



RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Fjárlaganefnd Alþingis	14. nóvember 2014	14100138
Vigdís Hauksdóttir formaður		11.01
Austurstræti 8-10		SA/bb
150 Reykjavík		

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál, þingskjal 232 – mál 206.

1. Inngangur

Fjárlaganefnd hefur óskað eftir umsögn Ríkisendurskoðunar um fyrirbyggjandi frumvarp til laga um opinber fjármál. Nýja frumvarpið er að stofni til óbreytt frá fyrra frumvarpi en ýmsar lagfæringar og textabreytingar hafa þó verið gerðar á frumvarpinu.

Á síðasta þingi var sambærilegt frumvarp einnig til umfjöllunar á Alþingi en hlaut ekki afgreiðslu á því þingi. Ríkisendurskoðun sendi inn umsögn um frumvarpið á síðasta þingi með bréfi dags. 30. maí 2014. Umsögnin var tekin til umfjöllunar í fjármála- og efnahagsráðuneytinu í haust og var farið yfir allar ábendingar Ríkisendurskoðunar við einstakar greinar frumvarpsins og var í allmörgum tilvikum tekið tillit til þeirra í nýja frumvarpinu.

Ríkisendurskoðun áréttar það almenna sjónarmið sitt að hún fagnar framlagningu þess og vonar að það náist samstaða um að afgreiða það frá Alþingi eftir umfjöllun í fjárlaganefnd og eftir almenna umræðu í þinginu.

Stofnunin vísar til fyrri umsagnar um almenn sjónarmið við einstaka kafla og almennar ábendingar um einstakar greinar. Hér á eftir verður fjallað um þau atriði sem hún telur ástæðu til að benda sérstaklega á og ítreka.

Frumvarpið er að stofni til sett fram með hagskýrslugerð og þjóðhagsreikninga að leiðarljósi og þar með regluverk alþjóðlegra hagskýrslustaðla. Ríkisendurskoðun hefur skilning á þörfinni fyrir að fjalla um ríkisfjármál og leggja fram fjárlagafrumvarp með hliðsjón af heildaráhrifum ríkisfjármála á efnahagssumhverfi þjóðarinnar. Þess vegna er talið rétt og eðlilegt að fjárlagafrumvarpið endurspegli ráðstöfun fjármuna til málaflokka og málefnasviða ráðuneyta en niðurbrot þeirra til einstakra stofnana og verkefna verði sýnd í fylgiskjali með frumvarpinu.

2. Um einstakar greinar.

3. gr. Stofnunin gerði athugasemdir við skilgreiningar í þessari grein. Á fundi fjármála- og efnahagsráðuneytis og Ríkisendurskoðunar varð niðurstaðan sú að skilgreiningarnar skyldu takmarkast við hugtök hagskýrslustaðlanna og blanda ekki saman áþekktum skilgreiningum sambærilegra hugtaka í stöðlum um reikningshald.

7. gr. Tekið hefur verið tillit til athugasemda stofnunarinnar um orðalag. Hins vegar áréttar stofnunin athugasemd sína við 2. tl. um að ekki eigi að draga frá viðskiptaskuldir og handbært fé þar sem hugmyndin er fyrst og síðast sú að búa til eðlilegt viðmið um skuldaþak. Stofnunin bendir jafnframt á að þá þarf að hækka skuldahlutfallið (prósentuna). Rétt er einnig að áréttar að skuldaþakið er miðað við A-hluta ríkissjóð og A-hluta sveitarfélaga. Þau rök sem getið er um í greinargerð að ríkissjóður liggi með of mikið handbært fé eiga ekki við í þessu samhengi og heldur ekki þau rök að þessi frádráttur sé vegna gjaldeyrishafta enda munu þau einungis vara í skamman tíma. Þá er með engum hætti skýrt og reyndar óskiljanlegt hvers vegna draga á viðskiptaskuldir frá heildarskuldum.

16. gr. Rétt er að taka fram að framsetning fjárlaga er á grunni hagskýrslustaðals en ekki á grunni staðals um reikningshald. Athugasemd stofnunarinnar fólst í því að taka fram að fjárfesting er ekki talin gjöld í reikningshaldi en fellur undir ráðstöfun og rekstur skv. hagskýrslustaðli. Ríkisendurskoðun vildi áréttar að þarna eru sjónarmið sem rekast á. Það er vissulega rétt að veita þarf sérstaka heimild til fjárfestinga í fjárlögum en í reikningshaldi færast hún til eignar og á þessu er munur. Ef það á að vera unnt að bera saman útkomu fjárlaga og ríkisreiknings þarf að samræma þetta.

17. gr. Tekið var tillit til ábendingar stofnunarinnar.

19. gr. Áréttar að í fylgiritinu verði reikningshaldslegar forsendur látnar ráða um heimildir til rekstrar og fjárfestingar.

22. gr. Áréttar að er ábending við þessa grein en hún að öðru leyti í samræmi við gildandi fjárreiðulög.

23. gr. Stofnunin bendir á að breytingar á fjárlagafrumvarpi þurfa að vera í samræmi við fjármálaáætlun og ef hún er það ekki þá þarf að breyta þeirri áætlun. Textanum var lítillega breytt.

24. gr. Orðið var við ábendingu stofnunarinnar.

26. gr. Sambærileg ábending og við 23. gr. Textanum var lítillega breytt.

30. gr. Greinin fjallar um flutning fjárheimilda milli ára og hefur greininni verið breytt frá fyrra frumvarpi, m.a. hefur 3% markið verið felld út. Stofnunin gerir ekki athugasemd við greinina.

31. gr. Fjármálaráðuneytið hefur upplýst að það telji að nægjanlegt sé fyrir ríkisstofnanir að gera áætlun til þriggja ára í senn þó svo að ráðuneytin horfi lengra fram í tímann. Stofnunin gerir ekki athugasemd við greinina.

37. gr. Textanum var lítillega breytt en engum efnisatriðum þannig að ábending stofnunarinnar er enn til skoðunar.

42. gr. Í eldra frumvarpi hefur verið felld niður. Greinin fjallaði um styrkveitingar ráðherra, fyrirkomulag, jafnræði, hlutlægni og gagnsæi. Ekki er skýrt hvers vegna hún er felld niður.

43. gr. (áður 44. gr.) Ábending stofnunarinnar fólst fyrst og fremst í því að benda á að ekki þyrfti að auglýsa eftir áhugasömun aðilum til stjórnarsetu í fyrirtækjum sem störfuðu fyrir utan samkeppnismarkað. Textanum hefur verið breytt í heimild fyrir ráðherra til að víkja frá auglýsingaskyldu vegna þessara félaga. Að mati stofnunarinnar er undanþágan, eins og hún er rökstudd í greinargerð, ekki réttlæt看leg.

48. gr. (áður 49. gr.) Greinin fjallar um skýrslur og upplýsingar. Ábending stofnunarinnar á enn rétt á sér en bent er á að orðalaginu hefur verið breytt þannig að „ráðherra skal nú tryggja eftirlit með ...“ í stað þess að hafa eftirlit með.

50. gr. (áður 51. gr.) Greinin fjallar um tekjur A-hluta ríkissjóðs. Engar breytingar hafa orðið á þessari grein og því er ábendingin ennþá réttmæt.

51. gr. (áður 50. gr.) Greinin fjallar um gerð og framsetningu reikningsskila. Þau atriði sem lúta að innleiðingu reikningsskilastaðlanna hefur verið breytt og þar með tekið tilliti til ábendinga stofnunarinnar. Ekki er því ástæða til að ítreka þann hluta ábendingarinnar. Hins vegar eru önnur atriði ábendingarinnar enn í gildi.

55. gr. (áður 54. gr.) Greinin fjallar um hvaða stjórnvald á að leggja fram ríkisreikning. Textanum hefur verið breytt og nú er skýrt að það er ráðherra fjármála. Ábendingin á því ekki við lengur.

57. gr. (áður 58. gr.) Greinin fjallar um staðfestingu ríkisreiknings með framlagningu frumvarps þess efnis. Textanum hefur verið breytt þannig að ábendingin fellur niður.

62. gr. Ný ábending. Fjallar um reikningsskilaráð. Seta ríkisendurskoðanda sem fastamanns í reikningsskilaráðinu hefur verið felld út en í þess stað hefur hann heimild til setu með málfrelsi og tillögurétt. Stofnunin gerir ekki athugasemd við þessa breytingu en bendir á að þar með er ráðið skipað 5 mönnum í stað 6 áður og því er ákvæði um að atkvæði formanns ráði ef atkvæði eru jöfn óþarft. Eðlilegt er að fullskipað ráð taki ákvarðanir sem skipta meginmáli. Í stað þess að reikningsskilaráð taki bindandi ákvörðun um önnur atriði sem hafa þýðingu fyrir reikningsskil ríkisins er í greininni sagt að ráðið geti veitt umsögn um þau atriði. Stofnunin telur að reikningsskilaráð eigi að taka bindandi ákvörðun á faglegum grunni um þessi atriði eins og um staðiana.

63. gr. (áður 64. gr.) Í greininni er Fjársýslu ríkisins falið að halda eftir greiðslu framlaga að höfðu samráði við ráðherra fjármála ef hún telur fjárhagsstöðu viðkomandi það rúma að fresta megi greiðslu framlaga. Í eldra frumvarpi var ekki gert ráð fyrir að haft verði samráð við ráðherra fjármála eða aðra ráðherra um frestun greiðslu framlaga. Hér er því bætt úr þeim ágalla sem var í eldra frumvarpi. Stofnunin er enn á þeirri skoðun að Fjársýslan eigi aðeins að fresta greiðslu samkvæmt fyrir mælum frá ráðherra fjármála og/eða öðrum ráðherrum.

66. gr. (áður 67. gr.) Greinin fjallar um reglugerðarheimildir og er eldri ábending í fullu gildi.

Ákvæði til bráðabirgða. Þessum ákvæðum hefur verið breytt og eru nú þrjú í stað tveggja áður. Eldri ákvæði eru nú skýrari en áður.

Hins vegar vill Ríkisendurskoðun gera alvarlega athugasemd við nýja málsgrein sem hljóðar þannig:

Um uppgjör ríkisreiknings til og með 2016 gilda ákvæði laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Við mat á áhrifum launa-, verðlags- og gengisbreytinga á stöðu lánareikninga skal beitt sömu aðferðum og í ríkisreikningi fyrri ára. Með sama hætti skal áfallið orlof ekki reikningsfært hjá einstökum stofnunum eða ríkissjóði í heild.

Í áritun ríkisendurskoðanda á ríkisreikning 2013 er svofelld ábending:

Án þess að gera um það fyrirvara veur Ríkisendurskoðun athygli á því að hún hefur á liðnum árum gert athugasemdir við það að færsla á áföllnum verðbótum og gengisbreytingum um áramót á teknum og veittum lánum og skuldbindingum ríkissjóðs í A-hluta hefur verið færð um endurmatsreikning á höfuðstól í stað þess að færa uppfærsluna á viðeigandi fjármagnsliði í rekstrarreikningi A-hluta ríkissjóðs. Þessi aðferð var tekin upp í tengslum við verðbólgu-reikningsskil fyrri ára en eftir að þau voru afnumin með lögum nr. 133/2001 sem tóku gildi 1. janúar 2002 og hefði þá átt að breyta þessari færsluáferð. Þessi aðferð hefur því ekki verið í samræmi við ákvæði laga um fjárreiður ríkisins og ársreikningalaga frá því ári. Þó svo að Ríkisendurskoðun hafi ekki getið um þetta áður í áritun sinni ber að líta til þess að hún hefur hvatt til breytinga á liðnum árum í endurskoðunarskýrslum sínum um ríkisreikning. Þrátt fyrir athugasemdir og ábendingar hefur ekki verið breytt um færsluáferð í ríkisreikningi og því verður ekki lengur hjá því komist að benda á þetta atriði í áritun.

Viðbrögð ráðuneytisins voru þau að þessu yrði breytt við gildistöku nýrra laga um opinber fjármál. Í þessu bráðabirgðaákvæði er hins vegar tilgreint að breytingin verði ekki gerð fyrir en árið 2017. Bráðabirgðaákvæðið felur því í sér að verið er að samþykkja frávík frá ársreikningalögunum og er að mati Ríkisendurskoðunar óásættanlegt. Þessi aðferð hefur verið í ósamræmi við ársreikningalögin frá árinu 2002 og frá þeim tíma hefur tekjuafkoma A-hluta ríkissjóð ekki verið í samræmi við ákvæði laganna vegna þeirra aðferða sem lýst er í ábendingu á ríkisreikning.

Annað. Vísað er til umfjöllunar um orðið „ráðherra“ í frumvarpinu í eldri umsögninni og bent á að þó svo að orðanotkunin sé í samræmi við lögfesta notkun á orðinu, þ.e. að nota almennt þetta samheiti í lögum en ekki viðkomandi fagheiti ráðherra eins og var á árum áður. Bent er á að þetta hljómar nokkuð sérkennilega þegar ýmist er vísað til „ráðherra fjármála“ sem ráðherra sem ber ábyrgð á lögunum en þegar vísað er til „ráðherra fagráðuneyta“ er vísað til „hvers ráðherra“ eða „viðkomandi eða hlutaðeigandi ráðherra“. Stofnunin gerir sér grein fyrir að það er ef til vill ekki möguleiki á að breyta þessu en hún bendir á að þetta er sérkennilegt við lestur frumvarpsins.



Fylgiskjal:

Umsögn Ríkisendurskoðunar dags. 30. maí 2014



RÍKISENDURSKOÐUN

Bréfastartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

Fylgjaskjal

	Dagsetning	Tilvísun
Fjárlaganefnd Alþingis	30. maí 2014	14050142
Vigdís Hauksdóttir formaður		11.01
Austurstræti 8-10		SA/bb
150 Reykjavík		

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál, þingskjal 869 – mál 508.

Með tölvupósti þann 7. maí sl. óskaði fjárlaganefnd Alþingis eftir því að Ríkisendurskoðun gæfi umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál. Hér á eftir verður fjallað um frumvarpið, forsendur þess og aðdraganda.

Almennt

Um nokkurt árabil hefur Ríkisendurskoðun hvatt til þess að lög um fjárreiður ríkisins verði tekin til endurskoðunar og m.a. fallið frá undanþágum frá almennum reikningsskilareglum sem í lögnum fólust. Einkum er þar átt við gjaldfærslu stofnkostnaðar sem hefur leitt til þess að veruleg tregða er á að færa í ríkisreikning ýmsar skuldbindingar sem ríkissjóður hefur undirgengist. Gjaldfærsla stofnkostnaðar var og er grunnástæða fyrir því að skuldbinding er ekki færð þegar til hennar er stofnað þar sem slík færsla leiðir og hefði leitt til aukinna rekstrargjalda ríkissjóðs og þar með minni tekjuafgangs eða eftir atvikum aukins tekjuhalla. Ein afleiðing þessa er sú að stofnanir tóku upp þann sið að gera leigusamninga um ýmsar eignir, s.s. tölvubúnað og bifreiðar, sem hafði umtalsverðan aukinn kostnað í för með sér. Þá var ljóst að ekki var farið að fullu eftir viðurkenndum reikningsskilastöðlum sem þó höfðu verið innleiddir hér á landi. Ýmis lausung og agaleysi í gerð og framfylgd fjárlaga var einnig ástæða sem eðlilegt var að bregðast við.

Fjárreiðulögin voru afar merkileg og setning þeirra tímabær en mörg ákvæði þeirra þóttu mjög framsýn í samanburði við laga- og regluverk um opinber fjármál erlendis. Lögin hafa hins vegar ekki fylgt nægjanlega eftir framþróun sem orðið hefur á sviði reikningshalds og við að mörgu leyti setið þar eftir.

Í kjölfar fjármálahrunsins var það mat stjórnvalda að ástæða væri til að skoða fjárreiður ríkisins og opinber fjármál gaumgæfilega. Leltað var til Alþjóða gjaldeyrissjóðsins (AGS) um að sú stofnun tæki saman yfirlit um hvernig opinberum fjármálum, fjárlagagerð og reikningsskilareglum væri best fyrir komið í hinum vestrænu löndum og þá einkum OECD löndunum og hvernig talið væri best að haga slíkri löggjöf hér. Í framhaldi hér af ákvað þáverandi fjármálaráðherra að setja niður stýrihóp sem skyldi hafa veg og vanda að því að fara yfir fjármál ríkisins og fjárlagagerð og eftir atvikum að meta hvort þyrfti að horfa til hins opinbera í heild og semja síðan nýtt frumvarp um opinber fjármál. Vinnuhópar tóku síðan að