

Svar

fjármálaráðherra við fyrirspurn Helga Hjörvars um eftirlit með framkvæmd fjárlaga.

1. *Hvað les ráðherra úr þeim umfangsmiklu fjárráðstöfunum sem felast í fjáraukalögum og lokafjárlögum, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar frá júní 2005 þar sem segir að það ætti að heyra til algerra undantekninga að stofnað sé til skuldbindinga nema lögmæt fjárheimild sé til staðar, sbr. ákvæði í stjórnskipunarlögum?*

Fjármálaráðherra er sammála því sjónarmiði að fjárheimildir settar með lögum á Alþingi séu forsenda fyrir því að efnt sé til skuldbindinga fyrir hönd ríkissjóðs. Kveðið er á um það fyrirkomulag í stjórnarskrá og lögum um fjárreiður ríkisins. Einmitt þess vegna er á ári hverju lagt fram frumvarp til fjáraukalaga þar sem lagðar eru fyrir Alþingi til umfjöllunar og ákvörðunar tillögur um breytingar á fjárheimildum til að mæta áhrifum af breyttum forsendum frá afgreiðslu fjárlaga, ýmsum ófyrirséðum atvikum og kringumstæðum og nýjum áformum um brýn forgangsverkefni. Með afgreiðslu þess frumvarps liggur fyrir ákvörðun þingsins um lögmætar fjárheimildir fyrir viðkomandi útgjöldum. Það er matsatriði hvort þær ráðstafanir geti talist umfangsmiklar í samhengi við stærðargráður fjárlaganna. Almennt má segja að fjárhæðirnar sem þyngst hafa vegið í fjáraukalögum og lokafjárlögum síðustu ára hafi í fyrsta lagi tengst gjaldfærslum á nokkrum stórum óreglulegum liðum ríkisfjármálanna, svo sem endurmat á lífeyrisskuldbindingum, t.d. vegna áhrifa af kjarasamningum eða af breyttum lífslíkum, afskriftir skattkrafna frá fyrri árum, endurskoðuð vaxtagjöld, t.d. vegna sérstakra forinnlausna á ríkisverðbréfum, breytingar á fjölda atvinnulausra, kjarasamningagerð innan ársins o.fl. af þeim toga. Í öðru lagi hafa talsverð útgjöld oft tengst sérstökum ákvörðunum um tímabundin verkefni, svo sem einkavæðingu fjármálastofnana og fyrirtækja ríkisins, sem geta haft í för með sér sölukostnað, gjaldfærðan fjármagnstekjuskatt af söluhagnaði og ráðstöfun á söluandvirði til ýmissa verkefna. Fjáraukalög fyrir árið 2005 er ágætt dæmi um þetta en þar skýrast breytingar að mestu leyti af ýmsum óreglulegum liðum á borð við sölukostnað og fjármagnstekjuskatt vegna sölu Landssímans, ráðstöfun á söluandvirði Lánasjóðs landbúnaðarins, hækkun á áætlun um afskriftir skatttekna, útgjöldum tengdum samkomulagi aðila vinnu- markaðarins um áframhaldandi gildi kjarasamninga o.fl.

Nokkur hluti ráðstafana í fjáraukalögum hefur einnig tekið til uppgjors á málum vegna viðvarandi rekstrarerfiðleika tiltekinna stofnana. Í flestum tilvikum er um það að ræða að bæði hefur verið gripið til aðgerða til að draga úr kostnaði og veitt fjárheimild til að mæta uppsöfnuðum umframgjöldum frá fyrri tíð að hluta eða að fullu.

Það sem gagnrýni í skýrslu ríkisendurskoðunar beinist einkum að er að sum ráðuneyti og stofnanir þeirra hafa ekki gætt þess sem skyldi að gera ráðstafanir til að tryggja að ekki falli til meiri skuldbindingar í rekstrinum en gert er ráð fyrir í fjárlögum. Þar með hafi stundum á nokkurra ára tímabili safnast upp útgjöld umfram lögmætar fjárheimildir. Fjármálaráðuneytið getur tekið undir margt í þeirri gagnrýni.

2. *Telur ráðherra það bera vott um styrka fjármálastjórn að á árinu 2004 hafi gjöld umfram fjárheimildir verið 12,7 milljarðar kr. og ónotaðar fjárheimildir 19,5 milljarðar kr.? Telur ráðherra umfang þessara heimilda ásettannlegt?*

Þessar tölur sem fyrirspyrjandi nefnir segja einar og sér ekki alla söguna um styrk fjármálastjórnarinnar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, sem fyrirspyrjandi vísar til, kemur einnig fram að samtals hafi frávik ársins verið –3.655 millj. kr., eða 1,3% umfram fjárheimildir án yfirfærslna frá fyrra ári. Útgjöldin voru hins vegar 6.797 millj. kr. innan heildarfjárheimilda ársins, eða 2,3% af heildarfjárheimildum. Í svo umfangsmiklum og dreifðum rekstri sem ríkisreksturinn er hlýtur það að teljast vel viðunandi niðurstaða. Auk þess má á það benda, að inni í stöðutölum spurningarinnar eru fjölmörg verkefni sem ekki eru eiginleg rekstrarverkefni ríkisins. Útgjöld þessara verkefna geta verið lögbundin, hagræn eða kerfislæg og ráðast ekki af fjármálastjórn tiltekins aðila og ríkissjóður kemst ekki hjá að greiða eða gjaldfæra á árinu án tillits til fjárheimilda. Má sem dæmi nefna útgjöld almannatrygginga, fæðingarorlof, lífeyrisskuldbindingar, fjármagnstekjuskatt, afskriftir skattkrafna, gengismun og vaxtagjöld.

3. *Hvernig hafa umframfjárveitingar og ónotaðar fjárveitingar þróast á síðustu fimm árum?*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Afgangsheimildir	7.035,2	7.643,6	8.683,3	19.745,2	12.282,2	18.438,5
Umframgjöld	-13.908,6	-10.613,6	-32.171,7	-9.556,8	-22.731,0	-13.734,3

Taflan sýnir samtölur afgangshemilda og umframgjalda í árslok 1998–2003. Tölurnar byggjast á árslokastöðum fjárlagaliða, líkt og í tilvitnaðri skýrslu Ríkisendurskoðunar, og eru samkvæmt fjárheimildastöðum í lokafjárlögum viðkomandi ára. Tölur í greinargerðartexta lokafjárlagafrumvarpa þar sem árslokastöður eru greindar í afgangshemildir og umframgjöld byggjast hins vegar á stöðum einstakra viðfangsefna og því sýna þær hærri samtölur afgangshemilda og umframgjalda. Nettóstaðan er hins vegar sú sama.

Oft skýra tiltölulega fáir óreglulegir liðir og stofnkostnaðarliðir stóran hluta af stöðunni og breytingar milli ára. Stærstu liðir umfram fjárheimildir árið 1999 voru lífeyrisskuldbindingar sem voru 4,7 milljarðar kr. umframgjöld og vaxtagjöld ríkissjóðs sem voru tæpar 800 millj. kr. umfram heimildir. Stærstu liðir umfram fjárheimildir árið 2000 voru lífeyrisskuldbindingar með 17,5 milljarða kr. umframgjöld og afskriftir skattkrafna með 7,4 milljarða kr. umframgjöld. Árið 2001 voru lífeyrisskuldbindingar hins vegar 8,3 milljörðum kr. innan fjárheimilda og sömuleiðis var fjármagnstekjuskattur 1,6 milljörðum kr. innan heimilda, auk þess sem Siglingastofnun var 1 milljarði kr. innan fjárheimilda, aðallega vegna framkvæmda við hafnarmannvirki. Aftur á móti voru afskriftir skattkrafna 1,6 milljarðar kr. umfram fjárheimildir, auk þess sem rekstur og framkvæmdir við Landspítala – háskólasjúkrahús fóru 856 millj. kr. fram úr fjárheimildum. Árið 2002 fóru lífeyrisskuldbindingar hins vegar 10,1 milljarð kr. fram úr heimildum, afskriftir skattkrafna 5,8 milljarða kr. umfram heimildir og rekstur og framkvæmdir við Landspítala – háskólasjúkrahús fóru 795 millj. kr. fram úr fjárheimildum. Innan fjárheimilda voru hins vegar fjármagnstekjuskattur með 1,1 milljarðs kr. afgang, vaxtagjöld ríkissjóðs með 600 millj. kr. afgang og Siglingastofnun með tæplega 1 milljarðs kr. afgang, aðallega vegna framkvæmda við hafnarmannvirki. Stærstu liðir sem fóru fram úr fjárheimildum árið 2003 voru afskriftir skattkrafna, með 5,4 milljarða kr. umframgjöld, gjöld

vegna yfirtekinna lífeyrisskuldbindinga og sölutaps Sementsverksmiðju ríkisins voru 885 millj. kr., rekstur og framkvæmdir við Landspítala – háskólasjúkrahús fóru 757 millj. kr. fram úr heimildum og vaxtabætur urðu 551 millj. kr. umfram fjárheimildir. Stærstu liðir innan fjárheimilda á árinu voru hins vegar lífeyrisskuldbindingar með tæpa 1,2 milljarða kr. afgang, auk þess sem Siglingastofnun og Hafnabótasjóður voru samtals tæplega 1,5 milljörðum kr. innan fjárheimilda, aðallega vegna framkvæmda við hafnamannvirki. Því til viðbótar var Vegagerðin 3,3 milljörðum kr. innan fjárheimilda og liðurinn Menningarstofnanir, viðhalds- og stofnkostnaður, var 1,1 milljarði kr. innan fjárheimilda, aðallega vegna fjárveitinga til byggingar menningarhúsa á landsbyggðinni, en þessar tvær síðasttöldu stofnanir fengu auknar fjárveitingar á fyrri fjárukalögum 2003 vegna aðgerða í atvinnu- og byggðamálum.

4. *Telur ráðherra að gildandi reglur um framkvæmd fjárlaga séu fullnægjandi? Ef svo er ekki, hvaða þættir eru það sem bæta þarf úr?*

Með útgáfu reglugerðar um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum stofnana í A-hluta, sem fyrst tók gildi frá og með árinu 2001 og var endurútgefin í lok árs í fyrra, var stigið stórt skref í átt að heildstæðu regluverki um nær alla þætti í framkvæmd fjárlaga. Reglugerðin var sett með vísan í lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, en 4. kafli þeirra laga fjallar um framkvæmd fjárlaga. Aðrar reglugerðir sem byggjast á sömu lögum og fjalla um framkvæmd fjárlaga eru: Reglugerð nr. 262/1999, um rekstrarsamninga til lengri tíma, og reglur nr. 83/2000, um láns- og reikningsviðskipti stofnana. Fjármálaráðuneytið gaf einnig út handbók um efnið þar sem verkaskipting, verkferlar, áætlanagerð og einstakir þættir reglugerðar um framkvæmd fjárlaga eru skýrðir nánar. Samkvæmt reglugerðinni er hlutverk fjármálaráðuneytisins m.a. að gera ríkisstjórn og Alþingi grein fyrir afkomu stofnana ársfjórðungslega. Samhliða því er óskað upplýsinga frá ráðuneytunum um nauðsynlegar aðgerðir vegna tiltekinna fjárlagaliða. Fjármálaráðherra telur gildandi reglur fullnægjandi og ekki eru uppi sérstök áform um að breyta reglugerð um framkvæmd fjárlaga, heldur er lögð áhersla á að fylgja eftir núverandi reglugerðum bæði gagnvart ráðuneytum og stofnunum.

5. *Telur ráðherra að fagráðuneytin og einstakar stofnanir hafi brugðist við eins og mælt er fyrir um í reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta?*

6. *Telur ráðherra að eðlilega hafi verið tekið á vanda þeirra stofnana sem safnað hafa umtalsverðum halla á síðustu árum?*

Eðli málsins samkvæmt er erfitt að veita einhlít svör við þessum liðum fyrirspurnarinnar. Ef umtalsverð umframgjöld koma til ber forstöðumönnum að grípa til aðgerða sem færa reksturinn að fjárheimildum. Eftir atvikum gerist það í samráði við viðkomandi ráðuneyti. Viðbrögð ráðuneyta og einstaka stofnana eru misjöfn og aðlögun rekstrar að heimildum gerist með ýmsum hætti. Dæmi eru um að aðgerðir sem beitt er innan stofnana séu fullnægjandi í þessu sambandi en einnig eru til dæmi um hið gagnstæða. Þá ber nokkuð á því bæði hjá ráðuneytum og stofnunum að ekki sé nægjanlega fljótt brugðist við aðsteðjandi vanda og gripið til viðeigandi ráðstafana.

7. *Hve margar stofnanir glíma við uppsafnaðan halla umfram 4% samkvæmt útkomuspá fyrir yfirstandandi ár?*

Ekki liggur fyrir heildstæð áætlun um afkomu einstakra stofnana í lok þessa árs, en samkvæmt uppgjöri ríkisstofnana miðað við fyrstu níu mánuði ársins eru 116 fjárlagaliðir af 505 með gjöld sem eru meira en 4% umfram fjárheimildir.

8. *Hefur ákvæðum 49. gr. fjárreiðulaga um ábyrgð forstöðumanna verið beitt vegna framkvæmdar fjárlaga? Ef svo er, hversu oft og hvenær?*

Í 49. gr. fjárreiðulaganna segir m.a.: „Forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila bera ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir.“ Fjármálaráðuneytinu er kunnugt um tilvik þar sem forstöðumönnum hefur verið vikið úr starfi. Dæmi eru einnig um að veittar hafi verið áminningar án þess að til brotvikningar hafi komið. Ráðuneytið hefur ekki undir höndum tæmandi lista um þessi tilvik, enda er ábyrgðin hjá hverju ráðuneyti fyrir sig.

9. *Hefur fjármálaráðuneytið stöðvað greiðslur til þeirra stofnana sem fara umfram 4% mörkin þar til gripid hefur verið til viðeigandi ráðstafana, svo sem niðurskurðar í rekstri eða að Alþingi samþykki viðbótarheimild, eins og Ríkisendurskoðun leggur til í áður nefndri skýrslu? Ef svo er, í hvaða tilvikum? Hver er afstaða ráðuneytisins til þessa úræðis?*

Framlagsgreiðslur til stofnana eiga sér stað með tvennum hætti. Annars vegar eru launagjöld allra stofnana greidd út óháð greiðslustöðu þeirra gagnvart ríkissjóði. Hins vegar eru framlög til greiðslu á öðrum rekstrarkostnaði. Ef launagreiðslur eru hærrí en sem nemur heildarframlagi ríkissjóðs í fjárlögum getur í slíkum tilfellum komið til skerðingar á öðrum framlagsgreiðslum.

Samkvæmt framansögðu bera forstöðumenn ábyrgð á fjárreiðum stofnana. Því er það á ábyrgð viðkomandi ráðuneytis að sjá til þess að gripid sé til viðeigandi ráðstafanna ef skuldir safnast upp. Að mati fjármálaráðuneytisins eiga afleiðingar af fjármálastjórn stofnana að leiða til ábyrgðar forstöðumanna fremur en að bitna á launagreiðslum starfsmanna eða skuldum við birgja.