

Nefndarálit með frávísunartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál,
nr. 123/2015 (mat á áhrifum stjórnarfrumvarpa).

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Halldóru Káradóttur og Birgi Björn Sigurjónsson frá Reykjavíkurborg, Auði Önnu Magnúsdóttur frá Landvernd, Tatjönu Lati-
novic frá Kvenréttindafélagi Íslands, Þorgerði M. Þorbjarnardóttur frá Ungum umhverfis-
sinum og Steinunni Rögnvaldsdóttur frá félaginu Femínísk fjármál. Þá kallaði nefndin eftir
upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Umsagnir bárust frá félaginu Femínísk fjármál, Kvenréttindafélagi Íslands, Landvernd,
fjármála- og áhættustýringarsviði Reykjavíkurborgar og Ungum umhverfissinum.

Markmið frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að við mat ráðherra á áhrifum stjórnarfrumvarpa verði sér-
staklega litið til tveggja meginþátta til viðbótar við mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa,
þ.e. til mats á loftslagsáhrifum auk þess sem jafnréttismat það sem framkvæmt hefur verið
á hluta frumvarpa verði gert að almennri reglu.

Umfjöllun nefndarinnar.

Umsagnaraðilar og gestir nefndarinnar voru jákvæðir í garð málsins og bentu á mikilvægi
þess að stjórnarfrumvörp séu metin út frá áhrifum á stöðu kynjanna, sem og áhrifum á loftslag.

Yfirlit yfir helstu ábendingar í umsögnum.

Félag um femínísk fjármál hvetur til þess að frumvarpið verði samþykkt og minnir á
mikilvægi fagmennsku í jafnréttismálum, að vanda verði til verka og „festa í sessi verklag
sem kemur í veg fyrir að ófullnægjandi mat fari fram eða að frumvörp séu metin kynhlutlaus
án þess að það standist svo nánari skoðun“.

Í umsögn Kvenréttindafélags Íslands er bent á að jafnréttismat eigi að fylgja öllum laga-
frumvörpum. Það markmið hefur enn ekki náðst og enn vantar upp á innleiðingaráætlun um
kynjaða fjárlagagerð. Dæmi séu um að jafnréttismat sé unnið eftir að ákvarðanir hafa verið
teknar en slíkt mat á að liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin.

Landvernd telur að frumvarpið geti styrkt umhverfisþátt lagafrumvarpa þar sem um-
hverfissjónarmið ættu að liggja fyrir fyrir í vinnsluferli þeirra. Eins og er eru vinnsluferlar
frumvarpa langir og umhverfissjónarmið vegna þeirra koma allt of seint inn í þau. Þá er orðið
of seint að breyta til að draga úr óæskilegum áhrifum á umhverfið. Á fundi nefndarinnar kom
fram sú tillaga að breyting á lögum um opinber fjármál fæli í sér „umhverfisáhrif“ í stað þess
að taka einungis til „loftslagsáhrifa“.

Ungir umhverfissinnar styðja málið en fram kom á fundi með þeim að oft væri gagnrýnt að mat á umhverfisáhrifum væri kostnaðarsamt. Það stæðist samt ekki skoðun því það væri dýrara til framtíðar lítið að huga ekki að umhverfisáhrifum. Einnig væri hægt að gera misnákvæmar athuganir á umhverfisáhrifum eftir aðstæðum hverju sinni. Það væri að minnsta kosti nauðsynlegt að skima umhverfisáhrifin til að leggja mat á hvort nákvæmari greininga væri þörf eða ekki.

Reykjavíkurborg sendi inn ítarlega umsögn þar sem borgin hefur verið að vinna eftir umræddu verklagi síðan 2011. Þar hafa verið gátlistar sem tryggja að horft sé til kynja-sjónarmiða og umhverfisáhrifa frá upphafi þegar stofnað er til nýrra verkefna. Í fæstum málum lætur borgin vinna ítarlegt jafnréttis- og umhverfismat. Yfirleitt fer fram skimun þar sem fram koma vísbendingar um hvort vinna þurfi dýpra mat eða ekki. Reynolds borgarinnar er að þetta vinnulag kosti ekki aukamannafla eða feli í sér aukinn kostnað þar sem þetta ferli felur einnig í sér mjög verðmæta vinnu. Það sé þó nauðsynlegt að gefa svona breytingum aðlögunartíma þannig að verkferlarnir séu vel skipulagðir áður en hafist er handa.

Umsagnir ráðuneytanna.

Nefndin leitaði eftir umsögn ráðuneytanna vegna málsins. Aðeins barst umsögn frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu sem innihélt svör við fjórum spurningum nefndarinnar. Þær voru eftirfarandi:

1. Telur ráðuneytið heppilegra að talin séu upp í lögum um opinber fjármál fyrrgreind mál sem leggja skuli mat á eða telur ráðuneytið nægilegt eða heppilegra að þau atriði komi fram í þeim eyðublöðum sem fylla ber út þegar lagt er mat á áhrif lagafrumvarpa?

Svar ráðuneytisins var á þá leið að ekki hefur verið talin þörf á að færa sértilgreind ákvæði um mat á áhrifum inn í lög um opinber fjármál og heppilegra sé að viðkomandi ákvæði sé að finna í sérlögum svo að umfjöllun Alþingis sé í beinu efnislegu samhengi við þau markmið sem liggja til grundvallar hverju sinni. Ráðuneytið leggst gegn því að talin verði upp tiltekin efnisatriði til viðbótar við 66. gr. laganna sem leggja skuli mat á.

2. Hverjir eru kostir og gallar þess að lögbundið verði að leggja mat á loftslagsáhrif frumvarpa sem ráðuneytið hefur til vinnslu í stað þess að umrætt mat sé hluti af verkferlum samkvæmt gátlistum?

Ráðuneytið telur ekki heppilegt að breytingar verði gerðar á ákvæði 66. gr. laga um opinber fjármál, svo að lögfest verði að vinna þurfi mat á loftslagsáhrifum stjórnarfrumvarpa í stað þess að áfram verði notast við verkferla samkvæmt gátlistum. Slíkir verkferlar auðvelda einnig þá þróun sem fyrirséð er við mat á ólíkum þáttum loftslagsáhrifa.

3. Hverjir eru kostir eða gallar þess að lögbundið verði að leggja árlegt mat á áhrif á stöðu kynjanna í frumvörpum sem ráðuneytið hefur til vinnslu í stað þess að umrætt mat sé hluti af verkferlum samkvæmt gátlistum?

Í minnisblaði ráðuneytis er sagt að frá hausti 2020 hafi í fyrsta sinn gefist raunverulegt tækifæri til að rýna mat á áhrifum nær allra lagafrumvarpa á jafnrétti kynjanna. Sú rýni hefur leitt í ljós umbótatækifæri og sýnt fram á að til að viðhalda samræmdum gæðum í verkferlum við mat á jafnrétti þarf reglulega fræðslu til þeirra sérfræðinga sem koma að gerð lagafrumvarpa og stöðuga eftirfylgni með því að matið sé gert með fullnægjandi hætti.

Ráðuneytið telur ólíklegt að sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu muni ein og sér leiða til mikilla breytinga. Gildandi verklag geri þegar ráð fyrir mati á stöðu kynja í laga-frumvörpum.

4. Í 18. gr. laga um opinber fjármál um kynjaða fjárlagagerð og jafnrétti segir að „Ráðherra, í samráði við ráðherra jafnréttismála, hefur forustu 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.“

Hver verður breytingin við vinnslu þessara mála innan ráðuneytisins verði frumvarpið að lögum?

Ráðuneytið svarar því að verði frumvarpið að lögum verði ekki séð að það muni hafa áhrif á vinnslu áætlunar um kynjaða fjárlagagerð sem höfð skal til hliðsjónar við gerð frumvarps til fjárlaga, sbr. ákvæði 18. gr. laga um opinber fjármál.

Að lokum.

Að mati meiri hlutans hefur komið í ljós að meta þarf betur þau áhrif sem frumvarpið mun hafa á lög um opinber fjármál og eftir atvikum á önnur lög.

Í ljósi umfangs málsins og þeirra sjónarmiða sem fram hafa komið við vinnslu þess leggur meiri hlutinn til að málinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**. Lagt er til að fjármála- og efnahagsráðuneytið taki tillögur frumvarpsins til athugunar þegar farið verður í heildarendurskoðun laga nr. 123/2015.

Haraldur Benediktsson og Inga Sæland skrifa undir álitnið skv. 2. mgr. 29. gr. laga um þingsköp Alþingis.

Jón Steindór Valdimarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur afgreiðslu málsins.

Alþingi, 12. júní 2021.

Willum Þór Þórsson,
form.

Björn Leví Gunnarsson,
frsm.

Haraldur Benediktsson.

Inga Sæland.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Oddný G. Harðardóttir.

Páll Magnússon.

Steinunn Þóra Árnadóttir.