



RÍKISENDURSKOÐUN

Brítartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Fjárlaganefnd Alþingis b.t. Vigdísar Hauksdóttur, formanns Austurstræti 8-10 150 Reykjavík.	8. október 2015	15100001 11.01 SA/mb

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um opinber fjármál, 145. þing - þingskjal. 148 – mál 148.

Frumvarp til laga um opinber fjármál er nú lagt fram í þriðja sinn. Í greinargerð með frumvarpinu er greint frá því að það sé að mestu óbreytt frá frumvarpi því sem lagt var fram á síðasta þingi. Breytingar voru gerðar á eftirtöldum greinum: Nr. 3, 7, 13, 20, 21, 22, 28, 30, 31, 36, 40, 42 ný gr., 43 (áður 42), 44 (áður 43), 46 (áður 45), 58 (áður 57), 67 (áður 66), ákvæði til bráðabirgða I, ákvæði til bráðabirgða II (áður ákvæði til bráðabirgða III). Breytingarnar eru misjafnar að umfangi og þýðingu fyrir löggjöfina.

Ríkisendurskoðun skilaði inn umsögnum um eldri gerðir frumvarpsins og er vísað til þeirra. Stofnunin vill engu að síður leggja áherslu á nokkur atriði í einstökum greinum og setja fram nýjar athugasemdir.

Ríkisendurskoðun tekur jákvæða afstöðu til þessa frumvarps og telur að það geti orðið til að auka og styrkja alla fjármálastjórn hins opinbera. Það er einnig til þess fallið að auka aga og virðingu ríkisaðila fyrir þeim fjárheimildum sem þeim er úthlutað. Að þessu sögðu telur stofnunin mikilvægt að tekið verði strangt á öllum ábyrgðaraðilum sem fylgja ekki fjárheimildum.

Hér á eftir fer umfjöllun um þær greinar sem breytt hefur verið og eftir atvikum árétting á fyrri athugasemdum Ríkisendurskoðunar sem ekki hefur verið tekið tillit til í breyttu frumvarpi.

3. gr. Bætt er við skilgreiningu á „afkomu“ sem snýr að A-hluta ríkisaðilum. Í 7. tl. er rétt að áréttast að í heildargjöldum skv. hagskýrslustaðli er fjárfesting í varanlegum rekstrarfjármunum ársins talin með heildargjöldum en í reikningsskilastöðlum og skilgreiningum þeim tengdum er fjárfestingin talin sem eignaliður. Í reikningsskilum eru afskriftir hins vegar taldar með rekstrargjöldum.

7. gr. Skuldahlutfalli í 2. og 3. tl. er breytt úr 45% í 30%. Í greinargerðinni eru engin rök færð fram um það hvers vegna þetta hlutfall er lækkað. Ríkisendurskoðun hefur gagnrýnt að ekki skuli notaðar alþjóðlegar skilgreiningar í þessu sambandi, í það

minnsta OECD-skilgreiningar og/eða Maastricht-viðmið. OECD hefur skilgreint *General government debt* með eftirfarandi hætti:

General government debt-to-GDP ratio is the amount of a country's total gross government debt as a percentage of its GDP. It is an indicator of an economy's health and a key factor for the sustainability of government finance. "Debt" is commonly defined as a specific subset of liabilities identified according to the types of financial instruments included or excluded. Debt is thus obtained as the sum of the following liability categories (as applicable): currency and deposits; securities other than shares, except financial derivatives; loans; insurance technical reserves; and other accounts payable.

Í greinargerðinni er bent á að ástæðan fyrir því að sjóðir og bankainnstæður eru dregnar frá skuldum séu þær að vegna íslensks gjaldmiðils þurfi að halda uppi öflugum og skuldsettum gjaldeyrisvarasjóði. Tilgreint er að innstæður í „erlendri mynt“ eigi að koma til frádráttar en í greininni sjálfri segir hins vegar að allar sjóð- og bankainnstæður skuli frádregnar. Þá hefur Ríkisendurskoðun einnig gagnrýnt að draga eigi frá viðskiptaskuldir. Það sem útaf stendur eru þá langtímaskuldir án lífeyrisskuldbindinga og skammtímaskuldabréf hins opinbera. Það er eindregið mat Ríkisendurskoðunar að nota eigi OECD-skilgreininguna. Annað er óeðlilegt þar sem samanburður milli landa verður ómarktækur ef slíkum skilgreiningum er ekki fylgt. Rétt er að geta þess að Maastricht viðmið um skuldahlutfall er 60% af landsframleiðslu.

13. gr. Greinin fjallar um fjármálaráð og eru breytingarnar í takt við tillögu meiri hluta fjárlaganefndar. Hins vegar eru felld út ákvæði um að ráðið skuli hafa óheftan aðgang að gögnum hjá ráðuneyti, Seðlabanka og Hagstofu við vinnu sína. Engu að síður er nauðsyn þess áréttuð í greinargerðinni. Spurning er hvort þessi málsgrein hafi verið felld út fyrir mistök. Ríkisendurskoðun hefur afhent vinnuhópi um fjármálaráð minnisblað um hugsanlega vistun fjármálaráðs hjá stofnuninni.

20. gr. Í 1. mgr. eru ítarlegri ákvæði en áður um stefnu ráðherra fyrir málefnasvið og í 2. mgr. er áréttuð að þegar málefnasvið skarast milli ráðherra skuli þeir hafa samráð um mótun stefnunnar. Í 3. mgr. er tekið fram að við stefnumótun um dómstóla skuli ráðherra tryggja formlegt samráð við Hæstarétt og dómstólaráð og að stefna um málefni löggjafarvalds skuli vera hjá forsætisnefnd Alþingis. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við þessar breytingar.

21. gr. Í greininni er fjallað um tillögur til fjárheimilda. Ákvæði um fyrirkomulag á gerð tillagna um fjárheimildir Alþingis og stofnana þess er flutt óbreytt úr 22. gr. Þá er ný mgr. sem fjallar um fyrirkomulag á undirbúningi tillagna um fjárheimildir til dómstóla og aðkomu fjárlaganefndar að þeim ákvörðunum. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við þessar breytingar eða flutning frá 22. gr.

30. gr. Með þeim breytingum sem gerðar eru á þessari grein er verið að skýra betur en áður hvernig fara skuli með afgang eða halla almennt og þá sérstaklega ýmis útgjöld sem byggja á eða ráðast af hagrænum og metnum forsendum. Útgjöld til almannatrygginga og vaxtagjöld eru notuð sem dæmi í skýringum með greininni. Þá

segir að ráðherra skuli gera fjárlaganefnd grein fyrir flutningi inneigna eða halla til næsta árs og forsendum að baki þeim. Í greininni kemur skýrt fram að einungis má yfirfæra á næsta ár fjárheimildir vegna verkefna sem frestast. Halli er færður yfir á nýtt ár og dregst frá fjárheimild þess árs. Það er afar mikilvægt í þessu samhengi að það verði samhljómur milli hlutaðeigandi ráðherra og forstöðumanna stofnana eða ríkisaðila um hvaða þjónustu á að veita og að sú þjónusta verði verðlögð á sanngjarnan hátt í fjárheimildum. Það er einnig mikilvægt að áður en þetta kerfi verður tekið upp verði búið að fara yfir og taka ákvörðun um hvernig fara skuli með uppsafnaðan halla eða afgang sem verður á síðasta ári fyrir breytingu.

31. gr. Ýmsar orðalagsbreytingar eru gerðar á þessari grein til að skýra efni hennar betur. Greinin fjallar um stefnumótun ríkisaðila í A-hluta til a.m.k. þriggja ára. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við breytingarnar.

36. gr. Um ábyrgð forstöðumanna og stjórna ríkisaðila. Lagfært er eitt orð með tilliti til samræmingar. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við breytinguna.

40. gr. Samningar um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Í þessari grein hefur viðmið um hlutfall skuldbindinga af árlegri fjárheimild ríkisaðila, sem hann má ráðstafa til samningagerðar án afskipta ráðherra, verið hækkuð úr 10% og í 25% og bætt er við viðmiði um veltu þegar það á við. Með þessari breytingu er verið að gera tillögu um að ríkisaðili geti ráðstafað allt að fjórðungi fjárheimilda sinna til samninga án afskipta ráðherra. Væntanlega ber að skilja þetta þannig að kostnaður vegna slíkra samninga í heild fari ekki yfir tilgreind mörk. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta hlutfall orðið allhótt en stofnunin tekur ekki afstöðu til þess að öðru leyti.

42. gr. Greinin fjallar um styrkveitingar ráðherra, fyrirkomulag, upplýsingagjöf og skýrslugerð o.fl. Greinin var í upphaflegu frumvarpi, var felld niður í síðustu gerð þess en er nú tekin inn að nýju. Ríkisendurskoðun fagnar þessari viðbót.

43. gr. Í greininni er fjallað um meðferð og fyrirsvar eigna og réttinda í eigu ríkisins. Gert er ráð fyrir að ráðherra feli tilteknum ríkisaðila eða starfseiningu þessa umsýslu en nú er bætt við að sá aðili geti að höfðu samráði við ráðherra framselt umsýsluna til annars ríkisaðila. Þetta er í samræmi við ábendingar við fyrra frumvarp og gerir Ríkisendurskoðun ekki athugasemd við breytinguna.

44. gr. Í greininni er fjallað um eigendastefnu ríkisins í félögum. Úr greininni hafa verið felld ákvæði um að auglýsa skuli eftir áhugasömum einstaklingum til setu í stjórnnum tiltekinna félaga í eigu ríkisins. Í greinargerðinni er engu að síður vikið að því að auglýsa skuli eftir áhugasömum einstaklingum. Annað hvort hefur greinargerðinni ekki verið breytt eða að fyrirhugað er að slíkt ákvæði verði í reglum sem ráðherra skal setja. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að jafnræði sé virt við ákvörðun um fulltrúa í stjórn og auglýsing er aðferð til að stuðla að því.

46. gr. Fjallar um heimildir til ráðstöfunar og öflunar eigna. Líklega er rétt að orða fyrirsögnina „Heimildir til öflunar og ráðstöfunar eigna“ en það orðalag fellur betur að efnisskipan í greininni. Breytingin felst í því að í stað „rekstrar- og húsaleigu“ í síðustu

mgr. kemur „leigu“ og gerir Ríkisendurskoðun ekki athugasemdir við það en tekur fram að í greinargerðinni er áfram notað eldra orðalag.

58. gr. Fjallar um staðfestingu ríkisreiknings með framlagningu frumvarps þess efnis. Orðalagið er einfaldað og er m.a. felld út orðalag sem kveður á um að leita skuli staðfestingar á flutningi ónýttra fjárheimilda og halla og niðurfellingu umframgjalda þegar það á við. Ákvæðið er einfaldað frá fyrra frumvarpi. Má í þessu samhengi vísa til breytinga á 30. gr. Bent er á að hér er verið að fjalla um staðfestingu á ríkisreikningi en ekki breytingar á fjárlögum. Ríkisendurskoðun er samþykk þessu orðalagi.

Ákvæði til bráðabirgða I. Er efnislega eins og í fyrra frumvarpi en breytingin felst í að nú er tengt saman gildistökvæði í 68. gr. og þess að áfram skuli gilda tilgreindar uppgjorsreglur í ríkisreikningi til og með árinu 2016. Ríkisendurskoðun hefur lýst sig andvíga þessu ákvæði og uppgjorsreglum í ríkisreikningi þar sem þau styðjast ekki við nein lagaákvæði og er afstaða hennar óbreytt.

Ákvæði til bráðabirgða II var nr. III í fyrra frumvarpi og er efnislega eins nema með breyttum ártölum og er án athugasemda Ríkisendurskoðunar.

Eldra ákvæði til bráðabirgða II er felld niður frá fyrra frumvarpi en það ákvæði fjallaði um að lögð skyldi fram fjármálastefna og fjármálaáætlun eftir samþykkt laganna og að samráð skyldi hefjast við sveitarfélögin fyrir árslok 2015. Með því að gildistakan er einu ári síðar en skv. fyrra frumvarpi og það styttest í lok kjörtímabils núverandi ríkisstjórnar þá mun ekki vinnast tími til slíkrar stefnumörkunar en fjármálaáætlun var lögð fram á síðasta þingi. Samráð við sveitarfélögin eða samtök þeirra er í ákveðnu ferli. Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við þessa ákvörðun.

Um aðrar greinar frumvarpsins vill Ríkisendurskoðun nefna sérstaklega eina grein, sbr. eftirfarandi:

16. gr. Ríkisendurskoðun áréttar að grunnur fjárlagagerðarinnar byggir á skilgreiningum í alþjóðlegum hagskýrslustaðli. Þær skilgreiningar falla ekki að reikningskilastöðlum í nokkrum veigamiklum atriðum. Meðal stærri atriða er að fjárfesting í varanlegum rekstrarfjármunum er talin með heildargjöldum. Í reikningskilum er fjárfesting eignfærð en afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna eru færðar með rekstrargjöldum. Bent er á að með tilvísun til 52. gr. um gerð og framsetningu reikningsskila þá verður ósamræmi milli fjárlaga og ríkisreiknings hafi fjárlögin ekki að geyma yfirlit um rekstur í samræmi við reikningskilastaðla.


