

Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 2004.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Við 3. umræðu um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2004 eru ekki lagðar til frekari útgjaldaheimildir af hálfu meiri hluta fjárlaganefndar. Það virðast því ekki hafa fallið á ríkissjóð neinar nýjar kvaðir frá því að 2. umræða fór fram. Þótt ýmislegt megi finna að tillögum í frumvarpinu með tilliti til fjárreiðulaga telur 1. minni hluti að umgengni meiri hluta fjárlaganefndar um fjárukalagafrumvarpið hafi batnað á undanförunum árum. Hins vegar skortir mikið á að fjárlög og fjárukalög séu unnin af þeirri fagmennsku sem gera verður kröfu til.

Heildarútgjaldaheimild ársins 2004 nemur 284,6 milljörðum kr. Útgjöld samkvæmt ríkisreikningi ársins 2003 námu 280,7 milljörðum kr. Þannig að útgjaldaukningin milli ára er áætluð 1,4%. Þetta verður óvenjugóður árangur ef hann næst. En því miður er líklegra að þetta endurspegli veika fjármálastjórn, þ.e. afleiðing þess að viðurkenna ekki fjárhagsvanda fjölda stofnana við gerð fjárlaga hverju sinni. Þrátt fyrir að settar hafa verið reglur um framkvæmd fjárlaga virðist verulega skorta á að þeim sé framfylgt eins og síðar verður vikið að í þessu nefndaráliti.

Fjármálastjórn hins opinbera.

Óverulegar breytingar verða á afkomu ríkissjóðs samkvæmt frumvarpinu. Bæði tekjur og gjöld eru talin aukast um 9,3 milljarða kr. Tekjuaukinn fylgir þeirri uppsveiflu sem verið hefur í efnahagslífinu á yfirstandandi ári og gæti jafnvel orðið meiri en hér er áætlað. Það er hins vegar útgjaldastýring eða skortur á henni sem er áhyggjuefnið á tímum vaxandi þenslu. Einstök ráðuneyti virðast ekki ráða við að stjórna fjármálum stofnana sinna og fjármálaráðuneytið virðist ekki hafa getu eða þor til að taka á þessu vandamáli ráðuneytanna.

Það tók fjármálaráðuneytið tvo mánuði að skila upplýsingum til nefndarinnar um stöðu A-hluta stofnana miðað við lok september en ráðuneytið treystir sér hins vegar ekki til að áætla stöðu sömu stofnana um næstu áramót. Samt sem áður liggur fyrir þinginu frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2005 þar sem teknar eru ákvarðanir um rekstrargrundvöll sömu stofnana fyrir næsta ár. Að gera slíkt án þess að hafa hugmynd um hvernig útgjöld koma til með að þróast til loka ársins er sérstakt áhyggjuefni.

Í þessu samhengi er eðlilegt að spyrja hvort stofnunum sé gert skylt að skila inn rekstraráætlunum fyrir árið í heild og hvort slíkar rekstraráætlanir séu ekki notaðar sem stjórnþæki innan ársins og endurmetnar eftir því sem þörf er á. Því miður virðist svarið við báðum þessum spurningum vera nei. Stærri fyrirtæki og sveitarfélög hér á landi viðhafa ekki slík vinnubrögð.

Tillögur og fjárreiðulög.

Við skoðun á þeim viðbótarfjárveitingum sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu er erfitt að átta sig á hvaða reglur gilda um tilurð þeirra. Í frumvarpinu kemur fram að tillögurnar séu í samræmi við framvindu ríkisfjármála það sem af er árinu og að tekið sé tillit til nýrra laga-setninga, ófyrirséðra útgjalda, breytinga á forsendum og ákvarðana ríkisstjórnar um ný útgjöld.

Þá er vakin athygli á því að ekki er beint samhengi á milli þeirra fjárheimilda sem sótt er um í frumvarpinu og áætlaðra útgjalda á árinu. Kemur þar einkum tvennt til. Annars vegar eru í frumvarpinu veittar fjárheimildir til umframgjalda frá fyrri árum sem þegar hafa verið gjaldfærðar í reikningum ríkissjóðs. Hins vegar verða ekki öll umframútgjöld bætt á árinu og reynslan sýnir að fjárheimildir verða ekki að fullu nýttar á árinu. Þannig flytjast ónýttar fjárheimildir og umframútgjöld á milli ára og bætast við eða dragast frá útgjaldaheimild næsta árs.

Hér er með öðrum orðum verið að fara á bak við fjárlögin. Vissulega eiga stofnanir að hafa ákveðið svigrúm til að færa verkefni á milli ára. En þegar ljóst er að yfirfærð skuld er orðin svo mikil að stofnun getur ekki gert hana upp á næsta ári nema með því að skerða reksturinn verulega ber framkvæmdarvaldinu að vísa málinu til Alþingis. Það er Alþingi sem taka á ákvörðun um að bæta halla eða taka meðvitaða ákvörðun um að skerða tiltekna þjónustu. Til þess að það sé hægt verða allar upplýsingar að liggja fyrir. Sama gildir um stofnanir sem sífellt safna upp fjárheimildum.

Óvönduð vinnubrögð.

Enn eitt árið samþykkti ríkisstjórnin að banna stofnunum að óska eftir viðtölum við fjárlaganefnd og hafa þannig frumkvæði að koma sínum sjónarmiðum á framfæri við nefndina. Slík afskipti ríkisstjórnarinnar, þ.e. framkvæmdarvaldsins, að eðlilegu upplýsingastreymi frá stofnunum til fjárlaganefndar eru afar óeðlileg en því miður lýsandi fyrir viðhorf framkvæmdarvaldsins til upplýsinga.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að uppsafnaður hallarekstur stofnana og verkefna er bætur í þeim tilfellum þar sem verkefnum er lokið eða sýnt þykir að komið sé jafnvægi á reksturinn og ekki verði um áframhaldandi hallarekstur að ræða. Því miður á þetta ekki við nema í fáum tilfellum. Oft er verið er að bæta útgjöld vegna vanáætlunar og rekstrarhalla án þess að sýnt sé fram á að reksturinn sé kominn í jafnvægi.

Í þessu samhengi má minna á yfirlit fjármálaráðuneytisins frá því í fyrra þar sem tilteknar voru þær stofnanir sem oftast hafa verið í fjárukalögum undanfarin fimm ár. Þar kom fram að 100 fjárlagaliðir hafa fengið aukafjárveitingu þrisvar eða oftár á síðustu fimm árum. Þar af hafa 26 fjárlagaliðir fengið fjárveitingar öll fimm árin og 33 fjárlagaliðir hafa fengið fjárveitingar á fjárukalögum fjórum sinnum af þessum fimm. Þannig er vanda stofnana velt áfram í stað þess að komast að vandanum og leysa hann.

Þá er ríkjandi sá ósiður að stofna til útgjalda sem ekki eru heimildir fyrir og fjárlaganefnd ekki gerð grein fyrir eins og fjárreiðulög segja til um. Þetta er gert, eins og fjármálaráðherra hefur oft lýst yfir, í trausti þess að meiri hluti ríkisstjórnarinnar á Alþingi staðfesti gjörninginn eftir á.

Staða stofnana.

Rétt er að ítreka þá skoðun 1. minni hluta að til þess að fjárlaganefnd hafi þá yfirsýn sem nauðsynleg er verður að tryggja að í upphafi þings liggja ávallt fyrir áætluð fjárhagsstaða stofnana við lok yfirstandandi árs. Þetta á ekki síður við um afgreiðslu fjárlaga því að það

eru óvönduð vinnubrögð að samþykkja fjárveitingar til rekstrar stofnana á næsta ári án þess að taka tillit til stöðu þeirra um áramót.

Taka þarf á vanda stofnana strax og hann kemur fram því að tilgangslaust er að flytja skuldir yfir áramót ef ekki liggja fyrir raunhæfar áætlanir um að stofnanirnar geti ráðið við vandann. Sama gildir um inneignir einstakra stofnana því ekki er sjálfgefið að þær flytjist milli ára án athugunar. Nauðsynlegt er að við afgreiðslu fjárlaga og fjárukalaga liggi fyrir áætluð útkoma stofnana miðað við fjárheimildir þannig að því sé ekki frestað að taka á vandamálum og þess beðið að í óefni sé komið.

Af þessum sökum óskaði 1. minni hluti eftir því við upphaf fjárlagavinnunnar í byrjun október að fá upplýsingar um stöðu allra A-hluta stofnana miðað við lok september og áætlaða stöðu þeirra í lok ársins. Það var ekki fyrr en 29. nóvember sl. sem hluti upplýsinganna barst. Upplýsingarnar sýna aðeins stöðu A-hluta stofnana í lok september. Engar upplýsingar eru veittar um áætlaða stöðu í lok ársins. Ekki er tekið tillit til þeirra aukafjárveitinga sem þegar hafa verið samþykktar við 2. umræðu um fjárukalög fyrir árið 2004. Svona vinnubrögð eru ekki líðandi. Samt er ljóst að fjölmargar stofnanir eiga nú þegar við slíkan fjárhagsvanda að etja að ef vinnubrögð við fjárlagagerðina væru með eðlilegum hætti yrði tekið á þeim vanda við 3. umræðu um fjárlög fyrir árið 2005 en því miður eru litlar líkur á því.

Á lista ráðuneytisins eru 323 stofnanir og var rekstrarhalli 91 þeirra kominn fram yfir 4% í lok september. En það er það viðmið sem sett er í reglum um framkvæmd fjárlaga og á að kalla á viðbrögð af hálfu fjármálaráðuneytisins og viðkomandi fagráðuneytis. Af 55 stofnunum menntamálaráðuneytisins voru 28 komnar yfir 4% rekstrarhalla. Af 12 fjárlagaliðum landbúnaðarráðuneytisins voru sex komnar yfir 4% halla og í félagsmálaráðuneytinu voru sjö af 15 stofnunum komnar yfir 4% rekstrarhalla.

Samkvæmt listanum vantar 2,5 milljarða kr. í lok september til að reksturinn sé innan fjárheimilda. Á sama tíma var rekstrarvandi ríkisháskólanna um 320 millj. kr. þar af nemur rekstrarvandi Háskólans á Akureyri um 190 millj. kr. Rekstrarvandi framhaldsskólanna nam 480 millj. kr. í lok september en á vanda þeirra er nú enn einu sinni tekið í þessu frumvarpi og ákveðið að bæta stöðu þeirra um 450 millj. kr.

Sumar stofnanir á lista ráðuneytisins hafa í lok september farið verulega fram úr fjárheimildum. Þannig hefur embætti forseta Íslands farið 86% fram úr fjárheimildum eða 61,6 millj. kr. Embætti yfirdýralæknis hefur farið 60% fram úr eða 91,6 millj. kr., Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri 59% eða 72,8 millj. kr., heilsugæslan í Reykjavík er komin 210,4 millj. kr. fram úr fjárheimildum eða 26% og Náttúrufræðistofnun Íslands er komin tæpum 100 millj. kr. fram yfir fjárheimild eða sem nemur 109%.

Eðlilegt er að spyrja hvernig getur slíkt gerst. Er áætlanagerð þessara stofnana í molum? Bera menn ekki virðingu fyrir fjárlögum? Fylgjast fagráðuneyti ekki með rekstri sinna stofnana og grípa til aðgerða þegar í óefni stefnir? Alþingi á kröfu á því að framkvæmdarvaldið svari þessum spurningum og upplýsi af hverju engin tengsl virðast vera milli bókhalds og áætlunargerðar.

Ljóst er að ef fjárlög ársins 2005 eiga að tryggja stofnunum eðlilegan rekstrargrundvöll þarf að koma til verulegra lagfæringa. Rekstur opinberra stofnana á ekki að líða fyrir átök ráðuneyta og forstöðumanna. Alþingi er með fjárlögum að ákveða að tiltekna þjónustu skuli veita. Telji ráðuneytin ekki unnt að framfylgja þeirra stefnu sem fjárlög marka hverju sinni þarf að leita skýringa á því.

Fjármálaráðuneytið verður að beita fagráðuneyti aga og sama gildir um fagráðuneytin gagnvart einstökum stofnunum. Ráðuneytin þurfa einnig að gæta þess að taka ekki ákvarðanir um útgjöld án þess að heimild liggi fyrir þrátt fyrir þá skoðun fjármálaráðherra að slíkt

sé í lagi vegna meiri hluta ríkisstjórnarinnar á Alþingi. Málið snýst um það í hnotskurn að ráðuneytin geta ekki ætlast til að stofnanir beri virðingu fyrir fjárlögum ef þau gera það ekki sjálf. En meðan áætlanagerðin tekur ekki mið af staðreyndum munu fjárlög ekki ná að virka sem aðhald í ríkisrekstri.

Lokaorð.

Þó að nokkuð hafi áunnist á undanförunum árum varðandi umgengni ríkisstjórnar og meiri hlutans Alþingi á lögum um fjárreiður ríkisins vantar enn verulega upp á að eftir þeim lögum sé farið í einu og öllu. Meðan svo er munu fjárlögin ekki vera sá rammi sem þau eiga að vera um ríkisreksturinn. Meðan þessi vinnubrögð ráða főr og meiri áhersla er lögð á glansmyndir en raunverulega áætlunargerð munu fjárlög og fjáráukalög ekki fá þann sess sem þeim ber í fjármálastjórn ríkisins.

Guðjón A. Kristjánsson sat fundi nefndarinnar sem áheyrnafulltrúi og er samþykkur nefndarálitinu þessu.

Alþingi, 30. nóv. 2004.

Einar Már Sigurðarson,
frsm.

Anna Kristín Gunnarsdóttir.

Helgi Hjörvar.

Jón Gunnarsson.