

Skýrsla

um úttekt Ríkisendurskoðunar á fjárlagaferlinu.

Frá fjárlaganefnd.

Með vísan til 26. gr. þingskapa hefur nefndin tekið til athugunar úttekt Ríkisendurskoðunar á fjárlagaferlinu. Stofnunin gerði grein fyrir úttekt sinni í skýrslu sem kom út í apríl 2001 undir heitinu „Fjárlagaferlið – Um útgjaldastýringu ríkisins“. Við meðferð málsins fékk nefndin á sinn fund ríkisendurskoðanda ásamt þeim Jóni Lofti Björnssyni og Óla Jóni Jónssyni, starfsmönnum Ríkisendurskoðunar, og Ólaf Hjálmarsson og Leif Eysteinnsson frá fjármálaráðuneyti.

I.

Á undanförnum árum hefur farið fram allnokkur umræða á alþjóðavettvangi um aðferðir og skipulag í tengslum við mótun, þinglega afgreiðslu og framkvæmd fjárlaga. Alþjóðlegar rannsóknir hafa m.a. gefið til kynna að tengsl séu milli þess hvernig fjárlög eru gerð og ástands ríkisfjármála í hverju landi. Markmið úttektar Ríkisendurskoðunar voru í fyrsta lagi að lýsa fjárlagaferlinu, í öðru lagi að bera íslenska fjárlagaferlið saman við fjárlagaferli annarra ríkja, og í þriðja lagi að leitast við að greina hugsanlega veikleika í fyrirkomulaginu hérlandis, meðal annars með hliðsjón af reynslu annarra þjóða.

Úttektin fól m.a. í sér að reynt var að kortleggja fjárlagaferlið. Í því skyni var aflað upplýsinga hjá fjármálaráðuneyti og fjárlaganefnd Alþingis, auk þriggja fagráðuneyta. Einnig var aflað gagna um fjárlagaferli nokkurra ríkja til þess að bera saman við fjárlagaferlið hér á landi. Þau lönd sem urðu fyrir valinu voru Danmörk, Noregur, Svíþjóð, Bretland og Bandaríkin. Samanburðurinn miðaðist einkum að því að reyna að meta hversu „agað“ íslenska fjárlagaferlið væri, þ.e. hvort skorður til að hamla vexti útgjalda í ólíkum áföngum ferlisins væru jafnvirkar hér á landi og í samanburðarlöndunum.

II.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að margvíslegar breytingar hafa á síðustu árum verið gerðar á fjárlagaferlinu í því augnamiði að styrkja tök stjórnvalda á ríkisfjármálunum og stuðla að agaðri fjármálastjórn. Hins vegar telur stofnunin að enn séu nokkrir veikleikar í fyrirkomulaginu:

- Bent er á að hið nýja skipulag fjárlagagerðar, rannsóknarferlið, hafi almennt gefist vel og eflt mjög stefnumótunarhlutverk ríkisstjórnarinnar. Hins vegar þurfi skipulagið að ná til afgreiðslu Alþingis svo að markmið þess náist.
- Ríkisendurskoðun telur að afgreiðsla Alþingis á fjárlögum þurfi að snúast meira um heildarsamhengi ríkisfjármálanna. Bent er á að hér á landi fari ekki fram heildstæð langtímastefnumótun um ríkisfjármál eins og æskilegt væri. Til að svo geti orðið þurfi stjórnvöld að fjalla um og samþykkja útgjaldastefnu til lengri tíma en eins árs í senn.

- Fram kemur að notkun verkefnavísa hafi ekki verið í samræmi við þær væntingar sem til þeirra hafi verið gerðar í upphafi. Nefnt er að þróun verkefnavísa í átt til árangursmælinga muni stuðla að því að þeir gegndu betur hlutverki sínu.
- Bent er á að fjárheimildir séu enn auknar verulega í fjáráukalögum og að forstöðumenn séu ekki látnir axla ábyrgð vegna umframútgjalda, þrátt fyrir ákvæði nýlegra reglna um framkvæmd fjárlaga. Jafnframt er vakið máls á því að gerður verði greinarmunur á ólíkum tegundum fjárheimilda, líkt og gert er víða í öðrum ríkjum.

III.

Að mati fjárlaganefndar gefur úttekt Ríkisendurskoðunar tilefni til breytinga á þeim vinnubrögðum sem tíðkuð eru við fjárlagagerð hér á landi. Nefndin tekur undir ýmsar þær ábendingar sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar að því er varðar hina þinglegu meðferð og afgreiðslu fjárlagafrumvarps og lýsir sig reiðubúna til að vinna að breytingum á fyrirkomulaginu í samvinnu við ríkisstjórn og aðrar nefndir þingsins. Nefndin telur ástæðu til að hvetja ríkisstjórn og fjármálaráðherra til að leggja á hverju ári fram á Alþingi heildstæða langtímastefnumótun um ríkisfjármál með fjárlagafrumvarpi, sbr. 28. gr. fjárreiðulaga, sem Alþingi álykti sérstaklega um. Loks lýsir nefndin þeirri von sinni að hertar reglur um framkvæmd fjárlaga, sbr. reglugerð nr. 116/2001, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, muni stuðla að því að koma í veg fyrir að rekstur stofnana fari fram úr heimildum fjárlaga.