

Eftirfylgni: Úthlutanir forsætisráðuneytis af safnliðum fjárlagaárin 2012–14

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til forsætisráðuneytis frá árinu 2014 vegna úthlutana þess af safnliðum fjárlagaárin 2012–14. Fjárlagaliðirnir eru aflagðir og þeim verkefnum sem þeir tóku til lokið. Í nýjum lögum um opinber fjármál er einnig kveðið skýrar á um styrkveitingar ráðherra en áður. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti engu að síður til að sjá til þess að lögboðin reglugerð um undirbúning, gerð og eftirlit með tilfallandi styrkjum einstakra ráðherra verði sett sem fyrst.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar 2014

Í skýrslunni [Úthlutanir forsætisráðuneytis af safnliðum fjárlagaárin 2012–14](#) (2014) kannaði Ríkisendurskoðun að beiðni forsætisnefndar Alþingis úthlutanir forsætisráðuneytis af þremur safnliðum fjárlagaárin 2012–14. Þeir voru *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.* Á tímabilinu úthlutaði ráðuneytið rúmlega 490 m.kr. af þessum liðum.

Ríkisendurskoðun benti á að frá og með fjárlögum ársins 2012 hefði Alþingi einungis ákvarðað umfang styrkveitinga til einstakra málaflokka. Síðan þá hefðu úthlutanir verið á forræði ráðuneyta, lögbundinna sjóða, menningarráða landshluta eða þeirra sem bera ábyrgð á viðkomandi málaflokki. Í aðdraganda þessara breytinga tilkynnti Alþingi í september 2011 að eftirleiðis myndu ráðuneytin einungis úthluta styrkjum til verkefna á málefnasviðum þeirra að svo miklu leyti sem þau falla ekki undir lögbundna sjóði eða samninga. Fjögur ráðuneyti settu sér samhljóða reglur um úthlutun styrkja í samræmi við þessar breytingar. Forsætisráðuneyti setti sér engar sambærilegar reglur. Ríkisendurskoðun taldi að með því ykist hætta á að styrkveitingar ráðuneytisins yrðu ógagnsæjar, ófaglegar og hvorki í samræmi við ákvæði stjórnslulaga né vandaða stjórnsluhætti.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafði forsætisráðuneyti staðið að styrkveitingum með mismunandi hætti. Styrkveiting-

arnar höfðu ekki verið auglýstar opinberlega og samræmdust því ekki kröfum um jafnræði og gagnsæi við ráðstöfun opinbers fjár. Ekki voru gerðir skriflegir samningar auk þess sem aðstandendur flestra þeirra verkefna sem hlutu styrk hefðu getað sótt í lögbundna sjóði. Úthlutanir ráðuneytisins gengu að því leyti gegn áherslum Alþingis.

Ábendingar 2014

Fyrsta ábending Ríkisendurskoðunar af þremur til forsætisráðuneytis var að það setti sér skýrar reglur um styrkveitingar í samræmi við almennar reglur stjórnslulaga og vandaða stjórnsluhætti. Þær þyrftu að vera í takt við áherslur Alþingis frá árinu 2011 og faglegar reglur annarra ráðuneyta sem byggðu á þeim, s.s. að ekki skuli ráðstafa fé af safnliðum til aðila sem eru á fjárlögum, að 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. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2014 kom fram að æskilegt væri að hafa verklagsreglur um úthlutun styrkja í þeim ráðuneytum sem úthluta reglulega styrkjum af safnliðum fjárlaga af því tagi sem tilkynning Alþingis frá árinu 2011 tók til. Aftur á móti taldi ráðuneytið að það hefði ekki haft umsjón með slíkum liðum. Ef svo yrði myndi það setja sér viðeigandi reglur.

Önnur ábending Ríkisendurskoðunar til forsætisráðuneytis árið 2014 laut að því að fjárlagabæðirnir þess yrðu ávallt að vera skýrar og lýsandi og í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins. Framsetning fjárlagaliða yrði að vera gagnsæ svo að þingmenn og aðrir gætu auðveldlega áttað sig á tilgangi þeirra og fyrirhugaðri ráðstöfun fjár. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2014 tók það undir ábendinguna.

Þriðja ábending Ríkisendurskoðunar til forsætisráðuneytis árið 2014 sneri að nauðsyn þess að ábyrgð á verkefnum innan græna hagkerfisins væri skýr. Ráðuneytið þyrfti að skýra hver færi með umsjón þeirra og með hvaða hætti þeim yrði fylgt eftir í framtíðinni.

Í viðbrögðum forsætisráðuneytis árið 2014 kom fram að þingsályktun nr. 16/140 um eflingu græna hagkerfisins

hefði falið ráðuneytinu forræði verkefnisins og að sjá um framkvæmd aðgerðaáætlunar á grundvelli tillagna Alþingis með þátttöku allra ráðuneyta. Forsætisráðherra hefði skipað verkefnastjórn og skilaði hún tillögum að aðgerðaáætlun í janúar 2013 sem hefði verið fylgt eftir. Að mati ráðuneytisins væri ekki óljóst hver bæri ábyrgð á græna hagkerfinu sem samkvæmt þingsályktuninni samanstæði af 50 aðgreindum verkefnum sem hvert um sig væri á ábyrgð tiltekins aðila.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Ríkisendurskoðun óskaði eftir því í nóvember 2016 að forsætisráðuneyti upplýsti hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunum frá 2014. Svar ráðuneytisins lá fyrir í janúar 2017. Þar kom fram að þeir fjárlagaliðir sem teknir voru til umfjöllunar í skýrslu Ríkisendurskoðunar hefðu verið aflagðir. Um mikilvægi þess að setja skýrar verklagsreglur um styrkveitingar ítrekaði ráðuneytið að engir safnliðir hefðu verið eða væru á forræði þess. Þá væri græna hagkerfið ekki lengur til sem sérstakt verkefni. Að öðru leyti vísaði ráðuneytið til viðbragða sinna árið 2014, þ. á m. hvað sneri að nauðsyn þess að framsetning fjárlagaliða væri gagnsæ og fjárlagabæiðir í samræmi við fyrirmæli í lögum um fjárreiður ríkisins.

Ríkisendurskoðun telur ekki tilefni til að ítreka ábendingu sína um að skýra þurfi hver beri ábyrgð á eflingu græna hagkerfisins á Íslandi. Líkt og kom fram í skýrslu forsætisráðherra um meðferð og framkvæmd ályktana Alþingis er verkefninu lokið, sbr. þskj. 69, 146. löggjafarþing 2016–17.

Hvað snýr að framsetningu fjárlagaliða og fjárlagabæiðna verður að mati stofnunarinnar að líta til nýrra laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Með gildistöku þeirra hafa orðið breytingar á gerð, framsetningu og undirbúningi fjárlaga. Fjárheimildir eru t.a.m. ekki ákvarðaðar til einstakra fjárlagaliða heldur til málefnasviða og málaflokka en ráðherra skal skila tillögum um skiptingu fjárheimilda sem eiga að byggja á stefnu og áætlunum hans til næstu fimm ára. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en hvetur ráðuneytið til að tryggja gagnsæi við undirbúning og framsetningu fjárlagatillagna og við ráðstöfun opinbers fjár.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemd við þá afstöðu forsætisráðuneytis að ekki hafi verið tilefni til að það setti sér verklagsreglur um styrkveitingar. Óháð því hvort styrkir voru veittir af safnliðum er ljóst að ráðherra veitti styrki og hefur enn heimild samkvæmt 42. gr. laga um opinber fjár-

mál til að veita tilfallandi styrki til verkefna á þeim málefnasviðum sem hann ber ábyrgð á. Í athugasemdum við frumvarp laganna kom fram að óvissa hefði ríkt um heimildir ráðherra til að veita slíka styrki auk þess sem framkvæmdin hefði verið brotarkennd. Skýrari lagaákvæði myndu stuðla að betri yfirsýn um þau verkefni sem ríkið veitti fé til og tryggja vandaða stjórnsluhætti við úthlutun þeirra fjármuna. Jafnræði, hlutlægni og gagnsæi skiptu þar sköpum en lögin kvæðu m.a. á um að gerð sé grein fyrir slíkum styrkjum í fylgiriti með frumvarpi til fjárlaga og í ársskýrslu viðkomandi ráðherra. Einnig setja lögin skilyrði um skriflega samninga, fullnægjandi skýrslugjöf um framvindu verkefna og reikningskil styrkþega.

Vegna ákvæða um tilfallandi styrkveitingar ráðherra í lögum um opinber fjármál ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína til forsætisráðuneytis um nauðsyn skýrra verklagsreglna um styrkveitingar. Stofnunin vekur þó athygli á að í 67. gr. laganna er kveðið á um að fjármála- og efnahagsráðherra skuli setja reglugerð um slíkar styrkveitingar og eftirlit með þeim. Slíkar reglur hafa ekki enn verið settar og hvetur stofnunin fjármála- og efnahagsráðuneyti til að bæta úr því sem fyrst.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.