

Nefndarálit

um frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2009.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd hefur farið yfir frumvarpið og fengið á sinn fund Lúðvík Guðjónsson og Viðar Helgason frá fjármálaráðuneyti og Svein Arason, Lárus Ögmundsson, Jón L. Björnsson og Inga K. Magnússon frá Ríkisendurskoðun.

Ákvæði um lokafjárlög er að finna í 45. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997. Þar segir að með ríkisreikningi, sem lagður er fram á Alþingi, sbr. 7. gr. laganna, skuli fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skuli leitað heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Jafnframt skuli leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem hafa farið fram úr fjárheimildum ársins. Heimilt sé að greiða slíka umframgreiðslu af fjárveitingu næsta árs. Einnig skuli gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs.

Í 44. gr. laganna kemur fram að ef leita þurfi heimilda fyrir fjárráðstöfunum af því tagi sem fjallað er um í greininni og grípa þarf til eftir samþykki fjáráukalaga skuli þeirra leitað í lokafjárlögum. Öðrum óskum um breyttar heimildir til fjárráðstafana skuli jafnan vísað til ákvörðunar Alþingis í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta ár. Ákvæðið felur í sér í reynd að litid er á lokafjárlögin sem eins konar síðbúin fjáráukalög.

Frumvarpið er eins og tíðkast hefur í þremur greinum.

Í 1. gr. frumvarpsins eru tilgreindar þær breytingar sem verða á fjárheimildum árið 2009 vegna frávika ríkistekna frá áætlun fjárlaga. Á rekstrargrunni nema þær 1.096,9 millj. kr.

Í 2. gr. er birt yfirlit yfir afgangsheimildir og umframgjöld í árslok sem falla niður og flytjast því ekki yfir á næsta ár. Á rekstrargrunni er um að ræða 6.422,7 millj. kr. lækkun.

Í 3. gr. frumvarpsins segir að lögin öðlist þegar gildi og sé ríkisreikningur fyrir árið 2009 þar með staðfestur í samræmi við 45. gr. laga um fjárreiður ríkisins.

Eftirfarandi tafla sýnir uppruna fjárheimilda og stöðu þeirra í árslok:

Rekstrargrunnur, millj. kr.	
Flutt frá fyrra ári	21.245,6
Fjárlög	555.640,9
Fjáráukalög	12.979,1
Millifærslur	0,0
Lokafjárlög	1.096,9
Fjárheimildir samtals	590.962,5
Staða samkvæmt ríkisreikningi	578.781,6
Staða í lok árs	12.180,9

Í töflunni kemur fram að fjárheimildir til ráðstöfunar á árinu 2009 voru 590.962,5 millj. kr. Útgjöld samkvæmt ríkisreikningi námu 578.781,6 millj. kr. og staða fjárheimilda í árslok var því jákvæð um 12.180,9 millj. kr.

Meiri hluti fjárlaganefndar gagnrýnir hversu seint ríkisreikningur fyrir árið 2009 er lagður fram en hann var lagður fram í júní 2010. Skýrsla Ríkisendurskoðunar um reikninginn var ekki lögð fram fyrr en í desember, eða um hálfu ári eftir að reikningurinn var lagður fram, og frumvarp til lokafjárlaga ekki fyrr en í mars 2011. Í 45. gr. laga um fjárreiður ríkisins er tekið fram að með ríkisreikningi skuli fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Ýmsar tæknilegar ástæður eru m.a. fyrir því að þetta hefur ekki gengið eftir, svo sem uppgjör á mörkuðum tekjustofnum. Einnig má nefna í þessu sambandi að sömu aðilar vinna frumvarp til lokafjárlaga og vinna að frumvarpi til fjárlaga. Vegna vinnuálags við þessi tvö umfangsmiklu verkefni er vinnuálag á starfsfólk það mikið að erfiðleikum veldur að skila báðum verkum á tilsettum tíma. Meiri hlutinn leggur áherslu á að fundin verði lausn á þessum málum þannig að hér eftir verði frumvarp til lokafjárlaga lagt fram samhliða ríkisreikningi.

Á undanförnum árum hefur ekki verið fullt samræmi á milli höfuðstóls fjárlagaliða eins og hann er sýndur í ríkisreikningi og stöðu yfirferðra fjárheimilda samkvæmt lokafjárlögum eins og ætti að vera. Mismunur fyrir árið 2009 er 2,7 milljarðar kr. og liggur hann aðallega í útgjöldum til lífeyristrygginga. Þá má benda á að engar upplýsingar eru veittar um stöðu bundins eigin fjár í frumvarpi til lokafjárlaga en þær eru nauðsynlegar til að meta stöðu stofnana gagnvart fjárheimildum. Nauðsynlegt er að vinna lokafjárlög og ríkisreikning samhliða þannig að niðurstöður séu samhljóða.

Í lögum um fjárreiður ríkisins er hvergi vikið að því hvort eða hvernig skuli breyta fjárheimildum stofnana í þeim tilvikum sem ríkistekjur eru færðar hjá þeim. Um er að ræða markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur stofnana sem falla til á árinu og eru í reynd aðrar en áætlað var í fjárlögum og fjárukalögum ársins. Þess í stað hefur sú venja skapast að breyta fjárheimildum með lokafjárlögum til samræmis. Stofnanir njóta þess þá í auknum fjárheimildum ef slíkar tekjur reynast hærri en áætlað hafði verið og öfugt. Ríkisendurskoðun hefur fjallað um þetta og telur afar óheppilegt að ekki skuli kveðið á um það í fjárreiðulögunum með hvaða hætti fjárheimildum skuli breytt reynist þessar tekjur stofnana aðrar en fjárlög og fjárukalög gerðu ráð fyrir. Undir þá gagnrýni tekur meiri hlutinn. Núverandi skipan mála þýðir að formleg fjárheimild er ekki veitt fyrr en eftir að viðkomandi fjárlagaár er liðið og þá er oftast búið að stofna til útgjalda í samræmi við væntingar um fjárheimildir sem þó hafa ekki verið samþykktar formlega af Alþingi. Þessi framsetning hefur m.a. leitt til þess að útgjaldastýring hjá hlutaðeigandi stofnunum hefur reynst torveldari en hjá þeim sem ekki hafa slíkar tekjur. Við mat á árangri þessara stofnana gagnvart fjárlögum er oftast en ekki litið til afkomu þeirra frekar en að bera saman útgjöld samkvæmt fjárlögum og reikningi. Þá er verulegt ósamræmi í því hvaða stofnanir eru fjármagnaðar með mörkuðum tekjum og hverjar ekki. Á þessu þarf að skerpa með stefnumótun.

Meginreglan hefur verið sú að afgangsheimildum og umframgjöldum í rekstri stofnana er ráðstafað til næsta árs. Sama gildir um heimildir til fjárfestingar þegar framkvæmdum er ólokið. Fjárheimildir á liðum fyrir tilfærsluframlög, t.d. framlög til almannatrygginga, falla hins vegar almennt niður í árslok enda eru þau útgjöld í flestum tilvikum lög- eða samningsbundin og verður ekki stýrt nema með breytingum þar á. Sama gildir um fjárlagaliði þar sem útgjöldin ráðast af hagrænum eða reikningshaldslegum þáttum og lúta ekki fjármálastjórn tiltekins stjórnarsýsluaðila, svo sem lífeyrisskuldbindingar og afskriftir skattkrafna. Heimildir

falla einnig niður ef verkefni er lokið, ef verulega hefur verið dregið úr þjónustu frá því sem gert var ráð fyrir í fjárlögum, eða ef sýnt þykir að kostnaður við verkefni hafi verið ofmetinn í fjárlögum. Einnig er miðað við að niður falli afgangsheimildir í almennum stofnanarekstri og öðrum reglubundnum rekstrarverkefnum sem eru umfram 10% af fjárlagaveltu viðkomandi verkefna nema sérstakar ástæður og skýringar liggi fyrir að mati fjármálaráðuneytis og að höfðu samráði við fagráðuneyti.

Ríkisendurskoðun hefur bent á að flutning fjárheimilda á milli ára þurfi að lögfesta og að afnema eigi sjálfvirkan flutning á heimildum. Meiri hlutinn tekur undir þetta og leggur einnig á það áherslu að reglur um flutning fjárheimilda yfir áramót verði hluti af reglugerð um framkvæmd fjárlaga þannig að aðilar viti hvernig tekið verði á þessum málum til framtíðar.

Meiri hlutinn tekur einnig undir gagnrýni Ríkisendurskoðunar um að óheppilegt sé að samþykkja breytingar á ónýttum fjárheimildum stofnana eftir á. Almenna reglan ætti að vera sú, svo lengi sem fjárheimildastaða er flutt milli ára, að ávallt sé fyrirsjáanlegt hvaða afgangsheimildir flytjist til næsta fjárlagaárs og hvaða umframútgjöld skerði fjárheimildir næsta árs.

Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við að í ríkisreikningi skortir á að skuldbindinga sé getið. Um er að ræða skuldbindingar vegna yfirtöku Arion banka hf. á innstæðum í SPRON hf. Ekki var getið um þessar skuldbindingar í ríkisreikningi fyrir árið 2009 og telur Ríkisendurskoðun það ámælisvert. Fjármálaráðuneytið hefur gefið skýringar á þessu sem byggjast á því að þar sem ríkissjóður hefur með almennri yfirlýsingu lýst því yfir að hann ábyrgist allar innstæður í íslenskum bönkum, og þar með talið þessar, hefði það verið álitamál hvort sérstaklega skyldi tiltaka ábyrgð á þessum innstæðum í skýringum með ríkisreikningi en ekki ábyrgð á öðrum innstæðum á grundvelli neyðarlaganna.

Það er álit meiri hlutans að mikilvægt sé að í skýringum með ríkisreikningi verði allra skuldbindinga getið sem leitt gætu til útgjaldaaukningar ríkisins. Þó að aðstæður hafi verið og séu vissulega enn um margt óvenjulegar vegna aðgerða á grundvelli neyðarlaganna og sérstakra aðstæðna í efnahagslífinu er nauðsynlegt nú sem áður að gegnsæi sé um stöðu ríkisfjármála og mikilvægt að allar skuldbindingar séu skráðar og eftirlit með þeim virkt.

Eðlilegar kröfur eru gerðar um skýr og gegnsæ vinnubrögð við stjórn ríkisfjármála sem og annars staðar í opinberri stjórnýsly. Til að mæta þeim er nauðsynlegt að setja fram skriflegar reglur og leiðbeiningar um ýmis mál er snúa að framkvæmd fjárlaga og reikningshaldi. Ríkisreikningsnefnd vinnur nú að endurskoðun verklagsreglna er varða bundið eigið fé, annað eigið fé, markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur stofnana. Einnig er unnið að samræmi við framkvæmd flutnings fjárheimilda á milli ára. Meiri hlutinn fagnar þessu og hefur óskað eftir því að fá að fylgjast með störfum nefndarinnar sem hyggst leggja fram tillögur og áætlanir varðandi þessi atriði fyrir árslok 2011.

Meiri hlutinn bendir á að vinnubrögð við framkvæmd fjárlaga, þar með talið uppgjör og reikningsskil, hafa verið ámælisverð árum saman og gerir kröfur um breytingar. Tekin verði ákveðin skref í þá átt að bæta verklag þannig að tryggt verði að helstu annmarkar við framkvæmdina fram að þessu verði leystir áður en ríkisreikningur ársins 2010 verður lagður fram til staðfestingar með frumvarpi til lokafjárlaga.

Fjárlaganefnd mun skila skýrslu til Alþingis um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings árið 2009. Nefndin mun setja þar fram athugasemdir og ábendingar um verklag og verkferla er varða framkvæmd fjárlaga og fjalla um helstu athugasemdir Ríkisendurskoðunar við reikninginn.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt** og ríkisreikningur fyrir árið 2009 þar með staðfestur.

Alþingi, 12. apríl 2011.

Oddný G. Harðardóttir,
form., frsm.

Björn Valur Gíslason.

Björgvin G. Sigurðsson.

Þuríður Backman.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Ásmundur Einar Daðason.