

Nefndarálit

um frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2004.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2004 er hið sjöunda í röðinni síðan ný lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, tóku gildi en þau komu til framkvæmda árið 1998. Þetta frumvarp er jafnframt hugsað sem staðfesting á ríkisreikningi fyrir árið 2004.

Í 45. gr. fjárreiðulaganna er fjallað um frumvarp til lokafjárlaga og segir þar orðrétt: „Með ríkisreikningi sem lagður er fram á 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 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.“

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 raun getur nefndarálit minni hluta fjárlaganefndar um frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2003 (þskj. 1348 á 131. löggjafarþingi) staðið nánast óbreytt hvað varðar það frumvarp til lokafjárlaga sem fjallað er um hér. Engar efnislegar breytingar hafa verið gerðar á úrvinnslu og framsetningu þrátt fyrir alvarlegar athugasemdir minni hluta fjárlaganefndar og Ríkisendurskoðunar sem birtist í nefndarálitinu um lokafjárlög fyrir árið 2003.

Í bréfi sínu til fjárlaganefndar, dags. 4. apríl 2006, gerir Ríkisendurskoðun ekki sérstakar athugasemdir við frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2004. Hins vegar ítrekar hún ábendingar sínar um það sem betur má fara í fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga og gerir grein fyrir þeim í minnisblaði (sjá fylgiskjal). Í því sambandi bendir hún á ítrekað vanmat á lífeyris-skuldbindingum, afskriftum skattkrafna, vaxtakostnaði og fleiri reiknuðum liðum í fjárlögum. Þá bendir stofnunin á að fjárheimildir sem flytjast sjálfkrafa á milli ára koma ekki fram í fjárlögum ársins og þær eru því ekki ræddar í tengslum við afgreiðslu fjárlaga hvers árs. Þá telur stofnunin að ekki hafi verið gripið nægjanlega fast í taumana þótt útgjöld einstakra fjárlagaliða stefni langt umfram fjárheimildir. Loks bendir Ríkisendurskoðun á að skortur er á tímanlegum upplýsingum um stöðu fjárheimilda og fjárhagsstöðu stofnana innan reikningsársins. Í minnisblaðinu kemur enn fremur fram að sumar þessara athugasemda hafa verið ítrekaðar ár eftir ár, m.a. í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings. Orðrétt segir: „Svo virðist sem stjórnvöld hafi ekki enn sem komið er talið sérstaka ástæðu til að taka nema takmarkað tillit til athugasemda sem lúta að fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga.“

Í árslok 2004 voru 179 fjárlagaliðir samtals 21,3 milljarðar kr. umfram heimildir en 280 fjárlagaliðir voru samtals 16,4 milljörðum kr. innan heimilda. Þetta sýnir vel þá miklu veikleika sem eru í fjárlagagerðinni og minni hluti fjárlaganefndar hefur ítrekað bent á undafarin ár. Samt sem áður gerir framkvæmdarvaldið ekkert til að skýra þessa stöðu né heldur er tekið á þessum vanda. Fjármálaráðuneytið hefur verið tregt til að leggja til að fella niður skuldir og telur slíkt til þess fallið að draga úr ábyrgð forstöðumanna og ráðuneyta. Samt sem áður hefur sama ráðuneyti ekkert gert til að láta viðkomandi aðila sæta ábyrgð og hefur í raun neitað Alþingi um nauðsynlegar upplýsingar til að hægt sé að greina þennan vanda betur. Í tíð sitjandi ríkisstjórnar hefur Alþingi því miður nánast afsalað sér fjárveitingavaldinu í hendur framkvæmdarvaldinu og ekkert bendir til þess að breytinga sé að vænta í þeim efnum.

Það er athyglisvert að Ríkisendurskoðun telur að ekki sé aðeins við forstöðumenn viðkomandi stofnana og ráðuneyta þeirra að sakast heldur bendir hún á að fjármálaráðuneytið hefur látið ríkissjóð fjármagna hallareksturinn með því að greiða laun og annan kostnað án þess að fyrir hendi séu nauðsynlegar heimildir til slíks yfirdráttar hjá Fjársýslu ríkisins.

Það er ekki síður nauðsynlegt að inneignir stofnana fái meiri umfjöllum en raun ber vitni. Af hverju geta einstakar stofnanir „safnað“ fjármunum ár eftir ár? Er kostnaðaráætlun þeirra of há, framkvæma þær ekki allt sem lög um þær gera ráð fyrir, eða skekkja uppgjorsreglur varðandi markaðar tekjur og rekstrartekjur myndina?

Annar minni hluti telur nauðsynlegt að taka lög um fjárreiður ríkisins til endurskoðunar með tilliti til þeirrar reynslu sem fengist hefur. Sérstaklega þarf að skoða heimildir til flutnings inneigna og skulda á milli ára og kemur til álita að afnema þessa heimild eða takmarka hana við 4% af fjárveitingu viðkomandi árs, enda hefur þessi heimild verið misnotuð af framkvæmdarvaldinu um árabíl. Þá þarf einnig að skilgreina betur hlutverk og notkun safnliða í fjárlögum en vegur þeirra hefur vaxið gríðarlega undanfarin ár og dregið úr gegnsæi fjárlaga hvað varðar fjárheimildir einstakra fjárlagaliða.

Það frumvarp til lokafjárlaga sem hér liggur fyrir sýnir í hnotskurn þann vanda sem fjárlagaferlið og framkvæmd fjárlaga er í. Nú á tímum er hvatt til gagnsæis í íslenskri stjórnsýslu og stofnuð hafa verið embætti umboðsmanna og samþykkt ýmis lög til að tryggja aðgengi almennings að upplýsingum frá stjórnvöldum. Á sama tíma sitja þjóðkjörnir fulltrúa á hinu háa Alþingi með mjög takmarkaðar upplýsingar þegar kemur að umfjöllum um fjárlög, fjáraukalög og lokafjárlög. Þessu þarf að breyta.

Alþingi, 2. maí 2006.

Einar Már Sigurðarson,
frsm.

Helgi Hjörvar.

Katrín Júlíusdóttir.

Jón Bjarnason.

Fylgiskjal.

Minnisblað Ríkisendurskoðunar til fjárlaganefndar.

(28. mars 2006.)

Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2004. Hins vegar hefur stofnunin á undanförunum árum margsinnis sett fram ábendingar um hvað betur má fara við fjárlagagerðina, einkum að því er snýr að framkvæmd fjárlaga sem aftur hefur áhrif á það sem fram kemur í lokafjárlögum. Full ástæða er til að rifja hér upp helstu athugasemdir sem í stuttu máli má draga saman sem hér segir:

1. Vanmat á lífeyrisskuldbindingum, afskrifuðum skattkröfum, vaxtakostnaði og fleiri reiknuðum liðum í fjárlögum gerir það að verkum að útgjaldarammi fjárlaga heldur ekki og samþykkja þarf umtalsverðar viðbótarfjárheimildir eða eftir atvikum niðurfellingar í lokafjárlögum.
2. Fjárheimildir sem flytjast sjálfkrafa milli ára koma ekki fram í fjárlögum ársins og eru þannig ekki ræddar í tengslum við afgreiðslu fjárlaga hvers ár. Þess í stað er afstaða tekin til yfirfærslu fjárheimilda í lokafjárlögum. Slíkt dregur úr að fjárlög ársins gefi heildstætt yfirlit um ríkisfjármálin og kann að fresta því að tekið sé á málefnum einstakra stofnana sem hafa farið fram úr heimildum.
3. Ekki hefur verið gripið nægjanlega fast í taumana þótt útgjöld vegna einstakra fjárlagaliða stefni langt umfram fjárheimildir. Í núverandi kerfi er of auðvelt að stofna til útgjalda án þess að aflað sé viðbótarfjárheimilda á undan.
4. Skortur er á tímanlegum upplýsingum um stöðu fjárheimilda og fjárhagsstöðu stofnana innan reikningsársins.

Sumar þessara athugasemda hafa verið ítrekaðar ár eftir ár m.a. í skýrslum stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og endurskoðun ríkisreiknings. Svo virðist sem stjórnvöld hafi ekki enn sem komið er talið sérstaka ástæðu til þess að taka nema takmarkað tillit til athugasemda sem lúta að fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga.

Vanmat á lífeyrisskuldbindingum og fleiri liðum

Í frumvarpi til lokafjárlaga 2004 er sótt um viðbótarfjárheimildir (niðurfellingu) vegna 16,0 ma.kr. útgjalda umfram fjárheimildir. Tæpur helmingur, 7,3 ma.kr., eru vegna lífeyrisskuldbindinga sem urðu hærri en áætlað var í fjárlögum og tæpir 4,8 ma.kr. vegna afskrifaðra skattkrafna. Fjárheimild til afskriftar skattkrafna hafði verið hækkuð um 1,0 ma.kr. í fjárukalögum en engin breyting verið gerð á fjárheimild vegna lífeyrisskuldbindinga. Frávikin á þessum liðum frá fjárlögum til lokafjárlaga er um

250%. Einnig er sótt um viðbótarheimildir vegna fjármagnstekjuskatts (þ.e. fjármagnstekjuskatts sem ríkið greiðir sjálf), vaxtabóta, lífeyristrygginga, fæðingarorlofs og atvinnuleysistrygginga. Afgangheimildir, samtals að fjárhæð 2,5 ma.kr., eru hins vegar felldar niður m.a. vegna vaxtagjalda, tapaðra krafna og tjónabóta.

Að mati Ríkisendurskoðunar á við gerð fjárlaga að vera hægt að áætla þá fjárlagaliði sem hér um ræðir nákvæmar en raun ber vitni og komast þannig hjá að samþykking miklar breytingar í lokafjárlögum. Þá má benda á að í frumvarpi til fjárukalaga er hægt að leita eftir heimildum til frekari fjárráðstafana en fjárlög ársins gera ráð fyrir, þ.e. ef ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf veldur því að grípa þurfi til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins. Ekki er ætlast til þess að leitað sé heimilda fyrir fjárráðstöfunum af þessu tagi í lokafjárlögum nema grípa þurfi til þeirra eftir samþykkt fjárukalaga.

Flutningur fjárheimilda milli ára

Eins og kunnugt er heimila lög um fjárreiður ríkisins að ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs séu geymdar til næsta árs að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra. Með sama hætti er heimilt að draga skuldir vegna fyrri árs, þ.e. ráðstöfun umfram heimildir, frá fjárveitingum ársins. Ef ekki er ætlunin að ónýttar fjárheimildir eða skuldir færast með þessum hætti yfir á næsta ár þarf að fella þær niður í lokafjárlögum, en sem kunnugt er ber að leggja frumvarp til lokafjárlaga fram um leið og ríkisreikning. Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi til lokafjárlaga fyrir árið 2004 er lagt til að fjárheimildir stofnana á árinu 2005 skerðist um 15,5 ma.kr. vegna umframútgjalda 2004 en hækki um 24,9 ma.kr. vegna afgangsheimilda.

Ríkisendurskoðun getur vel tekið undir það sjónarmið að hóflegur flutningur fjárheimilda milli ára geti skapað æskilegan sveigjanleika í rekstri ríkisstofnana, t.d. vegna frestunar á verkefnum. Hins vegar hefur hún ítrekað bent á að fluttar fjárheimildir hafi í mörgum tilfellum verið langt umfram þau 4% viðmiðunarmörk sem mælt er fyrir um í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Minnt skal á að samkvæmt reglugerðinni ber forstöðumanni stofnunar og ráðuneyti að grípa til viðeigandi ráðstafana ef útgjöld fara meira en 4% umfram ársáætlun, en slíkar ráðstafanir geta eftir atvikum falist í að afla viðbótarfjárveitinga til starfseminnar, hagræðingu í rekstri eða í samdrætti á starfsemi. Það er aðeins í undantekningartilvikum, þegar um er að ræða ófyrirséða greiðsluskyldu eða kjarasamninga, að leyfilegt er að efna til útgjalda án þess að fjárheimild vegna þeirra sé til staðar (og ber þá að afla heimildarinnar eftir á).

Að mati Ríkisendurskoðunar veikir það framkvæmd fjárlaga að flutningur á fjárheimildum milli uppgjörstímabila sé jafn mikill og raun ber vitni. Mjög bagalegt er að stór hluti útgjaldaákvæðana sé þannig ekki ræddur í tengslum við afgreiðslu fjárlaga hvers ár. Ýmis dæmi eru um að fjárveitingar til stofnana skv. fjárlögum skerðast strax í byrjun fjárlagaársins um tugi prósentu vegna umframgjalda fyrri ára. Þá eru jafnframt dæmi um stofnanir sem ekki hafa fullnýtt fjárheimildir sínar árum saman.

Í þessu sambandi hefur Ríkisendurskoðun bent á að við afgreiðslu Alþingis á frumvarpi til fjárlaga þurfi að skoða sérstaklega stöðu stofnana sem hafa farið langt fram úr heimildum og eru þar af leiðandi komnar með mjög neikvæðan höfuðstól.

Ekki gangi að stofnanir séu reknað út frá öðrum forsendum en fram koma í fjárlögum heldur verið að taka á málum um leið og sýnt er að stofnun ráði ekki sjálf við vandann. Svipuðu máli gegni einnig um flutning ónýttar fjárheimilda, ekki síst fjárheimilda vegna rekstrar, en ætla verður að stofnun sem ekki nýtir að fullu fjárveitingar sínar ár eftir ár veiti ýmist ekki eins mikla þjónustu og unnt væri eða þá að hún býr við óþarflega rúmar fjárveitingar. Ríkisendurskoðun hefur talið vel koma til greina að setja skorður við flutningi fjárheimilda milli ára, t.d. að hann takmarkist við 4% af fjárheimild ársins. Í sjálfu sér sýnist t.d. fátt mæla gegn því að verkefnum er frestað taki fjárveitingavaldið á ný ákvörðun um að hvort veita eigi heimild vegna þess og málið þá afgreitt í tengslum við umfjöllun um aðrar fjárveitingar. Á sama hátt er eðlilegt að fjárveitingavaldið taki ákvörðun um hvort draga eigi saman útgjöld stofnana til að veita upp á móti umfram útgjöldum fyrri ára og að slík ákvörðun sé þá rædd í tengslum við afgreiðslu fjárlaga og komi fram í þeim sem tímabundin lækkun á framlagi. Að sjálfsgöðu dregur þetta á engan hátt úr ábyrgð forstöðumanna sem eftir sem áður geta þurft að sæta viðurlögum skv. lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Útgjöld umfram fjárheimildir

Ríkisendurskoðun hefur mörg undanfarin ár bent á það sem stofnunin hefur kallað alvarlega veikleika í framkvæmd fjárlaga og sem felst í því að stjórnvöld láta að mestu óatalið að útgjöld margra stofnana fari ítrekað langt fram úr þeim tekjum sem þeim eru ætlaðar skv. fjárlögum eða öðrum lögmætum heimildum. Til dæmis kemur fram í skýrslu stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir 2004 að útgjaldaheimildir ríkissjóðs hafi það ár numið alls 295,1 ma.kr. en útgjöld ársins í reynd orðið 300,4 ma.kr. sem er 4,9 ma.kr. umfram heimildir. Alls fóru 179 fjárlagaliðir samtals 21,3 ma.kr. fram úr heimildum en 280 fjárlagaliðir voru samtals 16,4 ma.kr. innan heimilda. Bráðabirgðatölur vegna ársins 2005 benda til ámóta útkomu á því ári að þessu leyti.

Fjármálaráðuneytið hefur verið tregt til þess að leggja til niðurfellingu á slíkum frávikum í lokafjárlögum enda slíkt til þess fallið að draga úr ábyrgð viðkomandi forstöðumanna og ráðuneyta. Á það ber samt að líta að fyrir eða síðar þarf að bregðast við slíkum frávikum enda svigrúm stofnana til að mæta miklum rekstrarhalla með samdrætti í starfsemi oft afar takmarkað. Þess eru jafnvel dæmi að einstök ráðuneyti hafi latt forstöðumenn þess að grípa til sparnaðarráðstafana, sérstaklega ef sýnt þykir að þeim fylgi óþægilegur samdráttur í starfsemi. Þannig virðist liggja fyrir að stjórnvöld hafi samþykkt, ekki í orði heldur í verki, að stofnað sé til útgjalda umfram fjárlög. Með öðrum orðum, að fyrst sé stofnað til útgjalda en heimilda til þeirra aflað síðar, stundum mörgum árum eftir að til útgjaldanna var stofnað. Fyrir liggur að forstöðumenn sem hafa rekstur ekki í samræmi við fjárlög hafa sjaldnast verið áminntir með þeim hætti sem lög og reglugerðir gera ráð fyrir í slíkum tilvikum.

Ríkisendurskoðun hefur einnig bent á að hér er ekki aðeins við forstöðumenn viðkomandi stofnana og ráðuneyti þeirra að sakast heldur hefur fjármálaráðuneytið látið ríkissjóð fjármagna hallareksturinn með því að greiða laun og annan kostnað án þess að fyrir hendi séu nauðsynlegar heimildir til slíks yfirdráttar hjá Fjársýslu ríkisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það fyrirkomulag sem hér er lýst óásættanlegt og leiðir til ómarkvissrar fjármálastjórnar hins opinbera. Eins og stofnunin sagði í greinargerð um framkvæmd fjárlaga 2004 og sem kom út í júní 2005, liggur fjárveitingavaldið samkvæmt viðurkenndum stjórnskipunarkenningum hér á landi hjá Alþingi, ekki hjá ráðherrum eða forstöðumönnum einstakra stofnana. Þegar hins vegar horft er í gegnum fingur við að fjárlögum sé ekki fylgt grefur það undan þeirri virðingu og þeim aga sem þarf að ríkja gagnvart Alþingi og fjárlögum sem það setur. Slíkt ástand tíðkast ekki í þeim löndum sem við berum okkur helst saman við. Í reynd hlýtur meginábyrgð á þessu ástandi að liggja hjá Alþingi þegar upp er staðið

Í fyrrnefndri greinargerð var bent á eftirtalin atriði til að ráða bót á þessu ástandi:

1. Það ætti að heyra til algerra undantekninga að stofnað sé til skuldbindinga nema lögmæt fjárheimild sé til staðar sbr. ákvæði í stjórnskipunarlögum. Telji ráðuneytin sig ekki geta unnið eftir einhverjum stjórnvaldsfyrirmælum, t.d. reglugerð um framkvæmd fjárlaga, þegar kemur að því að veita áminningar, þá ætti frekar að breyta ákvæðum hennar í það horf sem æskilegt er talið.
2. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneyti og forstöðumenn grípi til aðgerða strax og ljóst er að rekstrarumfang stofnunar er meira en fjárveitingar leyfa.
3. Ríkisendurskoðun leggur til að ef stofnanir fara umfram 4% mörkin þá stöðvi fjármálaráðuneytið greiðslur til þeirra þar til gripið hefur verið til viðeigandi ráðstafana, svo sem niðurskurðar í rekstri eða viðbótarheimild samþykkt af Alþingi.
4. Mikilvægt er að ráðuneyti áminni forstöðumenn sem ekki fara að lögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga og lagt er til að tekið verði tillit til fjármálastjórnar þegar fimm ára starfssamningur forstöðumanna er endurnýjaður.
5. Við afgreiðslu Alþingis á frumvarpi til fjárlaga þarf að skoða sérstaklega stöðu stofnana sem hafa farið langt fram úr heimildum og eru þar af leiðandi komnar með mjög neikvæðan höfuðstól. Dæmi eru um að fjárveitingar sem Alþingi samþykkir til handa slíkum stofnunum skerðist strax um tugi prósent vegna uppsafnaðs halla frá fyrri árum. 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.
6. Svipuðu máli gegnir um flutning ónýttar fjárheimilda, ekki síst fjárheimilda vegna rekstrar. Stofnun sem ekki nýtir að fullu fjárveitingar sínar ár eftir ár, veitir annaðhvort ekki eins mikla þjónustu og unnt er eða býr við óþarflega rúma fjárveitingu.
7. Alþingi þarf að fylgjast með framkvæmd fjárlaga og taka frumkvæði, meti það stöðuna svo að framkvæmdavaldið sinni ekki skyldum sínum með fullnægjandi hætti.
8. Til að ná fram meiri festu á fjárreiðum ríkisins leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að ársáætlanir stofnana liggi fyrir í desember eins og reglugerð um framkvæmd fjárlaga gerir ráð fyrir. Mikilvægt er að umfang rekstrarins liggi fyrir þegar í byrjun árs.

Upplýsingar um fjárhagsstöðu stofnana

Allt frá árinu 1999 hefur Ríkisendurskoðun vakið athygli á nauðsyn þess að upplýsingar um rekstur og fjárhagsstöðu ríkisins séu birtar oft og fyrr en tíðkast hefur. Í því sambandi hefur stofnunin bent á að það þyki sjálfsagt mál að stærri fyrirtæki birti milliuppgjör að minnsta kosti hálfárslega, ef ekki oft, þannig að nýjustu upplýsingar um rekstur þeirra séu tiltækar. Þá er ætlast til þess að reikningsskil þeirra liggi fyrir fljótlega eftir lok reikningstímabils, oftast strax í mars eða apríl. Hins vegar hefur lítið miðað í þessa átt hjá ríkinu, endurskoðuð milliuppgjör eru ekki gerð og ríkisreikningur að jafnaði gefinn út hálfu ári eftir lok reikningsársins. Þau mánaðarlegu greiðsluuppgjör sem birt eru innan ársins geta ekki komið í stað endurskoðaðra reikningsskila. Eftirlit með framkvæmd fjárlaga verður ekki sem skyldi nema fyrir hendi séu upplýsingar innan hvers fjárlagaárs um raunverulega fjárhagsstöðu stofnana og fjárheimildir þeirra. Svo virðist sem ný fjárhagskerfi ríkisins hafi ekki orðið til þess að bæta upplýsingagjöf um ríkisfjármálin enn sem komið er.