

Bætt umgjörð fjárlagagerðar, horft til framtíðar

25. janúar 2012 á Grand hóteli

Núgildandi lög og reglur um fjárreiður ríkisins.
Helsti styrkur og veikleikar í tímans rás

Gunnar H. Hall, fjársýslustjóri

Yfirferð

- Aðdragandi laganna
- Vinna ríkisreikningsnefndar 1990-1997
- Fjárreiðulög og uppbygging þeirra
- Helstu styrkleikar
- Helstu veikleikar
- Hugmyndir um frekari þróun
- Niðurstöður

Aðdragandi

- **Gagnrýni Ríkisendurskoðunar á reikningshaldið**
 - Grunnur reikningskilanna ekki skýr
 - Hvar byrjar ríkið og hvar endar það?
 - Óljós skilgreining á því hvað ætti að teljast innan ríkisins og hvað ekki. A-hluti, B-hluti eða jafnvel utan ríkisins?
 - Tekjur ríkisins. Skilgreining?
 - Mismunandi hallaskilgreiningar
 - Aðferðafræði varðandi bókhaldstæknileg atriði, svo sem hvoru megin áramóta ætti að færa, nettó eða brúttófærslur tekna og gjalda
- **Gagnrýni þingsins**
 - Heimildir framkvæmdavaldsins til fjárhagslegra athafna. Umfang aukafjárveitinga.

Vinna ríkisreikningsnefndar

- Vinna hefst 1990
 - Umbótaverkefni í reikningshaldinu innan gildandi laga í ríkisreikning 1989 (ágúst 1991)
 - Lífeyrisskuldbindingar færðar inn í efnahag ríkissjóðs
 - Áfallnir vextir ársins færðir inn í stað greiddra vaxta
 - Brotakennd lög um ríkisfjármál, heildarendurskoðun
 - Lög nr. 52/1966 um ríkisbókhalð, gerð ríkisreiknings og fjárlaga
 - Árleg lánsfjárlög. Fjárfestingar- og lánsfjáráætlun
 - Lög nr. 103/1974 um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja
 - Lög um ríkisstofnanir, opinbera sjóði o.fl.
 - Lagahreinsun. Niðurfelling á ýmsum úreltum lagaákv.

Vinna ríkisreikningsnefndar

– Helstu aðilar að vinnu

- Fjármálaráðuneyti, Ríkisendurskoðun, Ríkisbókhald (nú FJS), Hagstofa Íslands, Þjóðhagsstofnun, Seðlabanki, nokkur ráðuneyti o.fl.

– Skipulag

- Vinnuhópur 1 Tekjur ríkissjóðs og flokkun þeirra
- Vinnuhópur 2 Gjöld ríkissjóðs og flokkun ríkisaðila
- Vinnuhópur 3 Efnahagur ríkissjóðs
- Vinnuhópur 4 Fjárgreiðslur úr ríkissjóði

– Fjárreiður ríkisins

- Skýrsla útg. í nóvember 1994. Álit og tillögur nefndarinnar
- Ensk útgáfa af skýrslunni í febrúar 1995.

– Frumvarp til laga um fjárreiður ríkisins

- Lagt fram á 120. löggjafarþingi 1995-1996
- Lagt fram á 121. löggjafarþingi 1996-1997

– Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins

Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins

- **Uppbygging**

- I. Kafli Reikningskilastaðlar, skilgreining tekna og gjalda, flokkun ríkisaðila, innhald ríkisreiknings, tímamörk o.fl.
- II. Kafli Ársreikningar. Undirritanir og tímamörk
- III. Kafli Frumvarp til fjárlaga
- IV. Kafli Framkvæmd fjárlaga
- V. Kafli Frumvarp til fjáráukalaga
- VI. Kafli Ýmis ákvæði. Ríkisreikningsnefnd, Fjársýsla ríkisins, fjárhagsleg ábyrgð forstöðumanna stofnana
- VII. Kafli Reglugerðir og gildistaka

Fjárreiðulög

- **III. Kafli frumvarp til fjárlaga**
 - Farið yfir uppbyggingu frv. til fjárlaga
 - Ríkisaðilar A-, B- og C-hluta
 - Rekstrargrunnur + Greiðsluhreyfingar sbr. ríkisreikning
 - Fjárfestingar- og lánsfjáráætlun inn í frv. til fjárlaga
 - Langtímaáætlun í ríkisfjármálum 3 ár

Fjárreiðulög

- **IV. Kafli Framkvæmd fjárlaga**
 - Heimildir vegna stærri eigna
 - Kaup, sala, skipti eða leiga til langs tíma
 - Heimildir til að samninga til lengri tíma en eins árs
 - Rekstrar- eða þjónustusamningar
 - Flutningur fjárheimilda (+/-) milli ára og verkefna
 - Birting upplýsinga innan ársins, s.s. mán.uppgjör
 - Ýmsar praktískar heimildir fyrir framkvæmd fjárlaga s.s. vegna ófyrirséðrar greiðsluskyldu stjórnvalda

Fjárreiðulög

- **V. Kafli Frumvarp til fjáralaga**
 - “Ef þörf krefur skal”
 - Ófyrirséð atvik svo sem kjarasamningar eða ný löggjöf
 - Frumvarp til lokafjárlaga til staðfestingar ríkisreikningi
- **VI. Kafli Ýmis ákvæði**
 - Ábyrgð á fjárreiðum. Forstöðumenn og stjórnir
- **VI. Kafli Reglugerðir og gildistaka**
 - Lögin miðast við að marka meginreglur en beitt er heimildum til að setja reglugerðir og fyrirmæli í bókhaldsmálum eftir aðsteðjandi þörfum. Tryggir nauðsynlegan sveigjanleika.

Styrkleikar

- 1. Heildstæð löggjöf fyrir ríkisfjármál
- 2. Almennir reikningsskilastaðlar nýttir. Aukin festa
- 3. Alþjóðlegir staðlar (IMF, OECD, SP) nýttir. Aukin festa
 - Skilgreiningar hugtaka (tekjur, gjöld, halli/afgangur, lánsfjárbörf)
 - Flokkanir ríkisaðila, gjalda (COFOG + Hagræn sundurliðun)
- 4. Fjárlög og ríkisreikningur á rekstrargrunni. Samanburður
- 5. Efnahagsreikningur ríkissjóðs marktækari
 - Eignarhlutar í fyrirtækjum og stofnunum utan A-hluta teknir inn
 - A-hluta aðilum gert að halda sérstaka eignaskrá um varanlega rekstrarfjármuni (utan efnahags)

Veikleikar

- 1. Framkvæmd laganna ekki nægilega vel undirbúin
- 2. Framsetning fjárlaga og ríkisreiknings, ósamræmi
- 3. Fjárheimildakerfið of flókið og ógagnsætt
 - Flutningur fjárheimilda
 - Reglur óskýrar
 - Mismunandi túlkun
 - Bundið eigið fé
 - Framsetning í fjárlögum undarleg og ógagnsæ
 - Handahófskenndar aðferðir um hvar er bundið
 - Neikvætt bundið eigið fé? Hvað þýðir það?
 - Dæmi um að forstöðumenn óupplýstir um bindingu

Veikleikar

- 4. Fjöldi stofnana og fjárlagaliða allt of mikill
- 5. Markaðar tekjur valda erfiðleikum í framkvæmd
- 6. Lokafjárlög allt of flókin
- 7. Fyrirhugað aukið hlutverk ráðuneyta og ábyrgð í fjárstjórninni hefur í flestum tilvikum ekki skilað sér
- 8. Langtímaáætlanagerð fyrir ríkisfjármálin ekki fengið það vægi sem ætlað var
- 9. Reikningsskilaaðferðir henta ekki ríkissjóði og stofnunum
- 10. Grá svæði komin upp varðandi flokkun ríkisaðila svo sem með stofnun opinberra hlutafélaga
- 11. Þingleg meðferð fjárlaga og fjárauvalaga of flókin og sundurliðuð

Umræður um þróun reikningsskilanna

– Ríkisstofnanir

- Almennar reikningsskilaaðferðir án frávika henti betur til stjórnunar og eftirlits

– Ríkissjóður

- Framsetning á fjármálum ríkissjóðs í heild sinni samkvæmt uppgjöri þjóðhagsreikninga gefi mun betri mynd af áhrifum þeirra á efnahagsstarfsemina.

Niðurstöður

- Fjárreiðulögin voru mikil bót á sínum tíma og hafa að stærstum hluta staðist tímans tönn. Hins vegar er ýmislegt varðandi framkvæmdina sem hefði mátt gera betur.
- Endurskoðun laganna tímabær. Mikilvægt að viðhalda styrkleikum fjárreiðulaga og ráða bót á veikleikum þeirra.