

Fjárlaganefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2014

Efni: Umsögn FFR um frumvarp til laga um opinber fjármál, 206. mál á þingskjali 232.

Vísað er til erindis Fjárlaganefndar Alþingis, sbr. tölvupóst frá 28. október 2014, þar sem óskað er eftir umsögn Félags forstöðumanna ríkisstofnana (FFR) um frumvarp til laga um opinber fjármál.

FFR sendi Fjárlaganefnd Alþingis umsögn um sama mál 27. maí 2014. Verður ekki séð að tekið hafi verið tillit til athugasemda sem þar voru settar fram. Þær eru því ítrekaðar hér að neðan með skýrari hætti, auk þess sem gerð er grein fyrir nýjum athugasemdum félagsins.

FFR tekur undir meginmarkmið frumvarpsins, að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Mikilvægt er að tryggja langtímahugsun og festu í fjármálum ríkisins, aukna aðkomu Alþingis að stefnumörkun og að stuðlað sé að skilvirkri framkvæmd fjárlaga og bættri upplýsingagjöf. FFR leggur einnig áherslu á mikilvægi þess að ríkisaðilar geti skipulagt starfsemi sína og mótað stefnu til langs tíma með heildstæðum hætti. Frumvarp þetta mun, ef að lögum verður, á margan hátt stuðla að aukinni festu í fjármálum og langtímahugsun. Þó má þar finna ákvæði sem gætu óbreytt leitt til hins öndverða, þ.e. ýtt undir skammtímahugsun og jafnvel lausung í fjármálum.

Frumvarp til laga um opinber fjármál boðar mjög róttækar breytingar á skipan fjármála ríkisins. FFR hefði því gjarnan viljað sjá ítarlegri umfjöllun um ástæður þess að lagt er til að gjörbreyta núverandi skipan með brottfellingu laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Hvorki er gerð viðunandi grein fyrir núverandi stöðu né mögulegum eða nauðsynlegum breytingum með tilliti til gildandi laga. Vönduð stjórnarsýsla gerir kröfu til þess að fyrirhugaðar breytingar séu bæði útskýrðar á grundvelli almennrar markmiðssetningar og áhrifa sem þær kunna að hafa á gildandi skipan.

FFR telur að flokka megi lögbundnar skyldur stofnana að meginhluta í fjóra flokka. Verður hér gerð grein fyrir hverjum og einum og bent á nauðsynlegar aðgerðir sem tryggja þarf innan hvers málefnasviðs og málaflokks, sbr. 16. gr. frumvarpsins, til að skýr tengsl verði milli lögbundinna skyldna og fjárheimilda.

- i. Skýr fyrirmæli um rétt einstaklinga, lögaðila
- ii. Skýr fyrirmæli um skyldur stofnana
- iii. Almenn ákvæði um rétt einstaklinga, lögaðila
- iv. Almenn ákvæði um skyldur stofnana

Í fyrsta flokkinn falla ákvæði í lögum eða reglugerðum sem leggja skýra skyldu á stofnun að afgreiða ákveðinn rétt eða skyldu einstaklinga eða lögaðila. Dæmi um slíka skyldu væri t.d. greiðsluþátttaka ríkisins vegna kostnaðar við lækniþjónustu eða örorkulífeyri, aðfarargerðir sýslumanna, kröfur um afgreiðslu á ákveðnum erindum er varða réttindi og skyldur fólks og fyrirtækja t.d. varðandi lögskilnað, afgreiðslu starfsleyfa o.s.frv. Hér telur FFR mikilvægt að ef í ljós kemur að fjármunir komandi árs dugi ekki til að standa undir þessum skyldum, þá sé lögum eða reglugerðum breytt til að ekki sé misræmi milli almennra laga og fjárlaga. Breyting getur t.d. falist í að breyta lögbundnum afgreiðslutíma o.s.frv.

Í flokk tvö falla ákvæði er varða skýr fyrirmæli um skyldur stofnana sem tengjast ekki með beinum hætti réttindum einstaklinga eða lögaðila. Sem dæmi um þetta má nefna skyldu til að veita ákveðnum hópum upplýsingar um veður eða öldufar, skyldu til að rannsaka brot o.s.frv. Um er að ræða beina og afmarkaða skyldu til að sinna ákveðnum verkefnum sem eru skýr hvað varðar form og efni.

Í flokki þrjú eru almennar lögbundnar skyldur, þ.e. almenn ákvæði um rétt einstaklinga og lögaðila. Um er að ræða ákvæði í lögum eða reglugerðum þar sem einstaklingum eða fyrirtækjum er veittur almennur réttur sem ekki hefur verið nákvæmlega útfærður eða getur jafnvel breyst í samræmi við breyttar kröfur þjóðfélagsins án þess að lögum eða reglugerðum hafi verið breytt. Hér mætti nefna skyldu til að veita ákveðin gæði í menntun eða almennri þjónustu. Hér væri eðlilegt að skylda væri nánar útfærð og sett skýr og mælanleg markmið eins og t.d. um þjónustustig og þjónustugæði.

Í flokk fjögur falla lögbundnar skyldur stofnana án þess að þær séu nákvæmlega útfærðar í lögum eða reglugerðum. Sem dæmi um slíkt er skylda stofnana til að sinna ákveðnum rannsóknnum, kynningarstarfsemi, rekstri safna o.s.frv. FFR telur að í þessum tilvikum sé nauðsynlegt að taka ákvörðun um hvaða þjónustu eigi að veita, að hvaða markmiðum sé stefnt og hvernig fylgst sé með að þeim sé náð. Þessi samskipti mætti útfæra nánar í árangursstjórnunarsamningum. Hér mætti nefna skyldur safna varðandi opnunartíma, hversu mörgum hópum sé tekið á móti, rannsóknarhlutverk, varðveisluskyldu o.s.frv. Hér mætti jafnframt minna á rannsóknarstofnanir og mikilvægi þess að samkomulag sé milli ráðuneytis og stofnunar um rannsóknarskyldu og gerð vöktunar- eða rannsóknaráætlana til langs tíma.

Það er mikilvægt að nýta það tækifæri sem skapast, verði frumvarpið samþykkt, til að styrkja ábyrgð ráðuneytis á þeirri þjónustu sem búið er að ákveða að stofnanir veiti lögum samkvæmt og tryggja að þær hafi forsendur til að sinna því hlutverki. Skýrt þarf að vera hver tekur ákvörðun um hvort og hvernig lögbundnum skyldum sé sinnt og að skýrt samhengi sé milli fjárveitinga og þeirra verkefna sem stofnun er falið að sinna, sbr. flokkana fjóra hér að framan. Hafa þarf í huga mikilvægi fyrirsjáanleika þ.e. að almenningur og fyrirtæki hafi skýra mynd af því hvaða þjónustu þau mega vænta frá stofnunum ríkisins. Árlega sé farið yfir hvaða verkefnum stofnun sinnir og hvernig, að skýr sýn sé á hvaða verkefnum sé ekki eða að takmörkuðu leiti sinnt. Að mati FFR er rétt að hafa í huga að þegar um er að ræða lögbundin réttindi einstaklinga eða lögaðila eða skýrar skyldur stofnunar þá verði að leiðrétta viðkomandi lög eða reglugerðir þannig að ekki sé ósamræmi á milli almennra laga og fjárlaga.

Hér að neðan er gerð grein fyrir athugasemdum við einstaka ákvæði frumvarpsins og ef við á settar fram tillögur um breytingar og áréttar FFR mikilvægi þess að tekið verði tillit þeirra.

- **14. gr. – Frumvarp til fjárlaga**

Mikilvægt er að umgjörð allra ríkisaðila verði skýrð frekar, s.s. hvar ábyrgð liggur innan stjórnarsýslunnar á forgangsröðun lögbundinna verkefna þegar fjárveitingar nægja ekki og nauðsynlegar ákvarðanir eru ekki á valdsviði forstöðumanns stofnunar. Það þarf að vera skýrt hver tekur ábyrgð á verkefnum sem ekki er sinnt eða ákveðið er að fresta. Það nægir t.d. ekki að setja fram áætlun um tekjur A-hluta ríkissjóðs, sem byggð skuli á „*opinberum þjóðhagsspám, gildandi lögum og eftir atvikum á tengdum frumvörpum sem lögð eru fram samhliða frumvarpi til fjárlaga*“, sbr. 2. mgr. 14. gr. Slík áætlun þarf einnig og ekki síður að ná til lögbundinna útgjalda og þjónustu sem ríkið hefur skuldbundið sig til að veita. Ef gert er ráð fyrir að skerða þurfi lögbundin verkefni er afar mikilvægt að afgreiðslu frumvarps þar að lútandi sé lokið áður en gengið er til lokaafgreiðslu um frumvarp til fjárlaga.

- **16. gr. – Framsetning frumvarps til fjárlaga**

Ákvæði 16. gr. frumvarpsins felur í sér töluverða breytingu á núverandi stöðu. Fjárheimildum verður ekki lengur deilt niður á einstaka stofnanir heldur á málaflökka og ráðherra viðkomandi málaflökks útfærir nánar hvaða fjármuni hver einstök stofnun fær til að sinna sínu hlutverki. Þarna skapast tækifæri til að gera ráðherra hvers málaflökks enn frekar ábyrgan fyrir málaflökknunum í heild, þ.e. þeim skyldum sem samþykktar hafa verið og hvornig tryggt verði fjármagn til að standa undir lögboðnum verkefnum sem samþykkt hafa verið innan málaflökksins. Mikilvægt er að þessi breyting sé unnin í góðu samstarfi við forstöðumenn ríkisaðila til að tryggja sem besta nýtingu fjármagns og framkvæmd lögbundinnar þjónustu.

- **20. gr. – Stefnumótun fyrir málefna svið**

Með hliðsjón af þeim miklu hagsmunum sem eru í húfi er lagt til að í lok 1. mgr. 20. gr. komi eftirfarandi málsliður: „*Í stefnunni skal sérstaklega fjallað um fyrirhuguð útböð vegna framkvæmda og vöru- eða þjónustukaup yfir viðmiðunarmörkum samkvæmt lögum um opinber innkaup.*“

- **22. gr. – Tillögur um fjárveitingar til stofnana og verkefna**

Það er jákvætt að ríkisaðilar skuli skila rökstuddum tillögum um fjárveitingar til stofnana og verkefna fyrir komandi fjárlagaár, sbr. 1. málslið 22. gr. Það á að vera skylda allra ríkisaðila sem treysta á fjárveitingar á fjárlögum að áætla nauðsynlega fjárþörf og að sömu reglur gildi fyrir alla ríkisaðila óháð því undir hvaða ráðuneyti þeir heyra.

- **28. gr. – Auglýsing um skiptingu fjárheimilda fjárlaga í fjárveitingar**

Skýr verkaskipting milli ráðherra og ríkisaðila, sbr. skilgreiningu í 3. gr. frumvarpsins, hefur mikla þýðingu fyrir þá skipan sem ætlað er að innleiða með frumvarpinu. Á nokkrum stöðum er á hinn bóginn gerður greinarmunur á „*ríkisaðila*“ og „*ábyrgðaraðila verkefna*“ án skýringar, sbr. t.d. 2. mgr. 28. gr. Lagt er til að sömu reglur gildi fyrir „*ábyrgðaraðila verkefna*“ og „*ríkisaðila í A-hluta*“, sbr. 31. gr., 32. gr., 34. gr., 35. gr., 36. gr., 37. gr., 38. gr., 40. gr., 41. gr., 42. gr., 45. gr., 46. gr. og 47. gr.

- **29. gr. – Millifærsla fjárveitinga**

Gerðar eru athugasemdir við að ráðherra verði hvenær sem er á rekstrarári heimilt, að færa fjármagn milli stofnana með einungis sex vikna fyrirvara, sbr. 29. gr. Margar stofnanir eru með stóran hluta sinna útgjalda vegna launa eða húsnæðiskostnaðar sem ekki er hægt að draga saman á sex vikum. Svo opið ákvæði gengur gegn markmiðum frumvarpsins um fyrirsjáanleika og stöðugleika, þegar haft er í huga að gert er ráð fyrir að gerðar séu 3ja ára áætlanir og að unnar séu vandaðar rekstraráætlanir. Lagt er til að þessi heimild ráðherra verði þrengd þannig að millifærslur eftir að rekstraráætlun hefur verið samþykkt verði þá aðeins heimilar að brýna nauðsyn beri til og ef fjárveitingar nýtast ekki hjá ákveðnum ríkisaðila t.d. vegna breytinga á löggjöf.

- **30. gr. – Heimild til flutnings fjárheimilda milli ára**

Ástæða er til að benda á misræmi í frumvarpstexta þessarar greinar og greinargerðarinnar sem henni fylgir.

Í 30. gr. frumvarpsins er einungis fjallað um flutning fjárheimilda á milli ára. Umfjöllun um flutning fjárheimilda á milli rekstrarverkefna er því ofaukið í greinargerðinni.

Texti 37. gr. nógildandi fjárreiðulaga varðandi flutning fjárheimilda á milli ára er eftirfarandi: „*Að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra er heimilt að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs. Með sama hætti er heimilt að draga skuldir frá fyrra ári frá fjárveitingum ársins.*“

Nógildandi löggjöf er þannig mun opnari og sveigjanlegri en það ákvæði sem nú er lagt til varðandi flutning fjárheimilda á milli ára. Þrátt fyrir, eins og segir í greinargerðinni, að markmið ákvæðisins sé að viðhalda sveigjanleika nógildandi fjárreiðulaga um heimild til yfirfærslu ónýttra fjárveitinga á milli ára.

Meginreglan varðandi flutning fjárheimilda á milli ára hefur almennt verið sú að stofnanir hafa getað yfirfært allt að 4% fjárveitinga hvers árs á milli ára og uppsafnað allt að 10% fjárheimilda. Það er ekki fjallað um þessa viðmiðunarreglu í greinargerð og því ekki ljóst hvort hún mun gilda eftir setningu nýrra laga. Mikilvægt er að taka af allan vafa um þetta efni ef markmiðið er að viðhalda nógildandi sveigjanleika og þannig koma í veg fyrir illa skipulögð fjárútlát undir árslok.

- **31. gr. – Stefnumótun ríkisaðila í A-hluta til þriggja ára**

Það er nauðsynlegt að skýr tengsl séu á milli lögbundinna skyldna ríkisaðila og fjárveitinga. Í ákvæði 31. gr. frumvarpsins er miðað við að stofnanir eigi að móta sér 3ja ára stefnu þar sem greint skuli frá markmiðum og almennum áherslum, svo og hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga. Sérstök athygli er vakin á að ráðherra er gert skylt að að staðfesta stefnumótunina í samræmi við ákvæði 20. gr. frumvarpsins sem aftur kann að byggja á fyrirhuguðum lagabreytingum. Mikilvægt er að frumvarpið taki á því þegar fjárveitingar duga ekki til að sinna lögbundnum skyldum og skýrt komi fram hvort ríkisaðilum er ætlað að byggja stefnumótun sína á gildandi lögum eða mögulegum tillögum ráðherra um lagabreytingar. Lagt er til að skýrt komi fram að stefna ríkisaðila í A-hluta og ábyrgðaraðila verkefna skuli taka mið af lögbundnum skyldum. 2. og 3. málsliður 1. mgr. 31. gr. orðist svo: „*Í stefnunni skal m.a. greina frá markmiðum og almennum áherslum og hvernig þeim verði náð með tilliti til áætlaðra fjárveitinga og*

lögbundinna skyldna ríkisaðila. Sé ljóst að ríkisaðili geti ekki uppfyllt beinar lögbundnar skyldur með þeim fjármunum sem áætlaðar eru ber honum að upplýsa ráðherra um slíkt.“

- **36. gr. – Ábyrgð forstöðumanna og stjórnar ríkisaðila**

Í samræmi við það sem fram kemur í umsögn um ákvæði 35. gr. frumvarpsins er lagt til að eftirfarandi málsliður bætist við ákvæði 1. mgr. 36. gr. frumvarpsins.: „*Jafnframt skal gerð grein fyrir lögbundnum skyldum ríkisaðila, hvernig þeim verður sinnt og hvernig árangur af starfsemi er mældur.*“

- **37. gr. - Fjárstýring**

Ríkisaðilar í A-hluta bera ábyrgð á innheimtu og vörslu rekstrartekna sinna samkvæmt ákvæði 2. mgr. 37. gr. frumvarpsins, en samkvæmt ákvæði 3. mgr. 50. gr. frumvarpsins munu þær verða settar fram sem hluti af tekjum ríkissjóðs í heild. Í gildandi lögum, sbr. ákvæði 12. gr. laga nr. 88/1997, eru sértekjur stofnana á hinn bóginn færðar til lækkunar á gjöldum og litið svo á að stofnanir hafi fulla heimild til að ráðstafa þeim á móti gjöldum, þ.e. hvort sem þessar tekjur eru yfir eða undir áætlun. Það skilyrði í ákvæði 37. gr. frumvarpsins að rekstrartekjum ríkisaðila í A-hluta skuli ráðstafað í samræmi við áætlanir kallar því á skýringar. Með öðrum orðum, ef tekjur ríkisaðila í A-hluta af sölu og vöru og þjónustu reynast umfram áætlun þarf að vera alveg skýrt hvort fjárheimild stofnunar hækkar sjálfkrafa samsvarandi eða hvort sérstakt samþykki fjármálaráðherra og/eða fagráðherra er nauðsynlegt. Hafa verður í huga að m.a. er um að ræða þjónustu við fyrirtæki sem einungis ákveðinn ríkisaðili getur veitt og því varhugavert að setja inn ákvæði sem í reynd gætu skert þjónustugetu ríkisaðila þó full greiðsla eigi að koma fyrir.

- **40. gr. – Samningar um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni**

Með hliðsjón af auknum kröfum og fjárhagslegri ábyrgð ríkisaðila, ákvæðum um innra eftirlit og innri endurskoðun verður vart komist hjá því að ákveða lágmarksstærð stofnana. Að öðrum kosti er óhjákvæmilegt að rýmka fyrirhugaðar heimildir ríkisaðila til samninga um afmarkaða rekstrarþætti og verkefni, sbr. ákvæði 40. gr. um samningsgerð og 65. gr. um innra eftirlit og innri endurskoðun. Þar fyrir utan bendir margt til þess að rýmri heimildir til samninga um rekstrarverkefni geti leitt til aukinnar skilvirkni. Takmörkun í 40. gr. frumvarpsins á umfangi samninga um rekstrarverkefni við 10% af árlegri fjárveitingu er óþörf og samrýmist ekki öðrum heimildum ríkisaðila, s.s. til að ráða starfsmenn og ákvarða laun þeirra.

- **42. gr. – Meðferð og fyrirsvar eigna og réttinda í eigu ríkisins**

Dagleg umsýsla fjölmargra ríkiseigna er nú þegar á ábyrgð fjölda starfseininga og stofnana ríkisins sem ekki starfa á ábyrgð fjármálaráðherra. Því er lagt til að ákvæði 3. mgr. 42. gr. frumvarpsins orðist svo: „*Ráðherra er heimilt að færa daglega umsýslu eigna samkvæmt 1. mgr. til sérstakrar starfseiningar eða stofnunar.*“

- **45. gr. – Heimildir til ráðstöfunar og öflunar eigna**

Það verður ekki séð að undanþága í ákvæði 4. mgr. 45. gr. frumvarpsins eigi aðeins að taka til „venjubundinnar rekstrar- eða húsaleigu“. Leigusamningar um fleiri atriði, s.s. um land undir skógrækt geta verið mjög venjubundnir samningar sem ætti að vera heimilt að gera með samþykki ráðherra. Lagt er til að í stað orðanna „venjubundna rekstrar- eða húsaleigu“ komi: „venjubundna leigu“.

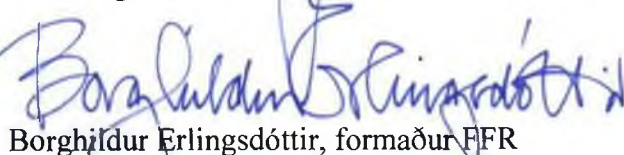
- **50. gr. – Markaðar tekjur**

Í greininni eru tekjur A-hluta ríkissjóðs skilgreindar með nýjum hætti og gert ráð fyrir allt annarri skipan en gildir í dag, sbr. 9. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Þá er ekki síst verið að horfa til breytinga á meðhöndlun markaðra tekna ríkissjóðs, breytinga sem eru til viðbótar þeim áformum að færa sértekjur ríkisstofnana undir ríkistekjur, sbr. 12. gr. laga um fjárreiður ríkisins og umfjöllunina hér að framan um 37. gr. frumvarpsins. Markaðar tekjur eru lagðar á með lögum og skal ráðstafað í samræmi við ákvæði þeirra. Í athugasemdum við 50. gr. er það á hinn bóginn tilgreint sem eitt aðalatriði breytinganna að með þeim „færast þær tekjur sem hingað til hafa verið markaðar tilteknum stofnunum nú eingöngu hjá ríkissjóði.“ Þetta kallar því óhjákvæmilega á umfjöllun og henni er ekki hægt að fresta þó að sérstakt lagafrumvarp verði síðar lagt fram til breytinga á þeim fjölmörgu sér-lögum sem geyma ákvæði um markaðar tekjur, sbr. frumvarp meiri hluta fjárlaganefndar þess efnis á síðasta þingi (þingskjal 588 – 306. mál). Þó að markaðar tekjur kunni að draga úr hagstjórnarvaldi stjórnvalda þá falla þær vel að kröfum um vandaða áætlanagerð og langtímastefnumótun. Nútímarekstur kallar á skýra framtíðarsýn og þar með markmiðssetningu sem tekur bæði til þjónustu og fjármögnunar. Í umræðu um breytingarnar verður heldur ekki hjá því komist að ræða þá gagnrýni sem fjármálaráðuneytið hefur sætt vegna ráðstafana þess á mörkuðum tekjum einstakra stofnana, sbr. til dæmis bréf Ríkislögmanns til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins frá 13. október 2011 vegna fjármuna Fjármálaeftirlitsins og niðurstöðu Ríkisendurskoðunar um bundið eigið fé Ábyrgðarsjóðs launa frá júní 2012.

FFR ítrekar mikilvægi þess að ný lög um fjárreiður ríkisins verði til þess að styrkja samskipti ráðuneyta og ríkisaðila um fjárhagsleg og fagleg málefni samhliða því að auka verðmæti almannafjár.

Hér að framan hafa nokkur atriði verið nefnd sem FFR telur nauðsynlegt að fái frekari umfjöllun svo að hægt sé að taka upplýsta afstöðu til þeirra. Fulltrúar félagsins eru reiðubúnir að koma á fund fjárlaganefndar til að fara yfir og skýra nánar framangreind atriði og til að ræða efni frumvarpsins ef eftir því verður leitað.

Virðingarfyllst,
f.h. Félags forstöðumanna ríkisstofnana


Borghildur Erlingsdóttir, formaður FFR
forstjóri Einkaleyfastofunnar