

## Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### I. Inngangur.

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 Árnason, 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. Fjársýslu ríkisins, Karl Björnsson, f.h. Samtaka sveitarfélaga, og Maríanna Jónasdóttir, Þórhallur Arason og Nökkvi Bragason, f.h. fjármálaráðuneytis. Þá áttu Sigurður Rúnar Sigurjónsson og Ólafur Elvar Sigurðsson sæti í nefndinni sem áheyrnarfulltrúar, f.h. fjárlaganefndar Alþingis. Ólafur Reynir Guðmundsson, starfsmaður fjármálaráðuneytis, starfaði með nefndinni en að auki lögðu sérfræðingar í fjármála- og efnahagsráðuneyti og frá þeim stofnunum sem tilnefndu í nefndina henni lið.

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 var settur saman af fjármálaráðherra af því tilefni. Í honum áttu sæti fulltrúar fjármálaráðuneytis, þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneytis, Hagstofu Íslands, Fjársýslunnar, 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, 88/1997, með það fyrir augum að leggja grunn að nýrri heildarlöggjöf um fjárreiður ríkisins sem tæki mið af þeim aðferðum og verklagi sem fremst og nútímalegast er talið í tengslum við ríkisfjármál, fjárlagagerð, fjárstjórn og reikningshald. Nefndinni var m.a. falið að fjalla um gildissvið nýrra laga, tengsl efnahagsstefnu og ríkisfjármála m.t.t. fjárlagagerðar, undirbúning fjárlagagerðar og framkvæmd hennar og jafnframt endurmeta forsendur fjárstjórnar og reikningshalds ríkisins. Þá var lagt fyrir nefndina að taka m.a. tillit til áðurnefndrar skýrslu sendinefndar AGS, auk tillagna alþjóðastofnana, s.s. Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), í störfum sínum, og hafa samráð við sem flesta þá sem koma að fjárlagagerð ár hvert. Með það í huga var nefndinni veitt heimild til þess að setja á fót einn eða fleiri vinnuhópa til þess að fjalla um afmarkaða verkþætti endurskoðunarinnar. Stýrinefndin ákvað að setja á fót fjóra undirhópa sem hverjum um sig var falið að fjalla um afmarkaða þætti laga, nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og gera tillögur til breytinga á þeim. Þessir þættir voru stefnumörkun, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningshald.

Stýrinefndin samþykkti frumvarpsdrögin hinn 1. febrúar 2013. Frumvarp það sem hér er gerð tillaga um byggist á vinnu stýrinefndarinnar og mikilsverðu framlagi þeirra sem störfuðu í þeim vinnuhópum sem unnu að verkefninu. 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 hinn 6. júní 1997. Með lögnum var sett heildarlöggjöf um fjárreiður ríkisins, þ.m.t. fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga, gerð ríkisreiknings, lántökur ríkissjóðs og reikningsskil. Fram til þess tíma hafði löggjöf um þetta efni verið brotakennd. Enn fremur hafði skort á að lagareglur um framkvæmd fjárlaga væru nægilega skýrar.

Með lögum um fjárreiður ríkisins var mörkuð sú stefna að reikningshald ríkisins skyldi fylgja þágildandi lögum um ársreikninga og bókhald í meginatriðum. Frávikin frá því sem gildi um reikningsskil fyrirtækja á almennum markaði birtust einkum í ákvæðum um A-hluta ríkisreiknings og ársreikninga A-hluta stofnana og lutu 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 en það leiddi til þess að heildarumsvif ríkissjóðs birtust með skýrari hætti í fjárlögum. Þar með varð mat á langtímaáhrifum ráðstafana í ríkisfjármálum auðveldara. Með breytingunni var enn fremur stefnt að því að fjárlög yrðu sambærilegri við ríkisreikning sem þá hafði um árabil 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 skiplag 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 lögnum var mörkuð skýr stefna um hlutverk fjáraukalaga en tilhneingingar hafði gætt í þá átt að færa ýmsar útgjaldaheimildir í fjáraukalög sem með réttu hefði átt að setja í fjárlög. Með lögnum var kveðið á um það með skýrum hætti 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.

## **III. Tilefni og aðdragandi endurskoðunar laga um fjárreiður ríkisins.**

Lög um fjárreiður ríkisins mörkuðu þáttaskil. Í þeim er fjallað með gagnorðum og skýrum hætti um þau efni sem lágu á gildissviði laganna og á grundvelli þeirra hefur enn fremur mótast framkvæmd sem hefur leitt til aukinnar festu og samræmingar í áætlanagerð og reikningshaldi ríkisins. Sú framkvæmd birtist m.a. í ríkisstjórnarsamþykktum er lúta að fjárlagagerðinni, sbr. t.a.m. reglugerð nr. 116/2001, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta og verklagsreglum ýmiss konar. Reynslan hefur hins vegar leitt í ljós að ákvæði laga um fjárreiður ríkisins hafa ekki dugað til þess að koma í veg fyrir þrálátan halla á rekstri ríkissjóðs, hvort sem litið er til ríkissjóðs sem heildar eða einstakra málaflökka og stofnana. Aðeins í örfáum ríkjum OECD hefur verið vikið frá fjárlögum með jafn kerfisbundnum hætti og í því umfangi og gert hefur verið hér á landi. Fyllir Ísland flokk þeirra ríkja sem allra lökustum árangri hafa náð í

að tryggja að framkvæmd fjárlaga sé í samræmi við lög. Í ljósi þeirrar reynslu má leiða að því líkum að það hafi skort á hvort tveggja, almenna tilætlan til þess að farið sé að lögum og úrræði til þess að ná þeim fram þeim markmiðum sem löggjafinn hefur ákveðið í fjárlögum. Fall íslensku krónunnar haustið 2008 og atburðarásin í kjölfar þess hefur enn fremur varpað skýrara ljósi á nauðsyn þess að þróa skýra, skilvirka og heildstæða umgjörð um opinber fjármál þar sem tekin er afstaða til þeirra þátta sem nútímalöggjöf um opinber fjármál tekur jafnan til, þ.m.t. hagstjórnarlegra þátta. Í eftirfarandi köflum verður farið yfir þá þætti sem einkum urðu tilefni þeirrar endurskoðunar sem birtist í frumvarpi þessu.

### *1. Stefnumörkun í opinberum fjármálum.*

Umfang hins opinbera í hagkerfinu, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, er mjög mikið og 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 vega þungt í hagkerfinu. Þá er hið opinbera einnig stærsti aðilinn á skuldabréfamarkaði og ákvarðanir um fjármögnun ríkisins hafa veruleg áhrif á raunvaxtastig í hverju landi. 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 sigli fram með fullum krafti þegar ládeyða er í efnahagslífinu. Á þann hátt virkar sú starfsemi sem hið opinbera hefur með höndum til mótvægis 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 á langtímaþáttum líkt og mannafla á vinnumarkaði og þeim fjármunum og framleiðslutækjum, ásamt tæknikunnáttu og verkmenningu 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 skapast þensla og viðskiptahalli 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 kreppu með atvinnuleysi og deyfð í fjárfestingum. Með því að stýra opinberum fjármálum til mótvægis við þessa almennu hagsveiflu stuðlar hið opinbera að efnahagslegum stöðugleika. Í þessu ljósi er mjög mikilvægt að hinar 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 ríkið þar sem mun ódýrara er að ráðast í framkvæmdir á samdráttartímum þegar mikið af framleiðsluþáttum liggur á lausu og lítil samkeppni er á vinnumarkaði.

Mikilægt er að leggja áherslu á langtímastöðugleika m.t.t. ýmissa mikilvægra útgjaldþátta hins opinbera, s.s. á sviði heilbrigðis- og menntamála. Sveiflumótvirkandi fjármálastefna hins opinbera snýst að miklu leyti um að halda föstum vexti í útgjöldum þrátt fyrir sveiflur í tekjum og gera langtímaáætlanir í ríkisfjármálum. Þetta felur í sér að á þenslutímum er útgjöldum haldið frá því að aukast í takt við vaxandi skatttekjur vegna meiri efnahagsumsvifa og þannig skapast afgangur hjá hinu opinbera sem tekinn er til hliðar úr hagkerfinu og þannig er dregið úr heildareftirspurn. Á krepputímum snýst dæmið við, skatttekjur dragast saman en útgjöldum er haldið föstum og þannig skapast halli sem örvar heildareftirspurn. Þessi sveiflumótvirkandi áhrif eur einmitt inntak flestra ríkisfjármálareglna sem ætlað er að stuðla að stöðugleika í efnahagslífinu.

Hér á landi hefur aftur á móti opinberum fjármálum ekki verið beitt með 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. Einn liður í því er að umgjörð um fjármál sveitarfélaga er styrkt svo hægt sé að móta fjármálastefnu er nær til hins opinbera í heild en ekki eingöngu fyrir ríkissjóð. Það er raunar orðið mjög aðkallandi í ljósi þess að sveitarfélögin hafa tekið við mjög mörgum verkefnum af ríkinu á síðari árum og taka ákvarðanir um sífellt stærri hluta opinberra útgjalda.

Með lögum frá 36. árið 2001 var Seðlabanka Íslands veitt aukið sjálfstæði og meginmarkmið bankans skilgreint á þann veg að bankinn 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 tækjum sem hann býr yfir. Þó blasir við að til þess að Seðlabanki geti náð markmiði sínu verður fjármálastefna hins opinbera að styðja við stefnu Seðlabankans í peningamálum. Þetta hefur verið orðað svo að peningamálastefnan og ríkisfjármálastefnan verði að vinna í takt svo að árangur náist.

Það er vel þekkt að mikil opinber útgjöld á þenslutímum geta valdið ruðningsáhrifum (e. Crowding out) þar sem fjárfestingum fyrirtækja í einkageiranum er ýtt til hliðar sökum þess að opinberir aðilar hækka framkvæmdakostnað í efnahagslífinu með umsvifum sínum og draga til sín vinnuafli frá öðrum verkefnum. Ef hagstjórnaraðgerðir í peningamálum og ríkisfjármálum eru ekki samhæfðar koma ruðningsáhrifin fram háu vaxtastigi sem ýta fjárfestingu til hliðar. Áhrifin eru hálfu verri í litlu opnu hagkerfi þar sem hærri vextir hækka gengið og ryðja útflutningi til hliðar ásamt því að hvetja til innflutnings. Ruðningsáhrifin rýra því vaxtargetu hagkerfisins til meðallangs tíma og valda því að niðursveiflur verða óhjákvæmilega 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 hreyfa vexti mun meira til þess að halda hagkerfinu í jafnvægi. Háir vextir valda atvinnulífinu vandkvæðum, sem kunnugt er, en almennt séð veldur mikill breytileiki vaxta fyrirtækjum vanda vegna kostnaðaróvissu sem virkar hamlandi á fjárfestingar. Í versta falli getur taktlaus ríkisfjármálastefna komið í veg fyrir árangur Seðlabanka á verðbólgu markmiði með þeim afleiðingum að háir vextir og há verðbólga fari saman líkt og raunin hefur verið hérlendis. Ljóst er að íslensk ríkisfjármálastefna hefur um langt árabíl verið úr takti bæði við gang hagsveiflunnar og aðgerðir Seðlabankans og jafnvel virkað þensluhvetjandi.

Ríkisfjármálastefna og peningamálastefna eru ólík að því leyti að beiting ríkisfjármála felur 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 og af þeim sökum tekur tíma að breyta kúrsinum. Hins vegar kemur breyting á ríkisgjöldum mjög hratt fram í hagkerfinu enda er hið opinbera að kaupa vörur, þjónustu og framleiðsluþætti með beinum hætti. Peningamálastefnunni getur aftur á móti verið beitt og breytt með mjög litlum tímatöfum en stefnan sjálf hefur mjög hæga og óvissa virkni. Hægt er að breyta stýrivöxtum með litlum sem engum fyrirvara og vaxtaákvarðanir eru teknar af afmörkuðum hópi með fremur skjótum hætti. Hins vegar tekur allt upp undir tvö ár fyrir áhrif vaxtabreytinga að koma fram í hagkerfinu og áhrifin eru óviss þar sem svo margir aðrir þættir hafa áhrif. Ríkisfjármálastefnan hefur mun færri aukaverkanir í formi ruðningsáhrifa ef henni er rétt beitt samanborið við peningamálastefnuna sem byggist á því að hefta eftirspurn einkaaðila og getur hæglega stöðvað margar arðbærar fjárfestingar. Ríkisfjármálin koma hins vegar beint fram með lækun eftirspurnar án þess að fjárfestingum sé rutt til hliðar.

Því er mjög mikilvægt að búið sé svo um hnúta að bæði ríkisfjármálin og peningamálin taki mið af sama upplýsingamengi og byggji á sambærilegum viðbragðsáætlunum til þess að taktur náist. Það felur í sér að beiting ríkisfjármála miði við fjármálareglur, líkt og peningamálin miða við verðbólguþröskulmörk, og komið sé á fót matsferli við mat á framfylgd stefnunnar miðað við settar reglur og markmið þeirra. Samkvæmt lögum þessum er því hlutverki falið sérstöku fjármálaráði sem skal skipað þremur óháðum sérfræðingum á sviði efnahagsmála.

Þessum lögum er ætlað að bæði að skapa ramma fyrir skilvirka beitingu fjármálastefnu hins opinbera og samhæfingu hennar að peningamálastefnu. Almennt séð er heppilegast að verkaskiptingu á milli ríkisfjármála og peningamála sé þannig háttáð að stefnumótun um opinber fjármál sé ákvörðuð í langtímasamhengi til þess að marka hina stóru mynd en ákvarðanir í peningamálum séu teknar út frá þeim gefnu forsendum sem koma fram í langtímaáætlunum í ríkisfjármálum.

Samhæfing fjármálastefnu og peningamálastefnu skiptir verulegu máli fyrir farsæla hagstjórn og stöðugleika efnahagsmála eins og fram hefur komið. Á endanum ákveða stjórnmalamenn rammann í báðum tilvikum með þeim markmiðum sem stefnt er að. Í peningamálastefnunni birtist það í verðbólguþröskulmörkum þar sem ein hagstærð er til viðmiðunar og í fjármálum hins opinbera í fjármálastefnu sem byggist á þeim gildum sem birtast í 4. gr. frumvarpsins. Hvað varðar peningamálastefnuna hafa stjórnmalamenn í raun framselt stýritækin til Seðlabankans sem hefur fullkomið tækjasjálftæði, þ.e. beitir sínum stýritækjum án utanaðkomandi íhlutunar, til þess að ná þeim markmiðum sem honum eru sett af almannavaldinu undir mjög skýru millimarkmiði sem verðbólguþröskulmörk gerir kröfu um. Slíkt valdaframsal getur aldrei orðið í opinberum fjármálum. Eðli máls samkvæmt hafa ráðstafanir um tekjur og gjöld hins opinbera veruleg áhrif á tekjudreifingu og efnahag og ákvarðast því á vettvangi stjórn mála í umboði kjósenda. Hins vegar er mjög mikilvægt að millimarkmið ríkisfjármálastefnunnar séu skýr og enginn vafi leiki á túlkun þeirra en þannig að fullkomið gagnsæi ríki um orsakasamhengi ákvarðana og markmiða og ekki skapist þversögn milli raunverulegra aðgerða og yfirlýstra markmiða. Það verður aðeins gert með því að koma eftirfylgd millimarkmiðanna í hendur óháðra sérfræðinga í fjármálaráði.

## *2. Sveitarfélög.*

Ríki og sveitarfélög hafa um árabíl 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 samstarfsáttmálinn 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“. Þessi markmið hafa verið áréttuð í síðari sáttmálum sem voru að jafnaði gerðir til tveggja ára í senn. Gildandi samstarfsáttmáli frá 2. apríl 2008 er þó ótímabundinn en sáttmálinn skal tekinn til endurskoðunar ef annar hvor aðili telur ástæðu til. Þar eru áður nefnd markmið áréttuð á ný ásamt markmiðum um aukið aðhald og ábyrgð í opinberum rekstri. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál er starfrækt á grundvelli samstarfsáttmálans. 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 fjármála 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 hefur tekist til 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 hagsstjórnarsamningi 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, eins og fram kom í skýrslunni, 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 hækkðu skuldir verulega um leið og tekjur drógust saman.

Til þess að bregðast við skuldavandanum lagði samráðsnefndin til að strangari fjármálareglur fyrir sveitarfélög yrðu leiddar í lög. Það var gert með nýjum sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, sem tóku gildi hinn 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. 64. gr. laganna. Í öðru lagi að skuldir og skuldbindingar samstæðunnar verði takmarkaðar við 150% af tekjum, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 64. gr. laganna. Í lögnum er gert ráð fyrir að of skuldsett sveitarfélög fái 10 ár til þess að laga sig að síðarnefndu reglunni. Það má því að segja að nú þegar hafi verið brugðist við skuldavanda sveitarfélaga með lögleiðingu fjármálareglna. Þess er vænst að með því móti náist 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 195% árið 2011. Áætlað er að sama skuldahlutfall verði um 181% í lok árs 2012. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga gera ráð fyrir að skuldahlutfall nettóskulda verði komið í 164% í lok árs 2013. Óumdeilt er að setning fjármálareglna árið 2011 hafi haft jákvæð áhrif, þ.m.t. á rekstur og sjóðsstreymi sveitarfélaga, ekki síður en lækkun skulda.

Ábyrgð ríkis og sveitarfélaga í hagstjórnarlegu tilliti hefur enn sem komið er ekki verið njörvuð niður í formlegum samningi aðila líkt og samráðsnefndin gerði að tillögu sinni. Í áðurnefndum samstarfssáttmálum á milli ríkis og sveitarfélaga hafa að vísu jafnan verið sett fram markmið í hagstjórnarlegu tilliti, þ.e. að stefna að því að ná þeim efnahagsmarkmiðum sem ríkisstjórnin og Alþingi ákvörðuðu á hverjum tíma. Samstarfið skilaði ekki þeim árangri sem að var stefnt. Útgjaldavöxtur á uppgangsrárunum fyrir fjármálakreppuna var mun meiri hjá sveitarfélögum en hjá ríkinu. Þar má nefna að á pensluárunum þegar stóriðjuframkvæmdir stóðu sem hæst og vöxtur fjármálakerfisins varð mjög hraður var dregið allnokkuð úr samgönguframkvæmdum á vegum ríkisins. Á sama tíma juku sveitarfélögin fjárfestingu, m.a. vegna framkvæmda við ný íbúðarhverfi og í mannvirkjum, og þekkt er hvernig fjárfestingar veitufyrirtækja fóru 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 stoðum undir samræmda opinbera fjármálastjórn og almennt er viðurkennt að það verði með tilliti til hagstjórnar 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 fjórðungur af útgjöldum hins opinbera fer í gegnum sveitarfélögin. Þá nema skuldir sveitarfélaganna um 11% af skuldum hins opinbera. Enn er stefnt að 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.

### *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 af heildarumsvifum opinberra aðila eða rúmlega fimmtungur af landsframleiðslu. Hin mikla fjárfesting opinberra fyrirtækja á þessum árum 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 margþætta ákvörðunartöku um opinber fjármál.

### *4. Ríkissjóður - fjárlagagerð.*

Lög um fjárreiður ríkisins eru fáorð um verklag við fjárlagagerðina sem hefur allt frá árinu 1992 verið byggð á rammaskipulagi að erlendri fyrirmynd, einkum sænskri og danskri. Í því felst að ráðherra fjármála gerir tillögur snemma í fjárlagaferlinu um stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir komandi ár, þ.m.t. ákvörðun um afkomumarkmið. Tillögurnar eru lagðar fyrir ráðherranefnd um ríkisfjármál sem hefur það hlutverk að marka stefnu ríkisstjórnar í ríkisfjármálum, ásamt mati á efnahagshorfum og drögum að tekju- og útgjaldaforsendum fyrir málaflokka, ráðuneyti og ríkissjóð í heild, sem unnar hafa verið að höfðu samráði við fagráðherra, og þær eiga eftir atvikum að endurspegla breyttar forsendur eða breytta forgangsröðun miðað við fjárlög yfirstandandi árs. Enn fremur leggur ráðherra fjármála fram í ráðherranefnd mat á veikleikum á tekju- og gjaldahlið fjárlaga fyrir yfirstandi ár. Ráðherranefndin leggur að umfjöllun lokinni fram í ríkisstjórn tillögur að stefnumörkun í ríkisfjármálum og útgjaldarömmunum fyrir ráðuneytin. Að loknum umræðum á vettvangi ríkisstjórnar hefst vinna við nánari útfærslu innan ramma hvers ráðuneytis og þar er byggt á þeirri meginforsendu að rammarnir breytist ekki.

Rammafjárlagagerð byggist því á þeirri hugsun að stefnumótun ríkisstjórnar, sem birtist í ákvörðun rammanna, sé grundvallarþáttur í fjárlagagerðinni. Það sé síðan hlutverk fagráðherra að útfæra nánar þá skiptingu sem ríkisstjórn hefur ákveðið enda sé byggt á meginreglum um ábyrgð ráðherra á stjórnarframkvæmdum öllum, þ.m.t. fjárlagagerðinni, hver á sínu sviði, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar.

Rammaskipulagið hefur að mörgu leyti reynst vel. Skipulagið hefur aukið ráðdeild í ríkisrekstri og leitt til aukins aga og festu í fjárlagagerðinni en þó hefur ekki tekist til sem skyldi þegar litið er til þess sem að var stefnt, þ.e. að innleiða ofansækið (e. top-down) ferli við fjárlagagerð sem byggist á því að allir þátttakendur í fjárlagaferlinu taki mið af stefnumörkun ríkisstjórnar, sem felst m.a. í ákvörðunum um útgjaldaramma, og axli ábyrgð á nauðsynlegri forgangsröðun og vali á milli verkefna. Það hefur nær undantekningarlaust verið vikið frá upphaflegum ákvörðunum ríkisstjórnar um útgjaldaramma í fjárlagaferlinu. Þá hafa umtalsverðar fjárheimildir verið veittar í fjárákálögum ár hvert og þar með er enn vikið frá upphaflegum útgjaldarömmum eins og þeir voru ákvarðaðir af ríkisstjórn við upphaf fjárlagagerðarinnar. Ríkisendurskoðun hefur ítrekað gert athugasemdir við skort á skuldbindingu þátttakenda í fjárlagaferlinu gagnvart útgjaldarömmunum. Sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hefur tekið í sama streng. Alþingi hefur nú þegar leitast við að styrkja hið ofansækna ferli, sbr. c-lið, 14. gr. laga nr. 84/2011, um breytingu á lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, sem kemur til framkvæmdar við fjárlagagerð fyrir árið 2014, en þar er mælt fyrir um að sá 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. Þá er mælt fyrir um að tillögunni skuli fylgja áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ár þar á eftir. Það var stigið skref í þá átt að styrkja hið ofansækna rammaskipulag við fjárlagagerðina með áður nefndri breytingu á þingsköpum enda byggist hún á því að Alþingi lýsi því yfir að vilji þess standi til þess að útgjaldarammarnir haldi við útfærslu fjárlagafrumvarpsins. Fleiri skref eru þó talin nauðsynleg til þess að markmiðum hins ofansækna rammaskipulags við fjárlagagerðina verði náð. Þau felast m.a. í nauðsyn þess að fjallað verði um ábyrgð þátttakenda í fjárlagagerðinni og skipulag hennar að öðru leyti með ítarlegri hætti í lögum en nú gert, að dregnum lærdómi af tveggja áratuga reynslu af rammaskipulaginu, ábendingum um veikleika skipulagsins og sjónarmiðum erlendis frá um skipulag við fjárlagagerð.

#### *5. Áhættumat og áhættuskuldbindingar.*

Í aðdraganda efnahagsáfallsins árið 2008 var tilhneiging til þess að vanmeta ýmsar áhættuskuldbindingar ríkissjóðs sem lágu í eignaraðild ríkisins á fyrirtækjum og sjóðum og ábyrgðum sem það hafði undirgengist. Verulegar skuldbindingar féllu á ríkissjóð við efnahagsáfallið og hrun fjármálakerfisins 2008 og hallarekstur í kjölfar þess varð óumflýjanlegur. Aukin skuldsetning vegna þessa mun íþyngja afkomu ríkissjóðs í bráð og lengd. Ríkissjóður hefur til að mynda tekið á sig umtalsverðar skuldbindingar vegna Íbúðalánasjóðs þar sem eiginfjárframlög sl. tveggja ára nema 46 milljörðum króna og vegna endurfjármögnunar Seðlabanka Íslands í kjölfar gríðarlegs taps á útlánnum og kröfum bankans. Þótt erfitt sé að sjá alla hluti fyrir er brýnt að innleiða markvissar aðferðir við mat á fjárhagslegri áhættu ríkissjóðs þar sem tekin er afstaða til allra þeirra þátta sem áhrif geta haft á þróun fjármála hins opinbera. Til að svo verði er brýnt að alþjóðlegum reikningsskilastöðlum sé fylgt eins og kostur er þar sem kveðið er skýrt á um mat á margvíslegum áhættuþáttum sem hið opinbera getur staðið frammi fyrir.

#### *6. Framkvæmd fjárlaga.*

Það er talið afar mikilvægt að fjárstjórnarvaldi Alþingis verði fylgt betur eftir enda er í 41. gr. stjórnarskrárinnar kveðið á um að ekkert gjald megi greiða úr ríkissjóði nema með heimild í fjárlögum eða fjáraukalögum. Svo virðist sem það hafi verið nær ófrávíkjanleg regla að útgjöld aukist frá því sem gert er ráð fyrir í fjárlögum eða um 12% að meðaltali undanfarin tíu ár. Ástæður aukinna útgjalda miðað við fjárlög er mismunandi. Til sumra hefur verið stofnað vegna atvika sem tilgreind eru 30., 33. og 34. gr. laga um fjárreiður ríkisins en til annarra hefur verið stofnað í trausti þess að þær verði samþykktar eftir á í fjáraukalögum án þess unnt sé að byggja á tilvitnuðum greinum. Við blasir að alvarlegur brestur hefur verið á að nægilegs aga hafi gætt við framkvæmd fjárlaga. Skýringa þess verður að leita hjá bæði löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu en undirrot þess sem hér er við að glíma er sú stjórnámálamenning sem lýsir sér í að ekki þykir tiltökumál að setja óraunhæf og óábyrg markmið við lagasetningu um fjármál eða að stofna til útgjalda umfram heimildir fjárlaga. Mikilvægt er að styrkja lagaumgjörðina með það fyrir augum að skýra betur hlutverk og ábyrgð þeirra sem fara með setningu og framkvæmd fjárlaga, þ.m.t. með tilliti til viðurlaga við agaleysi. Hitt er mikilvægara, og án vafa enn vandasamara, að breyta þeim viðhorfum sem að baki liggja.

#### *7. Reikningsskil og framsetning opinberra fjármála.*

Efnahagsáfallið 2008 og atburðarásin í kjölfar þess varpaði ekki síst ljósi á nauðsyn þess að upplýsa með skýrum, skilvirkum og tæmandi hætti um raunverulega fjárhagsstöðu ríkissjóðs en nokkuð skorti á að nægilega skýrar upplýsingar lægju fyrir til að mynda um hreina eign ríkissjóðs og ýmsa áhættuþætti, s.s. vegna ríkisábyrgða. Lög um fjárreiður ríkisins hafa enn sem komið er



ekki verið uppfærð m.t.t. alþjóðlegra staðla um reikningsskil og framsetningu upplýsingar um opinber fjármál en það er talið afar mikilvægt að í löggjöf um opinber fjármál verði kveðið skýrt á um að reikningshald og framsetning opinberra fjármála fylgi slíkum stöðlum. Slíkur áskilnaður er til þess falinn að auka trúverðugleika opinberra fjármála og alþjóðlega samanburðarhæfni þeirra. Þá auðveldar hann verulega greiningu upplýsinga um opinber fjármál bæði í hagrænu tilliti og á sviði málaflokka en það þýðir að upplýsingar um opinber fjármál, t.a.m. um afkomu, tekju- og gjaldaflokkun og fjármögnun, mynda traustari grunn undir ýmsa ákvarðanatöku, bæði í hagstjórnarlegu tilliti og við fjárlagagerð.

#### *8. Hagsmunir - samantekt.*

Í ljósi alls þess sem að framan greinir var talið tímabært að ráðast í heildarendurskoðun á umgjörð opinberra fjármála. Margt bendir til þess að það hafi skort á aga og aðhald við meðferð opinberra fjármála á undanförunum áratugum, ekki síst á meðan þensluáhrifa gætti í efnahagslífinu. Þá liggur fyrir að staða opinberra fjármála gjörbreyttist við og í kjölfar efnahagsáfallsins 2008. Það er því áriðandi að leita allra leiða til þess að auka ábyrgð og aga í opinberum fjármálum og skapa forsendur virkrar hagsstjórnar til þess að unnt verði að tryggja sjálfbærni þeirra til framtíðar og skilvirka nýtingu opinbers fjár í þágu aukinnar almennrar velferðar. Þá er brýnt að takast á við margs konar áskoranir sem framtíðin mun bera í skauti sér, s.s. breytingar á aldursamsetningu þjóðarinnar. Enn fremur er rétt að gefa þætti opinberra fjármála í hagstjórninni aukið vægi.

Þess er vænst að heildstæð löggjöf um opinber fjármál, þar sem fjallað er með ítarlegri hætti en gert er í gildandi lögum um þá þætti sem hafa vægi við meðferð opinberra fjármála, þ.m.t. stefnumörkun í fjármálum til skemmri og lengri tíma, hlutverk og ábyrgð þátttakenda í fjárlagagerðinni og við framkvæmd fjárlaga, eftirlit og önnur atriði, geti stuðlað að nauðsynlegri viðhorfsbreytingu við meðferð opinberra fjármála.

Ríkis hagsmunir liggja að baki heildstæðri löggjöf um opinber fjármál. Við stjórn opinberra fjármála er stefnt að ýmsum markmiðum sem tengjast forgangsröðum og hagsmunamati þar sem mörg sjónarmið kunna að vegast á, s.s. um sjálfbæran hagvöxt og um leið auka almenna velferð með breytingum á tekjujöfnun í gegnum skattkerfið ásamt nýjum útgjaldaáherslum. Heildarlöggjöf um opinber fjármál styrkir forsendur stefnumótunar og stuðlar að frekari sátt um markmið og þær skuldbindingar sem leggja þarf áherslu á með hliðsjón af þeim. Þá leiðir heildarlöggjöf um opinber fjármál til skýrari yfirsýnar um heildarsýn á umsvif opinberra aðila sem er forsenda sjálfbærni opinberra fjármála, auk þess sem brýnt er að auka þátttöku allra þeirra aðila sem eru hluti mótunar, samþykkis og framkvæmdar fjárlaga, auk stefnumörkunar 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 eins og heiti þess gefur til kynna. Það birtist m.a. í því að lagt er til að frumvarpið taki til fleiri þátta er varða opinber fjármál og fleiri aðila en gildandi lög um fjárreiður ríkisins taka til. Þar með er tryggt heildarsýn á þá hagsmuni sem um er að tefla og þau úrræði sem þörf er á til að bregðast við þeim með heildstæðari og árangursríkari hætti.

Í frumvarpinu er annars vegar gert ráð fyrir því að lög um opinber fjármál feli í sér heildstæða áætlun sem tekur til fyrirkomulags, inntaks og samspils stefnumörkunar í opinberum fjármálum, fjárlagagerðar, framkvæmdar fjárlaga og reikningsskila ríkisaðila. Í þessu felast nokkuð breyttar áherslur, einkum er varðar stefnumörkun í opinberum fjármálum. Hins vegar er gert ráð fyrir að tiltekin ákvæði laga um opinber fjármál taki til opinberra aðila í heild sinni, þ.m.t. sveitarfélaga.

Tilgangurinn með því að víkka gildissvið laganna með þessum hætti er sá að tryggja heildarsýn yfir opinber fjármál til skemmri og lengri tíma, þar með taldar þær skuldbindingar sem geta fallið á ríkissjóð. Slík heildarsýn á opinber fjármál er einnig nauðsynleg til þess að unnt sé að bæta stjórn opinberra fjármála og tryggja betur forsendur og úrræði til bættrar hagstjórnar og til að auka aga í fjármálastjórn hins opinbera og við stjórn efnahagsmála.

## 2. *Stefnumörkun í opinberum fjármálum.*

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ítarlegri ákvæði en nú gilda um stefnumörkun í opinberum fjármálum. Gert er ráð fyrir að stefnumörkun í opinberum fjármálum verði unnin með vandaðri og formfastari hætti og til lengri tíma en tíðkast hefur en slík langtímasýn er einkennandi fyrir þau ríki sem hafa náð bestum árangri í opinberum fjármálum.

Þá er lagt til að lögfest verði að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli ávallt grundvölluð á eftirtöldum varanlegum gildum: sjálfbærni, stöðugleika, varfærni, festu og gagnsæi, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Umrædd gildi hafa smám saman öðlast lögmæti og hafa jafnframt orðið þungamiðja ýmissa alþjóðasáttmála, svo sem ríkisfjármálasáttmálans (e. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union) sem undirritaður var af 25 aðildarríkum Evrópusambandsins hinn 2. mars 2012.

Þessi gildi fela jafnframt í sér verklags- eða ferlimiðaða fjármála-reglu í stað þess að lögfest sé nákvæmt viðmið um hámark skulda hins opinbera eða halla á rekstri þess. Með því móti er leitast við að skapa víðtæka sátt um langtíamarkmið í opinberum fjármálum til þess að meginefni þeirra haldist óbreytt frá einu kjörtímabili til annars. Gildin eru ekki tæmandi og ljóst að áhrif þeirra eru háð mati eftir aðstæðum hverju sinni. Í frumvarpinu er enn fremur lagt til að stefnumörkun í opinberum fjármálum lúti óháðu eftirliti fjármálaráðs, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er í fyrsta lagi lagt til að nýkjörin ríkisstjórn móti fjármálastefnu sem nái til ríkis og sveitarfélaga, sbr. 6. gr., þar sem fram koma m.a. töluleg markmið til næstu fimm ára hið skemmsta. Það er því gert ráð fyrir því að fjármálastefnan nái út yfir kjörtímabilið. Um er að ræða nýmæli en hingað til hefur langtímaáætlun í ríkisfjármálum náð til þriggja ára umfram næsta fjárhagsár, auk þess sem fjármálastefna tekur mið af mun fleiri skilyrðum en langtímaáætlun í ríkisfjármálum gerði ráð fyrir. Í frumvarpi þessu er í öðru lagi gert ráð fyrir að ráðherra fjármála móti fjármálaáætlun á hverju ári, sbr. 8. gr., sem skiptist í þrjá meginkafla. Í fyrsta kafla skal gerð grein fyrir stöðu og horfum í opinberum fjármálum. Í öðrum kafla skulu sett fram markmið í opinberum fjármálum og í þriðja kafla skal gerð grein fyrir yfirlýsingu ríkisstjórnar um að fjármálaáætlun sé samkvæm fjármálastefnu. Gert er ráð fyrir að ákvæðið komi í stað ákvæða 28. gr. laga um fjárreiður ríkisins og 6. mgr. 25. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis.

Gert ráð fyrir að fjármálastefna og fjármálaáætlanir feli í sér heildstæða sýn á opinber fjármál. Í því felst að stefnumörkunin taki til opinberra aðila, þ.e. aðila sem fara með ríkis- og sveitarstjórnarvald og fyrirtækja sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga, sbr. 3. gr., og feli í sér heildaryfirlit yfir mögulega áhættuþætti í tengslum við opinber fjármál. Nauðsyn þess að líta á opinbera aðila sem eina heild við stefnumörkun í opinberum fjármálum byggist á því að umsvif sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja eru umtalsverð á Íslandi og fjármálaáfallið 2008 hefur ekki síst leitt í ljós þá áhættu sem í því felst fyrir ríkissjóð. Þá er enn fremur mikilvægt frá sjónarhóli hagstjórnar að líta á opinbera aðila sem eina heild enda hefur

fjárstjórn sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja umtalsvert og vaxandi vægi í hagstjórnarlegu tilliti.

Gert er ráð fyrir að ráðherra fjármála leggi fram á Alþingi bæði fjármálastefnu ríkisstjórnar og fjármálaáætlanir í formi þingsályktunartillagna. Með því móti leitar ríkisstjórnin nauðsynlegs stuðnings þingsins við þá stefnu sem hún markar í opinberum fjármálum. Þá er gert ráð fyrir því að í stuðningi þingsins við fjármálastefnu felist bindandi skilaboð til ríkisstjórnar við mótun fjármálaáætlana og í stuðningi þingsins við fjármálaáætlun felist bindandi skilaboð til stjórnsýslustiganna um þau viðmið sem þau eiga að leggja til grundvallar við fjárlagagerðina og gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga.

### *3. Opinberir aðilar.*

Í frumvarpinu er lagt til að lög um opinber fjármál nái til opinberra aðila í heild sinni eins og þeir eru skilgreindir í 3. gr. Samkvæmt skilgreiningunni er átt við þá sem fara með ríkis- og sveitarstjórnarvald og fyrirtækja sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Með þessu móti fæst heildaryfirsýn yfir fjármál allra þeirra aðila sem stjórnvöld hafa áhrif á með beinum ákvörðunum eða með eigandastefnu sinni og þar með áhrif þeirra í hagkerfinu. Það er skilgreint nánar í einstökum ákvæðum frumvarpsins með hvaða hætti þau taka til opinberra aðila.

Eins og að framan greinir eru í frumvarpinu viðamikil ákvæði um skyldu ríkisstjórnar og ráðherra fjármála til þess að marka heildstæða stefnu í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma, sbr. II. kafla þess. Ákvæðin í II. kafla byggjast á þeirri forsendu að nauðsynlegt sé að líta á opinber fjármál sem eina heild við slíka stefnumörkun, þ.e. fjármál ríkis, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja. Með því er dregið úr fjárhagslegri áhættu í opinberum fjármálum og óvissu henni tengdri.

Í ljósi þess er í 10. gr. frumvarpsins mælt fyrir um samráð á milli ráðherra fjármála, fyrir hönd ríkisstjórnar, og Sambands íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, í tengslum við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Það er með öðrum orðum lagt til að ráðherra fjármála 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. 10. gr., og að því skuli lykta með samkomulagi. Því er gert ráð fyrir að fjármálaáætlun hvíli á samkomulagi aðila enda er byggt á þeirri forsendu að ákjósanlegast sé að samkomulag náist á milli aðila um þá þætti sem fjallað er um í fjármálaáætlun. Þó er í ákvæðinu gert ráð fyrir því að það geti komið til þess að aðilar nái ekki saman. Í þeim tilvikum hvílir skyldan til þess að móta fjármálaáætlun og leggja hana fram eftir sem áður hjá ráðherra fjármála en gert er ráð fyrir að ráðherra fjármála verði gert skylt að greina frá slíkum lyktum í fjármálaáætluninni, sbr. 3. mgr. 10. gr. frumvarpsins.

### *4. Fjármálareglur.*

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að byggt verði á ferlimiðaðri fjármálareglu (e. procedural fiscal rule). Með ferlimiðaðri fjármálareglu er átt við að stefnumörkun í opinberum fjármálum er grundvölluð á markmiðum um stöðu og þróun opinberra fjármála yfir tiltekið tímabil sem byggjast á tilteknum gildum, sbr. þau gildi sem fram koma í 4. gr. frumvarpsins. Þá byggist notkun ferlimiðaðrar fjármálareglu á þeirri forsendu að töluleg markmið séu sett fram í tímann sem endurspegli markmið hinnar ferlimiðuðu fjármálareglu.

Ástæða þess að sú leið er farin að fylgja ferlimiðaðri fjármálareglu er sú að töluleg fjármálaregla myndi annaðhvort kalla á flókið kerfi til mótvægis gegn hagsveifluáhrifum og

öðrum tímabundnum áhrifum (sem myndi draga úr gagnsæi reglunnar) eða beitingu undantekningarákvæðis hvað eftir annað (sem myndi draga úr trúverðugleika hennar). Verklagsmiðuð regla getur hentað bæði núverandi efnahagsaðstæðum og langtímaáskorunum í opinberum fjármálum með því að leggja það í hendur ríkisstjórnar hvers tíma að tilgreina nákvæm fjárhagsleg markmið. Þetta er venjan annars staðar á Norðurlöndum þar sem fjármálareglur byggjast á meginreglum og töluleg markmið eru ekki leidd í lög heldur eru vel kynntar pólitískar skuldbindingar ríkisstjórnarinnar.

Það aðhald, sem fjármálareglu er ætlað að veita, birtist í vel skilgreindum tölusetnum viðmiðum eða markmiðum, s.s. um hallalausán rekstur, útgjaldavöxt eða skuldaþróun, sem Alþingi hefur samþykkt við afgreiðslu þingsályktana um fjármálastefnu og árlega um fjármálaáætlun, og byggist á tiltekinni aðlögun eða ferli hinna opinberu fjármála og í lögleiðingu þess verklags sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Ástæða þess að mælt er með því að þessi fjármálaregla er valin umfram aðrar, t.a.m. reglu er byggðist á sveifluleiðrættum afkomumarkmiðum (e. structural balance), er fyrst og fremst sú að í þessari reglu felst afar skýr og einföld markmiðssetning sem veitir um leið löggjafanum jafnt sem framkvæmdarvaldinu mikið og skýrt aðhald.

Það verklag, sem lagt er til í frumvarpi þessu, felur í sér að skylda er lögð á þá sem marka stefnu í opinberum fjármálum, sbr. 4. gr. frumvarpsins, til þess að byggja stefnuna á eftirtöldum varanlegum gildum: sjálfbærni, stöðugleika, varfærni, festu og gagnsæi. Skyldan birtist enn fremur í 3. tölul. 2. mgr. 6. gr. og 3. tölul. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að ríkisstjórn skuli með rökstuddum hætti lýsa því yfir að fjármálastefna sé samkvæm áðurnefndum gildum og að ráðherra fjármála skuli með sama hætti lýsa því yfir að fjármálaáætlun sé samkvæm gildunum.

Gildin, sem lögð eru til grundvallar í frumvarpinu, eru almennt talin skynsamleg við stefnumótun á vettvangi opinberra fjármála og talið er hyggilegt að horfa til þeirra í þeirri röð sem sett eru fram í 4. gr. frumvarpsins með þeim hætti að það er jafnan talið mikilvægast að ná skuldum niður á sjálfbært stig eða eftir atvikum að viðhalda sjálfbærri skuldastöðu. Því næst sé áriðandi að stuðlað sé að jafnvægi í efnahagsmálum enda verði sjálfbærni opinberra fjármála ekki ógnað með þeim jafnvægisáðgerðum sem gripið er til. Þá sé brýnt að unnið sé að því að ná jafnvægi á milli tekna og gjalda enda sé svigrúm til þess með vísan til tveggja fyrstnefndu gildanna. Síðan sé rétt að leitast við að sýna festu við útfærslu áðgerða sem miða að því að uppfylla fyrstnefndu gildin, þ.e. að forðast óvæntar og óæskilegar breytingar eða frávik frá tekju- og útgjaldaáætlunum. Að lokum er áriðandi að tryggja gagnsæi í áðgerðum á vettvangi opinberra fjármála, þ.e. að forsendur markmiða og árangur þeim tengdum sé gegnsær og tæmandi.

Gildin eru í aðalatriðum byggð á tillögum sendinefndar AGS en eiga sér skírskotun til sjónarmiða sem rétt þykir að halda í heiðri víða um heim enda fela þau í sér almenna og skynsamlega varúðarnálgun við ákvörðun um útgjöld og gerð áætlana um tekjur hins opinbera.

Fjármálastefna, sem byggist á ferlimiðaðri fjármálareglu með tilheyrandi áætlunargerð fram í tímann, hefur í för með sér betri vinnubrögð og bætta heildarsýn sem fylgir því að horfa til lengri tíma. Þannig reynist unnt að bæta stjórnun fjármála hins opinbera frá því sem verið hefur. Í þessu sambandi má nefna þrjú þætti sérstaklega. Í fyrsta lagi reynist unnt betur en áður að tryggja bættu stýringu á þróun heildarstöðu fjármála hins opinbera. Í öðru lagi verður hægt að stuðla að virkari ráðstöfun útgjalda milli útgjaldaþátta og forgangslíða. Að lokum verður unnt að hvetja til skilvirkari notkunar fjármagns af þeim sem stýra fjárstreymi en áður hefur tíðkast.

Vert er að staldra við og skýra þessi þrjú markmið sérstaklega og hvernig bætt vinnubrögð stuðla að því að þau verði uppfyllt. Það ber að nefna að framangreind markmið spila saman og styrkja hvert annað í að nást. Með aukinni áherslu á að koma fjármálum hins opinbera í sjálfbært

horf styrkjast um leið hvatar til forgangsröðunar. Tímatengdar fjármálaáætlanir bæta þekkingu hins opinbera á þeim þáttum sem þrýsta á aukningu kostnaðar yfir tíma og fjárhagþörf einstakra málaflokka. Slíkt gerir stjórnvöldum um leið kleift að setja fram trúverðugri áætlanir um útgjaldapróun ráðuneyta og málaflokka til lengri tíma. Ráðuneytin verða því að stunda áætlanagerð á skilvirkari hátt en áður hefur tíðkast.

Markmiðið um bættu stýringu á heildarstöðu fjármála hins opinbera næst betur fyrir tilstuðlan þriggja stöða sem ferlimiðuð fjármálaregla hefur í för með sér. Fyrsta stöðin lýtur að því að þegar ný stefna er lögð fyrir sem felur í sér útgjöld þá er hún greind með tilliti til þróunar yfir tíma. Það kemur í veg fyrir óvænta niðurstöðu þegar frá líður og að stefnumörkunin haldist innan ramma fjármálastefnunnar. En það á ekki bara við að ný stefna sé greind með tilliti til þróunar, sjálfbærni fyrirbyggjandi stefnumörkunar þarf líka að greina og skoða með tilliti til íhlutunar sem þörf krefur yfir tíma. Að lokum mun hin tímatengda fjármálastefna binda stjórnvöld með tilliti til mögulegrar útgjaldaaukningar tímabilsins í þeim fjárlögum sem fjármálastefnan nær yfir.

Önnur stöðin felst í því að ferlimiðuð fjármálaregla getur stuðlað að virkari ráðstöfun fjármagns með því að liðka fyrir endurráðstöfun útgjalda frá liðum sem eru í lægri forgangi til þeirra sem njóta meiri forgangs. Þetta byggist á því að áætlanagerð til miðlungslangs tíma felur í sér stjórnþeki svo að tímasetningar stefnumörkunar verði betri. Þá verða til möguleikar til metnaðarfyllri forgangsröðunar en unnt er að ná með stuttum tímaramma eins árs fjárlaga.

Þriðja stöðin felst í því að áætlanagerð til lengri tíma en árs gefur stjórnvöldum tækifæri til að setja fram stefnumörkun um breytingar sem ekki eru framkvæmdar á fjárlögum innan árs en eru innan fjármálastefnunnar og koma til framkvæmdar síðar.

Ferlimiðuð fjármálaregla stuðlar að því auðveldar reynist að ná markmiði um virkari ráðstöfun milli útgjaldaþátta og forgangslíða eins og áður hefur verið nefnt. Það reynist auðveldar með því að áætlun, sem nær yfir lengri tíma, gerir réttar tímasetningar auðveldari. Áætlanir, sem ná yfir lengri tíma, hafa meiri sveigjanleika og gera stjórnvöldum kleift að tilkynna um stefnu sem kemst síðar í framkvæmd og stilla þannig væntingar án þess að útgjöld þurfi strax að breytast.

Markmiðið um skilvirkari notkun fjármagns af þeim sem stýra fjárstreymi náist betur en áður grundvallast á þrem áhrifavöldum sem stuðla að því. Sá fyrsti lýtur að því að þegar ráðstöfun fjármuna verður fyrirsjáanlegri yfir tíma stuðlar það að áætlanagerð sem nær lengur en til eins árs. Það býr til tækifæri til samningagerðar til lengri tíma, dregur úr áhættu og getur nýtt betur samlegð þar sem hún á við. Annar snýr að því að árleg áætlanagerð getur búið til hvata sem ýta undir að útgjöldum sem ekki hefur verið eytt verði eytt og jafnvel sóað. Lengri áætlanagerð hvetur til að fjármagni sé frekar ráðstafað þegar þörf krefur og á réttum tíma. Sá þriðji snertir það að ferli áætlanagerðar til lengri tíma býr til meiri vissu um framtíðarráðstöfun fjármagns. Sveigjanleikinn til að bera kennsl á leiðir til aukinnar skilvirkni og ná þannig meiri sparnaði verður meiri þegar horft er til lengri tíma.

##### *5. Fjármálaráð.*

Mikilvægt er að tryggja að eins hlutlægt mat og kostur er fari fram á forsendum stefnumörkunar um opinber fjármál. Því greinir frumvarpið frá þeirri meginbreytingu að sjálfstætt fjármálaráð leggi mat á hvort fjármálastefnan sé samkvæm þeim gildum sem talin eru í 4. gr. og leggi jafnframt mat á forsendur hennar. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að fjármálaráð greini hvort fjármálaáætlun og framkvæmd hennar sé samkvæmt fjármálastefnu og þeim gildum sem hún er byggð á. Til að tryggja gegnsæi og aðgang almennings að niðurstöðum ráðsins skal það birta niðurstöður sínar opinberlega.

Virk stjórnun fjármála hins opinbera er háð því hversu aðgengilegar upplýsingar um markmið, uppbyggingu og áhrif fjármálastefnu almennt eru. Til að stjórnun fjármála hins opinbera sé árangursrík þurfa réttir hvatar að vera fyrir hendi sem stuðla að henni. Litið er á stofnun fjármálaráðs sem tækis til að takast á við tilhneigingu til sífellt aukinna útgjalda og hallareksturs og um leið til að stuðla að auknum gæðum og gagnsæi í umræðu um fjármálastefnuna. Óháð rýni sem slíkt fjármálaráð lætur í té er grundvallaratriði í þessu samhengi.

Fjármálastjórnun hins opinbera einkennist oft af skorti á nægilegum fjárhagslegum aga. Afleiðingar þess eru þrenns konar: Aukinn halli og skuldasöfnun þar sem kostnaður aukinna útgjalda er þá dulinn eða seinkaður í formi skulda, sveiflumögnun í góðæri þar sem auknum tekjum er frekar eytt en sett til hliðar til að nýta til mögru áranna og að lokum útgjöld sem eytt er án nægjanlegrar skilvirkni með tilheyrandi sóun fjármagns.

Fjárhagsstöðu hins opinbera víða um lönd hefur verið leyft að versna með slíkum hætti að það kallar jafnvel á greiðslufall eða ytri aðstoð með tilheyrandi sársaukafullum íhlutunum og í sumum tilfellum tímabundið framsal fullveldis. Margar kenningar eru á lofti sem skýra ástæður þessa vanda og eiga rætur að rekja til stjórnmalahagfræði eða almannavalsfræða. Þar er um að ræða kenningar eins og hin stjórnmalalega hagsveifla kjörtímabils, hagfræði almenninga, hagsmunagæsla og sókn í sérhagsmuni. Lengi var talið að kjósendur og fjármagnsmarkaðir ættu að geta veitt aðhald gagnvart óstjórn fjármála. Aðhald markaðsins er hins vegar ekki nægjanlega framsýnt að markaðurinn refsir samfellt eftir því sem fjárhagsstaðan versnar. Oft bregðast markaðir við með ofsakenndum hætti með of miklum viðbrögðum en of seint. Á sama tíma gera ósamhverfar upplýsingar, þ.e. upplýsingaskortur af hálfu annars aðilans, það að verkum að kjósendur gera sér ekki grein fyrir ástandinu og á vettvangi stjórnmála er vandanum leynt fyrir þeim. Þannig verður aðhald og refsivöndur kjósenda máttminni fyrir vikið.

Ein leið til að auka aðhald við vettvang stjórnmála annars vegar er að stofnanaumgjörð fjármálastjórnunar hins opinbera sé bætt og gagnsæi sé aukið. Með slíkum aðgerðum er unnt að minnka vanda ósamhverfra upplýsinga og gera markaðnum og kjósendum kleift að veita aðhald. Slíkt aðhald býr til trúverðugt tæki til að halda þeim standa að fjármálastjórnunni við efnið. Fjármálaráð getur þjónað sem eitt tæki til þess í samspili við setningu fjármálastefnu og rýni á fjármálaáætlunum. Þá er ónefnt hér hlutverk fjármálaráðs að benda á hvort hið opinbera í fjármálaáætlun takist að stunda virka sveiflujöfnun og miðla þeim upplýsingum til opinberrar umræðu. Innihaldsrík umræða um slíkt veitir aðhald.

#### *6. Skilgreining fjárheimilda. Fækkun fjárlagaliða. Ákvæði um varasjóði.*

Í frumvarpi þessu er byggt á því að Alþingi veiti fjárheimildir til málaefnasviða og málaflokka, auk framlags í almennan varasjóð. Í þessu felst grundvallarbreyting frá því sem tíðkast hefur á grundvelli gildandi laga um fjárreiður ríkisins þar sem Alþingi hefur veitt fjárheimildir í fjárlögum á um 900 viðfangsefnanúmer. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra fjármála verði falið að skilgreina málefnasvið og málaflokka, að undangengnu samráði við aðra ráðherra og að fengnu áliti ríkisreikningsnefndar. Með hliðsjón af fjölda málefnasviða nágrannalanda má gera ráð fyrir að fjöldi þeirra í fjárlagafrumvarpi verði á þriðja tug og að fjöldi málaflokka verði um fimm til sjö að meðaltali á hvert málefnasvið. 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 heyrir í sérstöku fylgiriti með fjárlagafrumvarpinu, sbr. 16. gr. frumvarps þessa.

Þetta miðar að því að tryggja efnislega umræðu um heildarframlög til málaflokka í stað umræðna um fjárheimildir til einstakra stofnana og viðfangsefna sem oft hafa reynst tafsamar og ómarkvissar. Með því móti verði skapaður grundvöllur undir hnitmiðaðri umræðu um almenna stefnu í ríkisfjármálum fremur en einstakar ráðstafanir, ekki síst í efnahagslegu samhengi. Fullyrða má að þrátt fyrir að Alþingi fari með hið almenna fjárstjórnarvald hafi nokkuð skort á að tryggt væri að almenn tillögugerð um ríkisfjármál hafi verið byggð á vilja eða afstöðu löggjafans. Þvert á móti hafi umræða um stefnumörkun um ríkisfjármál einkanlega grundvallast á þeim tillögum sem ríkisstjórn hverju sinni hefur lagt fyrir þingið.

Þá er miðað að því að auka beina ábyrgð einstakra ráðherra á þeim málefnasviðum og málaflokkum sem undir þá heyra. 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 gert ráð fyrir að ráðherrum verði veittar auknar heimildir til þess að stýra útgjöldum innan þeirra málefnasviða og málaflokka sem þeim er falið að fara með. Það birtist m.a. í áskilnaði um að ráðherrar skuli veita fé af fjárheimildum til málaflokks í sérstakan varasjóð fyrir málaflokkinn, sbr. 1. og 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins, og heimildum til handa ráðherra til þess að millifæra fjárveitingar innan málaflokks á fjárlagaárinu, sbr. 26. gr. frumvarpsins. Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir að ráðherra geti óskað eftir framlagi úr almennum varasjóði A-hluta, sbr. 21. gr., enda sé það til þess að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg. Þá er það enn fremur skilyrði að ókleift sé að mæta útgjöldunum með millifærslum innan málaflokks.

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 í stað ákvæða gildandi laga um fjárreiður ríkisins um ófyrirséðar greiðslur, sbr. 33. gr., og greiðslur vegna kjarasamninga, sbr. 34. gr. Það er því byggt á því að þeim útgjöldum, sem tilvitnuðum ákvæðum gildandi laga er ætlað að mæta, verði mætt með framlögum úr varasjóðum, þ.m.t. útgjöldum vegna kjarasamninga.

#### *7. 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, eins og að framan greinir, 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 öxluðu ábyrgð á nauðsynlegri forgangsroðun og vali á milli verkefna. Þau markmið hafa ekki náðst að öllu leyti. Það er því lagt til í frumvarpi þessu að hlutverk og ábyrgð allra þeirra 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 8. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir Alþingi álykti um fjármálaáætlun að vori, þ.m.t. hámark gjalda 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 fyrirmæli til ráðherra um að skipta þeim heildarstærðum á milli málaflokka. Það felur enn fremur í sér að tillögur ráðherra verði í öllum tilvikum að rúmast innan þeirra heildarstærða sem eru skilgreindar í fjármálaáætlun, sbr. 8. gr. Samsvarandi áhersluatriði má finna í 25. gr. þingskapa en lagt er til að 8. gr. frumvarps þessa um fjármálaáætlun komi í stað tilvitnaðs ákvæðis í þingsköpum.

Þegar kemur að framkvæmd fjárlaga er mælt fyrir um að ráðherrar, hver á sínu ábyrgðarsviði, geri fjárlaganefnd grein fyrir framkvæmd fjárlaga, sbr. 4. mgr. 31. gr. frumvarpsins. Eins og framkvæmdin hefur verið hefur það að jafnaði verið ráðherra fjármála sem hefur gert fjárlaga-

nefnd grein fyrir framkvæmd fjárlaga en það þykir rétt að þær skyldur verði lagðar á einstaka ráðherra með vísan til þeirrar ábyrgðar sem hvílir á þeim, hverjum á sínu ábyrgðarsviði. Er sú áhersla í samræmi við það markmið, sem áður er vikið að, um að tryggja betur í sessi eiginlegt fjárstjórnarvald Alþingis en 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 tímanlegar og betur á þeim þáttum sem áhrif hafa á fjárstjórnarstefnuna til lengri tíma.

Í öðru lagi er í frumvarpinu gert ráð fyrir að kveðið verði nánar á um samskipti ráðherra og ríkisaðila og ábyrgð hverra um sig við stefnumótun og áætlanagerð, þ.m.t. skilgreiningar á verkefnum að teknu tilliti til þeirrar fjárveitingar sem koma í þeirra hlut, og framkvæmd fjárlaga í lögum. Þá gerir frumvarpið ráð fyrir markvissara samráði ráðherra og forstöðumanna ríkisaðila til að tryggja samhengi stefnumótunar og áætlaðra fjárveitinga, auk þess sem ráðherra mun bera ríkari ábyrgð á því að bregðast við frávikum áætlana ríkisaðila með nýjum úrræðum.

Gildandi lög um fjárreiður ríkisins 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. 16/2001, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, og lagt er til að mörg þeirra verði tekin upp í lög um opinber fjármál, sbr. athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

#### *8. Reikningsskil.*

Í frumvarpi þessu er lagt til að reikningsskil opinberra aðila í A-hluta verði byggð á reikningsskilastaðli Alþjóðareikningsskilaráðsins um uppgjör opinberra aðila, IPSAS-staðlinum (e. International Public Sector Accounting Standards, IPSAS), og almennri aðlögun að honum. Staðallinn er í aðalatriðum samhljóða þeim alþjóðlega reikningsskilastaðli, IFRS-staðlinum, (e. International Financial Reporting Standard, IFRS), sem er lagður til grundvallar reikningsskilum ríkisaðila samkvæmt gildandi lögum með tilteknum frávikum, sbr. 1. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Flestir hinna 32 kafla IPSAS-staðalsins eru meira eða minna samhljóma samsvarandi efnisköflum IFRS-staðalsins en kaflar 15, 18 og 22-24 í IPSAS-staðlinum eru þó nýir og mæta sérstöðu opinberra aðila í A-hluta sem felst í því að þeir eru fjármagnaðir að mestu með skatttekjum, bjóða vöru og þjónustu án endurgjalds og sækjast ekki eftir hagnaði í starfsemi sinni eins og þeir aðilar sem IFRS-staðallinn er sniðinn fyrir.

Í 15. kafla IPSAS-staðalsins er fjallað um að mikilvægi þess að draga fram með skýrum hætti áhrif fjármálagerninga sem eru ekki 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 reikninga um hluta tiltekinnar starfsemi ríkisaðila (e. financial entity), s.s. um afmarkaðan hluta heilbrigðismála. Markmiðið er að gefa skýrari mynd af útgjöldum og rekstri hinnar afmörkuðu starfsemi og helstu þáttum hennar.

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 hann sem eina heild, m.a. út frá hagstjórnarlegum áhrifum hans. Í 23. kafla er fjallað um skatttekjur A-hlutans, þ.e. að hann hafi lögbvingaðar tekjur án þess að um eiginleg viðskipti sé að ræða, og í 24. kafla er fjallað um framsetningu yfirlita, m.a. í því augnamiði að tryggja að mögulegt sé að bera saman útgjöld á grundvelli fjárlaga og raunútgjöld o.s.frv.

Þá er í frumvarpi þessu lagt til að dregið verði úr frávikum frá stöðlum en þau hafa einkum snúið að færslu á fjárfestingarkostnaði í A-hluta. Fjárfestingarkostnaður hefur verið gjaldfærður í rekstrarreikningi þegar til hans er stofnað andstætt því sem gert er samkvæmt alþjóðlegum



reikningsskilum eins og þeim er fyrirtæki hafa fylgt þar sem hann er færður í efnahagsreikning og afskrifaður árlega. Þótt lagt sé til að IPSAS-staðallinn verði tekin upp að fullu er gert ráð fyrir að 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 notast við samneysluframleiðslu (dæmi: skólabyggingar) ásamt allri nýfjárfestingu. Meginrökin fyrir þessu er að létta á framkvæmd við innleiðingu staðalsins.

Eins og áður segir mun breytingin í fyrsta lagi leiða til þess að fjárfesting ríkisaðila í A-hluta í efnislegum eignum verður eignafærð 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 fyrir sjóðinn og þar með þær efnahagslegu vísbendingar sem hún gefur til kynna, s.s. varðandi breytingar í hreinni eign.

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, s.s. ábyrgðir ríkissjóðs á einkaframkvæmdum eða skuldbindingar ríkissjóðs varðandi opinber fyrirtæki og sjóði, dregnir skýrar fram en verið hefur.

#### *9. Framsetning opinberra fjármála.*

Í frumvarpi þessu er enn fremur lagt til að framsetning opinberra fjármála í meginyfirlitum, þ.e. samandregnum yfirlitum um opinber fjármál, 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 áætlana og niðurstaðna og hins vegar við framkvæmd á samanburði við önnur ríki. 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 faglegri hætti en áður samhengi fjárveitinga og veittrar þjónustu og hvort fyrirliggjandi stefnu og markmiðum hafi verið náð. Þá leiðir gerð ársskýrslu til þess að samanburður á milli málefna sviða verður auðveldari.

#### *10. Kynjuð fjárlagagerð.*

Frumvarpið gerir ráð fyrir að aukin áhersla verði lögð á að meta áhrif ákvarðana um opinber fjármál á stöðu kvenna og karla, s.s. með gerð áætlunar um kynjaða fjárlagagerð sem liggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar og fjárlaga. Áætlunin skal útlista hvernig standa skuli að kerfisbundnum greiningum um áhrif fjárlaga samkvæmt aðferðum kynjaðrar fjárlagagerðar.

Fjárlög eru stefnumótandi yfirlýsing sem endurspeglar félagslega og efnahagslega forgangsröðun ríkisstjórna. Þau eru jafnframt grundvöllurinn fyrir framkvæmd pólitískra stefnumiða. Vegna mismunandi stöðu kvenna og karla í samfélaginu, sem birtist t.a.m. í kynbundnu námsvali, kynskiptum vinnumarkaði, kynbundnum launamun og ójafnri skiptingu heimilis- og umönnunarstarfa, hefur tekjuöflun og ráðstöfun opinbers fjár mismunandi áhrif á konur og karla. Það þýðir að konur og karlar eru sett í mismunandi stöðu í hagkerfinu á kerfisbundinn hátt og mismunandi hindranir og samfélagsleg ábyrgð gerir það að verkum að kynin bregðast við efnahagsstefnu á mismunandi máta. Án greiningar á þessum áhrifum er hættu á að fjárlög viðhaldi óbreyttu ástandi eða leiði af sér aukið misrétti í stað þess að stuðla að jafnrétti, eins og markmiðið ætti að vera.

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 greining iðulega í ljós áhrif á fleiri hópa, t.a.m. eftir fjölskyldugerð, uppruna, tekjum, aldri o.s.frv. eftir því sem við á hverju sinni. Kynjuð fjárlagagerð eykur gagnsæi í ríkisfjármálum, stuðlar að raunærri markmiðasetningu og skilvirkari vinnubrögðum, auk þess sem hún leiðir þannig til betri stjórnarháttá og markvissari öflunar tekna og ráðstöfunar útgjalda hins opinbera.

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

Við samningu frumvarpsins hefur verið litið til norrænnar lagasetningar um opinber fjármál. Hér á eftir fer stutt yfirlit yfir meginatriðin í löggjöf Svíþjóðar, Noregs og Danmerkur um opinber fjármál. Að öðru leyti er vikið að norrænni löggjöf í tengslum við einstök efnisatriði eða í tengslum við einstakar greinar eftir því sem ástæða þykir til.

### *1. Svíþjóð.*

Um fjármál hins opinbera gilda í fyrsta lagi ákvæði sænsku stjórnarskrárinnar (s. Regeringsformen) um heimild þingsins til töku ákvarðana um ráðstöfun og meðferð opinbers fjár. Í öðru lagi eru í sænsku þingskaparlögunum 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 frá 1944 um sama efni. Í 9. kafla sænsku stjórnarskrárinnar er fjallað um helstu meginatriði umgjardar ríkisfjármála, s.s. verklag þingsins við töku ákvarðana um notkun opinbers fjár, þ.m.t. um rekstur opinberra stofnana, ábyrgð ríkisstjórnar á stefnumótun 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 sérlögum um sveitarfélög nr. 900 frá 1991, þ.m.t. um rekstur stofnana þeirra.

Þá greina ákvæði þingskaparlaga sænska þingsins (s. Riksdagsordningen) nánar frá reglum um fjárlagaferlið. Í 3. kafla þingskaparlaganna 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 þingskaparlögin sérstaklega frá hlutverki fjárlaga- og skattanefndar (4. kafla) við umfjöllun þingsins um fjárlagafrumvarp ríkisstjórnar.

Í þingskaparlögum 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 stefnumótunar í fjármálum hins opinbera. Hefð er fyrir því að vorfrumvarp ríkisstjórnar taki mið af sömu skiptingu útgjalda og sænsku þingskaparlögin 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 2011:203) byggjast á heimildum stjórnarskrár og þingskaparlaga og mæla fyrir um grunnmarkmið í starfsemi ríkisins um skilvirkni (s. hög effektivitet) 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.

Stefnumótun um 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 stefnunni fjallað um samspil ríkisfjármála og markmiða Evrópusambandsins 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 lykilforsendu afkomumarkmiða ríkisins. Þótt ekki hvíli lagaleg skylda á ríkisstjórn að setja fram markmið um útgjaldaþak fyrir málefnasvið að vori er hefð fyrir því að greina þinginu frá skiptingu heildarútgjalda í málefnasvið.

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 greina lög nr. 203/2011 frá því að setja skuli markmið um útgjaldaþak 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 útgjaldaþróunar ólíkra málefnasviða milli ára. Þá auðveldar slík skipting eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Rík skylda hvílir á ríkisstjórn 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 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 markmiðum ríkisstjórnar um fjármál hins opinbera, sem þingið hefur fjallað um og samþykkt, hafi verið náð. Þessi markmið varða m.a. sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma, markmið um afgang af

fjárlögum, útgjaldaþak fyrir málefna svið og samræmi efnahagsstjórnar og sveiflna í hagkerfinu milli ára. Ráðið skal einnig meta skýrleika 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 þingskaparlögum. 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, s.s. 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) sem staðfest var 12. desember 2003 og sem síðast var breytt 2. desember 2005. 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 ráðstafað í samræmi við vilja þingsins og að settum markmiðum um árangur í ríkisrekstri sé náð. Reglugerðin nær til ríkisaðila og lýsir kröfum um hagkvæmni rekstrar, framsetningu og gerð fjárlagatillagna, skyldur ráðuneyta við framkvæmd fjárlaga, grundvöll reikningshalds og forsendur eftirlits, þ.m.t. innra eftirlit opinberra stofnana og eftirlit með stofnunum sem falið hefur verið að framkvæma afmörkuð rekstrarverkefni.

Í þriðja lagi er um að ræða reglugerð um fjármálastjórn ríkisins (n. bestemmelser om økonomistyring i staten), frá 12. desember 2003 og var síðast breytt 8. júní 2010. 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, s.s. 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, s.s. varðandi tekjur, gjöld og greiðslumiðlun, ákvæði um fjárstjórn stofnana og bókhald þeirra, reglur um umsjón með launagreiðslum og innkaupum, reglur um styrki, s.s. um skráningu þeirra og eftirlit, ásamt reglum um ábyrgðir.

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

Ofangreindar 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 sem lögin ná til fyrirtækja sem ríkið á eignarhluti í, s.s. 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 þingskaparlögin mæla fyrir um framsetningu fjárlagafrumvarps ár hvert en frumvarp til fjárlaga skal leggja fram innan sex daga frá því þing kemur saman í október. Hvorki þingskaparlög né lög um ríkisfjármál takmarka 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, s.s. með skiptingu útgjalda ríkisins í ramma (málefnasvið) að vori, framlagningu fjárlagafrumvarps að hausti og ábyrgðar ráðuneyta á framkvæmd fjárlaga hvert 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 stefnumótun í ríkisfjármálum og undirbúning fjárlagafrumvarps þar sem þingið kemur ekki beint að stefnumótun næsta fjárlagaárs fyrr en að hausti. Þá er nokkur munur á tengslum stjórnarskrár, þingskaparlaga og almennra laga um fjármál hins opinbera en sænsku þingskaparlögin fela t.a.m. 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 stefnumótunar í opinberum fjármálum og fjárlagagerðar ríkisins ár hvert.

Lykilþáttur stefnumótunar 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 annars vegar ábyrgð fagráðherra og sameiginlega ábyrgð ríkisstjórnar á framsetningu fjárlagafrumvarps. Fagráðherrar kynna fyrir þinginu fjárlagatillögur fyrir það málefnasvið sem þeir fara með hverju sinni.

Ráðherra fjármála ber ábyrgð á almennri upplýsingaöflun til þingsins um framkvæmd fjárlaga. Fagráðherrum 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, s.s. kosningar til sveitarstjórna, þ.m.t. kosningarétt, 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 með fulltrúum ríkis og sveitarfélaga eru haldnir fjórum sinnum á ári og er hverju sinni fjallað um afmarkað viðfangsefni, s.s. almenn efnahagsskiylrði sveitarfélaga, umbætur og breytingar á rekstri þeirra. Samráðsferlið er ólögfest og byggist á venju.

Reglugerðir um ríkisfjármál greinir 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 langtímastefnumörkun 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 inn í danskan rétt hafa verið innleiddar reglur Evrópusambandsins 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 stefnumótun í fjármálum hins opinbera, þ.m.t. setningu markmiða um útgjaldaþróun hins opinbera og hvernig eftirliti með framkvæmd fjárlaga skal háttað. Eitt helsta markmið laganna er að tryggja að ávallt séu í gildi markmið um heildarafkomu hins opinbera. Í lögnum er greint frá tölulegri fjármála-reglu um að halli á rekstri hins opinbera megi ekki vera meiri en sem nemur 0,5% af brúttólandsframleiðslu, í samræmi við hagsveiflu-leiðrétt 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 ráðherrum ber stöðugt að fylgjast með útgjaldaþróun yfirstandandi fjárlagaárs innan þeirra málefna sviða sem þeir bera ábyrgð á. Séu líkur á því að útgjöld fari fram yfir sett útgjaldaþak ber ráðherrum skylda að grípa þegar til viðeigandi aðgerða til að fyrirbyggja framúrkeyrslu. Ráðherra fjármála ber jafnframt að hafa yfireftirlit 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 fjármála 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 síðarliðnu fjárlagaári reyndust hærri en samþykkt útgjaldaþak verða fjárveitingar þeirra lækkaðar á yfirstandandi fjárlagaári.

Í þriðja lagi skal efnahagsráð (d. Det Økonomiske Råd) fylgjast með 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 nú meta niðurstöður ríkisreiknings hverju sinni og gefa mat á því 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 litið 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 stefnumótun og langtímaáætlanagerð hafa verið talin hvað mikilvægust.

Meginefni frumvarpsins tekur í mörgum grundvallaratriðum mið af efni skýrslu AGS um tímabæra endurskoðun fjárreiðulaga en sú skýrslugerð byggist ekki síst á þeim sjónarmiðum sem viðmælendur skýrsluhöfunda höfðu fram að færa. Ábendingar og tillögur skýrslunnar teljast jafnframt í algeru samræmi við viðurkennd sjónarmið á alþjóðavettvangi um æskilega umgjörð opinberra fjármála. Því skal til haga haldið að fjölmörg 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 alfarið á ábyrgð stýrinfendar þeirrar sem ábyrgð bar á gerð frumvarpsins.

### *1. Skýrsla sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins „Tillögur um nýja rammalöggjöf um opinber fjármál“.*

Í áðurnefndri skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins „Tillögur um nýja rammalöggjöf um opinber fjármál“ (e. Iceland. Towards a New Organic Budget Law), sem var samin að beiðni fjármálaráðherra og birt opinberlega í janúar 2012, eru dregin saman alþjóðlega viðurkennd sjónarmið um grundvöll opinberra fjármála, þ.m.t. stefnumótun, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningshald, og settar fram tillögur um hvernig þau geta hentað á Íslandi. Meginatriði skýrslunnar felast í því að ólíkir þættir stefnumótunar, fjárlagagerðar og framkvæmdar hennar séu samþættir með eins heildstæðum hætti og unnt er og að hlutverk og ábyrgð, þ.m.t. ráðherra og forstöðumanna ríkisaðila, fylgist að í hvívetna.

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

Ríki innan OECD hafa á undanförunum áratugum að lagt grunn að mótun skýrari útgjalda-stefnu í aðdraganda fjárlagagerðar og einfaldari framsetningu fjárlaga. Áhersla er nú víðast hvar lögð á að setja fram snemma árs áætlun um útgjaldaþak fyrir tiltekinn fjölda málefnasviða, ásamt því að fækka fjölda fjárlagaliða svo þingleg meðferð fjárlagafrumvarps yrði heilsteypari. Gerð áætlunar um útgjaldaþak fyrir einstök málefnasvið er nú almennt viðtekin og hefur haft í för með sér breytt vinnubrögð við stefnumótun um opinber fjármál ár hvert. Ákvarðanir um að setja útgjaldaþak fyrir einstök málefnasvið krefst þess að ráðherrar í ríkisstjórn nái samkomulagi um heildarútgjöld komandi fjárlagaárs og eru oftast teknar að vori og á grundvelli þeirra hefur síðan skiptingu útgjalda milli málaflokka verið ákveðin. Þessi skipting útgjalda er jafnframt ákvarðandi fyrir skilgreiningu á útgjaldamarkmiðum næsta fjárlagafrumvarps og leggur þannig grunn að gerð raunsærra afkomumarkmiða frá ári til árs.

Reynsla flestra ríkja 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 stuðlað að auknu jafnvægi í útgjaldaþróun og minnkað líkur á ósjálfbærum og illa undirbúnum hækkunum útgjalda milli ára sem höfðu einkennt fjármálastjórn margra vestrænna ríkja um árabíl. Þá stuðlar þingleg umræða um tillögur ríkisstjórnar um útgjaldaþök málefnasviða að auknu gegnsæi við mat á forgangsröðun. Þingleg umræða að vori um áætlaða skiptingu útgjalda milli málefnasviða er enn fremur forsenda þess að þjóðþing geti tekið yfirvegaða og ábyrga afstöðu til sjálfbærni opinberra fjármála og kallað eftir frekari upplýsingum og skýringum áður en fjárlög eru samþykkt. Þrátt fyrir sams konar áherslur ríkja við mótun og samþykki fjárlagafrumvarp er verklag enn afar mismunandi.

Samhliða ákvörðun um útgjaldaþak fyrir málefnasvið hófu ríki í byrjun 10. áratugar síðustu aldar að leggja frekari áherslu á gæði áætlana og gerð frávíksspáa um tekju- og útgjaldaþróun til að treysta grunn útgjaldaákvörðana. Þannig væri opinberum stofnunum gert kleift að undirbúa fyrir breytingar á rekstri, s.s. vegna lægri fjárveitinga. Jafnframt var gerð áherslubreyting við fjárhagslega stefnumörkun með því að greina á milli annars vegar kostnaðar við óbreytta þjónustu, s.s. á sviði heilbrigðismála, og hins vegar kostnaðar sem hlytist 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 gegnsæjum 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 ríkja OECD verið lögð aukin áhersla á ábyrgð 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 (e. top-down). 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 stefnumótunar í opinberum fjármálum til lengri tíma. Stöðug aukning útgjalda m.a. vegna breytingar á aldurssamsetningu þjóða og aukinnar 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 sé fyrir en ella að áskorunum í tengslum við ofangreinda þætti og að hugað sé tímanlega að lausnum þeim tengdum. Þá hefur hækkun útgjalda vegna óvæntra atburða, s.s. náttúruhamfara eða yfirtöku meiriháttar skuldbindinga, beint athygli manna að mikilvægi áhættumats á fjárhagsstöðu ríkja.

### 3. 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 Evrópusambandsins 2. mars 2012. Bretland og Tékkland standa 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 hans 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 þess að innleiða í landslög ákvæði um sjálfvirkir leiðréttingarkerfi, sem verður virkt verði frávikum vart frá áætlunum. Þá hafa samningsríkin sammælt um að vinna að lækkun opinberra skulda. Með sáttmálanum er lögð skylda á samningsríki, sem skuldar meira en 60 af hundraði sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á markaðsvirði, að lækka hlutfallið um 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 heimiluð mörk. Þá er í fjármálasáttmálanum mælt fyrir um tiltekið viðurlagaferli þar sem Evrópudómstólum 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 fyrirfram um fyrirráætlanir sínar um skuldabréfaútgáfu. Þá er með sáttmálanum kveðið á um að leiðtogafundir 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 þess 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 einkum hafa áhrif á innra verklag ráðuneyta við stefnumótun fyrir einstök málefnasvið og í opinberum fjármálum ásamt því að eftirlit innan ráðuneyta mun taka mið af auknum heimildum ráðherra til að bregðast við frávikum í áætlunum ríkisaðila. Þá hefur frumvarpið nokkur áhrif á starfshætti Alþingis og fjárlaganefndar ásamt því að innleiða verður breytingar á upplýsinga- og fjárhagskerfum ríkisins.

Ríkir almannahagsmunir eru fyrir breyttu verklagi hins opinbera í stefnumótun um opinber fjármál. 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, ofþenslu og vaxandi ójafnvægi í hagkerfinu. Er að því látið liggja að stefnumótun í ríkisfjármálum hafi í reynd kynt undir ójafnvægi ásamt því að verklag við stefnumótun og áætlanagerð ríkisins hafi verið veikburða. Heildaráhrif þessa frumvarps eru fyrst og fremst þau að tryggja almannahag með því að treysta grunn stefnumótunar í ríkisfjármálum og samræma hana markmiðum í fjármálum sveitarfélaga. Þá er mikilvægt að tryggja að stefnumótun og áætlanagerð ríkisaðila innan málefnasviða fylgi forsendum fjármálaáætlunar.

Þá er það í þágu almannahagsmuna að frumvarpið mælir fyrir um einfaldari framsetningu fjárlaga og að fylgt sé alþjóðlega viðurkenndum stöðlum við skýrslugerð og eftirlit. Slíkt eykur gegnsæi við undirbúning, mótun og samþykki fjárlaga og gerir einstaklingum jafnt sem fyrirtækjum kleift að afla sér greinargóðra upplýsinga um þróun opinberra fjármála.

Áætlað er að innleiðing helstu efnisþátta 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 stjórnsýslunni.

### *1. Áhrif á sveitarfélög.*

Af frumvarpinu leiðir að umgjörð stefnumótunar í opinberum fjármálum breytist verulega. Gert er ráð fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga dragi saman upplýsingar um fjárhagsmarkmið sveitarfélaga ár hvert og komi þeim á framfæri við fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytis. 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 að vori. Þá getur sambandið nú þegar fylgst ítarlega með þróun fjárhags flestra sveitarfélaga byggt á 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 og koma þeim á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneyti við mótun fjármálaáætlunar.

### *2. Starfshættir ráðuneyta.*

Takmörkuð reynsla og þekking er innan stjórnsýslunnar af langtímastefnumótun fyrir málefnasvið og ríkisaðila þar sem fram koma fagleg jafnt sem fjárhagsleg markmið. 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 séu framkvæmda- og ábyrgðaraðilar ekki ávallt skilgreindir fyrir aðgerðum auk þess sem sjaldan séu 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 markvissri eftirfylgni.

Við mótun stefnu málefnasviða munu ráðuneyti m.a. geta stuðst við handbók forsætisráðuneytisins um stefnumótun og áætlanagerð fyrir starfsmenn stjórnarráðsins. Jafnframt er brýnt að fjármála- og efnahagsráðuneyti, auk forsætisráðuneytis, styðji við og hafi eftirlit með

stefnumótun innan ráðuneyta s.s. með stofnun teymis (stýrinets). Samhliða slíkri samræmingu þarf að huga að frekari þjálfun starfsmanna Stjórnaráðsins og skipulagi námskeiða. Áætlað er að um 3-7 starfsmenn þurfi að meðaltali innan ráðuneyta til að sinna verkefnum stefnumótunar.

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

Við mat á kostnaði af aukinni áherslu á stefnumótun ber að líta til þess að markviss stefnumótun leiðir til hagkvæmari nýtingar opinbers fjár, skilvirkari samskipta ráðuneyta og stofnana ásamt betri nýtingar mannauðs innan stjórnsýslunnar. Þá hafa ýmsar kerfisbreytingar nú þegar styrkt grunn og umgjörð stefnumótunar innan stjórnsýslunnar. Ráðuneytum hefur fækkað og þá hafa sum ráðuneyti stofnað stefnumótunar- og fjárlagasvið í kjölfar endurskoðunar á skipuriti.

### *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 langtímastefnu og ráðstafana í fjármálum ríkisins, gerð lánsfjáráætlana og samskiptum við sveitarfélög. Þó eru líkur á að fjölga þurfi starfsgildum innan 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 verði mun umfangsmeiri á Alþingi en verið hefur fram til þessa. Störf fjárlaganefndar munu aukast enda þarf nefndin að fjalla um forsendur fjármálaáætlunar í samræmi við hlutverk nefndarinnar samkvæmt þingskapalögum. Þá mun nefndin fjalla um ársskýrslur ráðuneyta auk þess sem nefndin fjallar um forsendur fjármálastefnu í upphafi kjörtímabils ríkisstjórnar.

Þrátt fyrir aukin verkefni vegna stefnumótunar opinberra fjármála er ávinningur þingsins ótvíræður enda hefur um langt skeið verið talið brýnt að auka aðkomu þingsins að stefnumótun 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 huga að t.a.m. fjárfestingu í ýmsum búnaði og ræða nýjar áherslur í starfsemi, s.s. um veitingu breyttrar þjónustu.

Áfram verður að meginstofni til fylgt hefðbundnu ferli við framlagningu rekstraráætlunar ríkisaðila, sbr. reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga. Þó er með frumvarpinu komið í veg fyrir að samþykki rekstraráætlunar dragist inn á næsta fjárhagsár en ríkisaðilar hafa ótvíræða hagsmuni af því að samþykki rekstraráætlunar dragist ekki á langinn.

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 liggja ávallt fyrir en líkur á að efla þurfi þann þátt innan allra

ráðuneyta. Í þeim tilvikum sem ráðherra skipar tilsjónarmann er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á starfshætti ríkisaðila nema grunur sé um verulega vanrækslu.

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.*

Gert ráð fyrir nokkrum breytingum á upplýsinga- og tölvukerfum ríkisins. Þessar breytingar varða m.a. nýja framsetningu ríkisfjármála þar sem áherslan færir frá stofnunum yfir á málefnasvið og málaflokka. Þá þarf fjárlagakerfið að sýna stefnu til næstu ára í stað eins árs sjónarhorns auk þess sem gert er ráð fyrir aukinni notkun Fjárhagskerfis ríkisins, Orra, s.s. við skráningu ferla við skýrslugerð og eftirlit með ríkisaðilum, yfirliti samninga sem í gildi eru og ábyrgðaraðila samninga. Eignfærsla efnislegra eigna kallar á uppfærslu tölvukerfa m.a. Fjárslu ríkisins og breytingar á verklagi auk þess sem endurskoða þarf og uppfæra ýmsa lykla vegna bókhalds. Að lokum þarf að endurmeta forsendur upplýsingagjafar ríkisins og styðja við kunnáttu innan stjórnkerfisins í reikningsskilum (IPSAS).

Flest yfirlit, sem frumvarpið kallar eftir, hefur Fjárslan í einni eða annarri mynd framleitt í gegnum tíðina. Þannig hefur stofnunin m.a. sett fram ítarlegt yfirlit fyrir málefnasvið (COFOG) og einnig málaflokkayfirlit eftir ráðuneytum. Slík yfirlit hafa einnig verið brotin niður á stofnanir sem eru undirliggjandi ákvarðanaþáttur. Líkur eru því á að reynsla Fjárslunnar á þessu sviði muni nýtast vel við framsetningu málefnasviða og málaflokka samkvæmt frumvarpinu er varðar COFOG-skiptingu í málefnasvið, málaflokka og ráðuneyti. Sérlausnir þarf einkum að gera á fyrirliggjandi kerfum m.t.t. millifærslna innan málaflokka og notkun varasjóða.

Fjárhagskerfi ríkisins (Orri) hefur þegar afl og getu til að halda utan um allar eignir ríkissjóðs, bæði peningalegar og efnislegar. Það sem upp á vantar er uppfærsla á framsetningu efnislegra eigna. Litlar breytingar verða á framsetningu tekjuhliðar ríkisfjármála en gert er ráð fyrir að þær verði áfram samkvæmt GFS-staðli (Government Financial Statistics). Varðandi peningalegar eignir og skuldir varða litlar breytingar en framsetning þeirra verður samkvæmt alþjóðastöðlum.

Vinna við innleiðingu nýrra reikningsskilastaðla og uppfærslu upplýsinga- og tölvukerfa ríkisins er talin taka um 2-3 ár. Á móti kostnaði við innleiðingu breytinga leiðir umtalsverður sparnaður þar sem úrvinnsla upplýsinga og eftirlit verður skilvirkari og samræmi stefna og áætlana eykst.

### **VIII. Samráð**

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

Í skipunarbréfi stýrinedndarinnar kom jafnframt fram að nefndinni bæri að leitast við að greina sjónarmið flestra þeirra aðila sem að fjárlagagerð koma ár hvert. Af þeim sökum setti stýrinednd á fót vinnuhópa um afmarkaða verkþætti endurskoðunarinnar en vinnuhóparnir voru alls fjórir talsins. Hver vinnuhópur bar ábyrgð á að meta nauðsynlegar breytingar á gildandi

fjárreiðulögum innan þess verkþáttar sem hópnum var markaður. Vinnuhóparnir fjölluðu hver um sig um einn efnisþátt en þeir vörðuðu stefnumótun, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningshald. Með þessu var unnt að tryggja að álitaefni í hverjum verkþætti væri rædd ítarlega af til þess bærum aðilum. Að því loknu voru tillögur vinnuhópa lagðar fyrir fulltrúa stýrinesndar.

Alls voru fjórir samráðsfundir haldnir á vegum fulltrúa fjármálaráðuneytis með fjárlaganefnd þar sem fjallar 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 endurskoðunarinnar með fulltrúum Sambands iðnaðarins.

Lögð var áhersla á að taka mið af öllum þeim athugasemdum sem bárust við gerð frumvarpsins og ljóst að viðtæk sátt er um efni þess. Sérstaklega var reynt að tryggja samráð við fulltrúa sveitarfélaga enda varðar eitt meginnýmæla frumvarpsins gildissvið þess sem nú nær til A- og B-hluta sveitarfélaga, auk ríkisaðila í A-, B- og C-hluta.

## **IX. Yfirlit yfir helstu þætti/kafla frumvarpsins.**

Hér á eftir fer yfirlit yfir helstu þætti frumvarpsins.

Í 1. kafla er fjallað um markmið og gildissvið frumvarpsins, ásamt því að mikilvæg hugtök eru skilgreind. Eitt af meginnýmælum frumvarpsins kemur fram í 2. gr. en gildissvið frumvarpsins nær nú til allra opinberra aðila, þ.m.t. sveitarfélaga, einkum m.t.t. ákvæða II. kafla um stefnumörkun í opinberum fjármálum í hagstjórnarlegu tilliti og ákvæða V. kafla um skýrslugerð og reikningshald.

Í II. kafla er fjallað um stefnumörkun í opinberum fjármálum og mikilvæg nýmæli sett fram, s.s. um gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlunar auk samkomulags ríkis og sveitarfélaga um markmið í opinberum fjármálum. Þá greinir II. kafli frá gildum sem stefnumörkun um opinber fjármál skal ávallt byggð á sbr. 4. gr., skilyrðum um jafnrétti, sbr. 9. gr., ásamt því að mælt er fyrir um stofnun fjármálaráðs í 11. gr. sem metur með sjálfstæðum hætti forsendur stefnumörkunar í fjármálum hins opinbera.

Í III. kafla er fjallað um frumvarp til fjárlaga, þ.e. fjárheimildir. Meginnýmæli III. kafla koma einkum fram í 12. og 14. gr. þar sem áhersla er nú lögð á að sýna skiptingu fjárheimilda til málefnasviða og málaflokka í stað þess að fjárlagafrumvarp greini frá fjárheimildum til stofnana og verkefna. Þá verður skipting fjárheimilda í fjárveitingar á ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra og verða áætlaðar fjárveitinga sýndar í fylgiriti með fjárlagafrumvarpi, sbr. 16. gr. Samhliða breytingum á framsetningu fjárlaga felast í III. kafla nýmæli um stefnumörkun ráðherra fyrir málefnasvið og málaflokka ásamt því að kröfur um heimild til að leita aukinna fjárheimilda með fjáraukalögum eru hertar. Í IV. kafla er fjallað um framkvæmd fjárlaga en eitt af meginmarkmiðum frumvarpsins er að stuðla að auknum aga við eftirlit með ráðstöfun opinbers fjár. Þannig er í IV. kafla gert er ráð fyrir að hver ríkisaðili leggi fram stefnumörkun til þriggja ára sem samþykkt skal af hlutaðeigandi ráðherra, auk þess sem ráðherra fær nú heimildir til að bregðast við óvæntum rekstrarfrávikum ríkisaðila, s.s. með millifærslu fjárveitinga innan málaflokks, sbr. 26. gr. Í IV. kafla eru enn fremur gerðar auknar kröfur um eftirlit ráðherra með útgjaldahorfum til skemmri og lengri tíma, sbr. 30. og 31. gr., mælt er fyrir um möguleika ráðherra til að skipa tilsjónarmann yfir ríkisaðila sé rekstur ekki í viðhlítandi horfi sbr. 34. gr., auk þess sem heimildir ríkisaðila til samningagerða eru skilgreindar.

Í V. kafla er fjallað um skýrslugerð og reikningsskil en meginmáli kaflans varða þá breytingu að nú er gert ráð fyrir að reikningsskil A-hluta ríkissjóðs byggist á reikningsskilastaðli Alþjóðareikningsskilaráðsins um uppgjör opinberra aðila (e. International Public Sector Accounting Standards - IPSAS). Tilgangur þessa er að gera rekstur ríkissjóðs gegnsærri og samanburðarhæfan við önnur ríki. Í kaflanum er m.a. mælt fyrir um flokkun starfsemi og verkefna ríkisins, hvernig skilgreina og flokka eigi tekjur A-hluta ríkissjóðs og gerð ríkisreiknings. Þá er í V. kafla greint frá uppgjörum fyrir bæði A-hluta ríkissjóðs og gerð skýrslna um opinber fjármál, þ.m.t. um gerð ársskýrslu ráðherra um síðasta fjárhagsár. Ákvæðum V. kafla er ætlað að tryggja yfirsýn og stuðla að gegnsæi þannig að á hverjum tíma liggi fyrir heildstætt mat á stöðu og framvindu fjármála A-, B- og C-hluta ríkisaðila auk A-, og B- hluta sveitarfélaga.