

Nd.

104. Frumvarp til laga

[100. mál]

um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

(Lagt fyrir Alþingi á 110. löggjafarþingi 1987.)

1. gr.

Lög þessi taka til sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt skipulagsskrá staðfestri af dómsmálaráðherra samkvæmt lögum þessum eða samkvæmt skipulagsskrá staðfestri af forseta Íslands eða konungi fyrir gildistöku laga þessara, sbr. þó 2. mgr.

Undanskildir lögum þessum eru þó þeir sjóðir og stofnanir sem stofnað er til með lögum, ákvörðunum Alþingis eða milliríkjasamningum enda þótt skipulagsskrá þeirra sé staðfest.

2. gr.

Stofnfé sjóðs eða stofnunar skal vera 50 000 kr. hið minnsta miðað við lánskjaravísitölu þá sem í gildi er við gildistöku laganna og breytist síðan árlega í samræmi við þá vísitölu í janúarmánuði. Skal dómsmálaráðherra auglýsa árlega lágmarksupphæð. Heimilt skal þó ef sérstakar ástæður þykja mæla með að stofnfé nemi lægri upphæð.

Í skipulagsskrá skal greina stofnfé og hvaðan það er runnið, svo og hvert skuli vera markmið sjóðs eða stofnunar og hvernig fé skuli varið til að ná þeim markmiðum. Þá skal greina skýrt hvernig stjórn sjóðs eða stofnunar skal skipuð og hver bera skuli ábyrgð á fjárvörslu.

Dómsmálaráðherra skal halda skrá um alla sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og nefnist hún sjóðaskrá.

Staðfestar skipulagsskrár og breytingar á þeim skal birta í B-deild Stjórnartíðinda.

3. gr.

Sá sem ábyrgð ber á sjóði eða stofnun skal eigi síðar en 30. júní ár hvert senda Ríkisendurskoðun reikning sjóðsins eða stofnunarinnar fyrir næstliðið ár ásamt skýrslu um hvernig fé sjóðs eða stofnunar hefur verið ráðstafað á því ári.

Stjórn sjóðs eða stofnunar skal jafnframt tilkynna sjóðaskrá hverjir skipi stjórn hverju sinni.

Ríkisendurskoðun skal halda skrá yfir heildartekjur og gjöld svo og eignir og skuldir allra skráðra sjóða og stofnana, svo og athugasemdir sínar við framlagða reikninga. Skal færa nýjar upplýsingar í skrána eftir því sem þær berast. Aðgangur að upplýsingum í skránni er öllum frjáls og skal láta í té afrit af henni til þeirra sem eftir því leita.

4. gr.

Hafi skýrsla og reikningur sjóðs eða stofnunar eigi borist í eitt ár eða reikningsskil reynast ófullkomin getur dómsmálaráðherra, að fengnum tillögum Ríkisendurskoðunar, falið lögreglustjóra að rannsaka fjárreiður sjóðsins eða stofnunarinnar og taka í sína vörslu skjöl og eignir. Skal lögreglustjóri hafa fjárvörsluna á hendi þar til dómsmálaráðherra hefur gert aðra skipan mála.

Kostnað, sem leiðir af rannsókn á fjárreiðum og vörslu sjóðs, má leggja á viðkomandi sjóð eða stofnun eftir mati dómsmálaráðherra og í samráði við Ríkisendurskoðun.

5. gr.

Eigi má selja eða veðsetja fasteignir sem eru eign sjóðs eða stofnunar, nema að fengnu samþykki dómsmálaráðherra. Áður en tekin er afstaða til umsóknar um veðsetningu eða sölu slíkrar fasteignar skal leitað umsagnar Ríkisendurskoðunar.

6. gr.

Nú hafa þjóðfélagshættir og aðstæður breyst svo mjög frá því að skipulagsskrá sjóðs eða stofnunar var staðfest að markmiðum þeim, sem skipulagsskrá gerir ráð fyrir, verður eigi náð eða stjórn verður ekki skipuð samkvæmt ákvæðum hennar og er dómsmálaráðherra þá heimilt að breyta skipulagsskrá. Við slíka breytingu skal þess gætt að fara eftir óskum stofnenda svo sem unnt er. Ef unnt er skal fá samþykki stjórnar sjóðs eða stofnunar til breytinganna.

Eftir sömu reglum og greinir í 1. mgr. er dómsmálaráðherra heimilt að sameina tvo eða fleiri sjóði eða stofnanir í einn sjóð eða stofnun. Þá er dómsmálaráðherra heimilt að leggja niður staðfestan sjóð eða stofnun en eignum skal varið til málefna sem skyld eru hinum upphaflegu markmiðum.

Áður en breytt er staðfestri skipulagsskrá, sjóðir eða stofnanir sameinaðar eða lagðar niður skal ætíð leita umsagnar Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun getur einnig átt frumkvæði að því að tekin verði afstaða til aðgerða samkvæmt framansögðu.

7. gr.

Dómsmálaráðherra skal með reglugerð kveða nánar á um efni og gerð skipulagsskráa og önnur atriði sem varða framkvæmd laga þessara. Má í því sambandi og í samráði við Ríkisendurskoðun setja nánari reglur um samstarf dómsmálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar eftir því sem þurfa þykir.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1989. Jafnframt falla þá úr gildi lög um eftirlit með opinberum sjóðum, nr. 20 20. maí 1964.

Ákvæði til bráðabirgða.

Dómsmálaráðherra skal láta gera skrá um þá sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt skipulagsskrá staðfestri fyrir gildistöku laga þessara. Jafnframt skal kannað hvort eigi er ástæða til að breyta gildandi skipulagsskrám eða sameina sjóði eða stofnanir eða leggja niður. Skal þessu verki lokið fyrir árslok 1991.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta, sem samið hefur verið á vegum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, var lagt fram á síðasta þingi en varð ekki útrætt.

Um aldir hafa verið stofnaðir sjóðir hér á landi. Engin almenn löggjöf hefur verið sett um stofnun eða starfsemi sjóða en vitneskja hefur varðveist um þá sjóði sem staðfestar hafa

verið reglur fyrir af ríkisvaldinu og varðveittar hafa verið í skjalasöfnum þess og svo síðar jafnan birtar (í Lovsamling for Island og síðar í Stjórnartíðindum B-deild). Réttarfræðingar hafa talið að stofnun sjóða sé og hafi verið frjáls, þ.e. ekki hafi verið neinar hömlur á henni almennt, en vitneskja er lítil sem engin um sjóði aðra en þá sem hlotið hafa staðfestingu ríkisvaldsins. Þegar rætt er um sjóði og stofnanir í þessari greinargerð er átt við hvers konar sjálfseignarstofnanir sem fengið hafa staðfestingu ríkisvaldsins og sem settar hafa verið reglur fyrir og ætlað er að varðveitast í því skyni sem reglurnar mæla nánar fyrir um. Upphaf þeirra staðfestingarheimilda, sem nú eru í framkvæmd, byggist á því að þjóðhöfðingi (einvaldskonungur), sem áður hefur sjálfur veitt slíka staðfestingu, hefur veitt „kansellí“ sínu almennt umboð til að veita slíkar staðfestingar en slík reglusetning þjóðhöfðingja (einvaldsins), sem jafngilti lagasetningu, hefur síðan flust til þeirra stjórnvalda sem á eftir komu (sbr. lög um Stjórnarráð Íslands frá 1969 og reglugerð samkvæmt þeim, l. nr. 96/1969, þar sem staðfest er að dóms- og kirkjumálaráðuneytið fjalli um skipulagsskrár).

Segja má að um aldir hafi möguleikar til varðveislu á fjármunum að hætti sjóða og stofnana á Íslandi verið takmarkaðir við jarðeignir, þ.e. bújarðir, þar sem í þeim eignum einum varð eign ávöxtuð hér á landi en svo sem alkunna er eru peningastofnanir aðeins aldargamalt fyrirbæri hér á landi. Fjármunaeign hér á landi á örbirgðaröldum var takmörkuð og í lok 19. aldar breyttust þær aðstæður hægt en á síðustu 40–50 árum hefur varðveisla sjóðafjár líðið mjög vegna endurtekinnna tímabila óðaverðbólgu. Það er því viðbúið að þeirra sjóða, sem stofnaðir hafa verið á undangenginni öld, sjái nú lítinn stað, þar sem þessar aðstæður hafa stuðlað að því að sjóðaeignir, sem almennt voru ekki verulegar, hafi ekki staðist þau áföll sem undangengin verðbólgutímabil hafa valdið. Jafnframt kemur svo til að skort hefur heimildir til að móta efnisinnihald á skipulagsskrám til tryggingar varðveislu þeirra við þær aðstæður og reyndar einnig, til skamms tíma, úrræði til þess.

Þessu frumvarpi er fyrst og fremst ætlaður tvenns konar tilgangur: 1) Að móta reglur um hvernig reyna megi að fá betri yfirsýn yfir þá sjóði sem enn lifa og enn fremur að bjóða fram heimildir til að endurnýja, í samræmi við möguleika þeirra til framhaldsstarfa, reglur um ráðstöfun sjóðseignar með þeim breytingum sem umráðaaðilar telja vænlegastar og helst samrýmast upphaflegum tilgangi sjóðsstofnenda. 2) Enn fremur eru í fyrstu fimm greinum frumvarpsins settar fram einfaldar reglur um staðfestingu á skipulagsskrám, um eftirlit með sjóðunum og um ráðstafanir sem gera ber ef breistir verða á lögskipuðum vinnubrögðum stjórnenda. Í 6. gr. eru hin almennu ákvæði um heimildir til breytingar á skipulagsskrám vegna breyttra aðstæðna, sameiningar sjóða og eftir atvikum niðurfellingar á skipulagsskrám jafnhliða ráðstöfun sjóðfjár sem næst megi komast upphaflegum sjónarmiðum stofnenda. Um allar breytingar er fyrirskipað samráð við Ríkisendurskoðun. Loks er í bráðabirgðaákvæði gert ráð fyrir rannsókn á tilvist sjóða og stofnana frá líðinni tíð.

Við samningu frumvarps þessa hefur samráð verið haft við ríkisendurskoðanda en Ríkisendurskoðun hefur um árabíl verið hvetjandi þess að löggjöf verði sett um þetta efni.

Í athugasemdum um einstakar greinar hér á eftir verður gerð nokkur frekari grein fyrir efni þeirra.

Um 1. gr.

Staðfestingarhættir á skipulagsskrám hafa verið þeir um aldir, vegna upphaflegrar ákvörðunar einvaldskonungs, að þær hafa verið staðfestar „ad mandatum“ eða „í umboði“ þjóðhöfðingjans þar sem ekki hafa verið sett nein almenn lög um þetta efni svo að fyrri háttur hefur haldist. Segja má að nútímahættir krefjist tæpast svo veglegs forms sem aftur getur átt við um það efni sem undanþegið er skv. 2. mgr. 1. gr., þ.e. sérstakir sjóðir sem stofnað er til með sérstökum lögum, ákvörðunum Alþingis eða milliríkjasamningum sem almennt koma til meðferðar þjóðhöfðingjans.

Um 2. gr.

Það upphæðarmark, sem hér er gert ráð fyrir, 50 000 kr., er tölulega hið sama og í dönskum lögum nýlega settum, þ.e. samsvarandi meira en 250 þús. ísl. kr., en þá má hafa í huga að þau lög ákveða almenna skráningarskyldu sjóða sem ná þeirri upphæð. Í greinargerð dönsku laganna segir að í huga sé haft að undanþegnir séu minni háttar sjóðir til þess að þær skyldur, sem á eru lagðar, hvíli ekki, t.d. á legstaðasjóðum og öðrum með takmörkuð verkefni og mjög lítil umsvif.

Rétt þykir að setja ákvæði um hvernig lágmarksupphæðin breytist með verðlagi í landinu. Lagt er til að miðað verði við lánskjaravísitölu og lágmarkið breytist einu sinni á ári, þ.e. í janúarmánuði.

Um 3. gr.

Í þessari og næstu greinum eru m.a. markaðar reglur um samstarf dómsmálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar um eftirlit með starfsháttum sjóða og stofnana er hlotið hafa staðfestingur skipulagsskrár.

Um 4. gr.

Sbr. athugasemd við 3. gr. Það fer eftir niðurstöðu athugana samkvæmt þessari grein hvort grípa þarf til sérstakra frekari ráðstafana og þá hverra.

Um 5. gr.

Sala eða veðsetning fasteignar sjóðs eða stofnunar eru það afdrifaríkar ráðstafanir um fjármuni sjóðs eða stofnunar að rétt þykir að áskilja að eftirlitsaðilar fjalli um þær.

Um 6. gr.

Ákvæði þessarar greinar eru mjög mikilvæg vegna liðins tíma vegna breyttrar verðmætastöðu sjóðaeigna og breytinga á þjóðfélagsháttum. Jafnframt er þörf á heimildum fyrir breytingar á ókomnum tíma þar sem einnig má áfram gera ráð fyrir að aðstæður kunni að breytast þannig að grundvöllur, sem lagður er í skipulagsskrá, raskist svo að breytinga þurfi með svo að skipulagsskrá fullnægi þörfum þeirra ókomnu tíma. Efni þessarar greinar er rétt að skoða í samhengi við þá „innköllun“ sem ráðgerð er í ákvæði til bráðabirgða er fylgir lagafrumvarpinu.

Um 7. gr.

Samkvæmt undanfarandi lagagreinum og ákvæði til bráðabirgða þurfa dómsmálaráðuneyti og Ríkisendurskoðun að eiga samstarf í ýmsum efnum. Ekki mun þörf á reglugerðar-ákvæðum um þau efni yfirleitt en á hinu er ótvíræð þörf, þ.e. að marka nánari reglur um efni og gerð á skipulagsskrám.

Um 8. gr.

Ekki er tilefni til sérstakra skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Svo sem lýst er í upphafi greinargerðar hér að framan má ætla að tugir eða e.t.v. hundruð staðfesta sjóða séu orðnir svo til að engu eða horfnir með öllu, en æskilegt er að gera enn tilraun til að fá yfirsýn í því efni og gera síðan þær ráðstafanir sem tiltækar eru. Þegar þeirri könnun er lokið má síðan, á nýjum grunni og e.t.v. með breyttum lögum, koma þessum málefnum í skaplegt horf.