

**Nd.** **308. Frumvarp til laga** [153. mál]

um eftirlit til varnar gegn ofeyðslu hjá ríkinu og stofnunum þess.

Flm.: Jón Pálmason.

1. gr.

Til viðbótar því verkefni, sem yfirskoðunarmönnum ríkisreikninganna er ætlað samkvæmt 43. gr. stjórnarskrárinnar, skal þeim falið að annast þau störf, sem ákveðin eru í lögum þessum.

2. gr.

Ríkisstjórnin skal eigi hafa heimild til að eyða fé eða ákveða útgjöld umfram það, sem gert er ráð fyrir í fjárlögum eða öðrum lögum, sem Alþingi hefur sett, nema samþykki yfirskoðunarmanna komi til. Gildir þetta um allar starfsgreinar og

stofnanir ríkisins og tekur til beinna fjárútláta, lána, ábyrgða og mannaáðninga, annarra en í þær stöður, sem ákveðnar eru með lögum.

3. gr.

Enga ríkisstofnun má setja á fót nema með lögum, og skal hafa samráð við yfirskoðunarmenn um starfsmannafjölda og ráðningar, að svo miklu leyti sem lög um stofnunina ákveða það ekki.

4. gr.

Nú vill einhver starfsgrein eða stofnun ríkisins fjölga starfsmönnum eða ráða menn í ólögbundna stöðu, auka húsnæði, kaupa bifreið eða gera aðrar ráðstafanir, sem auka kostnað frá því, sem verið hefur, og er þá skylt að bera allt slíkt undir yfirskoðunarmenn.

5. gr.

Þegar veitt er fé í fjárlögum í einu lagi til meiri háttar verka, svo sem atvinnuaukningar, skólabygginga, vegaviðhalds, hafnarbóta o. fl., þá er skylt að hafa samráð við yfirskoðunarmenn um skiptinguna.

6. gr.

Yfirskoðunarmenn velja sér formann, er kallar þá til funda og stjórnar fundum þeirra.

Verði þeir ekki sammála um eitthvert mál, geta þeir krafizt þess, að afgreiðslu á því verði frestað, þar til Alþingi gefst færi á að taka afstöðu til þess.

7. gr.

Alþingi ákveður laun yfirskoðunarmanna með tilliti til aukinna starfa. Einnig úrskurðar fjárveitinganefnd Alþingis reikninga um skrifstofukostnað þeirra.

8. gr.

Skylt er ráðuneytisstjórum og forstöðumönnum ríkisstofnana að láta yfirskoðunarmönnum í té allar upplýsingar, sem þeir óska eftir.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með öllum þeim öfgum, sem ganga í þá átt að draga sem mest af fjármagni þjóðarinnar undir ríkisvaldið, verður það enn meir óþolandi, að vald og fyrirmæli Alþingis eru ekki virt eins og vera ber. Ástandið í því efni er í stuttu máli sagt á þessa leið:

Á hverju ári situr fjárveitinganefnd Alþingis yfir því mánuðum saman að afgreiða fjárlagafrumvarp í hendur þingsins. Þegar svo loks er lokið að afgreiða fjárlögin á Alþingi, eiga þau að eðlilegum hætti og samkvæmt stjórnarskrá Íslands að gilda fyrir næsta ár. Þau gera það og að formi til.

En reynslan sannar, að forstöðumenn ríkisstofnana og sjálf ríkisstjórnin virða fjárlögin ekki nema í einstökum atriðum og yfirleitt mjög takmarkað. Þetta verður sannað með þeim upplýsingum, sem hér fara á eftir.

Samkvæmt 43. gr. í stjórnarskrá lýðveldisins Ísland kys Alþingi árlega 3 yfirskoðunarmenn til að yfirfara reikninga ríkisins og stofnana þess, eftir að hin umboðslega endurskoðun hefur farið fram.

Verkefni þessara manna er aðallega tvenns konar: Annars vegar að gæta að því, að reikningarnir séu rétt færðir og gefi sanna mynd af fjármálaástandinu. Hins vegar að skoða það, hvort fylgt hefur verið fyrirmælum fjárlaga og annarra laga, sem Alþingi hefur sett.

Um hið fyrra verkefni er það að segja, að yfirskoðunarmenn hafa yfirleitt ekki séð ástæðu til athugasemda á því sviði. Þetta er af því, að frágangur allur frá hálfu ríkisbókhaldsins hefur verið í hinu bezta lagi.

Um hið síðara verkefni er mikið öðru máli að gegna, því að það hefur sannazt á mjög áberandi hátt, að fyrirmælum Alþingis er ekki hlýtt.

Á ári hverju gera yfirskoðunarmenn margvislegar athugasemdir um eyðslu utan fjárlaga, um slæga innheimtu hjá ríkinu og stofnunum þess o. fl. Allt er þetta um garð gengið, þegar yfirskoðunarmenn fá reikninga í hendur, og þeir hafa ekkert vald og enga möguleika til að koma í veg fyrir það, sem orðið er. Hver hefur svo orðið og er árangur af öllum þeim aðfinnslum, sem yfirskoðunarmenn hafa gert? Þeim er alltaf svarað með alla vega afsökunum og vífilengjum um nauðsyn þess að fjölga starfsmönnum hér og þar, eyða í framkvæmdir og nýjan kostnað, veita lán, ganga í ábyrgðir o. s. frv.

Hvort Alþingi hafi með löglegum hætti ákveðið fjárframlögin, virðist algert aukaatriði og nánast þýðingarlaust í augum forstjóranna og fjármálaráðherrans, sem svörin sendir. Það er ekki nóg með það, að til aðfinnslanna er ekkert tillit tekið í framkvæmdinni, heldur bæta sumir aðilarnir ár eftir ár gráu ofan á svart. Þetta fer fram á þann hátt, að ýmsar þær stofnanir og starfsgreinar, sem mestu eyða umfram fjárlög, fá á næsta þingi að fyrir lagi fjármálaráðherra og fjárveitinganefndar mjög hækkaða áætlun um útgjöld. Næst eyða þær svo stundum enn meira utan fjárlaga, og þannig gengur koll af kalli. Þegar yfirskoðunarmenn sjá það og finna ár eftir ár, hvornig með er farið af hálfu framkvæmdavaldsins, þá þreytast þeir eðlilega á því, að starf þeirra er gert miklu áhrifaminnna en til hefur verið ætlað. Þetta frumvarp er flutt til þess að gera breytingu á þessu ástandi.

Yfirskoðunarmenn eru trúnaðarmenn Alþingis og starfa á ábyrgð þess. Ef starf þeirra á að koma að notum, verða þeir að hafa vald. Og þegar um er að ræða að ákveða um það, hvort það er Alþingi eða ríkisstjórn, sem hefur fjárveitingarvaldið, þá er eðlilegt, að trúnaðarmenn Alþingis séu þar til eftirlits. Og að sjálfsgöðu væri þá þessum mönnum skylt að gefa Alþingi skýrslu um störf sín og gera fjárveitinganefnd grein fyrir öllu, sem hún óskar eftir, varðandi rekstur ríkisins og stofnana þess.

Þegar verksviði yfirskoðunarmanna hefur verið breytt, svo sem þetta frumvarp gerir ráð fyrir, þá má segja, að það starf, sem þeim er ætlað samkvæmt stjórnarskránni, verði miklu léttara, og vafalaust mætti þá breyta ákvæðunum um það, þegar stjórnarskráin verður endurbætt.

Til sönnunar því, sem hér að framan er sagt um fjárgreiðslur utan fjárlaga, fer hér á eftir yfirlit um þær á tímabilinu frá ársbyrjun 1950 til ársloka 1956.

Sú skýrsla er á þessa leið:

Árið	1950	.....	122.7	millj. kr.
—	1951	.....	114.1	— —
—	1952	.....	58.8	— —
—	1953	.....	94.1	— —
—	1954	.....	86.1	— —
—	1955	.....	122.2	— —
—	1956	.....	135.9	— —

Samtals á 7 árum 733.9 millj. kr.

Þetta gerir 104.8 milljónir króna að meðaltali á ári.

Fimm fyrri árin er talan tekin eftir útgefnum og samþykktum fjárákalogum, en tvö síðustu árin eftir ríkissreikningunum, sem fyrir liggja, samkvæmt sjóðsyfirliti og mismun á útgjöldum ríkisstofnana samkvæmt 3. gr. fjárlaga. Þess skal getið,

að eigi er tekið með það, sem talið er ráðstöfun á tekjuafgangi, enda þótt það séu orðin útgjöld, áður en reikningunum er lokað, og voru þær upphæðir:

Árið 1955 .....	kr. 72363524.18
— 1956 .....	— 40339132.96

Ekki eru heldur tekin með útgjöld framleiðslusjóðs 1956, enda þótt þar sé um ríkisstofnun að ræða.

Um eftirlit í þessum efnunum í öðrum löndum er í stuttu máli þetta að segja:

Vafasamt er, að nokkurs staðar sé jafnlítið aðhald að ríkisstjórn um greiðslur umfram heimildir löggjafarþingsins. Í Bretlandi verða allar slíkar greiðslur að hljóta samþykki nefnda, sem kjörnar eru af þinginu, hver fyrir sína grein ríkisbúskaparins. Verða nefndir þessar jafnframt að leggja blessun sína yfir skiptingu þess fjár, sem veitt er í einu lagi í fjárlögum, svo sem gert er hér t. d. með fjárveitingar til atvinnuaukningar, viðhalds vega, fjallvega o. s. frv., sem ráðherra einn ræður skiptingu á. Í Danmörku er ríkisstjórninni ekki heimilt að eyða fé umfram heimild í fjárlögum eða fjárukalögum. Er svipað ákvæði um þetta efni í stjórnarskrá Danmerkur og í stjórnarskrá Íslands. Sú venja mun þó einnig hafa skapast í Danmörku, að greiddar séu stundum fjárhæðir úr ríkissjóði í trausti samþykkis þingsins síðar í væntanlegum fjárukalögum, en þó því aðeins, að áður sé leitað samþykkis fjárveitinganefndar þingsins. Í Bandaríkjunum hefur ríkisstjórnin ekki heimild til neinnar fjárgreiðslu úr ríkissjóði, sem þingið hefur ekki áður samþykkt. Bandaríkjaþing hefur einnig sérstakan eftirlitsmann með framkvæmd ríkisstjórnarinnar á fjárveitingum þingsins. Fylgist eftirlitsmaður þessi jafnframt með fjárreiðum allra ríkisstofnana og gerir þinginu árlega grein fyrir niðurstöðum sínum. Er eftirlitsmaður þessi skipaður til 15 ára og verður á því tímabili því aðeins vikið frá störfum, að þingið samþykki það. Sami maður má ekki gegna starfi þessu nema eitt kjörtímabil.