

Nefndarálit

um frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2007.

Frá fjárlaganefnd.

Um framlagningu frumvarps til lokafjárlaga fyrir árið 2007.

Með lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, var mörkuð skýr stefna um efni fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga. Lögð var rík áhersla á að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir kæmu fram í fjárlögum. Í fjárukalögum innan hvers fjárhagsárs væri síðan fjallað um þær fjárráðstafanir sem ekki hefði verið hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Fjárukalög skyldu samkvæmt þessu fyrst og fremst snúast um ófrávikjanleg málefni og ófyrirséð útgjöld en síður um rekstrarvanda einstakra ríkisstofnana. Aðrar fjárhagsráðstafanir ættu eftir atvikum að koma til umfjöllunar við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta fjárhagsár eða við afgreiðslu lokafjárlaga fyrir síðasta fjárhagsár.

Í 7. gr. fjárreiðulaga er fjallað um framlagningu ríkisreiknings. Þar segir að fjármálaráðherra skuli leggja endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins reikningsárs fyrir Alþingi eigi síðar en tveimur vikum eftir að þing kemur saman að hausti. Í almennum athugasemdum við frumvarp til fjárreiðulaga, undir yfirskriftinni „Ríkisreikningur“, segir svo orðrétt:

„Auk þeirra breytinga á efni og gerð ríkisreiknings sem að framan er lýst er lagt til að framlagning ríkisreiknings á Alþingi og umræða um hann verði með öðru sniði en verið hefur. Sú skylda er lögð á fjármálaráðherra að leggja fram endurskoðaðan ríkisreikning eigi síðar en 10 dögum eftir að þing kemur saman að hausti. Með þeim ríkisreikningi skal, honum til staðfestingar, leggja fram frumvarp til lokafjárlaga vegna sama fjárhagsárs. Í samþykkt Alþingis á lokafjárlögum felst samþykkt á ríkisreikningi og er fjárhagsárinu þannig formlega lokað. Í þessu er einnig fólgin sú breyting að ríkisreikningur er ekki framvegis samþykktur með sérstökum lögum.“

Samkvæmt 45. gr. fjárreiðulaga, nr. 88/1997, skal ríkisreikningi fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjors á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar 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 fjárveitingu næsta árs. Einnig skal gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga fyrir mæli 44. gr. laganna sem fela í sér að ef ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf valda því að grípa þurfi til sérstakra fjárráðstafana, sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum eða fjárukalögum, skuli leita heimilda fyrir þeim í lokafjárlögum.

Í niðurlagi umfjöllunar í almennum athugasemdum við frumvarpið, sem ber yfirskriftina „Frumvarp til fjárukalaga“, segir svo orðrétt um lokafjárlög:

„Frumvarpið gerir ráð fyrir að lokafjárlög verði afgreidd frá Alþingi um leið og ríkisreikningur og að Alþingi fjalli þannig um lokun fjárhagsársins með umræðu um ríkisreikning og lokafjárlög. Ekki verður flutt sérstakt frumvarp til laga um samþykkt ríkisreiknings eins og verið hefur heldur felist staðfesting á reikningnum í samþykkt lokafjárlaga frá Alþingi.“

Allt frá gildistöku fjárreiðulaga hefur verið nokkrum erfiðleikum bundið að leggja fram ríkisreikning og lokafjárlög samhliða eins og lögin gera greinilega ráð fyrir. Frumvarp það sem hér er til umræðu var ekki fremur en önnur frumvörp til lokafjárlaga á liðnum árum lagt fram samhliða ríkisreikningi.

Fjárlaganefnd leggur áherslu á að markvisst verði unnið að því að vinnu við gerð frumvarps til lokafjárlaga verði hraðað innan hvers árs þannig að leggja megi það fram samhliða ríkisreikningi.

Um tekju- og gjaldafærslur.

Eins og að framan segir var gert ráð fyrir að lokafjárlög væru afgreidd frá Alþingi um leið og ríkisreikningur og að Alþingi fjallaði þannig um lokun fjárhagsársins með umræðu um ríkisreikning og lokafjárlög. Ekki er lengur flutt sérstakt frumvarp til laga um samþykkt ríkisreiknings heldur felst staðfesting á ríkisreikningnum í samþykkt lokafjárlaga frá Alþingi. Samkvæmt framansögðu á að jafnaði að vera skýr samsvörun á milli lokafjárlaga annars vegar og ríkisreiknings hins vegar.

Frumvarp til lokafjárlaga lýsir að þessu leyti tiltekinni stöðu ríkisfjármálanna rétt eins og ríkisreikningur ásamt því að þar eru gerðar tillögur um hvaða örlög frávik eða mismunur á niðurstöðu rekstrar annars vegar og samþykktum fjárheimildum hins vegar skuli fá. Séu lagðar til breytingar á frumvarpi til lokafjárlaga ætti því að öðru jöfnu að þurfa að breyta ríkisreikningi.

Í samræmi við þetta eru í 1. gr. frumvarpsins lagðar til ýmsar breytingar á fjárheimildum vegna frávikaríkistekna á árinu 2007 frá áætlun fjárlaga og á sama hátt er í 2. gr. gerð tillaga um að nánar tilgreindar afgangsheimildir og umframgjöld í árslok 2007, sem lesa má úr ríkisreikningi, falli niður. Til að tryggja samræmi milli ríkisreiknings og lokafjárlaga virðist nauðsynlegt að fjárlaganefnd komi fyrr að vinnu við gerð frumvarps til lokafjárlaga.

Þeirri spurningu hefur stundum verið velt upp hvort þörf sé á að leita sérstaklega eftir samþykki Alþingis á frávikum ríkistekna frá áætlun fjárlaga og fjáráukalaga, eins og mælt er fyrir um í 1. gr. frumvarpsins. Í henni er leitað eftir heimild Alþingis fyrir ráðstöfun markaðra skatttekna og annarra ríkistekna til stofnana og verkefna, ýmist í samræmi við það hverjar tekjurnar urðu samkvæmt reikningsuppgjöri eða hver metin fjárþörf reyndist vera. Í fjárreiðulögunum er tekjum ríkisins og stofnana þess skipt í tvo meginflokka, þ.e. ríkistekjur, sbr. 9. gr., og sértekjur, sbr. 12. gr. Allar tekjur ríkisins aðrar en sértekjur teljast því ríkistekjur. Skv. 9. gr. er þeim skipt í fimm undirflokka, þ.e. skatttekjur, aðrar rekstrartekjur, tekjur af sölu eigna, fjármagnstilfærslur og fjárframlög.

Fjárstjórnarvaldið er í höndum Alþingis, sbr. 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 41. gr. má ekkert gjald greiða úr ríkissjóði nema heimild sé til þess í fjárlögum og fjáráukalögum. Í 42. gr. stjórnarskrárinnar segir að í fjárlagafrumvarpi skuli vera fólgin greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld. Á þessum grunnreglum er jafnframt hnykkt í 21. gr. fjárreiðulaga. Samkvæmt þessum lagafyrirmælum ber m.a. að leita heimilda til greiðslna úr ríkissjóði, eftirgjafa á kröfum og til hvers konar samninga um fjárhagslegar skuldbindingar fyrir ríkisstofnanir. Þessar ákvarðanir eru teknar í fjárlögum eða eftir atvikum í fjáráukalögum.

Á sama hátt er það Alþingi eitt sem getur breytt ákvörðunum af þessu tagi. Með hliðsjón af þessum skýru fyrirmælum verður að telja engum vafa undirorpið að nauðsynlegt sé að afla sérstakrar heimildar Alþingis til þess að breyta ákvörðunum um greiðslur eða framlög úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum í þeim tilvikum þegar markaðir tekjustofnar skila meiru eða rekstrartekjur ríkisstofnana í A-hluta reynast hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Vettvangurinn til þess að taka ákvarðanir af þessu tagi og birta þær er í fjárlögum eða fjáráukalögum en

síður í lokafjárlögum. Það fer einfaldlega mjög illa á því að veita stofnunum t.d. heimild til að ráðstafa umframtekjum á tilteknu rekstrarári löngu eftir að því er lokið. Einnig er það óæskilegt að sérstakir fjárlagaliðir sem ekki hafa birst í fjár- eða fjárukalögum komi fyrst fram í lokafjárlögum og Alþingi hafi þannig ekki fengið tækifæri fyrir en í lokafjárlögum til að fjalla um tiltekið viðfang.

Þeirri hugmynd hefur og verið hreyft að til greina komi að breyta ákvæðum fjárreiðulaga um framsetningu á fjárlögum og ríkisreikningi á þann veg að markaðar tekjur og rekstrartekjur verði færðar á gjaldahlið og dragist þannig frá útgjöldum. Með þessum hætti yrði komist hjá því að afla sérstakra heimilda í lokafjárlögum. Ætla verður að breyting á fjárreiðulögum, sem fæli í sér að heimilt væri að ráðstafa ófyrirséðum hækkunum á mörkuðum tekjustofnum og rekstrartekjum ríkisstofnana án sérstaks samþykkis Alþingis, stæðist ekki framangreind ákvæði stjórnarskrár og þau sjónarmið sem þau eru reist á. Líklegt væri með öðrum orðum að slík breyting yrði ekki talin standast stjórnarskrá. Á meðan stjórnarskrá er ekki breytt í þessum efnum verður Alþingi því jafnan að taka afstöðu til þess í lokafjárlögum hvernig ráðstafa beri þessum tekjum. Á undanförunum árum hefur verið nokkuð um það að stofnanir ríkisins afli hærri sértekna en gert var ráð fyrir í áætlunum fjárlaga. Þær hafa síðan ráðstafað þeim að eigin vild. Að mati fjárlaganefndar ber að afla heimilda fyrir ráðstöfun þessara tekna.

Frávík frá fjárlögum og aukið eftirlit.

Árið 2007 varð um 88,6 milljarða kr. tekjuafgangur af rekstri ríkissjóðs og var það þriðja árið í röð sem hann skilaði umtalsverðum afgangi. Árin þar á undan var ýmist afgangur eða halli á bilinu 1–4% af tekjum. Útkoman á árinu 2007 er einnig mun betri en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins en þar var tekjujöfnuðurinn áætlaður tæpir 9,2 milljarðar kr. Í fjárukalögum var þessi afkomuáætlun hækkuð um 73,6 milljarða kr. og var því alls miðað við um 82,8 milljarða kr. afgang á árinu. Útkoma ársins er því 5,8 milljörðum kr. betri en fjárlög og fjárukalög gerðu ráð fyrir.

Jákvæð afkoma ríkisins árið 2007 skýrist eins og árin þar á undan af auknum skatttekjum og öðrum tekjum. Þenslan í efnahagslífi undanfarinna ára skilaði sér þannig í hækkun skattstofna og meiri tekjum ríkissjóðs.

Tekjur ríkissjóðs hækkuðu um 64,2 milljarða kr. (15,2%) milli árana 2006 og 2007, úr 422 milljörðum kr. í 486,1 milljarð kr. Milli árana 2005 og 2006 jukust tekjurnar hins vegar aðeins um 795 m.kr. (0,2%) en þess ber að geta að árið 2005 var sérstakt vegna mikilla tekna af sölu eigna.

Gjöld ríkissjóðs á árinu 2007 hækkuðu um 57,4 milljarða kr. (16,9%) frá fyrra ári, samanborið við 31,8 milljarða kr. (10,3%) milli 2005 og 2006. Undanfarin tvö ár hafa gjöldin hækkað umtalsvert meira en þrjú árin þar á undan.

Skuldir og aðrar skuldbindingar ríkissjóðs jukust um 41,3 milljarða kr. (7,8%) á árinu og námu samtals 572,2 milljörðum kr. í árslok 2007. Þar af voru 230,6 milljarðar kr. eða 40% vegna lífeyrisskuldbindinga en þær hækkuðu um 20,5 milljarða kr. á árinu. Aðrar langtímaskuldir stóðu hins vegar í stað. Reyndar lækkuðu erlendar langtímaskuldir nokkuð en innlendar langtímaskuldir hækkuðu á móti.

Greiðsluafkoma ríkissjóðs (handbært fé frá rekstri) svarar til rekstrarafkomu eftir að tekið er tillit til þeirra rekstrarliða sem ekki hafa áhrif á sjóðstreymi auk breytinga á rekstartengdum eignum og skuldum. Árið 2007 var greiðsluafkoman jákvæð um 68,9 milljarða kr. en var til samanburðar jákvæð um 75,5 milljarða kr. árið 2006. Greiðsluafkoman var þannig 19,7 milljörðum kr. lakari en nam tekjujöfnuði sem skýrist af liðum sem færðir eru í rekstrarreikn-

ingi en hafa ekki áhrif á handbært fé. Dæmi um það er t.d. endurmatshækkun á eignarhlut ríkisins í Landsvirkjun. Fjárfestingarhreyfingar, þ.e. lánveitingar umfram afborganir, kaup og sala hlutabréfa og eiginfjárframlög, fölust m.a. í kaupum á eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun og eiginfjárframlagi til Seðlabankans. Fjármögnunarahreyfingar, þ.e. lántökur umfram afborganir, skýrast m.a. af lántöku vegna kaupa ríkissjóðs á eignarhlutum í Landsvirkjun.

Heildarstaða fjárheimilda í árslok 2007 er jákvæð um 12.427,4 m.kr. og skiptist í 33.168,8 m.kr. afgangsheimildir og 20.741,4 m.kr. umframgjöld einstakra fjárlagaliða. Í lokafjárlögum eru þessar stöður annaðhvort felldar niður eða fluttar yfir til næsta árs. Í samræmi við það er í 2. gr. frumvarpsins lagt til að í árslok falli niður 7.054,7 m.kr. neikvæð fjárheimildastaða og skiptist hún í samtals 12.193,9 m.kr. afgangsheimildir og 19.248,6 m.kr. umframgjöld einstakra viðfangsefna. Í fylgiskjali 1 með frumvarpinu er, í samræmi við ákvæði 37. og 45. gr. fjárreiðulaga, lögð fram skrá yfir fjárheimildir sem flytjast til næsta árs. Gert er ráð fyrir að 19.482,1 m.kr. jákvæð fjárheimildastaða flytjist yfir á árið 2008 og nemur sú staða 4,5% af fjárveitingum fjárlaga ársins 2008. Yfirfærð staða skiptist þannig að afgangsheimildir einstakra fjárlagaliða nema 22.956,3 m.kr. en umframgjöld 3.474,2 m.kr.

Bregðast þarf við gjöldum umfram fjárheimildir, sem að nokkru leyti einkennast af skorti á aga og aðhaldi í rekstri, sbr. skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga, og brýnt er að bregðast við að mati fjárlaganefndar. Hafa verður í huga í þessu sambandi að í raun eru heimildir fjárreiðulaga til greiðslna umfram fjárlög mjög þröngar, sbr. einkum 33. og 34. gr. Það er því óæskilegt og í mótsögn við lögin að stofnanir, oft sömu stofnanirnar, fari ár eftir ár fram úr fjárheimildum án þess að gripið sé til nauðsynlegra eða viðeigandi aðgerða. Aðgerðirnar hljóta annaðhvort að felast í því að hækka fjárheimildir viðkomandi stofnana eða ganga eftir því að stofnanir virði þann útgjaldaramma sem þeim er sniðinn. Að öðrum kosti telur fjárlaganefnd að ekki verði undan því vikist að ráðuneytin beiti þeim úrræðum sem bæði starfsmannalög og fjárreiðulög kveða á um að beita megi þegar forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila, svo sem ráðuneytin, virða ekki útgjaldaramma fjárlaga.

Einnig vekur athygli hve margir liðir með ónýttar fjárheimildir eru fluttir milli ára. Í einhverjum tilvikum kann slíkt að eiga sér skýringar, t.d. getur verið um að ræða fjárveitingar vegna stofnkostnaðar sem tekur lengri tíma að hrinda í framkvæmd. Þegar jafnmargir liðir standa með miklar ónýttar fjárheimildir verður á sama hátt að ganga úr skugga um hvort fjárveitingin hafi ekki endurspeglað rétt ástand í rekstri eða hvort viðkomandi stofnun hafi ekki sinnt starfsemi sinni með viðunandi hætti og því sé veruleg ónýtt fjárveiting. Fjárlaganefnd leggur til að á næstu árum verði stuðst við þá almennu reglu að ónotaðar fjárheimildir verði felldar niður í árslok. Að mati fjárlaganefndar er mikilvægt að ríkisreikningsnefnd komi saman reglulega og afgreiði þau mál sem fyrir hana eru lögð. Þá áréttar fjárlaganefnd mikilvægi þess að álit ríkisreikningsnefndar verði gefin formlega út þannig að þau séu öllum aðgengileg. Í þessu sambandi er meðal annars bent á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings kemur á árunum 2002–2007 það álit stofnunarinnar að fella ætti Tryggingasjóð innstæðueigenda og fjárfesta úr D-hluta ríkissjóðs en ríkisreikningsnefnd virðist ekki enn hafa brugðist við þessu álit.

Að lokum vill fjárlaganefnd taka undir með Ríkisendurskoðun sem minnir á í skýrslu sinni um framkvæmd fjárlaga fyrir árið 2007 að forstöðumönnum ríkisstofnana beri skilyrðislaust að reka stofnanir sínar innan fjárheimilda og leitast við að tryggja að svo sé. Brýnt er að stofnanir og ráðuneyti sem hlut eiga að máli bregðist við þessum vanda og ráði sem fyrst bót á honum.

Þá er ekki síður mikilvægt að fjárlaganefnd Alþingis hafi frumkvæði að því að koma þessum málum í rétt horf og hefur nefndin kallað reglulega eftir upplýsingum vegna fjárlagaársins 2008 og fengið skýringar frá ráðuneytum og stofnunum vegna fyrstu níu mánaða þess árs. Unnið er að því innan fjárlaganefndar Alþingis að endurbæta og virkja eftirlitshlutverk Alþingis enn frekar með því að fá fram upplýsingar mun fyrr og stuðla þannig að virkari greiningarvinnu. Í því sambandi hefur nefndin ítrekað farið þess á leit við fjármálaráðuneytið að opnað verði fyrir skoðunaraðgang fyrir starfsmenn nefndarinnar að upplýsingakerfum ríkisins en þrátt fyrir það hefur ekki enn verið opnað fyrir aðganginn. Mjög brýnt er að úr því verði bætt án tafar.

Nefndin leggur til að gerð verði ein leiðrétting á frumvarpinu að fjárhæð 43,5 m.kr. með nýjum fjárlagalið 10-336, Hafnarframkvæmdir, viðfangsefni almenns rekstrar í sundurliðun 2.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeirri breytingu sem lögð er fram í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 16. júní 2009.

Guðbjartur Hannesson,
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Ásbjörn Óttarsson.

Ásmundur Einar Daðason.

Björn Valur Gíslason.

Höskuldur Þórhallsson.

Oddný G. Harðardóttir.

Kristján Þór Júlíusson.

Ólöf Nordal.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Þór Saari.