

Nefndarálit

um frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2010.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd hefur farið yfir frumvarpið og fengið á sinn fund Lúðvík Guðjónsson og Ingbór Eiríksson frá fjármálaráðuneyti og Jón L. Björnsson, Inga K. Magnússon og Pétur Vilhjálmsson 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 á 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 er að færa neikvæðar stöður fjárheimilda til lækkunar á fjárheimildum næsta árs. Einnig skuli gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs.

Í 44. gr. fjárreiðulaganna kemur fram að ef leita þurfi heimilda fyrir fjárráðstöfunum af því tagi sem fjallað er um í greininni og grípa þarf til eftir samþykkt fjáraukalaga 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 litið er á lokafjárlögin sem eins konar síðbúin fjáraukalög.

Frumvarpið er eins og tíðkast hefur í þremur greinum.

Í 1. gr. frumvarpsins eru tilgreindar þær breytingar sem verða á fjárheimildum árið 2010 vegna frávíka ríkistekna frá áætlun fjárlaga. Á rekstrargrunni nema þær 876,8 millj. kr. til hækkunar útgjaldaheimilda.

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 39.155,7 millj. kr. lækkun.

Í 3. gr. frumvarpsins segir að lögin öðlist þegar gildi og sé ríkisreikningur fyrir árið 2010 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 (lokafjárlög 2009)	18.603,6
Fjárlög	560.724,3
Fjáraukalög	-919,6
Millifærslur	0,0
Lokafjárlög	876,8
Fjárheimildir samtals	579.285,1
Gjöld samkvæmt ríkisreikningi	601.981,7
Staða í lok árs	-22.696,6

Í töflunni kemur fram að fjárheimildir til ráðstöfunar á árinu 2010 voru 579.285,1 millj. kr. Útgjöld samkvæmt ríkisreikningi voru 601.981,7 millj. kr. og var því 22.696,6 millj. kr. halli miðað við fjárheimildir, sem einkum skýrist af 33.000 millj. kr. gjaldfærslu á framlagi til Íbúðalánasjóðs, sem ekki var gert ráð fyrir í fjárheimildum, en innt var af hendi til sjóðsins með afhendingu ríkisbréfa í marslok 2011. Framlagið var hluti af aðgerðum stjórnvalda vegna skuldavanda heimilanna auk þess sem ætlunin var að hækka eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs sem hafði orðið fyrir miklum skakkaföllum vegna bankahrunsins. Greiðslan byggðist á heimild í fjárukalögum 2010, en þar var gert ráð fyrir að framlagið væri eignfært. Í ljósi fjárhagsstöðu sjóðsins var hins vegar ákveðið að gjaldfæra framlagið að fullu í ríkisreikningi.

Nauðsynlegt er að Alþingi sé að fullu upplýst um fjárhagsstöðu sjóða áður en kemur að veitingu heimilda af þessu tagi, þannig að tryggt sé á hvaða forsendum framlög eru veitt og að fullt samræmi sé á milli fjárheimilda og reiknings að þessu leyti.

Að þessari færslu frátalinni var árslokastaðan jákvæð um 10.303,4 millj. kr.

Í 45. gr. laga um fjárreiður ríkisins er tekið fram að með ríkisreikningi skuli fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Frumvarpið kom fram 20. október 2011 en reikningurinn lá fyrir í júnílok 2010. Þannig hefur markmið laganna enn ekki náðst fram, en frumvarpið er engu að síður lagt fram mun fyrr en verið hefur um fyrri lokafjárlagafrumvörp, eins og sjá má í meðfylgjandi töflu. Meiri hlutinn leggur áherslu á að frumvarpið verði framvegis lagt fram samhliða útkomu ríkisreiknings.

Ártal	Framlagning frumvarps
2000	18.11.2003
2001	01.03.2004
2002	10.12.2004
2003	10.12.2004
2004	02.03.2006
2005	07.12.2006
2006	31.03.2008
2007	28.05.2009
2008	22.02.2010
2009	03.03.2011
2010	20.10.2011

Fjármálaráðuneytið vinnur nú að endurskoðun á lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Við þá vinnu er leitast við að hafa samráð við flesta þá aðila sem málið varðar og starfsmenn Alþingis koma að verkefninu frá byrjun með áheyrn í vinnuhópum og stýrihópi. Meðal markmiða þessarar vinnu er að laga ýmsa þá vankanta sem fjárlaganefnd hefur bent á í nefndarálitum vegna lokafjárlagafrumvarpa síðustu ára. Þar má nefna reglur um flutning fjárheimilda milli ára, mismunandi framsetningu ríkisreiknings og lokafjárlaga á árslokastöðu stofnana og meðferð á mörkuðum tekjum. Áætlað er að frumvarpið verði tilbúið í sumar.

Nefndin hefur farið yfir frumvarpið með mun ítarlegri hætti en oftast áður sem er þáttur í breyttu og bættu vinnulagi fjárlaganefndar við afgreiðslu slíkra mála frá því sem áður þekktist. Fjármálaráðuneytið hefur á sérstökum fundi skýrt fyrirkomulag við flutning fjárheimilda milli ára og svarað fyrirspurnum nefndarinnar varðandi einstaka fjárlagaliði.

Í frumvarpinu hefur fjármálaráðuneytið bætt úr því ósamræmi sem hefur verið milli lokafjárlagafrumvarps og ríkisreiknings um árabíl, varðandi fjárhæðir sem flytjast frá fyrra ári fyrir fjárlagaliði í heild. Hins vegar kemur enn fram mismunur á einstaka viðfangsefnum

innan fjárlagaliða. Meiri hlutinn leggur áherslu á að bætt verði úr því í frumvarpi til loka-fjárlaga ársins 2011.

Þá telur meiri hlutinn rétt að ítreka nokkrar athugasemdir sem fram hafa komið í nefndar-álitum vegna fyrri lokafjárlaga.

Þar má nefna að hvorki í lögum um fjárreiður ríkisins né í reglugerð er fjallað um svokallað bundið eigið fé í reikningum stofnana, eða hvernig skuli breyta fjárheimildum stofnana í þeim tilvikum þar sem ríkistekjur eru færðar til bókar í reikningum þeirra. Brynt er að festa reglur um þetta hvort tveggja betur í sessi þannig að á hverjum tíma liggi fyrir raunveruleg afkoma einstakra stofnana. Núverandi skipan mála þýðir að formleg fjárheimild er ekki veitt fyrir en eftir að viðkomandi reikningsár er liðið og þá er oftast en ekki búið að ganga frá rekstraráætlunum í samræmi við væntingar um fjárheimildir sem þó hafa ekki verið samþykktar formlega af Alþingi. Meiri hlutinn tekur þannig undir gagnrýni Ríkisendurskoðunar um að óheppilegt sé að samþykkja breytingar á ónýttum fjárheimildum stofnana eftir á og væntir þess að með nýju frumvarpi um fjárreiður ríkisins færist þessi mál til betri vegar.

Í ríkisreikningi er miðað við að sýna reikningsskil A-hluta stofnana sambærilegri við það sem tíðkast hjá fyrirtækjum með því að sýna hlutdeild þeirra í mörkuðum tekjum og rekstrar-tekjum ríkissjóðs sem tekjur, en ekki sem fjármögnun eins og gert er í fjárlögum. Þessi mismunandi framsetning á fjárreiðum stofnana hefur leitt til þess að útgjaldastýring hefur reynst torveldari heldur en hjá þeim stofnunum sem ekki eru með slíkar tekjur. Þannig er gagnsæi ekki nægilegt við samanburð milli ríkisreiknings annars vegar og lokafjárlaga hins vegar. Loks hefur uppgjör markaðra tekna tafið útkomu frumvarps til lokafjárlaga þar sem ákvarðanir um bundið eigið fé í reikningum stofnana eru teknar eftir að reikningsárinu lýkur.

Fjárlaganefnd hefur gagnrýnt að fylgiskjöl frumvarpsins gefi ekki nægjanlega skýra mynd af umfangi flutnings fjárheimilda milli ára og kallaði eftir viðbótargögnum frá Ríkisendurskoðun til þess að bæta úr þessu, jafnframt því sem fjármálaráðuneytið mun framvegis birta í frumvarpi til lokafjárlaga skýrara yfirlit um flutning og niðurfellingu fjárheimilda.

Við mat á flutningi afgangsheimilda og umframgjalda stofnana milli ára hefur fjármálaráðuneytið sett sér þá meginreglu á síðustu árum að ekki færist hærra afgangur en sem nemur 10% af fjárlagaveltu viðkomandi stofnana og verkefna milli ára þegar um rekstrarverkefni er að ræða. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem þar liggja til grundvallar en bendir jafnframt á að fjölmargar undantekningar hafa verið gerðar frá almennu reglunni. Eins og áður sagði hefur fjármálaráðuneyti skýrt öll þau frávik sem sérstaklega var spurt um af hálfu nefndarinnar. Þá var einnig kallað eftir skýringum frá nær öllum ráðuneytum vegna einstakra fjárlagaliða. Meiri hlutinn leggur áherslu á að við gerð frumvarps til lokafjárlaga 2011 heyri það til undantekninga að víkja frá meginreglunni um að ekki verði fluttar inneignir umfram 10% af fjárlagaveltu milli ára þegar um hefðbundin rekstrarverkefni er að ræða. Reglan tekur ekki til stöðu ýmissa sjóða, viðhalds- og stofnkostnaðarframlaga eða rekstrartilfærslna.

Almennt eru framlög til stofnkostnaðar færð óskert milli ára þegar framkvæmdum er ólokið. Hins vegar er staða tilfærsluframlaga almennt felld niður. Það á t.d. við um almanna-tryggingar, enda litið svo á að þau útgjöld séu lög- eða samningsbundin og verður ekki stýrt nema með breytingum þar á.

Í athugasemdum við frumvarpið fjallar fjármálaráðuneytið ítarlega um kosti og galla þess að marka skatttekjur. Þar koma fram ýmis rök fyrir því að draga stórlega úr mörkun ríkis-tekna. Reifuð eru ýmis dæmi því til stuðnings. Ríkisendurskoðun tekur undir mat ráðuneytisins og það gerir meiri hluti fjárlaganefndar einnig, enda í langflestum tilfellum mun gegn-særra og einfaldara fyrirkomulag að láta þessa tekjustofna renna í ríkissjóð og veita þess í

stað bein framlög til reksturs og framkvæmda í samræmi við ákvarðanir og forgangsröðun fjárlaga hverju sinni. Nú lætur nærri að um fjórðungur útgjalda ríkisins sé ákveðinn fyrir fram í gegnum markaða tekjustofna sem er að mati meiri hluta fjárlaganefndar allt of stór hluti fjárlaga hvers ár.

Fjárlaganefnd hyggst leggja fram frumvarp með það að markmiði að afnema í sem flestum tilfellum mörkun ríkistekna til einstakra verkefna og stofnana ríkisins. Frumvarpið verður unnið í samráði við fjármálaráðuneytið.

Lokafjárlög hvers árs hafa fengið litla umfjöllun á Alþingi til margra ára og á það sömu leiðis við um fleiri gögn varðandi fjármál ríkisins. Meiri hlutinn lítur svo á að lokafjárlög eigi að fá vandaða og ítarlega umfjöllun í fjárlaganefnd enda eru þær upplýsingar sem fram koma í lokafjárlögum mikilvægar við stjórn ríkisfjármála.

Meiri hluti fjárlaganefndar leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 18. apríl 2012.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir,
form., frsm.

Árni Þór Sigurðsson.

Björgvin G. Sigurðsson.

Björn Valur Gíslason.

Lúðvík Geirsson.