

Álit fjárlaganefndar

á skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2009.

Inngangur.

1. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, hljóðar svo:

„Ríkisendurskoðun starfar á vegum Alþingis. Hún skal endurskoða ríkisreikning og reikninga þeirra aðila sem hafa með höndum rekstur og fjárvörslu á vegum ríkisins, sbr. 43. gr. stjórnarskipunarlags, nr. 33/1944. Þá getur hún framkvæmt stjórnarsýsluendurskoðun skv. 9. gr. þessara laga. Enn fremur skal hún annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins.“

Fjárlaganefnd Alþingis hefur haft skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2009 til umfjöllunar og fengið á sinn fund Svein Arason ríkisendurskoðanda, Inga K. Magnússon sviðsstjóra, Lárus Ögmundsson yfirlögfræðing, Jón L. Björnsson skrifstofustjóra og Grétar Bjarna Guðjónsson deildarstjóra hjá Ríkisendurskoðun, Sigurgeir Þorgeirsson ráðuneytisstjóra og Ingimar Jóhannsson sérfræðing frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Þórhall Arason skrifstofustjóra í fjármálaráðuneyti og Gunnar H. Hall fjársýslustjóra.

Við umfjöllunina hefur fjárlaganefnd kallað eftir upplýsingum og skýringum á einstökum atriðum reikningsins frá Ríkisendurskoðun og ráðuneytum sem málið varðar.

Fjárlaganefnd ákvað að skila Alþingi sérstakri skýrslu um ríkisreikninginn sem ekki hefur verið gert áður. Tilgangurinn með þeirri skýrslu er tvíþættur:

1. Að draga fram helstu athugasemdir Ríkisendurskoðunar á reikningi ársins 2009, álit fjárlaganefndar á þeim og gera formlegar tillögur til úrbóta.
2. Að hvetja til umræðna um eftirlit og framkvæmd fjárlaga með það að markmiði að leggja grunn að betri og agaðri stjórn ríkisfjármála en áður hefur tíðkast.

Það er álit fjárlaganefndar að hér eftir eigi nefndin að fjalla ítarlegar en áður um ríkisreikning hvers árs og skila Alþingi niðurstöðu í formi skýrslu sem tekin verði til umræðu á þinginu. Ný fjárlaganefnd tekur til starfa á 140. löggjafarþingi.

Ahrifa efnahagshrunsins gætir fyrst í ríkisreikningi ársins 2008. Ríkisreikningur 2009 er hins vegar fyrsti heili ársreikningur ríkisins eftir fall íslensku viðskiptabankanna og þeirra miklu efnahagserfiðleika sem fylgdu í kjölfar þess og ber reikningurinn þess víða merki. Ríkisendurskoðun fjallar um mörg mál í skýrslu sinni sem tengja má efnahagshruninu og gerir athugasemdir við málsferð einstakra mála. Fjármálaráðuneytið og aðrir sem þau mál varða hafa svarað þeim athugasemdum og gefið skýringar á þeim eftir því sem við á. Í svörum ráðuneytisins kemur fram að viðbrögð stjórnvalda við efnahagsvandannum framan af ári 2009 hafi verið í beinu framhaldi af þeim efnahagsaðgerðum sem hófust haustið 2008 og byggðust á lögum nr. 125/2008, svokölluðum neyðarlögum sem enn eru í gildi.

Fjárlaganefnd tekur í þessari skýrslu sinni fyrst og fremst afstöðu til þess hvort viðbrögð stjórnvalda hafi rúmast innan laga og reglna um fjármál ríkisins en ekki um eðlis hvers máls.

Fjárlög, fjáráukalög og lokafjárlög.

Allt frá gildistöku fjárreiðulaga 1997 hefur fjármálaráðuneytið aldrei lagt fram ríkisreikning og lokafjárlög samhliða eins og löggin gera ráð fyrir. Frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2009 var ekki fremur en önnur frumvörp til lokafjárlaga á liðnum árum lagt fram samhliða ríkisreikningi. Ríkisreikningur var lagður fram í júní 2010 og skýrsla Ríkisendurskoðunar um reikninginn kom fram í desember sama ár. Frumvarp til lokafjárlaga var lagt fram í mars 2011.

Með lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, var mörkuð stefna um efni fjárlaga, fjáráukalaga og lokafjárlaga. Lögð var rík áhersla á að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir kæmu fram í fjárlögum. Í fjáráukalögum fyrir hvert fjárhagsár væri síðan fjallað um þær fjárráðstafanir sem ekki hefði verið hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Fjáráukalög skyldu samkvæmt þessu fyrst og fremst snúast um ófrávíkjanleg málefni og ófyrirséð útgjöld en síður um rekstrarvanda einstakra ríkisstofnana. Aðrar fjárhagsráðstafanir ættu eftir atvikum að koma til umfjöllunar við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta fjárhagsár eða við afgreiðslu lokafjárlaga fyrir síðasta fjárhagsár.

Fjallað er um framlagningu ríkisreiknings í 7. gr. fjárreiðulaga. Þar segir að fjármálaráðherra skuli leggja endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins reikningsárs fyrir Alþingi eigi síðar en tveimur vikum eftir að þing kemur saman að hausti. Í almennum athugasemdum við frumvarp til fjárreiðulaga, undir yfirskriftinni *Ríkisreikningur*, segir svo orðrétt:

„Auk þeirra breytinga á efni og gerð ríkisreiknings sem að framan er lýst er lagt til að framlagning ríkisreiknings á Alþingi og umræða um hann verði með öðru sniði en verið hefur. Sú skylda er lögð á fjármálaráðherra að leggja fram endurskoðaðan ríkisreikning eigi síðar en 10 dögum eftir að þing kemur saman að hausti. Með þeim ríkisreikningi skal, honum til staðfestingar, leggja fram frumvarp til lokafjárlaga vegna sama fjárhagsárs. Í samþykkt Alþingis á lokafjárlögum felst samþykkt á ríkisreikningi og er fjárhagsárinu þannig formlega lokað. Í þessu er einnig fólgin sú breyting að ríkisreikningur er ekki framvegis samþykktur með sérstökum lögum.“

Samkvæmt 45. gr. fjárreiðulaga skal ríkisreikningi fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjors á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Jafnframt skal leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem hafa farið fram úr fjárheimildum ársins. Heimilt er að greiða slíka umframgreiðslu af fjárveitingu næsta árs. Einnig skal gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs.

Það er álit fjárlaganefndar að vinnubrögð við framkvæmd fjárlaga, þ.m.t. uppgjör og reikningsskil, hafa verið ámælisverð árum saman og gerir kröfur um breytingar. Taka verði ákveðin skref í þá átt að bæta verklag þannig að tryggt verði að helstu annmarkar við framkvæmdina fram að þessu verði sniðnir af.

Markaðar tekjur og bundið eigið fé.

Markaðar tekjur ríkisins eru skattar eða gjöld sem ríkið leggur á og innheimtir á grunnlagi laga án þess að á móti komi beint framlag eða þjónusta í réttu hlutfalli við tekjurnar. Frá árinu 1997 hefur hlutdeild stofnana í A-hluta í mörkuðum tekjum og rekstrartekjum verið færð þeim til tekna í ársreikningum þeirra. Til að byrja með var stofnunum óheimilt að ráðstafa mörkuðum tekjum að fullu á tilteknum fjárlagaliðum, svo sem í vegáætlun. Sá hluti markaðra tekna sem stofnanir máttu ekki nýta var færður á svokallað „bundið eigið fé“ sem óheimilt er að ráðstafa nema með heimild Alþingis. Á liðnum áratug hefur þróunin verið sú

að bæta sífellt fleiri stofnunum í þann hóp sem hefur takmarkaðar heimildir til að ráðstafa mörkuðum tekjum umfram fjárlög.

Markaðar tekjur eru af ýmsum toga og ákvæði um þær að finna í mörgum lögum. Það er álit fjárlaganefndar að fullt tilefni sé til að taka saman yfirlit yfir allar þær lagatilvísanir sem taka til þessa viðfangs svo að unnt sé að yfirfara og skoða mörkun ríkistekna almennt og lagagrundvöll þeirra.

Fjármálaráðuneytið hefur haft þá stefnu í seinni tíð að auka ekki vægi markaðra tekna í fjármögnun á útgjaldahliðinni með það að markmiði að tryggja betur fjárstjórnarvald Alþingis, styrkja fjármálastjórn ríkisins og stemma stigu við sjálfvirkni útgjalda. Þrátt fyrir það voru markaðar tekjur töluverðar og hafa aukist sem hlutfall að heildartekjum ríkisins á milli árunna 2008 og 2009. Samkvæmt ríkisreikningi 2008 voru markaðar tekjur 70,2 milljarðar kr. eða 18,9% af heildarskatttekjum og 15,5% af heildartekjum ríkisins. Árið 2009 námu allar markaðar tekjur 19,7% af heildarskatttekjum og 17,2% af heildartekjum, eða 75,7 milljarðar kr. sem lagðar voru á 80 tekjustofna og runnu þessar tekjur til 44 fjárlagaliða.

Verklagsreglur um fjárheimildir vegna markaðra tekna eru þær að Alþingi getur ákveðið að fjárheimild stofnunar verði lægri en áætlun hennar um markaðar tekjur. Þá er stefnt að því að inneign stofnunarinnar hjá ríkissjóði ásamt bundnu eigin fé hennar hækki á viðkomandi ári. Á sama hátt getur Alþingi ákveðið að tekjur stofnunar vegna markaðra tekna verði hærri en áætlun segir til um og þá stefnt að því að hvort tveggja inneign og bundið eigið fé lækki á árinu.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að auka gegnsæi við meðferð markaðra tekna og bundins eigin fjár og telur brýnt að verklagsreglum við fjárlagagerð og reikningsskilareglum verði breytt á þann veg að bundið eigið fé geti ekki orðið neikvæð stærð. Dæmi eru um að Alþingi hafi ákveðið með fjárlögum að fjárheimild stofnunar vegna markaðra tekna yrði mun hærri en álagðar markaðar tekjur viðkomandi árs án þess að stofnunin hafi haft yfir bundnu eigin fé að ráða. Þetta hefur leitt til þess að bundið eigið fé stofnunarinnar hefur orðið neikvætt.

Í árslok 2009 voru 19 stofnanir með bundið eigið fé, þar af var það jákvætt hjá 15 þeirra en fjórar stofnanir voru með neikvætt eigið fé að fjárhæð 17,6 milljarðar kr. í árslok 2009. Þar af var fjárlaganúmerið 10-212 „Samgönguverkefni“ með neikvætt bundið eigið fé að upphæð 13 milljarðar kr. Til að jafna hinn mikla neikvæða mun á bundnu eigin fé í árslok 2008 hefði þurft að auka fjárveitingu beint úr ríkissjóði á fjárlögum til stofnunarinnar um 6 milljarða kr. á árinu 2009. Í stað þess ákvað Alþingi að fjárheimild vegna markaðra tekna til samgönguverkefna skyldi vera 15 milljörðum kr. hærri en mögulegt var samkvæmt verklagsreglum. Með þeim hætti var ákveðið að A-hluta stofnun skyldi rekin með tekjuhalla á annan tug milljarða án þess að það kæmi skýrt fram í fjárlögum. Sama gerðist hjá fleiri stofnunum á árinu 2009. Raunverulega er hér um að ræða lántöku þessara stofnana hjá ríkissjóði.

Auk markaðra tekna þarf einnig að huga að öðrum tekjum stofnana, þ.e. rekstrartekjum og sértekjum. Sumar rekstrartekjur eru útgjaldatengdar, þ.e. aukin útgjöld leiða til aukinna tekna þótt ekki sé svo í öllum tilfellum. Hins vegar gætir vaxandi þrýstings frá stofnunum í þá veru að fá rekstrartekjur skilgreindar sem sértekjur til að komast hjá hugsanlegri bindingu tekna umfram fjárheimildir.

Fjárlaganefnd álitur að brýnt sé að hætta því ógegnisæja verklagi þar sem markaðar tekjur og meðferð þeirra, m.a. í lokafjárlögum, virðist ráða þróun stofnana fremur en ákvarðanir í fjárlögum hvers árs. Yfirsýn og stjórn á fjárreiðum ríkisins er ekki skýr hvað þetta varðar og því telur fjárlaganefnd brýnt að stigin verði ákveðin skref sem leiða til þess að allar tekjur renni í ríkissjóð og rekstrarfé allra stofnana ríkisins verði ákveðið með fjárlögum.

Fram kom í svarbréfi Ríkisendurskoðunar til fjárlaganefndar, dagsettu 2. nóvember 2010, vegna fyrirspurnar nefndarinnar um markaðar tekjur að ríkisreikningsnefnd hefði skipað vinnuhóp til að endurskoða verklagsreglur um bundið eigið fé, annað eigið fé og markaðar tekjur. Þegar þetta er ritað, 13. september 2011, hefur þessi vinnuhópur aðeins haldið einn fund um málefnið. Í ljósi ítrekaðra tilmæla Ríkisendurskoðunar undanfarin ár um nauðsyn þess að endurskoða og setja verklagsreglur um markaðar tekjur og fjárlagagerð leggur fjárlaganefnd á það ríka áherslu að vinnuhópur ríkisreikningsnefndar hraði endurskoðun sinni og fari yfir niðurstöður sínar með fjárlaganefnd hið fyrsta.

Nauðsynlegt er að efla útgjaldastýringu hjá ríkissjóði með öllum ráðum. Að endurskoða og breyta ógegnisæjum vinnuáðferðum við meðferð markaðra tekna af ýmsum toga, hátt í 100 milljarða kr., er stór þáttur þess máls.

Helstu athugasemdir Ríkisendurskoðunar vegna ársreiknings 2009.

Samræmdar reglur um eignauskýslu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að settar verði skýrar og samræmdar reglur um eignauskýslu ríkissjóðs og heimildir einstakra ráðuneyta til að ráðstafa eignum hans. Tílefnið er sala á Lánasjóði landbúnaðarins til Landsbanka Íslands hf. en landbúnaðarráðuneytið ráðstafaði handbæru fé sem fékkst við sölu árið 2005, samtals að fjárhæð 214,2 millj. kr., til kaupa á svokölluðum bankabréfum án þess að hafa til þess heimild, í stað þess að skila því til ríkisféhirðis.

Fjármálaráðuneytið bendir á að reglur um eignauskýslu sé m.a. að finna í fjárreiðulögum en í 29. og 35. gr. laganna eru ákvæði um ráðstöfun eigna ríkissjóðs. Í 35. gr. kemur skýrt fram að skila skuli söluandvirði lausafjár í ríkissjóð nema fjármálaráðherra heimili ráðstöfun þess til endurnýjunar á búnaði. Þá séu einnig í lögum um opinber innkaup ákvæði um ráðstöfun eigna. Það má því ljóst vera að framangreind ráðstöfun landbúnaðarráðuneytisins á andvirði Lánasjóðs landbúnaðarins samræmdist ekki gildandi lögum. Fjárlaganefnd telur algjörlega óviðunandi að ráðuneyti fari ekki að gildandi lögum um meðferð og ráðstöfun opinbers fjár.

Fjárlaganefnd hefur ritað fjármálaráðuneytinu bréf og óskað eftir að ráðuneytið fari yfir þær reglur sem gilda um eignauskýslu ríkissjóðs og heimildir ráðuneyta til að ráðstafa eignum hans. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd leggi síðan í ljósi þeirrar yfirferðar ásamt afstöðu Ríkisendurskoðunar og reynslu síðari ára af ráðstöfun eigna ríkisins fram tillögur til úrbóta í þeim efnunum fyrir 1. desember 2011. Nefndin bendir á að þrátt fyrir að lagaumgjörð og reglur séu til staðar hefur þeim ekki verið fylgt eftir sem skyldi sem er ámælisvert að mati nefndarmanna.

Reglur um innheimtu skammtímaskulda.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir: „Engar samræmdar verklagsreglur eru til um hvernig skuli staðið að innheimtu skammtímakrafna. Þetta hefur leitt til þess að innheimtu þeirra hefur ekki verið sinnt með eðlilegum hætti að mati Ríkisendurskoðunar og ekki er alltaf ljóst hver ber ábyrgð á eftirfylgni. Brýnt er að setja samræmdar verklagsreglur um innheimtu skammtímakrafna.“

Fjármálaráðuneytið telur að ábyrgð, leiðbeiningar, reglusetning og eftirlit með framkvæmd bókhalds og þ.m.t. innheimta skammtímakrafna hvíli hjá þeim stofnunum sem bera ábyrgð á viðkomandi starfsemi. Leiðbeiningaþátturinn sé hjá Fjársýslunni sem setji og gefi út almennar reglur um ýmsa þætti bókhaldsins. Þá setur fjármálaráðuneytið og birtir opinberlega reglur um ýmsa þætti sem snúa að framkvæmd fjárlaga og bókhalds. Má þar m.a.

nefna að í reglum nr. 83/2000 um láns- og reikningsviðskipti er í 2. gr. ákvæði þar sem áskilið er að stofnanir skuli fyrir lok hvers mánaðar endurgreiða til ríkissjóðs það fé er fer umfram 2% af heildarrestrarfé ársins. Það er svo að mati ráðuneytisins hluti af vinnu endurskoðenda að fylgja eftir og vekja athygli viðkomandi stofnana á því ef almennum reglum um framkvæmd bókhalds er ekki fylgt.

Það er álit fjárlaganefndar að nauðsynlegt sé að skerpa þær reglur sem ekki hafa reynst nógu góðar. Nefndin hefur ritað fjármálaráðuneytinu bréf og óskað eftir að ráðuneytið setji samræmdar reglur um innheimtu skammtímakrafna fyrir 1. nóvember nk. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd geri eftir það tillögur í þessum efnum með það að markmiði að bæta verklagið í kringum innheimtu skammtímaskulda frá því sem verið hefur og að tillögunum verði skilað fyrir 1. desember 2011.

Skuldbindingar sem geta á í ríkisreikningi.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar eru nefnd þrjú dæmi um skuldbindingar sem ríkið hefur tekist á hendur án þess að gerð sé grein fyrir þeim í ríkisreikningi fyrir árið 2009. Hinn 22. júní 2009 undirrituðu Nýja Kaupþing banki og Drómi samning um endurgreiðslu skuldar og veðsamninga vegna skuldbindinga í samræmi við ákvörðun Fjármálaeftirlitsins. Fjárhæð skuldabréfsins nemur 96,7 milljörðum kr. Í samningi fjármálaráðherra við skilanevnd Kaupþings banka frá 17. júlí 2009 er því lýst yfir að stjórnvöld muni halda Kaupþingi banka og Nýja Kaupþingi banka skaðlausum vegna kröfu þess síðarnefnda á hendur Dróma. Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Nýja Kaupþings banka, dagsettu 20. ágúst 2009, kemur fram að ríkissjóður ber fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall verður af umræddu skuldabréfi. Samkvæmt bréfinu er skuldbinding ríkissjóðs byggð á ákvæðum 1. gr. laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármála-markaði o.fl., svokölluðum neyðarlögum. Að mati Ríkisendurskoðunar bar að gera grein fyrir samkomulaginu í ríkisreikningi 2009 en það var ekki gert.

Samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins frá 17. mars 2009 yfirtók Íslandsbanki hf. skuldbindingar Straums-Burðaráss Fjárfestingabanka hf. vegna innlána í höfuðstöðvum bankans á Íslandi og skuldbatt fjármálaráðuneytið sig til að taka við skuldabréfi sem gefið var út vegna þessa og afhenda bankanum þess í stað ríkisskuldabréf. Bréfin skyldu vera hæf til notkunar í endurhverfum viðskiptum við Seðlabanka Íslands ef og þegar lausafjárþörf myndast hjá Íslandsbanka vegna þessara innláns skuldbindinga. Í samkomulaginu fólst einnig að Íslandsbanki skuldbatt sig til að fjármagna greiðslur Straums-Burðaráss á innlánnum bankans í Danmörku sem námu 45 milljónum evra. Fjármálaráðuneytið skuldbatt sig til að afhenda Íslandsbanka ríkisskuldabréf í skiptum fyrir skuldabréf Straums-Burðaráss vegna þessara innlána. Útgefið skuldabréf nemur 43,7 milljörðum kr. og er með lokagjalddaga 31. mars 2013. Hafi Íslandsbanki ekki fengið fullnaðargreiðslu þann dag er bankanum heimilt að halda eftirstandandi skuldabréfum. Ekki var gerð grein fyrir samkomulaginu í ríkisreikningi 2009.

Í þriðja lagi telur Ríkisendurskoðun að í ríkisreikningi hefði til upplýsingar mátt gera grein fyrir breytingum á eignarhaldi tónlistarhússins Hörpu þegar Austurhöfn-TR yfirtók Portus ehf. og Síttu ehf. Með því færðist eignarhald á húseigninni og tengdum framkvæmdum yfir á félag í eigu ríkis og Reykjavíkurborgar. Þá ber að geta þess að greiðsluskuldbinding ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar varð virk við opnun hússins.

Fjárlaganefnd er þeirrar skoðunar að gera skuli grein fyrir öllum samþykktum skuldbindingum ríkisins í ríkisreikningi hvers árs og beinir því til fjármálaráðuneytisins að sjá til þess að svo verði gert framvegis. Ríkisreikningur á að gefa sem bestu og skýrustu mynd af stöðu

ríkissjóðs hverju sinni og því ekki hægt að una því að skuldbindinga sem stofnað hefur verið til með viðurkenndum hætti sé ekki getið í reikningum hvers árs.

Heimildir í fjárlögum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eiginfjárframlag til Sjóvárs kemur m.a. fram að íslenska ríkinu hafi ekki borið lagaleg skylda til að bjarga félaginu frekar en öðrum fyrirtækjum í kjölfar hrunsins. Í skýrslunni er sömuleiðis fjallað um lagaheimildir þær sem fjármálaráðuneytið byggði ákvarðanir sínar á. Einnig segir í skýrslunni: „Á sama hátt vekur athygli að aðkoma ríkissjóðs að endurskipulagningu fjármálastofnana og útfærslur á skuldbindingum hans í því sambandi hafa verið með nokkuð mismunandi hætti. Af þeim sökum kann að vera tímabært að endurskoða þann lagagrunn sem ráðstafanir þessar byggja á í því skyni að gera þær skýrari og stuðla að samræmi.“

Í svörum fjármálaráðuneytisins til nefndarinnar segir m.a. að samhliða heimild til að yfirtaka veðlánakröfur og veðkröfur af Seðlabanka hafi verið óskað eftir að ríkissjóður hefði lagaheimild sem gæfi svigrúm til að bregðast við aðstæðum til að hámarka endurheimtur þessara krafna. Heimildarinnar hafi verið aflað í fjárlögum 2009 þar sem fjármálaráðherra er heimilað „að kaupa af Seðlabanka Íslands þau viðskiptabréf sem bankanum hafa verið afhent til tryggingar veðlánnum bankans og annast uppgjör þeirra krafna eins og hagkvæmt þykir“.

Fjármálaráðuneytið bendir á að ákvarðanir um aðgerðir gagnvart fjármálastofnunum eru teknar af FME á grundvelli heimilda í lögnum nr. 125/2008. Gera megi ráð fyrir að við þær ákvarðanir hafi FME þurft að taka tillit til mismunandi aðstæðna og stöðu viðkomandi fjármálafyrirtækja. Aðkoma ríkissjóðs byggist síðan á þessum ákvörðunum sem eðli máls samkvæmt verður með mismunandi hætti.

Fjárlaganefnd telur að meta þurfi að nýju þörfina á óbreyttum neyðarlögnum (nr. 125/2008) í ljósi breyttra aðstæðna í efnahagsmálum. Álit nefndarinnar er að ástæðulaust sé að viðhalda lögum sem sett voru við þau skilyrði sem ríktu haustið 2008. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd geri tillögur í þeim efnum fyrir 1. desember 2011.

Það er álit fjárlaganefndar að 6. gr. heimildir í fjárlögum hafi verið of rúmar og rétt sé að þrengja þær og skilgreina betur hvað í þeim felst. Það er afar mikilvægt að heimildir til fjármálaráðherra í fjárlögum sé skýrar og um þær formfast regluverk enda oft um að ræða ráðstafanir í ríkisfjármálum sem geta skipt miklu máli fyrir afkomu ríkissjóðs. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd geri tillögur með það að markmiði að auka aðhald og eftirlit með ráðstöfun eigna og fjármuna samkvæmt lagagreininni fyrir 1. desember 2011.

Bætt skil á virðisaukaskatti.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að í árslok 2009 skulduðu um 3.680 einstaklingar virðisaukaskatt að fjárhæð 29,3 milljarðar kr. og rúmlega 4.700 lögaðilar skulduðu á sama tíma virðisaukaskatt að fjárhæð 20,8 milljarðar kr. Samkvæmt upplýsingum frá Fjár-sýslunni innheimtist tæplega 88% að meðaltali af þeim virðisaukaskatti sem fram komi í skýrslum allt frá upphafi skattsins og til ársloka 2009. Séu áætlanir hins vegar taldar með lækkar innheimtu hlutfallið í rúmlega 60%. Á umræddu tímabili námu áætlanir að jafnaði 36% af heild, en það hlutfall hefur farið hækkandi síðustu árin og verið 43% árið 2010. Engin leið sé að segja til með einhverri vissu um hversu stór hluti muni innheimtast af umræddri 50 milljarða kr. kröfu en miðað við innheimtuárangur síðastliðna tvo áratugi gæti sú fjárhæð verið nálægt 30 milljörðum kr.

Það er álit fjárlaganefndar að finna þurfi úrræði til að bæta skil á virðisaukaskatti. Í þeirri leit ætti að byggja á greiningu á því hvað veldur því að aðilar láti áætla á sig tekjur og aðstæður þeirra sem hafa fengið áætlun tvö eða fleiri ár í röð. Afmá þarf fyrirtæki af fyrirtækjaskrá sem ekki eru starfandi.

Skili framteljandi ekki skýrslum til skattfyrvalda ber skattstjóra að áætla tekjustofna hans. Þannig hafa 379 einstaklingar sætt áætlun í fimm ár eða lengur og samsvarandi tala fyrir lögaðila er 133. Fjárlaganefnd hefur óskað eftir að fjármálaráðuneytið geri nánari grein fyrir stöðu þessara mála.

Fjármálaráðuneytið telur óásættanlegt að skattaðili láti áætla á sig tekjur tvö ár í röð eða lengur. Ráðuneytið fullyrðir að það sé ekki algengt að sami aðili láti áætla á sig tvö til þrjú ár í röð án þess að skattfyrvöld inni viðkomandi aðila eftir skýringum. Í ljósi þeirra talna sem nefndar eru hér að framan mun fjármálaráðuneytið óska eftir því við ríkisskattstjóra að athugað verði sérstaklega hvað veldur, jafnframt því að gerð verði úttekt á því hversu margir aðilar hafa fengið áætlun tvö til þrjú ár í röð. Þegar niðurstaða þeirrar athugunar liggur fyrir lýsir ráðuneytið yfir vilja til að fara nánar yfir þær upplýsingar með fjárlaganefnd.

Samkomulag við sveitarfélög um uppgjör á staðgreiðslu.

Árið 1990 var gert samkomulag milli ríkissjóðs og sveitarfélaga um uppgjör staðgreiðslu þar sem gert er ráð fyrir að innheimtumenn ríkissjóðs sjái um að innheimta opinber gjöld. Í 10. gr. samkomulagsins er ákvæði um að það skuli endurskoðað á hverju ári fyrir 1. mars og þar með sé lokið fullnaðaruppgjöri fyrra árs. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði hefur slík endurskoðun aldrei farið fram. Innheimta vanskila hefur verið mjög erfið á undanförunum árum. Að mati Ríkisendurskoðunar er því hætta á að ríkissjóður beri fjárhagslegan skaða af samkomulaginu. Stofnunin hefur beint því til fjármálaráðuneytisins að fram fari endurskoðun á samkomulaginu í samræmi við 10. gr. þess.

Fjárlaganefnd leitaði eftir skýringum fjármálaráðuneytisins á því hvers vegna endurskoðun hefði ekki farið fram og hvort ríkissjóður hefði borið fjárhagslegan skaða af því. Ráðuneytið staðfesti að ekki hafi farið fram formleg endurskoðun á samkomulagi ríkisins við sveitarfélögin um uppgjör staðgreiðslu. Óformleg athugun hafi verið gerð fyrir fáum árum og var niðurstaðan sú að ekki hallaði á ríkið fjárhagslega sem neinu næmi í samkomulaginu. Á árunum 2006 og 2007 dró úr vanskilum og því ekki taldar líkur á að viðsnúningur ætti sér stað í þeim efnum. Frá árslokum 2008 hafa hins vegar vanskilin aukist verulega, auk þess sem sveitarfélögin hafa fengið stærri hlut í staðgreiðslu vegna tilflutnings á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga. Fjármálaráðuneytið tekur í svari sínu undir þau tilmæli Ríkisendurskoðunar að endurskoða beri þetta samkomulag hið fyrsta og segist muni óska eftir viðræðum um það við sveitarfélögin.

Fjárlaganefnd leggur áherslu á að samkomulag um uppgjör staðgreiðslu á milli ríkis og sveitarfélaga verði endurskoðað, m.a. í ljósi aukinna vanskila, og óskar eftir að niðurstöður endurskoðunarinnar liggja fyrir 1. desember nk.

Kaup- og fjármögnunarleiga án tilskilinna heimilda.

Samkvæmt reglum er „óheimilt að skuldbinda ríkissjóð með samningum um kaupleigu eða fjármögnunarleigu án þess að fyrir liggja heimild í lögum eða samþykki fjármálaráðuneytis og viðkomandi ráðuneytis“. Könnun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að 43 stofnanir af samtals 198 höfðu ekki fengið samþykki síns ráðuneytis né fjármálaráðuneytisins áður en þær gengu frá leigusamningum.

Fjármálaráðuneytið hefur greint fjárlaganefnd frá því að óskað hafi verið eftir því við Ríkisendurskoðun að stofnunin láti ráðuneytinu í té upplýsingar um þá aðila sem ekki hafa farið að ákvæðum reglugerðar um kaup- og fjármögnunarleigusamninga. Ráðuneytið mun á grundvelli þeirra upplýsinga leita eftir skýringum frá viðkomandi ráðuneytum á því af hverju ekki hafi verið leitað samþykkis viðkomandi ráðuneytis og fjármálaráðuneytis í samræmi við skýr ákvæði reglugerðar um gerð slíkra samninga.

Fjárlaganefnd telur mikilvægt að fjármálaráðuneytið sinni eftirlitsskyldum sínum hvað varðar kaup- og fjármögnunarleigu stofnana. Nefndin telur mikilvægt að ný fjárlaganefnd fylgi málinu eftir með því að kalla eftir skýrslu um stöðu málsins sem fjármálaráðuneytið skili fyrir 1. desember 2011.

Eignaskrá.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að skráningu eigna er ábótavant hjá mörgum stofnunum. Í 15. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir: „Árlega skal halda sérstaka eignaskrá um varanlega rekstrarfjármuni ríkisins. Hún skal sundurliðuð eftir eignaflokkum og skulu niðurstöður hennar birtar með ríkisreikningi.“

Í skýringum fjármálaráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið hefur leitað til Fjársýslunnar um viðbrögð við þessu og að mati hennar er ekki eingöngu við stofnanir að sakast þó að vissulega eigi þær stóran hlut að máli. Þetta er meðal þeirra verkefna sem Fjársýslan hefur á sinni könnu. Á undanförnum árum hefur verið unnið að því að innleiða skráningu eigna í eignarskrárkerfisluta Oracle-kerfisins. Ýmis vandamál hafa komið upp, bæði tæknileg og framkvæmdalegs eðlis, en vonir standa til að unnt verði að ljúka innleiðingunni hjá öllum stofnunum á þessu ári. Í kjölfar þess ætti að vera unnt að birta heildstæðar upplýsingar úr skránni í ríkisreikningi.

Fjárlaganefnd vekur athygli á að Ríkisendurskoðun hefur gert athugasemd við eignaskrána árum saman. Má sem dæmi taka að í skýrslu stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings árið 1988 segir m.a.: „Vegna þessarar sérstöðu ríkisins er einmitt brýnt að fyrir hendi sé heildaryfirlit yfir eignir þess. Yfirskoðunarmenn og Ríkisendurskoðun hafa þráfaldlega bent á nauðsyn þess að lokið verði við gerð eignaskrár ríkisins. Þessu verki hefur enn ekki verið lokið og lýsa yfirskoðunarmenn yfir vonbrigðum sínum vegna þess. Telja verður eðlilegt að uppfærð eignaskrá sé lögð fram árlega með ríkisreikningi.“

Það er til marks um góða fjármálastjórn og eignastýringu að halda skrá yfir eignir ríkisins. Á meðan hana er ekki að finna hlýtur yfirsýn fjármálastjóra ráðuneyta og fjármálaráðuneytis að vera ábótavant. Það er álit fjárlaganefndar að ekki verði lengur við þetta verklag unað. Fjárlaganefnd hefur sent fjármálaráðuneyti bréf þar sem farið er þess á leit við ráðuneytið að úr eignaskráningu ríkisins verði bætt og eignaskrá verði lögð fram með ríkisreikningi 2011.

Eftirlitshlutverk Alþingis.

Eftirlit fjárlaganefndar með framkvæmd fjárlaga snýr fyrst og fremst að ráðherrum. Fjárreiðulögin byggjast á því meginsjónarmiði að við framkvæmd fjárlaga fara einstök ráðuneyti með yfirstjórn og bera ábyrgð á sínum málaflokki. Skipulag og verkaskipting stjórnvalda við framkvæmd fjárlaga fer fram á þremur stigum:

- Miðlægt, þar sem yfirumsjón er í höndum fjármálaráðuneytis.
- Hjá einstökum ráðuneytum.
- Hjá einstökum stofnunum.

Fjármálaráðherra hefur yfirumsjón með framkvæmd fjárlaga. Hann fer einnig með yfirstjórn þeirra mála er undir fjárreiðulögin heyra og setur reglugerðir á grundvelli þeirra. Fjár-

málaráðuneytið gegnir samræmingarhlutverki við framkvæmd laganna, hefur eftirlit með öðrum ráðuneytum og leiðbeinir um einstök tilvik. Ráðuneytið gefur út almennar reglur og leiðbeiningar um framkvæmdina.

Þegar fjárlög hafa verið afgreidd á Alþingi bera einstök ráðuneyti fulla ábyrgð á að fjárheimildum innan málaflokka þeirra sé ráðstafað í samræmi við forsendur fjárlaga. Skv. 1. mgr. 49. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, bera forstöðumenn og stjórnir stofnana ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Þar sem skipuð er stjórn til þess að annast rekstur og stjórn stofnunar hefur hún þær skyldur sem forstöðumenn hefðu ella. Með nýjum þingskapalögum sem samþykkt voru í júní sl. er áhersla lögð á eftirlitshlutverk fjárlaganefndar með framkvæmd fjárlaga sem stuðla ætti að auknum aga í ferlinu öllu.

Breytt hlutverk fjárlaganefndar.

Í nýjum þingskapalögum kemur fram sú breyting að fjármálaráðherra skuli leggja fyrir Alþingi, eigi síðar en 1. apríl ár hvert, tillögu til þingsályktunar um meginskiptingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma), svo og greinargerð um breytingar á tekjuöflun ríkisins. Með tillögunni skal fylgja áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ára þar á eftir.

Það er álit fjárlaganefndar að breytt vinnulag, þ.e. að þingið skuli hér eftir ræða ramma næsta fjárlagaárs í apríl, tryggi umræður og aðkomu Alþingis að ákvörðun rammanna. Nefndin fagnar því að Alþingi muni taka til umræðu og ákvarða fjárlagarammana áður en ráðuneyti hefja vinnu við útfærslu fjárlagatillagna sinna.

Um hlutverk fjárlaganefndar segir svo í nýju þingskapalögum: „Nefndin fjallar um fjármál ríkisins, fjárveitingar, eignir ríkisins, lánsheimildir og ríkisábyrgðir og lífeyrismál. Nefndin veitir efnahags- og viðskiptanefnd umsögn um þingmál er varða tekjuhlið fjárlaga. Enn fremur skal nefndin annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga.“ Svo virðist sem í þingskapalögum sé gert ráð fyrir að fjárlaganefnd veiti umsögn um öll lagafrumvörp er varða tekjuöflun ríkissjóðs en ekki eingöngu tekjuhluta fjárlaganna. Nefndin þarf að taka afstöðu til þess með hvaða hætti hún nálgast það verkefni og hvort það sé í raun mögulegt miðað við orðalag lagagreinarinnar án þess að fara inn á verksvið efnahags- og viðskiptanefndar. Koma þarf í veg fyrir of mikla skörun á milli nefnda og tvíverknað og tryggja yfirsýn yfir bæði tekju og gjaldahlið ríkisfjármála.

Fjárlaganefnd leggur áherslu á skýra verkaskiptingu milli fjárlaganefndar og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Eins og fram kemur í nýjum þingskapalögum hefur fjárlaganefnd eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Nefndin leggur til að komi upp mál sem stangast á við lög og reglugerðir og eru alvarlegs eðlis þá verði þeim vísað eftir umfjöllun fjárlaganefndar til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til frekari meðferðar. Önnur mál er varða eftirlit með framkvæmd fjárlaga verði fullnustuð af fjárlaganefnd.

Fjárlaganefnd sú sem nú er að ljúka störfum hvetur nýja fjárlaganefnd, sem tekur til starfa á 140. löggjafarþingi að ákveða með hvaða hætti hún ætlar að sinna eftirlitshlutverki sínu með framkvæmd fjárlaga. Nauðsynlegt er einnig að ákvarða hlutverk Ríkisendurskoðunar í því sambandi, þ.e. hversu margar skýrslur á ári um framkvæmd fjárlaga stofnunarinnar skili til nefndarinnar og hvenær. Nefndin telur eftirfarandi verklag mikilvægt:

- Fjármálaráðuneytið leggi fram ársfjórðungslegar skýrslur um framkvæmd fjárlaga eigi síðar en 30 dögum eftir lok ársfjórðungsins. Í skýrslunum skulu koma fram áætlanir ráðuneyta um viðbrögð við frávikum fyrir hvern fjárlagalið.
- Ríkisendurskoðun leggi fram ársfjórðungslegar skýrslur um framkvæmd fjárlaga eigi síðar en 30 dögum eftir lok ársfjórðungsins.

- Ríkisendurskoðun leggi fram endurskoðað nýu mánaða milliuppgjör fyrir rekstur ríkisins, efnahag og sjóðstreymi eigi síðar en 20. október ár hvert.
- Ríkisendurskoðun semji ársskýrslu um framkvæmd fjárlaga.
- Fjárslá ríkisins leggi fram mánaðarleg yfirlit A-hluta ríkissjóðs.
- Fjárslá ríkisins leggi fram ársfjórðungsleg yfirlit A-hluta ríkissjóðs og verði þau ítarlegri en þau mánaðarlegu. Hið sama gildir um ársfjórðungsleg yfirlit B–E-hluta.
- Fjármálaráðuneytið leggi fram óendurskoðað hálfis árs milliuppgjör ríkissjóðs.
- Hagstofan leggi fram og kynni fjárlaganefnd þjóðhagsspár og greiningar er varða efnahagsmál og eru á starfssviði nefndarinnar.
- Seðlabanki Íslands kynni skýrslur um peningamál og önnur mál sem varða verksvið fjárlaganefndar.

Breytingar á framkvæmd fjárlaga.

Óvissusjóður.

Í ljósi sögunnar er of stór hluti útgjalda ársins samþykktur með fjárukalögum og þarf að finna leiðir sem tryggja að markmið fjárlaga nái fram að ganga. Miða þarf við að fjárukalög leiði til sem minnstrar hækkunar á fjárveitingum ársins og að nýjar ákvarðanir um fjárútgjöld fái góða umfjöllun í fjárlaganefnd áður en skref eru stigin sem leiða til útgjaldaaukans. Ljóst er að í fjárlögum er ekki hægt að sjá við öllu og því þarf að gera ráð fyrir ákveðinni upphæð sem raunhæft er að áætla að nái yfir óvissuna. Styrkja þarf framkvæmd fjárlaga með því að draga úr gjöldum umfram heimildir og takmarka verulega flutning fjárheimilda milli ára. Til þess þarf bætt áætlanagerð, aukinn sveigjanleika innan ársins með notkun óvissusjóða, styrkari sjóðsstýringu, auk þess sem gera þarf auknar kröfur til skýrslugerðar. Óvissusjóðir eru notaðir víða til að mæta óvæntum atburðum, svo sem náttúruhamförum, og þegar fjármagna á nýja stefnu, til að mynda með kjarasamningum. Um notkun sjóðsins eiga að gilda skýrar reglur til að koma í veg fyrir að hann sé notaður til annars en honum er ætlað, þ.e. ófyrirséðra atvika og atvika sem ekki var unnt að forðast.

Í fjárlögum ársins er að finna 5 milljarða kr. fjárheimild til þess að bregðast við óvæntum ófyrirséðum útgjöldum, eins og t.d. gengismálum, verðlagsmálum, vegna kjarasamninga o.s.frv. Um sjóðinn gilda ekki skýrar reglur en það er álit fjárlaganefndar að brýnt sé að úr því sé bætt.

Útgjaldaskjal.

Helsta ástæða hallareksturs á fjárlögum hafa verið ákvarðanir sem breytt hafa áætlun fjárlaga innan ársins. Mikið vantar á að fjárlaganefnd hafi yfirsýn yfir ákvarðanir ríkisstjórnar um útgjöld umfram þær heimildir sem rúmast innan fjárlaga. Setja þarf því stífar reglur sem lúta að því að fjármálaráðherra geri fjárlaganefnd grein fyrir áformum um útgjöld úr ríkissjóði sem ekki rúmast innan fjárlaga svo að nefndin geti sinnt eftirlitshlutverki sínu. Líta þarf til annarra landa og læra af því sem best gerist í þessum efnun.

Fjárlaganefnd telur að líta megi til dönsku fjárlaganefndarinnar hvað þetta varðar sem afgreiðir svokölluð útgjaldaskjöl, „aktstycke“, sem eru eins konar fjárukalagabeidnir frá ráðuneytum. Þau eru send til fjármálaráðherra til samþykkis áður en þau eru send fjárlaganefnd. Oftast fela beiðnirnar ekki í sér hækkun útgjalda heldur eru þær frekar ósk um að eyða ákveðnu fé sem þegar er heimild fyrir á tiltekinn hátt. Jafnvel getur verið um millifærslur að ræða. Danska fjárlaganefndin gerir ekki tillögur um breytingar á beiðnunum, hún samþykkir eða hafnar þeim. Beiðnirnar eru samþykktar í nefndinni en ekki í þingsal. Einu sinni á ári er

afgreitt fjárukalagafrumvarp. Þá er þeim beiðnum sem hafa fengið jákvæða afgreiðslu frá síðustu fjárlögum safnað saman og afgreidd formlega í þinginu.

Eins og áður segir gera ný þingskapalög ráð fyrir að fjárlagarammi til fjögurra ára verði kynntur í apríl ár hvert. Þar verði útgjaldaþak á nafnverði samþykkt af ríkisstjórn og Alþingi eins og í öðrum norrænum ríkjum. Þar með þarfnast áætlunargerðin, undirbúningur hennar, samþykki, eftirlit, reikningshald og endurskoðun endurskoðunar í heild sinni með það að markmiði að áætlunin verði virt og ákveðin skuldbinding við hana hafi skapast á vinnslustigi.

Koma þarf á kerfi innan stofnana til að samhæfa og stýra opinberum fjármálum mánaðarlega. Þar með eru talin fyrirtæki í eigu hins opinbera og sjóðir.

Eftirlit og framkvæmd fjárlaga innan OECD.

Frá árinu 2004 hefur OECD haldið ráðstefnur um hinn þinglega hluta fjárlagaferlisins. Fræðimenn jafnt sem stjórnáamenn hafa lagt ýmislegt til málanna á þeim vettvangi. Nokkur helstu áhersluatriði sem fram hafa komið á ráðstefnunum eru eftirfarandi:

- Árangurstengd fjárlagagerð.
- Styðjast þarf við óháðar spár, spár einkageirans og þing endurmeti forsendurnar.
- Rammafjárlagagerð.
- Áhersla á árangur og sveigjanleika í stjórnun.
- Markmið séu sett þannig fram að mögulegt sé að ná þeim.
- Frekar sé einblínt á heildarniðurstöður en sértæka mælikvarða.
- Greining á frammistöðu byggist á staðreyndum.
- Áhersla á áhættustjórnun. Forvirkni í stað þess að brugðist sé við eftir á.
- Aukin áhersla á langtímaáætlanagerð.
- Áhersla á stefnu, áreiðanleika, frammistöðu og gegnsæi.
- Aukin áhersla á útkomu og árangur fremur en inntak.

Það er álit fjárlaganefndar að við endurskoðun á fjárreiðulögum og öðrum lögum og vinnubrögðum er varða ríkisfjármál og eftirlit með þeim, þ.m.t. lánamál og ríkisábyrgðir, eigi Alþingi að líta til annarra landa og læra af því sem þar best reynist. Fjárlaganefnd þurfi að vera vel kunnug aðferðum þeirra þjóða sem við viljum bera okkur saman við og skapa eigi henni tækifæri og aðstæður til að kynna sér þær aðferðir sem best.

Samantekt.

- Fjárlaganefnd á að fjalla ítarlegar en áður um ríkisreikning hvers árs og skila Alþingi niðurstöðu í formi skýrslna sem teknar verða til umræðu á þinginu.
- Vinnubrögð við framkvæmd fjárlaga, þ.m.t. uppgjör og reikningsskil, hafa verið ámælisverð árum saman og gerir fjárlaganefnd kröfur um breytingar. Taka verður ákveðin skref í þá átt að bæta verklag þannig að tryggt verði að helstu annmarkar við framkvæmdina verði sniðnir af.
- Brýnt er að koma í veg fyrir að markaðar tekjur og meðferð þeirra, m.a. í lokafjárlögum, ráði þróun stofnana fremur en ákvarðanir í fjárlögum hvers árs. Yfirsýn og stjórn á fjárreiðum ríkisins er ekki skýr hvað þetta varðar og því telur fjárlaganefnd mikilvægt að stigin verði ákveðin skref sem leiða til þess að allar tekjur renni í ríkissjóð og rekstrarfé allra stofnana ríkisins verði ákveðið með fjárlögum.
- Í ljósi ítrekaðra tilmæla Ríkisendurskoðunar undanfarin ár um nauðsyn þess að endurskoða og setja verklagsreglur um markaðar tekjur og fjárlagagerð leggur fjárlaganefnd á það ríka áherslu að vinnuhópur ríkisreikningsnefndar hraði endurskoðun sinni og fari yfir niðurstöður sínar með fjárlaganefnd hið fyrsta. Nauðsynlegt er að efla útgjalda-

stýringu hjá ríkissjóði með öllum ráðum. Að endurskoða og breyta ógegnsæjum vinnu-aðferðum við meðferð markaðra tekna af ýmsum toga, hátt í 100 milljarða kr., er stór þáttur þess máls.

- Nefndin hefur ritað fjármálaráðuneytinu bréf og óskað eftir að ráðuneytið fari yfir þær reglur sem gilda um eignausýslu ríkissjóðs og heimildir ráðuneyta til að ráðstafa eignum hans. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd leggi síðan fram tillögur til úrbóta fyrir 1. desember 2011 í ljósi þeirrar yfirferðar ásamt afstöðu Ríkisendurskoðunar og reynslu síðari ára af ráðstöfun eigna ríkisins. Nefndin bendir á að þrátt fyrir að lagaumgjörð og reglur séu til staðar hefur þeim ekki verið fylgt eftir sem skyldi sem er ámælisvert að mati nefndarmanna.
- Nauðsynlegt er að skerpa reglur um innheimtu skammtímakrafna ríkissjóðs. Nefndin hefur ritað fjármálaráðuneytinu bréf og óskað eftir að ráðuneytið setji samræmdar reglur um innheimtu skammtímakrafna fyrir 1. nóvember nk. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd geri eftir það tillögur í þessum efnum með það að markmiði að bæta verklagið í kringum innheimtu skammtímaskulda frá því sem verið hefur og að tillögunum verði skilað fyrir 1. desember nk.
- Samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins skal gera grein fyrir öllum samþykktum skuldbindingum ríkisins í ríkisreikningi hvers árs. Fjárlaganefnd beinir þeim eindregnu tilmælum til fjármálaráðuneytisins að það sjái til þess að svo verði gert framvegis. Ríkisreikningur á að gefa sem bestu og skýrustu mynd af stöðu ríkissjóðs hverju sinni og því ekki hægt að una því að skuldbindinga sem stofnað hefur verið til með viðurkenndum hætti sé ekki getið í reikningum.
- Meta þarf að nýju þörfina á óbreyttum neyðarlögum (nr. 125/2008) í ljósi breyttra aðstæðna í efnahagsmálum. Álit nefndarinnar er að ástæðulaust sé að viðhalda lögum sem sett voru við þau skilyrði sem voru í október 2008. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd geri tillögur í þeim efnum fyrir 1. desember nk.
- Það er álit fjárlaganefndar að 6. gr. heimildir í fjárlögum hafi verið of rúmar og rétt sé að þrengja þær og skilgreina betur hvað í þeim felst. Það er afar mikilvægt að heimildir til fjármálaráðherra í fjárlögum sé skýrar og um þær formfast regluverk enda oft um að ræða ráðstafanir í ríkisfjármálum sem geta skipt miklu máli fyrir afkomu ríkissjóðs. Mikilvægt er að ný fjárlaganefnd geri tillögur í þeim efnum með það að markmiði að auka aðhald og eftirlit með ráðstöfun eigna og fjármuna samkvæmt lagagreininni fyrir 1. desember 2011.
- Finna þarf úrræði til að bæta skil á virðisaukaskatti. Í þeirri leit ætti að byggja á greiningu á hvað veldur því að aðilar láti áætla á sig tekjur og aðstæður þeirra sem hafa fengið áætlun tvö eða fleiri ár í röð. Afmá þarf fyrirtæki af fyrirtækjaskrá sem ekki eru starfandi.
- Fjárlaganefnd leggur áherslu á að samkomulag um uppgjör staðgreiðslu á milli ríkis og sveitarfélaga verði endurskoðað, m.a. í ljósi aukinna vanskila, og óskar eftir að niðurstöður endurskoðunarinnar liggi fyrir 1. desember nk.
- Mikilvægt er að fjármálaráðuneytið sinni eftirlitsskyldum sínum hvað varðar kaup- og fjármögnunarleigu stofnana. Einnig er mikilvægt að nefndin fylgi málinu eftir með því að kalla eftir skýrslu um stöðu málsins sem fjármálaráðuneytið skili fjárlaganefnd fyrir 1. desember 2011.
- Það er til marks um góða fjármálastjórn og eignastýringu að halda skrá yfir eignir ríkisins. Á meðan hana er ekki að finna hlýtur yfirsýn fjármálastjóra ráðuneyta og fjármálaráðuneytis að vera ábótavant. Það er álit fjárlaganefndar að ekki verði lengur við þetta

verklag unað. Fjárlaganefnd hefur sent fjármálaráðuneyti bréf þar sem farið er þess á leit við ráðuneytið að úr eignaskráningu ríkisins verði bætt og eignaskrá verði lögð fram með ríkisreikningi 2011.

- Það er álit fjárlaganefndar að breytt vinnulag, þ.e. að þingið skuli hér eftir ræða ramma næsta fjárlagaárs í apríl, tryggi umræður og aðkomu Alþingis að ákvörðun rammanna. Nefndin fagnar því að Alþingi muni taka til umræðu og ákvarða fjárlagarammana áður en ráðuneyti hefja vinnu við útfærslu fjárlagatillagna sinna.
- Svo virðist sem í þingskapalögum sé gert ráð fyrir að fjárlaganefnd veiti umsögn um öll lagafrumvörp er varða tekjuöflun ríkissjóðs en ekki eingöngu tekjuhluta fjárlaganna. Nefndin þarf að taka afstöðu til þess með hvaða hætti hún nálgast það verkefni og hvort það sé í raun mögulegt miðað við orðalag lagagreinarinnar án þess að fara inn á verksvið efnahags- og viðskiptanefndar. Koma þarf í veg fyrir of mikla skörun á milli nefnda og tvíverknad og tryggja yfirsýn yfir bæði tekju- og gjaldahlið ríkisfjármála.
- Nefndin leggur áherslu á skýra verkaskiptingu milli fjárlaganefndar og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Eins og fram kemur í nýjum þingskapalögum hefur fjárlaganefnd eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Nefndin leggur til að komi upp mál sem stangast á við lög og reglugerðir og eru alvarlegs eðlis þá verði þeim vísað eftir umfjöllun fjárlaganefndar til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til frekari meðferðar. Önnur mál er varða eftirlit með framkvæmd fjárlaga verði fullnustuð af fjárlaganefnd.
- Fjárlaganefnd sú sem nú er að ljúka störfum hvetur nýja nefnd sem tekur við á 140. lögjafarþingi til að ákveða með hvaða hætti hún ætlar að sinna eftirlitshlutverki sínu með framkvæmd fjárlaga. Nauðsynlegt er einnig að ákvarða hlutverk Ríkisendurskoðunar í því sambandi, þ.e. hversu margar skýrslur á ári um framkvæmd fjárlaga stofnunin skili til nefndarinnar og hvenær. Nefndi telur eftirfarandi verklag mikilvægt:
 - Fjármálaráðuneytið leggi fram ársfjórðungslegar skýrslur um framkvæmd fjárlaga eigi síðar en 30 dögum eftir lok ársfjórðungsins. Í skýrslunum skulu koma fram áætlanir ráðuneyta um viðbrögð við frávikum fyrir hvern fjárlagalið.
 - Ríkisendurskoðun leggi fram ársfjórðungslegar skýrslur um framkvæmd fjárlaga eigi síðar en 30 dögum eftir lok ársfjórðungsins.
 - Ríkisendurskoðun leggi fram endurskoðað níu mánaða milliuppgjör fyrir rekstur ríkisins, efnahag og sjóðstreymi eigi síðar en 20. október ár hvert.
 - Ríkisendurskoðun semji ársskýrslu um framkvæmd fjárlaga.
 - Fjársýsla ríkisins leggi fram mánaðarleg yfirlit A-hluta ríkissjóðs.
 - Fjársýsla ríkisins leggi fram ársfjórðungsleg yfirlit A-hluta ríkissjóðs og verði þau ítarlegri en þau mánaðarlegu. Hið sama gildir um ársfjórðungsleg yfirlit B–E-hluta.
 - Fjármálaráðuneytið leggi fram óendurskoðað hálfis árs milliuppgjör ríkissjóðs.
 - Hagstofan leggi fram og kynni fjárlaganefnd þjóðhagsspár og greiningar er varða efnahagsmál og eru á starfssviði nefndarinnar.
 - Seðlabanki Íslands kynni skýrslur um peningamál og önnur mál sem varða verksvið fjárlaganefndar.
- Styrkja þarf framkvæmd fjárlaga með því að draga úr gjöldum umfram heimildir og takmarka verulega flutning fjárheimilda milli ára. Til þess þarf bætt áætlanagerð, aukinn sveigjanleika innan ársins með notkun óvissusjóða, styrkari sjóðsstýringu, auk þess sem gera þarf auknar kröfur til skýrslugerðar.
- Mikið vantar á að fjárlaganefnd hafi yfirsýn yfir ákvarðanir ríkisstjórnar um útgjöld umfram þær heimildir sem rúmast innan fjárlaga. Setja þarf því stífar reglur sem lúta að því að fjármálaráðherra geri fjárlaganefnd grein fyrir áformum um útgjöld úr ríkissjóði

sem ekki rúmast innan fjárlaga svo að nefndin geti sinnt eftirlitshlutverki sínu. Fjárlaganefndin telur að líta megi til dönsku fjárlaganefndarinnar hvað þetta varðar sem afgreiðir svokölluð útgjaldaskjöl „aktstykke“, sem eru eins konar fjárukalagabeiðnir frá ráðuneytum.

- Koma þarf á kerfi innan stofnana til að samhæfa og stýra opinberum fjármálum mán- aðarlega. Þar með eru talin fyrirtæki í eigu hins opinbera og sjóðir.
- Við endurskoðun á fjárreiðulögum og öðrum lögum og vinnubrögðum er varða ríkis- fjármál og eftirlit með þeim, þ.m.t. lánamál og ríkisábyrgðir, þarf Alþingi að líta til annarra landa og læra af því sem þar best reynist. Fjárlaganefnd þarf að vera vel kunnug aðferðum þeirra þjóða sem við viljum bera okkur saman við og skapa á henni tækifæri og aðstæður til að kynna sér þær aðferðir sem best.

Alþingi, 14. sept. 2011.

Oddný G. Harðardóttir,
form.

Ásbjörn Óttarsson.

Björn Valur Gíslason.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.

Kristján Þór Júlíusson.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

Vigdís Hauksdóttir.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

Þór Saari.