

Apríl 2008

Framkvæmd fjárlaga árið 2007 og ársáætlanir 2008

Efnisyfirlit

SAMANTEKT	5
1 INNGANGUR	7
2 FJÁRHEIMILDIR ÁRIÐ 2007	9
3 GJÖLD OG FJÁRHEIMILDIR ÁRIÐ 2007	13
4 SJÓÐSTREYMI OG EFNAHAGUR ÁRIÐ 2007	17
5 OF- EÐA ÓNÝTTAR FJÁRHEIMILDIR ÁRIÐ 2007	21
6 ÁRSÁÆTLANIR STOFNANA ÁRIÐ 2008	25
7 FJÁRREIÐULÖG	29
8 HLUTVERK RÍKISENDURSKOÐUNAR.....	31

Töflur

2.1	TEKJUR OG GJÖLD SKV. FJÁRLÖGUM OG RÍKISREIKNINGI	9
2.2	BREYTING Á FJÁRHEIMILDUM Í FJÁRAUKALÖGUM ÁRIÐ 2007	9
2.3	HEIMILDIR TIL GJALDA OG ÚTKOMA 1998-2006	10
2.4	ÁÆTLUN TEKNA OG ÚTKOMA 1998-2006.....	10
2.5	SAMSETNING FJÁRHEIMILDA GJALDA ÁRIÐ 2007.....	11
2.6	SUNDURLIÐUN Á FJÁRHEIMILDUM GJALDA ÁRIÐ 2007	11
3.1	ÚTKOMA FJÁRLAGALIÐA RÁÐUNEYTA ÁRIÐ 2007	13
3.2	DREIFING OG UMFANG HALLA ÁRIÐ 2007	14
3.3	DREIFING OG UMFANG AFGANGS ÁRIÐ 2007	15
4.1	SJÓÐSTREYMI A-HLUTA RÍKISSJÓÐS ÁRIÐ 2007	17
4.2	EFNAHAGUR A-HLUTA RÍKISSJÓÐS ÁRIÐ 2007.....	19
5.1	STOFNANIR ÚR SKÝRSLU UM FRAMKVÆMD FJÁRLAGA ÁRSINS 2006.....	21
5.2	FLOKKUN LIÐA MEÐ HALLA ÁRIÐ 2007	22
5.3	STOFNANIR MEÐ HALLA UMFRAM 4% ÁRIÐ 2007.....	22
5.4	FLOKKUN LIÐA MEÐ AFGANGI ÁRIÐ 2007	23
6.1	SKIL ÁRSÁÆTLANA STOFNANA ÁRIÐ 2008.....	26

Samantekt

Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins, sem eru tíu ára um þessar mundir, fólu annars vegar í sér endurskoðun á eldri lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga og hins vegar skýrari ramma um framkvæmd fjárlaga. Lögin skýra m.a. með hvaða hætti framkvæmdavaldið skuli bregðast við komi til greiðsluskylda sem ómögulegt var að áætla í upphafi árs, þ.e. gera skuli fjárlaganefnd tafarlaust grein fyrir útgjöldunum og óska eftir heimildum fyrir þeim með frumvarpi til fjárukalaga. Þá er í lögnum fjallað um við hvaða aðstæður flutningur ónýttra fjárheimilda eða skulda frá fyrra ári er eðlilegur. Almennur skilningur hefur verið að ekki skuli flytja fjárheimildir milli ára nema ætlunin sé að nýta þær á nýju ári. Sama máli gegnir um flutning skulda; standi til að vinna á þeim að fullu á nýju ári er heimilt að flytja þær á nýtt ár.

Reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta gerir nánar grein fyrir viðbrögðum vegna rekstrar umfram fjárheimildir. Samkvæmt henni ber ráðuneytum að beita sér fyrir því að forstöðumenn stofnana grípi til nauðsynlegra aðgerða til að halda rekstri innan fjárheimilda. Fari útgjöld umfram 4% af fjárheimildum skal meta hvort áminna eigi forstöðumenn á grundvelli laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum tveimur áratugum bent ítrekað á ýmsa misbresti á framkvæmd fjárlaga. Virðingarleysi fyrir mælum fjárlaga hefur verið gagnrýnt sem og almennt agaleysi í rekstri fjölmargra stofnana. Þá hefur stofnunin ítrekað bent á misræmi í ákvörðunum fjárveitingarvaldsins og framkvæmdavaldsins. Þar er átt við að fjárveitingarvaldið ákvarði umfang opinberrar þjónustu með fjárlögum hvers árs en forstöðumenn og ráðuneyti taki sér iðulega vald til að auka umfang hennar umfram lögbundnar heimildir. Slíkar ábendingar Ríkisendurskoðunar hafa litlu skilað. Loks er vert að geta þess að stofnunin hefur um langt árabíl bent á nauðsyn þess að áætla rekstrarkostnað stofnana til lengri tíma en nú er gert og styrkja þannig fjárlagaferlið. Undir þetta tekur OECD í nýrri skýrslu um íslensk efnahagsmál.

Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Fjársýslu ríkisins frá febrúar 2008 var um fjórðungur fjárlagaliða með halla í árslok 2007. Heildarumfang hans, að framlagsliðum slepptum, var 5,8 ma.kr. miðað við 3,4 ma.kr. árið 2006. Hann hefur því aukist um 2,4 ma.kr. milli ára. Þá áttu um 70% allra fjárlagaliða ónýttrar fjárheimildir í árslok 2007. Uppsafnaðar heimildir þeirra, að framlagsliðum slepptum, námu alls 21,2 ma.kr. í árslok 2007 samanborið við 19,9 ma.kr. árið 2006. Afgangurinn hefur því vaxið um 1,2 ma.kr. milli ára.

Af þeim þrettán stofnunum sem sérstaklega var fjallað um í skýrslu um framkvæmd fjárlaga 2006 voru tólf enn með halla umfram 4% viðmiðið í árslok 2007. Ljóst er því að ekki hefur verið tekið á rekstrarvanda þeirra. Þetta er algjörlega ólíðandi. Ríkisendurskoðun telur að siendurtekin brot gegn fjárreiðulögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga og aðgerðaleysi ráðuneyta vegna þeirra sýni að ábyrgðin er ekki að öllu leyti hjá forstöðumönnum stofnana. Þá hvetur hún til þess að ákvæði um ábyrgð ráðuneyta á fjárreiðum ríkisstofnana verði gerð afdráttarlausari í gildandi lögum og reglum.

Umfang halla og uppsafnaðra fjárheimilda í árslok 2007 sýna að ekki hefur verið brugðist við siendurteknum ábendingum Ríkisendurskoðunar. Stofnunin getur eðli málsins samkvæmt ekki annað en komið sínu álit á framfæri með þeim hætti sem hér er gert. Þó er rétt að nefna að hún hefur nú ákveðið að óska eftir því við Alþingi að hluti uppsafnaðra fjárheimilda hennar verði felldur niður. Hvatt er til að ónýttar fjárheimildir annarra fjárlagaliða umfram 4% viðmiðið, sem ekki stendur til að nýta að fullu á árinu 2008, verði felldar niður í lokafjárlögum 2007. Að öðru leyti stendur stofnunin ráðalaus.

Ríkisendurskoðun kannaði einnig skil ársáætlana ársins 2008 hjá stofnunum. Svör bárust frá öllum ráðuneytum. Skil ársáætlana hafa batnað verulega frá því að þau voru síðast könnuð sérstaklega árið 2003; um 83% stofnana voru með samþykktar rekstraráætlanir í lok febrúar 2008. Þó er ljóst að enn er misbrestur á skilum og í raun óásættanlegt að ein af hverjum sex stofnunum starfi án rekstraráætlana a.m.k. fyrstu tvo mánuði ársins.

1 Inngangur

Meðal hlutverka Ríkisendurskoðunar er að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Í árlegri skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings er gerð grein fyrir þessu eftirliti. Þá hefur stofnunin á undanförunum árum gefið út árlega eina eða fleiri skýrslur um framkvæmd fjárlaga innan ársins þar sem tekjur og útgjöld ríkissjóðs eru borin saman við fjárheimildir og sama tímabil fyrra árs. Auk þess hefur verið fjallað sérstaklega um rekstur einstakra stofnana í skýrslum undanfarinna ára.

Hér er gerð grein fyrir fjárheimildum og gjöldum stofnana í A-hluta ríkissjóðs á árinu 2007. Allar upplýsingar fyrir það ár byggja á ársfjórðungsuppgjöri Fjársýslu ríkisins frá febrúar 2008 og öðrum upplýsingum Fjársýslunnar um millifærslur og launabætur til fjárlagaliða. Uppgjör Fjársýslunnar hefur ekki verið endurskoðað og er því aðeins til bráðabirgða. Það gefur þó eins rétta mynd og hægt er á þessum tímabili. Upplýsingar um sjóðstreymi og efnahag eru fengnar úr fjárreiðuyfirliti Fjársýslunnar fyrir desember 2007 og eru sömuleiðis til bráðabirgða.

Þá er einnig fjallað um skil ársáætlana stofnana í A-hluta fyrir árið 2008. Í reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta segir að fyrir lok desember ár hvert skuli forstöðumenn stofnananna skila ráðuneytum ársáætlun komandi árs. Fyrir miðjan janúar ár hvert skal ráðuneyti taka afstöðu til og staðfesta ársáætlun hvernar stofnunar með eða án breytinga. Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum bent á misbrest á framfylgd þessara ákvæða reglugerðarinnar. Ekki hefur þó verið unnin sérstök úttekt á skilum ársáætlana frá því árið 2004 þegar fjallað var um skilin í skýrslu um framkvæmd fjárlaga ársins 2003.

Í skýrslunni er einnig umfjöllun um gildandi lög og reglur um framkvæmd fjárlaga. Þá er loks fjallað um hlutverk Ríkisendurskoðunar og annarra aðila við eftirlit með framkvæmdinni og hugsanlegar úrbætur á því eftirliti.

2 Fjárheimildir árið 2007

Fjárheimildir ársins 2007 námu alls 406 ma.kr. samanborið við 340 ma.kr. heildarútgjöld ársins 2006. Fjárlög ársins 2007 námu tæplega 91% af heildarfjárheimildum þess en tæplega 10% skýrast af fluttum fjárheimildum frá fyrra ári og viðbót í fjárukalögum. Áætlun í fjárlögum gerði ráð fyrir 472 ma.kr. tekjum á árinu samanborið við 422 ma.kr. útkomu ársins 2006.

Fjárlög ársins 2007 heimiluðu 367 ma.kr. útgjöld hjá A-hluta ríkisins. Þetta er 8% hærri fjárhæð en endanleg gjöld ársins 2006 og tæplega 17% hækkun frá fjárlögum 2006. Verðlagsforsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir 4,5% hækkun milli árana 2006 og 2007.

2.1 Tekjur og gjöld skv. fjárlögum og ríkisreikningi

Í ma.kr.	Fjárlög 2007	Reikningur 2006	Fjárlög 2006
Tekjur	376,4	422,0	334,6
Gjöld	367,3	340,2	315,1
Tekjujöfnuður	9,2	81,8	19,5
Hlutfall af tekjum	2,4%	19,4%	5,9%

Í markmiðum ríkisfjármála 2007-2010 sem lögð voru fram með fjárlögum 2007 segir: „Fylgt verði aðhaldssamri stefnu í ríkisfjármálum. Þannig verði árlegur vöxtur samneyslu að jafnaði ekki umfram 2,0% að raungildi og hækkun tilfærslu-útgjalda að jafnaði ekki umfram 2,5% að raungildi.“ Útgjaldaheimildir ársins 2007 hjá A-hluta ríkissjóðs voru 66 ma.kr. hærri en útgjöld ársins 2006. Hækkunin nemur rúmlega 19%. Sambærileg hækkun milli árana 2005 og 2006 var um 14%. Að teknu tilliti til verðlagshækkana er þó ljóst að raunaukning útgjalda er nokkuð umfram markmiðin.

2.2 Breyting á fjárheimildum í fjárukalögum árið 2007

Í ma.kr.	Fjárlög 2007	Fjárukalög	Fjárlög og fjárukalög	Breyting
Tekjur	376,4	95,8	472,2	25,4%
Gjöld	367,3	22,1	389,4	6,0%
Tekjujöfnuður	9,2	73,6	82,8	804,6%

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun ítrekað bent á að endanlegar útgjaldaheimildir eru jafnan umtalsvert hærri en heimildir fjárlaga. Sömuleiðis hefur verið um kerfisbundið vanmat tekna að ræða. Ríkisendurskoðun telur

Þetta endurspeglar það sjónarmið stjórnvalda að fjárlögin séu fremur áætlun en bindandi fyrirmæli. Tafla 2.3 sýnir að heimildir til gjalda í fjárlögum jukust um 8,4% að meðaltali árin 1999–2006. Endanleg útkoma var hins vegar að meðaltali 9,1% yfir fjárlögum á sama tímabili. Sambærilegar tölur fyrir árið 2007 liggja ekki enn fyrir.

2.3 Heimildir til gjalda og útkoma 1998–2006

Ár	Fjárlög	Vöxtur	Útkoma	Mism.	Mism. %
2006	315,1	6,3%	340,2	25,1	8,0%
2005	296,4	7,7%	308,4	12,0	4,0%
2004	275,3	5,8%	300,4	25,1	9,1%
2003	260,1	8,6%	280,7	20,6	7,9%
2002	239,4	9,2%	267,3	27,9	11,7%
2001	219,2	13,5%	228,7	9,5	4,3%
2000	193,2	5,9%	229,0	35,8	18,5%
1999	182,4	10,1%	199,0	16,6	9,1%
<i>Meðalvöxtur</i>		8,4%			9,1%

Áætlun vegna tekna sýnir nokkuð sambærilega mynd. Meðalvöxtur áætlunar tekna í fjárlögum var 9,3% milli ára frá 1999 til 2006. Endanlegar tekjur voru hins vegar að meðaltali 11,7% yfir áætlun fjárlaga á sama tímabili. Að hluta til skýrast tekjur umfram fjárlög af sölu ríkiseigna en jafnframt er ljóst að um vanmat ýmissa skattstofna hefur verið að ræða. Ýmsar forsendur efnahagsmála í fjárlögum, þ.m.t. launaþróun og aukning einkaneyslu, hafa því ekki staðist mörg undanfarin ár. Bent hefur verið á að áætlun tekna eigi að vera varfærnisleg. Munurinn á áætlun tekna í fjárlögum og útkomu er hins vegar of mikill og kerfisbundinn til að geti talist ásættanlegt. Hann kann að skýrast af vilja til að sýna betri niðurstöðu ríkisreiknings en áætlanir og fjárlög gerðu ráð fyrir. Enn liggja ekki fyrir sambærilegar tölur um tekjur ársins 2007.

2.4 Áætlun tekna og útkoma 1999–2006

Ár	Fjárlög	Vöxtur	Útkoma	Mism.	Mism. %
2006	334,6	9,2%	422,0	87,4	26,1%
2005	306,4	8,7%	421,2	114,8	37,5%
2004	282,0	3,8%	302,4	20,4	7,2%
2003	271,6	4,6%	274,6	3,0	1,1%
2002	259,7	2,6%	259,2	-0,5	-0,2%
2001	253,1	21,0%	237,4	-15,7	-6,2%
2000	209,2	13,2%	224,7	15,5	7,4%
1999	184,8	11,5%	222,6	37,8	20,5%
<i>Meðalvöxtur</i>		9,3%			11,7%

Eins og fram hefur komið jukust fjárheimildir stofnana A-hluta um 22 ma.kr. í fjárukalögum ársins 2007. Yfirfærð ónýtt heimild frá fyrra ári var sömuleiðis um 22 ma.kr. en yfirfærð ofnýtt heimild rúmlega 5,2 ma.kr. Aukning frá fjárlögum nemur um 39 ma.kr. eða 11%. Ef einungis er horft til viðbótar í fjárukalögum nemur hækkunin 6%, en það er sambærilegt hlutfall og árið 2006. Fjárheimildir ársins 2007 námu því samtals 406 ma.kr. Heimildir í fjárlögum námu tæplega 91%, fjárukalög 5,4% og yfirfærðar heimildir 4,1%. Þessi hlutföll eru svipuð og árið 2006.

2.5 Samsetning fjárheimilda gjalda árið 2007

Í ma.kr.	Fjárheimild
Fjárlög	367,3
Fjárukalög	22,1
Yfirfærð ónýtt heimild fyrra árs	21,9
Yfirfærð ofnýtt heimild fyrra árs	-5,2
Fjárheimild samtals	406,1

Í heild voru fjárheimildir tæplega 11% hærrí en í fjárlögum eins og áður sagði. Hækkunin var mismikil hjá einstökum ráðuneytum, nam t.d. 2,7% hjá Hagstofu Íslands en 48% hjá forsætisráðuneytinu. Þetta sýnir hversu stórt hlutverk fluttar fjárheimildir milli ára og fjárukalög spila í fjármálum A-hluta.

2.6 Sundurliðun á fjárheimildum gjalda árið 2007

Í ma.kr.	Fjárlög	Fjáruka- lög	Halli fyrra árs	Afgang- ur fyrra árs	Fjár- heimild alls	Breyting frá fjárl.
Æðsta stjórn	3.310	49	0	235	3.594	8,6%
Forsætisr.	1.187	98	0	471	1.756	48,0%
Menntamálar.	46.252	1.734	-1.602	3.084	49.469	7,0%
Utanríkisr.	9.708	1.026	-129	304	10.909	12,4%
Landbúnaðarr.	13.822	435	-199	1.692	15.749	13,9%
Sjávarútvegsr.	3.004	456	-84	781	4.156	38,4%
Dómsmálar.	20.815	1.284	-659	1.544	22.984	10,4%
Félagsmálar.	32.698	2.476	-69	681	35.787	9,4%
Heilbrigðisr.	144.649	4.496	-1.702	2.594	150.037	3,7%
Fjármálar.	36.386	7.917	-5	1.396	45.694	25,6%
Samgöngur.	23.330	370	-551	5.962	29.111	24,8%
Iðnaðarr.	4.256	452	0	953	5.661	33,0%
Viðskiptar.	1.669	49	0	263	1.981	18,7%
Hagstofa Ísl.	595	30	-14	0	611	2,7%
Umhverfisr.	4.951	64	-162	1.968	6.820	37,8%
Vaxtagj. ríkissj.	20.629	1.179	0	0	21.808	5,7%
Samtals	367.260	22.115	-5.177	21.928	406.128	10,6%

Töluverður munur er á fjárlögum og heildarfjárheimildum einstakra ráðuneyta. Fjárlög námu t.d. aðeins 68% af heildarfjárheimildum forsætisráðuneytisins, um 72% af heildarfjárheimildum sjávarútvegsráðuneytisins og tæplega 73% af heildarfjárheimildum umhverfisráðuneytisins á árinu 2007.

3 Gjöld og fjárheimildir árið 2007

Um fjórðungur fjárlagaliða stóð með halla í lok árs 2007. Samtals nam hann 9,8 ma.kr. en að framlagsliðum slepptum 5,8 ma.kr. og jókst um 2,4 ma.kr. milli ára. Um 70% fjárlagaliða stóðu á hinn bóginn með afgangi í árslok 2007. Alls nam hann tæpum 47 ma.kr. en að framlagsliðum slepptum um 21 ma.kr. sem er aukning um 1,2 ma.kr. milli ára.

Ríkisendurskoðun hefur mörg undanfarin ár gagnrýnt útgjöld ríkisstofnana umfram heimildir í fjárlögum. Í árslok 2007 fór tæplega fjórðungur fjárlagaliða umfram fjárheimildir. Árið 2006 var þetta hlutfall um 32% sem var töluverð hækkun frá fyrra ári. Hlutfall þeirra liða sem fóru 4% eða meira fram úr heimildum 2007 var rúmlega 14% og 9,3% fóru meira en 10% fram úr heimildum. Árið 2006 voru sömu hlutföll tæplega 17% og 8,6%.

3.1 Útkoma fjárlagaliða ráðuneyta árið 2007

	Fjöldi fjárlagal.	Fjöldi yfir	Fjöldi yfir 4%	Fjöldi yfir 10%	Fjöldi ónýtt	Fjöldi yfir 4%	Fjöldi yfir 10%
Æðsta stjórn	7	1	1	0	6	6	3
Forsætisr.	14	2	1	0	12	12	9
Menntamálar.	97	31	23	13	64	49	32
Utanríkisr.	11	1	0	0	9	7	5
Landbúnaðarr.	30	11	7	5	15	13	9
Sjávarútvegsr.	17	2	1	1	15	15	13
Dómsmálar.	62	14	10	8	48	36	22
Félagsmálar.	34	7	3	2	19	13	9
Heilbrigðisr.	107	27	8	4	73	61	36
Fjármálar.	39	7	3	3	30	26	18
Samgöngur.	19	5	5	5	14	13	10
Iðnaðarr.	18	3	2	2	15	15	13
Viðskiptar.	9	0	0	0	8	5	4
Hagstofa Ísl.	1	1	0	0	0	0	0
Umhverfisr.	19	8	5	2	10	7	6
Vaxtagj. ríkissj.	1	0	0	0	1	1	1
Samtals	485	120	69	45	339	279	190
<i>Hlutfall</i>		24,7%	14,2%	9,3%	69,9%	57,5%	39,2%

Jafnframt því sem þeim liðum sem hafa farið fram úr fjárheimildum hefur fækkað á undanförunum árum hefur fjölgað verulega þeim liðum sem hafa ekki nýtt fjárheimildir sínar. Árið 2007 áttu um 70% fjárlagaliða ónýttar heimildir í árslok og er það talsvert hærra hlutfall en árið áður þegar um 64% fjárlagaliða áttu ónýttar fjárheimildir í árslok. Í lok árs áttu um 58% fjárlagaliða ónýttar heimildir umfram 4% og um 39% umfram 10%. Sömu hlut-

föll fyrir árið 2006 voru um 54% og 37%. Það er því ljóst að fjöldi þeirra liða sem eiga ónýttar fjárheimildir vex hratt og sömuleiðis umfang afgangans.

Þegar litið er nánar á dreifingu og umfang halla ársins 2007 sést að um 43% þeirra fjárlagaliða sem fóru fram úr voru innan þess 4% viðmiðs sem heimilað er með reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Af þeim 69 liðum sem fóru umfram 4% var stærstur hluti á bilinu 4-20%, þ.e. um 31% allra hallaliða. Á árinu 2007 voru þessir liðir reknir með samtals 8,8 ma.kr. halla innan ársins. Þar af var yfirfærður halli þeirra frá fyrra ári 2,4 ma.kr. Halli þeirra jókst því í heildina um 6,4 ma.kr. á árinu 2007.

3.2 Dreifing og umfang halla árið 2007

	Fjöldi liða	Halli í árslok (m.kr.)	Yfirfært frá fyrra ári (m.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>

Meðal liða sem voru reknir með halla á árinu 2007 og setja sterkan svip á töflu 3.2 eru *Lífeyrisskuldbindingar, eftirlaun* (-2.293 m.kr.) og *Atvinnuleysisstryggingasjóður* (-1.054 m.kr). Þessa og fleiri framlagsliði hefur jafnan reynst erfitt að ætla í fjárlögum og hefur halli þeirra eða afgangur yfirleitt verið felldur niður í lokafjárlögum. Að öllum framlagsliðum slepptum er þó samtals um 5,8 ma.kr. halla að ræða, þar af 4,8 ma.kr. umfram 4% viðmiðið. Aukning halla umfram 4% viðmiðið milli ára er því 2,4 ma.kr. Ólíðandi er að jafn margir fjárlagaliðir séu reknir með jafn miklum halla ár eftir ár. Nánar er fjallað um nokkra þessara liða síðar.

Umfang ónýttara fjárheimilda hefur vaxið gríðarlega á undanförunum árum og námu slíkar heimildir frá árinu 2006 tæplega 22 ma.kr. eða 5,6% af fjárlögum ársins 2007. Árið 2007 nam ónýtt heimild allra liða sem voru innan fjárheimilda samtals tæplega 47 ma.kr. Alls áttu 279 liðir ónýtta heimild umfram 4%, þ.e. 58% allra fjárlagaliða. Þetta er nokkru hærra hlutfall en árið 2006 þegar þeir voru um 54%. Ónýttar fjárheimildir þessara 279 liða námu samtals 46 ma.kr. í árslok. Sömu liðir fluttu 20 ma.kr. yfir frá fyrra ári. Ljóst er því að uppsöfnun þeirra nam um 26 ma.kr. innan ársins.

Fjórir liðir sem erfiðlega hefur gengið að áætla í fjárlögum setja sterkan svip á töflu 3.3: *Lífeyristryggingar* (3.253 m.kr.), *Vaxtagjöld ríkissjóðs* (4.717 m.kr.), *Afskriftir skattkrafna* (9.999 m.kr.) og *Fjármagnstekjuskattur* (803 m.kr.). Afgangur eða halli þessara liða hefur yfirleitt verið felldur niður í lokafjárlögum. Að þessum og öðrum framlagsliðum slepptum var afgangur í árslok um 21 ma.kr. Þar af var afgangur umfram 4% viðmiðið um 20 ma.kr. í árslok sem er aukning um 238 m.kr. frá árinu 2006.

3.3 Dreifing og umfang afgangis árið 2007

Frávik	Fjöldi liða	Afgangur í árslok (m.kr.)	Yfirfært frá fyrra ári (m.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>

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum bent á hugsanlegar skýringar á aukningu ónýttara fjárheimilda. Stundum er ástæðan sú að verkefnum er frestað milli ára. Í 37. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins er heimild til að flytja slíkar heimildir milli ára sé ætlunin að nýta þær á nýju ári. Þá er mögulegt að markaðar tekjur séu hærrí en þörf er á miðað við rekstur stofnunar. Að lokum getur hreinlega verið um ofskömmun að ræða, þar sem fjárlagatillögur fjármálaráðuneytisins miða fremur við fjárlög fyrra árs en raunverulegan rekstur. Ekki er ætlast til að slíkur rekstrarafgangur sé fluttur á milli ára nema hann sé innan 4% viðmiðanna.

Í nóvember 2007 sendi Ríkisendurskoðun fjárlaganefnd umsögn sína um fjárlagalafrumvarp 2007 að beiðni nefndarinnar. Þar ítrekar stofnunin m.a. það mat að hinn mikli tilflutningur fjárheimilda milli fjárlagaára sé ekki bara til þess fallinn að veikja fjárlög sem stjórnþæki heldur gefi einnig ranga mynd af raunverulegum rekstri ríkissjóðs. Ástæða er til að ítreka þetta mat enn einu sinni hér. Í því skyni hefur Ríkisendurskoðun ákveðið að óska eftir því við Alþingi að uppsafnaðar fjárheimildir stofnunarinnar frá fyrri árum verði lækkaðar um 30 m.kr. svo að þær verði innan fyrrnefndra 4% marka. Stofnunin hvetur til þess að ónýttar heimildir annarra fjárlagaliða, sem ekki stendur til að nýta á árinu 2008, verði felldar niður í lokafjárlögum 2007.

4 Sjóðstreymi og efnahagur árið 2007

Tekjuafgangur A-hluta ríkissjóðs á árinu 2007 nam samtals um 83 ma.kr. Þar af voru seldar eignir fyrir um 23 ma.kr. Höfuðstóll A-hluta ríkissjóðs var jákvæður um 20 ma.kr. í árslok 2007.

Endanlegt uppgjör á rekstrargrunni liggur ekki fyrir vegna ársins 2007 og munar þar mestu um að ekki er búið að færa lokafærslur, m.a. vegna endur-mats lána, stöðu lífeyrisskuldbindinga og afskrifta skattkrafna. Í fjárlögum var gert ráð fyrir að tekjujöfnuður ársins yrði jákvæður um 9,2 ma.kr. en útkoman, skv. bráðabirgðauppgjöri Fjársýslu ríkisins varð 83 ma.kr., þ.e. 74 ma.kr. meira en gert var ráð fyrir.

4.1 Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs árið 2007

Í m.kr.	Fjárlög	Útkoma	Frávik
Rekstrarhreyfingar			
Tekjujöfnuður	9.154	83.090	73.936
Rekstrarl. sem ekki hafa áhrif á sjóðstr.	1.882	-6.170	-8.052
Viðskiptakröfur, breyting	-4.221	0	4.221
Viðskiptaskuldir, breyting	-96	-15.963	-15.867
Handbært fé frá rekstri	6.719	60.958	54.239
Veitt stutt lán	-400	0	400
Veitt löng lán	-7.725	-5.516	2.209
Afborganir veittra lána	11.500	10.992	-508
Kaup hlutabréfa og eiginfjárframlög	-1.000	-76.219	-75.219
Sala hlutabréfa og eignarhluta	600	7.641	7.041
Fjármunahreyfingar samtals	2.975	-63.102	-66.077
Hreinn lánsfjárfjöfnuður (lánsfjárför)	9.694	-2.144	-11.838
Tekin stutt lán	0	7.297	7.297
Tekin löng lán	30.000	51.642	21.642
Afborganir lána	-31.800	-33.837	-2.037
Fjármögnunarhreyfingar samtals	-1.800	25.102	26.902
Framlag til LSR og LH	-4.000	-12.500	-8.500
Breyting á handbæru fé	3.894	10.457	6.563
Handbært fé í árslok	96.278	102.841	6.563

Handbært fé frá rekstri varð 61 ma.kr. en í fjárlögum var gert ráð fyrir að það yrði 6,7 ma.kr. Munurinn skýrist einkum af meiri skatttekjum og eignasölu en gert var ráð fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Tekjur af sölu eigna námu alls 23 ma.kr. á árinu 2007, þar af voru 7,6 ma.kr. vegna sölu á hlut í Hítaveitu Suðurnesja og tæplega 13 ma.kr. vegna sölu eigna á fyrrum varnarsvæðinu á Keflavíkurflugvelli. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að gera athugasemd við þá tekjuskráningu enda hafi sala eigna á svæðinu numið samtals rúmlega 15 ma.kr. Tekjur séu því vantaldar eins og fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Próunarfélag Keflavíkurflugvallar frá mars 2008.

Fjárlög gerðu ráð fyrir að fjármunahreyfingar, þ.m.t. sala eigna, yrðu jákvæðar um 3 ma.kr. en í raun urðu þær neikvæðar um 63 ma.kr. sem er 66 ma.kr. meira en stóð til. Meginskýringin á frávikinu er kaup ríkisins á eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun fyrir um 30 ma.kr. og efling eiginfjárstöðu Seðlabanka Íslands um 44 ma.kr. Á móti koma um 7 ma.kr. tekjur af söluhagnaði eigna.

Þá gerði áætlun fjárlaga ráð fyrir að fjármögnunarhreyfingar nettó sýndu 1,8 ma.kr. afborganir lána umfram tekin lán. Reyndin var hins vegar sú að tekin lán umfram afborganir námu 25,1 ma.kr. Meginskýring þessara frávika eru eignakaup ríkissjóðs og lántökur í því sambandi.

Framlag til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga var 8,5 ma.kr. hærra en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins. Ekki var veitt heimild til aukins framlags í fjárukalögum 2007. Ríkisendurskoðun gagnrýnir þá ráðstöfun framkvæmdavaldsins að hækka framlög til umræddra lífeyrissjóða án heimildar.

Í lok árs 2006 nam handbært fé samtals rúmlega 92 ma.kr. Gert var ráð fyrir að það ykist um 3,9 ma.kr. á árinu 2007 en í reynd jókst það um tæplega 11 ma.kr. og er nú jákvætt um 103 ma.kr.

Bráðabirgðayfirlit Fjársýslunnar á efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs sýnir að höfuðstóll A-hluta ríkissjóðs, sem var neikvæður um rúmlega 63 ma.kr. í árslok 2006, var orðinn jákvæður um 20 ma.kr. í árslok 2007. Sú breyting skýrist af 83 m.kr. jákvæðri rekstrarafkomu A-hluta ríkissjóðs á árinu.

4.2 Efnahagur A-hluta ríkissjóðs árið 2007

Í m.kr.	2006	2007	Breyting
Áhættufjármunir	102.671	177.387	74.716
Hlutfé og eignarhlutir, nettó	98.363	172.829	74.466
Stofnfjárframlög, nettó	4.308	4.559	251
Langtímakröfur, nettó	158.760	165.952	7.192
Veitt lán til B- og C-hluta	39.253	39.327	74
Veitt önnur lán	130.424	137.543	7.119
Næsta árs afborganir fluttar á skammt.kröfur	-10.917	-10.917	0
Skammtímakröfur og skammtímaskuldir	30.652	39.181	8.529
Viðskiptareikningar, nettó	74.515	90.341	15.826
Ríkisvixlar, nettó	-6.254	-13.550	-7.296
Næsta árs afborganir af löngum lánum, nettó	-37.610	-37.610	0
Sjóðir og bankareikningar	92.384	102.940	10.556
Höfuðstóll í árslok	-63.375	19.813	83.188
Ýmsar langtímaskuldbindingar	-210.847	-210.847	0
Langtímaskuldir	-236.996	-254.801	-17.805
Spariskírteini	-16.914	-15.377	1.537
Ríkisbréf	-89.829	-94.096	-4.267
Önnur innlend lán	-3.604	-29.825	-26.221
Erlend lán	-175.177	-164.029	11.148
Næsta árs afborganir fluttar á skammt.skuldir	48.527	48.527	0

5 Of- eða ónýttar fjárheimildir árið 2007

Tólf af þrettán stofnunum sem Ríkisendurskoðun fjallaði um skýrslu um framkvæmd fjárlaga 2006 stóðu enn með verulegum halla í árslok 2007. Ekki hefur verið brugðist við vanda þeirra með fullnægjandi hætti. Ríkisendurskoðun telur að ábyrgð á þeim hallarekstri liggi ekki aðeins hjá forstöðumönnum umræddra stofnana heldur sömuleiðis hjá ráðuneytunum. Nauðsynlegt er að skerpa ákvæði um ábyrgð ráðuneyta á fjárreiðum stofnana í lögum og reglugerð.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga ársins 2006 var fjallað sérstaklega um rekstur 13 stofnana sem höfðu farið fram úr fjárheimildum þess árs. Tólf þeirra voru enn í halla í árslok 2007; aðeins *Sendiráð Íslands* var komið með ónýtta heimild. Í fjárukalögum 2007 var veitt 514 m.kr. viðbótarheimild á þann lið og því stóð hann með 51 m.kr. afgang í árslok 2007.

5.1 Stofnanir úr skýrslu um framkvæmd fjárlaga ársins 2006

Í m.kr.	Uppsafnað		
	2005	2006	2007
Háskólinn á Akureyri	-321	-337	-336
Námsmatsstofnun	-58	-77	-83
Menntaskólinn á Akureyri	-53	-55	-28
Menntaskólinn að Laugarvatni	-32	-40	-21
Menntaskólinn á Ísafirði	-9	-27	-18
Flensborgarskóli	-73	-71	-36
Fornleifavernd ríkisins	-7	-12	-9
Þjóðleikhúsið	-91	-47	-84
Landbúnaðarstofnun	-94	-11	-44
Landbúnaðarháskóli Íslands	-17	-58	-124
Hólaskóli á Hólum í Hjaltadal	3	-6	-31
Lögreglustjórnin á Suðurnesjum	-89	-148	-53
Samtals	-841	-889	-867

Í heild nam framúrkeyrslu þeirra 12 stofnana sem eftir standa 841 m.kr. í árslok 2005, 889 m.kr. í árslok 2006 og 867 m.kr. í árslok 2007. Ljóst er að ekki hefur verið tekið á vanda þeirra með fullnægjandi hætti. Þó fengu átta þeirra samtals um 338 m.kr. viðbótarfjárheimildir í fjárukalögum 2007.

Ríkisendurskoðun hefur margítrekað það sjónarmið að forstöðumenn sem ekki virða fjárlög skuli áminntir í samræmi við reglugerð nr. 1061/2004. Á fundum stofnunarinnar með ráðuneytum og fjárlaganefnd hefur komið skýrt fram að ekki er hefð fyrir að beita slíkum viðurlögum hér á landi. Ríkis-

endurskoðun hvetur til þess að ákvæði um ábyrgð ráðuneyta á fjárreiðum ríkisstofnana verði gerð afdráttarlausari í gildandi lögum og reglum. Stofnunin telur enda að siendurtekin brot gegn fjárreiðulögum og reglugerð um framkvæmd fjárlaga og aðgerðaleyti ráðuneyta vegna þeirra sýni að ábyrgðin er ekki að öllu leyti hjá forstöðumönnum stofnananna.

5.2 Flokkun liða með halla árið 2007

	Fjöldi	Umfang halla (m.kr.)	Hlutfall
Framlagsliður	18	-3.987	40,7%
Rekstrarliður	22	-1.151	11,8%
Stofnun	80	-4.653	47,5%
Samtals	120	-9.791	100,0%

Eins og tafla 5.2 sýnir voru samtals 120 fjárlagaliðir reknir með halla á árinu 2007. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun nokkuð verið gagnrýnd fyrir að fjalla um alla þessa liði með sama hætti, hvort sem um er að ræða stofnanir, ýmsa rekstrarliði ráðuneytanna eða framlagsliði. Þegar umræddir 120 fjárlagaliðir eru flokkaðir í þessa þrjá flokka kemur í ljós að 80 þeirra eru stofnanir, 22 rekstrarliðir ráðuneytanna og 18 framlagsliðir. Að umfangi til er um helmingur hallans hjá stofnunum.

5.3 Stofnanir með halla umfram 4% árið 2007

Í m.kr.	Uppsafnað 2005	Uppsafnað 2006	Uppsafnað 2007
Raunvísindastofnun Háskólans	-38	-40	-82
Rannsóknamiðstöð Íslands	6	-13	-35
Fjölbrautaskóli Vesturlands	-25	-32	-6
Fjölbrautaskóli Norðurlands vestra	-48	-42	-35
Fjölbrautaskólinn í Garðabæ	-95	-97	-78
Framhaldsskólinn á Laugum	-12	-12	-13
Fjölbrautaskóli Snæfellinga	-11	-8	-8
Landhelgisgæsla Íslands	-164	-355	-136
Heilsugæslan á höfuðb.svæðinu	-135	-303	-373
Heilsugæslan Ólafsfirði	-1	-9	-3
Heilbrigðisstofnunin Hólmavík	-16	-12	-16
Heilbrigðisstofnun Þingeyinga	-89	-28	-37
Náttúrufræðistofnun Íslands	-30	-23	-25
Samtals	-658	-974	-847

Af þeim 80 stofnunum sem reknar voru með halla árið 2007 voru 46 með halla umfram 4% og 26 umfram 10%. Um 12 þeirra var fjallað í töflu 5.1. Í töflu 5.3 er gerð frekari grein fyrir rekstri 13 annarra stofnana sem fóru umfram 4% og voru jafnframt reknar með halla árið 2006. Í heild var upp-

safnaður halli þeirra 974 ma.kr. í árslok 2006 en um 847 ma.kr. í árslok 2007. Þó fengu níu þeirra samtals 557 m.kr. viðbótarfjárveitingar í fjárukalögum 2007, þar af fékk *Landhelgisgæsla Íslands* 418 m.kr. Framúrkeyrsla þeirra er algjörlega ólíðandi og ljóst að grípa verður tafarlaust til viðeigandi ráðstafana.

Í fjárreiðulögum er veitt heimild til að flytja ónýttar fjárheimildir milli ára standi til að nota þær á nýju ári. Undanfarin ár hefur umfang slíkra fjárheimilda A-hluta ríkisins vaxið gríðarlega. Ónýttar heimildir sem fluttar eru milli ára nema orðið um 5–6% af fjárlögum hvers árs. Á sama tíma eru allmargir fjárlagaliðir reknir með halla sem ekki er tekið á, eins og áður hefur komið fram. Því hefur verið haldið fram að hér sé um góða fjármálastjórn að ræða. Fyrirkomulagið hvetji til aðhaldssemi í rekstri þar sem stofnunum er ekki refsað fyrir að halda sig innan fjárheimilda með minni fjárveitingum næsta ár. Að mörgu leyti má taka undir þetta sjónarmið. Þó er ljóst að afgangurinn er nú orðinn svo mikill að samþykkt fjárlög hvers árs gefa ekki rétta mynd af mögulegum útgjöldum A-hluta ríkisins. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga 2004 segir að „*umfang þessara heimilda [drag] úr gagnsæi fjárlaganna og þeirra fjárheimilda sem Alþingi samþykkir árlega. Fjárlög hvers árs ættu að endurspeglar sem næst fjárveitingar sem ráðstafað er til hinna ýmsu stofnana og málaflokka.*“

Þegar þeir 339 liðir sem voru reknir með afgangi árið 2007 eru flokkaðir með sama hætti og hallaliðir hér að framan kemur í ljós að 147 þeirra eru stofnanir, 112 rekstrarliðir ráðuneyta og 80 framlagsliðir. Að umfangi til eru um 19% vegna stofnana, 27% vegna rekstrarliða ráðuneyta og tæplega 55% vegna framlagsliða. Af um 47 ma.kr. afgangi voru því um 8,8 ma.kr. ónýttir hjá ýmsum stofnunum. Þetta er veruleg aukning frá árinu 2006.

5.4 Flokkun liða með afgangi árið 2007

	Fjöldi	Umfang afgangs (m.kr.)	Hlutfall
Framlagsliður	80	25.342	54,5%
Rekstrarliður	112	12.415	26,7%
Stofnun	147	8.749	18,8%
Samtals	339	46.506	100,0%

Þegar nánar er farið ofan í rekstur stofnananna 227 í A-hluta ríkissjóðs kemur í ljós að heildarfjárheimildir þeirra á árinu 2007 námu um 162 ma.kr. Þar af voru heimildir á fjárlögum tæplega 146 ma.kr. og yfirfluttar fjárheimildir frá fyrra ári 5,4 ma.kr. Millifærslur til þessara stofnana, t.d. launabætur, námu um 3,2 ma.kr. á árinu. Við afgreiðslu fjárukalaga bættust 7,2 ma.kr. við fjárheimildir stofnananna.

Að viðbótarheimildum í fjárukalögum slepptum var rekstur 101 stofnunar samtals með um 11 ma.kr. halla. 126 stofnanir voru hins vegar réttu megin

við núllið án tillits til fjárukalaga og var heildarafgangur þeirra um 8,2 ma.kr. Stofnanir sem stóðu í halla fengu samtals 7,2 ma.kr. í auknar fjárheimildir með fjárukalögum 2007 en stofnanir með afgangi fengu samtals 66 m.kr. með fjárukalögum.

Fjárukalög höfðu þau áhrif á 21 af 101 stofnun að reksturinn fór úr halla í afgang, 80 stofnanir stóðu eftir sem áður með halla, samtals upp á um 4,7 ma.kr., eins og áður hefur komið fram. Af þeim fengu 47 samtals 5,2 ma.kr. viðbótarfjárheimild en 33 fengu enga viðbót með fjárukalögum. Löggjafarvaldið hefur því sent síðarnefndu stofnununum skýr skilaboð um að draga saman í rekstri. Það er í verkahring ráðuneyta að hrinda þeim vilja löggjafarvaldsins í framkvæmd sjái stofnanirnar sér ekki fært að gera það sjálfar. Ríkisendurskoðun litur svo á að með því að bregðast ekki við vandanum í samræmi við fyrirmæli fjárlaga gæti ákveðins misræmis í skilaboðum fjárveitingarvaldsins og framkvæmdavaldsins.

Í október 2007 óskaði fjárlaganefnd eftir umsögn Ríkisendurskoðunar um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2007, eins og áður hefur komið fram. Í umsögn Ríkisendurskoðunar frá 12. nóvember 2007 segir að mikill flutningur fjárheimilda milli fjárlagaára sé ekki bara til þess fallinn að veikja fjárlög sem stjórnunartæki heldur gefi ekki síður ranga mynd af ríkisfjármálunum. Þar kemur jafnframt fram sú skoðun að áætla þurfi rekstrarkostnað einstakra stofnana til lengri tíma en nú er gert og tengja árangursmælingar við fjárlagagerðina. Tekið er undir þetta sjónarmið Ríkisendurskoðunar í nýlegri skýrslu OECD um íslensk efnahagsmál. Þar segir, í þýðingu fjármálaráðuneytisins: „Ef stjórnvöld myndu færa stjórn ríkisfjármála í þá átt að setja fram útgjaldaþak til lengri tíma á nafnverði fyrir hvert ráðuneyti, myndi það auka útgjaldaaga, sveiflujafnandi áhrif ríkisfjármála og samræmi þeirra við verðbólguþröskulmið.“

Loks gerði Ríkisendurskoðun það að umtalsefni í umræddri umsögn til fjárlaganefndar að ábyrgð á framkvæmd fjárlaga liggja ekki síður hjá yfirstjórn ráðuneyta en forstöðumönnum stofnana. Ástæða er til að ítreka þetta álit nú.

6 Ársáætlanir stofnana árið 2008

Skil ársáætlana stofnana hafa batnað mikið á síðustu árum með bættu verklagi við skil þeirra. Þó voru enn um 17% stofnana án rekstraráætlana fyrir árið 2008 þegar tveir mánuðir voru liðnir af árinu.

Markmið reglugerðar nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta er að stuðla að skilvirkum rekstri ráðuneyta og stofnana. Með skilvirkum rekstri er m.a. vísað til þess að hann sé innan fjárheimilda. Mörg undanfarin ár hefur rekstur allmargra stofnana í A-hluta verið umfram fjárheimildir. Ein af ástæðum þess er skortur á fullnægjandi samtímaeftirliti ráðuneyta með rekstri stofnana. Góð rekstraráætlun er forsenda árangursríks rekstrar og skiptir höfuðmáli við samtímaeftirlit ráðuneyta þar sem samanburður áætlunar og raunkostnaðar er helsta tækið.

Í fyrri reglugerð nr. 116/2001 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta var kveðið á um að stofnanir skyldu skila ársáætlunum fyrir miðjan febrúar ár hvert og ráðuneytin taka afstöðu til þeirra fyrir lok febrúar. Með nýrri reglugerð nr. 1061/2004 var þessi krafa hert og kveðið á um skil ársáætlana fyrir lok desember og afstöðu ráðuneyta til þeirra fyrir miðjan janúar. Ástæða þessara breytinga var sú að stofnanir voru ósjaldan reknar í tvo til þrjá mánuði án rekstraráætlana.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga ársins 2003 var m.a. fjallað um ársáætlanir stofnana í A-hluta. Þar kom fram að árið 2003 höfðu 75% stofnana skilað þeim fyrir lok febrúar. Aðeins 59% þeirra höfðu fengið ársáætlanir samþykktar á sama tíma. Í lok mars 2003 höfðu 64% þeirra verið samþykktar. Ástæða er til að taka fram að aðeins ber að skila ársáætlunum fyrir hluta fjárlagaliða; stofnanir með forstöðumann eiga almennt að skila en ýmsir framlagsliðir og rekstrarliðir á vegum ráðuneytanna o.fl. eru undanskildir.

Ríkisendurskoðandi skrifaði ráðuneytisstjórum allra ráðuneyta bréf í lok janúar 2008 þar sem óskað var eftir upplýsingum um skil ársáætlana vegna ársins 2008 og hafa starfsmenn Ríkisendurskoðunar fundað með starfsmönnum flestra ráðuneyta vegna þessa máls. Umbeðnar upplýsingar hafa borist frá þeim öllum.

Í svörum ráðuneytanna kemur fram að í lok febrúar 2008 höfðu 97% stofnana skilað ársáætlunum og ráðuneytin tekið afstöðu til 83% þeirra. Ljóst er að skil áætlana hafa batnað verulega frá árinu 2003 þegar á fjöldann er litið. Þó er enn misbrestur á að þeim sé skilað á réttum tíma og í raun ólíðandi að rúmlega ein af hverjum sex stofnunum starfaði enn án samþykkrar rekstraráætlunar í byrjun mars 2008.

6.1 Skil ársáætlana stofnana árið 2008

	Fjöldi fjár- lagal.	Eiga að skila	Hlutf. %	Skilað febr.	Hlutf. %	Sam- þykkt febr.	Hlutf. %
Forsætisr.	15	11	73,3	11	100,0	11	100,0
Menntamálar.	93	52	55,9	52	100,0	45	86,5
Utánríkisr.	11	2	18,2	2	100,0	2	100,0
Sjávarútvegsr.	36	12	33,3	10	83,3	5	41,7
Dómsmálar.	60	36	60,0	35	97,2	35	97,2
Félagsmálar.	38	13	34,2	13	100,0	13	100,0
Heilbrigðisr.	102	34	33,3	34	100,0	17	50,0
Fjármálar.	38	20	52,6	19	95,0	19	95,0
Samgöngur.	17	10	58,8	9	90,0	9	90,0
Iðnaðarr.	17	5	29,4	5	100,0	4	80,0
Viðskiptar.	10	5	50,0	4	80,0	4	80,0
Umhverfisr.	22	15	68,2	15	100,0	15	100,0
Samtals	459	215	46,8	209	97,2	179	83,3

Ýmsar ástæður eru fyrir því að stofnanir skila ekki áætlunum á tilsettum tíma. Má þar m.a. nefna að einstaka stofnanir telja sig ekki geta lagt fram áætlunir sem rúmast innan fjárheimilda auk þess sem enn eru dæmi um hreinan trassaskap forstöðumanna stofnana. Þá er mjög algengt að ráðuneyti veiti stofnunum frest þar sem tímamörk reglugerðarinnar eru talin of knöpp.

Ákveðin tengsl virðast vera milli skila ársáætlana og rekstrarstöðu stofnana, þ.e. þær stofnanir sem búa við sterka fjárhagsstöðu skila áætlunum almennt fyrr en hinar sem eiga við rekstrarvanda að stríða.

Eins eru ýmsar ástæður fyrir því að ráðuneyti samþykkja ekki áætlunir stofnana innan tímamarka. Algengasta ástæðan er sú að áætlun hefur þá ekki enn borist. Eins er nokkuð um að áætlunir séu ekki innan fjárheimilda. Í enn öðrum tilvikum má t.a.m. nefna ýmsa galla á framsetningu, of mikla hækkun milli ára, seinagang í afgreiðslu og óásættanlegar niðurskurðartillögur. Þá eru dæmi um að áætlunir hafi ekki verið samþykktar í fyrstu lotu þar sem of mikið er gengið á ónýttar fjárheimildir án þess að gerð sé fullnægjandi grein fyrir að einungis sé um einsskiptis kostnað að ræða og verður það að teljast dæmi um gott verklag.

Fyrirnefnd reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta gerir ráð fyrir að ráðuneytin samþykki ársáætlunir með eða án breytinga fyrir miðjan janúar ár hvert. Því má spyrja hvort reglugerðin geri í raun ráð fyrir að það sé í verkahring ráðuneyta að vinna slíka áætlun og gera stofnun að vinna eftir henni hafi hún ekki skilað ásættanlegri áætlun fyrir miðjan janúar? Ljóst er a.m.k. að leggi stofnun fram áætlun sem ekki rúmast

innan fjárheimilda ber ráðuneyti að sjá til þess að breytt áætlun sé samþykkt innan tímamarka reglugerðarinnar.

Í handbók fjármálaráðuneytisins um framkvæmd fjárlaga frá árinu 2001 er lagt til ákveðið verklag við afgreiðslu ársáætlana stofnana. Eins og fram hefur komið var tímafrestur afgreiðslu áætlana rýmri árið 2001 en nú er. Þó virðist framkvæmdin lítið hafa breyst hjá nokkrum ráðuneytum, þ.e. ef horft er til þeirra tímamarka sem gefin voru í fyrri reglugerð. Ástæða er til að uppfæra tillögu um verklag við afgreiðslu ársáætlana og samræma hana núgildandi reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta.

Við uppfærslu slíkrar tillögu væri æskilegt að líta til þeirra þátta í afgreiðslu áætlana stofnana sem talist geta til fyrirmyndar. Má þar t.d. nefna að nú senda flest ráðuneytin út bréf til stofnana í október, þegar frumvörp til fjárlaga og fjáráukalaga liggja fyrir, þar sem gerð er grein fyrir áætluðum fjárheimildum komandi árs og óskað eftir skilum áætlana fyrir tiltekinn tíma. Nokkur ráðuneyti greina ítarlegar frá forsendum fjárlaga í slíkum bréfum en almennt gerist og má þar m.a. nefna heilbrigðisráðuneytið og dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Fjársýsla ríkisins hefur um nokkurra ára skeið boðið stofnunum að nota sérstakt form fyrir rekstraráætlanir. Ráðuneytin hafa almennt lagt áherslu á að stofnanir geri það. Það er því komið í nokkuð almenna notkun og eru rekstraráætlanir flestra stofnana með stöðluðu sniði.

Tímamörk vegna skila áætlana miðast við lok desember ár hvert. Dæmi eru um ráðuneyti, svo sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið, sem gera í raun enn stífari kröfur um skil. Aðeins 3 stofnanir ráðuneytisins, af þeim 36 sem eiga að skila áætlunum, höfðu ekki skilað 10. desember 2007. Í nokkrum öðrum ráðuneytum höfðu engar áætlanir borist fyrir lok desember 2007. Ljóst er því að það verklag sem ráðuneytin hafa tamið sér er afar ólíkt. Þó ætti að vera mögulegt að flýta verulega skilum og afgreiðslu áætlana, sbr. dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

Ein af ástæðum þess að frestur er veittur á skilum og afgreiðslu er að endanlegar tölur um rekstur fyrra árs liggja ekki fyrir. Í einstaka tilfellum liggur afkoma stofnana ekki fyrir fyrr en við útgáfu ríkisreiknings í júlí eða ágúst ár hvert. Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun ítrekað gagnrýnt seinangang við frágang ríkisreiknings. Má sem dæmi nefna skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings frá árinu 2000 þar sem segir:

„Sífelld eru gerðar ríkari kröfur til fyrirtækja um upplýsingagjöf um rekstur og fjárhagsstöðu. Ekki síst hefur áherslan verið á að upplýsingar séu lagðar fram oftast og fyrr en áður tíðkaðist. Endurskoðuð reikningsskil eru nú oft lögð fram fljótlega eftir áramót og það verður æ algengara að lögð séu fram endurskoðuð milliuppgjör

hálfárslega eða jafnvel ársfjórðungslega. Það verður að teljast mjög bagalegt að ríkissjóður skuli ekki hafa náð að fylgja eftir þessari þróun heldur sé ríkisreikningur gefinn út hálfu ári eða síðar eftir lok reikningsársins. Til dæmis má nefna að framkvæmd fjárlaga og eftirlit með henni verður óhjákvæmilega ófullkomin liggja ekki fyrir upplýsingar innan hvers fjárlagaárs um raunverulega fjárhagsstöðu stofnana og fjárheimildir þeirra.”

Ríkið hóf innleiðingu nýs fjárhags- og bókhaldskerfis fyrir ríkissjóð árið 2001 og hefur miklu verið varið til þess verkefnis á undanförunum árum. Ein af helstu ástæðum fyrir innleiðingu nýs kerfis var möguleikinn á auknu samtímaeftirliti með fjármálum stofnana. Enn virðist nokkuð í að samtímaeftirlit með rekstri þeirra teljist fullnægjandi. Sést það best á því hversu mikil óvissu ráðuneytin telja ríkja um rekstrarafkomu töluverðs hluta stofnana vel fram á nýtt ár.

7 Fjárreiðulög

Heimilt er að flytja afgang og halla yfir á næsta fjárlagaár. Útgjöld umfram 4% viðmið reglugerðar um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta eru veruleg og kalla á að forstöðumenn stofnana séu áminntir.

Liðin eru um tíu ár frá því lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins voru samþykkt á Alþingi. Lögin 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 framkvæmdavaldsins til fjárráðstöfunar liggja og að engar heilsteypar reglur gildi um þau mörk. Þá er vísað til 41. greinar stjórnarskrárinnar þar sem segir að ekkert gjald megi greiða úr ríkissjóði nema með heimild í fjárlögum eða fjárukalögum. Í lögnum eru skýrðar þær aðstæður sem upp kunna að koma og réttlæta frávik frá fjárheimildum. Segja má að lögin mæli að þessu leyti nánar fyrir um hvernig framkvæma beri 41. grein stjórnarskrárinnar.

Í 33. grein laganna 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 útgjöldum strax og ákvörðun hefur verið tekin um þær og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjárukalaga.*” Í greinargerð með lögnum segir að ákvæðið sé sett vegna þess að ekki er 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 bóta-skyldu sem fellur á ríkið samkvæmt skaðabótareglum. Ómögulegt er að átla slík gjöld í upphafi árs.

Lögin 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 lögin mæli fyrir að það sé gert í hvert sinn sem ófyrirséð útgjöld falla til.

Í 37. grein laganna er fjallað um yfirfærslu umframgjalda og ónýttar fjárheimilda. Í 2. m.gr. greinarinnar 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 með lögunum segir að þetta fyrirkomulag þyki eðlilegt þar sem verkefni geta frestast af ýmsum ástæðum og eins ef kostnaður fellur 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.

Árið 2004 var sett ný reglugerð nr. 1061/2004 um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, í stað reglugerðar nr. 116/2001 um sama efni. Markmið nýju reglugerðarinnar er að stuðla að því að rekstur ráðuneyta og stofnana verði innan fjárheimilda og að stjórnendur beri ábyrgð á fjárreiðum sinna stofnana.

Í 12., 15. og 17. grein reglugerðarinnar er fjallað nánar um umframútgjöld og kemur þar fram svonefnt 4% viðmið. Þar segir að ef í ljós komi að rekstur stofnunar fari meira en 4% umfram heimildir skuli ráðuneyti hafa frumkvæði að því að leita skýringa og beita sér fyrir að forstöðumaður grípi til nauðsynlegra aðgerða til að halda rekstri innan heimilda. Forstöðumenn geta því, að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra, rekið stofnanir með allt að 4% halla án sérstakra athugasemda að svo stöddu. Heimilt er að láta útgjöld umfram heimildir koma til lækkunar á fjárveitingum næsta árs.

Fari útgjöld hins vegar umfram 4% viðmiðið ber ráðuneytum skylda til að bregðast við í samræmi við fjórða og fimmta kafla reglugerðarinnar, sem fjallar um skyldur forstöðumanna. Þar segir að forstöðumenn beri ábyrgð á að útgjöld séu í samræmi við heimildir og áætlanir og komi ljós að þeir hafi gerst brotlegir við starfsskyldur sínar skuli hlutaðeigandi stjórnvald veita áminningu á grundvelli laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Útgjöld umfram fyrrgreint 4% viðmið fjárheimilda verða að teljast veruleg og þar með ljóst að ákvæði um ábyrgð forstöðumanna eiga við í þeim tilvikum.

8 Hlutverk Ríkisendurskoðunar

Ábendingar Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga hafa gert afar lítið gagn undanfarna tvo áratugi. Stofnunin hefur margítrekað bent á að fjárlög eru bindandi fyrirmæli en ekki áætlun og að þau beri að virða. Þau eru því æðri vilja ráðuneyta og forstöðumanna einstakra stofnana. Óskandi er að nú sé vilji til að bregðast við siendurteknum ábendingum stofnunarinnar.

Í 1. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun segir að stofnunin skuli m.a. annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Stofnunin hefur sent frá sér fjölmargar skýrslur um þetta efni á undanförunum áratugum, auk þess sem gerð er grein fyrir eftirlitinu í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings ár hvert. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga ársins 1987 segir m.a.:

„Sú verklagsregla hefur verið í gildi um langt árabíl, að aðeins þurfi til að koma samþykkt fjármálaráðherra vegna aukafjárveitingu á fjárlagaárinu. Hins vegar hefur ekki verið leitað eftir samþykki Alþingis um umframútgjöld eða ráðstöfun umframtekna fyrir en með fjáraukalögum. [...] Ríkisendurskoðun vekur athygli Alþingis á því að með þessari skipan, og er þá tekið mið af þróun mála um nokkurt árabíl, er ekki leitað samþykkis Alþingis fyrir en eftir á fyrir nýjum viðfangsefnum sem stofnað hefur verið til á fjárlagaárinu og til magnaukningar verkefna sem fyrir eru í fjárlögum. Þá telur stofnunin eigi síður þýðingarmikið að Alþingi sé gerð grein fyrir breyttum verðlagsforsendum á fjárlagaárinu frá gildandi fjárlögum og hvort leita eigi eftir samþykki þingsins á þeim breytingum, er hafa áhrif á ríkisfjármálin.“

Nú tuttugu árum síðar er þessi skipan mála enn við lýði. Fjárveitingarvaldið hefur ekki aðkomu að viðbótarfjárveitingum til flestra fjárlagaliða fyrir en eftir að til útgjalda hefur verið stofnað. Þó framúrkeyrsla hafi minnkað nokkuð á þessum tuttugu árum er enn langt í land. Þegar árlegar skýrslur Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga koma út leggja stjórnámálameñ jafnan mikla áherslu á það í opinberri umræðu að nú sé þörf á að taka upp ný vinnubrögð. Eins og áður hefur komið fram stóð nærri fjórðungur fjárlagaliða í halla í árslok 2007. Það er því ljóst að enn er langt í land að uppfylla þá skýru kröfu að rekstur stofnana skuli vera innan fjárheimilda á hverjum tíma.

Áðurnefnd verklagsregla um afgreiðslu fjáraukalaga eftir að til útgjalda hefur verið stofnað er í hrópandi ósamræmi við stjórnarskrá, fjárreiðulög og reglugerð um framkvæmd fjárlaga. Þó er ekkert að gert. Ríkisendurskoðun, sem eftirlitsaðili Alþingis, hefur ítrekað gert grein fyrir þessum vanda en stendur ráðalaus gagnvart honum að öðru leyti.

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga er á hendi nokkurra ólíkra aðila. Ríkisendurskoðun sinnir sem áður segir hluta þess. Að auki hafa einstök ráðuneyti eftir-

lit með undirstofnunum sínum. Þá hefur fjármálaráðuneytið yfirumsjón með eftirliti framkvæmdavaldsins. 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 framkvæmdavalds um umfang verkefna, almennt agaleysi í rekstri margra stofnana og óvandaða áætlanagerð.

Ríkisendurskoðun hefur margítrekað bent á að fjárlög eru bindandi fyrirmæli sem ber að virða. Fjárlög séu því æðri vilja ráðuneyta og forstöðumanna einstakra stofnana. Forstöðumenn sem ekki fara að fjárlögum skulu áminntir í samræmi við reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta. Ráðuneyti sem ekki sinnir þeirri skyldu sinni að áminna forstöðumenn sem gerast brotlegir við fjárlög taka í reynd á sig ábyrgð á hallarekstrinum. Þá ábyrgð þarf að setja fram með skýrari hætti í lögum og reglum. Eðli málsins samkvæmt getur Ríkisendurskoðun ekki annað en komið sínu áliti á framfæri með þeim hætti sem hér er gert. Óskandi er að vilji sé til að bregðast við síendurteknum ábendingum stofnunarinnar.

Loks er vert að geta þess að Ríkisendurskoðun hefur á liðnum áratugum bent á ýmsar leiðir til að styrkja eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Má þar nefna hvatningu um að allri vinnslu við uppgjör ríkisbókhalds verði flýtt frá því sem nú er, þar á meðal útgáfu ríkisreiknings. Þá kom fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings frá árinu 1999 sú skoðun stofnunarinnar að næsta stóra verkefni á sviði ríkisreikningsgerðar ætti að vera gerð endurskoðaðs hálfársuppgjors fyrir ríkissjóð. Ástæða er til að áréttta þá skoðun nú tæplega níu árum síðar. Til að auka aga í fjármálum er loks nauðsynlegt að allir sem koma að eftirliti með framkvæmd fjárlaga bregðist fyrr við umframútgjöldum og þá með markvissari hætti en nú er.