

Nefndarálit

um frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2006.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2006 er hið níunda í röðinni síðan ný lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, tóku gildi. Megintilgangurinn með framlagningu þessa frumvarps er að staðfesta niðurstöðu ríkisreiknings fyrir árið 2006 og veita ýmsar upplýsingar um stöðu ríkisfjármála.

Í 45. gr. fjárreiðulaganna er fjallað um frumvarp til lokafjárlaga og segir þar orðrétt: „Með ríkisreikningi sem lagður er fyrir Alþingi, sbr. 7. gr., skal fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar á milli ára. Jafnframt skal leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem hafa farið fram úr fjárheimildum ársins. Heimilt er að greiða slíka umframgreiðslu af fjárveitingum næsta árs. Einnig skal gera grein fyrir ónýttum lántökuheimildum næstliðins árs.“

Ljóst er að það frumvarp sem hér er til umfjöllunar uppfyllir ekki öll skilyrði þessarar greinar. Í fyrsta lagi fylgdi frumvarpið ekki ríkisreikningi þegar hann var lagður fram á sínum tíma. Í öðru lagi eru ekki gefnar skýringar á geymdum fjárheimildum og í því eru ekki heldur upplýsingar um þá aðila sem farið hafa fram úr fjárheimildum ársins. Þá er í þriðja lagi ekki gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs.

Í þessu sambandi er rétt að geta þess að í 44. gr. kemur fram að ef ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf valda því að grípa þurfi til sérstakra ráðstafana, sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum eða fjárukaalögum, skuli leita heimilda fyrir þeim í lokafjárlögum.

Efni frumvarpsins.

1. gr. Fjárveitingar í A-hluta vegna fráviks ríkistekna.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að í 1. gr. þess eru lagðar til breytingar á fjárheimildum stofnana og verkefna vegna fráviks markaðra tekna frá áætlun fjárlaga og fjárukaalaga. Samtals er gert ráð fyrir að fjárheimildir vegna þessa hækki nettó um 962,6 millj. kr. Nánar tiltekið er hér leitað eftir heimild Alþingis fyrir ráðstöfun ríkistekna stofnana og verkefna, ýmist í samræmi við það hverjar tekjurnar urðu samkvæmt uppgjöri eða hver metin fjárþörf við skil ríkistekna reyndist vera. Einnig segir þar orðrétt: „Slíkar breytingar á fjárheimildum ríkisaðila og ráðstöfun ríkistekna verður að ákvarða með lögum á Alþingi á sama hátt og gert er í fjárlögum og fjárukaalögum.“

Þegar fjármálaráðherra mælti fyrir frumvarpinu komst hann svo að orði: „Almennt gildir að þegar útgjaldaheimildir fjárlagaliða hækka hafa lögboðnar ríkistekjur til fjármögnunar á útgjöldum reynst vera meiri en áætlað var í fjárlögum en lækka hafi tekjurnar reynst vera minni. Þetta á þó ekki alltaf við því ekki eru lagðar til breytingar á fjárheimildum stofnana af þessum sökum í þeim tilvikum þegar ekki er beint samband milli útgjaldaþarfar og fjármögnunar á þann veg að breytingar í tekjum hafi beinlínis áhrif á kostnað.“

Hér endurspeglast grundvallarmisskilningur framkvæmdarvaldsins um tilgang lokafjár- laga. Þessa hugsun endurspeglar síðan formaður fjárlaganefndar þegar hann segir í 1. umræðu um frumvarpið: „Samkvæmt fjárreiðulögum eru lokafjárlög ekkert öðruvísi en fjárukalög eða fjárlög í því tilliti að verið er að leita heimilda hér hjá Alþingi til að fara fram með fjár- veitingar til ákveðinna verkefna.“ Í 44. gr. er skýrt tekið fram í hvaða tilfellum lokafjárlög geta veitt viðbótarfjárheimildir.

Það sem kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu eru verklagsreglur sem fram- kvæmdarvaldið hefur sett en eiga enga stoð í fjárreiðulögum. Í þeim er hvergi vikið að því með hvaða hætti skatttekjur og rekstrartekjur geta haft áhrif á fjárheimildir stofnana. Það er hlutverk Alþingis að marka útgjaldarammann, hann getur ekki og má ekki ráðast með öðrum hætti.

Í álitinu minni hlutans um frumvarp til lokafjár- laga fyrir árið 2003 kom fram það álit lög- fræðings í fjármálaráðuneytinu að í ljósi fjárstjórnarvalds Alþingis og með vísan til 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 21. gr. fjárreiðulaganna, er ekki unnt að víkja frá þeim meginmarkmiðum sem þar koma fram um að leita skuli heimilda til greiðslna úr ríkissjóði, sbr. 3. málsl. 1. mgr. 21. gr. laganna, sem stafa af því að markaðar tekjur og rekstrartekjur reynast hærri en áætlað var í fjárlögum.

Þetta álit ítrekar það meginhlutverk lokafjár- laga að staðfesta niðurstöður ríkisreiknings en ekki veita viðbótarfjárheimildir. Þá má benda á þá staðreynd að hér er verið að veita við- bótarfjárheimild löngu eftir að viðkomandi fjárhagsári er lokið og í sumum tilfellum að draga saman útgjöld stofnana. Allt án tillits til þeirra fjárlaga og fjárukalaga sem samþykkt hafa verið síðan.

Við samþykkt fjárlaga er ákveðið rekstrarumfang stofnana ríkisins og þar með þjónustu- stig þeirra. Gallinn er hins vegar sá að við þessa samþykkt er ekki tekið tillit til fjárhagsstöðu þeirra stofnana sem búa við hallarekstur og geta því ekki haldið uppi því þjónustustigi sem fjárlög gera ráð fyrir. Þannig er stór hluti fjárlaga marklaus þegar við samþykkt þeirra. Þess vegna er brýnt að lokafjárlög fyrra árs og fjárukalög yfirstandandi árs séu fyrirliggjandi þegar fjárlög næsta árs eru ákveðin. Allt annað eru slæm vinnubrögð og ekki Alþingi til sóma.

Í áður nefndri ræðu fjármálaráðherra bendir hann á að sumar stofnanir hafi velt halla af rekstri sínum yfir áramót ár eftir ár og treyst á það að á endanum verði vandinn það mikill að óhjákvæmilegt verði að taka á honum í fjárukalögum. Ekkert þarf að vera óeðlilegt við að halli verði á einu ári í rekstri stofnunar, enda sé tekið á honum á næsta fjárhagstímabili. En þegar halli safnast upp ár eftir ár ber viðkomandi ráðuneyti og forstöðumanni að taka á vandanum.

Hér er nauðsynlegt að minna á að skv. 4. gr. reglugerðar nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, kemur fram að fjármálaráðuneytið hefur almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga og veitir almennar leiðbeiningar þar um. Það fylgist með því að heildarútgjöld stofnana séu í samræmi við fjárheimildir. Í reglugerðinni er enn fremur að finna fyrirmæli til ráðuneyta og stofnana um hvernig bregðast skuli við rekstrarvanda, en endanleg ábyrgð er á hendi fjármálaráðuneytisins.

2. gr. Niðurfelld staða fjárveitinga í A-hluta.

Í þessari grein er lagt til að stöður fjárheimilda í árslok verði felldar niður og flytjist því ekki yfir á næsta ár. Hér er stuðst við þá meginreglu að í þeim tilvikum þegar útgjöld ráðast með beinum hætti af öðrum lögum en fjárlögum, svo sem útgjöld almannatrygginga, er staðan ekki flutt til næsta árs heldur felld niður. Sama gildir um stöður fjárlagaliða þar sem

útgjöld ráðast af hagrænum breytingum eða ef útgjöld fjárlagaliðar eru ekki þáttur í rekstri tiltekins ábyrgðaraðila. Samtals nema þessar breytingar 5.619,6 millj. kr.

Stærsti einstaki liðurinn er 09-381 *Lífeyrisskuldbindingar, eftirlaun* en þar er gert ráð fyrir að felld verði niður umframgjöld að fjárhæð 5.767,3 millj. kr. Samkvæmt fjárlögum ársins 2006 voru þessi útgjöld áætluð 4.798,0 millj. kr. en niðurstaðan varð 10.565,3 millj. kr. Útgjöldin hafa því tvöfaldast og nú á að leita heimilda fyrir þessum útgjöldum mörgum árum seinna án nokkurrar umræðu né skýringa. Fyrir þessum kostnaðarauka átti að leita heimilda í fjárukalögum ef talið er að hann hafi verið ófyrirsjáanlegur.

Annað dæmi er fjárlagaliðurinn 08-447 *Sóltún, Reykjavík* en þar eru felld niður umframútgjöld að fjárhæð 141,0 millj. kr. Hér vekur athygli að ekki er um venjulega A-hluta stofnun að ræða heldur rekstrarverkefni sem ríkið hefur úthýst og gert samning um við einkaaðila. Það er því í hæsta máta óeðlilegt að fella niður þessa skuld án nokkurra skýringa.

Fleiri fjárlagaliði mætti tína hér til en þetta dæmi sýnir veikleika í fjárlagagerðinni og stjórn ríkisfjármála og þar ber fjármálaráðherra mesta ábyrgð. Taka þarf til skoðunar sjálfvirka útgjaldabenslu ýmissa fjárlagaliða sem ekki taka tillit til fjárlaga og fá síðan uppreisn æru í lokafjárlögum.

Flutningur fjárheimilda.

Samkvæmt frumvarpinu flytjast yfir á árið 2007 afgangsheimildir að fjárhæð 28,3 milljarðar kr. og umframgjöld að fjárhæð 15,4 milljarðar kr. Ekki þarf að fara mörgum orðum um þennan flutning fjárheimilda, svo oft hefur minni hlutinn gert athugasemdir við hann. Fáránleikinn birtist m.a. í því að stofnunum er í mörgum tilfellum gert að flytja með sér halla sem getur numið 30–50% af fjárlögum viðkomandi árs. Minni hlutinn ítrekar því þá tillögu sem fram hefur komið að sjálfkrafa flutningur fjárheimilda verði bundinn við 4% en allt umfram það þurfi sérstakt samþykki Alþingis í tengslum við fjárlög hvers árs. Ekki gengur að stofnanir séu reknar á öðrum forsendum en fjárlög gera ráð fyrir og verður að taka á málum um leið og sýnt er að stofnun ræður ekki sjálf við vandann.

Ríkisendurskoðun benti á í athugasemdum sínum við lokafjárlög ársins 2004 að ekki væri eingöngu við forstöðumenn ríkisstofnana og ráðuneyta þeirra að sakast þegar rætt væri um umframkeyrslu og bendir á að fjármálaráðuneytið hefur látið ríkissjóð fjármagna hallareksturinn með því að greiða laun og annan kostnað án þess að fyrir hendi séu nauðsynlegar heimildir.

Fjármálaráðuneytið á að hafa heildarsýn yfir fjármál ríkisins og gæta hagsmuna ríkissjóðs á hverjum tíma. Í því felst m.a. að forðast að ríkissjóður þurfi að greiða dráttarvexti eða annan kostnað vegna halla stofnana. Það er óeðlilegt að stofnun eins og Landspítali hafi greitt mörg hundruð milljónir króna í dráttarvexti án þess að fjármálaráðuneytið hafi gripið í taumana. Hér er um að ræða fé skattborgara þessa lands og þeir eiga heimtingu á því að vel sé farið með sameiginlega sjóði landsmanna.

Tillögur Ríkisendurskoðunar.

Í minnisblaði Ríkisendurskoðunar til fjárlaganefndar dags. 28. mars 2006 vegna lokafjárlaga ársins 2004 lagði hún fram tillögur til úrbóta og eru þessar tillögur í fullu gildir enn í dag. Helstu tillögur hennar eru eftirfarandi:

1. Það ætti að heyra til algerrar undantekningar að stofnað sé til skuldbindinga nema lög-mæt fjárheimild sé til staðar, sbr. ákvæði í stjórnskipunarlögum. Telji ráðuneyti sig ekki geta unnið eftir einhverjum stjórnvaldsfyrirmælum, t.d. reglugerð um framkvæmd fjárlaga, þegar kemur að því að veita áminningu, þá ætti frekar að breyta ákvæðum hennar í það horf sem æskilegt er talið.

2. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ef stofnanir fara umfram 4% mörkin þá stöðvi fjármálaráðuneytið greiðslur til þeirra þar til gripið hefur verið til viðeigandi ráðstafana.
3. Leggja þarf áherslu á að sú fjárveiting sem samþykkt er í fjárlögum sé sem næst þeirri fjárveitingu sem hverri stofnun er ætlað að starfa eftir á fjárlagaárinu.
4. Alþingi þarf að fylgjast með framkvæmd fjárlaga og taka frumkvæði, meti það stöðuna svo að framkvæmdarvaldið sinni ekki skyldum sínum með fullnægjandi hætti.

Lokaorð.

Fjárlaganefnd gegnir mikilvægu hlutverki í fjárlagagerð og eftirliti með framkvæmd fjárlaga. Til að hún geti sinnt hlutverki sínu þarf hún að tryggja að hún hafi allar nauðsynlegar upplýsingar til að geta tekið skynsamlega ákvörðun um fjárlög næsta árs. Í því felst m.a. að lokafjárlög síðasta árs liggi ávallt fyrir þegar frumvarp til fjárlaga næsta árs er til umræðu. Það er líka hlutverk fjárlaganefnda að tryggja að þeirri þjónustu sem ríkinu er ætlað veita sé tryggt nægt fjármagn hverju sinni. Hallarekstur stofnana er ekki einkamál viðkomandi stofnunar og ráðuneytis.

Ljóst er að lög um fjárreiður ríkisins hafa ekki veitt það aðhald í ríkisfjármálum sem að var stefnt með setningu laganna. Þá er ljóst að gerð fjárlaga hefur ekki verið trúverðug á undanförunum árum og oft ekki í samræmi við það rekstrarumfang sem viðkomandi lög kveða á um og stofnunum er gert að starfa eftir. Viðbrögð framkvæmdarvaldsins við ábendingum og athugasemdum eftirlitsaðila hafa nánast engin verið og færstar þær umbætur sem lögin fólu í sér hafa náð fram að ganga. Að mati minni hlutans er nauðsynlegt að endurskoða lög um fjárreiður ríkisins og að auki allt fjárlagaferlið til að tryggja aukið gagnsæi og upplýsingagjöf til þingsins. Einnig þarf að setja framkvæmdarvaldinu þrengri skorður þegar kemur að fjármálastjórn hins opinbera.

Alþingi, 22. maí 2008.

Jón Bjarnason.

Bjarni Harðarson.

Guðjón A. Kristjánsson.