



# VEFRIT FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTISINS

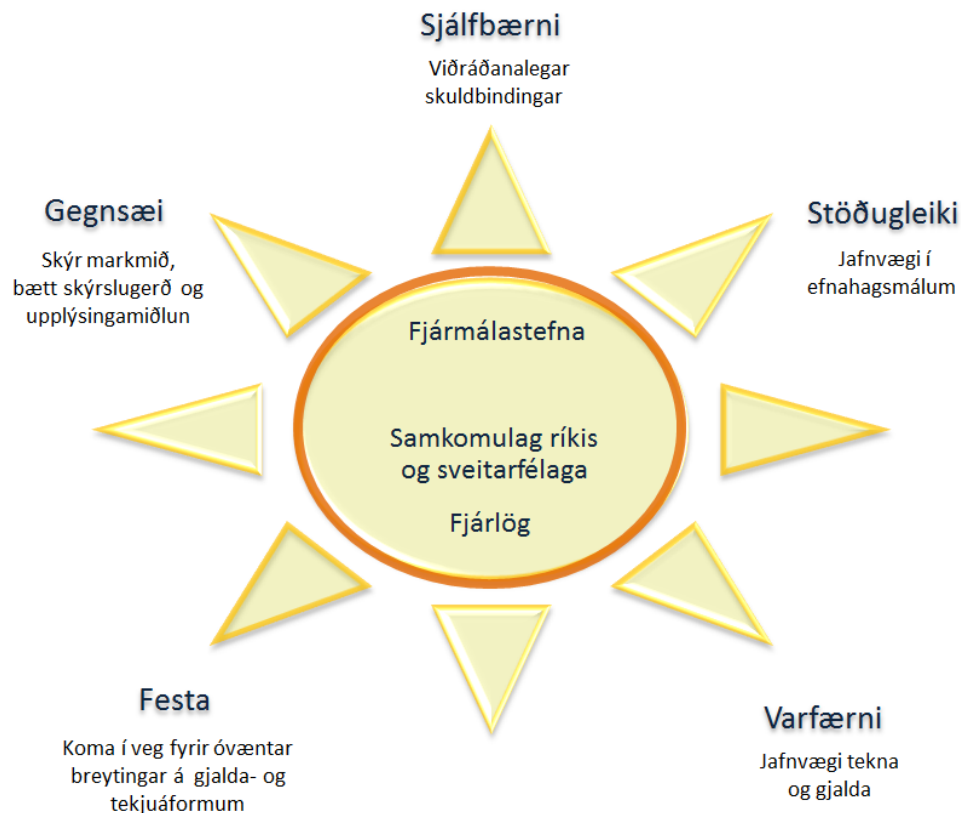
17. október 2013

## Heildstæð umgjörð um opinber fjármál með nýju frumvarpi

Stefnt er að því að fjármála- og efnahagsráðherra leggi fram á Alþingi frumvarp til laga um opinber fjármál í nóvember næstkomandi. Samþykki Alþingi frumvarpið falla gildandi lög um fjárreiður ríkisins úr gildi, en gildissvið nýrra laga yrði mun víðfeðmara en þeirra laga, auk þess sem ný lög fælu í sér mjög verulegar breytingar á fjármálum hins opinbera og viðteknum verkferlum og verkaskiptingu þeirra sem að þeim koma.

Meginmarkmið frumvarpsins er að treysta umgjörð opinberra fjármála, skapa skilyrði fyrir samþættingu markmiða í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila, auka áherslu á langtímahugsun og stöðugleika, auka aga við framkvæmd fjárlaga og bæta reikningskil og upplýsingagjöf.

Horft er til þess að treysta aðkomu Alþingis að því að setja markmið í ríkisfjármálum og opinberum fjármálum sem liggja til grundvallar við gerð fjárlaga. Betri áætlanagerð og aukinn agi í framkvæmd fjárlaga á að leiða til þess að sama niðurstaða fáiast í fjárlögum hvers árs og í ríkisreikningi.



## Endurskoðun fjárreiðulaga

Um nokkurt skeið hefur verið stefnt að endurskoðun laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Þau lög voru á sínum tíma framsækin og stuðluðu að bættum vinnubrögðum við mótun og framkvæmd fjárlaga. Frá því að þau tóku gildi hafa þó orðið miklar breytingar á viðhorfum til þess hvernig stjórn opinberra fjármála skuli háttað, m.a. á því hvernig staðið er að áætlanagerð í opinberum fjármálum.

Í aðdraganda þess að hafin var vinna við endurskoðun fjárreiðulaganna var m.a. leitað til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Vorið 2011 var þess var 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 sem fundaði m.a. með samráðshópi sem var settur saman fulltrúum fjármálaráðuneytis, þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneytis, Hagstofu Íslands, Fjársýslunnar, Ríkisendurskoðunar, Seðlabanka Íslands og Alþingis.

Að auki átti sendinefndin fundi með fjárlaganefnd Alþingis, 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).

## Stýrinefnd

Í kjölfar heimsóknar sendinefndar AGS var skipuð stýrinefnd sem falið var að gera heildarendurskoðun á formi og efni fjárreiðulaganna og leggja grunn að nýrri heildarlöggjöf um fjárreiður ríkisins. Nefndinni var falið að líta til þeirra aðferða og þess verklags sem fremst og nútímalegast er talið í tengslum við ríkisfjármál, fjárlagagerð, fjárstjórn og reikningshald.

Nefndin fjallaði m.a. um gildissvið nýrra laga, tengsl efnahagsstefnu og ríkisfjármála m.t.t. fjárlagagerðar, undirbúning fjárlagagerðar og framkvæmd hennar. Þá endurmat hún forsendur fjárstjórnar og reikningshalds ríkisins. Lagt var fyrir nefndina að taka m.a. tillit til 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.

Stýrinefndin setti á fót fjóra undirhópa sem hverjum um sig var falið að fjalla um afmarkaða þætti gildandi fjárreiðulaga og gera tillögur til breytinga á þeim. Þessir þættir voru stefnumörkun, fjárlagagerð, framkvæmd fjárlaga og reikningshald. Ljóst er því að fjöldi sérfræðinga hefur með einum eða öðrum hætti komið að undirbúningi frumvarpsins.

Stýrinefndin samþykkti drög að nýju frumvarpi um opinber fjármál hinn 1. febrúar 2013. Þau hafa verið til kynningar á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá því í júní og var frestur til umsagna vegna frumvarpsins til 20. ágúst. Umsagnir bárust m.a. frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og forstöðumönnum ríkisstofnana.

## Helstu atriði frumvarps um opinber fjármál

Í nýja frumvarpinu er mælt fyrir um mun ítarlegri ákvæði en fjárreiðulög greina frá um hvernig staðið skuli að stefnumörkun og áætlanagerð í opinberum fjármálum, auk þess sem gildissvið frumvarpsins nær til A-, B- og C-hluta ríkis og A- og B-hluta sveitarfélaga.

## Fjármálastefna og fjármálaáætlanir til fimm ára

Til að ná markmiði um heildstæða stefnumótun um opinber fjármál er í frumvarpinu gert ráð fyrir að ríkisstjórn leggi fram fjármálastefnu til fimm ára í upphafi kjörtímabils, sem háð er samþykkt Alþingis. Þar eru sett fram markmið um afkomu og fjárhag ríkis og sveitarfélaga. Fjármálastefnu er ætlað að fela í sér markmið sem leiða eiga til stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármál.

Á grunni fjármálastefnu skal ráðherra fjármála leggja fram fjármálaáætlun hvert vor. Fjármálaáætlun felur í sér útlitun á því hvernig markmiðum fjármálastefnu verði náð ár hvert. Fjármálaáætlun inniheldur því nánari sundurliðun markmiða fyrir ríki og sveitarfélög, þ.m.t. markmið um útgjaldapak fyrir hvert málefnasvið er varðar ríkissjóð og þær leiðir sem ætlað er að fylgja svo markmið náist.

Fjárlagafrumvarp skal byggja á markmiðum fjármálaáætlunar. Í því sambandi er horft sérstaklega til útgjaldapaks málefnasviða, sem fjármálaáætlun greinir ávallt frá að vori.

## Grundvallarbreytingar á framsetningu fjárlaga

Auk mikilvægra breytinga á verklagi við stefnumótun um opinber fjármál felur frumvarpið í sér grundvallarbreytingar á framsetningu fjárlaga. Verði frumvarpið að lögum mun fjárlagafrumvarp greina frá útgjöldum til málefnasviða, sem verði um 30 talsins og málaflokka, um 200 talsins, í stað þess að fjárlög greini frá einstaka fjárveitingum til ríkisaðila. Úthlutun fjárveitinga mun koma fram í fylgiskjali með fjárlagafrumvarpi en Alþingi mun aðeins greiða atkvæði um fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka.

Frumvarpið geymir ítarlegar reglur um gerð fylgirits og birtingu þess, auk þess sem til staðar verða ný úrræði til að bregðast til frávikum í rekstri ríkisaðila. Samhliða þessu verða ríkari skyldur lagðar á ráðherra við mat á fjárþörf ríkisaðila, til verkefna og við eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Þá er frumvarpinu ætlað að tryggja að fjárlaganefnd Alþingis hafi betri yfirsýn yfir þróun opinberra fjármála en mögulegt hefur verið síðustu ár og verði virkari í eftirliti með framkvæmd fjárlaga. Loks er í frumvarpinu mælt fyrir um breytingar á skýrslugerð og reikningshaldi með því að fylgt skal alþjóðlegum reikningsskilastöðlum fyrir opinbera aðila til að tryggja gegnsæi og trúverðugleika.

Með styrkari stefnumótun í opinberum fjármálum, skýrari afmörkun á ábyrgð löggjafar- og framkvæmdavalds við ákvörðun um fjárheimildir og úthlutun fjárveitinga, bættu eftirliti með framkvæmd fjárlaga og með betri skýrslugjöf verður unnt að auka aga og festu við framkvæmd fjárlaga. Markmiðið er að styrkja umgjörð stefnumörkunar og fjárlagagerðar, um leið og tryggt verði að sú stefnumörkun gangi eftir og fjárlög séu virt.

## Víðtækt samráð og markvisst kynningarferli

Við gerð frumvarpsins hefur þess verið vandlega gætt að miðla upplýsingum um framvindu mála. Þannig hafa frumvarpsdrög verið kynnt reglulega fyrir ríkisstjórn, auk þess sem fjölmargir fundir hafa verið haldnir með fjárlaganefnd Alþingis um áherslur og helstu efnisþætti frumvarpsins. Loks hafa kynningar verið haldnar fyrir ráðuneytisstjórum, starfsfólki stjórnsýslunnar, forstöðumönnum ríkisstofnana og öðrum hagsmunaaðilum.

