

Alþingi
Erindi nr. P 143/1874
komudagur 27.5.2014

Fjárlaganefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. maí 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál, 508. mál á þingskjali 869.

Vísað er til erindis Fjárlaganefndar Alþingis, sbr. tölvupóst frá 7. maí 2014, þar sem óskað er eftir umsögn Félags forstöðumanna ríkisstofnana (FFR) um frumvarp til laga um opinber fjármál. Vert er að taka fram að FFR fékk tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri meðan á samningu frumvarpsins stóð í Fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Ekki verður annað séð en að þær breytingar sem orðið hafa á frumvarpinu frá því að það var lagt fram til kynningar 28. júní 2013 hafi allar verið til bóta.

FFR er sammála meginhugmyndafræðinni sem fram kemur í frumvarpinu og tekur undir mikilvægi þess að langtímahugsun og festa sé í fjármálum ríkisins, að aðkoma Alþingis að stefnumörkun sé aukin og að stuðlað sé að skilvirkri framkvæmd fjárlaga og bættri upplýsingagjöf. Frumvarpið ber með sér að áhersla er lögð á fjármálaáætlun og fjármálastefnu til að tryggja fyrirsjáanleika og stöðugleika í gerð og við framkvæmd fjárlaga. FFR tekur undir mikilvægi þess að ríkisaðilar móti stefnu til þriggja ára sem staðfest er af ráðherrum og að ráðherrar móti stefnu fyrir málefnasvið og málaflokka með heildstæðum hætti.

FFR gerir athugasemdir við nokkur atriði og telur afar mikilvægt að þau verði skýrð og yfirfarin nánar. Hér að neðan skal gerð grein fyrir þeim helstu í stuttu máli:

- Skýr verkaskipting milli ráðherra og ríkisaðila hefur mikla þýðingu fyrir þá skipan sem ætlunin er að innleiða með frumvarpinu. Ekki nægir að skilgreina hugtakið „ríkisaðili“ með almennum hætti þegar sérstakar reglur eiga síðan að gilda um „ríkisaðila í A-hluta“ og „ábyrgðaraðila verkefna“. Ef ekki eiga að gilda sömu reglur fyrir alla ríkisaðila kallar það á umfjöllun og að undantekningar séu skýrðar sérstaklega.
- Mikilvægt er að umgjörð allra ríkisaðila verði skýrð frekar, s.s. hvar ábyrgð liggur innan stjórn-sýslunnar (ráðherra eða Alþingi) á forgangsroðun lögbundinna verkefna þegar fjárveitingar nægja ekki og nauðsynlegar ákvarðanir eru ekki á valdsviði forstöðumanns ríkisaðila. Það þarf að vera skýrt hver tekur ábyrgð á verkefnum sem ekki er sinnt eða ákveðið er að fresta. Það nægir ekki að gera þá kröfu að í frumvarpi til fjárlaga skuli setja fram áætlun um tekjur A-hluta ríkissjóðs, sem byggð skuli á „*opinberum þjóðhagsspám, gildandi lögum og eftir atvikum á frumvörpum sem lögð eru fram samhliða frumvarpi til fjárlaga*“. Slík áætlun þarf einnig og ekki síður að ná til þjónustunnar sem ríkið hefur skuldbundið sig til að veita.
- Mikilvægt er að skýr tengsl séu milli lögbundinna skyldna ríkisaðila og fjárveitinga. Í frumvarpinu 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. Mikilvægt er að frumvarpið taki á því þegar fjárveitingar duga ekki til að sinna lögbundnum skyldum.

- Gerðar eru athugasemdir við að ráðherra verði hvenær sem er á rekstrarári heimilt að færa fjármagn milli stofnana með einungis 6 vikna fyrirvara. Hafa verður í huga að margar stofnanir eru með stóran hluta sinna útgjalda vegna launa eða húsnæðiskostnaðar sem ekki er hægt að draga úr á 6 vikum. Telja má að svo opið ákvæði gangi 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.
- Það er jákvætt að ríkisaðilar eigi að skila rökstuddum tillögum um fjárveitingar til stofnana og verkefna fyrir komandi fjárlagaár en neikvætt að sú skylda eigi einungis að vera virk ef hlutaðeigandi ráðherra leitar eftir tillögnum. Það á að vera skylda allra ríkisaðila sem treysta á fjárveitingar á fjárlögum að áætla nauðsynlega fjárförf. Afar mikilvægt er að sömu reglur gildi fyrir alla ríkisaðila óháð því undir hvaða ráðuneyti þeir heyra.
- Viðbót við upphaflegt frumvarp í ákvæði um fjárstýringu, þar sem fjallað er um heimild ríkisaðila til að ráðstafa rekstrartekjum sínum, er til bóta. Heimildin skiptir miklu máli en hana þarf eftir sem áður að skýra mun betur en gert er í frumvarpinu. Hún leiðir einnig hugann að „landamærum“ ríkisaðila og annarra sem veita sambærilega þjónustu á grundvelli framlaga eða þjónustusamninga við ríkið (t.d. sjálfseignarstofnanir sem veita öldrunarþjónustu).
- 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. Í því sambandi má nefna að margt bendir til þess að rýmri heimildir til samninga um rekstrarverkefni geti leitt til aukinnar skilvirkni. Jafnframt virðast fyrirhuguð viðmið óeðlilega takmarkandi sé tekið mið af öðrum heimildum ríkisaðila, s.s. til að ráða starfsmenn og ákvarða laun þeirra.

FFR ítrekar mikilvægi þess að ný lög um fjárreiður ríkisins verði til þess að styrkja opin og fagleg samskipti milli ráðuneyta og ríkisaðila um fjárhagsleg og fagleg málefni.

Hér að framan hafa nokkur atriði verið nefnd sem FFR telur nauðsynlegt að fái frekari umfjöllun. Yfirlitið er ekki tæmandi. Eins og áður segir þarf að skýra mörg atriði nánar svo að hægt sé að taka upp lýsta afstöðu til þeirra. Áður en frumvarpið verður tekið til afgreiðslu óskar félagið eftir því að fá tækifæri til að koma ítarlegri athugasemdum á framfæri við Fjárlaganefnd.

Virðingarfyllst,
f.h. Félags forstöðumanna ríkisstofnana


Borghildur Erlingsdóttir, formaður FFR
forstjóri Einkaleyfastofunnar