

## Álit fjárlaganefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga janúar – júní 2013.

Fjárlaganefnd fékk Svein Arason og Jón L. Björnsson frá Ríkisendurskoðun á sinn fund vegna skýrslunnar. Einnig var fundað með fulltrúum þeirra þriggja ráðuneyta sem vega fjárhagslega þyngst í fjárlögum. Þeir voru: Ásta Magnúsdóttir, Gísli Þór Magnússon, Hellen Gunnarsdóttir, Magnús Lyngdal Magnússon og Helgi Freyr Kristinsson frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Sturlaugur Tómasson og Hrönn Ottósdóttir frá velferðarráðuneyti og Ragnhildur Hjaltadóttir og Pétur U. Fenger frá innanríkisráðuneyti.

Nefndin fylgdi sérstaklega eftir einni ábendingu Ríkisendurskoðunar sem varðaði fjárhagsstöðu Landbúnaðarháskóla Íslands og af því tilefni komu Ágúst Sigurðsson og Theodóra Ragnarsdóttir frá Landbúnaðarháskóla Íslands á fund nefndarinnar, einnig Illugi Gunnarsson mennta- og menningarmálaráðherra, ásamt Gísla Þór Magnússyni, Þórarni Sólmundarsyni og Sigríði Hallgrímsdóttur, starfsmönnum ráðuneytisins.

Í skýrslunni eru stofnanir í A-hluta ríkissjóðs flokkaðar eftir því hvort um er að ræða verulegan hallarekstur sem bætist við halla fyrri ára eða hvort veruleg umframgjöld koma fram á yfirstandandi ári. Einnig er gerð grein fyrir helstu liðum sem eru hvað mest innan áætlunar.

Ríkisendurskoðun er með þrjár ábendingar til fjárlaganefndar:

1. Auka þarf aga í fjárlagaframkvæmd og stöðva ítrekaðan hallarekstur.
2. Ákveða þarf hvernig vinna eigi á uppsöfnuðum halla stofnana sem náð hafa að laga rekstur sinn.
3. Bæta þarf áætlanagerð vegna nokkurra fjárlagaliða.

Ríkisendurskoðun bendir á að hlutfall fjárlagaliða, sem eru með gjöld umfram fjárheimildir, hefur hækkað síðastliðin tvö ár og bendir það til þess að minna aðhald sé við framkvæmd fjárlaga en áður og því hafi dregið úr þeim aga sem tókst að ná upp og innleiða á fyrstu árum eftir efnahagshrunið 2008. Nokkrir fjárlagaliðir eru með verulega neikvæða stöðu án þess að fyrir liggja af hálfu viðkomandi ráðuneyta hvort eða hvernig sú staða verður rétt af.

Fjöldi fjárlagaliða umfram fjárheimild janúar – júní árin 2009–2013 kemur fram í eftirfarandi töflu. Eins og sjá má eru þeir liðir sem eru með neikvæða stöðu árið 2013 mun fleiri heldur en árið 2010.

Janúar – júní	2009	2010	2011	2012	2013
Fjárlagaliðir yfir áætlun	156	127	150	168	166
Fjárlagaliðir á eða undir áætlun	340	392	293	259	271
Fjárlagaliðir samtals	496	519	443	427	437
<b>Hlutfall yfir áætlun</b>	<b>31%</b>	<b>24%</b>	<b>34%</b>	<b>39%</b>	<b>38%</b>

Fjárlaganefnd bendir á að umræða um fjárhagsvanda stofnana í skýrslunni er langt því frá ný af nálinni. Þvert á móti hafa fjárhagsmálefni, t.d. Landbúnaðarháskólans á Hvanneyri,

Hólaskóla, sjúkratrygginga og Landspítalans, hvað eftir annað verið nefnd í tengslum við umræðu um fjárukalgögn, fjárlög og framkvæmd fjárlaga. Tímasettar áætlanir um aðgerðir vegna umframgjalda liggja í fæstum tilfellum fyrir. Þrátt fyrir umfangsmikla vinnu nefnda og vinnuhópa hafa aðgerðir til úrbóta ýmist ekki komist í framkvæmd eða hafa einungis verið skammtímalausnir. Þannig hafa ráðuneytin í flestum tilfellum ekki gefið skýr fyrirmæli til varanlegrar lausnar á fjárhagsvanda í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta ríkissjóðs. Reglugerðin byggist á lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og í 49. gr. laganna er fjallað um ábyrgð forstöðumanna og stjórnar ríkisaðila á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir.

Í því skyni að bæta framkvæmd fjárlaga og fylgja eftir ábendingum Ríkisendurskoðunar telur nefndin að bæði þurfi að koma til lagabreytingar og ákveðin viðhorfsbreyting til þess að tryggja að umtalsverður árangur náist.

Þeirri ábendingu að bæta þurfi áætlanagerð vegna nokkurra fjárlagaliða beinir nefndin til fjármála- og efnahagsráðuneytis og telur að ráðuneytið þurfi að skoða þau mál í tengslum við undirbúning fjárlagagerðar og rekstraráætlanagerðar hvers árs.

### **Lagabreytingar.**

Á undanförunum missirum hefur verið unnið að frumvarpi til laga um opinber fjármál. Fjölmargir aðilar hafa komið að undirbúningi frumvarpsins undir forustu fjármála- og efnahagsráðuneytis. Áætlað er að ráðherra mæli fyrir frumvarpinu á yfirstandandi þingi. Í 4. kafla frumvarpsins koma fram ýmis nýmæli sem snúa að framkvæmd fjárlaga, auk þess sem gert er ráð fyrir að núverandi reglugerðarákvæði um framkvæmdina verði hluti af lögnum sjálfum. Ákvæðin taka til yfirstjórnar og ábyrgðar ráðherra og forstöðumanna á framkvæmdinni, skiptingar og millifærslna fjárheimilda, áætlanagerðar, mats á útgjaldahorfum og eftirlits innan ársins. Einnig er kveðið á um upplýsingaskyldu og ábyrgð vegna fráviks frá áætlunum. Kveðið er ótvírætt á um ábyrgð ráðherra á skiptingu fjárheimilda, ábyrgð hans á ársáætlunum og hann skal leggja mat á langtímahorfur um fjárhagslega afkomu á sínum málefnasviðum.

Fjárlaganefnd telur að ákvæðin um framkvæmd fjárlaga séu til bóta miðað við núverandi löggjöf en einnig þurfi að breyta lögum um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna þannig að ótvírætt sé að brot á núgildandi fjárreiðulögum og reglugerðum geti leitt til þess að einstakir forstöðumenn verði áminntir fyrir brot í starfi skv. 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Þá telur nefndin að leita þurfi allra leiða til þess að breyta viðhorfum þannig að gripið sé til aðgerða þegar stefnir í að útgjöld einstakra fjárlagaliða eða málaflokka verði verulega umfram fjárheimildir. Nefndin bendir á að skýr ákvæði í reglugerðinni um framkvæmd fjárlaga hafa ekki dugað til þess að tryggja viðunandi árangur við framkvæmdina. Það má því draga í efa að lögfesting frumvarps um opinber fjármál dugi ein og sér til árangurs ef ekki koma jafnframt til breytingar á lögum um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna auk viðhorfsbreytinga bæði hjá ráðherra, Alþingi og forstöðumönnum vegna útgjalda umfram fjárheimildir.

### **Aðgerðir.**

Fjárlaganefnd mun fylgja því fast eftir að ráðuneytin leggi fram raunhæfar tillögur til lausnar á fjárhagsvanda þeirra stofnana sem nefndar eru í skýrslunni. Á grunni tillagnanna getur þurft að koma til sameiningar stofnana, reglugerðarbreytinga eða að dregið verði verulega úr tiltekinni starfsemi. Fjárlagaliðir þar sem um er að ræða verulegan hallarekstur

á fyrri hluta ársins, sem bætist við neikvæða stöðu ársins á undan, eru 44 talsins eða 10% af öllum fjárlagaliðum og koma nær alfarið fram hjá þeim þremur ráðuneytum sem þyngst vega í fjárlögum. Hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti falla 13 liðir undir þennan flokk, eins og hjá innanríkisráðuneyti, en 14 liðir hjá velferðarráðuneyti. Þessar tölur breytast nær ekkert þó að lengra sé liðið á árið. Í lok september 2013 eru 45 fjárlagaliðir sem falla undir þessa skilgreiningu.

Nefndin mun fylgja eftir framkvæmd fjárlaga ársins 2014, m.a. með því fylgja eftir veikleikalista fjármála- og efnahagsráðuneytis gagnvart öðrum ráðuneytum og kalla eftir tillögum til úrbóta. Í kjölfarið mun nefndin leggja mat á tillögurnar og, ef þurfa þykir, fylgja því eftir að þeim verði komið í framkvæmd sem fyrst.

Í einu tilviki hefur nefndin nú þegar gengið lengra, en það varðar fjárhagsmálefni Landbúnaðarháskóla Íslands á Hvanneyri. Eftirfylgni nefndarinnar vegna stöðu skólans er dæmi um það sem nefndin telur óhjákvæmilegt að gera vegna annarra fjárlagaliða þar sem lækka þarf útgjöldin verulega til þess að þau verði innan ramma fjárlaga.

Fjölmargin fjárlagaliðir aðrir en Landbúnaðarháskólinn kalla á eftirfylgni fjárlaganefndar af svipuðu tagi en nefndin ákvað að taka þetta dæmi sérstaklega fyrir að þessu sinni.

### **Landbúnaðarháskóli Íslands.**

Um árabíl hefur skólans verið getið í skýrslum Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga eða eins og segir í skýrslunni um fyrri árshefning 2013: „Landbúnaðarháskóli Íslands hefur um langt skeið stofnað til útgjalda umfram fjárheimildir og safnað upp skuldum við ríkissjóð af þeim sökum. Rekstur skólans á fyrri hluta árs bendir til þess að framhald verði á hallarekstri. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur ekki brugðist með fullnægjandi hætti við þessum vanda. Fyrir liggur að Alþingi hefur ekki aukið fjárveitingar til skólans til samræmis við umfang rekstrar og ber því ráðuneytinu skylda til að sjá til þess að dregið verði úr starfsemi skólans þannig að hún rúmist innan núverandi fjárveitinga.“

Afkoma skólans hefur nær alltaf verið neikvæð um árabíl. Að vísu var 36 millj. kr. afgangur árið 2009 en það skýrist alfarið af bókfærðum 91 millj. kr. söluhagnaði hlutabréfa, en söluandvirðið hefur enn ekki verið innheimt. Árið 2010 var 11 millj. kr. tap og það jókst upp í 77 millj. kr. árið 2011 og 84 millj. kr. í fyrra. Uppsafnaður halli í árslok 2012 nemur 400 millj. kr. Skuld við ríkissjóð er þó nær tvöfalt hærra eða 760 millj. kr. þar sem ríkið hefur fjármagnað óinnheimtar viðskiptakröfur skólans auk rekstrarhallans.

Að öllu óbreyttu blasir við að framlag til skólans í fjárlögum 2014 dugi ekki til óbreytts reksturs auk þess sem uppsafnaður halli verður væntanlega orðinn a.m.k. 430 millj. kr. sem er meira en  $\frac{2}{3}$  af árlegu framlagi í fjárlögum.

Fram hefur komið að mikil óvissa ríkir um innheimtu viðskiptakrafna og líklegt er að afskrifa þurfi allt að 160 millj. kr. sem gerir þá rekstrarstöðuna enn verri og ef til þess kemur í uppgjöri ársins í ár verður uppsafnaður halli orðinn nálægt 600 millj. kr.

Í samræmi við lækkaði fjárveitingar hafa stjórnendur skólans gripið til aðgerða og samdráttur í rekstri frá árinu 2008 hefur leitt til færri ársverka starfsmanna þrátt fyrir að nemandum hafi fjölgað á sama tíma. Þannig hefur akademískum starfsmönnum á nokkrum árum fækkað úr 37 niður í 26 ársverk, eða sem nemur 11 manns. Þessi þróun hefur leitt til þess að skólinn mun eiga erfitt með að uppfylla kröfur sem gerðar eru til háskóla almennt. Eigi að síður hefur niðurstaða gæðaúttektar leitt í ljós að gæði rannsókna og kennslu eru ágæt. Sérstaða skólans er mikil þar sem enginn annar aðili sinnir rannsóknum á fræðasviðum skólans hérlendis. Á fundum nefndarinnar kom einnig fram að skólinn hefur umsjón með miklum

eignum ríkisins sem ekki eru nauðsynlegar til reksturs skólans, svo sem jörðum og húsnæði á fjórum stöðum á landinu.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar frá því í mars 2012 komu fram ábendingar til mennta- og menningarmálaráðuneytisins og hefur verið unnið að lausnum innan ráðuneytisins og í samstarfi við yfirstjórn skólans. Fjárlaganefnd hefur kynnt sér tillögur af ýmsu tagi til lausnar á fjárhagsvandanaum.

Tillögurnar miða að því að breyta rekstrarumhverfi skólans, t.d. með sameiningu við Háskóla Íslands, auk þess sem líka hefur verið til skoðunar að sameina starfsemi skólans þannig að hún rúmist öll á Hvanneyri í stað þess að vera á þremur stöðum, á Reykjum í Ölfusi og Keldnaholti í Reykjavík auk Hvanneyrar. Aðrar breytingar eru einnig í undirbúningi.

Fjárlaganefnd leggur áherslu á að mennta- og menningarmálaráðuneytið taki afstöðu til tillagnanna, hrindi þeim í framkvæmd í samvinnu við stjórnendur skólans ekki síðar en í febrúarmánuði 2014 og að þær rúmist innan heildarramma ráðuneytisins til háskólamála. Nefndin mun fylgja því eftir að svo verði og væntir þess að í framhaldinu verði rekstrargrundvöllur starfseminnar traustur.

Kristján L. Möller, varamaður Oddnýjar G. Harðardóttur, tók ekki afstöðu til málsins þar sem hann þekkti ekki vinnslu þess.

Vigdís Hauksdóttir og Valgerður Gunnarsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 22. janúar 2014.

Guðlaugur Þór Þórðarson,  
1. varaform., frsm.

Haraldur Benediktsson.

Karl Garðarsson.

Bjarkey Gunnarsdóttir.

Brynhildur Pétursdóttir.

Ásmundur Einar Daðason.