

Nefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 2003, sbr. lög nr. 58/2003.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarp til fjárukalaga sem er hér til umræðu er annað fjárukalagafrumvarpið á árinu. Á vorþingi voru samþykkt fjárukalög sem fólu í sér 4,7 milljarða kr. útgjaldaaukningu. Í frumvarpinu sem hér liggur fyrir er lagt til að útgjöld ríkissjóðs verði aukin um 8 milljarða kr. Nú við 2. umræðu koma enn fram tillögur frá ríkisstjórn og meiri hluta fjárlaganefndar um að auka útgjöldin, nú um 4,1 milljarð kr. Með samþykkt fyrirliggjandi frumvarps og breytingartillagna við það hafa fjárheimildir ársins því verið auknar um 16,8 milljarða kr. eða 6,5% af fjárlögum. 1. minni hluti fjárlaganefndar hefur á undanförunum árum bent á fjölmörg atriði varðandi fjárukalög sem ekki hafa staðist ákvæði fjárreiðulaga og því miður gefur frumvarpið enn einn ganginn tilefni til sams konar athugasemda.

Frumvarpið ásamt breytingartillögum sýnir enn og aftur hve lítið aðhald er í fjármálastjórn ríkisins. Þrátt fyrir að unnið sé með rammafjárlög halda rammarnir ekki nema fram að framlagningu fjárlagafrumvarps hvers árs. Þegar kemur að fjárukalögum eru allir ramar horfnir. Þá virðast allir ráðherrar hafa sín eigin fjárlög og afleiðingin er einfaldlega sú að fjármálaráðherra stendur oft og tíðum frammi fyrir orðnum hlut og getur lítið rökstutt umframkeyrslu einstakra ráðuneyta og stofnana. Aðhaldsleysi virðist ríkja í fjármálum ríkisins og agaleysi meðal þeirra sem taka ákvarðanir um útgjöld.

Í þessu samhengi er áhugavert að rifja upp ummæli fjármálaráðherra og formanns fjárlaganefndar við 1. umræðu um frumvarp til fjárukalaga þessa árs. Þar hélt fjármálaráðherra því fram að ríkisstjórnin gæti tekið ákvarðanir um að greiða kostnað sem til félli vegna þeirrar staðreyndar að hún hefur þingmeirihluta á Alþingi og treystir á að fá greiðsluheimildir eftir á. Þessi ummæli endurspeglar það viðhorf framkvæmdarvaldsins að hér sé ekki í raun þingbundin ríkisstjórn heldur stjórnubundið þing. Þá kom fram hjá fjármálaráðherra í sömu umræðu að í þessu fjárukalagafrumvarpi væri verið að sækja um fjárheimildir þrátt fyrir að þær greiðslur komi ekki endilega til greiðslu á yfirstandandi ári. Þetta er sérkennilegt viðhorf til fjárukalaga.

Fróðlegt er að skoða þessi ummæli fjármálaráðherra í ljósi þess sem formaður fjárlaganefndar sagði í umræðunni. Formaðurinn lýsti þeirri skoðun sinni að fjárukalög ættu að vera hófleg og ekki kveða á um aðrar fjárheimildir en þær sem „vart þola bið“. Taldi hann mikilvægt að framkvæmdarvaldið á hverjum tíma umgengist heimildir til fjárukalaga í lögum um fjárreiður ríkisins með hófsemd. Þeir hafa því mismunandi sýn á tilgang fjárukalaga, ráðherrann og formaðurinn. Í þessum ummælum endurspeglast í raun sú togstreita sem er á milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins varðandi fjárlaga- og fjárukalagagerð. Þessi togstreita hefur nú tekið á sig nýja mynd með bréfasendingu fjármálaráðuneytis til annarra ráðuneyta með tilskipun um að banna einstökum stofnunum ríkisins að hafa frumkvæði að því að funda með fjárlaganefnd um fjárhagsstöðu sína.

Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út í apríl 2001 um fjárlagaferlið kemur m.a. fram sú skoðun að fjárheimild veitt eftir á, eins og mörg dæmi eru um í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2003, feli í sér raunverulegt framsal fjárveitingavaldsins til ríkisstjórnarinnar, enda þótt formlega sé fjárveitingavaldið áfram hjá Alþingi. Í sömu skýrslu er einnig fjallað um reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta sem fjármálaráðuneytið gaf út í byrjun árs 2001. Þar er rætt um ábyrgð fjármálaráðuneytisins og annarra ráðuneyta á framkvæmd fjárlaga og segir m.a. að fjármálaráðuneytið skuli hafa eftirlit með því hvernig önnur ráðuneyti haga eftirliti með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra. Í 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar segir:

„Ráðuneyti skal reglubundið bera saman áætlun fjárlaga við útgjöld, ekki sjaldnar en annan hvern mánuð. Komi í ljós eftir könnun ráðuneytis á útgjöldum stofnunar, eða að fengnum upplýsingum forstöðumanns, að útgjöld stofnunar eru meira en 4% umfram áætlun hennar skal ráðuneytið hafa frumkvæði að því að leita skýringa og beita sér fyrir nauðsynlegum aðgerðum til að færa útgjöld að heimildum.“

Að kröfu 1. minni hluta fjárlaganefndar voru öll ráðuneyti beðin um upplýsingar um raunstöðu stofnana 31. ágúst 2003 og áætlaða stöðu í árslok 2003. Fjármálaráðuneytið sendi yfirlit yfir stöðu allra fjárlagaliða miðað við lok ágúst 2003 og kom þar fram að rekstrargjöld stofnana voru 2,8 milljörðum kr. umfram fjárheimildir. Engar upplýsingar voru veittar um áætlaða stöðu í árslok 2003 eins og óskað var eftir og hefur nú verið ítrekað. Verði ekki orðið við þessari sjálfsögðu beiðni er það yfirlit sem borist hefur í raun ónothæft sem nauðsynlegur upplýsingagrunnur fyrir fjárlaganefnd. Þessi tregða við upplýsingagjöf virðist því miður fara vaxandi ár frá ári og því eðlilegt að hún sé skoðuð í samhengi við þá togstreitu sem á sér stað milli þingsins og framkvæmdarvaldsins. Í svari fjármálaráðuneytisins kemur einnig fram að ráðuneytið hafi nú þegar ítrekað með sérstöku bréfi við önnur ráðuneyti að þau kalli eftir skýringum og aðgerðum hjá stofnunum þegar þörf er á. 1. minni hluti leggur mikla áherslu á að þessi svör verði kynnt fjárlaganefnd fyrir 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004.

Fjárlaganefnd hefur því miður ekki þá yfirsýn yfir ríkisfjármálin sem nauðsynleg er. Má í því sambandi minna á að í nefndarálimi meiri hluta fjárlaganefndar um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 1999 kom fram að gerð yrði krafa um „að upplýsingar um rekstur stofnana miðað við fjárheimildir [lægju] fyrir mánaðarlega og að nauðsynlegt talnaefni úr launabókhaldi [bærist] reglulega“. Nú er komið undir lok ársins 2003 og ekki hefur þessari gömlu kröfu enn verið fylgt eftir. Það segir meira en margt annað um hver þróunin hefur verið í samskiptum fjárlaganefndar og framkvæmdarvaldsins.

Í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2001 um fjárlagaferlið er því haldið fram að skipulag fjárlagagerðar, þ.e. rammafjárlagagerð, hafi almennt gefist vel og eflt mjög stefnumótunarhlutverk ríkisstjórnarinnar. Hins vegar er bent á að þetta skipulag nái ekki til afgreiðslu Alþingis á fjárlögum. Orðrétt segir: „Sú heildarsýn og sá agi sem felst í skipulaginu fer því forgörðum eftir að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fyrir þing. Stór hluti þeirrar útgjaldaaukningar sem jafnan verður í meðförum þingsins á rætur að rekja til tillagna frá ríkisstjórn.“ Þetta agaleysi heldur síðan áfram eftir samþykkt fjárlaga. Þrátt fyrir að kerfið sé vel skipulagt og agað til að halda utan um útgjöld ríkisins nær það ekki til ákvarðana sem ríkisstjórnin og einstakir ráðherrar taka. Það frumvarp sem hér er til umfjöllunar sannar að ekkert hefur breyst frá því að Ríkisendurskoðun gerði skýrsluna. Ríkisstjórnin sjálf hefur ekki þann aga sem skipulagið krefst og eftir höfðinu dansa limirnir.

Eins og áður hefur komið fram telur 1. minni hluti verulega bresti vera í fjármálstjórn ríkisins. Þetta má einnig lesa út úr áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárlagaferlið.

Margar stofnanir eyða umfram heimildir ár eftir ár án þess að gripið sé til aðgerða. Þegar skoðuð eru fjáráukalög síðustu þriggja ára verður ekki betur séð en að sumar stofnanir séu áskrifendur að fjáráukalögum, þ.e. þær hafa fengið aukafjárveitingar á hverju ári frá árinu 2001 og enn eru gerðar tillögur um fjárveitingar þetta árið. Má þar sem dæmi nefna embætti forseta Íslands, aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins, viðhald menningarstofnana, Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri, Landsspítala – háskólasjúkrahús og Veðurstofu Íslands. Þá hafa safnliðir hjá menntamálaráðuneytinu vegna háskóla og framhaldsskóla verið árlega í fjáráukalögum. Á þetta hefur 1. minni hluti ítrekað bent og í nýlegu viðtali við framkvæmdastjóra Samtaka atvinnulífsins kemur fram að mikil frávik ár eftir ár á milli fjárlaga og ríkisreiknings veki upp spurningar um stjórn ríkisfjármála. Í viðtalinu segir hann orðrétt: „Það getur ekki staðist að það sé allt með felldu þegar viðbótarfjárheimildir eru viðvarandi sem svo stór hluti heildarfjárveitinga. Þá reynast fjárlögin ansi marklítill.“

Til að fjárlaganefnd hafi þá yfirsýn sem nauðsynleg er verður að tryggja að við afgreiðslu fjáráukalaga liggja ávallt fyrir áætluð fjárhagsstaða stofnana við lok þess árs sem til umfjöllunar eru í fjáráukalögum hverju sinni. Þetta á ekki síður við um afgreiðslu fjárlaga því 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 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 fjáráukalaga liggja 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.

Í áður nefndri reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta kemur fram að markmið reglugerðarinnar er að stuðla að skilvirkum rekstri ráðuneyta og stofnana þannig að hann verði innan fjárheimilda. Í 11. gr. reglugerðarinnar er fjallað um ófyrirséða greiðsluskilyrði ráðuneyta og stofnana. Þar segir m.a.: „Falli greiðsluskilyrði á ríkissjóð samkvæmt þessari grein leitar fjármálaráðherra heimildar Alþingis til greiðslu útgjaldaanna í samræmi við nánari fyrirmæli 33. gr., 34. gr. og 44. gr. laga nr. 88/1997.“ Í 33. gr. laganna, þ.e. fjárreiðulaganna, er kveðið á um að fjármálaráðherra sé skylt að gera fjárlaganefnd grein fyrir ófyrirséðum greiðslum strax og ákvörðun hefur verið tekin um þær og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjáráukalaga. Ljóst er að eftir þessum lagaákvæðum hefur ekki verið farið því fjárlaganefnd hefur yfirleitt ekki verið gerð grein fyrir ófyrirséðum greiðslum.

Í nýútkominni skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2002 er sérstaklega fjallað um þessi vandamál. Í skýrslunni kemur fram að 109 af 510 fjárlagaliðum, eða um 20%, fóru fram úr þeim 4% mörkum sem ákveðin eru í reglugerðinni um framkvæmd fjárlaga. Þetta eru svipaðar tölur og á árinu 2001 en þá fóru 105 af 511 fjárlagaliðum fram yfir 4% mörkin. Ástandið hefur því ekki batnað að þessu leyti milli ára. Þessum stofnunum hefur hvorki verið gert að draga úr kostnaði né þeim tryggðar auknar fjárheimildir og hefur ákvæðum reglugerðar um framkvæmd fjárlaga því ekki verið framfylgt að þessu leyti.

Í raun má segja að þrenn fjárlög ákvarði heimildir á næsta ári. Í fyrsta lagi fjárlög fyrir árið 2004, fjáráukalög fyrir árið 2003 og síðan lokafjárlög fyrir árið 2003 þar sem m.a. eru tíundaðar færslur á fjárheimildum á milli ára. Millifærslur fjárheimilda á milli ára eru komnar langt út fyrir það sem eðlilegt má teljast. Vissulega er eðlilegt að stofnanir geti flýtt eða frestað verkefnum og flutt fjárheimildir á milli ára með tilliti til þess, en þegar farið er að

nota þessar millifærslur til að fresta því að takast á við vanda einstakra stofnana svo árum skiptir er nauðsynlegt að takmarka þessa heimild framkvæmdarvaldsins.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um fjárhagsvandann í heilbrigðiskerfinu. Enda þótt rekstur heilbrigðisstofnana hafi verið núllstilltur fyrir fáum árum virðist allt komið í sama farið aftur. Alþingi hefur í engu verið gerð grein fyrir hvað fór úrskeiðis, hvorki af hálfu fjármálaráðherra né heilbrigðisráðherra. Í árslok 2001 var rekstur 22 heilbrigðisstofnana umfram fjárheimildir og nam samanlagður vandi þeirra 1,6 milljörðum kr. Enn seig á ógæfuhliðina á árinu 2002. Sambærilegar tölur fyrir árið 2002 sýna 20 stofnanir með halla upp á 1,8 milljarða kr. Rekstrarvandi Landspítala – háskólasjúkrahúss nam 798 millj. kr. í árslok 2002 og á þessu ári þarf að bæta við tæpum 2 milljörðum kr., þar af er 1,6 milljarður kr. vegna uppsafnaðs rekstrarhalla. Frá árinu 2001 hefur þessi stofnun fengið 4,5 milljarða kr. á fjárukalögum. Þá má benda á að Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri hefur fengið rúmar 364 milljónir kr. á fjárukalögum á sama tíma.

Mörgum menntastofnunum hefur nánast verið haldið í herkví undanfarin ár af menntamálaráðuneytinu og lítið verið gert til að leysa þeirra vanda. Í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2002 kemur fram að 13 framhaldsskólar fóru meira en 4% fram úr fjárheimildum á því ári en þeir voru 11 árið á undan. Útgiöld þessara skóla umfram fjárheimildir voru samtals 661 millj. kr. á árinu 2002. Á móti vegur að safnliðurinn „Framhaldsskólar, almennt“ var með jákvæða stöðu að fjárhæð 206 millj. kr. Í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar er gert ráð fyrir 180 millj. kr. til að mæta rekstrarhalla framhaldsskólanna. Ljóst er að þessar ráðstafanir duga engan veginn til að vinna á rekstrarvanda skólanna. 1. minni hluti hefur óskað eftir því við menntamálaráðuneytið að það upplýsi um skiptingu þessa fjár á milli einstakra skóla en þær upplýsingar hafa enn ekki borist.

Að mati 1. minni hluta sýna ýmsar tillögur þessa frumvarps að rekstrargrundvöllur margra stofnana, eins og hann birtist í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2004, er brostinn og ljóst að verulegar breytingar þarf að gera á því frumvarpi. 1. minni hluti leggur áherslu á að fyrir 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004 verði lagðar fram upplýsingar sem sýna ótvírætt að rekstur stofnana á árinu 2004 sé tryggður. Annað er blekkingarleikur sem leikinn hefur verið of lengi og getur haft alvarlegar afleiðingar bæði fyrir rekstur einstakra stofnana sem og efnahagslífið í heild. Marklítill fjárlög í fallegum umbúðum hafa einkennt þá ríkisstjórn sem nú situr. Til að þeim leik linni þarf að stórefla eftirlitshlutverk Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldinu.

Guðjón A. Kristjánsson áheyrnarfulltrúi sat fundi nefndarinnar og er samþykkuð nefndaráliti þessu.

Alþingi, 18. nóv. 2003.

Einar Már Sigurðarson,
frsm.

Anna Kristín Gunnarsdóttir.

Helgi Hjörvar.

Jón Gunnarsson.