

Álit fjárlaganefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga 2007 og ársáætlanir 2008.

Nefndin fékk ríkisendurskoðanda á sinn fund og fór yfir efni skýrslunnar.

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga er á hendi nokkurra ólíkra aðila innan ríkiskerfisins. Ríkisendurskoðun sinnir þessu hlutverki skv. 1. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun, en þar segir m.a. að stofnunin skuli annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Að auki hafa einstök ráðuneyti eftirlit með undirstofnunum sínum. Þá hefur fjármálaráðuneytið yfirumsjón með eftirliti framkvæmdarvaldsins. Þrátt fyrir alla þessa eftirlitsaðila er ljóst að framkvæmd fjárlaga er alls ekki viðunandi. Ástæður þess eru ýmsar eins og Ríkisendurskoðun hefur bent á í skýrslum sínum undanfarin ár. Má þar m.a. nefna skort á tímanlegum upplýsingum um rekstur fyrra árs, ósamræmi í fyrirmælum löggjafarvalds og framkvæmdarvalds um umfang verkefna, almennt agaleysi í rekstri margra stofnana og óvandaða áætlanagerð.

Liðin eru um tíu ár frá að því lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, voru samþykkt á Alþingi. Löggin fólu annars vegar í sér endurskoðun á eldri lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga og lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja. Hins vegar var leitast við að setja skýrari reglur um framkvæmd fjárlaga og fjallar fjórði kafli laganna um það.

Í greinargerð með lögnum segir að lengi hafi verið rætt um hvar mörk heimilda framkvæmdarvaldsins til fjárráðstöfunar liggja og að engar heilsteyptar reglur gildi um þau mörk. Þá er vísað til 41. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að ekkert gjald megi greiða úr ríkissjóði nema með heimild í fjárlögum eða fjáraukalögum. Í lögnum eru skýrðar þær aðstæður sem upp kunna að koma og réttlæta frávik frá fjárheimildum. Segja má að löggin mæli að þessu leyti nánar fyrir um hvernig framkvæma beri 41. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 33. gr. fjárreiðulaganna er fjallað um ófyrirséða greiðsluskyldu og sagt: „Valdi ófyrirséð atvik því að greiða þarf úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum er fjármálaráðherra að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðherra heimilt að inna greiðsluna af hendi enda þoli hún ekki bið. Fjármálaráðherra er skylt að gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir slíkum ófyrirséðum greiðslum strax og ákvörðun hefur verið tekin um þær og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjárukalaga.“ Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögnum segir að ákvæðið sé sett vegna þess að ekki sé hægt, við samþykkt frumvarps til fjárlaga, að sjá fyrir öll atvik komandi árs sem geta haft áhrif á fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Nefnt er sérstaklega dæmi um greiðslu bóta vegna bótaskyldu sem fellur á ríkið samkvæmt skaðabótareglum. Ómögulegt er að áætla slík gjöld í upphafi árs.

Löggin gera þó ráð fyrir að um leið og ljóst er að útgjöld verði meiri en heimildir eru til í fjárlögum skuli lagt fram frumvarp til fjárukalaga. Það er almennt aðeins gert einu sinni á ári, samhliða afgreiðslu fjárlaga næsta árs. Ekkert í lögum mælir þó gegn því að samþykkja fleiri fjárukalög innan fjárlagaársins og í reynd má segja að löggin mæli fyrir að það sé gert í hvert sinn sem ófyrirséð útgjöld falla til.

Í 37. gr. laganna er fjallað um yfirfærslu umframgjalda og ónýtttra fjárheimilda. Í 2. mgr. segir: „Að fengnu samþykki hlutaðeiganda ráðherra og fjármálaráðherra er heimilt að geyma

ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs. Með sama hætti er heimilt að draga skuldir frá fyrra ári frá fjárveitingum ársins. “ Í greinargerð segir að þetta fyrirkomulag þyki eðlilegt þar sem verkefni geta frestast af ýmsum ástæðum og eins geti kostnaður fallið til fyrr en ætlað var. Það hefur því verið almennur skilningur að standi ekki til að nýta fjárheimildir á nýju ári skuli þær felldar niður í lokafjárlögum.

Helstu ábendingar Ríkisendurskoðunar eru eftirfarandi:

1. Ríkisendurskoðun vísar í lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, en lögin skýra með hvaða hætti framkvæmdarvaldið skuli bregðast við komi til greiðsluskylda sem ómögulegt var að áætla í upphafi hvers árs og við hvaða aðstæður flutningur ónýttra heimilda eða skulda frá fyrra ári er eðlilegur. Ríkisendurskoðun telur að almennur skilningur hafi verið að ekki skuli flytja fjárheimildir milli ára nema ætlunin sé að nýta þær á nýju ári og sama eigi við um skuldir, þ.e. að heimilt sé að flytja þær á nýtt ár ef standi til að vinna á þeim að fullu.
2. Ríkisendurskoðun bendir á reglugerð nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, en samkvæmt henni ber ráðuneytum að beita sér fyrir því að forstöðumenn stofnana grípi til nauðsynlegra aðgerða til að halda rekstri innan heimilda og meta þarf hvort áminna eigi forstöðumenn á grundvelli laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, ef útgjöld fara umfram 4% af fjárheimildum.
3. Ríkisendurskoðun bendir á ýmsa misbresti í framkvæmd fjárlaga, virðingarleysi fyrir bindandi fyrirmælum fjárlaga, almennt agaleysi í rekstri fjölmargra stofnana, og misræmi í ákvörðunum fjárveitinga- og framkvæmdarvaldsins. Ríkisendurskoðun hefur bent á nauðsyn þess að áætla rekstrarkostnað stofnana til lengri tíma en nú er gert og bendir á að OECD hafi tekið undir þetta sjónarmið í skýrslu um íslensk efnahagsmál.
4. Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Fjársýslu ríkisins frá febrúar 2008 var fjórðungur fjárlagaliða með halla í árslok 2007, samtals að fjárhæð 5,8 milljarðar kr. að framlagsliðum slepptum sem er aukning um 2,4 milljarða kr. frá árinu áður. 70% allra fjárlagaliða áttu ónýttar fjárheimildir í árslok 2007 alls að fjárhæð 21,2 milljarðar kr. að framlagsliðum slepptum sem er aukning um 1,2 milljarða kr. frá árinu áður.
5. Af þeim þrettán stofnunum sem sérstaklega var fjallað um í skýrslu um framkvæmd fjárlaga 2006 voru 12 enn með halla umfram 4% viðmiðið í árslok 2007. Ríkisendurskoðun bendir á að síendurtekin brot gegn fjárreiðulögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga og aðgerðaleyfi ráðuneyta sýni að ábyrgðin er ekki að öllu leyti hjá forstöðumönnum stofnana.
6. Ríkisendurskoðun hvetur til að ónýttar fjárheimildir annarra fjárlagaliða umfram 4% viðmiðið sem ekki stendur til að nýta á árinu 2008 verði felldar niður í lokafjárlögum 2007.

Dreifing og umfang halla árið 2007.

	Fjöldi liða	Halli í árslok (millj. kr.)	Yfirfært frá fyrra ári (millj. kr.)
0–4%	51	–1.000	–1.032
4–10%	24	–1.367	–990
10–20%	13	–1.263	–561
20–30%	5	–290	–146
30–40%	6	–727	108
40–50%	4	–2.915	–337
50–100%	4	–1.524	–73
> 100%	13	–705	–374
Samtals	120	–9.791	–3.404
<i>Að framlagsliðum slepptum</i>	<i>102</i>	<i>–5.804</i>	<i>–3.440</i>

7. Skil ársáætlana hafa batnað verulega en 83% stofnana voru með samþykktar rekstraráætlanir í lok febrúar 2008. Ríkisendurskoðun telur óásættanlegt að ein af hverjum sex stofnunum starfi án rekstraráætlana a.m.k. fyrstu tvo mánuði ársins.

Dreifing og umfang afgangi árið 2007.

Frávik	Fjöldi liða	Afgangur í árslok (millj. kr.)	Yfirfært frá fyrra ári (millj. kr.)
0–4%	60	911	–95
4–10%	89	7.890	3.791
10–20%	62	3.086	1.399
20–30%	36	9.214	2.570
30–40%	15	1.808	1.554
40–50%	10	1.503	1.134
50–100%	38	9.284	7.443
> 100%	29	12.811	2.261
Samtals	339	46.506	20.057
<i>Að framlagsliðum slepptum</i>	<i>262</i>	<i>21.164</i>	<i>19.920</i>

Ábendingar Ríkisendurskoðunar ber að taka til enn frekari skoðunar og mikilvægt er að ráðuneyti og stofnanir kynni sér efni skýrslunnar og athugasemdir sem þar koma fram.

Einnig er mikilvægt að ítreka að það hlutverk sem fjárlaganefnd og Alþingi hafa gagnvart framkvæmd fjárlaga kallar á endurskoðun á bættu verklagi og upplýsingastreymi til þingsins. Að því er nú unnið og hefur fjárlaganefnd verið upplýst oft en áður um stöðu einstakra fjárlagaliða. Mikilvægt er að þær upplýsingar berist fljótt og vel og þingið sé vel upplýst hverju sinni.

Jón Bjarnason, Bjarni Harðarson og Guðjón A. Kristjánsson skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Ásta Möller var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 28. maí 2008.

Gunnar Svavarsson,
form., frsm.

Kristján Þór Júlíusson,
varaform.

Guðbjartur Hannesson.

Jón Bjarnason,
með fyrirvara.

Illugi Gunnarsson.

Bjarni Harðarson,
með fyrirvara.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir.

Guðjón A. Kristjánsson,
með fyrirvara.

Ármann Kr. Ólafsson.

Björk Guðjónsdóttir.