

21. júlí 2004

Svar við athugasemdum fjármálaráðuneytis vegna skýrslu um framkvæmd fjárlaga árið 2003

Fjármálaráðuneytið hefur gert nokkrar athugasemdir við skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga árið 2003, en skýrslan kom út í lok júní 2004. Athugasemdir ráðuneytisins koma m.a. fram í bréfi þess til stofnunarinnar þann 15. júlí sl. Eftir útkomu skýrslunnar hefur nokkur umræða orðið í fjölmiðlum um efni hennar. Hefur fjármálaráðherra komist svo að orði við fjölmiðla að meðferð talna í skýrslunni sé ónákvæm, auk þess sem ýmislegt í framsetningu hennar sé villandi og óheppilegt. Af þessu tilefni telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að fjalla nokkuð um athugasemdir ráðherra og ráðuneytisins.

1) Samanburður á fjárlögum og útkomu skv. greiðslugrunni og rekstrargrunni

Fjármálaráðuneytið hefur bent á að í fjárlögum séu heimildir færðar á rekstrargrunni eins og ríkisreikningur og geti samanburður gjalda og heimilda því eingöngu verið á þeim grunni. Það sé marklaust að gera samanburð á greiðslum til stofnana og heimildum sem eru á rekstrargrunni.

Ríkisendurskoðun gerir engan ágreining um að eðlilegt er að bera gjöld á rekstrargrunni saman við fjárlög, enda var það allsstaðar gert í skýrslunni ef slíkar upplýsingar lágu fyrir. Vandamálið er hins vegar að upplýsingar um rekstrargrunn liggja ekki fyrir fyrr en minnst hálfu ári eftir lok reikningsársins. Upplýsingar um fjárhagsstöðu ríkissjóðs innan ársins verða því að byggja á þeim bókhaldsupplýsingum sem liggja fyrir á hverjum tíma.

Þá er ekki úr vegi í þessu sambandi að benda á að auk þess að fjárlög skuli vera á rekstrargrunni skal í fjárlagafrumvarpinu gera grein fyrir sjóðhreyfingum sbr. 21. gr. fjárreiðulaga. Í almennum athugasemdum með frumvarpi að fjárreiðulögum segir m.a. svo:

„Með framsetningu fjárlaga á greiðslugrunni eru sýndar ákvarðanir Alþingis um fjárveitingar, þ.e. samtímaráðstöfun fjár til tiltekinna verkefna. Þessi grunnur hentar vel til eftirlits með greiðslum ráðuneyta og stofnana þar sem auðvelt er að fylgjast með greiðslum þegar þær eiga sér stað og bera þær saman við fjárveitingar og greiðsluáætlanir. Þá hentar aðferðin vel til að sýna skammtímaáhrif ríkisbúskaparins á hagkerfið, bæði á innlenda eftirspurn og peningamarkaðinn. Fjárhagsáætlanir og samanburður þeirra við raunverulega útkomu á þessum grunni eru því mikilvægar fyrir hagstjórn í landinu.“

Í 40. gr. fjárreiðulaga er kveðið m.a. á um að gera skuli mánaðarlega greiðsluuppgjör fyrir ríkissjóð. Þá skuli fjármálaráðuneytið einu sinni á ári gera grein fyrir fjárskuldbindingum, gjöldum og kröfum sem ekki hafa komið til greiðslu. Þá segir enn fremur að fjármálaráðherra skuli gera grein fyrir helstu frávikum frá fjárlögum á afkomu aðila í A-hluta ríkissjóðs.

Mánaðarlega gerir fjármálaráðuneytið grein fyrir afkomu A-hluta ríkissjóðs og eru þær upplýsingar byggðar á greiðsluhreyfingum. Þá gerði ráðuneytið ennfremur grein fyrir greiðsluafkomu ríkissjóðs á árinu 2003 þann 5. febrúar 2004. (sem hér fylgja með til fróðleiks). Fjárhæðir þær sem fram koma í skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga og varðar greiðsluafkomu A-hluta ríkissjóðs á árinu 2003 eru nánast þær sömu og fram koma í uppgjöri fjármálaráðuneytisins frá því í febrúarmánuð sl.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru þau sjónarmið sem fram koma hér að framan og vísað er til fullkomlega gild. Stofnunin telur að greiðsluuppgjör innan árs hjá ríkissjóði hafi þýðingu við mat á stöðu ríkisfjármála og ekki síður sem stjórnþæki innan ársins. Það getur ekki verið ásættanlegt að marktækar upplýsingar um afkomu og framvindu ríkisfjármála liggi ekki fyrir fyrr en hálfu ári eftir lok uppgjörstímabilsins eins og háttar með uppgjör A-hluta ríkisins á rekstrargrunni?

Ríkisendurskoðun hefur ítrekað látið í ljós það álit sitt að flýta þyrfti uppgjör ríkissjóðs þannig að endanlegar niðurstöðutölur rekstrar liggi fyrir fljótlega eftir áramót. Einnig telur stofnunin að birta ætti árshlutauppgjör ríkisins innan ársins eins og núorðið tíðkast almennt hjá stærri fyrirtækjum.

2) Fjárheimildir að baki útgjöldum

Fjármálaráðuneytið segir að í skýrslunni komi ekki skýrt fram að framkvæmd fjárlaga taki mið af heildarheimildum stofnana og frávik frá fjárlögum séu því ekki í heimildarleysi ef þau byggjast á fjárukalögum eða yfirfærslu heimilda frá fyrra ári.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er því ekki haldið fram að öll frávik á milli fjárlaga og útkomu séu heimildarlaus, enda má afla viðbótarfjárheimilda eftir að fjárlög eru samþykkt. Hins vegar er vakin athygli á hversu illa hafi gengið að haga fjárstjórn ríkisins í samræmi við þær fyrirætlanir sem fram koma í fjárlögum. Þá er vakin sérstök athygli á að fjárheimildir margra stofnana eru í reynd mun lægri en fram kemur í fjárlögum vegna halla fyrir ára sem skerðir þá fjárveitingu sem tilgreind er í fjárlögum. Loks hefur Ríkisendurskoðun hvað eftir annað bent á að viðbótarfjárheimildir þurfi að samþykkja með formlegum hætti af Alþingi **áður** en stofnað er til útgjalda en ekki **eftir á** eins og lengi hefur tíðkast.

Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf, því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga innan fjárlagaársins sbr. 44. grein fjárreiðulaga. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir m.a. svo um fjárukalög og lokafjárlög:

„Í V. kafla eru ákvæði um fjárukalög og lokafjárlög. Í þeim ákvæðum er mörkuð skýr stefna um hlutverk fjárukalaga. Þeirrar tilhneigingar hefur gætt að setja í fjárukalög ýmsar útgjaldaheimildir sem með réttu hefði átt að gera ráð fyrir í fjárlögum. Þannig hefur í reynd verið vikist hjá því að fjalla um allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir í fjárlögum og málum frestað og þau tekin upp í fjárukalögum. Í þessu frumvarpi er mörkuð skýr stefna um efni fjárlaga, fjárukalaga og lokafjárlaga. Gert er ráð fyrir að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir komi fram í fjárlögum. Í fjárukalögum innan fjárhagsárs verði

fjallað um þær fjárráðstafanir sem ekki var hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Fjárukalög snerust þannig fyrst og fremst um ófrávíkjanlega málefni en ekki um rekstrarvanda einstakra ríkisstofnana. Aðrar fjárhagsráðstafanir eiga að koma til umfjöllunar eftir atvikum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta fjárhagsár eða við afgreiðslu lokafjárlaga fyrir síðasta fjárhagsár.“

Ríkisendurskoðun hefur marg sinnis látið það álit sitt í ljós að þær áherslubreytingar sem fram koma við setningu fjárreiðulaga er þetta varðar hafa ekki náð fram að ganga. Með samþykkt fjárukalaga á Alþingi í nóvember eða desembermánuði ár hvert hafi framkvæmdavaldið verið að leita eftir samþykki Alþingis á þegar gerðum hlutum. Það verklag er að mati stofnunarinnar bæði hvað varðar efni og tíma takmarki mjög gildi talnalegs samanburðar fjárlaga og fjárukalaga við afkomu ríkissjóðs sem liður í stjórn ríkisfjármála.

3) Samanburður á þjóðhagsstærðum í forsendum fjárlagafrumvarps og raunverulegri útkomu

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar voru bornar saman nokkrar þjóðhagsstærðir eins og þær eru tilgreindar í fjárlagafrumvarpi við niðurstöðutölur skv. uppgjöri Hagstofu Íslands. Fallast ber á að samanburður eins og hann er settur fram í skýrslunni er ekki réttmætur þar sem tölur frumvarpsins og tölur Hagstofunnar eru ekki sambærilegar. Frávik á milli forsendna skv. frumvarpi og raunverulegrar útkomu eru mun minni eftir að tölurnar hafa verið leiðréttar og einungis tekið tillit til magnbreytinga, sbr. eftirfarandi:

	Frumvarp	Útkoma skv. skýrslu (óleiðrétt)	Leiðrétt útkoma
Samneysla 1999-2002 (meðaltal)	2,8%	11,7%	4,1%
Samneysla 2003	1,0%	7,1%	3,0%
Verg landsframleiðsla 1999-2002 (meðaltal)	2,5%	8,2%	3,0%
Verg landsframleiðsla 2003	1,5%	3,6%	4,0%

Á bls. 35 í skýrslu Ríkisendurskoðunar sagði að ljóst væri að verulegrar ónákvæmni hafi gætt undanfarin ár í þeim spám og forsendum sem fjárlög hafa byggst á. Áform um aukningu samneyslunnar hafi engan veginn staðist. Réttara hefði verið að segja að **nokkurrar** ónákvæmni hafi gætt undanfarin ár í þeim spám og forsendum sem **frumvörp til fjárlaga** hafa byggst á.

4) Aðrar athugasemdir

Ráðuneytið bendir á að meginefni skýrslunnar fjalli um þróun ríkisfjármála almennt, frekar en um framkvæmd fjárlaga árið 2003. Verður ekki annað ráðið af þessu en að ráðuneytið telji þessi efnistöð fremur aðfinnsluverð. Það er hins vegar sjónarmið Ríkisendurskoðunar að við umfjöllun um framkvæmd fjárlaga fyrir tiltekið ár sé eðlilegt að vekja athygli á þróun ríkisfjármála yfir lengra tímabil. Í því sambandi er ekki úr vegi að nefna að í skýrslum stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreikninga á

undanförnum árum hafa verið birtar ýtarlegar upplýsingar og álit á afkomu og skuldaaukningu ríkissjóðs á fimm ára tímabili.

Í þessu sambandi getur ekki verið um ágreining á milli fjármálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar að ræða um talnaefni. Þær upplýsingar sem birtust í skýrslunni eru teknar úr fjárlögum og ríkisreikningi sem fjármálaráðherra hefur lagt fram á Alþingi og Ríkisendurskoðun áritað.

Þá er fjármálaráðuneyti ósammála athugasemdum þess efnis að hluti millifærslna fjárheimilda 2003 hafi verið óheimill. Athugasemdir Ríkisendurskoðunar byggjast á tilvitnun til 37. gr. fjárreiðulaga sem mælir fyrir um að heimilt sé að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna hvers ríkisaðila í A-hluta, enda séu verkefni tilgreind í fjárlögum. Í athugasemdum við þessa grein frumvarps að fjárreiðulögum sagði svo m.a.:

„Gert er ráð fyrir að heimilt sé að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna, enda séu verkefnin skilgreind í fjárlögum og heildarútgjöld stofnana verði óbreytt. Með ákvæðinu er komið til móts við sjónarmið um aukinn sveigjanleika stofnana til ráðstöfunar fjármuna. Litið er svo á að stofnun sé einungis heimilt að flytja fjármuni milli rekstrarverkefna, t.d. starfsdeilda, en ekki til stofnkostnaðarverkefna eða nýrra verkefna.“

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf sérstaka heimild Alþingis ef millifæra á fjárheimildir milli einstakra fjárlagaliða nema ef um er að ræða safnliði sem fjárlög gera ráð fyrir að skiptist á aðra fjárlagaliði innan ársins.

5) Leiðréttingar

Ríkisendurskoðun hefur yfirfarið athugasemdir fjármálaráðherra í fjölmiðlum um efni skýrslunnar og ennfremur bréf fjármálaráðuneytis frá 15. júlí sl. Við þá athugun hafa komið fram eftirfarandi villur sem stofnunin biðst velvirðingar á.

Í samantektarkafli á bls. 5 í skýrslunni segir að í árslok 2003 hafi um 120 af 530 fjárlagaliðum verið með meiri uppsafnaðan halli en 4%. Rétt er að fjöldinn var 108 eins og fram kemur í töflu á bls. 17.

Fallast ber á að setning á bls. 11, þar sem segir að í töflum skýrslunnar sé unnið með greiðslugrunn fjárlaga og greiðsluuppgjör fyrir árið 2003 sé ekki allskostar nákvæm enda eru nokkrar töflur á rekstrargrunni. Réttara hafði verið að segja að almennt sé notast við tölur á greiðslugrunni nema þegar upplýsingar um rekstrargrunn liggja fyrir.

Þessu til viðbótar hefur komið í ljós að bagaleg prentvilla er í töflu 5 á bls. 17 í skýrslunni. Þar segir að 11 fjárlagaliðir iðnaðarráðuneytis hafi farið yfir fjárheimild á árinu 2003. Hið rétta er að þar er um að ræða einn fjárlagalið, þ.e. 11-213 Sementsverksmiðjan hf., sem tengist uppgjöri vegna sölu verksmiðjunnar. Samkvæmt töflunni kemur ráðuneytið mjög illa út, þegar hið rétta er að ráðuneytið stendur sig best allra ráðuneytanna hvað samanburð fjárheimilda og útkomu varðar.

6) Lokaorð

Ríkisendurskoðun er meðal annars falið það hlutverk af Alþingi að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga og vera þingnefndum til aðstoðar við störf er varða fjárhagsmálefni ríkisins. Að sjálfu sér leiðir að stofnunin getur þurft m.a. að gagnrýna athafnir stjórnvalda.

Mjög erfitt er að fyrirbyggja með öllu að einhverjar villur og missagnir slæðist inn í umfjöllun sem fjármál ríkisins, ekki síst þegar tiltækar upplýsingar um þau mál eru af skornum skammti. Ríkisendurskoðun þarf að sjálf sögu að setta sig við réttmæta gagnrýni með alveg sama hætti og stjórnvöld, og hefur leitast við að svara henni og taka til greina athugasemdir sem settar eru fram á hennar störf. Hins vegar telur stofnunin að það sé mikilvægt að gagnrýnin sé sett fram með sanngjörnum og málefnalegum hætti.

Hvað sem líður gagnrýni á einstök atriði skýrslunnar telur stofnunin að eftir standi þær meginábindingar skýrslunnar að mikilvægt sé að bæta fjármálastjórn stofnana og aga við framkvæmd fjárlaga. Umframkeyrsla sem viðgengist hefur hjá ráðuneytum og einstökum stofnunum í mörg ár vinnur geng markmiðum stjórnvalda um hóflega aukningu ríkisútgjalda og hallalausan rekstur ríkissjóðs. Þá þarf að taka á málum stofnana sem safnað hafa neikvæðri stöðu gagnvart fjárheimildum á undanförunum árum. Ekki er ásættanlegt að fjárheimildir þessara stofnana séu skertar frá fjárlögum nema þeim sé í raun ætlað að draga úr útgjöldum sem oft kallar á að dregið sé úr þjónustu og fækkun starfsfólks.

Sigurður Þórðarson
ríkisendurskoðandi