



# Úthlutanir forsætisráðuneytis af safnliðum fjárlagaárin 2012–14

Júní 2014

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur.....	7
2 Úthlutanir af safnliðum 2012–14.....	8
2.1 Ráðstöfun fjár af safnliðum fjárlaga .....	8
2.2 Fjárlagaliðir sem athugun Ríkisendurskoðunar tók til.....	9
2.2.1 01-281 Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa.....	9
2.2.2 01-283 Græna hagkerfið, ýmis verkefni.....	17
2.2.3 01-305 Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl. ....	18

# Niðurstöður og ábendingar

Að beiðni forsætisnefndar Alþingis kannaði Ríkisendurskoðun úthlutanir forsætisráðuneytis af þremur safnliðum fjárlagaárin 2012–14. Þeir eru *Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa*, *Græna hagkerfið, ýmis verkefni* og *Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* Samtals úthlutaði ráðuneytið rúmlega 490 m.kr. af þessum fjárlagaliðum á tímabilinu.

Úttekt að beiðni forsætisnefndar Alþingis

Fram til ársins 2011 úthlutaði fjárlaganefnd Alþingis styrkjum til félaga, samtaka og einstaklinga af safnliðum fjárlaga en við undirbúning fjárlaga fyrir árið 2012 var þessu breytt. Síðan þá hefur Alþingi ákvarðað umfang styrkja en úthlutun þeirra hefur m.a. verið á forræði ráðuneyta og lögbundinna sjóða. Í tilkynningu frá Alþingi haustið 2011 voru forsendur og markmið breytinganna skýrðar og framkvæmdavaldinu lagðar línur um ráðstöfun af safnliðum, s.s. að ekki mætti veita styrki til verkefna sem gætu sótt í lögbundna sjóði. Fjögur ráðuneyti settu sér samhljóða reglur um úthlutun styrkja af safnliðum en forsætisráðuneyti var ekki þeirra á meðal. Engar samræmdar verklagsreglur gilda um styrkveitingar forsætisráðuneytis og hafa þær því verið með ólíkum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar eykur það hættu á að styrkveitingar ráðuneytisins af safnliðum verði ógagnsæjar, ófaglegar og að þær gangi gegn ákvæðum stjórnslu- laga og vönduðum stjórnsluháttum.

Skortur á samræmdum verklagsreglum hjá forsætisráðuneyti

Í desember 2013 úthlutaði forsætisráðuneyti 205 m.kr. til atvinnuskapandi minjaverndarverkefna. Sú fjárhæð var sótt til tveggja framangreindra fjárlagaliða, þ.e. *Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa* (175 m.kr.) og *Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* (30 m.kr.). Ríkisendurskoðun leggur ekki mat á verkefnaval forsætisráðuneytis en bendir þó á að flest verkefniin gátu sótt um styrki úr lögbundnum sjóðum. Úthlutun ráðuneytisins gekk að þessu leyti gegn áherslum Alþingis frá árinu 2011 en þar var m.a. sérstaklega fjallað um styrki á sviði menningararfs.

205 m.kr. veitt til minjaverndarverkefna í desember 2013

Fjárlagaliðurinn *Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa* kom fyrst fram í fjárlögum ársins 2012 í tengslum við störf ráðherranefndar um atvinnumál og var honum ætlað að gera nefndinni kleift að styðja við atvinnuskapandi og vistvæn verkefni. Ráðherranefndin lagðist af við ríkisstjórnarskiptin í maí 2013 og var fjárlagaliðurinn felldur niður í fjárlögum 2014.

Til að ráðherranefnd gæti stutt við atvinnuskapandi verkefni

Ráðherranefnd um atvinnumál, sem þáverandi forsætisráðherra stýrði, setti sér reglur um úthlutun styrkja af liðnum. Þar var m.a. kveðið á um tilgang og eðli styrkjanna og eftirlit með verkefnum sem hlutu þá. Hins vegar var þess hvorki krafist að afla þyrfti áhlits fagaðila né að gerðir yrðu samningar vegna veittra styrkja. Þá voru styrkirnir ekki auglýstir opinberlega heldur veittir á grundvelli tillagna fagraðuneyta og vinnuhópa nefndarinnar. Þótt ráðherranefndin hafi lagst af eftir ríkisstjórnarskipti vorið 2013 ráðstafaði forsætisráðuneyti í lok þess árs ónýttum fjárheimildum fjárlagaliðarins, að fjár-

Styrkir ekki auglýstir opinberlega

hæð 175 m.kr., til atvinnuskapandi minjaverndarverkefna, eins og fyrr segir. Styrkirnir voru ekki auglýstir opinberlega heldur voru styrkþegar valdir af forsætisráðherra að fengnum umsögnum frá stofnunum ráðuneytisins. Forsætisráðuneyti fól síðan Minjastofnun Íslands umsjón með samningagerð, greiðslu styrkja og eftirfylgni með verkefnum.

#### Verklag við úthlutun styrkja gagnrýnt

Ríkisendurskoðun gagnrýnir að framangreindar styrkveitingar skuli ekki hafa verið auglýstar opinberlega og bendir á mikilvægi þess að öllum sem uppfylla sett viðmið um styrkveitingar sé gefinn kostur á að sækja um viðkomandi styrki. Það eykur líkur á að jafnræði sé tryggt við úthlutun styrkja og stuðlar að gagnsæi við ráðstöfun opinbers fjár, enda má með auglýsingum koma því betur á framfæri á hvaða sjónarmiðum ákvörðun um styrkveitingar byggir. Þá gerir stofnunin athugasemd við að ekki hafi verið gerð skýr krafa um skriflega samninga vegna styrkja ráðherranefndarinnar. Minjastofnun fylgir hins vegar vönduðu verklagi í þessu efni og því er jákvætt að forsætisráðuneyti hafi falið henni umsjón með styrkjum sem veittir voru í desember 2013.

#### Leita hefði átt heimildar Alþingis fyrir ráðstöfuninni

Að mati Ríkisendurskoðunar stóð vilji Alþingis til þess að fjárveitingum af liðnum *Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa* yrði ráðstafað fyrir tilstuðlan ráðherranefndar um atvinnumál. Bæði er vísað til hennar í frumvarpi til fjárlaga ársins 2012 og í viðauka fjárlaga 2013 en í honum er gerð grein fyrir meðferð Alþingis á fjárlagafrumvarpinu í annarri og þriðju umræðu. Þar sem nefndin lagðist af eftir ríkisstjórnarskipti vorið 2013 telur stofnunin að forsætisráðuneyti hefði átt að leita formlegrar heimildar Alþingis til að ráðstafa ónýttum fjárheimildum liðarins.

#### Fjárheimildir græna hagkerfisins felldar niður í árslok 2013

Fjárlagaliðurinn *Græna hagkerfið, ýmis verkefni* kom fyrst fram í fjárlögum ársins 2013 í kjölfar samþykktar Alþingis á þingsályktun um eflingu græna hagkerfisins. Honum var ætlað að fjármagna tillögur þingsályktunarinnar og því giltu skýr viðmið um úthlutanir af liðnum. Alþingi hafði þegar ákveðið til hvaða verkefna féð skyldi renna en þáverandi forsætisráðherra skipaði verkefnastjórn sem forgangsraðaði þeim og lagði mat á kostnað þeirra. Í apríl 2013 voru verkefni tengd græna hagkerfinu flutt frá forsætisráðuneyti til umhverfis- og auðlindaráðuneytis en forsætisráðuneyti hafði þá enn ekki úthlutað neinum fjármunum af þessum lið. Í kjölfar verkefnaflutninganna voru í fjárlögum 2013 fluttar 74,5 m.kr af liðnum til umhverfis- og auðlindaráðuneytis en liðurinn að öðru leyti felldur niður.

Í fjárlögum 2013 kom fjárlagaliðurinn *Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* fram í fyrsta sinn í tengslum við áherslur forsætisráðherra á eflingu þjóðmenningar. Hér er að sögn forsætisráðuneytis um tímabundinn millifærslulið að ræða en fjárveitingar á hann hafa verið millifærðar á aðra fjárlagaliði ráðuneytisins vegna stuðnings við brýn byggða- og þjóðmenningarverkefni. Að mati Ríkisendurskoðunar er margt athugasvert við tilurð og meðhöndlun þessa fjárlagaliðar.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við að forsætisráðuneyti skyldi óska eftir aukafjárveitingum vegna græna hagkerfisins á þennan nýja fjárlagalið á sama tíma og það lagði til að fjárheimildir á liðnum *Græna hagkerfið, ýmis verkefni* yrðu felldar niður. Fjárveiting þessa nýja fjárlagaliðar fyrir árið 2013 dreifðist á Þjóðminjasafn Íslands, Minja-

stofnun Íslands og aðalskrifstofu forsætisráðuneytis. Engu var ráðstafað til verkefna sem tilgreind eru í þingsályktun um eflingu græna hagkerfisins (þrátt fyrir heiti fjárlagaliðarins) og af gögnum málsins verður ekki séð að forsætisráðuneyti áformi slíka ráðstöfun árið 2014. Að mati Ríkisendurskoðunar er tenging liðarins við græna hagkerfið því óljós, einkum þegar haft er í huga að verkefni þess voru flutt frá forsætisráðuneyti til umhverfis- og auðlindaráðuneytis í apríl 2013. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þessa villandi framsetningu og áréttar mikilvægi þess að ráðuneytið setji fjárlagaliði sína ávallt fram á skýran og lýsandi hátt til að þingmenn og aðrir eigi auðvelt með að glöggva sig á tilgangi fjárlagabæiðna þess.

Ríkisendurskoðun gagnrýnir villandi framsetningu

Ríkisendurskoðun gagnrýnir einnig að fjárlagaliðurinn skyldi koma nýr inn í fjárlögum 2013. Lög um fjárreiður ríkisins kveða m.a. á um að fjárlagabæiðnir í fjárlögum skuli einkum vera vegna ófyrirséðs kostnaðar. Í frumvarpi til fjárlagalaga 2013 sést hins vegar að ekki var um slíkan kostnað að ræða hjá þeim aðilum sem fjárveiting liðarins rann til nema í einu tilviki. Rétt hefði því verið að óska eftir þessum fjárveitingum í fjárlögum ársins 2014. Þá gagnrýnir Ríkisendurskoðun að forsætisráðuneyti skyldi nýta þennan lið til að sækja um auknar fjárveitingar til aðila sem þegar voru á fjárlögum, þ.e. Þjóðminjasafns, Minjastofnunar og aðalskrifstofu ráðuneytisins. Réttara hefði verið að óska eftir aukafjárveitingum á fjárlagaliði þessara aðila í stað þess að færa þær um þennan nýja millifærslulið.

## Ábendingar til forsætisráðuneytis

### 1. Setja þarf skýrar verklagsreglur um styrkveitingar

Ríkisendurskoðun beinir því til forsætisráðuneytis að það setji sér skýrar verklagsreglur um styrkveitingar í samræmi við almennar reglur stjórnslulaga, þ.m.t. jafnræðisreglu, og vandaða stjórnsluhætti. Reglurnar séu í takt við áherslur Alþingis frá árinu 2011 og faglegar reglur annarra ráðuneyta sem byggja á þeim, s.s. að ekki skuli ráðstafa fé af safnliðum til aðila sem þegar eru á fjárlögum, styrki skuli auglýsa opinberlega til umsóknar og að um þá skuli gera samninga sem kveða m.a. á um skyldur styrkþega og eftirlit með þeim verkefnum sem hljóta styrki. Reglurnar verða að vera öllum aðgengilegar.

### 2. Framsetning fjárlagaliða verður að vera gagnsæ

Ríkisaðilar verða að setja fjárlagabæiðnir sínar fram í samræmi við fyrirmæli í lögum um fjárreiður ríkisins. Ríkisendurskoðun beinir því til forsætisráðuneytis að fjárlagabæiðnir þess séu ávallt skýrar og lýsandi og framsetning fjárlagaliða þannig að þingmenn og aðrir eigi auðvelt með að átta sig á tilgangi þeirra og fyrirhugaðri ráðstöfun fjárveitinga sem farið er fram á.

### 3. Ábyrgðarskipting ráðuneyta á verkefnum skal vera skýr

Ábyrgðarskipting vegna opinberra verkefna verður að vera skýr en óljóst hefur verið hver ber ábyrgð á græna hagkerfinu. Forsætisráðuneyti þarf að skýra hvar sú ábyrgð liggur, hver fari með umsjón verkefna græna hagkerfisins og með hvaða hætti verkefnum þess verði fylgt eftir í framtíðinni.



# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð forsætisráðuneytis

### Setja þarf skýrar verklagsreglur um úthlutanir af safnliðum

„Forsætisráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að æskilegt sé að til staðar séu verklagsreglur um úthlutun styrkja í ráðuneytum sem reglulega úthluta styrkjum af safnliðum fjárlaga af því tagi sem fjallað var um í frétttilkynningu Alþingis frá árinu 2011. Forsætisráðuneytið mun, komi til þess að slíkir safnliðir verði vistaðir í ráðuneytinu, setja sér slíkar reglur, en slíkir safnliðir hafa ekki verið vistaðir í forsætisráðuneytinu fram til þessa.“

### Framsetning fjárlagaliða verður að vera gagnsæ

„Forsætisráðuneytið mun hér eftir sem hingað til, í samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið, leitast við að setja fjárlagabætur sínar fram með eins skýrum og lýsandi hætti og kostur er að teknu tilliti til aðstæðna, sbr. ákvæði laga um fjárreiður ríkisins.“

### Ábyrgðarskipting ráðuneyta á verkefnum skal vera skýr

„Forsætisráðherra skipaði þann 26. september 2012 verkefnastjórn sem hafði það hlutverk að undirbúa gerð aðgerðaáætlunar um eflingu græns hagkerfis á Íslandi. Verkefnastjórninni var ætlað að forgangsraða þeim verkefnum sem fram koma í 50 tölulíðum í þingsályktun um eflingu græna hagkerfisins á Íslandi sem samþykkt var á 140. löggjafarþingi ásamt því að leggja mat á umfang verkefnanna og þann kostnað sem vinna við þau útheimti. Er þetta í samræmi við 2. tl. þingsályktunarinnar, en þar er forsætisráðuneytinu og Alþingi falið að vinna að eflingu græna hagkerfisins á Íslandi og sjá um að samþætta framkvæmd aðgerðaáætlunar á grundvelli tillagna Alþingis, með þátttöku allra ráðuneyta Stjórnarráðsins.“

Verkefnastjórn skilaði tillögum sínum til forsætisráðuneytisins með skýrslu í janúar 2013 og hefur í framhaldinu fylgt eftir við ábyrgðaraðila hvernig fé hefur verið varið sem ætlað er til eflingar græna hagkerfisins á Íslandi. Skilaði verkefnastjórn nýlega ráðuneytinu skýrslu um árangur ábyrgðaraðila á síðasta ári.

Forsætisráðuneytið hefur því sinnt því hlutverki sem því var falið í þingsályktuninni og verður ekki fallist á að óljóst sé hver beri ábyrgð á græna hagkerfinu, enda enginn einn aðili ábyrgur fyrir því sem kallað hefur verið græna hagkerfið, heldur allir þeir ábyrgðaraðilar sem tilteknir eru við hvert og eitt hina 50 verkefna sem talin eru upp í þingsályktuninni.“

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannafrjá, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í ársbyrjun 2014 fjölluðu fjölmiðlar um styrkveitingar forsætisráðuneytis eftir að bæjarfulltrúar á Ísafirði og í Árborg vöktu opinberlega athygli á óumbeðnum styrkjum til bæjarfélaganna. Brynhildur Pétursdóttir, þingkona Bjartrar framtíðar, lagði fram fyrirspurn til forsætisráðherra á Alþingi um hvort verið væri að hverfa frá hefðbundnu verklagi og færa styrkveitingar í pólitískan farveg þar sem ráðherrar deildu út styrkjum, jafnvel að eigin geðþótta. Hann var einnig spurður um verkefnaval og verklag við styrkveitingar. Í svörum hans kom m.a. fram að samtals hefði 205 m.kr. verið ráðstafað í árslok 2013 til atvinnuskapandi verkefna sem tengjast verndun menningarminja, án undangengins formlegs umsóknarferlis. Þann 18. mars 2014 óskaði forsætisnefnd Alþingis eftir úttekt Ríkisendurskoðunar vegna þessa og varð stofnunin við því.

Umdeildar styrkveitingar

Úttekt Ríkisendurskoðunar beindist að úthlutun forsætisráðuneytis af eftirtöldum fjárlagaliðum árin 2012–14: *01-281 Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa; 01-283 Græna hagkerfið, ýmis verkefni; 01-305 Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* Tvær ríkisstjórnir hafa setið á tímabilinu. Ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs sat frá 10. maí 2009 til 22. maí 2013 en síðan þá hefur ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks verið við völd. Markmiðið var að svara eftirfarandi úttektarspurningum:

Þrjú fjárlagaliðir til athugunar

- ✓ Viðhafði forsætisráðuneyti fagleg vinnubrögð og samræmt verklag við úthlutunir af framangreindum fjárlagaliðum árin 2012–14?
- ✓ Stóð ráðuneytið faglega að meðhöndlun framangreindra fjárlagaliða?

Ríkisendurskoðun aflaði gagna hjá forsætisráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Minjastofnun Íslands og Valorku ehf., auk þess að rýna í lög og reglugerðir um fjárreiður ríkisins, þingskjöl og umræður á Alþingi, álit umboðsmanns Alþingis, skýrslur sem tengjast græna hagkerfinu, forsetaúrskurði og fjölmiðlaumfjöllun um málið. Þá fundaði stofnunin með fulltrúum forsætisráðuneytis, Minjastofnunar Íslands, Húsafriðunarnefndar og Valorku ehf. Forsætisráðuneyti, Minjastofnun og umhverfis- og auðlindaráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar þann 3. júní 2014, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum forsætisráðuneytis við þeim ábendingum sem beint er til þess í skýrslunni. Viðbrögð ráðuneytisins bárust þann 24. júní 2014 og eru þau birt hér að framan. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

## 2 Úthlutanir af safnliðum 2012–14

### Lög um ráðstöfun almannaþjárfjár

### 2.1 Ráðstöfun fjárfjár af safnliðum fjárfjár

Um ráðstöfun almannaþjárfjár gilda m.a. lög nr. 88/1997 um fjárfjárreiður ríkisins. Þar segir að þegar Alþingi komi saman að hausti skuli ráðherra leggja fram frumvarp til fjárfjár sem nái yfir fjárfjárreiður aðila í A-, B-, og C-hluta á næsta fjárfjáráári. Það skuli vera á rekstrargrunni og gera grein fyrir áætluðum sjóðshreyfingum. Þannig skuli fyrirfram leitað heimilda Alþingis, t.d. til greiðslna úr ríkissjóði. Um gjöld ríkissjóðs segir í 22. gr. laganna að þau skuli sundurliðuð eftir ábyrgðarsviðum. Fjármögnun þeirra skuli sýnd og fjárfjárveitingar flokkaðar eftir viðfangsefnum og skiptast í almenn rekstrargjöld, viðhaldsgjöld og stofnkostnað. Þá segir í 24. gr. að í fjárfjárfrumvarpi skuli í athugasemdum gerð grein fyrir ráðstöfun fjárfjárveitinga og efnislegum breytingum frá einu ári til annars. Einnig skuli koma fram lýsing á helstu verkefnum einstakra ríkisaðila, verðmæti fjárfestinga og tilgangur styrkja til einkaaðila. Alþingi ákveður fjárfjárframlög til einstakra verkefna og stofnana og þeim ákvörðunum verður ekki breytt nema með samþykki þess.

### Breytt fyrirkomulag styrkveitinga árið 2012

Fram til ársins 2011 úthlutaði fjárfjárnefnd Alþingis, auk ráðuneyta, styrkjum til félaga, samtaka og einstaklinga af safnliðum fjárfjár en við undirbúning fjárfjár 2012 var fyrirkomulaginu breytt. Frá þeim tíma hefur Alþingi einungis ákvarðað umfang úthlutaana til einstakra málaflókka en úthlutunin sjálf er alfarið á forræði ráðuneyta, lögbundinna sjóða, menningarráða landshluta eða annarra sem sjá um og bera ábyrgð á viðkomandi málaflökkum. Í [tilkynningu](#) frá Alþingi í september 2011, þar sem þessar breytingar voru kynntar, kom m.a. eftirfarandi fram:

Ráðuneytin munu einungis úthluta styrkjum til verkefna sem falla undir málefnasvið þeirra að svo miklu leyti sem þau falla ekki undir lögbundna sjóði eða samninga, svo sem menningarsamninga eða vaxtarsamninga.

### Verklagsreglur um úthlutanir styrkja af safnliðum

Í ræðu formanns fjárfjárnefndar á Alþingi 30. nóvember 2011 kom fram að nefndin hefði unnið að breyttu fyrirkomulagi í samvinnu við fagraráðuneyti og að þau hefðu sameiginlega mótað verkferli sem þau myndu viðhafa við úthlutanir styrkja af safnliðum. Mennta- og menningarmálaráðuneyti, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti (nú atvinnuvegaráðuneyti), velferðarráðuneyti og umhverfisráðuneyti (nú umhverfis- og auðlindaráðuneyti) settu sér þannig samhljóða reglur þar sem m.a. er kveðið á um að óheimilt sé að veita styrki til þeirra sem njóta framlaga í fjárfjárögum og til verkefna sem falla undir sjóði ráðuneyta eða samninga. Úthlutun ráðherra skuli fara fram að fenginni tillögu starfshóps þriggja fagaðila einu sinni á ári. Viðkomandi ráðuneyti skuli auglýsa eftir umsóknum um styrki þar sem fram komi umsóknarfrestur, afgreiðslutími umsókna og hvaða kröfur séu gerðar til styrkþega. Forsætisráðuneyti hefur (vorið 2014) ekki sett sér reglur sem þessar.



Í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2012 kom fram að markmið þess að færa styrkveitingar af safnliðum fjárlaga frá fjárlaganefnd til fagráðuneyta hefði verið að gera úthlutun almannafrjár gagnsæri en verið hefði og auka þannig traust á því ferli sem lægi að baki ráðstöfun á fjármunum ríkisins. Jafnframt ætti að efla þarfa- greiningu og eftirfylgni með verkefnum á þessu sviði og bæta stjórnáætlun og yfirsýn um málaflokka. Loks ætti að auka fagmennsku í ákvarðanatöku og umsýslu styrkbeiðna og samræma afgreiðslu þeirra. Á þetta hefði skort og því væru þessi umbótaskref stigin.

Markmið breyt-  
inganna að auka  
gagnsæi og skapa  
traust

## 2.2 Fjárlagaliðir sem athugun Ríkisendurskoðunar tók til

Í mars 2014 óskaði forsætisnefnd Alþingis eftir að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á styrkveitingum forsætisráðuneytis til verkefna sem m.a. tengdust húsafriðun, sögu- legum og menningartengdum byggðum, fornleifum, græna hagkerfinu, atvinnuupp- byggingu og fjölgun vistvænna starfa. Frá árinu 2012 fengu slík verkefni úthlutanir af þremur fjárlagaliðum hjá forsætisráðuneyti, þ.e. *01-281 Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa, 01-283, Græna hagkerfið ýmis verkefni og 01-305 Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.*

Forsætisnefnd  
Alþingis óskaði  
eftir úttekt í mars  
2014

### 2.2.1 01-281 Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa

Í janúar 2011 samþykkti þáverandi ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs að setja á fót ráðherranefnd um atvinnumál. Forsætisráðherra og at- vinnuvega- og nýsköpunarráðherra áttu fast sæti í nefndinni en aðrir ráðherrar skyldu sitja fundi hennar eftir umfjöllunarefnum hverju sinni. Öllum ráðherrum stóð þó til boða að sitja fundina. Nefndin skyldi fjalla um atvinnu- og vinnumarkaðsmál, m.a. í tengslum við þau markmið sem ríkisstjórnin hafði sett fram í stefnunni [Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag](#). Hún stofnaði tvo vinnuhópa, þ.e. um mótun atvinnu- áætlunar og sköpun starfa og um mótun aðgerðaráætlunar á sviði vinnumarkaðsúr- ræða, starfs- og endurmenntunar og endurhæfingar. Þeim var m.a. ætlað að útfæra lausnir til að skapa fjölbreytt og varanleg störf og leita úrræða á sviði starfs- og endur- menntunar og leiða til að virkja atvinnuleitendur. Í frumvarpi til fjárlaga 2012 óskaði forsætisráðuneyti eftir fjárveitingu á nýjan fjárlagalið *01-281 Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa* til að gera ráðherranefndinni kleift að styðja við verkefni sem lúta að atvinnuuppbyggingu og fjölgun starfa, greiða fyrir sérfræðivinnu á vegum hennar og fjármagna aðgerðir og verkefni sem vinnuhópar hennar gerðu tillögu um. Fram kom að sérstaklega yrði stutt við atvinnutækifæri á sviði vistvænnar nýsköpunar, þróunar og þjónustu.

Ráðherranefnd  
um atvinnumál  
sett á fót

Óskað eftir fjár-  
veitingum vegna  
starfa ráðherra-  
nefndarinnar

### Fjárveitingar

Í fjárlögum 2012 voru veittar 200 m.kr. á þennan lið og 186 m.kr. í fjárlögum 2013. Samkvæmt gögnum frá forsætisráðuneyti úthlutaði ráðherranefnd um atvinnumál samtals 211 m.kr. þessi tvö ár en hún hefur ekki starfað í stjórnartíð núverandi ríkis- stjórnar, þ.e. frá maí 2013. Í frumvarpi til fjárlaga 2014 óskaði forsætisráðuneyti eftir 86 m.kr. framlagi á þennan lið. Tekið var fram að fjárlagabeiðnin væri lækkuð um 100 m.kr. frá beiðni fyrra árs vegna þröngrar stöðu ríkissjóðs. Við aðra umræðu um fjárlög fyrir árið 2014 kom fram tillaga um að fella þennan fjárlagalið niður vegna breyttrar forgangsroðunar ríkisútgjalda. Alþingi samþykkti tillöguna.

Ráðherranefndin  
úthlutaði 211  
m.kr. í styrki árin  
2012 og 2013

Árið 2012 úthlutaði ráðherranefnd um atvinnumál rúmlega 103 m.kr. til níu verkefna (sjá töflu 2.1). Fjárveiting ársins var sem áður sagði 200 m.kr. og því var tæplega 97 m.kr. afgangur á liðnum í árslok 2012 sem fluttist yfir á árið 2013.

2.1 Ráðstöfun ráðherranefndar af fjárlagalið 01-281 árið 2012	
Heiti verkefna	Kr.
Fjárfesting í græna hagkerfinu	33.000.000
Austurbú/afurðir úr áli og sjávarfangi	20.000.000
Gekon/virðisauki í jarðvarma	1.500.000
Sögusetur íslenska hestsins	4.000.000
Heimskautagerði á Raufarhöfn	5.000.000
Vegagerðin v/jarðfræðirannsókn	12.000.000
Garðarshólmaverkefnið	3.000.000
Þekkingarsetur Suðurnesja Biolce	20.000.000
Vinna við mörkun vinnumarkaðsstefnu	4.690.410
Samtals úthlutun 2012:	103.190.410

Árið 2013 styrkti nefndin sjö verkefni um tæplega 108 m.kr. (sjá töflu 2.2). Fjárveiting ársins var 186 m.kr. og afgangur fyrra árs tæplega 97 m.kr. eins og fyrr segir. Við ríkisstjórnarskiptin í maí 2013 voru því ónýttar fjárheimildir á fjárlagaliðnum að fjárhæð 175 m.kr.

2.2 Ráðstöfun ráðherranefndar af fjárlagalið 01-281 árið 2013	
Heiti verkefna	Kr.
Kynningarátak á mörkuðum fyrir íslenskan saltfisk	20.000.000
Fjögur verkefni hins íslenska jarðvarmaklasa	6.800.000
Úttekt á hagkvæmni lagningar rafmagnssæstrengs	6.000.000
Stuðningur við millilandaflug til Norðurlands	10.000.000
Undirbúningur svæðis fyrir flughleðslu á Akureyrarflugvelli	30.000.000
Kynning á íslenskum sjávarafurðum	15.000.000
Aukin landvarsla á friðlýstum svæðum	20.000.000
Samtals úthlutun 2013:	107.800.000

Ef fjárlagabæðir forsætisráðuneytis árin 2012 og 2013 vegna þessa fjárlagaliðar eru bornar saman við úthlutanir ráðherranefndar til atvinnuskapandi verkefna á sama tíma sést að fjárveitingar Alþingis voru 45% umfram ráðstöfun hennar af liðnum. Að hluta til skýrist þessi mismunur af því að árið 2013 áformaði ráðherranefndin að veita 75 m.kr. styrk til Liðsstyrks (vinnumarkaðsátaks fyrir þá sem höfðu fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta) en þau áform gengu ekki eftir. Þótt áætlanir og forsendur úthlutana geti vissulega breyst gerir Ríkisendurskoðun athugasemd við hversu mikill munur var á umbeðnum fjárveitingum á fjárlagaliðinn árin 2012 og 2013 og ráðstöfun ráðherranefndarinnar af honum. Að mati stofnunarinnar er óæskilegt að safna svo háum ónýttum fjárheimildum á safnliði, ekki síst í ljósi þröngrar stöðu ríkissjóðs umrædd ár. Eðlilegt hefði verið að taka tillit til þess við fjárlagagerð ársins 2013 hversu háar ónýttar fjárheimildir voru á liðnum í árslok 2012.

**Fjárlagabæðir árin 2012 og 2013 45% umfram ráðstöfun ráðherranefndarinnar**

Við ríkisstjórnarskipti í maí 2013 lagðist ráðherranefnd um atvinnumál af. Í árslok 2013 ráðstafaði forsætisráðuneyti engu að síður að frumkvæði forsætisráðherra þeim ónýttu fjárheimildum sem eftir stóðu á fjárlagaliðnum (175 m.kr.) ásamt 30 m.kr. tilfærslu af fjárlagalið 01-305 *Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* (sjá kafla 2.2.3) til 24 atvinnuskapandi verkefna á sviði minjaverndar. Samtals námu styrkveitingarnar því 205 m.kr. (sjá töflu 2.3). Fjárveitingin var flutt til Minjastofnunar Íslands þann 27. desember 2013 og henni falin umsjón með styrkjunum, s.s. samningagerð, afgreiðsla og eftirlit með þeim verkefnum sem þá hlutu.

2.3 Styrkveitingar forsætisráðuneytis í desember 2013	
Heiti verkefna	Kr.
Varðveisla bátsins kútters Sigurfara, Akranesi	5.000.000
Verndarsvæði í miðbæ Reykjavíkur	2.000.000
Hús leikfélags Dalvíkur (Ungó)	10.000.000
Lúðvíkshús í Neskaupstað	10.000.000
Steinsteypt fjárrétt í Norðfjarðarsveit	2.000.000
Veghleðslur á Breiðdalsheiði	5.000.000
Svarta pakkhúsið á Flateyjarodda	2.000.000
Prívíddarlíkön, fimm bæir á Vestfjörðum	10.000.000
Austur-Meðalholt Gaulverjabæjarhreppi í Flóa	10.000.000
Landbúnaðarsafn Íslands ses., Hvanneyri	10.000.000
Gamla apótekið á Akureyri, Aðalstræti 4	15.000.000
Kvíabekkur við Húsavík	10.000.000
Múlakot í Fljótshlíð	10.000.000
Gamlabúð í Keflavík	5.000.000
Fischershús Keflavík	10.000.000
Gæruhúsið: Flutningur frá Akureyri til Siglufjarðar	20.000.000
Eyðibýlaverkefnið og Jórvík	10.000.000
Stríðsárasafnið á Reyðarfirði	6.000.000
Húsið Ingólfur á Selfossi	5.000.000
Mikligarður Hornafirði	15.000.000
Góðtemplarahúsið (Gúttó) á Sauðárkróki	10.000.000
Skipasmíðastöð Austurlands	15.000.000
Galtastaðir fram í Hróarstungu	4.000.000
Þverá í Laxárdal	4.000.000
<b>Samtals:</b>	<b>205.000.000</b>

Í ársbyrjun 2014 var forsætisráðherra spurður út í þessar styrkveitingar á Alþingi. Í svari sínu gerði hann engan greinarmun á styrkjum sem veittir voru af fjárlagalið 01-281 *Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa* (175 m.kr.) og þeim sem veittir voru af liðnum 01-305 *Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* (30 m.kr.). Þeim var steipt saman og úthlutað sem einni heild. Á fundum Ríkisendurskoðunar með forsætisráðuneyti og Minjastofnun Íslands í apríl 2014 kom fram að við úthlutunina hafi verið lögð megináhersla á atvinnuskapandi minjaverndarverkefni. Í lýsingum á þeim verkefnum sem hlutu styrk (og birtust í svörum ráðherra á Alþingi) var hvergi minnst á grænar og/eða vistvænar

áherslur. Ekki verður því séð að við úthlutunina hafi verið horft sérstaklega til verkefna sem tengdust vistvænni nýsköpun, þróun og þjónustu eins og lýsing á fjárlagalið 01-281 gerir að hluta ráð fyrir né verkefna tengdum þingsályktun um eflingu græna hagkerfisins, frá 20. mars 2012, líkt og fjárlagaliður 01-305 vísar til.

Í umsögn forsætisráðuneytis við drög að skýrslu þessari kom eftirfarandi fram:

Því er mótmælt að ekki hafi verið horft til þessara sjónarmiða enda má sjá að flest eða öll verkefni sem styrkt voru eru vistvæn, þótt það hafi ekki verið tekið sérstaklega fram með beinum orðum í umræddum svörum til Alþingis. Minjaverndarverkefni eru flest þess eðlis að þau eru afar vistvæn. Að þessu leyti voru verkefni sem úthlutað var til í árslok árið 2013 vistvænni en sum fyrri verkefni sem veitt hafði verið til á vegum ráðherranefndarinnar á meðan hún var starfandi.

Að mati Ríkisendurskoðunar skýtur skökku við að forsætisráðuneyti skyldi ráðstafa ónýtum fjárheimildum fjárlagaliðar 01-281 (175 m.kr.) eftir að ráðherranefnd um atvinnumál lagðist af. Stofnunin telur að fjárveitingar á liðinn hafi verið tengdar störfum nefndarinnar og því hefði ráðuneytið átt að leita formlegrar heimildar Alþingis til að ráðstafa þeim að svo komnu máli.

Ríkisendurskoðun óskaði skýringa forsætisráðuneytis á þessu og í svari þess frá 8. maí 2014 sagði m.a.:

Enda þótt ráðherranefndar um atvinnumál sé getið í athugasemdum við umræddan fjárlagalið í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 er ekki unnt að líta svo á að liðurinn hafi þar með verið eyrnamerkur ráðherranefndinni með bindandi hætti enda er ekki minnst á ráðherranefndina í texta fjárlaganna sjálfra. Þetta er mikilvægt að hafa í huga því texti í athugasemdum með lagafrumvörpum skuldbindur ekki stjórnvöld eins og lagatextinn sjálfur heldur er honum til fyllingar og skýringar. Í fjárlögum fyrir árið 2013 er fjárlagaliðurinn heldur ekki eyrnamerkur ráðherranefndinni og ekkert er minnst á nefndina í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna. Af fjárlögum fyrir árið 2013 verður með öðrum orðum ekki ráðið að það hafi verið ætlun Alþingis, fjárveitingavaldsins, að binda ráðstöfun fjár af umræddum fjárlagalið því skilyrði að ráðherranefnd um atvinnumál kæmi að ákvörðunartöku um úthlutun fjármuna af liðnum. Slík ályktun á sér enga stoð í fjárlögnum né heldur í athugasemdum sem fylgdu fjárlagafrumvarpinu[...]

Ríkisendurskoðun getur ekki tekið undir þessa túlkun forsætisráðuneytis og bendir á að frumvarpstexti er viðurkennt lögskýringargagn og að alþingismenn hljóti að byggja afstöðu sína til lagafrumvarpa, og þar með ákvarðanatöku, á texta þeirra. Þannig tekur Alþingi afstöðu til fjárveitinga næsta fjárlagaárs á grundvelli texta í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi.

Í frumvarpi til fjárlaga ársins 2012 sagði að fjárveitingar á fjárlagalið 01-281 *Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa* væru ætlaðar til að gera ráðherranefnd um atvinnumál kleift að styðja við verkefni sem lytu að atvinnuuppbyggingu og fjölgun starfa, greiða fyrir sérfræðivinnu á vegum hennar og fjármagna aðgerðir og verkefni sem vinnuhópar hennar gerðu tillögu um. Í fjárlagafrumvarpi 2013 var lögð til lækkun

Leita hefði átt formlegrar heimildar Alþingis

Ríkisendurskoðun ósammála túlkun ráðuneytisins

(4 m.kr.) á liðinn en hann að öðru leyti ekki útskýrður. Í sjötta hluta viðauka við fjárlög 2013 kom aftur á móti fram varðandi lið 01-281 (á bls. 216) að ráðherranefnd um atvinnumál fjallaði um stuðning sem lúti að atvinnuuppbyggingu og fjölgun vistvænna starfa og ákvörðun um ráðstöfun af fjárlagaliðnum vegna verkefnisins. Um þennan hluta viðaukans segir orðrétt á bls 212:

Hér á eftir er nánar gerð grein fyrir breytingum sem gerðar voru á fjárheimildum við 2. og 3. umræðu fjárlagafrumvarpsins á Alþingi að frátöldum breytingum vegna endurmats á gengisforsendum. Umfjöllunin er að mestu samhljóða greinargerð í nefndarálitum fjárlaganefndar eða öðrum þingskjölum breytingartillagna en textinn hefur þó verið umorðaður á stöku stað þar sem það á við.

Loks bendir Ríkisendurskoðun á að í nefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar við 2. umræðu frumvarpsins kom eftirfarandi fram um þennan fjárlagalið: „Ráðherranefnd um atvinnumál fjallar um stuðning er lýtur að atvinnuuppbyggingu og fjölgun vistvænna starfa og ákvörðun um ráðstöfun af fjárlagaliðnum vegna verkefnisins. Forsætisráðuneytið annast umsjón með verkefninu og eftirfylgni [...]“ Af framangreindu ályktar Ríkisendurskoðun að vilji Alþingis hafi staðið til þess að ráðherranefndin kæmi að úthlutun þessara fjárveitinga og að forsætisráðuneyti hafi verið vel kunnugt um það.

### Verklag við styrkveitingar ráðherranefndar um atvinnumál árin 2012 og 2013

Árið 2012 setti ráðherranefnd um atvinnumál sér reglur um úthlutun styrkja af fjárlagalið 01-281. Samkvæmt þeim var henni heimilt að ráðstafa árlegri fjárveitingu í fjárlögum til verkefna sem stuðluðu að fjölgun starfa, atvinnuuppbyggingu og átaksverkefnum í atvinnumálum og/eða nýsköpun, þjónustu og þróun. Áhersla skyldi lögð á fjölbreytt atvinnuskapandi verkefni, ekki síst vistvæn. Styrkveitingunum var ekki ætlað að mæta heildarkostnaði við þau heldur var um tímabundinn stuðning (einskiptisframlög) að ræða til að hefja verkefni tengd atvinnuuppbyggingu. Nefndin hafði það viðmið að hvert einstakt framlag væri að jafnaði ekki hærra en sem næmi 10% af árlegri fjárveitingu til fjárlagaliðarins.

Ráðherranefndin samþykkti styrki að fengnum tillögum frá forsætisráðherra, öðrum ráðherrum og vinnuhópum nefndarinnar. Reglurnar kváðu á um að umsýsla og eftirlit með verkefnum væri hjá þeim ráðherra og því ráðuneyti sem legði fram tillögu um styrkveitingu og/eða þar sem fagábyrgð lægi samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Forsenda styrkveitingar var að viðkomandi fagráðuneyti legði fram lýsingu á verkefninu frá styrkþega eða framkvæmdaraðila ásamt markmiði þess, verk- og kostnaðaráætlun, sundurliðun á kostnaði og eftir atvikum með hvaða hætti það gæti haft ólík áhrif á kynin. Viðkomandi fagráðuneyti skyldi fá skriflega tilkynningu um framlag og því falið að annast samningsgerð við þriðja aðila ef ástæða þætti til, s.s. vegna eftirlits, krafna til styrkþega, framgangs og skila á gögnum vegna fjárhagsuppgjörs verkefnis. Þá kom fram að ráðuneytin skyldu veita Ríkisendurskoðun allar upplýsingar um ráðstöfun framlaga væri þess óskað. Samkvæmt reglunum skyldu allar ákvarðanir um úthlutun af þessum fjárlagalið kynntar í ríkisstjórn. Nefndinni var heimilt að gera undantekningu frá reglunum en slíkt skyldi þá skrá sérstaklega, ásamt skýringu eða rökstuðningi. Nokkuð var um undantekningar, t.d. varðandi fjárhæðarmörk.

Verklagsreglur  
ráðherranefndar  
um atvinnumál

Styrkirnir voru ekki auglýstir til umsóknar

Í reglum ráðherranefndarinnar var ekki krafist álits fagaðila á þeim verkefnum sem til greina komu við úthlutun styrkjanna heldur aðeins að tillögur kæmu frá fagráðuneytum, þær yrðu ræddar í ráðherranefnd og kynntar fyrir ríkisstjórn. Þá fór úthlutun styrkja af lið 01-281 fyrir árin 2012 og 2013 ekki fram að undangengnu formlegu umsóknarferli. Umboðsmaður Alþingis benti í áliti sínu nr. 4351/2005 á að þegar ekki er lögbundið eða tekið fram beinum orðum í fjárlögum til hvaða verkefna fjármunir sem ráðherra fær til ráðstöfunar af opinberu fé skuli renna sé byggt á því að fénu sé varið innan málefnasviðs viðkomandi ráðherra og í samræmi við almennar reglur stjórn-sýsluréttarins, þ.m.t. jafnræðisreglur. Ríkisendurskoðun telur að úthlutanir ráðherranefndarinnar af fjárlagaliðnum hafi verið í samræmi við tilgang fjárveitinganna samkvæmt fjárlögum. Engu að síður hefði forsætisráðuneyti átt að auglýsa styrkina opinberlega til umsóknar til að auka gagnsæi styrkveitinganna, gæta sem best jafnræðis og ástunda vandaða stjórnsýsluhætti. Líklegt verður að telja að fleiri en þeir aðilar sem nefndin ákvað að styrkja hafi staðið í atvinnuuppbyggjandi verkefnum og haft hag af að sækja um þessa styrki. Eðlilegt hefði verið að gefa þeim færi á því.

Mikilvægi formlegra samninga áréttað

Þegar styrkveiting hafði verið ákveðin sendi ráðherranefnd um atvinnumál viðkomandi fagráðuneyti skriflega tilkynningu þar um. Samhliða var því falið að hafa umsjón og eftirlit með framgangi verkefnisins. Ekki var mælt fyrir um skyldu til samningagerðar, enda ekki gerð skýr krafa um það í verklagsreglum ráðherranefndarinnar. Ríkisendurskoðun telur að verklagsreglurnar hefðu átt að kveða með skýrum hætti á um að gera skyldi formlega samninga vegna allra veittra styrkja þar sem skyldur styrkþega hefðu m.a. verið skilgreindar, sem og eftirlit viðkomandi ráðuneytis. Slíkt eykur líkur á að styrkjum sé ráðstafað í samræmi við forsendur þeirra og ætti því ekki að vera valkvætt, sérstaklega þegar um jafn háar fjárhæðir er að ræða og raunin var með styrkveitingar nefndarinnar. Samkvæmt þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum voru gerðir formlegir samningar vegna 13 af 16 verkefnum sem ráðherranefndin styrkti árin 2012 og 2013.

Í minnisblaði þáverandi forsætisráðherra til ráðherranefndarinnar, dagsettu 12. mars 2013, lagði hann til að nefndin óskaði eftir greinargerð um framvindu verkefna frá þeim ráðuneytum sem höfðu umsjón með styrkjum og mati á því hvernig til hefði tekist. Í greinargerðinni skyldi koma fram sundurliðun á kostnaði verkefnanna, hvernig framlagi nefndarinnar hefði verið varið og hver mótframlög hefðu verið ef slíkt ætti við. Miða skyldi við að greinargerðin væri til þess fallin að upplýsa m.a. Ríkisendurskoðun um hvernig til hefði tekist. Farið var fram á þessar upplýsingar vegna allra verkefna sem hlutu styrk árið 2012 en að sögn fyrirverandi ritara ráðherranefndarinnar var það ekki gert vegna verkefna sem hlutu styrk árið 2013. Engu að síður hafi framvindu- og/eða lokaskýrslum verið skilað vegna 13 verkefna af þeim 16 sem nefndin styrkti. Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti til að kalla eftir greinargerð vegna þeirra verkefna sem eftir standa.

### Verklag við styrkveitingar forsætisráðuneytis í árslok 2013

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum forsætisráðuneytis í apríl 2014 kom fram að þegar nýskipuð ríkisstjórn ákvað árið 2013, að tillögu forsætisráðherra, að starf-rækja ekki lengur ráðherranefnd um atvinnumál hafi verklagsreglur nefndarinnar um styrkúthlutanir ekki átt við lengur. Í desember 2013 hafi forsætisráðherra ákveðið að veita þeim 175 m.kr. sem ónýttar voru á liðnum til atvinnuskapandi minjaverndarverk-



efna. Forsætisráðuneyti benti á að mikil fjárhæð hefði verið í þessum málaflokki og eftir að hann færðist á forræði þess, með forsetaúrskurði nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, hafi það verið eindreginn vilji ráðherra að bæta úr því ástandi. Því hafi hann ákveðið að veita þessu fé til framan- greindra verkefna. Formlegt umsóknarferli fór ekki fram heldur óskaði ráðuneytið eftir ábendingum og tillögum að verkefnum frá Húsafriðunarnefnd, Þjóðminjasafni Íslands og Minjastofnun Íslands. Þessir aðilar áttu fund með ráðuneytinu og veittu umsagnir um verkefni en ákvörðun um val á verkefnum og fjárhæð styrkjanna var í höndum ráðherra. Minjastofnun Íslands var falið að annast samningsgerð við styrkþega, greiðslu styrkja og hafa eftirfylgni með verkefnum sem hlutu styrk, í samræmi við formlegt verklag stofnunarinnar þar að lútandi.

Ekkert formlegt  
umsóknarferli

Forsætisráðuneyti setti sér þau viðmið við val á verkefnum að þau væru atvinnuskap- andi, ný eða í vinnslu, hægt væri að hefja vinnu við þau fljótt og að þau væru sýnileg og vektu athygli á húsafriðun og viðhaldi húsa um allt land. Þar sem styrkir ráðuneytis- ins voru ekki auglýstir til umsóknar telur Ríkisendurskoðun að ekki hafi verið tryggt með nægilega skýrum hætti að jafnræðis væri gætt við úthlutun þeirra. Einu gildir þótt byggt hafi verið á álit fagaðila við ákvörðun styrkveitinganna og að brýn verkefni á sviði húsafriðunar og menningarmínjaverndar hér á landi séu vel þekkt og kortlögð, líkt og forsætisráðherra vísaði til í svari við fyrirspurn Brynhildar Pétursdóttur alþingis- konu frá 12. mars 2014. Ríkisendurskoðun vísar í þessu sambandi enn í álit umboðs- manns Alþingis nr. 4351/2005. Þar segir að:

Jafnræði ekki  
tryggt með nægi-  
lega skýrum hætti

[...] í þeim tilvikum þegar stjórnvald sem færir með ráðstöfun tiltekinna fjármuna kysir að úthluta þeim á tilvikabundinn hátt til einstakra aðila, en ekki verja þeim almennt í þágu ákveðins málefnis sem margir einstaklingar ynnu að, væri það í betra samræmi við þau sjónarmið sem hinar óskráðu jafnræðisreglur stjórnsýsluréttarins væru byggðar á og vand- aða stjórnsýsluhætti, sbr. niðurlag 1. mgr. 2. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Al- þingis, að auglýst væri opinberlega og fyrirfram að stjórnvaldið hefði umrædda fjármuni til ráðstöfunar og óskað væri eftir að þeir sem kynnu að hafa áhuga á því að sækja um þá legðu fram umsóknir.

Í fyrrnefndu svari forsætisráðherra við fyrirspurn Brynhildar Pétursdóttur sagði að í sambandi við verklag við styrkveitingarnar yrði að líta til þess þrönga tímaramma sem ráðherra hefði haft til að taka ákvörðun. Ríkisstjórn hans hefði tekið við í maí 2013 og í kjölfarið hafi farið fram endurskoðun á stefnu stjórnvalda og verkaskiptingu ráðuneyta sem m.a. skýri að verkefni á sviði menningararfs og menningarmínja voru flutt frá mennta- og menningarmálaráðuneyti til forsætisráðuneytis. Endanleg útfærsla verk- efnaflutningsins hafi ekki legið fyrir fyrr en undir lok árs 2013 og því hafi skammur tími verið til stefnu til að ljúka málsmeðferð til ákvarðanatöku um styrkveitingar innan fjár- lagaársins.

Ríkisendurskoðun fellst ekki á að þröngur tímarammi, sem fyrst og fremst var til kom- inn vegna verkefnaflutninga milli ráðuneyta á miðju ári, teljist gild ástæða fyrir því að vikið sé frá faglegum vinnubrögðum við ákvörðun um úthlutun styrkja. Mikilvægt er að öllum þeim sem uppfylla sett viðmið um styrkveitingar sé gefinn kostur á að sækja um viðkomandi styrki. Slíkt tryggir betur að samræmis og jafnræðis sé gætt við úthlutun opinbers fjár. Stofnunin tekur undir sjónarmið umboðsmanns Alþingis, sem

m.a. birtust í álitum nr. 4385/2005 og 4351/2005, að með því að auglýsa opinberlega fyrirhugaðar styrkveitingar og geta þeirra viðmiða sem ákvörðun um þær muni byggja á verði úthlutun styrkja gagnsærri. Eins verði auðveldara fyrir þá sem ekki fá úthlutun að gera sér grein fyrir því hvort ákvörðunin hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hvort jafnræðis hafi verið gætt. Þá telur Ríkisendurskoðun að réttara hefði verið að forsætisráðuneyti hefði skilað í ríkissjóð þeim afgangi sem var á lið 01–281 (175 m.kr.) eftir að ráðherranefnd um atvinnumál hafði verið lögð af og sótt síðan um fjárveitingu til Alþingis í fjárlögum 2014 á nýjan fjárlagalið í samræmi við áherslur sínar.

**Styrkjum beint í faglegt ferli með því að fela Minjastofnun umsjón þeirra**

Þrátt fyrir framangreint telur Ríkisendurskoðun að forsætisráðuneyti hafi beint umsjón með styrkveitingunum í faglegt ferli með því að fela Minjastofnun Íslands að annast samningagerð vegna styrkjanna, greiðslu þeirra og eftirfylgni með þeim verkefnum sem hlutu styrk. Að mati Ríkisendurskoðunar eru verklagsreglur Minjastofnunar hvað þetta varðar skýrar og þeir samningar sem hún hefur þegar gert vegna þessara styrkveitinga í góðu samræmi við þær. Minjastofnun gerir staðlaða samninga við alla styrkþega og tryggir þannig samræmi í málsmeðferð, kröfum til styrkþega og eftirliti með verkefnum. Í samningunum kemur fram til hvaða verks styrkurinn var veittur og hverjar skyldur styrkþega séu. Fram kemur að styrkfjárhæð greiddist í tvennu lagi, 70% við undirritun samnings og afgangurinn við lok verks þegar fullnægjandi sönnun um verklok hefur borist stofnuninni. Eftirlitsheimildir Minjastofnunar eru skýrar sem og eftirlitsskylda hennar sem m.a. birtist í því að stofnunin skal samþykkja vinnuáætlun styrkþega og verklok og að gæði vinnu verða að samræmast kröfum hennar. Að sögn stofnunarinnar verða umræddir styrkir ekki greiddir út nema að skilyrðum hennar uppfylltum eins og á við um aðrar styrkveitingar sem hún hefur umsjón með. Þann 16. maí 2014 voru undirritaðir samningar níu talsins og fjórir samningar höfðu verið sendir styrkþegum til undirritunar. Vinna við verkáætlun ellefu verkefna stóð enn yfir.

**Mörg þeirra verkefna sem fengu styrk gátu sótt í lögbundna sjóði**

Í tilkynningu Alþingis frá september 2011 var m.a. vísað til styrkja á sviði menningararfs. Á þeim tíma féllu slíkar styrkveitingar undir verksvið mennta- og menningarmálaráðuneytis en þær færðust til forsætisráðuneytis með forsetaúrskurði nr. 71/2013. Eins og fram hefur komið var tekið fram í tilkynningunni að ekki skyldi úthluta styrkjum til verkefna sem féllu undir lögbundna sjóði eða samninga. Það vekur því athygli að stór hluti þeirra verkefna sem forsætisráðuneyti styrkti í árslok 2013 átti rétt á styrkjum úr húsafriðunarsjóði eða fornminjasjóði. Samkvæmt upplýsingum frá Minjastofnun Íslands, sem sér um úthlutanir úr sjóðunum, hafði þegar verið sótt um styrki úr húsafriðunarsjóði fyrir árið 2014 vegna tíu þeirra. Vegna styrkveitinga forsætisráðuneytis fengu þessi verkefni ekki úthlutað úr húsafriðunarsjóði en að sögn Minjastofnunar voru styrkveitingar ráðuneytisins mikill fengur fyrir hana þar sem þær voru hrein viðbót við styrki sjóðanna.

**Ráðuneytið tók tillit til yfirlýstra áherslna Alþingis**

Ríkisendurskoðun leggur ekki mat á verkefnaval forsætisráðuneytis. Ekki verður þó hjá því komist að gera athugasemd við að ráðuneytið veiti styrki til verkefna sem geta sótt í lögbundna sjóði. Eins og bent var á í kafla 2.1 færðust úthlutanir af safnliðum frá fjárlaganefnd Alþingis til ráðuneyta árið 2012. Við þær breytingar lagði Alþingi (september 2011) áherslu á að ráðuneyti úthlutaði ekki styrkjum til verkefna sem falla undir lögbundna sjóði eða samninga. Að mati Ríkisendurskoðunar ber forsætisráðuneyti að taka tillit til þessa við úthlutun styrkja af safnliðum og fylgja fordæmi þeirra ráðuneyta sem sett hafa sér faglegar reglur í þessa veru.

## 2.2.2 01-283 Græna hagkerfið, ýmis verkefni

Liður 01-283 Græna hagkerfið, ýmis verkefni kom fyrst fram í meðförum Alþingis á fjárlögum fyrir árið 2013. Í athugasemdum við fjárlögin sagði að framlagið skyldi standa undir ýmsum verkefnum sem ráðgerð væru samkvæmt [þingsályktun um eflingu græna hagkerfisins á Íslandi](#) sem samþykkt var samhljóða á Alþingi 20. mars 2012. Samkvæmt henni var forsætisráðherra falið að stýra mótun aðgerðaáætlunar um grænt hagkerfi, byggðri á grundvelli þeirra 50 verkefna sem þingsályktunin kvað á um. Markmiðið var að Ísland skipaði sér í fremstu röð á alþjóðavettvangi sem grænt hagkerfi með áherslu á hreina náttúru, sjálfbæran orkubúskap, nýsköpun og menntun til sjálfbærni. Þá kom fram að á öðrum fjárlagaliðum væri gert ráð fyrir fjármögnun sérstakra tillagna um græna hagkerfið sem tengdust [fjárfestingaráætlun ríkisstjórnarinnar 2013–15](#) en þessum lið væri ætlað að fjármagna tillögur sem m.a. lytu að „grænku“ fyrirtækja, uppbyggingu þekkingar og fjölgun grænna starfa.

Þingsályktunartillaga um græna hagkerfið samþykkt árið 2012

### Fjárveitingar

Í fjárlögum 2013 var veitt 280 m.kr. stofnframlag á lið 01-283 Græna hagkerfið, ýmis verkefni en í frumvarpi til fjárukalaga 2013 var lagt til að liðurinn lækkaði um sömu fjárhæð. Lagt var til að 74,5 m.kr. færðust frá forsætisráðuneyti til umhverfis- og auðlindaráðuneytis þar sem umsjón verkefna sem tengjast græna hagkerfinu hefði verið flutt þangað fyrr á árinu. Fram kom að sú fjárhæð byggðist á mati verkefnastjórnar græna hagkerfisins á kostnaði verkefnanna fyrir árið 2013. Að öðru leyti var lagt til að fjárheimild til verkefna græna hagkerfisins yrði felld niður. Ríkisstjórnin sem tók við völdum í maí 2013 hafði þá ákveðið að falla frá fjárfestingaráætlun fyrri ríkisstjórnar sem var undirstaðan í fjármögnun græna hagkerfisins. Alþingi samþykkti tillöguna og þessi fjárlagaliður lagðist þar með af.

Verkefni græna hagkerfisins flutt til umhverfis- og auðlindaráðuneytis

### Verklag

Að sögn formanns verkefnastjórnar um eflingu græna hagkerfisins var hvorki hafin vinna við verkefni tengd græna hagkerfinu né hafði verið stofnað til kostnaðar vegna þeirra meðan umsjón þeirra var á forræði forsætisráðuneytis. Verkefnastjórnin, sem forsætisráðherra skipaði í september 2012, hafði engu að síður lokið við gerð aðgerðaráætlunar og forgangsraðað þeim 50 verkefnum sem tilgreind voru í þingsályktun um eflingu græna hagkerfisins í þrjá flokka. Verkefni sem rúmuðust innan fjárheimilda viðkomandi stofnunar eða ráðuneytis voru sett í flokk I, verkefni sem ekki rúmuðust innan fjárheimilda en útheimtu ekki verulegan kostnað féllu í flokk II og verkefni sem talið var að krefðust verulega aukinna fjárheimilda voru sett í flokk III. Verkefnastjórnin lagði til að 26 verkefni yrðu sett í forgang á árinu 2013. Þar af voru átján verkefni sem féllu í flokk I og talið var að sinna mætti án aukinna fjárframlaga til ábyrgðaraðila þeirra og átta verkefni sem féllu undir fjárfestingaráætlun ríkisstjórnarinnar. Kostnaður við verkefnin var áætlaður 74,5 m.kr.

Forgangsröðun verkefna græna hagkerfisins

Í bréfi þáverandi forsætisráðherra til þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra frá 23. apríl 2013 voru málefni sem varða ýmis verkefni tengd græna hagkerfinu og fjármunir á fjárlagalið 01-283 flutt (frá 1. janúar 2013) til umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Var í því sambandi vísað til 3. töluliðar B-liðar 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 100/2012 sem kveður á um að forsætisráðherra fari með mál sem varða skiptingu starfa og samhæfingu þeirra milli ráðherra og ráðuneyta. Í kjölfar samþykktar fjárukalaga 2013 fluttust

**Forgangsröðun verkefnastjórnar var ekki bindandi**

fjármunir vegna græna hagkerfisins formlega milli ráðuneytanna. Í bréfi forsætisráðherra kom fram að fyrir lægi aðgerðaáætlun verkefnastjórnarinnar sem höfð skyldi til hliðsjónar við úrlausn einstakra verkefna tengdum græna hagkerfinu. Að sögn forsætisráðuneytis var þó gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefði svigrúm til að leggja sjálfstætt mat á málefnið og líta til annarra tillagna þingsályktunarinnar.

Samkvæmt upplýsingum umhverfis- og auðlindaráðuneytis í apríl 2014 var þeim 74,5 m.kr. sem fluttar voru til ráðuneytisins ráðstafað til 11 verkefna (sjá töflu 2.4). Af þeim voru fjögur í samræmi við forgangsröðun verkefnastjórnar græna hagkerfisins. Þar sem úttekt Ríkisendurskoðunar tekur aðeins til ráðstöfunar forsætisráðuneytis af áðurgreindum safnliðum verður ekki fjallað nánar um þessar úthlutanir hér.

2.4 Ráðstöfun af fjárlagalið 01-283 árið 2014	
Heiti verkefna	Kr.
Kortlagning og nýting á slógi til eflingar lífrænum landbúnaði	12.500.000
Auðlind á villigötum – Landgræðsla ríkisins	7.000.000
Útboð á trjáplöntum til Hekluskága	3.000.000
Auðlindaþáttur Græna hagkerfisins – greining/kortlagning náttúruauðlinda	6.000.000
Sjálfbærnivísar fyrir nýtingu auðlinda	2.000.000
Umhverfis- og auðlindavísar	3.000.000
Grænfánaverkefnið - sjálfbærnimennt	2.000.000
Endurheimt votlendis	3.000.000
Uppbygging innviða á ferðamannastöðum og landvarsla	27.000.000
Kaup á varmadælu til upphitunar húsnæðis á köldu svæði	8.000.000
Matarsóun, könnun	1.000.000
Samtals:	74.500.000

### 2.2.3 01-305 Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.

Liður 01-305 Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl. kom fyrst fram í frumvarpi til fjárlagala 2013. Í athugasemdum vegna hans kom fram að fjárheimildin yrði einkum nýtt til tilfærsla á aðra fjárlagaliði forsætisráðuneytis vegna tímabundins stuðnings við mikilvæg og aðkallandi byggða- og þjóðmenningarverkefni. Þá kom fram að fjárlagabeiðnin byggði á stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að íslensk þjóðmenning yrði í hávegum höfð, að henni hlúð og hún eflað á næstu árum. Í frumvarpi til fjárlaga 2014 kom fram að þessi liður, ásamt liðunum 311 Þjóðminjasafn Íslands, 321 Minjastofnun Íslands, 322 Fornminjasjóður og 323 Húsafriðunarsjóður, félli undir nýjan málaflokk í forsætisráðuneyti sem kallaðist „þjóðmenning“.

Í [stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks](#) frá 22. maí 2013 er hugtakið þjóðmenning ekki skilgreint nánar. Í forsetaúrskurði nr. 148/2013, sem er breyting á forsetaúrskurði nr. 71/2013 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, segir hins vegar að þar sé um að ræða varðveislu menningararfsins, þ.m.t. jarðfastra minja og gripa, vernd þjóðarverðmæta og flutning menningarminja úr landi, skil menningarverðmæta til annarra landa, vernd húsa og mannvirkja,

**Nýr fjárlagaliður tengdur græna hagkerfinu í fjárlagalaugum 2013**

**Hugtakið „þjóðmenning“**

vernd sögulegrar og menningartengdrar byggðar og umhverfis- og skipulagsmál því tengd. Þá falli Minjastofnun Íslands og Þjóðminjasafn Íslands undir málaflokkinn.

## Fjárveitingar

Að sögn forsætisráðuneytis í apríl 2014 er fjárlagaliðurinn 01-305 *Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* tíma-bundinn fjárlagaliður sem ætlaður er til að styrkja málaflokka sem fluttust árið 2013 til forsætisráðuneytis. Sótt var um 165,5 m.kr. fjárveitingu í frumvarpi til fjárukalaga 2013 og tekið fram að henni yrði skipt þannig að Þjóðminjasafn Íslands fengi 80 m.kr. til úrbóta á aðstöðu þess til varðveislu þjóðminja. Minjastofnun Íslands fengi 70 m.kr. vegna kostnaðar við sameiningu hennar og Húsafriðunarnefndar, nýrra verkefna sem lög kveða á um að stofnunin beri ábyrgð á en reyndust umfangsmeiri en áætlað var og vegna brýnna húsafriðunarverkefna. Að lokum var lagt til að 15,5 m.kr. yrðu færðar til aðalskrifstofu forsætisráðuneytis vegna innleiðingar nýrra verkefna í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, vinnu við gerð frumvarps til laga um verndarsvæði í byggð og fyrirhugaðra ráðninga sérfræðings og ráðgjafa í tengslum við þessi verkefni. Umbeðin fjárveiting var samþykkt á Alþingi og millifært af liðnum í samræmi við framangreindar fjárlagatillögur. Millifærslunni til Minjastofnunar Íslands var reyndar skipt upp í 40 m.kr. framlag vegna sameiningarinnar og 30 m.kr. framlag til húsafriðunarverkefna en þessar 30 m.kr. voru hluti af 205 m.kr. styrkveitingu sem að öðru leyti var fjármögnuð af liðnum 01-281 *Atvinnuuppbygging og fjölgun vistvænna starfa* (sjá kafla 2.2.1).

Í fjárlögum 2014 fékkst 190 m.kr. fjárveiting á liðinn sem nýta skal til tilfærsluframlaga vegna verkefna og áforma um græna hagkerfið og þjóðmenningarverkefni sem forsætisráðuneyti eru falin með forsetaúrskurði nr. 71/2013. Í maí 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um fyrirhugaðar ráðstafanir forsætisráðuneytis af fjárlagaliðnum árið 2014 til að kanna hvort áformaðar væru fjárveitingar til græna hagkerfisins. Af gögnum ráðuneytisins verður hvorki séð að til standi að veita fé til verkefna græna hagkerfisins á því ári né heldur árið 2015. Ráðuneytið kveðst þó hafa áform um að fara nánar yfir verkefni og fjárþörf málaflokksins. Áætlanir þess gætu því breyst.

## Tilurð, framsetning og meðhöndlun fjárlagaliðarins

Að mati Ríkisendurskoðunar er ýmislegt athugavert við tilurð fjárlagaliðar 01-305 *Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl.* sem og við framsetningu og meðhöndlun forsætisráðuneytis á liðnum.

Í fyrsta lagi vekur það athygli Ríkisendurskoðunar að þrátt fyrir að hugtakið „græna hagkerfið“ komi fyrir fremst í heiti fjárlagaliðarins er lítið minnst á það að öðru leyti. Ríkisendurskoðun telur vandséð hver raunveruleg tengsl þess við þjóðmenningu eru og forsætisráðuneyti hefur að svo stöddu engin áform um að veita fé til þess eins og fyrr segir. Ráðuneytið telur að málefni minjaverndar falli undir hugtakið, auk þess sem það kveðst ekki líta svo á að hugtakið þurfi að hafa beina tilvísun í græna hagkerfið eins og það var sett fram í þingsályktun Alþingis (sjá kafla 2.2.2). Um grænar eða vistvænar áherslur geti verið að ræða, þ.e. „víðari skilgreiningu“ en kemur fram í þingsályktuninni.

Fjárveitingar milli-  
færðar til stofnana og  
aðalskrifstofu ráðu-  
neytisins

Engin skýr áform  
um fjárveitingar til  
græna hagkerfisins  
árið 2014

Óljós tengsl milli  
þjóðmenningar og  
græna hagkerfis-  
ins

### Umhverfis- og auðlindaráðuneyti falin umsjón með græna hagkerfinu

Ríkisendurskoðun tekur ekki undir þetta sjónarmið og vísar til þess að hugtakið græna hagkerfið kom fyrst fram í meðförum Alþingis í tengslum við þingsályktunina. Í [tillögu til þingsályktunar um eflingu græna hagkerfisins](#) segir að um sé að ræða hagkerfi sem kemst á með „skipulegri aðferðafræði við stefnumótun, þar sem sjónarmið umhverfis- og náttúruverndar og ábyrgrar auðlindastjórnunar eru samofin allri ákvörðunartöku í opinberri stjórnarsýslu.“ Að mati Ríkisendurskoðunar er eðlilegt að ætla að notkun hugtaksins græna hagkerfið hafi beina tilvísun í þingsályktunina sem þingheimur samþykkti, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

Í öðru lagi bendir Ríkisendurskoðun á að forsætisráðuneyti fól umhverfis- og auðlindaráðuneyti umsjón með verkefnum græna hagkerfisins í apríl 2013 og í fjárlagaliðum þess árs voru fjárheimildir (74,5 m.kr.) af fjárlagaliði 01-283 Græna hagkerfið, ýmis verkefni færðar til þess. Að öðru leyti voru fjárheimildir liðarins felldar niður (sjá kafla 2.2.2). Engu að síður kom hugtakið fram á nýjum fjárlagaliði forsætisráðuneytis í áður nefndum fjárlagaliðum þ.e. 01-305 Græna hagkerfið og verkefni tengd vernd sögulegra og menningartengdra byggða og fornleifa o.fl. Ríkisendurskoðun telur óljóst, með tilliti til framangreinds, við hvað ráðuneytið á þegar það vísar til græna hagkerfisins í þessum nýja fjárlagaliði. Þessi framsetning verður að teljast villandi, ekki síst í ljósi þess að umsjón með verkefnum græna hagkerfisins var flutt til umhverfis- og auðlindaráðuneytis í apríl 2013 (sjá kafla 2.2.2) og því veitt svigrúm til að velja úr verkefnum þingsályktunarinnar.

### Óljóst hver ber ábyrgð á græna hagkerfinu

Þá skapar þessi framsetning óvissu um hver beri í raun ábyrgð á verkefnum græna hagkerfisins. Í athugasemdum forsætisráðuneytis við drög að skýrslu þessari kom fram að þótt fjárveitingar vegna verkefna græna hagkerfisins hefðu verið fluttar milli ráðuneytanna væri sambætting og eftirlit með framkvæmd verkefnaáætlunarinnar enn hjá forsætisráðuneyti, þ.e. verkefnastjórn græna hagkerfisins. Þrátt fyrir það telur Ríkisendurskoðun að forsætisráðuneyti verði að skýra betur hvernig ábyrgðarskiptingu vegna græna hagkerfisins er og verður háttáð. Í því sambandi bendir stofnunin á mál efni Valorku ehf. sem er frumkvöðlafyrirtæki í nýtingu sjávarfallaorku en ætla má að verkefni þess samrýmist markmiðum þingsályktunar um eflingu græna hagkerfisins. Í marga mánuði hefur forsvarsmáður þess gert tilraunir til að sækja um styrki á grundvelli græna hagkerfisins. Honum hefur verið vísað milli þriggja ráðuneyta með erindi sitt, þ.e. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis og forsætisráðuneytis. Hans reynsla er að mjög óljóst sé hver fari með úthlutun þess fjár sem Alþingi hefur veitt til græna hagkerfisins. Í júlí 2013 fékk hann t.d. þau svör frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti að verkefnið græna hagkerfið væri hýst þar. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að forsætisráðuneyti skýri hvar ábyrgð á verkefnum græna hagkerfisins liggur og í hvaða mynd það er og verður rekið. Ráðuneytið verður m.a. að upplýsa um framtíðaráform sín vegna fjárlagabæiðna fyrir græna hagkerfið, ekki síst þar sem fjárlagaliður 01-305 er tímabundinn að sögn þess.

Í þriðja lagi kom þessi fjárlagaliður fyrst fram í frumvarpi til fjárlagala 2013 á sama tíma og forsætisráðuneyti lagði til að fjárheimild vegna ýmissa verkefna græna hagkerfisins yrði felld niður þar sem forsendur um fjármögnun þeirra hefðu ekki gengið eftir. Ráðuneytið felldi þannig niður ónýttar fjárheimildir tengdar græna hagkerfinu á



sama tíma og það óskaði eftir aukafjárveitingum í nafni þess á öðrum fjárlagalið. Þegar Ríkisendurskoðun óskaði, í apríl 2014, skýringa á þessum tilfæringum fengust þau svör frá forsætisráðuneyti að hér hafi í raun verið um nafnabreytingu á liðnum að ræða. Ríkisstjórnin hafi ekki haft áform um að framfylgja fjárfestingaráætlun fyrri ríkisstjórnar og þar með áætlunum um græna hagkerfið. Hins vegar hafi ekki verið vilji til þess hjá forsætisráðherra að fella alveg niður þegar samþykktar fjárheimildir af fjárlagalið 01-283 *Græna hagkerfið, ýmis verkefni*. Þar sem sá liður var eyrnamerkur þingsályktun Alþingis um eflingu græna hagkerfisins hafi verið settur fram nýr liður og fjárheimildir í raun færðar milli liða. Á þessum tíma hafi legið fyrir að staða þeirra stofnana sem til stóð að færa fjárveitingar til hafi verið slæm og vilji hjá forsætisráðuneyti að bæta úr henni með þessum hætti.

Í maí 2014 fékk Ríkisendurskoðun þær viðbótarskýringar frá ráðuneytinu að þar sem það hefði seint á árinu 2013 fengið nýjan málaflokk í sínar hendur hafi það hvorki verið búið að kynna sér hann nægilega vel né greina fjárþörf hans. Því hafi þessi tíma-bundni liður verið settur fram en hann muni lækka eða falla niður þegar þeirri vinnu er lokið og fjárheimild hans hefur verið millifærð varanlega til stofnana eða annarra fjárlagaliða innan heildarramma ráðuneytisins. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins áformar það ekki að sækja um fjárveitingar á þennan lið við fjárlagagerð ársins 2016.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur meðhöndlun forsætisráðuneytis á fjárlagaliðum 01-283 og 01-305 verið ruglingsleg og villandi og ekki til þess fallin að auðvelda þingmönnum að átta sig á stöðu mála, sérstaklega varðandi græna hagkerfið. Þá gagnrýnir Ríkisendurskoðun að „o.fl.“ skuli koma fyrir í heiti fjárlagaliðar 01-305. Mikilvægt er að framsetning fjárlagabeiðna forsætisráðuneytis sé gagnsæ, þ.m.t. heiti fjárlagaliðanna, til að þingmenn og aðrir eigi auðvelt með að átta sig á tilgangi þeirra og fyrirhugaðri notkun fjárveitinga sem farið er fram á. Þótt fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi eftirlit með og beri ábyrgð á undirbúningi frumvarps til fjárlaga og fjárukalaga leysir það hvorki forsætisráðuneyti né önnur ráðuneyti undan þeirri ábyrgð að setja fjárlagabeiðnir sínar fram á skýran og gagnsæjan hátt.

Í fjórða lagi gerir Ríkisendurskoðun athugasemd við að fjárlagaliður sem þessi skuli koma fram í fjárukalögum en ekki í fjárlögum eins og venja er um ný verkefni ríkisstjórna. Í þessu sambandi er bent á 44. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Þar segir að valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf því að grípa þurfi til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skuli leita heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga. Ef frá er talinn vanáætlaður kostnaður í tengslum við starfsemi Minjastofnunar Íslands telur Ríkisendurskoðun að ekki hafi verið um ófyrirséð atvik að ræða í þessu tilfelli eða annað sem kallaði á auknar fjárveitingar í fjárukalögum.

Stofnunin bendir í þessu sambandi á að ákvörðun um flutning verkefna milli ráðuneyta teljist ekki til ófyrirséðra atvika. Þá sé það ekki í samræmi við tilgang fjárukalaga að óska eftir aukafjárveitingum til aðalskrifstofu forsætisráðuneytis vegna frumvarps sem enn var í vinnslu og ráðninga sem samkvæmt orðalagi frumvarpsins mátti ætla að ekki hafi verið gengið frá þegar óskað var eftir aukafjárveitingu vegna þeirra. Því verður ekki á mótí mælt að Alþingi samþykkti þessar fjárveitingar en Ríkisendurskoðun bendir

Villandi  
framsetning  
fjárlagaliðar

Ekki um ófyrirséð  
atvik að ræða

þó á að í umræðum um fjárauðalög 2013 hafi þingmenn og minnihluti fjárlaganefndar gert athugasemdir við þetta verklag. Forsætisráðuneyti ber að fylgja lögum um fjárreiður ríkisins, einnig þegar það óskar eftir aukafjárveitingum til verkefna á vegum þess. Mikilvægt er að ekki þurfi að efast um ásetning ráðuneytisins eða tilgang fjárlagabeidnanna.

Í fimmta lagi gagnrýnir Ríkisendurskoðun að á nýjum fjárlagalið sé óskað eftir fjárveitingum sem að stærstum hluta eru ætlaðar í tilfærslur til stofnana sem þegar eru á fjárlögum og á sérstökum fjárlagaliðum, þ.e. *01-311 Þjóðminjasafn Íslands* og *01-321 Minjastofnun Íslands*. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið eðlilegra og gagnsærra að forsætisráðuneyti hefði óskað eftir aukafjárveitingum á þá fjárlagaliði í stað þess að setja fjárveitingarnar undir nýjan lið sem m.a. er tengdur við græna hagkerfið.



Ríkisendurskoðun - Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 - 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) - [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)