

12. nóvember 2014

1410234

Nefndasvið Alþingis  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík

Með tölvupósti dags. 28. október 2014, óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um opinber fjármál, 206. mál. Í frumvarpinu er gerð tillaga um heildstæða umgjörð um opinber fjármál og eiga löggin að koma í stað núgildandi laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Seðlabanki Íslands hefur áður fjallað um þetta frumvarp í riti sínu *Peningamálum* og var m.a. birt rammagrein V-1 um það í *Peningamálum* 2014/2.

Seðlabanki Íslands telur að frumvarpið í heildina litið yrði mikið framfaraspur í stjórn opinberra fjármála bæði hvað varðar umgjörð og framkvæmd þeirra. Ljóst er að aðlögun að nýjum lögum yrði umtalsverð í ljósi breytinga á verkferlum, uppgjörsaðferðum, upplýsingagiöf og aukinna ábyrgða ráðherra. Umfjöllun um opinber fjármál er jafnframt líkleg til að taka breytingum bæði á Alþingi og í fjölmiðlum á grundvelli skýrari stefnumörkunar.

Áður en fjallað er um það sem Seðlabanki Íslands telur horfa til framfara í frumvarpinu er rétt að koma fyrst með ábendingu um áhrif einnar fjármálareglu í frumvarpinu. Ekki er augljóst að vilji löggjafans standi til þeirra áhrifa sem hún hefur ef reglan er ávallt uppfyllt. Í 7.gr. frumvarpsins tölulið 1, þar sem fjallað er um skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, segir að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Haldi þetta skilyrði ávallt mun á endanum sjóðsöfnun myndast hjá hinu opinbera eftir að skuldir hafa verið greiddar niður sökum þess afgangss sem myndast á hverju fimm ára tímabili. Um leið og á þetta er bent er mikilvægt að taka fram að æskilegt er í þjóðhagsvarúðarskyni að tryggja nauðsynlegt svigrúm (e. fiscal space) ríkissjóðs til að bregðast við áföllum líkt því sem varð hér árið 2008 (sjá t.d. umfjöllun í Seðlabanki Íslands, „Peningastefnan eftir höft“, *Sérriit* nr. 4, desember 2010).

Í þessari umsögn horfir Seðlabanki Íslands fremur til hagstjórnarþátta frumvarpsins en t.d. nýrra uppgjörsaðferða enda eru aðrar stofnanir betur fallnar til þess. Þeir þættir frumvarpsins sem Seðlabankinn telur horfa til framfara eru:

- **Víðara gildissvið:** Ein mikilvægra breytinga frumvarpsins er að gildissvið þess er mun víðara og nær til A- og B-hluta sveitarfélaga, auk ríkisaðila í A-, B- og C-hluta en sveitarfélög eru t.d. utan gildissviðs núgildandi fjárreiðulaga. Með svo víðfeðmu gildissviði fæst skýrari mynd af rekstri og efnahag hins opinbera og efnahagslegum áhrifum þess.
- **5 ára fjármálastefna:** Nýskipaðri ríkisstjórn er skylt að leggja fram á Alþingi fimm ára fjármálastefnu í formi þingsályktunar afkomuferil (e. fiscal path) samkvæmt lögbundinni ferilreglu. Þannig vísar ríkisstjórnin veginn í fjármálastjórninni næstu árin með auknu gagnsæi. Afkomuferillinn er ákvarðaður af ríkisstjórninni sjálfri og það er því hennar að standa við eigin markmið. Afkomuferillinn er svo háður þrem tölulegum fjármálaeignum sem koma fram í 7. gr. Seðlabanki Íslands gerir ekki athugasemdir við þessar fjármálaeignir að undanskilinni þeirri ábendingu sem komið var á framfæri hér að ofan. Fyrri fjármálaeignir hafa ekki haldið af ástæðum sem fulltrúi Seðlabanka Íslands hefur þegar rakið á fundi fjárlaganefndar. Því eru vonir bundnar við að með aukinni upplýsingagjöf og skipun sjálfstæðs fjármálaráðs megi styðja við framkvæmd þeirra fjármálaeigna sem hér eru lagðar til.
- **Fjármálaáætlun:** Á hverju vorþingi skal fjármála- og efnahagsráðherra birta Alþingi í formi þingsályktunartillögu fimm ára áætlun í opinberum fjármálum. Mikilvægt er að tillagan sé borinn fram á vorþingi og greitt um hana atkvæði þá til að fastsetja ráðstafanir til málefnasviða og málaflokka áður en fjárlagafrumvarpinu er lokað yfir sumarið.
- **Aukin samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga:** Samkvæmt frumvarpinu skal auka samskipti og samráð við sveitarfélög. Þetta er afar mikilvægt að mati Seðlabanka Íslands og nauðsynlegt til að sameiginleg fjármálastefna og fjármálaáætlun hins opinbera megi heppnast sem best. Sveitarfélög er sjálfum settar skorður í nýjum sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 þar sem þeim er gert að uppfylla tvær fjármálaeignir, afkomu- og skuldareglu. Ekki er fyllilega ljóst hvernig fjármálaeignir þessa frumvarps skarast við fjármálaeignir sveitarstjórnarlaga.
- **Fjármálaráð:** Nýju fjármálaráði, sbr. 13. gr. frumvarpsins, er ætlað að leggja mat á hvort fjármálastefna fylgi þeim grunnildum sem talin eru í 6. gr. frumvarpsins og skilyrðum 7. gr. frumvarpsins. Álitsgerðir fjármálaráðs skal birta opinberlega en með því er lagður grunnur að

almennri umræðu um stefnu stjórnvalda í fjármálum hins opinbera. Seðlabanki Íslands hefur áður talað fyrir stofnun fjármálaráðs og er áfram um að þau áform nái fram að ganga.

- **Framsetning frumvarps til fjárlaga:** Breytt framsetning fjárlaga þar sem útgjöldum er skipt í málefnasvið og málaflokka er til mikilla framfara og til þess fallin að skerpa á umræðum um fjárlög bæði á Alþingi og í fjölmiðlum. Samhliða þessari breytingu fylgir aukin ábyrgð ráðherra sem fer fyrir málsviðum og -flokkum sem er til þess fallin að auka aga við framkvæmd fjárlaga með auknu valdi ráðherra við ráðstöfun fjárheimilda.
- **Fjáraukalög:** Ríkisaðilum er gert erfiðara um vik að fá útgjöld umfram fjárheimildir samþykktar inn í fjáraukalög. Það er til mikilla bóta þar sem það er til þess fallið að auka aga við framkvæmd fjárlaga. Fordæmi má finna í því að möguleikinn á breytingu fjárhagsáætlana sveitarfélaga innan árs var afnumin sem leiddi til aukins aga í framkvæmd fjárhagsáætlunar.

Af ofantöldum atriðum er ljóst að vonir standa til aukins gagnsæis, aga og stefnumörkunnar nái frumvarpið fram að ganga og eftir því verði starfað.

Seðlabanki Íslands leggur því til að frumvarpið nái fram að ganga.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Arnór Sighvatsson  
aðstoðarseðlabankastjóri

Þórarinn G. Pétursson  
aðalhogfræðingur