

Nefndarálit

um frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2012.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd hefur fjallað um frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2012 á tveimur nefndarfundum. Nefndin kallaði til fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Ingbór K. Eiríksson, Lúðvík Guðjónsson og Viðar Helgason.

Tilgangur frumvarpsins er að staðfesta ríkisreikning ársins 2012. Með frumvarpinu eru lagðar fyrir Alþingi niðurstöður um afgangsheimildir og umframgjöld í rekstri ríkissjóðs árið 2012. Í frumvarpinu er tvær lagagreinar. Annars vegar er sótt um breytingar á fjárheimildum vegna frávik á ríkistekjum stofnana, þ.e. frávik á uppgjöri ríkisreiknings 2012 og áætlunar fjárlaga og fjáraukalaga fyrir viðkomandi tekjulíð. Hins vegar eru gerðar tillögur um niðurfellingar á stöðu fjárheimilda í árslok 2012.

Í 45. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir að með ríkisreikningi sem lagður er fram á Alþingi skuli fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Það hefur hins vegar aldrei gerst og frumvarp til lokafjárlaga ávallt verið lagt fram mun síðar en ríkisreikningur. Næst þessu komst frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2011 þegar það var lagt fram fjórum mánuðum síðar en ríkisreikningur 2011. Því var um afturför að ræða þegar frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2012 var lagt fram 10. mars 2014 eða um níu mánuðum síðar en ríkisreikningur fyrir árið 2012 sem var áritaður 25. júní 2013. Meiri hluti fjárlaganefndar gagnrýnir enn og aftur að lokafjárlög séu ekki lögð fram um leið og ríkisreikningur eins og lög um fjárreiður ríkisins mæla fyrir um.

Uppgjör á frávikum ríkistekna hefur í för með sér tillögur um samtals 1.768,4 millj. kr. hækkun heimilda, þar sem í heildina hefur innheimta markaðra tekna reynst hærrí en áætlað var. Tillögur um niðurfellingar heimilda miðast við að fjárheimildir 2013 hækki nettó um 14.800,1 millj. kr. Heildarfjárheimildir ársins 2012 námu 569.938,5 millj. kr. en útgjöldin voru 561.721,3 millj. kr. eða 8.217,2 millj. kr. lægri en heimildirnar. Gerð er tillaga um að 6.582,9 millj. kr. falli niður, en afgangurinn, 14.800,1 millj. kr., færist til næsta árs, eins og áður sagði. Í athugasemdum með frumvarpinu er getið um helstu inneignir og umframgjöld ársins.

Í fjárreiðulögunum kemur ekki fram hvort og þá með hvaða hætti eigi að breyta fjárheimildum stofnana í þeim tilvikum þegar ríkistekjur eru bókaðar hjá þeim og falla til á árinu en reynast aðrar en fram kemur í fjárlögum og fjáraukalögum. Sú venja hefur komist á að breyta fjárheimildunum í lokafjárlögum til samræmis við þann mun sem myndast hefur. Ef tekjur reynast umfram áætlun þá hækkar gjaldaheimild stofnunar að sama skapi, en lækkar ef tekjur eru undir áætlun. Fjárlaganefnd hefur beitt sér fyrir breyttu fyrirkomulagi uppjörs á frávikum ríkistekna. Í því felst að afnema markaðar tekjur í heild sinni og að þær flokkist því eingöngu á tekjuhlið fjárlaga og ríkisreiknings. Þess í stað verði veitt ríkisframlag til þeirra stofnana sem áður nutu markaðra tekna. Í samráði við fjármálaráðuneytið lagði meiri hluti nefndarinnar fram frumvarp (þingskjal 588) sem miðast við að afnema þessar tekjur. Ávinningur af

slíkri breytingu fælist m.a. í mikilli einföldun á frumvarpi til lokafjárlaga, þar sem þá þyrfti ekki að gera grein fyrir uppgjöri markaðra tekna, svo sem nú er í 1. gr. frumvarpsins. Endanleg fjárheimild kæmi þá strax fram í stað þess að biða lokafjárlaganna. Jafnframt yrði þessi breyting til þess að einfalda og flýta reikningsuppgjöri ársins.

Tillögur í 2. gr. frumvarpsins um niðurfellingar á stöðu í árslok 2012 fylgja að mestu meginreglum sem fylgt hefur verið um árabíl. Þær felast m.a. í því að árslokastaða fjárlagaliðar fellur niður ef útgjöld hans ráðast með beinum hætti af öðrum lögum en fjárlögum. Dæmi um slíkt eru útgjöld til almannatrygginga. Sama gildir um fjárlagaliði þar sem útgjöldin ráðast af hagrænum og kerfislægum þáttum, svo sem vaxtagjöld og lífeyrisskuldbindingar, eða ef útgjöld eru ekki þáttur í rekstri tiltekins ábyrgðaraðila, eins og sameiginlegur liður fyrir ófyrirséð útgjöld. Einnig er við það miðað að stöður verkefna sem er lokið verði felldar niður.

Í frumvarpinu er að finna undantekningar frá framangreindum meginreglum. Þar er um að ræða sérstaka afléttingu rekstrarhalla frá fyrri árum. Samtals er 2.657,7 millj. kr. rekstrarhalli felldur niður hjá Landspítalanum, heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Þar af vegur Landspítalinn langþingst eða 2.223,2 millj. kr. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram vísir að verklagsreglum um niðurfellingar af þessu tagi. Að uppfylltum tilteknum skilyrðum er miðað við að 75% af uppsöfnuðum rekstrarhalla verði felld niður.

Meiri hlutinn telur að niðurfellingar af þessu tagi séu mjög vandmeðfarnar og að mörgu að hyggja. Ávallt er hætta á því að þær skapi fordæmi sem til lengri tíma getur dregið úr aga í ríkisrekstri. Lagt er til að fjármála- og efnahagsráðuneyti gefi út formlegar reglur um niðurfellingar rekstrarhalla og kynni þær innan stjórnarsýslunnar áður en kemur að úrvinnslu frumvarps til lokafjárlaga 2013.

Á tveimur fjárlagaliðum kemur fram misræmi milli frumvarpsins og ríkisreiknings. Annars vegar er 1.176,1 millj. kr. á liðnum 06-672 Flugvellir og flugleiðsöguþjónusta og hins vegar 92 millj. kr. á fjárlagaliðnum 04-241 Fjármálaeftirlitið. Málavextir eru skýrðir nánar í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Meiri hlutinn telur þetta misræmi óviðunandi og gerir þá kröfu til ráðuneytisins og Fjár-sýslu ríkisins að fyrir úrvinnslu ríkisreiknings 2013 og lokafjárlaga sama árs verði þetta leiðrétt og ekki verði munur á útkomu ríkisins eftir því hvort ríkisreikningur eða frumvarp til lokafjárlaga er lagt til grundvallar.

Haraldur Einarsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

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

Alþingi, 5. maí 2014.

Vigdís Hauksdóttir,
form., frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Haraldur Benediktsson.

Karl Garðarsson.

Valgerður Gunnarsdóttir.