

Nefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 2002.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2002 er lagt til að útgjöld ríkissjóðs verði aukin um tæplega 7,3 milljarða kr. Nú við 2. umræðu koma fram tillögur frá ríkisstjórn og meiri hluta fjárlaganefndar um að auka enn útgjöldin um tæplega 3,3 milljarða kr. Samtals er því útgjaldaaukningin tæpir 11 milljarðar kr. 1. minni hluti fjárlaganefndar hefur á undanförunum árum bent á fjölmörg atriði varðandi fjárukalög sem ekki hafa staðist ákvæði fjárreiðulaga. Nokkuð hefur áunnist þótt enn séu fjölmargir liðir í fjárukalagafrumvarpinu og í tillögum meiri hlutans sem eiga heima í fjárlögum næsta árs.

Þegar fjárukalagafrumvarpið og tillögur meiri hlutans eru skoðaðar kemur í ljós að í raun eiga aðeins heima í fjárukalögum tillögur upp á innan við 3 milljarða kr. af tæplega 11 milljarða kr. útgjaldaaukningu. Í fjárukalögum eiga m.a. heima tillögur er lúta að kjarasamningum og breyttum efnahagsforsendum, t.d. vegna aukins atvinnuleysis, aukinna gjaldþrota fyrirtækja og herra framlags í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, en ýmsir aðrir liðir eiga ekki heima í fjárukalagafrumvarpi ef farið er í einu og öllu eftir ákvæðum fjárreiðulaga. Dæmi um það er þegar einstökum stofnunum er bættur uppsafnaður vandi og heimildarlausar ákvarðanir um útgjöld.

Þetta eru aðeins dæmi sem sýna hve lítið aðhald er í fjármálastjórn ríkisins. Þrátt fyrir að unnið sé með rammafjárlög halda rammarnir ekki nema fram að framlagningu fjárlagafrumvarps hvers árs. Þegar kemur að fjárukalögum eru allir rammur horfnir. Þannig virðast allir ráðherrar hafa sín eigin fjárlög og afleiðingin er einfaldlega sú að fjármálaráðherra stendur oft og tíðum frammi fyrir orðnum hlut og getur lítið rökstutt umframkeyrslu einstakra ráðuneyta og stofnana. Það ríkir því aðhaldsleysi í fjármálum ríkisins og agaleysi meðal þeirra sem taka ákvarðanir um útgjöld.

Í skýrslu sem Ríkisendurskoðun gaf út í apríl 2001 um fjárlagaferlið kemur m.a. fram sú skoðun að fjárheimild veitt eftir á feli í sér raunverulegt framsal fjárveitingavaldsins til ríkisstjórnarinnar, enda þótt formlega sé fjárveitingavaldið áfram hjá Alþingi. Í sömu skýrslu er einnig fjallað um reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta sem fjármálaráðuneytið gaf út í byrjun árs 2001. Þar er rætt um ábyrgð fjármálaráðuneytisins og annarra ráðuneyta á framkvæmd fjárlaga og segir m.a. að fjármálaráðuneytið skuli hafa eftirlit með því hvernig önnur ráðuneyti haga eftirliti með fjárreiðum stofnana sem undir þau heyra. Í 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar segir:

„Ráðuneyti skal reglubundið bera saman áætlun fjárlaga við útgjöld, ekki sjaldnar en annan hvern mánuð. Komi í ljós eftir könnun ráðuneytis á útgjöldum stofnunar, eða að fengnum upplýsingum forstöðumanns, að útgjöld stofnunar eru meira en 4% umfram áætlun hennar skal ráðuneytið hafa frumkvæði að því að leita skýringa og beita sér fyrir nauðsynlegum aðgerðum til að færa útgjöld að heimildum.“

Ef eftir þessari reglugerð væri farið er ljóst að fjárukalagafrumvarpið liti öðruvísi út.

Fjárlaganefnd hefur því miður ekki þá yfirsýn yfir ríkisfjármálin sem nauðsynleg er. Má í því sambandi minna á að í nefndarálti meiri hluta fjárlaganefndar um frumvarp til fjárlagalaaga fyrir árið 1999 kom fram að gerð yrði krafa um „að upplýsingar um rekstur stofnana miðað við fjárheimildir liggi fyrir mánaðarlega og að nauðsynlegt talnaefni úr launabókhaldi berist reglulega“. Nú er komið undir lok ársins 2002 og ekki hefur þessari þriggja ára gömlu kröfu enn verið fylgt eftir.

Í áðurnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárlagaferlið er því haldið fram að hið nýja skipulag fjárlagagerðar, rammaskipulagið, hafi almennt gefist vel og eflt mjög stefnumótunarhlutverk ríkisstjórnarinnar. Hins vegar er bent á að þetta skipulag nái ekki til afgreiðslu Alþingis á fjárlögum. Orðrétt segir: „Sú heildarsýn og sá agi sem felst í skipulaginu fer því forgörðum eftir að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fyrir þing. Stór hluti þeirrar útgjaldaaukningar sem jafnan verður í meðförum þingsins á rætur að rekja til tillagna frá ríkisstjórn.“ Ríkisstjórnin sjálf hefur ekki þann aga sem skipulagið krefst og eftir höfðinu dansa limirnir.

Þetta agaleysi heldur síðan áfram eftir samþykkt fjárlaga. Þrátt fyrir að kerfið sé vel skipulagt og agað til að halda utan um útgjöld ríkisins nær það ekki til ákvarðana sem ríkisstjórnin og einstakir ráðherrar taka. Eins og áður hefur komið fram telur 1. minni hluti verulega bresti vera í fjármálastjórn ríkisins. Þetta má einnig lesa út úr áðurnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárlagaferlið. Margar stofnanir eyða umfram heimildir ár eftir ár án þess að gripið sé til aðgerða. Þá eru teknar ákvarðanir um veruleg útgjöld án þess að heimildir séu til staðar.

Agaleysið birtist í ótal myndum og gengur jafnvel svo langt að í fjárukalögum sem samþykkt eru í desember liggja ekki fyrir betri upplýsingar eða áætlanir um ákveðna liði en svo að örfáum vikum síðar er jafnvel hundraða milljóna króna munur á áætlun og raunveruleika. Dæmi um slíkt er t.d. úr fjárukalögum síðasta árs en þá var samþykkt 300 millj. kr. aukafjárveiting til einkavæðingarnefndar. Engar skýringar fengust á þessari viðbótarfjárþörf nefndarinnar, enda kemur í ljós þegar útkoma ársins er skoðuð að líklega hafa engar skýringar verið til staðar. Þegar skoðað er hvernig þessi fjárheimild hefur verið nýtt sést að meginhluti fjárheimildarinnar hefur verið notaður á árinu 2002 en ekki á árinu 2001. Þannig voru um 170 millj. kr. af 300 millj. kr. fjárheimildinni ónotaðar um síðustu áramót. Í umræðum um fjárukalagafrumvarpið fyrir árið 2001 var margoft á það bent að þessi fjárheimild ætti heima í fjárlögum ársins 2002.

Til að fjárlaganefnd hafi þá yfirsýn sem nauðsynleg er verður að tryggja að við afgreiðslu fjárukalaga liggi ávallt fyrir áætluð fjárhagsstaða stofnana við lok þess árs sem til umfjöllunar er í fjárukalögum hverju sinni. Þetta á ekki síður við um afgreiðslu fjárlaga því að það eru óvönduð vinnubrögð að samþykkja fjárveitingu til rekstrar stofnunar á næsta ári án þess að taka tillit til stöðu hennar um áramót. Taka þarf á vanda stofnana strax og hann kemur fram því tilgangslaust er að flytja skuldir stofnana yfir áramót ef ekki liggja fyrir raunhæfar áætlanir um að stofnanirnar geti ráðið við vandann. Sama gildir um inneignir einstakra stofnana því ekki er sjálfgefið að þær flytjist milli ára án athugunar. Nauðsynlegt er að við afgreiðslu fjárlaga og fjárukalaga liggi fyrir áætluð útkoma stofnana miðað við fjárheimildir þannig að því sé ekki frestað að taka á vandamálum og þess beðið að í óefni sé komið.

Í áðurnefndri reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta kemur fram að markmið reglugerðarinnar er að stuðla að skilvirkum rekstri ráðuneyta og stofnana þannig að hann verði innan fjárheimilda. Í 11. gr. reglugerðarinnar er fjallað um ófyrirséða greiðsluskyldu ráðuneyta og stofnana. Þar segir m.a.: „Falli greiðsluskylda á ríkissjóð samkvæmt þessari grein leitar fjármálaráðherra heimildar Alþingis til greiðslu útgjalda í samræmi við nánari fyrirmæli 33. gr., 34. gr. og 44. gr. laga nr. 88/1997.“ Í 33. gr. þeirra laga, þ.e. fjárreiðulaganna, er kveðið á um að fjármálaráðherra sé skylt að gera fjár-

laganefnd grein fyrir ófyrirséðum greiðslum strax og ákvörðun hefur verið tekin um þær og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjárukalaga. Ljóst er að í flestum tilvikum hefur ekki verið farið eftir þessu lagaákvæði.

Í nýútkominni skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2001 er sérstaklega fjallað um þessi vandamál. Í skýrslunni kemur fram að 105 af 511 fjárlagaliðum, eða um 20%, fóru fram úr þeim 4% mörkum sem ákveðin eru í reglugerðinni um framkvæmd fjárlaga. Þessum stofnunum hefur hvorki verið gert að draga úr kostnaði né þeim tryggðar auknar fjárheimildir og hefur ákvæðum reglugerðarinnar því ekki verið framfylgt að þessu leyti.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um fjárhagsvandann í heilbrigðiskerfinu. Enda þótt rekstur heilbrigðisstofnana hafi verið núllstilltur fyrir fáum árum virðist allt komið í sama farið aftur. Alþingi hefur í engu verið gerð grein fyrir hvað fór úrskeiðis, hvorki af hálfu fjármála- né heilbrigðisráðherra. Í árslok 2001 var rekstur 22 heilbrigðisstofnana umfram fjárheimildir og nam samanlagður vandi þeirra 1,6 milljörðum kr. Enn hefur sigið á ógæfuhliðina á árinu 2002. Rekstrarvandi Landspítala – háskólasjúkrahúss nam 858 millj. kr. í árslok 2001 en áætlað er að hallinn verði um 2.660 milljarðar kr. í árslok ef ekkert verður að gert.

Fyrsti minni hluti hefur hvað eftir annað bent á að mikill vandi sé óleystur í menntakerfinu. Í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2001 kemur fram að rekstur 22 menntastofnana sé umfram fjárheimildir í árslok 2001 og nemur fjárþörf þeirra samtals 906 millj. kr. Sem dæmi má taka Menntaskólann í Kópavogi en fjárþörf hans nemur rúmum 160 millj. kr. í árslok sem er helmingur þeirrar fjárhæðar sem skólanum var ætluð til rekstrar samkvæmt fjárlögum ársins 2001. Á yfirstandandi ári hefur ekkert verið gert af hálfu menntamálaráðuneytisins til að bæta þessa stöðu skólans þannig að í árslok má gera ráð fyrir að vandi skólans verði enn meiri. Benda má á að í árslok 2001 var inneign á safnliðum vegna framhaldsskóla um 550 millj. kr. Ljóst er að rekstrargrundvöllur margra framhaldsskóla er brostinn ef ekkert verður að gert. Menntamálaráðuneytið virðist ekki vilja horfast í augu við staðreyndir og heldur mörgum framhaldsskólum í gíslingu án þess að þeir hafi möguleika á að rétta hlut sinn.

Eftir að Þjóðhagsstofnun var lögð niður hefur Alþingi ekki greiðan aðgang að óháðum sérfræðingum til að leggja mat á efnahagsforsendur frumvarps til fjárlaga og fjárukalaga. Nýverið birti Seðlabankinn fyrstu þjóðhagsspá sína sem byggist að mestu á sömu forsendum og spá fjármálaráðuneytisins. Spárnar eru um flest keimlíkar en Seðlabankinn bendir m.a. á að ekki eru öll kurl komin til grafar varðandi eftirköst ofpenslutímabilsins sem var afleiðing af lausatökum ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum. Hluti afleiðinganna er m.a. ótraustur fjárhagur heimila og margra fyrirtækja. Þetta kemur t.d. fram í vaxandi atvinnuleysi, mikilli fjölgun gjaldþrota hjá fyrirtækjum og árangurslausu fjárnámi hjá einstaklingum. Tillögur um stóraukin framlög í Ábyrgðasjóð launa og Atvinnuleysistryggingasjóð, bæði í frumvarpi til fjárukalaga og í tillögum meiri hlutans nú við 2. umræðu benda til þess að vandi vegna gjaldþrota og atvinnuleysis fari því miður enn vaxandi.

Mörg atriði frumvarpsins bíða 3. umræðu þar sem ríkisstjórn og meiri hluti nefndarinnar eiga margt óunnið varðandi lokafrágang frumvarpsins.

Alþingi, 25. nóv. 2002.

Einar Már Sigurðarson,
frsm.

Gísli S. Einarsson.

Margrét Frímannsdóttir.