

Svar

fjármálaráðherra við fyrirspurn Einars Más Sigurðarsonar um greiðslur úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hve oft undanfarin þrjú ár og á yfirstandandi ári hefur ráðherra nýtt heimild skv. 33. gr. laga um fjárreiður ríkisins um greiðslur úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum?*
 2. *Hvenær voru þessar greiðslur ákveðnar?*
 3. *Hvenær var fjárlaganefnd gerð grein fyrir þessum ákvörðunum?*
- Svar óskast sundurliðað eftir árum og ráðuneytum.*

Samkvæmt 33. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er heimilt að inna af hendi greiðslur úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum vegna ófyrirséðra atvika. Gera skal fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir slíkum ófyrirséðum greiðslum og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjárukalaga.

Í þessu samhengi þarf einnig að hafa í huga að með heimildagrein fjárlaga, nú liður 7.1 í 6. gr., hefur verið heimilað að breyta fjárhæðum tekju- og gjaldahliðar ef lög verða staðfest á Alþingi sem hafa í för með sér tekjur eða gjöld fyrir ríkissjóð. Þá er skv. 34. gr. fjárreiðulaga heimilt að haga launagreiðslum samkvæmt kjarasamningum, séu slíkir samningar gerðir og þeir fela í sér frekari launaútgjöld en fjárlög gerðu ráð fyrir.

Við afgreiðslu Alþingis á frumvarpi til fjárlaga fyrir komandi ár er eðli málsins samkvæmt ekki hægt að sjá fyrir öll atvik sem kunna að hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Einna skýrustu dæmin um þetta eru útgjöld vegna tjóna sem kunna að verða hjá ríkisaðilum vegna náttúruhamfara eða kostnaður eða bætur sem falla á ríkissjóð samkvæmt niðurstöðum dómsmála. Annað glögg dæmi um þetta eru lög sem Alþingi afgreiðir eftir setningu fjárlaga og hafa í för með sér ný eða aukin útgjöld, t.d. aukinn bótarétt í almannatryggingakerfinu. Þá má nefna að niðurstaða kjarasamninga getur leitt til hærri launakostnaðar hjá ríkisstofnunum almennt en reiknað hefur verið með í fjárlögum, eins og reyndar er sérstaklega gert ráð fyrir í 34. gr. fjárreiðulaganna. Einnig getur verið um að ræða tilvik þar sem mörk á milli þess sem kann að vera ófyrirséð og fyrirséð eru ekki glögg, t.d. ef spurn eftir tiltekinni þjónustu á vegum ríkisins eykst mjög hratt eða verðlags- og gengisförsendur raskast frá því sem ætlað var við undirbúning fjárlaga.

Í fjárlögum er gert ráð fyrir slíkum ófyrirséðum útgjöldum með fjárheimildum á óskiptum fjárlagaliðum. Sem dæmi má taka lið *09-989 Launa- og verðlagsmál* með fjárheimild samkvæmt árlegu mati til að mæta útgjöldum sem kunna að leiða af breytingum á launakjörum í starfsemi ríkisins eftir afgreiðslu fjárlaga. Annar slíkur liður er *09-481 Útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum*, þ.e. heimildum skv. 6. gr. fjárlaga, en jafnan er mikil óvissa um það við setningu fjárlaga í hvaða mæli heimildarákvæðin verði nýtt á árinu. Þá eru í fjárlögum ýmsir slíkir óskiptir fjárlagaliðir fyrir einstaka málaflökka flestra ráðuneyta til að mæta ófyrirséðum útgjöldum innan ársins, t.d. vegna tilfallandi rekstrarmála eða óvenju mikilla veikinda starfsmanna. Einstakir ráðherrar og ríkisstjórnin í heild hafa einnig árlegar fjárheimildir til

ráðstöfunar í ýmis minni háttar rekstrarmál, styrki og sérverkefni sem taka þarf ákvörðun um á árinu.

Fjárveitingar samkvæmt fjárlögum gilda fyrir fjárlagaárið í heild. Einnig geta verið nýttar afgangsfjárheimildir frá fyrri árum í samræmi við ákvæði fjárreiðulaganna. Þótt fram komi ný útgjaldamál eða rekstrarhalli stofnunar innan ársins er því fyrir hendi fjárheimild fram að þeim tíma sem leitað er eftir auknum heimildum með frumvarpi til fjárukalaga.

Af framangreindum ástæðum er fremur fátítt að þær aðstæður skapist að greiðslur úr ríkissjóði séu gerðar samkvæmt heimildinni í 33. gr. fjárreiðulaganna, þ.e. að ganga verði frá greiðslu sem fyrir fram er vítað að verði umfram heimildir fjárlaga.

Í þessu sambandi er bent á að þrátt fyrir ákvæði fjárreiðulaga verður heimild Alþingis til að breyta útgjöldum fjárlaga með fjárukalögum ekki takmörkuð. Um þetta atriði er nokkuð fjallað í Stjórnskipunarrétti Gunnars G. Schram, en þar segir m.a. að almenn lög eða afstaða stjórnvalda geti ekki takmarkað stjórnarskrárbundnar valdheimildir Alþingis sem handhafa fjárveitingavaldsins.

Hér er litið svo á að samkvæmt orðanna hljóðan snúi fyrirspurnin að beinum greiðslum úr ríkissjóði á fjárlagaárinu en ekki að gjaldfærðum skuldbindingum sem bókfærast í reikningsskilum á rekstrargrunni en koma ekki til greiðslu fyrr en síðar, t.d. áfallin vaxtagjöld af lánum eða hækkanir á lífeyrisskuldbindingum.

Eftirfarandi er stutt yfirlit yfir þau tilefni þar sem komið hefur til útgreiðslu óvæntra útgjalda sem ekki voru fyrirséð eða gert ráð fyrir í fjárlögum og stafa ekki af kjarasamningum eða hagrænum og kerfislægum breytingum á forsendum fjárlaga eða ekki var fyrir hendi fjárheimild fyrir slíkum frávikum þegar frumvarp til fjárukalaga er lagt fyrir. Tekið er fram að ekki er haldið sérstakt yfirlit yfir þau tilvik þar sem grípa þarf til greiðslu úr ríkissjóði til verkefna þar sem fjárheimild er ekki fyrir hendi og var því sérstaklega farið yfir efni fjárukalaga síðustu þriggja ára og tilefnin metin.

Á yfirstandandi ári hefur ekki komið til þess að grípa hafi þurft til fjárráðstafana skv. 33. gr. fjárreiðulaga. Þó er ljóst að hækkun atvinnuleysisbóta og meira atvinnuleysi en áætlað var í fjárlögum mun að óbreyttu leiða til þess að sækja þarf um auknar útgjaldaheimildir hjá Alþingi. Fjárheimildir sjóðsins verða þó ekki uppurnar fyrr en í byrjun október miðað við þær forsendur.

Árið 2003 var ákveðið að veita 300 millj. kr. til neyðar- og mannúðaraðstoðar og uppbyggingarstarfs í Írak í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar í apríl það ár og varð sú greiðsla ekki öll innt af hendi á árinu. Einnig var brugðist við jarðskjálftum í Alsír með því að sendar voru björgunarsveitir þangað, en beiðni um aðstoð barst 23. maí 2003, kostnaður var 6 millj. kr. Loks var 1.500 millj. kr. aukafjárveiting í fjárukalögum 2003 vegna endurákvörðunar tekjutryggingar til öryrkja í kjölfar hæstaréttardóms þar um. Sú fjárveiting kom í frumvarpið í meðförum Alþingis enda var dómurinn kveðinn upp 16. október það ár. Skipting á ráðuneyti er: Utanríkisráðuneyti 306 millj. kr., heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti 1.500 millj. kr.

Árið 2002 var farið fram á 50,2 millj. kr. fjárveitingu vegna heimsóknar forseta Kína sumarið 2002 og forsætisráðherra Víetnam um haustið. Farið var fram á 80 millj. kr. fjárveitingu til hjálpargagnaflugs til Afganistan í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar í janúar og mars 2002. Í kjölfar dóms Hæstaréttar var farið fram á 91 millj. kr. til að standa undir dagpeningagreiðslum, vaktaálagi og ferðakostnaði lögreglumanna sem sóttu nám í Lögregluskólanum. Þá var veitt 23 millj. kr. fjárheimild vegna tryggingabóta til flugstjóra hjá Landhelgisgæslunni í samræmi við ákvæði kjarasamnings flugmanna. Skipting á ráðu-

neyti er: Æðsta stjórn 6,8 millj. kr., forsætisráðuneyti 20,7 millj. kr., utanríkisráðuneyti 80 millj. kr. og dómsmálaráðuneyti 136,7 millj. kr.

Árið 2001 var veitt 1.245 millj. kr. aukafjárveiting vegna leiðréttingar á tekjutryggingu örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega fyrir tímabilið 1. janúar 1997 til 31. desember 2000, sbr. lög nr. 2/2001. Einnig var veitt 150 millj. kr. fjárveiting til að gera upp og bæta ýmislegt tjón vegna jarðskjálftanna á Suðurlandi sumarið 2000. Loks voru í meðförum fjárlagafrumvarps hjá Alþingi samþykktar 100 millj. kr. fjárveitingar til að efla toll- og löggæslu á Keflavíkurflugvelli í kjölfar hryðjuverkanna 11. september 2001, einnig vegna öryggisráðstafana í sendiráðum og til lögreglunnar. Skipting á ráðuneyti er: Utanríkisráðuneyti 100 millj. kr., fjármálaráðuneyti 150 millj. kr., heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti 1.245 millj. kr.

Framangreindar breytingar hafa ýmist verið kynntar fjárlaganefnd með framlagningu frumvarps til fjárukalaga ár hvert, eða bréflaga í meðförum frumvarpsins fyrir Alþingi. Þá eru reglulega haldnir fundir í ríkisfjármálanefnd þar sem helstu frávík og óvænt útgjöld sem kunnugt er um eru kynnt. Í nefndinni eiga sæti formaður og varaformaður fjárlaganefndar, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins og tveir skrifstofustjórar þess ráðuneytis.