

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 5105/2007

Reykjavík, 11. maí 2017

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Það tilkynnist hér með að ég hef ákveðið að fella niður frumkvæðisathugun mína á samningum við einkaaðila um fjárframlög ríkisins til ákveðinna verkefna, sbr. mál nr. 5105/2007 í málaskrá embættis míns. Málið hófst með bréfum mínum til ráðuneytanna 18. september 2007.

Tildrög athugunarinnar voru fréttir sem höfðu birst í fjölmiðlum af ýmsum samningum og viljayfirlýsingum ráðuneytanna af þessu tagi undirrituðum af þáverandi ráðherrum, t.d. í tengslum við svonefnda Hekluskóga og Landgræðsluskóga, vegna bygginga reiðhalla og hestaípróttaaðstöðu en í því tilvikum var því lýst að verja ætti söluandvirði tiltekinna eigna til verkefnisins. Ástæða þess að ég ákvað að hefja athugunina var að ég taldi mig hafa orðið varan við að ráðuneyti og stofnanir ríkisins hefðu í auknum mæli gert samninga við aðila utan stjórnsýslukerfisins sem hefðu í för með sér fjárhagslegar skuldbindingar fyrir ríkissjóð, stundum verulegar, án þess að afstaða Alþingis hefði áður legið fyrir. Einnig hefðu einstakir ráðherrar undirritað yfirlýsingar um fjárframlög ríkisins til ákveðinna verkefna án þess að löggjafinn hefði fyrst tekið afstöðu til málsins.

Frá sjónarhóli þess eftirlits sem umboðsmanni Alþingis er falið staðnæmdist ég sérstaklega við þá aðstöðu að með þessum athöfnum ráðherranna, sem æðstu yfirmanna stjórnsýslu ráðuneytanna, voru með vissum hætti vaktar upp væntingar hjá borgurunum, og þá eftir atvikum samtökum þeirra, um fjármuni til ákveðinna verkefna og framkvæmda frá ríkinu, stundum samhliða framlögum frá öðrum. Hér er rétt að minna á að Hæstiréttur hefur í ákveðnum tilvikum talið að samningar sem ríkið hafði gert við einstaklinga um fjárgreiðslur væru ekki skuldbindandi fyrir ríkið ef heimild fékkst ekki á fjárlögum til að inna viðkomandi greiðslu af hendi, sjá dóm frá 14. nóvember 1996 í máli nr. 25/1996 og dóm réttarins frá 16. janúar 2003 í máli nr. 343/2002. Þá var í sumum

tilvikum að finna í þessum samningum kvaðir gagnvart viðsemjendum m.a. um nýtingu fasteigna og fjármuna sem þessir samningar tóku til og þá til framtíðar. Í slíkum tilvikum kann síðar að reyna á hvernig fari um efndir vegna kvaðanna og þá hvaða heimildir ríkið hefur í raun til þess að fylgja þeim eftir. Þetta vakti upp spurningar um hvaða lagaheimildir stæðu til þess að ráðherrar gæfu slíkar viljayfirlýsingar eða undirrituðu samninga án þess að afstaða Alþingis til málsins lægi fyrir og um hvaða þýðingu slíkir gerningar kynnu að hafa gagnvart viðsemjendum, m.a. í ljósi sjónarmiða um réttmætar væntingar og áðurnefndrar afstöðu Hæstaréttar til skuldbindingargildis samninga sem ráðherrar hefðu gert þegar fjárheimild Alþingis fengist ekki.

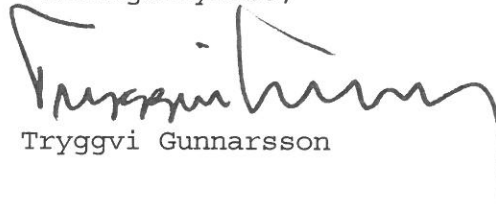
Samkvæmt 41. gr. stjórnarskrárinnar má ekkert gjald greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáráukalögum. Samkvæmt 42. gr. skal leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer fyrir hvert reglulegt Alþingi og skal í frumvarpinu fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld. Þegar ég hóf athugun mína giltu um fjárreiður ríkisins lög nr. 88/1997 þar sem kveðið var nánar á m.a. um gerð fjárlaga, framkvæmd þeirra og ráðstöfun eigna og heimild til að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni. Hinn 1. janúar 2016 tóku gildi ný lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, sem leystu af hólmi lög um fjárreiður ríkisins. Með nýju lögnum var horfið frá þeirri stefnu sem mörkuð hafði verið með eldri lögum um fjárreiður ríkisins að Alþingi skyldi veita fjárheimildir í fjárlögum á mikinn fjölda fjárlagaliða og þess í stað mörkuð sú stefna að Alþingi veiti fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka auk framlags í almennan varasjóð og ráðherra þannig veittar auknar heimildir til að stýra útgjöldum innan þeirra málaflokka sem undir hann heyra (145. löggjafarþing 2015-2016, 148. mál, þskj. 148, bls. 34-35). Með þessu hefur hinn almenni löggjafi ákveðið að útfæra með öðrum hætti en áður var gert þær skyldur sem hvíla á fjárveitingarvaldinu og stjórnvöldum, m.a. á grundvelli framangreindra stjórnarskrárákvæða, og auka um leið svigrúm stjórnvalda til ákvarðanatöku um ráðstöfun fjárheimilda sem fjárlög mæla fyrir um.

Með lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, voru jafnframt gerðar breytingar á lagaumgjörð samningsgerðar hins opinbera við aðila utan stjórnsýslukerfisins svo sem um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni sem áður var fjallað um í 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Með 40. og 41. gr. nógildandi laga um opinber fjármál hafa heimildir stjórnvalda til samningsgerðar verið rýmkaðar frá því sem áður var og þar getur reynt á samspil milli stefnumörkunar sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun og eftir atvikum heimildar í fjárlögum. Þá eru í 42. gr. nýju laganna ákvæði um styrkveitingar ráðherra og samningsgerð af því tilefni. Lagaumgjörð þessara mála er því breytt frá því sem var þegar ég hóf framkvæðisathugun mína.

Ákvörðun mín að hefja athugun á þessu máli var sem fyrr segir reist á þeim reglum og sjónarmiðum sem talin voru gilda um heimildir

ráðherra til yfirlýsinga og samningsgerðar án aðkomu Alþingis í gildistíð eldri laga um fjárreiður ríkisins. Að virtum framanröktum breytingum sem nú hafa orðið á lagaumhverfi þessara mála tel ég ekki tilefni til að halda henni áfram í þeim farvegi sem ég hafði lagt grunninn að og ég hef því ákveðið að loka því frumkvæðismáli sem ég hafði stofnað til. Í því sambandi hef ég haft í huga að frumkvæðiseftirliti umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997 er ekki síst ætlað að stuðla að úrbótum í stjórnsýslu til frambúðar. Ég tel því ekki tilefni að breyttum lögum til að fjalla frekar á grundvelli þessa eftirlits um áðurgreind álitaefni sem uppi voru í gildistíð eldri laga. Ég tek fram að lokum með þessari niðurstöðu hef ég enga afstöðu tekið til þeirrar umgjörðar sem sambærilegum málum er búin í nýjum lögum um opinber fjármál eða álitaefna sem upp kunna að koma síðar um framkvæmd þeirra. Ég tel þó ástæðu til þess að koma þeirri ábendingu á framfæri við ráðuneytin að við framkvæmd hinna nýju lagaákvæða um heimildir til samninga verði hugað að þeim álitaefnum sem urðu tilefni frumkvæðismálsins og þá út frá þeim sjónmiðum sem reifuð voru hér að framan um stöðu viðsejenda ríkisins að því er varðar væntingar þeirra og lagagrundvöll þeirra kvaða sem fram koma í samningum og þá um efni og efndir þeirra.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson