplýsinga eru lykilatriði í vinnslu frumvarpsins og þeim breytingum sem snýr að þinglegri meðferð fjárlagafrumvarpa og undirbúningi þeirra.

Frumvarpið um opinber fjármál hefur verið sex ár í vinnslu hjá færustu sérfræðingum hins opinbera með aðstoð frá AGS. Við afgreiðslu málsins út úr fjárlaganefnd lágu breytingartillögur ekki fyrir fundinum með skýrum hætti. Allar breytingar sem nefndin leggur til að gerðar verði á frumvarpinu þyrfti að rýna vel og leita umsagna faghópanna sem hafa verið að störfum vegna málsins, þannig að upphafleg markmið frumvarpsins nái fram að ganga. Það vinnulag væri í samræmi við faglega ferla málsins hingað til.“

Kostnaður við innleiðingu.

Ljóst er að innleiðing laga um opinber fjármál kallar á umtalsverðan kostnað í upphafi enda þurfa ráðuneytin og aðrar stjórnarsýslustofnanir að breyta verklagi sínu verulega. Sem dæmi verða gerðar kröfur um mun ítarlegri og betri áætlanagerð hjá ráðuneytum og stofnunum en nú er, auk þess sem innleiðing nýrra reikningsskilastaðla hefur kostnaðarauka í för með sér. Afar mikilvægt er að skýrt sé hvar ábyrgðin á innleiðingu og framkvæmd laganna liggur. Heppnist innleiðing laganna sem skyldi skilar það hins vegar fjárhagslegum ávinningi til lengri tíma litið.

Lausir endar.

Minni hlutinn bendir á að fjárlaganefnd hafði náð samkomulagi um flestar breytingartillögurnar við frumvarpið en þó stóðu nokkur veigamikil atriði út af. Þar má nefna breytingartillögur um varasjóði málaflokka, menntunarkröfur ráðsmanna í fjármálaráði og styrkveitingar ráðherra. Minni hlutinn telur að meta þurfi áhrif allra breytingartillagnanna í heild og hvort meginmarkmið frumvarpsins nái fram að ganga verði þær samþykktar.

Þá hefur nefndin ekki lokið við umfjöllun um þau áhrif sem frumvarpið hefur á lög um þingsköp, atkvæðagreiðslur í þingsal og vinnu fagnefnda verði það að lögum. Ljóst er að endurskoða þarf fyrirkomulag umræðu og atkvæðagreiðslu um fjárlög og að mati minni hluta þarf þingskapanefnd að móta í samráði við fjárlaganefnd tillögur um það hvernig skuli fara með þessi mál í þinginu, áður en þingmenn geta tekið afstöðu til frumvarps um opinber fjármál.

Frumvarp til laga um opinber fjármál er stórt hagsmunamál þjóðarinnar þar sem það leiðir til betri nýtingar á opinberu fé. Því er þverpólitísk samstaða um málið nauðsynleg og að það sé fullunnið í fjárlaganefnd áður en það er lagt fram til 2. umræðu í þinginu.

Alþingi, 8. júní 2015.

Oddný G. Harðardóttir, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir. Brynhildur Pétursdóttir.
frsm.