

Nefndarálit

um frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2006.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

A. Um framlagningu frumvarps til lokafjárlaga fyrir árið 2006.

Um þessar mundir eru tíu ár liðin síðan lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, tóku gildi. Með þeim 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 er 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 og rétt að hafa í huga fyrir mæli 44. gr. laganna sem fela í sér að ef ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný lög-gjöf 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, 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 lokafjálaga 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. Tæknilega sýnist fátt því til fyrirstöðu og ætti það að geta gerst við framlagningu lokafjárlaga fyrir árið 2007 og ríkisreikning þess árs.

B. 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 frávika ríkistekna á árinu 2006 frá áætlun fjárlaga og á sama hátt er í 2. gr. gerð tillaga um að nánar tilgreindar afgangsheimildir og umframgjöld í árslok 2006, sem lesa má úr ríkisreikningi, falli niður. Til að tryggja samræmi milli ríkisreiknings og lokafjárlaga gerist sú spurning áleitin hvort fjárlaganefnd þurfi ekki að koma fyrir 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.

Ekki ætti að þurfa að ítreka þá grundvallarreglu hér að fjárstjórnarvald 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 fjárukalögum 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 fyrr 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 framan- greind ákvæði stjórnarskrár og þau sjónarmið sem þau eru reist á. Líklegt væri m.ö.o. 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.

C. Frávik frá fjárlögum og aukið eftirlit.

Í ljósi hinna órjúfanlegu tengsla lokafjálaga við ríkisreikning þykir ekki úr vegi að víkja hér nokkrum orðum að ríkisreikningi fyrir árið 2006. Samkvæmt niðurstöðu hans stóðu 75 fjárlagaliðir, eða u.þ.b. sjöundi hver liður, í halla umfram 4% í árslok 2006. Í árslok 2005 stóðu 96 liðir með halla umfram vikið.

Þegar horft er á samanlagða stöðu hallaliða yfir 4% er um að ræða tæplega 14 milljarða kr. halla en hallinn var 8 milljarðar kr. árið á undan. Þegar á heildina er litið stóðu tveir af hverjum þremur fjárlagaliðum annaðhvort með ofnýttar eða vannýttar heimildir umfram 4% vikið um síðustu áramót.

Þótt halli umfram 4% í lok ársins 2006 sé á færri liðum en í árslok 2005 hefur samanlögð staða hallaliða ekki batnað. Við þessum vanda, sem að nokkru leyti einkennist af skorti á aga og aðhaldi í rekstri, sbr. skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga, er brýnt að bregðast 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 gripað 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 færa verulega ónýttar fjárheimildir milli ára. Þannig standa 54% allra fjárlagaliða með afgang umfram 4% vikið. 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 endurspeglad rétt ástand í rekstri eða hvort viðkomandi stofnun hafi ekki sinnt starfsemi sinni með viðunandi hætti og því sé veruleg ónýtt fjárveiting.

Að lokum vill fjárlaganefnd taka undir með Ríkisendurskoðun sem minnir á í skýrslu sinni um framkvæmd fjárlaga árið 2006 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 2007 og fengið skýringar frá ráðuneytum og stofnunum vegna fyrstu níu mánaða þess árs. Unnið er að því innan fjárlaganefndarskrifstofu Alþingis að endurbæta og virkja eftirlits-hlutverk Alþingis enn frekar með því að fá fram upplýsingar mun fyrr og stuðla þannig að virkari greiningarvinnu.

Alþingi, 22. maí 2008.

Gunnar Svavarsson,
form., frsm.

Kristján Þór Júlíusson.

Guðbjartur Hannesson.

Illugi Gunnarsson.

Ásta Möller.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir.

Ármann Kr. Ólafsson.

Björk Guðjónsdóttir.