

# Fjárlagaferlið

*Um útgjaldastýringu ríkisins*



RÍKISENDURSKOÐUN

Apríl 2001



# Efnisyfirlit

<b>SAMANTEKT</b> .....	<b>5</b>
<b>1. INNGANGUR</b> .....	<b>7</b>
1.1 KYNNING .....	7
1.2 MARKMIÐ, EFNISTÖK OG UMFANG ÚTTEKTARINNAR .....	8
1.3 NOKKUR ORÐ UM HUGTÖK .....	10
1.4 EFNISSKIPAN .....	11
<b>2. ALMENNT UM FJÁRMÁLASTJÓRN RÍKISINS</b> .....	<b>13</b>
2.1 INNGANGUR .....	13
2.1.1 <i>Fjárlögin og fjárlagaferlið</i> .....	13
2.1.2 <i>Umræður á alþjóðavettvangi</i> .....	16
2.1.3 <i>Nýskipan í ríkisrekstri</i> .....	18
2.2 BREYTINGAR Á NÝLIÐNUM ÁRUM .....	20
2.2.1 <i>Rammafjárlög / rammastýring</i> .....	21
2.2.2 <i>Framsetning upplýsinga í fjárlagafrumvarpi</i> .....	22
2.2.2.1 <i>Langtímaáætlun í ríkisfjármálum</i> .....	25
2.2.3 <i>Framkvæmd fjárlaga og fjáraukalög</i> .....	26
2.2.4 <i>Verkefnavísar / árangursmælingar</i> .....	28
<b>3. FJÁRLAGAFERLIÐ</b> .....	<b>31</b>
3.1 MÓTUN FJÁRLAGA .....	31
3.1.1 <i>Yfirlit um ferlið í mótunarfasanum</i> .....	31
3.1.2 <i>Mótun fjárlaga í ríkisstjórn og fjármálaráðuneyti</i> .....	33
3.1.2.1 <i>Stefnumótun að baki rammaákvörðuninni</i> .....	34
3.1.2.2 <i>Meðferð útgjaldaramma eftir að rammaákvörðun hefur verið tekin</i> .....	36
3.1.2.3 <i>Gerð langtímaáætlunar</i> .....	38
3.1.3 <i>Mótun fjárlaga í fagráðuneytunum</i> .....	38
3.1.3.1 <i>Afgreiðsla fjárlagaerinda</i> .....	39
3.1.3.2 <i>Útfærsla rammans</i> .....	41
3.2 ÞINGLEG AFGREIÐSLA .....	44
3.2.1 <i>Fjárlaganefnd og fagnefndirnar</i> .....	45
3.2.2 <i>Breytingar á frumvarpi í meðförum þingsins</i> .....	45
3.3 FRAMKVÆMD FJÁRLAGA .....	47
3.3.1 <i>Inngangur</i> .....	47
3.3.2 <i>Reglur um framkvæmd fjárlaga</i> .....	50
3.3.2.1 <i>Fjárskuldbindingar umfram fjárlög</i> .....	50
3.3.2.2 <i>Yfirfærsla fjárheimilda</i> .....	54
3.3.2.3 <i>Fjáraukalög</i> .....	55
3.3.2.4 <i>Mánaðar- og árshlutauppgjör</i> .....	56
3.3.2.5 <i>Ábyrgð forstöðumanna og stjórna</i> .....	57
3.3.2.6 <i>Eftirlit með framkvæmd fjárlaga</i> .....	59
<b>4.0 FJÁRLAGAFERLIÐ Í SAMANBURÐARLÖNDUNUM</b> .....	<b>61</b>
4.1 MÓTUN FJÁRLAGA .....	63
4.1.1 <i>Noregur</i> .....	63
4.1.2 <i>Danmörk</i> .....	63
4.1.3 <i>Svíþjóð</i> .....	64

4.1.4	Bretland og Bandaríkin.....	65
4.2	ÞINGLEG AFGREIÐSLA .....	68
4.2.1	Svíþjóð.....	68
4.2.2	Noregur.....	69
4.2.3	Danmörk.....	69
4.2.4	Bretland .....	69
4.3	FRAMKVÆMD FJÁRLAGA.....	70
4.3.1	Danmörk.....	70
4.3.2	Bretland .....	72
4.3.3	Bandaríkin.....	74
<b>5.</b>	<b>HUGSANLEGIR VEIKLEIKAR Í FYRIRKOMULAGINU HÉRENDIS.....</b>	<b>77</b>
5.1	RAMMASKIPULAGIÐ OG AFGREIÐSLA ALÞINGIS.....	77
5.1.1	<i>Þak og rammur í þinginu.....</i>	77
5.1.2	<i>Hlutverk nefndanna .....</i>	78
5.2.3	<i>Viðbætur ríkisstjórnarinnar .....</i>	79
5.2	LANGTÍMASJÓNARMÍÐ Í FJÁRLAGAGERÐINI .....	80
5.2.1	<i>Langtímaspá eða langtímastefnumótun.....</i>	80
5.2.2	<i>Samgönguáætlanir.....</i>	82
5.3	NOTKUN VERKEFNAVISA .....	83
5.4	FRAMKVÆMD FJÁRLAGA.....	85
5.5.1	<i>Heimildir og raunveruleg útgjöld.....</i>	85
5.5.2	<i>Dæmi: Framkvæmd fjárlaga 1999.....</i>	87
5.5.3	<i>Fjárheimildir og ólíkar tegundir útgjalda.....</i>	89
<b>6.</b>	<b>HELSTU HEIMILDIR.....</b>	<b>91</b>
<b>VIÐAUKI:</b>	<b>YFIRLITSMYND UM FJÁRLAGAGERÐ.....</b>	<b>95</b>

# Samantekt

Ríkisendurskoðun hefur gert úttekt á fjárlagaferlinu – skipulagi og aðferðum sem tengjast mótun, þinglegri afgreiðslu og framkvæmd fjárlaga á Íslandi. Úttektin hafði þrjú markmið:

- A) Að lýsa fjárlagaferlinu og þeim aðferðum sem notaðar eru til að ákvarða og stýra útgjöldum ríkisins.
- B) Að bera íslenska fjárlagaferlið saman við fjárlagaferli annarra ríkja.
- C) Að leitast við að greina hugsanlega veikleika í fyrirkomulaginu héraðs, m.a. með hliðsjón af reynslu annarra þjóða.

Á síðustu árum hafa verið gerðar margvíslegar breytingar á fjárlagaferlinu. Hefur markmiðið verið að styrkja tök stjórnvalda á ríkisfjármálunum og stuðla að agaðri fjármálastjórn.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru þó enn nokkrir veikleikar í fyrirkomulaginu:

- Hið nýja skipulag fjárlagagerðar, rammaskipulagið, hefur almennt gefist vel og eflt mjög stefnumótunarhlutverk ríkisstjórnarinnar. Hins vegar nær skipulagið ekki til afgreiðslu Alþingis á fjárlögum. Sú heildarsýn og sá agi sem felst í skipulaginu fer því forgörðum eftir að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fyrir þing. Stór hluti þeirrar útgjaldaaukningar sem jafnan verður í meðförum þingsins á rætur að rekja til tillagna frá ríkisstjórn.

- Afgreiðsla Alþingis á fjárlögunum þyrfti að snúast meira um heildarsamhengi ríkisfjármálanna en nú er. Breyttar reglur um meðferð frumvarps í þinginu, endurskoðað hlutverk fjárlaganefndar og aukið vægi fagnefnda, virðast ákjósanlegar leiðir til úrbóta.
- Ekki fer fram heildstæð langtímastefnumótun um ríkisfjármál eins og æskilegt væri. Til að svo geti orðið þurfa stjórnvöld að fjalla um og samþykkja útgjalda-stefnu til lengri tíma en eins árs í senn
- Notkun verkefnavísa í fjárlagagerðinni hefur ekki verið í samræmi við þær væntingar sem til þeirra voru gerðar í upphafi. Áframhaldandi þróun verkefnavísa í átt til árangursmælinga og tenging fjárveitinga við árangur munu stuðla að því að verkefnavísar gegni betur hlutverki sínu.
- Með verklagsreglum um framkvæmd fjárlaga var ætlunin að ráðuneyti og stofnanir höguðu rekstri í samræmi við heimildir fjárlaga. Engu að síður tíðkast enn að fjárheimildir eru auknar verulega í fjárauaklögum og forstöðumenn hafa ekki verið látnir axla ábyrgð vegna umframútgjalda.

# 1. Inngangur

## 1.1 Kynning

Á undanförunum árum hefur farið fram allnokkur umræða, bæði hér á landi og erlendis, um aðferðir og skipulag í tengslum við fjárlög. Rannsóknir hafa gefið til kynna að skýrt samband sé milli þess hvernig staðið er að gerð fjárlaga og ástands ríkisfjármála í hverju landi. Almennt er nú viðurkennt að með réttum aðferðum og skipulagi megi stuðla að bættum fjárhag ríkisins.

Íslensk stjórnvöld hafa á síðustu árum gert ýmsar breytingar á aðferðum og reglum sem varða mótun, afgreiðslu og framkvæmd fjárlaga – *fjárlagaferlið*. Breytingarnar hafa einkum snúist um það hvernig útgjöld ríkisins eru ákvörðuð og hvernig fjallað er um þau í fjárlagaferlinu. Þannig hafa þær aðferðir sem notaðar eru til að móta útgjaldastefnuna og ákvarða skiptingu útgjalda breyst í veigamiklum atriðum.

Ríkisendurskoðun ákvað í ljósi þessa að gera úttekt á íslenska fjárlagaferlinu. Ákvörðunin er í samræmi við 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun sem veitir stofnuninni heimild til að framkvæma stjórnsýsluendurskoðun, til að „kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi.“

Ekki verður hjá því komist að setja ákveðinn fyrirvara um eðli úttektarinnar. Fjárlagaferlið er í raun pólitískt ákvörðunarferli þar sem fjölmargir aðilar bítast um þau takmörkuðu gæði sem til skiptanna eru. Í skýrslunni eru

settar fram nokkrar ábendingar er snerta hugsanlega veikleika í fyrirkomulaginu og gætu gefið tilefni til breytinga á því. Hafa ber í huga að sérhver breyting sem gerð er á ferlinu felur í sér hættu á að valdahlutföllum verði raskað, að svigrúm einstakra þátttakenda verði skert o.s.frv. Ekki er í skýrslunni gerð tilraun til að veita slíkan kostnað á móti þeim fjárhagslega ávinningi sem hugsanlegar breytingar gætu skilað. Slíkt mat er enda utan við hlutverk og umboð Ríkisendurskoðunar samkvæmt þeim lögum sem um stofnunina gilda.

## 1.2 Markmið, efnistöð og umfang úttektarinnar

Úttektin hafði þrjú markmið:

- A) Að lýsa fjárlagaferlinu og þeim aðferðum sem notaðar eru til að ákvarða og stýra útgjöldum ríkisins.
- B) Að bera íslenska fjárlagaferlið saman við fjárlagaferli annarra ríkja.
- C) Að leitast við að greina hugsanlega veikleika í fyrirkomulaginu héraðs, m.a. með hliðsjón af reynslu annarra þjóða.

Í fyrsta lagi (A) var reynt að kortleggja fjárlagaferlið. Stuðst var við ýmis gögn sem með einum eða öðrum hætti tengjast fjárlagaferlinu. Kannaðar voru reglur sem varða fjárlagaferlið, bæði löggjöf og annars konar fyrirmæli, og einnig byggt á upplýsingum sem fengust hjá ráðuneytum og stofnunum, bæði skriflegum gögnum og viðtölum við starfsmenn.

Vegna þess hve fjárlagaferlið er flókið og umfangsmikið, reyndist nauðsynlegt að velja úr nokkur ráðuneyti og stofnanir þegar unnið var að því að safna gögnum fyrir



úttektina. Farin var sú leið að athuga sérstaklega fjárlagagerð í samgönguráðuneyti, menntamálaráðuneyti og félagsmálaráðuneyti, auk þess sem eðli málsins samkvæmt var leitað til fjármálaráðuneytis og fjárlaga-nefndar Alþingis.

Í öðru lagi (B) var leitast við að bera íslenska fjárlagaferlið saman við fjárlagaferli nokkurra valinna ríkja. Ríkin sem um ræðir eru einkum Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Bretland, en einnig að nokkru leyti Bandaríkin og Kanada. Upplýsingar voru m.a. sóttar á heimasíður fjármálaráðuneyta hlutaðeigandi landa, þar sem finna má reglur og kynningarefni af ýmsu tagi. Að auki var að nokkru leyti stuðst við rannsóknir sem Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnunin (OECD) hefur gert á fjármálastjórn hins opinbera í aðildarríkjunum.

Mjög mismunandi er hversu góðar upplýsingar eru tiltækar um fjárlagaferli samanburðarlandanna. Um flest ríkin gildir að einungis er unnt að nálgast ófullkomnar eða brotakenndar upplýsingar um fjárlagaferlið á skriflegu formi. Af þessum sökum er umfjöllun um samanburðarlöndin mjög mismunandi. Þetta olli því einnig að ekki reyndist unnt að samræma samanburðinn, þ.e. ekki eru ávallt borin saman sömu atriði milli Íslands og hvers og eins af samanburðarlöndunum. Að því er varðar suma þætti fjárlagaferlisins var unnt að framkvæma viðtækan samanburð en aðra ekki.

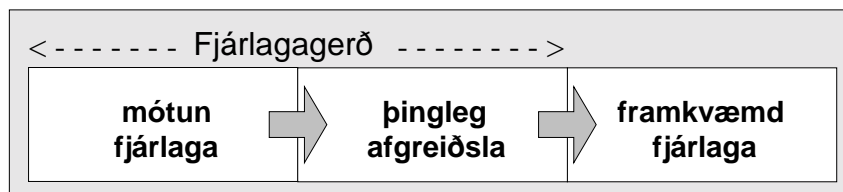
Þegar kom að því að greina hugsanlega veikleika í fyrirkomulaginu héraendis (C) var aðallega reynt að meta fjárlagaferlið út frá því hversu mikill „agi“ væri byggður inn í það, þ.e. hvort og/eða hversu miklar skorður væru settar til að hamla vexti útgjalda í mismunandi áföngum ferlisins. Þessi greiningaraðferð á sér fyrirmynd í erlendum rannsóknum (sjá bls. 16). Ekki var þó farið út í að hanna sérstaka mælistiku til að meta aga íslenska fjárlagaferlisins né voru notaðar annars konar „kerfisbundnar“ aðferðir við matið.

Einnig var leitast við að leggja mælikvarða alþjóðlegs samanburðar á íslenska fjárlagaferlið. Aðferðir sem gefist hafa vel í öðrum ríkjum, stuðlað að auknu aðhaldi og aga, voru þannig að nokkru leyti bornar saman við skipan mála hér á landi. Í þessu sambandi var m.a. stuðst við samanburðarupplýsingar og leiðbeiningar sem OECD hefur sent frá sér á undanförunum árum.

### 1.3 Nokkur orð um hugtök

Hér í upphafi er nauðsynlegt að gera nánari grein fyrir því hvernig orð og hugtök eru notuð í skýrslunni.

Mynd 1. Fjárlagaferlið



Hugtakið **fjárlagferli** er í skýrslunni notað til að tákna það ákvörðunarferli sem liggur að baki útgjöldum fjárlaganna og þær aðferðir sem tíðkaðar eru við framkvæmd fjárlaga. Í ensku eru hugtökin *budget process* og/eða *budget cycle* notuð á samsvarandi hátt.

Hugtakið **útgjaldastýring** er í skýrslunni notað í nokkuð þrengri merkingu en hugtakið fjárlagferli. Það nær aðeins yfir þær reglur sem tengjast útgjöldum ríkisins en ekki sjálft ferlið. Í ensku er hugtakið *expenditure management* gjarnan notað á svipaðan hátt.

Til hægðarauka má greina fjárlagaferlið í nokkra afmarkaða áfanga sem eru þó mismunandi sjálfstæðir í reynd. Í skýrslunni er ferlið í grófum dráttum greint í þrennt:

(1) Venja er í enskri tungu að nota hugtakið *budget formulation* yfir það sem gerist frá því að vinna við undirbúning fjárlaga hefst í ráðuneytum og stofnunum og þar til frumvarp er lagt fyrir þing. Hér eru hugtökin **mótun fjárlaga** eða **mótunarfasi fjárlaga** notuð á samsvarandi hátt.

(2) Sá áfangi sem í skýrslunni er nefndur **þingleg afgreiðsla** nær yfir það sem gerist frá því frumvarp er lagt fyrir þing og þar til það er endanlega afgreitt sem fjárlög.

(3) Loks á hugtakið **framkvæmd fjárlaga** við um skipulag, reglur og aðferðir sem tengjast því hvernig ákvæðum fjárlaganna er framfylgt.

Í ensku eru hugtökin *budgeting* og *budgeting procedures* gjarnan notuð yfir tvo fyrstu áfangana sem hér eru nefndir, þ.e. mótun fjárlaga og þinglega afgreiðslu, en ná ekki til framkvæmdarhlutans. Í skýrslunni er íslenska orðið **fjárlagagerð** notað á samsvarandi hátt.

## 1.4 Efnisskipan

Í 2. kafla skýrslunnar er að finna almenna umfjöllun um útgjaldastýringu ríkisins, bæði með hliðsjón af fyrirkomulagi mála hér á landi og í alþjóðlegu samhengi. Fjallað er sérstaklega um þær breytingar sem gerðar hafa verið á íslenska fjárlagaferlinu síðustu ár.

Í 3. kafla er að finna lýsingu á fjárlagaferlinu og hinum ólíku áföngum þess. Reynt er að draga upp heildstæða mynd af ferlinu og fjalla um meginútlínur. Að því er varðar framkvæmd fjárlaga beinist umfjöllunin einkum að því regluverki sem mótað hefur verið á síðustu árum en minna er fjallað um verklag sem tíðkað er í einstökum ráðuneytum og/eða stofnunum.

Í 4. kafla er umfjöllun um fjárlagaferlið í samanburðarlöndunum.

Í 5. kafla er síðan að finna ábendingar Ríkisendurskoðunar um hugsanlega veikleika í fyrirkomulaginu hérlandis.

## 2. Almennt um fjármálastjórn ríkisins

### 2.1 Inngangur

---

#### 2.1.1 Fjárlögin og fjárlagaferlið

Mótun, afgreiðsla og framkvæmd fjárlaga er eitt megin verkefni stjórnvalda á hverjum tíma. Ákvarðanir um umfang og skiptingu útgjalda ríkisins eru með nokkrum hætti forsenda allra annarra ákvarðana um ríkisreksturinn. Umfang ríkisfjármálanna hefur einnig iðulega mikið að segja um ástand hagkerfisins í heild og er yfirleitt ráðandi þáttur þegar kemur að því að meta horfur í efnahags- og atvinnulífi þjóða. Það gefur því augaleið að miklu máli skiptir, bæði fyrir starfsemi ríkisvaldsins og samfélagið almennt, hvernig fjárlög eru gerð og hvernig staðið er að framkvæmd þeirra.

Fram að gildistöku fjárreiðulaganna árið 1997 voru formlegar reglur um fjárlögin og fjárlagaferlið mjög almenns eðlis og að finna á víð og dreif í lögum. Fyrirmæli sem varða fjárlög eru í stjórnarskránni, í lögum um Stjórnarráð Íslands (ásamt reglugerð), og í þingskapalögum. Einnig voru lengi í gildi lög um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga sem fjárreiðulögin leystu af hólmi.

Líkt og í öðrum þingræðisríkjum, er það grundvallaratriði í íslenskri stjórnskipun að fjárstjórnarvaldið, þ.e. vald til að innheimta skatta og stofna til útgjalda á vegum ríkisins, er í höndum löggjafans. Í stjórnarskránni er að finna tvö ákvæði er fjalla um fjárstjórnarvald Alþingis. Í 41. gr. segir að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum og í 42. gr. segir að fyrir hvert reglulegt Alþingi skuli „þegar er

það er saman komið" leggja frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer.

Af ákvæðum laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands má ráða að fjármálaráðherra ber skylda til að leggja fjárlögin fram á þeim tíma sem stjórnarskráin áskilur og sætir ella ráðherraábyrgð samkvæmt 14. gr. stjórnarskrár og lögum um ráðherraábyrgð. Í lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis (þingskapalögum) er í 25. gr. fjallað um meðferð fjárlagafrumvarps í nefndum þingsins en að öðrum leyti ekki um fjárlagagerðina.

Fjárlög eru þrátt fyrir nafngiftina eðlisólík öðrum lögum. Ekki er hér þörf á að fara mjög nákvæmlega út í þennan mun en aðalatriðið er að í fjárlögum felast að jafnaði veikari fyrirmæli en í öðrum lögum. Fjárlög geta ekki varanlega og efnislega breytt öðrum lögum og eru þannig að sumu leyti óæðri þeim. Sérstaða fjárlaganna felst einnig í því að þau eru einu lögin sem skylt er að leggja fyrir Alþingi ár hvert og því er skylt að afgreiða. Efni fjárlaga er stjórnarskrárbundið og takmörk eru fyrir því hvers konar ákvarðanir má taka með slíkum lögum, t.d. að því er varðar þær kvaðir sem þar eru lagðar á einstaklinga.<sup>1</sup>

Það ákvörðunarferli sem liggur að baki fjárlögum er mjög flókið og tímafrekt og felur í sér að samhæfa þarf störf margra ólíkra aðila. Alþingi og ríkisstjórn leika eðli máls samkvæmt stórt hlutverk í ferlinu en að auki koma við sögu mikill fjöldi starfsmanna ráðuneyta og stofnana, fulltrúar hagsmuna- og félagasamtaka, forsvarsmenn fyrirtækja og einstaklingar. Útgjöld ríkisins skiptast árlega milli 14 ráðuneyta og deilast niður á meira en 500 fjárlagaliði sem undir þau heyra. Hver liður samsvarar afmarkaðri stofnun eða verkefni á vegum ríkisins. Að auki er yfirstjórn ríkisins - forseti, ríkisstjórn, hæstiréttur, Alþingi og undirstofnanir þess - sérstakt útgjaldasvið. Talið er að þeir einstaklingar, opinberir starfsmenn og aðrir, sem

---

<sup>1</sup> Sjá Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan 1997, bls. 322-346.

með einum eða öðrum hætti tengjast fjárlagagerðinni séu yfir eittþúsund talsins.<sup>2</sup>

Eitt megineinkenni fjárlagagerðar hérlendis, líkt og víða annarsstaðar, er að allar breytingar á umfangi fjárlaganna verða í skrefum og viðmiðið er ávallt fjárlög síðasta árs. Ekki er um það að ræða að á hverju ári séu fjárþörf og útgjöld ríkisins metin frá grunni heldur er gengið út frá fjárveitingum fyrra árs og hugsanlegum tilefnum til hækkunar eða lækkunar útgjalda bætt við. Þannig byggist fjárlagagerðin í raun öll á jaðarbreytingum miðað við fjárlög undangengins árs. Segja má að skrefaferlið sé óhjákvæmileg afleiðing þess hve kerfið er flókið og viðamikið. Ekki hefur verið talið ráðlegt að fara ítarlega ofan í rekstur ríkisins í heild sinni á hverju ári og áætla fjárveitingar út frá niðurstöðum slíks mats.<sup>3</sup>

Vinna við fjárlagagerð hefst í byrjun árs og er til lykta leidd undir lok þess. Á sama tíma og unnið er að undirbúningi fjárlaga í ráðuneytum og stofnunum annast sömu aðilar framkvæmd fjárlaga yfirstandandi árs. Bæði undirbúningur og framkvæmd fjárlaga lúta ýmsum reglum, formlegum og óformlegum, sem tekið hafa breytingum í tímans rás.

Þær breytingar sem orðið hafa á tilhögun fjárlagagerðar hér á landi hafa yfirleitt orðið í takt við alþjóðlega þróun á sviði fjármálastjórnar hins opinbera. Segja má að íslenska fjárlagaferlið í núverandi mynd sé að nokkru leyti blanda af reglum og venjum sem orðið hafa til á löngum tíma og kerfisbundnum breytingum sem einkum hafa verið gerðar hin síðari ár.

---

<sup>2</sup> Gunnar Helgi Kristinsson: *Úr digrum sjóði. Fjárlagagerð á Íslandi*. Háskólaútgáfan 1999, bls. 15.

<sup>3</sup> Tilraunir með slíkt kerfi, sk. núllgrunnsaðferð, hafa verið gerðar annarsstaðar í heiminum með misjöfnum árangri.

## 2.1.2 Umræður á alþjóðavettvangi

Því hefur verið haldið fram, m.a. á vettvangi Efnahags- samvinnu- og þróunarstofnunarinnar (OECD), að tengsl séu á milli ástands ríkisfjármála og þeirra aðferða sem notaðar eru í hverju landi til að ákvarða umfang og skiptingu ríkisútgjalda. Fjárlagaferlið sjálft er með öðrum orðum talið geta haft mikið um það að segja hver staða ríkissjóðs er í hverju landi, hvort útgjöld fara umfram tekjur o.s.frv. Hugmyndir af þessu tagi komu fram í kjölfar efnahagsþrenginga sem mörg ríki hins vestræna heims lentu í á síðustu áratugum 20. aldar. Á því samdráttar- skeiði sem hófst upp úr 1970 minnkaði hagvöxtur og atvinnuleysi jókst, á sama tíma og ástand ríkisfjármála fór mjög versnandi, víða með miklum hallarekstri og skulda- söfnun.

Umræða um fjárlög og fjárlagaferli var raunar hluti af víðtækari umfjöllun um umbætur og endurskipulagningu í opinberum rekstri sem hófst á þessu tímabili. Meðal annars var leitast við að heimfæra aðferðir sem gefist höfðu vel í rekstri einkafyrirtækja upp á ríkisreksturinn. Breytingum var ætlað að stemma stigu við vexti ríkisútgjalda og stuðla að hagkvæmari og skilvirkari nýtingu opinberra fjármuna. Víða fór umfjöllun af þessu tagi, og fer enn, fram undir einkunnarorðunum *New Public Management* (NPM), sem á íslensku hefur verið kallað „ný opinber stjórnun“ eða „nýskipan í ríkisrekstri“.<sup>4</sup>

Því hefur verið haldið fram að „óöguð“ vinnubrögð við gerð fjárlaga hafi valdið miklu um það að hallarekstur og skuldaaukning fór vaxandi meðal ríkja heims undir lok síðustu aldar. Rannsókn sem gerð var á skipulagi fjárlagagerðar í aðildarríkjum Evrópusambandsins (ESB) árið 1992 þykir hafa rennt stoðum undir þetta álit. Rannsóknin var unnin á vegum framkvæmdastjórnar ESB og leiddi í ljós að þær reglur sem gilda um ákvörðunartöku innan ráðuneyta og stofnana, í ríkisstjórn og á þingi, skiptu miklu máli fyrir umfang útgjalda og skuldastöðu ríkissjóðs. Reglur um takmarkanir útgjalda á

<sup>4</sup>Bæði hugtökin hafa verið notuð í opinberri umræðu á Íslandi.



mismunandi stigum fjárlagaferlisins, s.s. ýmiss konar útgjaldabök og útgjaldarammar, virtust þannig geta haft afgerandi áhrif á niðurstöðuna.

Rannsóknin gaf til kynna að í þeim ríkjum þar sem ríkisstjórn mótaði í upphafi skýra stefnu um útgjöld, jafnt heildarútgjöld og hámarksgreiðslur á mismunandi útgjaldasviðum, þ.e. útgjaldaramma, var ástand ríkisfjármála almennt betra en þar sem skorður af þessu tagi voru ekki fyrir hendi. Einnig kom í ljós að framsetning upplýsinga í fjárlagafrumvarpi, vinnbrögð við afgreiðslu þingsins og reglur um framkvæmd fjárlaga höfðu mikið að segja í þessu sambandi. Til dæmis kom í ljós að rúmur réttur þingmanna til að leggja fram tillögur til breytinga á frumvarpi ríkisstjórnar hafði jafnan neikvæð áhrif á jafnvægið milli tekna og útgjalda.<sup>5</sup>

Í þeim umræðum sem farið hafa fram á síðustu árum um bættu fjármálastjórn ríkja hafa verið leidd að því rök að nauðsynlegt sé að skipuleggja útgjöld ríkisins lengra fram í tímann en til eins árs.<sup>6</sup> Mörg ríki hafa tekið upp á því að móta útgjaldastefnu til nokkurra ára í senn. Algengt er t.d. að stjórnvöld taki ákvörðun um útgjaldastefnu til 3-4 ára. Með því að móta stefnu um ríkisfjármál nokkur ár fram í tímann minnkar óvissa í rekstrarumhverfi ráðuneyta og stofnana og það auðveldar til muna alla áætlanagerð. Langtímastefnumótun er einnig talin mikilvæg til þess að fjárlög geti verið virkt hagstjórnartæki, eins og mörg ríki leggja nú áherslu á. Fjárlög geta haft mikil áhrif á ýmsar stærðir í efnahagslífi þjóða, t.d. heildareftirspurn í hagkerfinu. Með því að móta framtíðarstefnu í ríkisfjármálum er reynt að bregðast fyrirfram við hugsanlegum breytingum í umhverfinu, t.d. vegna aukinna eða minnkandi umsvifa í hagkerfinu.

Almennt er nú talið að réttar aðferðir og skipulag í tengslum við fjárlög séu forsenda bættrar stöðu

---

<sup>5</sup> Von Hagen, J.: *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities*. Commission of the European Communities (DG-II), Economic Papers no. 96, 1992

<sup>6</sup> Sjá t.d. *Budgeting for the Future*. OECD 1997.

ríkisfjármála. Mörg ríki hafa á síðustu árum og áratugum gert breytingar á fjárlagaferlinu sem víða þykja hafa skilað góðum árangri og eru taldar hafa átt stóran þátt í að tekist hefur að koma böndum á útgjaldþenslu.<sup>7</sup>

### 2.1.3 Nýskipan í ríkisrekstri

Íslensk stjórnvöld hafa síðastliðinn áratug beitt sér fyrir margháttuðum breytingum á skipulagi og umgjörð opinbers rekstrar í takt við þróun sem orðið hefur víða annarsstaðar í heiminum. Eðli og inntak þessara breytinga hefur m.a. verið fólgið í því að innleiða nýjar aðferðir við stjórnun fyrirtækja og stofnana ríkisins. Í stuttu máli má segja að breytingarnar hafi miðað að því að draga úr miðstýringu í ríkisrekstrinum og auka frelsi og ábyrgð stjórnenda. Í stað þess að æðri stjórnvöld hlutist til um útfærslu stefnumiða eða framkvæmd þeirra í einstökum atriðum, er þeim nú ætlað að setja undirskipuðum stjórnvöldum tiltekin rekstrarmarkmið og hafa síðan eftirlit með því að þau náist.

Með ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá árinu 1994, sem birt var undir heitinu *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*, voru boðaðar margvíslegar breytingar á fyrirkomulagi ríkisrekstrar hérlendis í anda NPM. Samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar skyldi stefnt að því að skipulag og starfsemi ríkisins stuðlaði að því að ríkið gæti sinnt skyldum sínum við borgarana „á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur er“ og að opinber þjónusta yrði svo skilvirk að hún gæfi „íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni.“<sup>8</sup> Stór þáttur í umbótunum hefur falist í því að innleiða svokallaða árangursstjórnun í ríkisrekstrinum.<sup>9</sup>

7 Sjá t.d. *Modern Budgeting*. OECD 1997. Svíar eru ein þeirra þjóða sem gert hafa miklar breytingar á fjárlagaferli sínu á síðustu árum og eru þær taldar hafa valdið miklu um bættu stöðu ríkisfjármála þar í landi, sjá *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*. SOU 2000:61, einnig *Statskulden och budgetprocessen*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 1992:126.

8 *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið 1995.

9 Sjá *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið 1996.

Árangursstjórnun (*performance management / result-oriented management, resultatstyrning*) er stjórnunaraðferð sem í grundvallaratriðum felur í sér að skilgreint er fyrirfram hvaða markmiðum tiltekin starfsemi á að þjóna og kerfisbundnum aðferðum síðan beitt til að mæla hvort eða hversu vel þau markmið nást. Þannig á allur rekstur að miðast við þann árangur sem starfseminni er ætlað að skila.

Þessi tilhögun felur í sér að stjórnunartengsl milli ólíkra rekstareininga breytast. Í opinberum rekstri á það við um tengslin milli mismunandi stiga stjórnsýslunnar. Hugmyndin er sú að líta beri á ríkið, þ.e. ráðuneytin, sem kaupanda tiltekinnar þjónustu sem það semji við stofnanir eða fyrirtæki um að veita. Ríkinu er ætlað að setja fram ákveðnar kröfur um árangur en stofnunum eru á móti tryggð ákveðin framlög úr ríkissjóði. Árangursstjórnun felur í sér aukið svigrúm yfirmanna á hverju stigi stjórnsýslunnar til ákvarðana um rekstur, en um leið eru þeir gerðir ábyrgir fyrir því að starfsemin skili tilteknum árangri.

Í reynd þýðir þetta að horfið er frá miðstýringu í rekstri hins opinbera og ábyrgð og ákvörðunarvald í auknum mæli fært út til einstakra stofnana. Afskipti æðstu handhafa framkvæmdarvaldsins af rekstri og innri málefnum undirstofnana minnka og að stjórnendur stofnana fá aukið svigrúm til að móta starfsemina líkt og stjórnendur einkafyrirtækja gera jafnan. Að sama skapi er markmiðið að ábyrgð stjórnenda hjá ríkinu verði meiri og að starfskjör þeirra breytist í samræmi við það.<sup>10</sup>

Að sumu leyti má segja að árangursstjórnun sé róttæk leið til að dreifa valdi og kalli á alveg nýjan hugsunarhátt í öllu stjórnsýslukerfinu. Hugtakið yfirstjórn fær nýja merkingu.<sup>11</sup> Rekstrarmarkmið verða helsta tæki ráðu-

---

<sup>10</sup> Þær breytingar sem orðið hafa á starfsmannastefnu ríkisins, sbr. ný lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eru í þessum anda.

<sup>11</sup> Um tengsl árangursstjórnunar og ráðherrastjórnsýslu, sjá t.d. *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Nefndarálit. Fjármálaráðuneytið 2000*, bls. 52-53.

neytanna til að hafa áhrif á starfsemi undirskipaðra stjórnvalda. Árangur, þ.e. hversu vel stofnanir ná settum markmiðum, verður helsta viðmiðið sem æðri stjórnvöld ganga út frá þegar teknar eru ákvarðanir um framtíðina.

Margvíslegar ráðstafanir sem miða að því að innleiða árangursstjórnun hér á landi, meðal annars ný löggjöf og breytingar á gildandi lögum, hafa verið gerðar á síðustu árum. Flest ráðuneyti hafa nú gert svokallaða árangurssamninga við undirstofnanir sínar, yfirleitt til 3-5 ára, og eru slíkir samningar nú alls yfir eitthundrað. Í árangurssamningum er fjallað um hlutverk og markmið viðkomandi stofnunar, þ.e. hvaða árangurs er vænst af starfsemi hennar, og um gagnkvæmar skyldur ráðuneytis og stofnunar. Einnig er stofnunum ætlað að leggja vinnu í gerð rekstraráætlana, bæði til eins árs og lengri tíma, þar sem fram komi mælanleg rekstrarmarkmið og leiðir sem nota eigi til að ná þeim.

## 2.2 Breytingar á nýliðnum árum

Samhliða almennum breytingum á fyrirkomulagi ríkisrekstrar hér á landi, hafa verið gerðar margvíslegar breytingar á útgjaldastýringu ríkisins. Ýmsar þeirra fólust í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins (fjárreiðulögum) en aðrar hafa ekki verið bundnar í lög. Flokka má breytingarnar í fernt:

- (1) Tekið hefur verið upp svokallað rammaskipulag við undirbúning og mótun fjárlaga.
- (2) Framsetningu upplýsinga í fjárlagafrumvarpinu hefur verið breytt í ýmsum atriðum, m.a. með aukinni áherslu á langtímasjónarmið.
- (3) Reglum um framkvæmd fjárlaga og fjáraukalög hefur verið breytt til að stuðla að aukinni festu og aga.

- (4) Lögð hefur verið aukin áhersla á að safna og birta upplýsingar um verkefni og árangur ráðuneyta og stofnana.

---

### 2.2.1 Rammafjárlög / rammastýring

Að erlendri fyrirmynd var í upphafi síðastliðins áratugar tekið upp nýtt skipulag við undirbúning og mótun fjárlaga hér á landi sem á íslensku hefur verið kallað „rammafjárlög”.<sup>12</sup> Fyrirkomulag af þessu tagi hefur lengi tíðkast víða erlendis, t.d. allt frá árinu 1968 í Danmörku, en hefur breiðst út og verið þróað samhliða breyttum stjórnunaraðferðum í opinberum rekstri almennt. Hér á landi var rammaskipulagi við gerð fjárlaga fyrst beitt árið 1992.

Hugsunin að baki rammafjárlögum er sú að ríkisstjórnin ákveði í upphafi heildarútgjöld og skiptingu þeirra milli ólíkra málaflokka, þ.e. útgjaldarammana, en láti síðan ráðuneytunum eftir að útfæra nánar hvernig fénu er varið. Með þessu móti er meiningin að stefnumótun ríkisstjórnar sé ráðandi þáttur í fjárlagagerðinni, að fjárlagagerðinni sé stýrt „ofan frá”, í stað þess að fjárlögin verði einfaldlega samtala þess kostnaðar sem til fellur í ríkiskerfinu á hverjum tíma, þ.e. verði til „neðan frá”. Hin nýja tilhögun fjárlagagerðar fellur vel að áherslunni á árangursstjórnun í ríkisrekstrinum og breyttum hugmyndum um hlutverk og ábyrgð stjórnenda í ríkiskerfinu.

Áður en rammafjárlög komu til sögunnar annaðist fjármálaráðuneytið svo til að öllu leyti undirbúning og mótun fjárlagafrumvarps. Tilkoma rammafjárlaga hefur haft í för með sér að hiti og þungi fjárlagagerðarinnar hefur í auknum mæli færst út til fagráðuneytanna en verkefni fjármálaráðuneytis er fyrst og fremst að halda utan um ferlið og samhæfa vinnuna. Í kynningarriti sem

---

<sup>12</sup> Á Norðurlandamálum er gjarnan talað um *rambudget* eða *rammebudget*, á ensku hefur þetta verið nefnt *frame budgeting*. Sumsstaðar erlendis hefur rammaskipulagið (og raunar fjárlagaferlið að miklu leyti) verið bundið í lög.

fjármálaráðuneytið hefur gefið út um rammafjárlagagerð koma fram þau markmið sem þessi breytta tilhögun felur í sér:

Markmið rammafjárlagagerðar er að efla stefnumótandi hlutverk stjórnvalda og að tryggja betur að mörkuð stefna nái fram að ganga. Gerist það með þeim hætti að allir aðilar sem koma að undirbúningi og framkvæmd fjárlaga – ríkisstjórn, ráðuneyti, stofnanir og Alþingi – þurfa að taka mið af þeim takmörkuðu fjármunum sem eru til ráðstöfunar hverju sinni og axla þá ábyrgð að velja á milli verkefna og forgangsraða þeim. Í megindráttum byggir tilhögun fjárlagagerðarinnar á því að ríkisstjórnin ákveður heildarútgjöld ríkissjóðs og útgjaldaramma fyrir hvert ráðuneyti – hámarksútgjöld þeirra á fjárlagaárinu – áður en fjárveitingum er úthlutað til einstakra stofnana og verkefna. ... Þessi stýring á ríkisfjármálunum með tilstyrk útgjaldaramma miðar að því að skipa stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í fyrirrúm.<sup>13</sup>

Fagráðuneytin hafa það hlutverk er að útfæra nánar þá skiptingu sem ríkisstjórnin ákveður og birtist í útgjaldarömmum ráðuneytanna. Í þessu felst að ráðuneytin þurfa að forgangsraða og skipta fjárveitingum milli stofnana sem undir þau heyra. Fyrir vikið hefur fjárstjórnarvald og ábyrgð einstakra ráðherra aukist mjög frá því sem áður var og má í raun segja að hvert ráðuneyti eigi eftir breytingarnar að vera eins konar „fjármálaráðuneyti“ á sínu sviði.

---

### 2.2.2. Framsetning upplýsinga í fjárlagafrumvarpi

Fjárlagafrumvarpið er mikilvægasta stefnumótunarskjalið sem birt er á ári hverju um ríkisfjármálin. Það stýrir að miklu leyti þeirri umræðu sem fram fer um fjárreiður ríkisins og ríkisreksturinn í heild. Af þessum sökum skiptir

---

<sup>13</sup> *Kynningarrit um rammafjárlagagerð. Fjármálaráðuneytið 1997.*

miklu máli hvernig upplýsingar eru settar fram í frumvarpinu.

Jafnt hér á landi sem í samanburðarlöndunum hefur framsetning upplýsinga í fjárlagafrumvarpi tekið breytingum á síðustu árum. Almennt má segja að meira sé nú en áður lagt upp úr því að fjalla um þjóðhagslegt samhengi ríkisfjármálanna og að tengja stefnu í ríkisfjármálum betur við pólitíska stefnumótun og markmið ríkisstjórnar.

Hið síðastnefnda hefur t.a.m. komið fram í því að leitast er við að fjalla um stefnu í mismunandi málaflokkum, enda þótt þeir liggi þvert á útgjaldasvið ráðuneyta. Með því móti er mögulegt að gera umfjöllun um mismunandi útgjöld markvissari og stuðla að því að áherslur stjórnvalda komi betur fram í fjárlagafrumvarpinu. Þess konar framsetning skapar heildræna umfjöllun um tiltekin mál sem kann að farast fyrir ef þeir heyra undir fleiri en eitt ráðuneyti.

Hér á landi ræður skipting stjórnarráðsins í ráðuneyti mestu um framsetningu upplýsinga í fjárlagafrumvarpinu. Hins vegar má nefna umfjöllun um rannsóknir sem dæmi um nýja framsetningu. Rannsóknir eru málaflokkur sem heyrir undir nokkur mismunandi ráðuneyti. Á síðustu árum hefur verið leitast við að fjalla um útgjöld til rannsókna á sjálfstæðan hátt í fjárlagagerðinni með hliðsjón af stefnumótun ríkisstjórnarinnar á þessu sviði. Í athugasemdum með fjárlagafrumvörpum fyrir árin 2000 og 2001 er að finna sérstakan kafla sem helgaður er umfjöllun um rannsóknir.

Stærsta breytingin sem fólst í fjárreiðulögunum að því er varðar framsetningu upplýsinga í fjárlagafrumvarpinu, er sú að fjárlög skyldu sett fram á rekstrargrunni í stað greiðslugrunns eins og áður hafði tíðkast. Munurinn felst í því að greiðslugrunnur sýnir aðeins greiðsluhreyfingar ríkissjóðs, þ.e. aðeins þær fjárhæðir sem raunverulega eru innheimtar eða greiddar út, meðan rekstrargrunnur

leiðir fram áhrifin af öllum skuldbindingum sem stofnað er til, enda þótt þær komi ekki til greiðslu fyrr en síðar. Breytingin gerir þannig mun auðveldara að sjá langtímaáhrif ákvarðana í ríkisfjármálum.

Með breytingunni var stefnt að því að fjárlög yrðu sambærileg við ríkisreikning, sem ávallt hefur verið settur fram bæði á greiðslu- og rekstrargrunni, og að eftir breytinguna yrði hægt að bera saman tölur í fjárlögum og ríkisreikningi fyrir tiltekið ár. Aðrar breytingar sem urðu með fjárreiðulögunum voru þær að frumvarp til lánsfjárlaga var fellt inn í fjárlagafrumvarpið, flokkun ríkisaðila var endurskoðuð og uppbygging og efnisskipan frumvarpsins breyttist talsvert í því augnamiði að samræma uppbyggingu í áætlanagerð og reikningshaldi ríkisins. Samkvæmt fjárreiðulögunum skulu áætlanir um tekjur og gjöld fjárlagafrumvarpsins gerðar á sömu meginforsendum og þjóðhagsáætlun.<sup>14</sup>

Með fjárreiðulögunum var efnisskipan fjárlaga breytt nokkuð frá því sem verið hafði. Í meginatriðum skiptist fjárlagafrumvarpið samkvæmt núgildandi reglum í þrjá hluta: Lagagreinar, sundurliðanir og séryfirlit:

Lagagreinar:

1. gr. Rekstraryfirlit ríkissjóðs
2. gr. Sjóðstreymi ríkissjóðs.
3. gr. Fjárreiður ríkisfyrirtækja í B-hluta
4. gr. Fjárreiður lánastofnana í C-hluta
5. gr. Lántökur, endurlán og ríkisábyrgðir.
6. gr. Skerðingarákvæði í samræmi við ákvæði annarra greina.
7. gr. Heimildir fjármálaráðherra
8. gr. Önnur ákvæði

---

<sup>14</sup>Víða erlendis byggir fjárlagafrumvarpið á útreikningum aðila sem ekki tengjast ríkisvaldinu með sama hætti og Þjóðhagsstofnun gerir hér. Í Kanada er t.d. að nokkru leyti byggt á spám fjármálaframtækja á einkamarkaði. Einnig má nefna að breska ríkisendurskoðunin (NAO) hefur það hlutverk að fara yfir og staðfesta efnahagslegar forsendur fjárlagafrumvarpsins.



Sundurliðanir:

Tekjur A-hluta.

Stofnanir í A-hluta og framlög ríkissjóðs.

Ýmsar sundurliðanir fyrir A-hluta

Fjárreiður ríkisfyrirtækja í B-hluta.

Fjárreiður lánastofnana í C-hluta

Séryfirlit:

Heildaryfirlit um fjármál A-hluta.

Málaflokkasundurliðun gjalda í A-hluta.

Tegundasundurliðun gjalda í A-hluta.

Markaðar tekjur og lögbundin framlög.

Skipting ríkissjóðstekna.

Lánsfjármál aðila í A-, B-, og C-hluta

---

#### 2.2.2.1 Langtímaáætlun í ríkisfjármálum

Samkvæmt 42. gr. stjórnarskrárinnar ber að leggja fyrir Alþingi frumvarp til fjárlaga fyrir það fjárhagsár sem í hönd fer. Ekki er gert ráð fyrir því í stjórnarskránni að fjárlög séu afgreidd til lengri tíma en eins árs.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um nýskipan í ríkisrekstri kom hins vegar fram að stjórnvöldum bæri að „þróa áætlanir um langtímafjárlög sem bæta upplýsingar og skapa aukinn stöðugleika.“

Fjárreiðulögin fólu í sér breytingar í þessa veru með ákvæðum um langtímaáætlun. Í athugasemdum með frumvarpi laganna segir:

Gert er ráð fyrir að fjárlagafrumvarpi hvers árs skuli fylgja áætlun sem lýsi í aðalatriðum ríkisbúskapnum næstu þrjú árin eftir lok þess fjárhagsárs sem fjárlagafrumvarpið tekur til. Hérlandis sem erlendis fer skilningur vaxandi á því að ríkisfjármálin þurfi að skoða yfir lengra tímabil en nemur fjárlagaárinu. Nú er áætlun af þessu tagi gerð í samvinnu við

Þjóðhagsstofnun og Seðlabanka Íslands. Hún felur fyrst og fremst í sér lýsingu á ríkisbúskapnum miðað við að gildandi lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sé fylgt. Þannig má segja að áætlunin hafi til þessa falið í sér mat á horfum án þess að þar hafi verið gerð sérstök grein fyrir stefnu stjórnvalda. Í greininni er lögð sú skylda á fjármálaráðherra að leggja fram stefnu ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum til lengri tíma. Auk þess sem langtímaáætlun fylgi fjárlagafrumvarpi hvers árs eins og verið hefur hin síðari ár er lagt til að fjármálaráðherra verði skylt að endurskoða áætlunina og leggja fyrir Alþingi breytist forsendur hennar verulega.<sup>15</sup>

Í 28. grein laganna segir:

Með fjárlagafrumvarpi ár hvert skal leggja fram áætlun fyrir ríkisbúskapinn til næstu þriggja ára eftir lok þess fjárhagsárs sem fjárlagafrumvarpið tekur til. Þar skal annars vegar gerð grein fyrir horfum í ríkisbúskapnum í ljósi almennra efnahagshorfa og hins vegar stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum. Fram komi mat á áhrifum ríkisbúskaparins á efnahags- og atvinnumál, áform um öflun tekna og skiptingu gjalda, fjárframlög til fjárfestingar og yfirlit um lánastarfsemi ríkisins og greiðslubyrði lána.

---

### 2.2.3 Framkvæmd fjárlaga og fjáraukalög

Fjárreiðulögin fólu í sér ýmsar breytingar sem miða að því að auka festu og aga við framkvæmd fjárlaga. 41. gr. stjórnarskrárinnar leggur bann við greiðslum úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum en ekki hefur verið litið svo á að bannið væri algilt. Hefur almennt verið talið að framkvæmdarvaldið hefði allnokkurt svigrúm til að ráðstafa fjármunum úr ríkissjóði umfram ákvæði fjárlaga, enda væri leitað heimildar fyrir slíkum umframútgjöldum eftir á, í svokölluðum fjáraukalögum. Fram til þessa hefur

---

<sup>15</sup> Þskj. 536, 120. löggjafarþ., 297. mál. (athugasemdir með frumvarpi til laga um fjárreiður ríkisins)

þannig gjarnan verið litið á fjárlög sem eins konar fjárhagsáætlun ríkisins.

Á síðustu árum hefur hins vegar komið fram ríkur vilji til þess á Alþingi að fjárstjórnarvald þingsins væri betur virt við framkvæmd fjárlaga. Hefur þótt ástæða til að setja skýrari reglur um hvert svigrúm framkvæmdarvaldið hefði til fjárráðstafana umfram ákvæði fjárlaga. T.a.m. hefur verið lögð áhersla á að fjárlög feli í sumum tilvikum í sér fyrirmæli um að útgjöld megi ekki fara upp fyrir það mark sem tiltekið er (fjárheimild). Hertar reglur um framkvæmd fjárlaga og hlutverk fjáráskjalaga er að finna í fjárreiðulögunum og reglugerð sem nýlega var sett á grundvelli þeirra.

Flutningur fjárheimilda: Með fjárreiðulögunum var stofnunum heimilað að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna ef það fæli ekki í sér breytingar á heildarútgjöldum þeirra. Einnig var veitt heimild til að geyma ónýttar fjárheimildir stofnana milli ára. Þetta þýðir að ef stofnun skilar afgangi í lok árs, getur hún fengið heimild til að nýta sér hann á næsta ári án þess að það hafi áhrif á fjárveitingar til hennar það ár. Með þessu móti er stjórnendum tryggt aukið svigrúm til að haga rekstri og framkvæmdum eins og þeir telja hentugast, t.d. með því að láta verkefni spanna fleiri en eitt ár. Áður var gjarnan talað um að stofnunum væri „refsað“ fyrir að skila afgangi því það leiddi einatt til þess að þær fengju minni fjárveitingar árið eftir. Því var jafnvel haldið fram að þetta hafi gert það að verkum að stjórnendur hefðu ávallt lagt kapp á að klára fyrir árslok þær fjárveitingar sem stofnunum þeirra hefði verið úthlutað. Á sama hátt er í lögunum gert ráð fyrir að ef stofnun fer fram úr fjárheimildum sínum verði munurinn dreginn frá fjárveitingum til hennar árið eftir.

Þjónustusamningar: Þau breyttu viðhorf til opinbers rekstar sem rutt hafa sér til rúms í þróuðum ríkjum síðustu áratugi, fela í sér að í vaxandi mæli er farið að líta á ríkisvaldið sem kaupanda ákveðinnar þjónustu fyrir hönd

skjólstæðinga sinna, skattgreiðendanna. Er þá ekki talið skipta höfuðmáli hvort ríkisvaldið kaupir þjónustu af ríkisstofnunum eða einkaaðilum, þótt ljóst sé að ekki er ávallt hægt að bera tengsl ráðuneyta og stofnana saman við viðskipti á frjálsum markaði.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um nýskipan í ríkisrekstri komu fram áform um einkavæðingu og útboð opinberrar þjónustu á markaði. Í fjárreiðulögunum er að finna reglur um slíka tilhögun. Einstökum ráðherrum er í lögunum veitt heimild, að gefnu samþykki fjármálaráðherra, til að gera samninga til lengri en eins árs við stofnanir, sveitarfélög eða einkaaðila um að þeir annist framkvæmd tiltekins rekstrarverkefnis sem ríkinu er ætlað að sinna.

Hlutverk fjárukalaga: Um fjárveitingar umfram ákvæði fjárlaga þarf að setja sérstök lög, svokölluð fjárukalög. Fjárreiðulögin fela í sér ákvæði um frumvarp til fjárukalaga þar sem settar eru reglur um hlutverk og skilyrði slíkrar lagasetningar. Fram kemur að fjárukalög skuli einungis sett til að bregðast við „ófyrriséðum atvikum“, kjarasamningum eða nýrri löggjöf. Jafnframt er kveðið á um að heimilda til fjárráðstafana sem talið er að gera þurfi eftir samþykkt fjárukalaga skuli leitað í lokafjárlögum. Samkvæmt lögunum ber að leggja lokafjárlög fram með ríkisreikningi og er litið svo á að staðfesting þingsins á ríkisreikningi jafngildi samþykkt lokafjárlaga.

Aukin ábyrgð stjórnenda: Loks er í fjárreiðulögunum að finna ákvæði um ábyrgð stjórnenda á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir á fjárlögum og var því ætlað að styrkja sambærilegt ákvæði í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

---

#### 2.2.4 Verkefnavísar / árangursmælingar

Frá árinu 1995 hafa kennitölur um starfsemi ráðuneyta og stofnana verið birtar í sérstöku riti sem gefið er út með

fjárlagafrumvarpi undir nafninu verkefnavísar. Í verkefnavísu koma fram upplýsingar um hlutverk og markmið stofnana og ýmiss konar mælikvarðar á verkefni þeirra, afurðir og árangur. Með fjárreiðulögunum var ráðherrum veitt heimild til að leita eftir kennitölum um umsvif og árangur af starfsemi stofnana til að birta með ársreikningi þeirra.

Hlutverk verkefnavísa hefur hingað til einkum verið að upplýsa um starfsemi stofnana, gefa mynd af því hvernig þær sinna hlutverki sínu og hvernig fjármunum varið til ólíkra verkefna. Í formála *Verkefnavísa 1996* segir að upplýsingarnar séu ætlaðar „Alþingismönnum, ríkisstjórn, starfsmönnum ráðuneyta, starfsmönnum stofnana og almenningi“. Verkefnavísar eru þar af leiðandi hugsaðir sem tæki þessara aðila til að nálgast upplýsingar um starfsemi stofnana og fylgjast með því hvernig farið er með opinbert fé.

Fjármálaráðuneytið hefur haft forystu um að þróa verkefnavísa. Frá því að útgáfa verkefnavísa hófst hefur verið reynt að breyta eðli þeirra í þá veru að þeir feli fremur í sér mælingar á árangri stofnana en verkefnunum sjálfum eða umfangi starfseminnar. Það hefur með öðrum orðum verið stefnt að því að verkefnavísar þróist yfir í að vera árangursmæling. Þessi viðleitni er liður í því að efla árangursstjórnun í ríkisrekstrinum. Hugsunin er sú að tengsl séu á milli árangurssamninga, rekstraráætlana og verkefnavísa stofnana.

Í tengslum við þessa viðleitni hefur verið lögð á það áhersla að ráðuneytin samræmi mælingar til að auðvelda samanburð. Á þetta sérstaklega við í þeim tilvikum þegar ráðuneytin hafa innan sinna vébanda margar stofnanir sem sinna sams konar verkefnum, t.d. skóla eða heilsugæslustöðvar, svokallaðar „seríu-stofnanir“. Innan nokkurra ráðuneyta hefur verið lögð vinna í að þróa samræmda árangursmælikvarða fyrir slíkar stofnanir.

Breyting verkefnavísa frá því að lýsa verkefnum eða umfangi starfseminnar yfir í það að vera mælikvarðar á árangur er m.a. hugsuð til þess að unnt sé að tengja fjárveitingar við árangur, að árangursmælingar séu hafðar til hliðsjónar þegar fjármunum er úthlutað til stofnana.<sup>16</sup> Í inngangskafla *Verkefnavísa 1999* segir:

Árangursmiðuð fjárlagagerð felst í því að skipta fyrir fram ákveðinni fjárhæð milli verkefna með hliðsjón af árangri. Áður en fjárveiting er ákveðin á að spyrja hvaða magn og gæði þjónustu fæst fyrir peningana og hverju þjónustan skilar samfélagi og notendum. Þetta getur leitt til þess að verkefni sem ekki skila nægilegum árangri fái ekki fjármagn. ... Aflað er upplýsinga um hvaða árangri útgjöld hafa skilað og þær hafðar til hliðsjónar við ákvörðun um nýjar fjárveitingar.

---

<sup>16</sup> Ýmsar aðferðir hafa verið reyndar í öðrum löndum í sambandi við árangurstengingu fjárveitinga. Sjá t.d. *Integrating Financial Management and Performance Management*. OECD 1999.

## 3. Fjárlagaferlið

### 3.1 Mótun fjárlaga

---

#### 3.1.1 Yfirlit um ferlið í mótunarfasanum

Skipta má fjárlagavinnunni í mótunarfasanum í tvo áfanga: (1) Undirbúningur fyrir stefnumótun ríkisstjórnarinnar, og (2) Útfærsla stefnumótunarinnar í ráðuneytunum (sjá einnig yfirlitsmynd bls. 96).

- Undirbúningur fyrir stefnumótun ríkisstjórnarinnar

Með tilkomu rammafjárlaga hér á landi hefur mótunarfásinn færst í tiltölulega fastar skorður að því er varðar verklag, röð áfanga í ferlinu og tímasetningu þeirra. Markaðir eru 15 útgjaldarammar, einn fyrir hvert ráðuneyti, auk sérstaks ramma fyrir útgjöld æðstu stjórnar ríkisins (forseta, ríkisstjórnar, Alþingis og undirstofnana þess). Rammarnir skiptast í nokkra undirramma eftir tegundum útgjalda. Undirrammarnir eru fyrir rekstrar- kostnað, viðhalds- og stofnkostnað, og tilfærslur.

Vinna við gerð fjárlaga hefst í janúar. Þá ákveður ríkisstjórn verk- og tímaáætlun fyrir fjárlagaferlið og dagsetningar mikilvægustu áfanganna í ferlinu. Ákvörðun ríkisstjórnarinnar er undirbúin af sérstakri ráðherranefnd, svokallaðri ráðherranefnd um ríkisfjármál. Nefndin er sá hluti ríkisstjórnarinnar sem ber hita og þunga af stefnumótun vegna fjárlaga og heldur utan um fjárlagavinnuna innan ríkisstjórnarinnar á öllum stigum.

Eftir að verk- og tímaáætlun hefur verið ákveðin gefur fjármálaráðuneytið öðrum ráðuneytum leiðbeiningar um það hvernig þau skuli haga vinnu vegna fjárlaga-gerðarinnar, þar með talið hvers konar leiðsögn þau skuli veita undirstofnunum sínum.

Fagráðuneytin kalla þessu næst eftir svokölluðum fjárlagaerindum frá stofnunum sínum. Í fjárlagaerindum koma fram allar hugsanlegar breytingar á fjárþörf stofnana miðað við fjárlög undangengins árs, bæði breytingar sem stafa af ákvæðum laga og bindandi samninga (svokölluð „bundin útgjöld“), eða breytingar sem eiga rætur í áformum um ný verkefni eða aukinni fjárþörf vegna þeirra verkefna sem fyrir eru. Ráðuneytin fara yfir erindi stofnana og gera gjarnan á þeim ýmsar breytingar eða lagfæringar - breyta orðalagi, fella út einstaka tillögur og bæta öðrum við.

Eftir að ráðuneytin hafa tekið afstöðu til fjárlagaerindanna, fer fjármálaráðuneytið einnig yfir þau og gerir á þeim frekari lagfæringar ef þurfa þykir, gengur úr skugga um að útreikningar vegna bundinna útgjalda séu réttir og að felldar séu niður tímabundnar fjárveitingar. Um svipað leyti gengur fjármálaráðuneytið frá fyrstu útgáfu tekjuáætlunar og langtímaspá. Fjármálaráðuneytið vinnur úr þessum upplýsingum samræmt yfirlit.

Fjármálaráðherra leggur yfirlitið fyrir ráðherranefnd um ríkisfjármál. Nefndin vinnur tillögur um markmið í ríkisfjármálum og útgjaldastefnu komandi árs á grundvelli upplýsinganna og leggur þær síðan fyrir ríkisstjórnina.

Ríkisstjórnin tekur í kjölfarið ákvörðun um heildarútgjöld næsta árs og útgjaldaramma ráðuneytanna.

- **Útfærsla stefnumótunarinnar í ráðuneytum og stofnunum**

Annar hluti fjárlagaferlisins í mótunarfasanum hefst með því að ráðuneytunum berast upplýsingar um ramma-



ákvörðun ríkisstjórnarinnar og hefst þá vinna þeirra við að endurskoða áætlanir sínar til samræmis við hana, útfæra markmið um sparnað í rekstri o.s.frv. Fjármálaráðuneytið tekur þátt í þessari vinnu, ráðleggur um forgangsroðun og aðstoðar við að leysa vandamál.

Eftir að farið er að vinna við útfærslu útgjaldarammanna í ráðuneytunum skila stofnanir endurskoðuðum áætlunum um útgjöld og verkefnavísa ef tilefni er til. Fagráðuneytin ganga eftir þetta endanlega frá útgjaldatillögum sínum, gera grein fyrir skiptingu rammans og nauðsynlegum lagabreytingum í tengslum við tillögurnar.

Um miðjan ágúst skila ráðuneytin tillögum um heimildar-ákvæði í fjárlagafrumvarpinu og tillögum um fjárveitingar í fjárukalögum fyrir yfirstandandi ár. Um svipað leyti endurskoðar fjármálaráðuneytið tekjuáætlun. Ríkisstjórnin ræðir í framhaldinu tillögurnar og meginatriði fjárlagafrumvarps eru síðan kynnt í þingflokki stjórnarflokkanna.

Lokaafgreiðsla frumvarpsins í ríkisstjórn fer fram í lok ágúst og endanlegur frágangur og prentun í september.

---

### 3.1.2 Mótun fjárlaga í ríkisstjórn og fjármálaráðuneyti

Meginmarkmiðið að baki þeirri ákvörðun stjórnvalda að taka upp rammafjárlög hér á landi var, eins og fram hefur komið, að tryggja að stefnumörkun ríkisstjórnarinnar yrði ráðandi þáttur í fjárlagagerðinni. Annað markmið var að auka ábyrgð annarra þátttakenda í fjárlagagerðinni á ráðstöfun þeirra takmörkuðu fjármuna sem eru fyrir hendi á hverjum tíma.

Í fyrsta lagi er hugsunin sú að ríkisstjórnin taki ákvörðun um heildarútgjöld út frá því hver stefna hennar er í efnahags- og ríkisfjármálum og ákvarði svo skiptingu þeirra milli ólíkra útgjaldasviða í samræmi við pólitískar

áherslur í einstökum málaflokkum. Ákvörðun ríkisstjórnarinnar á, með öðrum orðum, að vera forsenda allra annarra ákvarðana í fjárlagaferlinu og tilgreina bæði stærð kökunnar og skiptingu hennar í megindráttum, ef svo má að orði komast.

Í öðru lagi er hugsunin sú að með því að taka bindandi ákvörðun um útgjaldaramma snemma í ferlinu, skuldbindi stjórnvöld sig til að standast þann þrýsting sem jafnan liggur á þeim að auka útgjöld. Útgjaldaramminn á að vera ákveðin tegund aga sem öllum þátttakendum í fjárlagaferlinu er gert að beygja sig undir. Rammaskipulagið er, með öðrum orðum, reist á þeirri forsendu að halda megi aftur af útgjaldapenslu með reglum sem setja hegðun aðila tilteknar skorður.

Frá því að rammaskipulag var tekið upp hérlendis hefur útfærsla þess tekið ýmsum breytingum. Veigamestu breytingarnar snerta tvo þætti skipulagsins. Í fyrsta lagi hefur tímasetning rammaákvörðunarinnar verið að færast til og er nú tekin mun fyrir í ferlinu en áður tíðkast. Í öðru lagi hefur festa í römmunum verið aukin frá því sem áður var, minni breytingar verða nú á römmunum í mótunarfasanum en áður.

---

### 3.1.2.1 Stefnumótun að baki rammaákvörðuninni

Í upphafi fjárlagaferlisins leggur ríkisstjórnin drög að stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir komandi ár. Fjallað er um afkomu ríkissjóðs í þjóðhagslegu samhengi og hver útgjaldastefnan fyrir komandi ár skuli vera. Útgjaldastefnan birtist í hinu svokallaða afkomumarkmiði sem sett er fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF). Ákvörðun um afkomumarkmið er um leið ákvörðun um heildarútgjöld og því mikilvægasta stefnumótandi ákvörðunin í fjárlagaferlinu.

Afkomumarkmiðið er ekki fest í upphafi fjárlagavinnunnar. Beðið er með endanlega ákvörðun þar til

fjármálaráðuneytið hefur lokið við að fara yfir fjárlagaerindi ráðuneyta og leggja saman öll svokölluð bundin útgjöld þeirra sem fyrirsjáanleg eru á komandi ári, þ.e. útgjöld sem lög eða samningar kveða á um. Ekki er heldur unnt að taka ákvörðun um afkomumarkmið fyrr en fyrsta útgáfa tekjuáætlunar fyrir komandi ár er tilbúin. Bundin útgjöld og tekjuáætlun eru þannig ráðandi þættir þegar kemur að því að ákveða afkomumarkmið.

Áðurnefndar upplýsingar liggja yfirleitt fyrir í mars á ári hverju og eru þá komnar fram nauðsynlegar forsendur rammaákvörðunarinnar. Mismunur tekjuáætlunar og bundinna útgjalda gefur vísbendingar um „útgjaldasvigrúmið“, þ.e. hversu mikið svigrúm er til útgjalda umfram hin bundnu útgjöld.

Ráðherranefnd um ríkisfjármál fjallar um útgjalda- og tekjuhorfurnar og bætir eftir atvikum við nýjum útgjaldatílefnum, einkum verkefnum sem pólitísk áhersla hefur verið lögð á að komi til framkvæmda á árinu. Síðan eru tillögur nefndarinnar lagðar fyrir ríkisstjórn þar sem tekin er endanleg ákvörðun um afkomumarkmiðið. Á undanförunum árum hefur stefnan yfirleitt verið sú að ríkissjóður skili afgangi sem sé 1,5-2,5% af VLF. Ef sýnt þykir að afkomumarkmið muni ekki nást miðað við þau útgjöld sem nefndin hefur lagt til, er farið í að kanna hvort möguleiki sé að fresta tilteknum bundnum útgjöldum. Viðræður eiga sér stað milli ráðherra um þetta. Hin síðustu ár hefur niðurstaðan yfirleitt orðið sú að tekin hefur verið ákvörðun um að fresta hluta af áætluðum framkvæmdum til að unnt væri að ná afkomumarkmiðinu.

Þegar niðurstaða liggur fyrir er rammaákvörðun tekin í ríkisstjórn. Í rammaákvörðuninni felst ákvörðun um heildarútgjöld á komandi ári, eins konar útgjaldaþak, og skiptingu útgjalda milli ráðuneytanna 14 og æðstu stjórnar ríkisins.

Fram til ársins 1999 var rammaákvörðunin yfirleitt tekin í lok maí eða byrjun júní. Þessi tilhögun sætti gagnrýni vegna þess að hún þótti bjóða heim hættu á tvíverknaði við undirbúning fjárlaga í ráðuneytum og stofnunum. Ávallt fer mikill hluti fjárlagavinnunnar í ráðuneytum og stofnunum í það að meta reksturinn og undirbúa fjárlagaerindi. Þessi vinna er gjarnan ómarkviss meðan útgjaldarammi hefur ekki verið ákveðinn. Talið var að ef skýr stefna yrði mörkuð fyrr í ferlinu, þ.e. ef endanlegir útgjaldarammar lægju fyrir snemma á árinu, hefðu ráðuneytin betra svigrúm til að einbeita sér að ráðstöfun fjármuna innan rammans.

Ríkisstjórnin samþykkti árið 2000 að rammaákvörðuninni yrði flýtt. Endanleg rammaákvörðun vegna fjárlaga 2001 var tekin mun fyrr en áður, þ.e. í byrjun apríl en ekki í maí eða júní eins og venja hafði verið fram að því.

---

### 3.1.2.2 Meðferð útgjaldaramma eftir að rammaákvörðun hefur verið tekin

Fram til ársins 1996 var ekki venja að fastsetja útgjaldarammana í mótunarfasanum heldur tóku þeir jafnan breytingum frá því að rammaákvörðun var tekin og þar til frumvarp var lagt fyrir þing. Voru hugtökin „viðmiðunarramma“ eða „vinnuramma“ gjarnan notuð um þá ramma sem ríkisstjórnin tók ákvörðun um í upphafi. Segja má að áður hafi stefnan ekki verið mörkuð í eitt skipti fyrir öll heldur hafi hún verið síbreytileg.

Þetta breyttist árið 1996 þegar fjárlagagerð fyrir árið 1997 stóð yfir. Þá voru samþykktar í ríkisstjórn viðmiðunarræglur um meðferð útgjaldarammana. Samkvæmt reglunum verða breytingar á römmum ekki gerðar nema með ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Undantekningar frá þessari reglu eru tvær. Í fyrsta lagi þarf ekki sérstaka ríkisstjórnarákvörðun til að breyta römmum ef breytingarnar stafa af launa- eða verðlagshækkunum, eða öðrum hagrænum þáttum. Í öðru lagi er hennar ekki þörf ef Alþingi samþykkir lög sem hafa í för með sér aukin útgjöld. Fjármálaráðherra er ætlað að leggja reglulega

fyrir ríkisstjórn yfirlit um stöðu útgjaldarammanna eftir að rammaákvörðun hefur verið tekin.

Eftir að viðmiðunarreglurnar voru settar hefur festa í römmunum aukist til muna og hafa ekki verið gerðar breytingar á þeim umfram það sem reglurnar heimila. Hins vegar leiðir af reglunum að útgjaldaþakið sem felst í rammaákvörðuninni er ekki bindandi fyrir ríkisstjórnina. Hún getur breytt römmunum á síðari stigum með sérstökum ákvörðunum.

Þegar rammaákvörðun er tekin, er að jafnaði ekki gert ráð fyrir óskiptri fjárveitingu til verkefna sem kunna að bæstast við síðar í mótunarfasanum. Hins vegar leggjast jafnan til viðbótarútgjöld eftir að rammaákvörðunin hefur verið tekin. Slík viðbótarútgjöld eru samþykkt í ríkisstjórn á haustin, áður en endanlega er gengið frá fjárlagafrumvarpi. Í ágúst er tekjuáætlun endurskoðuð. Ef sýnt þykir að tekjur muni aukast frá því sem áður var gert ráð fyrir (í fyrstu útgáfu tekjuáætlunar að vori) gefst svigrúm til nýrra útgjalda án þess að víkja þurfi frá því afkomumarkmiði sem felst í rammaákvörðuninni.

Telja verður óhjákvæmilegt og eðlilegt að ríkisstjórn hafi svigrúm til að taka sérstakar ákvarðanir um útgjöld eftir að rammaákvörðun hefur verið tekin. Hins vegar ber að hafa í huga að markmið rammaskipulagsins er að reisa skorður við útgjaldapenslu. Rammaákvörðuninni er þannig ætlað að vera því sem næst endanleg ákvörðun um útgjaldaþakið.

Margvíslegar ástæður geta legið að baki viðbótarútgjöldum sem ríkisstjórn tekur ákvörðun um eftir að rammaákvörðun liggur fyrir - óvænt áföll, breyttar forsendur í efnahagslífi, ný áform um framkvæmdir o.s.frv. Næsta ómögulegt er að svara þeirri spurningu með afdráttarlausum hætti hvert sé eðlilegt umfang slíkra útgjalda eða hve svigrúmið eigi að vera mikið. Ákvarðanir um slík útgjöld eru enda gjarnan háðar pólitísku mati.

---

### 3.1.2.3 Gerð langtímaáætlunar

Með setningu fjárreiðulaganna voru lögfest ákvæði um langtímaáætlun í ríkisfjármálum. Áætlunin er unnin af fjármálaráðuneytinu og felur í sér framreikning útgjalda miðað við gildandi lög og samninga, væntingar um verðlagsþróun og horfur í efnahagslífi almennt í samræmi við þjóðhagsspá hverju sinni. Mótaðar hafa verið sérstakar framreiknireglur fyrir ólík viðfangsefni fjárlaganna og byggist framreikningurinn í hverju tilviki á þeim upplýsingum sem fyrir liggja, þ.e. fyrirmælum gildandi laga og samninga, væntingum um verðbólgu og hagvöxt o.s.frv. Langtímaáætlun felur þannig í sér framreikning útgjalda vegna búvörusamninga, samgönguáætlana og nýrra laga um fæðingarorlof, svo dæmi séu tekin.

Unnið hefur verið að því á undanförunum árum að styrkja áætlanagerðina, m.a. hefur í auknum mæli verið leitað eftir upplýsingum frá ráðuneytum um útgjaldahorfur næstu ára

Langtímaáætlun hefur haft áhrif á ákvarðanir um ríkisfjármál. Um miðjan tíunda áratug síðustu aldar leiddi langtímaáætlun t.a.m. í ljós að útlit var fyrir að markmið um hallalaus fjárlög, sem stjórnvöld höfðu þá sett sér, næðist ekki. Var þá gripið til niðurskurðar til að bregðast við horfunum.

---

### 3.1.3 Mótun fjárlaga í fagraðuneytunum

Þær nýjungar sem innleiddar hafa verið í tengslum við skipulag fjárlagagerðar hér á landi undanfarinn áratug gera ráð fyrir gjörbreyttu hlutverki fagraðuneytanna. Áður sá fjármálaráðuneytið nánast um allt sem tengdist fjárlagavinnunni, þ.á.m. samskipti við stofnanir, afgreiðslu fjárlagaerinda o.s.frv. Eftir að rammafjárlög komu til sögunnar hefur mikill hluti þeirrar vinnu sem áður var unnin í fjármálaráðuneytinu flust yfir til fagraðuneytanna.

Fjármálaráðuneytið hefur nú yfirleitt aðeins bein samskipti við fagráðuneytin og aðeins í undantekningartilvikum við stofnanir þeirra. Fagráðuneytunum er ætlað að annast öll samskipti við stofnanir sínar í fjárlagaferlinu.

Breytingin þýðir að fagráðuneytunum er gert að axla heildarábyrgð af þeirri starfsemi sem undir þau heyrir, þ.e. þeim er ekki einungis ætlað að annast hina svokölluðu „faglegu“ yfirstjórn á sínu málefnasviði heldur einnig fjárhagslega yfirstjórn. Leiða má að því rök að þetta tvennt verði ekki auðveldlega sundur slitið, að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð þurfi ávallt að fara saman ef vel á að vera. Sú skipan sem rammafjárlög leiða til er þess vegna í vissum skilningi rökréttari en eldra skipulagið.

Þegar fjárlagagerð í ráðuneytum og stofnunum hér á landi er skoðuð blasir við nokkuð breytilegt landslag. Mjög mismunandi getur verið hvernig tengslum ráðuneyta og stofnana er háttað. Að sumu leyti stafar þetta af ólíkri stjórnsýslustöðu stofnana. Ráðuneytin hafa augljóslega annars konar tengsl við sjálfstæðar ríkisstofnanir en þær sem heyra beint undir þau. Margt helgast ennfremur af venjum og hefðum í hverju ráðuneyti fyrir sig.

### 3.1.3.1 Afgreiðsla fjárlagaerinda

Stofnunum er í upphafi fjárlagavinnunnar ætlað að skila til ráðuneytanna tillögum um breyttar fjárveitingar. Öll vinna með fjárlagaerindi fer núorðið fram í miðlægum gagnagrunni, fjárlagakerfinu, sem vistaður er í tölvu í fjármálaráðuneytinu. Alþingi, ráðuneyti og stofnanir hafa aðgang að kerfinu.

Hvert fjárlagaerindi á að greina frá einu afmörkuðu tilefni til breytingar á fjárveitingu til viðkomandi stofnunar miðað við fyrra ár. Fjárlagaerindi eru svo flokkuð eftir því hvert tilefnið er, þ.e. hvað veldur breytingunni, og er um átta flokka að ræða:

1. Hagrænt/kerfislægt: Útgjöld sem eiga rætur að rekja til hagrænna eða kerfislægra þátta, t.d. fjölgunar nemenda, aldraðra, sjúklinga, lífeyrisbótaþega eða atvinnulausra.
2. Samningsbundið: Útgjöld bundin í samningum, t.d. búvörusamningi, þjónustusamningi, byggingarsamningi.
3. Lögbundið: Útgjöld sem bundin eru í lögum eða nákvæmlega tilgreind í þeim
4. Ákvarðanir ríkisstjórnar: nýjar eða eldri ákvarðanir ríkisstjórnar sem kalla á aukin framlög
5. Breyttar forsendur: Útgjöld sem falla til vegna breyttra aðstæðna í rekstri stofnunar, án þess að stofnun fái um það ráðið, t.d. verðlagsbreytingar og launahækkanir skv. kjarasamningi eða úrskurði.
6. Niðurfellt: Framlög sem falla niður vegna þess að verkefni lýkur eða vegna þess að þau voru veitt tímabundið.
7. Utan ramma/ný verkefni: Áform um útgjöld vegna starfsemi umfram forsendur í gildandi fjárlögum eða vegna nýrra verkefna.
8. Millifært: Flutningur á verkefni sem hefur í för með sér að útgjöld lækka vegna eins viðfangsefnis en hækka vegna annars.

Fjárlagaerindi sem falla undir flokka 1-6 eru hin svokölluðu bundnu útgjöld sem áður er fjallað um.

Með hverju fjárlagaerindi á að fylgja samantekt á efni þess, helst í einni setningu, og einnig stutt greinargerð þar sem færð eru rök fyrir tilefni útgjalda. Unnið er úr þessum upplýsingum í fagraðuneytunum og skila þau síðan fjármálaráðuneytinu rammatillögum sínum fyrir næsta ár. Í kjölfarið funda fulltrúar fjármálaráðuneytisins og annarra ráðuneyta um tillögurnar, laga framsetningu þeirra og leiðréttu merkingar ef þörf krefur.



Mjög breytilegt virðist vera hversu ítarlegar leiðbeiningar og fyriræli ráðuneytin gefa stofnunum sínum í upphafi fjárlagavinnunnar. Meginreglan virðist vera sú að stofnanir hafi nokkuð frjálsar hendur þegar þær undirbúa og senda inn fjárlagaerindi sín.

Einnig virðist vera nokkuð mismunandi hvernig unnið er úr fjárlagaerindum stofnana í ráðuneytunum. Í sumum ráðuneytanna er nánast ekkert átt við erindin og þau send áfram án breytinga. Annars staðar á sér stað meiri úrvinnsla; erindum er breytt, þau flokkuð eftir forgangsröð, eða hreinlega vísað frá. Fyrir kemur að ráðuneytin sameini fjárlagaerindi þeirra stofnana sem sinna svipaðri starfsemi undir svokallaða safnliði, sem er heiti á útgjaldaliðum sem ekki eru merktir ákveðinni stofnun. Með þessu móti vilja ráðuneytin skapa sér svigrúm til að stýra því hvert fjármunum er beint og hvernig þeim er varið þegar kemur að útfærslu rammans.

---

### 3.1.3.2 Útfærsla rammans

Mjög mismunandi virðist vera hvernig ráðuneytin bera sig að við útfærslu rammans. Það er einkum í þessum áfanga fjárlagaferlisins sem í ljós kemur hversu vel fagraðuneytunum gengur að axla þá ábyrgð sem rammaskipulagið leggur þeim á herðar. Útfærsla rammans felur í sér að ráðuneytin þurfa að forgangsráða og velja úr verkefnum.

Hannað hefur verið sérstakt kerfi sem ætlað er að auðvelda fagraðuneytunum að forgangsráða fjárlagaerindum. Í tengslum við fjárlagagerð fyrir árið 2001 var ráðuneytum í fyrsta sinn gert að raða skráðum erindum stofnana sinna í einn af þremur forgangsflokkum í fjárlagakerfinu með því að merkja erindin með númeri á billinu 1-3. Yfirstjórnunum ráðuneytanna er ætlað að hafa forgangsflokkana til hliðsjónar þegar teknar eru ákvarðanir um útfærslu rammanna.

Erfitt er að leggja mælikvarða á hversu vel mismunandi ráðuneytum hefur gengið að axla ábyrgð sína af útfærslu rammans. Þó má hugsanlega nálgast vísbendingar um þetta með því að skoða afmörkuð dæmi, t.d. hvernig áform um sparnað hafa verið framkvæmd í ráðuneytunum.

Í tengslum við fjárlagagerð fyrir árið 2001 ákvað ríkisstjórnin að ekki yrðu veittar heimildir til nýrra verkefna umfram hin svokölluðu bundnu útgjöld. Því var sem sagt slegið föstu að útgjaldarammar ráðuneytanna yrðu ekki rýmkaðir nema til að mæta kostnaði sem óhjákvæmilega legðist til vegna t.d. lagabreytinga eða hagrænna þátta. Ráðuneytunum var hins vegar gert að leggja fram tillögur um sparnað sem næmi tilteknu hlutfalli af rekstrarútgjöldum. Tekið skal fram að um mjög lágt hlutfall var að ræða. Andvirði sparnaðarins yrði varið til að kosta ný verkefni á vegum ráðuneytanna. Hið svokallaða aðhaldsmarkmið var öðrum þræði hugsað sem nokkurs konar hvati fyrir ráðuneytin til að fara ofan í saumana á rekstrinum, endurskoða útgjöld og forgangsraða.

Niðurstaðan varð hins vegar sú að sum ráðuneytanna féllu frá áformum um ný verkefni til að þurfa ekki að hagræða í rekstri. Aðeins fáein ráðuneyti lögðu fram tillögur um sparnaðarráðstafanir til að rýma fyrir nýjum verkefnum. Nokkur ráðuneyti sem „treystu sér“ til að spara að einhverju marki, framkvæmdu mörg eins konar „flatan“ niðurskurð, þ.e. sparnaðinum var skipt hlutfallslega jafnt milli stofnana. Niðurskurðurinn virðist þar með ekki hafa byggt á stefnu eða mótaðri forgangsröð.

Þótt dæmið um framkvæmd aðhaldsmarkmiðsins gefi mjög ófullkomna mynd af starfsemi ráðuneytanna, má túlka reynsluna af framkvæmd þess á þá leið að almennt vanti nokkuð upp á að ráðuneytin hafi náð að tileinka sér hið nýja hlutverk sem felst í rammaskipulaginu.

Dæmi: Menntamálaráðuneytið

Í einu ráðuneyti hafa verið mótaðar sérstakar aðferðir við útfærslu rammans að því er varðar tiltekna seríustofnanir. Menntamálaráðuneytið hefur á undanförunum árum notað sérhönnuð reiknilíkon til að deila út fjármunum til framhaldsskólanna og reiknilíkan fyrir háskólana hefur nýlega verið tekið í notkun. Reiknilíkonin ákvarða framlög til skólanna út frá nokkrum samræmdum mælikvörðum fyrir starfsemina. Skilgreindar eru tiltekna einingar sem reksturinn samanstendur af og síðan reiknaður út kostnaður á hverja slíka einingu.

Allir framhaldsskólar hafa svipaðan rekstur og með því að binda fjárveitingar í reiknilíkani er tryggt að framlög til þeirra byggja í öllum tilvikum á sömu forsendum. Í vissum skilningi er þar með eitt látið yfir alla ganga. Aðferðin tryggir að allar stofnanir sitja við sama borð og að ákvörðun um úthlutun fjármuna er tekin út frá faglegum sjónarmiðum. Með því að breyta forsendum í líkaninu eða hlutföllum milli einstakra stærða í rekstrinum er hægt að breyta áherslum í starfsemi skólanna í samræmi við stefnumótun á framhaldsskólastiginu hverju sinni.

Menntamálaráðuneytið virðist vera eina ráðuneytið þar sem verkefnavísar/árangursmælingar koma við sögu í fjárlagagerðinni að einhverju marki. Reiknilíkonin fela m.a. í sér að leitast er við að tengja fjárveitingar við árangur stofnana. „Árangursbreytur“ eru hluti af þeim reikniformúlum sem líkanið byggist á. Helsta árangursbreytan í reiknilíkani því sem notað er fyrir framhaldsskólanna kallast „nemandaígildi“. Eitt nemandaígildi svarar til eins nemanda sem stundar fullt nám á önn, þ.e. skilar sér til prófs í tilteknum fjölda námseininga. Árangur er þannig metinn út frá því hversu margir nemendur þreyta próf. Fjöldi nemendaígilda við hvern skóla hefur bein áhrif á framlög til hans.

Reiknilíkonin hafa mótast í samstarfi ráðuneytisins og stjórnenda skólanna sem formfest er í árangurs-samningum. Líkonin og árangurssamningarnir hafa haft í

för með sér að forysta menntamálaráðuneytisins gagnvart sínum stofnunum hefur eflst, samanborið við önnur ráðuneyti. Komið hefur verið á reglulegu samráði milli ráðuneytisins og skólanna um þróun starfseminnar og framtíðarstefnu. Samstarfsnefnd skipuð fulltrúum beggja aðila fjallar um breytingar í rekstrarumhverfi skólanna og helstu áherslur í starfseminni. Reiknilíkönin endurspegla þær áherslur sem lagðar eru í þessu samstarfi. Þetta hefur í för með sér að fyrirfram er búið að móta stefnu um það hvernig verja eigi þeim fjármunum sem ríkisstjórn og Alþingi kjósa hverju sinni að leggja til framhalds-skólastigsins.

## 3.2 Þingleg afgreiðsla

Ekki er í meginatriðum munur á því hvernig Alþingi afgreiðir fjárlagafrumvarpið og önnur lagafrumvörp. Fjallað er um fjárlagafrumvarpið í þremur umræðum og það sent til umfjöllunar í fjárlaganefnd á milli. Samkvæmt 25. grein þingskapalaga er fjárlaganefnd heimilt að vísa til fagnefnda þingsins þeim þáttum frumvarpsins sem fjalla um málefnasvið þeirra. Fagnefndir geta einnig að eigin frumkvæði ákveðið að fjalla um einstaka þætti frumvarpsins. Efnahags- og viðskiptanefnd er ætlað að fjalla um lánsfjár- og tekjuhlið frumvarpsins. Nefndarálit eru birt sem fylgiskjöl með álitum fjárlaganefndar eða meirihluta hennar.

Meirihluti fjárlaganefndar skilar álitum við upphaf 2. umræðu og gerir þar grein fyrir tillögum sínum. Með álitinu fylgja umsagnir fagnefndanna um þau atriði frumvarpsins er varða málefnasvið þeirra. Bæði minnihluti fjárlaganefndar og hinna ýmsu fagnefnda eiga rétt á því að skila sérálitum um frumvarpið og neyta iðulega þess réttar.

Eftir lok 2. umræðu fer frumvarpið að nýju til umfjöllunar í fjárlaganefnd. Áður en 3. umræða hefst er tekjuáætlun frumvarpsins endurskoðuð í samræmi við uppfærða

þjóðhagsspá. Jafnan gerir meirihluti fjárlaganefndar ýmsar frekari breytingar á frumvarpinu áður en greidd eru um það atkvæði.

---

### 3.2.1 Fjárlaganefnd og fagnefndirnar

Meginþungi hinnar þinglegu meðferðar og afgreiðslu fjárlagafrumvarpsins hvílir á fjárlaganefnd, sem áður hét fjárveitinganefnd. Störf hefjast í nefndinni nokkru áður en frumvarp er formlega lagt fyrir þingið. Jafnan berast nefndinni fjölmörg erindi frá ólíkum aðilum – stofnunum, fyrirtækjum, félagasamtökum og einstaklingum – sem yfirleitt koma einnig til viðtals hjá nefndinni. Nær undantekningarlaust er á fundum nefndarinnar óskað eftir framlögum, annað hvort nýjum eða auknum.

Samkvæmt 25. grein þingskapalaga er fjárlaganefnd heimilt að vísa til fagnefnda þingsins þeim þáttum frumvarpsins sem fjalla um málefnasvið þeirra. Fagnefndir geta einnig að eigin frumkvæði ákveðið að fjalla um einstaka þætti frumvarpsins. Efnahags- og viðskiptanefnd er ætlað að fjalla um lánsfjár- og tekjuhlið frumvarpsins. Nefndarálit eru birt sem fylgiskjöl með áliti fjárlaganefndar eða meirihluta hennar.

Sú nýbreytni var tekin upp í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2001, að fagnefndunum var falið að skipta safnliðum. Má segja að með því hafi verið stigið skref í þá átt að auka hlutverk fagnefndanna við afgreiðslu fjárlagafrumvarpsins.

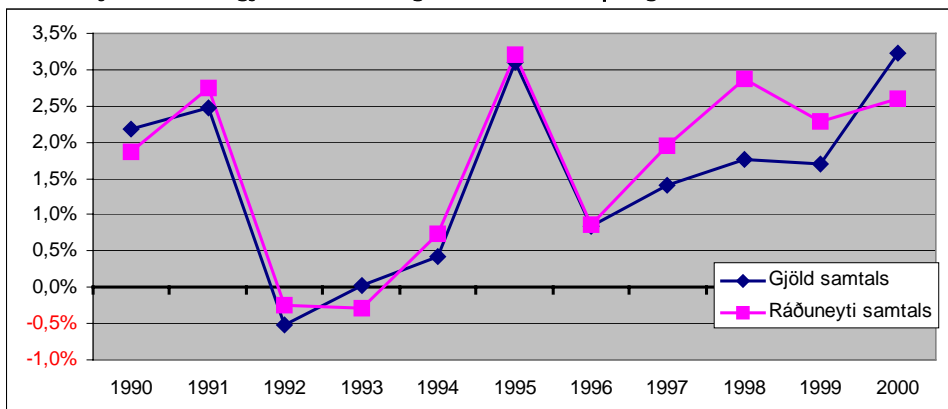
---

### 3.2.2 Breytingar á frumvarpi í meðförum þingsins

Þegar farið er ofan í saumana á þeim breytingum sem verða á frumvarpinu eftir að það er lagt fram á Alþingi kemur í ljós að nær undantekningarlaust hækka útgjöld í meðförum þingsins. Ef rýnt er í tölur fyrir tímabilið 1990-2000 kemur í ljós að aðeins eitt ár lækkuðu útgjöld ríkisins við afgreiðslu þingsins á fjárlagafrumvarpinu. Það

var árið 1992 og þá lækkuðu útgjöldin um 0,5%. Meðaltalshækkun útgjalda hin árin var rúmlega 1,5%. Athygli vekur að svo virðist sem munur á útgjöldum í

Mynd 2. Útgjaldaaukning í meðförum þingsins 1990-2000



fjárlagafrumvarpi og fjárlögum hafi verið að aukast nokkuð á tímabilinu frá 1992, þótt vandasamt sé að draga ályktanir af því (mynd 2).<sup>17</sup>

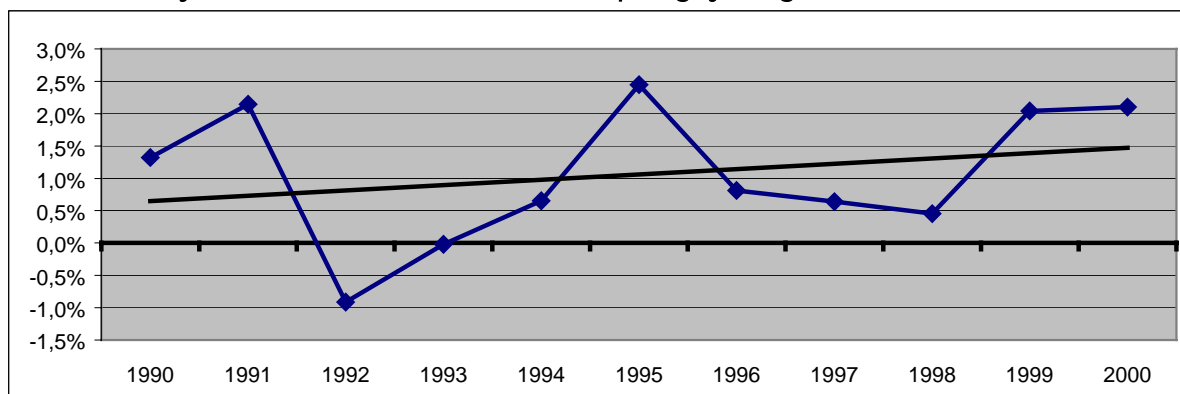
Hin síðari ár má í langflestum tilvikum rekja þá útgjaldaaukningu sem verður í meðförum þingsins til breytingartillagna sem koma frá ríkisstjórn. Gjarnan verður að samkomulagi milli ríkisstjórnar og meirihluta fjárlaganefndar að nefndin taki að sér að leggja tillögur um ákveðnar útgjaldaheimildir fyrir þingið. Ríkisstjórnin sendir fjárlaganefndinni formleg erindi þar sem þess er farið á leit við Alþingi að breytingar verði gerðar á útgjöldum frumvarpsins.

Rammaákvörðun ríkisstjórnarinnar byggist, sem fyrr segir, á fyrstu útgáfu tekjuáætlunar sem fjármálaráðuneytið vinnur. Tekjuáætlun er uppfærð, m.a. í með hliðsjón af nýrri þjóðhagsspá, skömmu áður en fjárlagafrumvarp fer í prentun í lok september.

<sup>17</sup> Nýleg rannsókn hefur leitt í ljós að á tímabilinu frá 1970-1998 hefur tilhneigingin verið sú að munur á fjárlagafrumvarpi og fjárlögum fer minnkandi. Þingið breytir nú frumvarpi mun minna, samþykkir minni ný útgjöld, en áður tíðkaðist. Sjá Gunnar Helga Kristinsson: *Úr digrum sjóði. Fjárlagagerð á Íslandi*. bls. 148.

Áður en gengið er frá frumvarpinu tekur fjármálaráðherra ákvörðun um heildarupphæð í teknahluta þess. Við þá ákvörðun er jafnan reynt að gæta varúðar og hafa borð

Mynd 3. Munur tekna í frumvarpi og fjárlögum 1990-2000



fyrir báru ef ófyrirséð þróun veldur því að tekjur verða minni en bjartsýnasta spá gerir ráð fyrir.

Fyrir 3. umræðu frumvarpsins á Alþingi liggur fyrir uppfærð þjóðhagsspá og er þá tekjuáætlun frumvarpsins endurskoðuð til samræmis. Á síðustu árum hefur það yfirleitt haft í för með sér að tekjurnar hafa aukist.

### 3.3 Framkvæmd fjárlaga

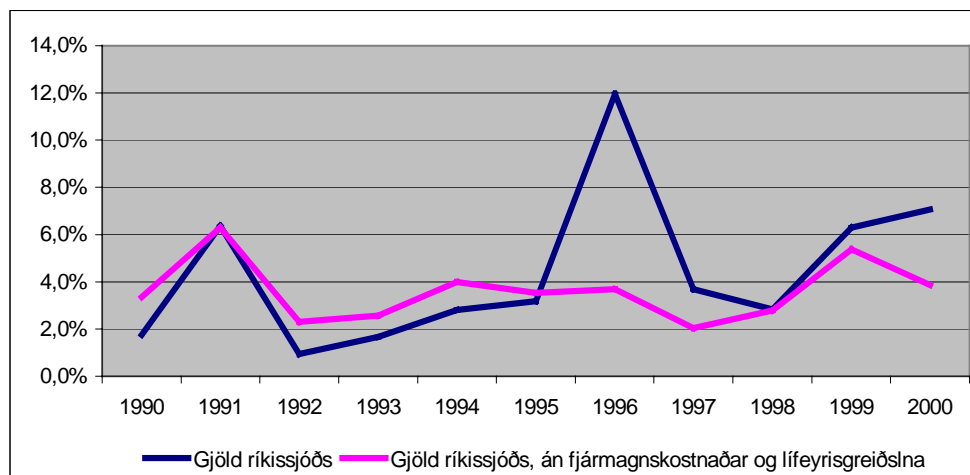
#### 3.3.1 Inngangur

Á árunum 1990-2000 fóru útgjöld ríkissjóðs að meðaltali 4,4% fram úr fjárlögum, en heldur minna eða 3,6% ef fjármagnskostnaði og lífeyrisgreiðslum er sleppt (sjá mynd 4). Svo virðist því sem það sé nánast ófrávikjanleg regla að í framkvæmd aukist útgjöld frá því sem gert er ráð fyrir í fjárlögum.

Þegar rýnt er í tölur á borð við þessar er nauðsynlegt að hafa í huga að fjárlög eru eðlisólík öðrum lögum. Fram til þessa hefur í reynd verið litið á þau sem eins konar fjárhagsáætlun ríkisins en ekki ófrávikjanleg fyrirmæli um fjárráðstafanir. Þótt raunveruleg útgjöld séu þannig oftast meiri en tilgreint er í fjárlögum hefur hingað til verið

unnt að vísa til þess að fjárlög séu áætlun og þar af leiðandi hvorki bindandi né óskeikul.

Mynd 4. Gjöld ríkissjóðs: Fjárlög og útkoma



Í 41. gr. stjórnarskrárinnar er raunar kveðið á um að ekkert gjald megi greiða úr ríkissjóði nema með heimild í fjárlögum og fjáraukalögum. Ákvæði þetta á rætur að rekja til 19. aldar þegar umsvif og rekstur ríkisins var gjörólíkur því sem nú er. Skattheimta var þá afar takmörkuð og ríkisútgjöld fólust nær eingöngu í launagreiðslum til tiltölulega fámenns hóps embættismanna. Fáir ef nokkrir útgjaldaliðir fjárlaganna voru háðir þáttum sem óvissa ríkti um.<sup>18</sup> Eftir því sem verkefnum ríkisvaldsins fjölgaði og hlutur þess í hagkerfinu stækkaði varð erfiðara að framfylgja þessu ákvæði. Í reynd hefur þannig tíðkast um langt árabil að stofnað sé til útgjalda í trausti þess að slíkar ráðstafanir verði síðar samþykktar eftir á í fjáraukalögum. Samhliða þessari þróun varð til sá skilningur að fjárlög væru í eðli sínu áætlun en ekki fyrirmæli. Lengst af voru enda ekki í gildi neinar formlegar reglur um framkvæmd fjárlaga hér á landi.

Á síðustu árum hafa hins vegar komið fram ný viðhorf í þessu sambandi. Þessi viðhorf koma m.a. fram í fjárreiðulögum og verklagsreglum sem fjármálaráðuneytið hefur nýlega sett á grundvelli laganna og eru ætlaðar

<sup>18</sup> Þess má geta að fram til ársins 1920 kom Alþingi saman annað hvert ár. Fjárlög voru því samþykkt til tveggja ára í senn.



stjórnendum stofnana. Í umræðum sem fram fóru í tengslum við afgreiðslu fjárreiðulaganna á Alþingi árið 1996, og í athugasemdum með frumvarpinu, kom fram eindreginn vilji yfirvalda til að stuðla að aukinni festu og aga við framkvæmd fjárlaga. Hefur þessi stefna oft verið áréttuð í opinberum umræðum á þeim tíma sem liðinn er frá setningu laganna. Má segja að núorðið sé litið svo á að í ákveðnum tilvikum feli útgjaldaákvæði fjárlaga í sér bein fyrirmæli um fjárráðstafanir. Þetta á einkum við þegar um er að ræða rekstrarútgjöld stofnana. Eins og málum er nú háttað er því ljóst að í sumum tilvikum er litið á fjárlög sem spá um þróun mála en öðrum sem fyrirmæli um hvaða útgjöld megi inna af hendi.

Í þessu sambandi er forvitnilegt að bera saman orðalag í fjárlögum milli ára. Í fjárlögum 2001 segir t.d. í 1. gr.: „Árið 2001 er áætlað að tekjur og gjöld ríkissjóðs verði eins og tilgreint er í þessari grein, ...“ [feitletrun Ríkisendurskoðunar] Til samanburðar var í fjárlögum fyrir árið 1990 sagt í 2. gr.: „Árið 1990 eru veittar til gjalda fjárhæðir sem tilgreinar eru í rekstrarreikningi í þessari grein...“ og í 3. gr.: „Árið 1990 er ætlast til að innheimtar tekjur verði þær sem tilgreindar eru á rekstrarreikningi samkvæmt þessari grein.“ Af tilvitnuðu orðalagi mátti draga þá ályktun að áður hafi verið litið á fjárlög sem fyrirmæli en að nú sé fremur litið á þau sem áætlun, sem er að nokkru leyti í mótsögn við stefnu stjórnvalda síðustu ár.

Í umfjöllun um rekstrarútgjöld ríkisstofnana er gjarnan rætt um „útgjaldaheimildir“ eða „fjárheimildir“. Hugtakið „fjárheimild“ kemur víða fyrir í fjárreiðulögunum en hvergi er þar að finna nákvæma útlitun á því hvað í hugtakinu felist.<sup>19</sup> Hins vegar virðist almennt sem að sá skilningur sé lagður til grundvallar að fjárheimild feli í sér heimild til að ráðstafa tiltekinni hámarksupphæð og að útgjöld megi ekki fara upp fyrir það mark.

---

<sup>19</sup> Sjá t.d. *Endurskoðun ríkisreiknings 1999*. Ríkisendurskoðun 2000, bls. 87.

---

### 3.3.2 Reglur um framkvæmd fjárlaga

Fyrir utan fjárreiðulögin sjálf er nú einnig stuðst við *Reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta*, sem fjármálaráðuneytið gaf út í byrjun árs 2001 (hér eftir nefnd reglugerðin).

Í 1. gr. reglugerðarinnar segir:

Markmið reglugerðar þessarar er að stuðla að skilvirkum rekstri ráðuneyta og stofnana þannig að hann verði innan heimilda fjárlaga og að stjórnendur beri ábyrgð á fjárreiðum í samræmi við 49. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í rekstri ráðuneyta og ríkisstofnana skal virða fjárheimildir og þau lög og reglur sem um starfsemina gilda. Stjórnendur skulu ennfremur vinna að stefnumótun og samningsgerð í samræmi við sjónarmið um árangursstjórnun í ríkisrekstri. Jafnframt skulu stjórnendur gæta þess að fylgt verði einstökum markmiðum og stefnumiðum sem sett kunna að verða af þar til bærum aðilum.

---

#### 3.3.2.1 Fjárskuldbindingar umfram fjárlög

Í 30., 33. og 34. gr. fjárreiðulaganna er að finna heimildir til handa ráðherrum til að stofna til fjárskuldbindinga umfram það sem kveðið er á um í fjárlögum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Í 30. gr. er fjallað um verksamninga og samninga um rekstrarverkefni og segir þar að einstökum ráðherrum sé heimilt, með samþykki fjármálaráðherra, að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni, sem undir ráðuneytið heyra, til lengri tíma en eins árs við þá ríkisstofnun sem sinnt hefur verkefninu, aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Tekið er fram að með

Tafla 1. Skuldbindandi samningar

<i>Í m.kr.</i>	2000	2001	2002	2003	2004
Forsætisráðuneyti	22,0	12,0	12,0	12,0	12,0
Menntamálaráðuneyti	1.025,2	949,2	959,0	889,4	122,4
Landbúnaðarráðuneyti	6.288,3	7.333,3	6.833,3	2.832,1	2.340,4
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	901,2	927,0	927,8	927,8	927,8
Félagsmálaráðuneyti	827,7	840,6	199,2	162,2	47,8
Heilbrigðis- og tryggingamálar.	1.998,2	1.866,9	1.430,9	1.367,9	798,0
Fjármálaráðuneyti	263,8	263,8	188,5	188,5	188,5
Samgönguráðuneyti	372,4	323,3	277,1	66,0	65,0
Viðskiptaráðuneyti	21,8	21,8	6,8	6,8	6,8
Umhverfissráðuneyti	117,0	119,0	93,0	91,0	91,0
Samtals	11.837,6	12.656,9	10.927,6	6.543,7	4.599,7

Heimild: Athugasemdir með frumvarpi til fjárlaga 2001.

rekstrarverkefni sé átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni vegna viðfangsefna eða þjónustu sem ýmist er kveðið á um í lögum að ríkið skuli veita og standa undir kostnaði af eða eru liðir í því að ríkisaðili geti rækt hlutverk sitt. Í sömu grein er einnig kveðið á um að ríkisstofnunum í A-hluta skuli heimilt án atbeina ráðherra að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni, enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna og kostnaður við verkefnið sé ekki umtalsverður hluti heildarútgjalda stofnunar. Þá segir þar að í athugasemdum með fjárlagafrumvarpi skuli gera grein fyrir áformuðum samningum á fjárlagaárinu og áætlun um kostnað sem af þeim hlýst næstu þrjú fjárlagaár. Jafnframt skal gera grein fyrir markmiðum og ávinningi ríkisins af áformuðum samningum.

Það sem er einkum athyglisvert skv. 30. gr. er að samningar geta náð til lengri tíma en fjárlögin, þ.e. til lengri tíma en eins árs. Að þessu leyti má segja að kveðið sé á um fjárveitingar til lengri tíma en gildistíma fjárlaga og fjárheimild í reynd veitt lengur en til eins árs, enda virðist einsýnt að stjórnvöldum sé gert skylt að veita fé á fjárlögum vegna slíkra samninga svo lengi sem þeir eru í gildi. Þegar hafa verið gerðir samningar sem fela í sér samtals 46,6 milljarða kr. útgjöld fyrir ríkissjóð fram til ársins 2004 (tafla 2).

Í 31. gr. laganna er gerð undantekning frá þeirri meginreglu að í fjárlögum skuli afla heimilda til kaupa og sölu fasteigna, en þar segir að ríkisaðilar í A-hluta geti án sérstakrar lagaheimildar keypt eignir við nauðungarsölu á grundvelli veðréttar eða skilmála að baki áfallinna ábyrgðarskuldbindinga. Jafnframt kemur þar fram að eignir sem þannig eru keyptar skuli seldar jafnskjött og það er talið hagkvæmt.

Í 33. og 34. gr. laganna er síðan að finna veigamiklar undantekningar frá þeirri almennu reglu stjórnarskrárinnar að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum og fjáraukalögum. Í 33. gr. segir að „[v]aldi ófyrirséð atvik því að greiða þarf úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum er fjármálaráðherra að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðherra heimilt að inna greiðsluna af hendi enda þoli hún ekki bið. Fjármálaráðherra er skylt að gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir slíkum ófyrirséðum greiðslum strax og ákvörðun hefur verið tekin um þær og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjáraukalaga.“ Þá segir í 34. gr. að „[s]éu gerðir kjarasamningar sem kveða á um frekari launaútgjöld ríkisins en fjárlög gerðu ráð fyrir skal svo fljótt sem kostur er leita heimilda Alþingis til slíkra útgjalda með frumvarpi til fjáraukalaga. Launagreiðslum skal þó haga í samræmi við hina nýju kjarasamninga.“

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna kom fram að eðli máls samkvæmt væri ekki við samþykkt frumvarps til fjárlaga hægt að sjá fyrir öll atvik komandi árs sem geta haft áhrif á fjárhagsstöðu ríkissjóðs. Sem dæmi um greiðslur af þessu tagi megi nefna greiðslu bóta vegna bótaskyldu sem fellur á ríkið samkvæmt skaðabótareglum og þar tekið fram að ríkið kaupi almennt ekki frjálsar ábyrgðartryggingar til að standa straum af slíkum útgjöldum. Þá kemur fram í athugasemdum með 34. gr. laganna að aldrei sé „hægt með vissu að áætla hver niðurstaða kjarasamninga kemur til með að verða. Væri vald fjármálaráðherra til að gera kjarasamninga

takmarkað við fjárveitingu í fjárlagafrumvarpi [svo<sup>20</sup>] gæti það valdið ófyrirséðum vandkvæðum við samningsgerð, einkum ef ráðherra yrði ekki talinn hafa fullt umboð til samninganna.”

Svo sem ljóst má vera er samþykki Alþingis með fjárukalögum í báðum þessum tilvikum í reynd aðeins formsatriði, þrátt fyrir að nýjar skuldbindingar sem stofnað er til með kjarasamningum geti numið tugum milljarða króna.<sup>21</sup> Þegar stofnað er til útgjalda án fjárheimildar en gengið út frá því að hennar verði leitað síðar, hefur fjárveitingavaldið í raun og veru verið fært frá þinginu. Búið er að stofna til útgjaldanna og því hefði neitun þingsins litla þýðingu. Auk þess er margt óljóst varðandi lagalega ábyrgð ráðherra neiti þingið að samþykkja fjárveitingu vegna útgjalda sem búið er að stofna til. Síðast en ekki síst er mjög ósennilegt að ríkisstjórn sem nýtur stuðnings meirihluta þingmanna yrði synjað um fjárveitingu. Eftir á veitt fjárheimild felur þannig í sér raunverulegt framsal fjárveitingavaldsins til ríkisstjórnarinnar, enda þótt hið formlega fjárveitingavalld sé áfram hjá þinginu.

Athyglisvert er að 36. gr. er kveðið á um fyrirvara um samþykki Alþingis, ólíkt því sem gert er í 34. gr., en þar segir að „[á]kveði ríkisaðili í A-hluta að þiggja gjöf sem gefin er með kvöðum eða skilyrðum sem óhjákvæmilega hafa í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð ber að taka við gjöfinni með fyrirvara um samþykki Alþingis, enda hafi ekki verið gert ráð fyrir útgjöldum þessum í fjárlögum. Á sama hátt er ríkisaðila í A-hluta óheimilt að gefa eða afhenda án endurgjalds eignir nema fyrir fram sé aflað heimilda í fjárlögum.”

Í 41. gr. er mikilvægt sérregla að því er varðar ríkisaðila í B- og C-hluta fjárlaga en þeim er „heimilt að fengnu

<sup>20</sup> Á væntanlega að standa „...takmarkað við fjárveitingu í fjárlögum...”.

<sup>21</sup> Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 1999 kemur fram að launakostnaður ríkissjóðs hafi hækkað um 9,4 milljarða kr. á milli 1997 og 1998. Þá hækkuðu lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs á sama tíma um 30,2 milljarða kr. vegna nýrra kjarasamninga. Nýlegir kjarasamningar við grunn- og framhaldsskólakennara hækka skuldbindingar ríkissjóðs um tugi milljarða kr. til viðbótar.

samþykki fjármálaráðherra ásamt samþykki hlutaðeigandi ráðherra að stofna til frekari fjárskuldbindinga en fjárlög gera ráð fyrir, enda sé það nauðsynlegt til að tryggja eðlilegan rekstur fyrirtækisins." Í athugasemdum með frumvarpinu segir að gert sé ráð fyrir að þessi heimild verði túlkuð þröngt og ekki nýtt nema þegar nauðsynlegt er að tryggja rekstrarhagsmuni fyrirtækisins. Tekið er fram að í lögum nr. 103/1974, um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja, sé samsvarandi heimild en á hana hafi lítið reynt á undanförunum árum.

### 3.3.2.2 Yfirfærsla fjárheimilda

Í 37. gr. fjárreiðulaganna er fjallað um yfirfærslu umframgjalda og ónýtttra fjárveitinga A-hlutans. Þar segir að heimilt sé að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna hvers ríkisaðila í A-hluta, enda séu verkefnin tilgreind í fjárlögum. Þá er að fengnu samþykki hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra heimilt að geyma ónýttar fjárveitingar í lok reikningsárs. Með sama hætti er heimilt að draga skuldir frá fyrra ári frá fjárveitingum ársins. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að gert sé ráð fyrir að heimilt sé að flytja fjárheimildir milli einstakra rekstrarverkefna, enda séu verkefnin skilgreind í fjárlögum og heildarútgjöld stofnana verði óbreytt.

Með ákvæðinu sé komið til móts við sjónarmið um aukinn sveigjanleika stofnana til ráðstöfunar fjármuna. Tekið er fram að stofnun sé einungis heimilt að flytja fjármuni milli rekstrarverkefna, t.d. starfsdeilda, en ekki til stofnkostnaðarverkefna eða nýrra verkefna.<sup>22</sup> Varðandi geymslu ónýtttra fjárheimilda í lok reikningsárs segir að þetta þyki eðlilegt þar sem verkefni geti frestast af ýmsum ástæðum, svo sem undirbúningi við framkvæmdir. Með áþekkingu hætti sé lagt til að verði útgjöld umfram heimildir ársins komi það til greiðslu af fjárveitingu næsta

<sup>22</sup> Athyglisvert sjónarmið í þessu sambandi er sett fram í áður nefndri skýrslu um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana, en þar segir: „Einnig er hægt að líta á mjög nákvæma sundurliðun fjárlaga á einstök rekstrarviðfangsefni sem óheppileg afskipti löggjafans af starfsemi framkvæmdarvaldsins" (*Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana*, bls. 22)

fjárlagaárs. Ekki sé því lengur gert ráð fyrir að sérstaklega þurfi að sækja um heimildir til þessara ráðstafana í fjárukalögum heldur nægi þessi heimild laganna. Í lokafjárlögum verði nánar gerð grein fyrir innstæðum og skuldum sem flytjast milli ára og þar leitað afstöðu Alþingis til meðferðar á mismuni fjárheimilda og niðurstöðu ríkisreiknings.

Um yfirfærslu lántökuheimilda er fjallað í 38. gr. og segir þar að heimilt sé að geyma ónýttar lántökuheimildir yfir áramót. Tekið er fram að lántökuheimildir skuli þó falla niður ef þær hafa ekki verið nýttar fyrir 1. apríl á næsta ári á eftir fjárlagaári því þegar þær voru veittar.

### 3.3.2.3 Fjárukalög

Í 43., 44. og 45. gr. laganna er að finna ákvæði um frumvarp til fjárukalaga. Í frumvarpi til fjárukalaga skal leitað eftir heimildum til frekari fjárráðstafana en fjárlög ársins gera ráð fyrir. Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga. Heimilda fyrir fjárráðstöfunum af þessu tagi, sem grípa þarf til eftir samþykkt fjárukalaga, skal leitað í lokafjárlögum. Öðrum óskum um breyttar heimildir til fjárráðstafana skuli jafnan vísað til ákvörðunar Alþingis í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta ár. Rökin fyrir þessu ákvæði voru tilgreind í athugasemdum með frumvarpi að lögnum og kemur þar fram að ætlunin sé að marka skýra stefnu 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 ófrávikjanleg 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.

Enda þótt hér hafi verið mörkuð skýr stefna um efni fjárlaga og fjárukalaga er engu að síður ljóst að það getur á stundum verið álitamál hvort tilgreina eigi fjárheimildir í fjárlögum eða fjárukalögum. Það sjónarmið hefur jafnvel verið sett fram að leita ætti oftast en nú er gert eftir samþykki Alþingis til fjárútláta. Til dæmis hefur þeirri hugmynd verið hreyft að leggja ætti fjárukalög fyrir Alþingi tvisvar á ári, að vori og hausti.<sup>23</sup>

Frumvarp til lokafjárlaga til staðfestingar á ríkisreikningi skal fylgja ríkisreikningi. Í 45. gr. laganna segir þannig að „[m]eð ríkisreikningi sem lagður er fram á Alþingi, sbr. 7. gr., skal 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.“

---

#### 3.3.2.4 Mánaðar- og árshlutauppgjör

Önnur ákvæði fjárreiðulaga sem þýðingu hafa við framkvæmd fjárlaga eru m.a. ákvæði 40. gr. um mánaðar- og árshlutauppgjör vegna A-hlutans. Þannig skal gera mánaðarlega greiðsluuppgjör fyrir ríkissjóð. Jafnframt skal fjármálaráðuneytið einu sinni innan reikningsársins gera grein fyrir sérstökum fjárskuldbindingum og kröfum ríkissjóðs sem áfallnar eru á árinu og ekki hafa komið til greiðslu. Að minnsta kosti

---

<sup>23</sup> Sjá. m.a. umræður á Alþingi um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2000.



einu sinni innan reikningsársins skal fjármálaráðherra gera grein fyrir horfum í ríkisfjármálum og lánsfjármálum á árinu og helstu frávik frá fjárlögum í afkomu aðila í A-hluta.

### 3.3.2.5 Ábyrgð forstöðumanna og stjórna

Loks er vert að minnast á 49. gr. um ábyrgð á fjárreiðum, en þar segir: „Forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila bera ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Þessir aðilar bera jafnframt ábyrgð á því að ársreikningar séu gerðir í samræmi við lög þessi og staðið sé við skilaskyldu á þeim til ríkisbókhalds.“ Í 2. mgr. segir enn fremur: „Brot á ákvæðum laga þessara varða skyldur opinberra starfsmanna samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.“<sup>24</sup>

Í reglugerðinni eru tilgreind sérstök úrræði vegna umfram-útgjalda. Um er að ræða tvenns konar viðurlög sem hægt er að beita gagnvart forstöðumönnum stofnana, þ.e. áminningu eða lausn frá embætti. Fjallað er um áminningu í 19. gr. og segir þar:

Komi í ljós að forstöðumaður hefur gerst brotlegur við starfsskyldur sínar, en ekki er nægilegt tilefni til að veita honum lausn um stundarsakir, sbr. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996, skal hlutaðeigandi stjórnvald veita honum áminningu sbr. 21. gr. sömu laga.

Áður en forstöðumanni er veitt áminning skal honum send skrifleg greinargerð um þær ávirðingar sem á hann eru bornar og gefa honum kost á að skýra mál sitt.

Áminning skal vera skrifleg og jafnframt greindar ástæður hennar.

<sup>24</sup> Sjá nánari umfjöllun í *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana*, skýrslu nefndar sem fjármálaráðherra skipaði til að gera úttekt á ábyrgð, valdsviði og stjórnunarumboði forstöðumanna stofnana með það að markmiði að styrkja framkvæmd fjárlaga.

Orðalag í reglugerðinni er mjög afdráttarlaust. Forstöðumanni sem gerist brotlegur skal hlutaðeigandi stjórnvald veita áminningu. Þá er í 20. gr. kveðið á um lausn frá embætti, m.a. ef í ljós kemur að útgjöld eru umfram fjárheimildir:

Komi í ljós óreiða á bókhaldi, fjárreiðum eða að útgjöld eru ítrekað eða verulega umfram fjárheimildir skal hlutaðeigandi stjórnvald, ráðuneyti eða stjórn stofnunar meta hvort veita skuli forstöðumanni áminningu skv. 2. mgr. 26. gr. og 2. mgr. 38. gr. laga nr. 70/1996 eða lausn um stundarsakir skv. 3. mgr. 26. gr. sömu laga.

Hafi forstöðumaður gerst sekur um stórfellda eða ítrekaða vanrækslu skal veita honum lausn um stundarsakir. Áður en ákvörðun er tekin um lausn um stundarsakir vegna ítrekaðrar vanrækslu skal áminning liggja fyrir, sbr. 19. gr. Ráðuneyti eða það stjórnvald sem veitir lausn, sbr. 31. gr. laga nr. 70/1996 skal tryggja að mál sé nægilega upplýst.

Ef forstöðumaður óskar skal rökstyðja ákvörðun um lausn um stundarsakir. Ef annað stjórnvald en ráðherra hefur tekið ákvörðun um lausn má bera hana undir hlutaðeigandi ráðherra.

Ef forstöðumanni er veitt lausn um stundarsakir skal máli hans vísað til nefndar skv. 27. gr. laga nr. 70/1996.

Um lausn forstöðumanns skal að öðru leyti gæta ákvæða VI. kafla laga nr. 70/1996 eftir því sem við á.

Í reglugerðinni segir þannig beinlínis að hafi forstöðumaður gerst sekur um stórfellda eða ítrekaða vanrækslu **skuli** veita honum lausn um stundarsakir.<sup>25</sup> Ekki

---

<sup>25</sup> Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eru ekki jafn afdráttarlaus um að víkja skuli forstöðumanni úr starfi fyrir stórfellda eða ítrekaða vanrækslu. Þar segir í 38. gr. að „[e]f útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. eða veitt honum lausn frá embætti skv. VI. kafla ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti sem að framan er

liggur fyrir þegar þetta er ritað hvort eða með hvaða hætti ákvæðum reglugerðarinnar muni verða beitt vegna framkvæmdar fjárlaga á árinu 2001. Agaviðurlög gagnvart stjórnendum og starfsmönnum, svo sem áminning eða brottvikningur úr starfi, eru reyndar mjög fátíð í íslenska stjórnkerfinu.

### 3.3.2.6 Eftirlit með framkvæmd fjárlaga

Eftirlit ráðuneyta: Ráðherra hefur almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir með stofnunum sem undir ráðuneyti hans heyra, nema annað sé tekið fram í lögum, sbr. 9. gr. laga nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands.<sup>26</sup>

Í reglugerðinni er kveðið nánar á um eftirlit ráðuneytanna að því er varðar fjárreiður stofnana.

Í 4. gr. segir að fjármálaráðuneytið hafi almennt eftirlit með framkvæmd fjárlaga, veiti almennar leiðbeiningar þar um og fylgist með því að heildarútgjöld stofnana séu í samræmi við fjárheimildir:

Ráðuneytið [þ.e. fjármálaráðuneytið] skal fylgjast með því hvernig eftirlit annarra ráðuneyta er háttað með fjárreiðum stofnana, sem undir þau heyra. Í því skyni getur það kallað eftir upplýsingum frá einstökum ráðuneytum um fjárhagsafkomu stofnana og fyrirhugaðar aðgerðir til að framfylgja áformum fjárlaga.

Um eftirlitsskyldu einstakra ráðuneyta er fjallað um í 5. og 12. gr. reglugerðarinnar. Þannig segir í 5. gr. að ráðuneytin skuli „ákveða þau stefnumið sem hafa skal að leiðarljósi við framkvæmd einstakra mála og hafa eftirlit með fjárreiðum stofnana, sem undir þau heyra.“

lýst.”

<sup>26</sup> Sjá *Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Forsætisráðuneytið 1999, bls. 84.

Í 12. gr. segir:

Ráðuneyti skal reglubundið bera saman áætlun fjárlaga við útgjöld, ekki sjaldnar en annan hvern mánuð. Komi í ljós eftir könnun ráðuneytis á útgjöldum stofnunar, eða að fengnum upplýsingum forstöðumanns, að útgjöld stofnunar eru meira en 4% umfram áætlun hennar skal ráðuneyti hafa frumkvæði að því að leita skýringa og beita sér fyrir nauðsynlegum aðgerðum til að færa útgjöld að heimildum.

Eftirlit Ríkisendurskoðunar: Ríkisendurskoðun hefur m.a. það hlutverk að annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Í því felst að kanna hvort reikningar sem stofnunin endurskoðar séu í samræmi við heimildir fjárlaga og fjáráskjalaga. Þá hefur stofnunin um árábil kannað breytingar sem gerðar eru á fjárheimildum stofnana og fjárlagaliða eftir setningu fjárlaga og borið greiðslur úr ríkissjóði saman við fjárheimildir. Leitað er skýringa á umframútgjöldum og reynt að spá fyrir um afkomu ríkissjóðs til ársloka. Að jafnaði hafa verið teknar saman skýrslur um framkvæmd fjárlaga að liðnum sex, níu og tólf mánuðum hvers fjárhagsárs. Einnig hefur verið fjallað um framkvæmd fjárlaga í skýrslum stofnunarinnar um endurskoðun ríkisreiknings.

## 4.0 Fjárlagaferlið í samanburðar- löndunum<sup>27</sup>

Mörg ríki OECD hafa á síðustu árum og áratugum breytt reglum og aðferðum í tengslum við fjárlagaferlið. Breytingarnar hafa í meginatriðum allsstaðar haft sömu markmið, þ.e. að styrkja tök stjórnvalda á ríkisfjármálunum og stuðla að aukinni ráðdeild og sparsemi í rekstri. Líkt og hér á landi er nú hvarvetna í OECD-ríkjunum lögð áhersla á fjárlagagerð „ofan frá“ og að stjórnvöld stýri ríkisfjármálunum með hjálp ólíkra útgjaldaramma, sem yfirleitt eru markaðir til nokkurra ára í senn. Á sama tíma hefur svigrúm og ábyrgð stjórnenda verið aukið og árangursstjórnun, m.a. með árangurstengingu fjárveitinga, í vaxandi mæli leyst af hólmi hefðbundnari stjórnunaraðferðir.

Breytilegt er hvernig rammaskipulagið hefur verið útfært í samanburðarlöndunum. Bæði er umfang og innihald rammanna breytilegt milli landa og einnig gilda ólíkar reglur um mótun og afgreiðslu þeirra. Aðeins í Noregi, líkt og hérlandis, er ekki formlega mótuð útgjaldastefna nema til eins árs í senn, þótt fjárlagagerð byggji þar á langtímaáætlunum um þróun ríkisfjármála. Svíar og Bretar móta útgjaldastefnu til þriggja ára en Danir til fjögurra.

Nokkuð mismunandi er hvort fjárhagsáætlun ríkisins telst að forminu til vera lög eða er annars konar ákvörðun löggjafans í þeim löndum sem hér er fjallað um. Til hægðarauka og í samræmi við íslenska málvenju verður

---

<sup>27</sup> Í þessum kafla er stuðst við ýmis gögn um fjárlagagerð og fjárlagaferli í samanburðarlöndunum. Aðallega er um að ræða upplýsingar sem finna má á heimasíðum fjármálaráðuneyta viðkomandi landa. Að því er varðar Norðurlöndin er allmikið stuðst við nýlega skýrslu finnsku þjóðhagsstofnunarinnar, *Statens budgetstyrning i de nordiska länderna*, VATT 2000.

hugtakið fjárlög hér notað um allar ákvarðanir af þessu tagi.<sup>28</sup>

Um öll samanburðarlöndin gildir að fjárlög eru lögð fram sem stjórnarfrumvarp og jafnan er það fjármálaráðuneyti hvers lands sem annast skipulagningu og verkstjórn í sambandi við fjárlagagerðina. Hins vegar er mjög mismunandi hvernig verkaskiptingu er háttað milli ólíkra aðila í fjárlagaferlinu og eins hvernig ákvarðanir eru teknar í einstökum áföngum ferlisins. Þá er þingleg meðferð og afgreiðsla mjög breytileg milli landa, t.d. hvort eða hversu miklar breytingar þingin geta gert á frumvarpinu, hvernig atkvæði eru greidd um fjárlagafrumvarp og hvernig mismunandi þingnefndir tengjast afgreiðslu þess, svo dæmi séu nefnd.

Þrátt fyrir að ýmiss konar munur sé á stjórnskipun og stjórnsýslu landanna<sup>29</sup> hefur aukin áhersla á árangursstjórnun alls staðar haft í för með sér að dregið hefur úr nákvæmum fyrirmælum í fjárlögum um hvernig ráðuneyti og stofnanir skuli ráðstafa fjárveitingum. Stofnunum er nú víða sjálfum eftirlátið að ráðstafa þeim fjárheimildum sem veittar eru til að mæta kostnaði við almennan rekstur. Í öllum löndunum hafa stjórnendur nú allmikið frelsi að því er varðar mannahald, t.d. hvort starfsmönnum er fækkað eða fjölgað, svo lengi sem ekki er farið út fyrir heimildir. Einnig hefur aukinn sveigjanleiki í meðferð heimildanna komið fram í því að þær eru núorðið gjarnan færar millum ára, ýmist í heilu lagi eða að hluta.

---

<sup>28</sup>Hugtakið *budget* í ensku og Norðurlandamálum hefur raunar stundum verið þýtt með hugtakinu „fjárhagsáætlun ríkisins“ en sú leið er ekki farin hér.

<sup>29</sup>Þótt flest ríkin teljist þingræðisríki samkvæmt hefðbundnum skilningi þess hugtaks, er talsverður munur á því milli landa hvernig tengslum þinganna við framkvæmdarvald, og tengslum framkvæmdarvalds og stjórnsýslu, er háttað.

## 4.1 Mótun fjárlaga

### 4.1.1 Noregur

Í Noregi leggur fjármálaráðuneytið línurnar vegna fjárlagavinnunnar í nóvember, rúmu ári áður en norska Stórþingið afgreiðir fjárlögin endanlega. Í mars fjallar ríkisstjórnin um útgjaldahorfurnar og mótar stefnuna um ramma næsta árs en endanleg rammaákvörðun ríkisstjórnarinnar er ekki tekin fyrir en í maí. Mótaðir eru ramar fyrir 16 ráðuneyti en æðsta stjórn ríkisins skiptist í 4 útgjaldasvið og kostnaður vegna ýmissa annarra umsvifa ríkisins deilist niður á 6 útgjaldasvið, t.d. eru almannatryggingar (*Folktrygden*) sérstakt útgjaldasvið.

Venjulega eru rammarnir hafðir lítið eitt hærri en sem nemur áætluðum heildarútgjöldum ráðuneytanna. Það er gert til að ekki þurfi að breyta rammaákvörðuninni og auka útgjöldin síðar í mótunarfasanum. Mismunurinn milli útgjaldapaksins og áætlaðra heildarútgjalda myndar eins konar „pott“ (*profilpott, profilavsetning*). Hann er ætlaður til að mæta ófyrirséðum útgjöldum eða fjármagna ný verkefni ráðuneytanna. Ríkisstjórnin fjallar um hvernig skipta eigi pottinum þegar í upphafi fjárlagavinnunnar en endanleg ákvörðun um skiptinguna er ekki tekin fyrir en skömmu áður en frumvarpið liggur fyrir á haustin.

### 4.1.2 Danmörk

Í Danmörku eru ríkisútgjöld flokkuð í 21 ramma fyrir útgjöld ráðuneytanna. Önnur útgjöld ríkisins deilast niður á nokkur ólík útgjaldasvið, t.d. fyrir Þjóðþingið og krúnuna. Útgjöld vegna fjárfestingar, vaxtagreiðslna, almannatrygginga og lífeyrisgreiðslna standa utan við ramma ráðuneytanna.

Ramar ráðuneytanna skiptast í nokkra undirramma fyrir mismunandi tegundir útgjalda (laun, önnur rekstrarútgjöld, lögbundin útgjöld o.s.frv.). Rammarnir fá

mismunandi meðhöndlun í fjárlagagerðinni og ákveðnar reglur gilda um færslur á fjármunum milli þeirra.

Eitt einkenni á danska rammaskipulaginu, samanborið við hin Norðurlöndin, eru sérreglur um opinbera fjárfestingu. Markaður er sérstakur fjárfestingarramma til fjögurra ára sem er uppfærður á hverju ári. Fyrst er gerð áætlun um öll opinber fjárfesting, þ.e. ríkis, amta og sveitarfélaga. Áætlunin tekur mið af hagsveiflunni og stöðu efnahagsmála í landinu á hverjum tíma og byggist einnig á mati stjórnvalda á því hvert sé æskilegt umfang opinberra fjárfestinga miðað við ástand og horfur. Inn í áætlunina er reiknaður kostnaður vegna fjárfestinga sem ólokið er frá fyrri árum. Á grundvelli áætlunarinnar leggur ríkisstjórnin síðan ákveðna upphæð í sértakan pott (*anlægspulje*) sem er ætlað að standa straum af fjárfestingum ráðuneyta. Ef ráðuneytin vilja ráðast í nýjar framkvæmdir eða annars konar fjárfestingu verða þau að sækja um framlög úr fjárfestingarpottinum. Umsóknir eru meðhöndlaðar samkvæmt sérstöku kerfi sem m.a. leggur mat á þörf fyrir fyrirhugaðar fjárfestingar og hagkvæmni þeirra.

Rammaákvörðun dönsku stjórnarinnar felur í sér safnframlag til óvæntra eða nýrra verkefna (*profileringspotten*), sem er líkt og í Noregi ætlað að koma í veg fyrir að breyta þurfi römmunum eftir á. Áður en endanlega er gengið frá fjárlagafrumvarpinu er tekin ákvörðun um hvernig deila eigi pottinum út.

---

#### 4.1.3 Svíþjóð

Það sem er einkennandi fyrir fjárlagagerð í Svíþjóð samanborið við önnur ríki, er að þar leggur ríkisstjórnin stefnumótun sína fyrir þingið að vori í sérstöku frumvarpi. Eftir að tillagan hefur hlotið afgreiðslu, tekur við útfærsla rammanna í ráðuneytum og stofnunum og hið eiginlega fjárlagafrumvarp er síðan lagt fram að hausti.



Á fyrri hluta ársins vinnur ríkisstjórnin tillögur um stefnuna í ríkisfjármálum til næstu þriggja ára, útgjaldapak fyrir sama tímabil og skiptingu útgjalda milli 27 útgjaldasviða. Tillögurnar eru lagðar fyrir sænska þingið, *Riksdagen*, um miðjan apríl í sérstöku frumvarpi sem kallast efnahagslegt vorfrumvarp ríkisstjórnarinnar (*ekonomiska vårpropositionen*). Með samþykkt frumvarpsins hefur þingið fest útgjaldapakið til þriggja ára og samþykkt stefnumótun um skiptingu útgjalda milli útgjaldasviða fyrir sama tímabil.<sup>30</sup>

Útgjaldapakið er haft nokkru hærra en sem nemur samanlögðum útgjöldum til að svigrúm sé til að mæta ófyrirséðum kostnaði á framkvæmdaári fjárlaganna. Munurinn myndar eins konar útgjaldajaðar (*budgeteringsmarginal*) og fer hann stighækkandi fyrir hvert hinna þriggja ára sem ákvörðun nær til. Þannig er útgjaldajaðarinn 1,5% af útgjöldum fyrir komandi ár, 2% fyrir annað árið og 2,5% fyrir þriðja árið.

Eftir að þingið hefur afgreitt frumvarpið hefst seinna ferlið. Það felur í sér að ríkisstjórn og ráðuneyti útfæra ramma ráðuneytanna í samræmi við „vorfjárlög“ þingsins. Hið eiginlega fjárlagafrumvarp er síðan lagt fyrir þingið seinni partinn í september og afgreitt skömmu fyrir árslok.

#### 4.1.4 Bretland og Bandaríkin

Rammaskipulagið í Bretlandi einkennist af því að þar eru öll ríkisútgjöld í grundvallaratriðum flokkuð í tvennt. Annars vegar er það sem kalla mætti föst útgjöld, þ.e. útgjöld sem bundin eru í lögum og breytast lítið eða ekki frá ári til árs (*departmental expenditure limits* - DEL), og hins vegar breytileg útgjöld, þ.e. útgjöld sem eru í eðli sínu breytileg milli ára (*annually managed expenditure* – AME). Mörkuð eru sérstök útgjaldapök til þriggja ára fyrir báðar þessar tegundir útgjalda.

<sup>30</sup> Mikilvægur munur er á ákvörðun um útgjaldapak og skiptingu útgjalda. Ákvörðun um útgjaldapakið er talin bindandi (*Riksdagen fastställer utgiftstaket*) en ákvörðun um skiptingu útgjalda er aðeins stefnumótandi (*Riksdagen godkänner den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden*).

Hugsunin að baki skiptingunni er m.a. sú að með henni sé komið í veg fyrir að á hverju ári sé vinna lögð í að fjalla um útgjöld sem í raun er búið að ákveða fyrirfram með lagasetningu. Meginreglan er sú að ekki er í fjárlagaferlinu fjallað um föstu útgjöldin nema á þriggja ára fresti nema eitthvað óvænt komi upp á. Beinist hin árlega fjárlagavinna því einkum að AME. Þetta þýðir í raun að tekin er bindandi ákvörðun um útgjaldaramma ráðuneytanna, þ.e. DEL, þrjú ár fram í tímann.<sup>31</sup>

Í Bandaríkjunum er með hliðstæðum hætti greint milli eðlisólíkra útgjalda í fjárlagaferlinu. Þar er annars vegar mótaður rammi fyrir öll útgjöld sem bundin eru í lögum og breytast einkum í takt við hagrænar og lýðfræðilegar sveiflur (*mandatory spending*), og hins vegar útgjöld sem ekki eru bundin með sama hætti heldur verða til árlega með sérstökum ákvörðunum stjórnvalda (*discretionary spending*).<sup>32</sup>

Í Bretlandi, líkt og í Danmörku, er markaður sérstakur rammi utan um fjárfestingu sem er undirrammi innan DEL. Ákveðnar reglur hafa verið settar um meðferð fjárfestingar í fjárlagaferlinu. Til dæmis er stjórnvöldum aðeins heimilt að taka lán til að standa straum af fjárfestingu en ekki almennum rekstrarútgjöldum. Reglur þessar voru settar til að binda enda á þróun sem einkennt hefur ríkisútgjöld í Bretlandi síðustu áratugi og var talin mjög óæskileg. Í ljós kom að tilraunir til að ná niður halla ríkissjóðs þegar illa áraði bitnuðu á umfangi opinberrar fjárfestingar. Þetta leiddi til þess að á tuttugu ára tímabili, frá 1979 til 1999, dróst opinber fjárfesting saman sem hlutfall af landsframleiðslu úr 3% í 0,75%.<sup>33</sup> Af þessu var dregin sú ályktun að þegar þörf er fyrir aðhald eða jafnvel niðurskurð í útgjöldum ríkisins sé auðveldara fyrir

---

<sup>31</sup> Þess má geta að Finnlandi hefur nýlega verið farin sú leið að taka bindandi ákvörðun um útgjaldaramma ráðuneytanna nokkur ár fram í tímann en ekki er komin teljandi reynsla á það fyrirkomulag.

<sup>32</sup> Skipting útgjalda af því tagi sem tíðkast í Bretlandi og Bandaríkjunum hefur veruleg áhrif þegar kemur að framkvæmd fjárlaga. Fjárheimildir eru mismunandi fyrir þessi tvenns konar útgjöld.

<sup>33</sup> Sjá Economic and Fiscal Strategy Report 1998, HM-Treasury 1998.

stjórnvöld að draga saman í framkvæmdum og/eða viðhaldi en að minnka þjónustu eða tilfærslur.

Rökin fyrir því að meðhöndla útgjöld til fjárfestingar á annan hátt en rekstrarútgjöld eru einkum þau að fjárfestingarákvarðanir séu í eðli sínu ákvarðanir um framtíðina og geti haft mikið að segja um rekstrarkostnað í framtíðinni. Bresku reglunum er ætlað að tryggja að varanlegum rekstrarfjármunum ríkisins sé haldið við og að lítil opinber fjárfesting hamli ekki vexti í efnahagslífinu. Rökin að baki því að heimila aðeins lántökur til að standa undir fjárfestingu en ekki rekstri, eru þau að eðlilegt sé að ætla komandi kynslóðum að greiða fjárfestingar sem þær muni njóta arðs af en hins vegar sé óverjandi að „rukka“ framtíðarþegna um „neyslu“ sem á sér stað í samtímanum.

Reglur um opinbera fjárfestingu, hliðstæðar þeim sem settar hafa verið í Bretlandi, eru í gildi í mörgum ríkjum Bandaríkjanna. Þar hefur á síðustu árum verið fjallað töluvert um fjárfestingarákvarðanir hins opinbera. Meðal þess sem deilt hefur verið um er hvernig eigi að skilgreina opinbera fjárfestingu og geta verið mjög skiptar skoðanir um það. Enn sem komið er hafa sérstakar reglur um fjárfestingu ekki verið settar fyrir alríkið en komið hefur til tals að bæta umfjöllun og ákvarðanir um slík útgjöld með ýmsum hætti. Ástæðan er sú að í Bandaríkjunum hefur, líkt og í Bretlandi, hlutfall fjárfestingar (sem skilgreind er sem þau útgjöld alríkisins sem hafa áhrif á langtíma vöxt efnahagslífsins) farið lækkanði síðustu tvo áratugi.<sup>34</sup> Af þessum sökum hefur verið talað um að nauðsynlegt sé að skapa „fjárfestingaráherslu“ í fjárlagaferli alríkisins.

Frá og með árinu 2001 munu Bretar setja fjárlög fram á rekstrargrunni og um leið munu taka gildi nýjar reglur um reikningsskil fastafjármuna. Þær felast í því að fastafjármunir eru færðir til eignar í efnahagsreikningi og síðan er reglulega reiknaður út kostnaður vegna notkunar

---

<sup>34</sup>Sjá skýrslu Bandarísku ríkisendurskoðunarinnar (GAO) *Budgeting for Capital. Statement of Paul L. Posner, Director, Budget Issues, Accounting and Information Management Division*. 1998.

þeirra, þ.e. fjárfesting er afskrifuð yfir tiltekið tímabil. Aðferðunum svipar til þeirra aðferða sem einkafyrirtæki nota jafnan við reikningskil fastafjármuna, þ.e. að eignfæra þá í efnahagsreikningi og færa síðan árlega ákveðið hlutfall af stofnverði þeirra til gjalda í rekstrarreikningi. Aðeins örfá ríki hafa tekið upp á því að meðhöndla fastafjármuni á þann hátt sem hér er lýst og var Nýja-Sjáland þeirra fyrst. Aðferðirnar eiga að tryggja að fylgst er með ástandi fastafjármuna og kostnaði sem þeim er samfara. Afskriftir þjóna því hlutverki að vera grundvöllur fyrir mat á þörfinni fyrir endurnýjun og viðhald.

## 4.2 Þingleg afgreiðsla

---

### 4.2.1 Svíþjóð

Eins og fram hefur komið fjallar sænska þingið um fjárlögin í tveimur aðskildum umferðum að vori og hausti. Í fyrri umferðinni fjallar fjárlaganefndin (*finansutskottet*) um vorfrumvarpið áður en það er lagt fyrir til afgreiðslu en aðrar fagnefndir gegna ekki formlegu hlutverki. Í seinni umferðinni fer vinna þingsins fram í tveimur hlutum. Í upphafi tekur fjárlaganefndin afstöðu til teknahlutans og fjallar síðan um heildarútgjöld og skiptingu þeirra milli útgjaldasviða. Fjárlaganefndin fær álit fagnefnda á skiptingunni og vinnur síðan samræmda tillögu sem þingið greiðir atkvæði um í nóvember. Þingið tekur, með öðrum orðum, eins konar rammaákvörðun áður en farið er að ræða einstök atriði. Því næst eru það fagnefndirnar sem útfæra skiptinguna, hver á sínu málefnasviði.

Tillögur nefndanna eru lagðar fyrir í byrjun desember og er þá gengið til atkvæða milli þess frumvarps sem meirihluti á þingi styður og þess frumvarps sem minnihlutinn styður. Þingmenn kjósa, með öðrum orðum, ekki um hverja breytingartillögu fyrir sig heldur um heildarútfærslu. Þetta fyrirkomulag kallast á ensku *block-vote*, sem mætti á íslensku þýða með hugtakinu heildar-

atkvæði. Það hefur nú einnig verið tekið upp við þinglega meðferð fjárlaga í Noregi.

---

#### 4.2.2 Noregur

Eftir að frumvarp hefur verið lagt fram í norska þinginu er það fjárlaganefndin (*finanskomiteen*) sem undirbýr hina þinglegu meðferð. Nefndin vinnur á grundvelli frumvarpsins tillögur um stefnuna í ríkisfjármálunum og útgjaldaramma ráðuneytanna. Stórþingið greiðir fyrst atkvæði um þessar tillögur og fastsetur þar með útgjaldarammana áður en þingmenn byrja að fjalla um einstaka liði. Þegar rammaákvörðun þingsins liggur fyrir eru einstakir hlutar frumvarpsins teknir til umfjöllunar í viðeigandi fagnefndum sem fjalla um útfærslu ramma hver á sínu sviði. Að lokum greiða þingmenn atkvæði milli frumvarps meirihluta og frumvarp minnihluta, á sama hátt og í Svíþjóð.

---

#### 4.2.3 Danmörk

Einn helsti munurinn á meðferð fjárlaga í danska þinginu annars vegar og í Svíþjóð og Noregi hins vegar, er sá að í Danmörku eru fjárlög afgreidd eins og öll önnur lög. Fjárlagafrumvarp er tekið til umræðu í þremur umræðum og á milli þeirra er fjallað um það í fjárlaganefnd. Ekki er um það að ræða, líkt og í Svíþjóð og Noregi, að greidd séu atkvæði um heildarútgjöld og ramma sérstaklega, áður en farið er að ræða um einstök atriði frumvarpsins. Eins taka fagnefndir þingsins afar takmarkaðan þátt í afgreiðslu frumvarpsins. Fjárlaganefndin er, líkt og hér á landi, þungamiðjan í fjárlagavinnu danska Þjóðþingsins. Ekki er heldur viðhaft heildaratkvæði í lokin milli tillagna meirihluta og minnihluta líkt og í Noregi og Svíþjóð.

---

#### 4.2.4 Bretland

Í Bretlandi eru tengsl löggjafarvalds og framkvæmdarvalds með öðrum hætti en í mörgum öðrum þingræðisríkjum og kemur það m.a. fram í því hvert hlutverk breska þingsins er í fjárlagagerðinni. Ríkisstjórnir í Bretlandi eru jafnan sterkar meirihlutastjórnir vegna þess kosningakerfis

sem við lýði er í landinu og vegna hefðbundins flokksaga á þinginu. Einnig er staða breska forsætisráðherrans mjög sterk samanborið við ýmis önnur lönd. Því er gjarnan haldið fram að, a.m.k. í ákveðnum skilningi, hafi breska þingið mjög veika stöðu gagnvart framkvæmdarvaldinu. Öðru máli gegnir um ríki eins og t.d. Noreg og Svíþjóð þar sem hefð er fyrir minnihlutastjórnnum. Þar er staða þinganna gagnvart ríkisstjórnnum önnur og að sumu leyti má segja að þau séu sjálfstæðari gagnvart framkvæmdarvaldinu en þar sem meirihlutastjórnir tíðkast.

Afgreiðsla breska þingsins á fjárlögnum er nánast talið vera formsatriði því þingmenn hafa ákaflega takmarkað svigrúm til að breyta frumvarpi ríkisstjórnarinnar. Þingið getur ekki aukið útgjöld ríkisins en getur þó, með ákveðnum skilyrðum, hafnað beiðni ríkisstjórnarinnar um heimild fyrir tilteknum útgjöldum. Þess má geta að í Kanada, þar sem stjórnskipunin er mótuð að breskri fyrirmynd, gildir sú óskrifaða regla að þingið verður að samþykkja fjárlagafrumvarpið óbreytt ellegar neyðist ríkisstjórnin til að segja af sér. Þar er, með öðrum orðum, litið svo á að synji þingið frumvarpinu, jafngildi það vantrausti á ríkisstjórnina.

## 4.3 Framkvæmd fjárlaga

---

### 4.3.1 Danmörk

Í Danmörku hafa verið settar ítarlegar reglur og leiðbeiningar um framkvæmd fjárlaga.<sup>35</sup> Hverju ráðuneyti og ríkisstofnun er falið að fylgjast með útgjöldum sínum innan fjárlagaársins. Í því skyni skila öll ráðuneytin þrisvar á ári (í maí, september og nóvember) greinargerðum um stöðu mála (*rammeredegørelser*) til fjármálaráðuneytisins, sem leggur þær síðan fyrir danska þjóðþingið. Jafnframt er ráðuneytinum gert að grípa að fyrra bragði til

---

<sup>35</sup> Upplýsingar um þær er m.a. að finna á sérstakri vefsíðu danska fjármálaráðuneytisins, Finansministeriets Økonomi-Administrative Vejledning, [www.oav.dk](http://www.oav.dk).

ráðstafana til að tryggja að útgjöld fari ekki fram úr fjárheimildum (*initativforpligtelse*).

Í fjárlögum er gerður greinarmunur á sex mismunandi tegundum fjárheimilda og gilda sérstakar reglur um hverja þeirra. Rekstrarfjárheimild (*driftsbevilling*) er þannig t.d. ætlað að standa undir rekstri stofnana vegna launa-greiðsla, kaupa á þjónustu og öðrum rekstrarútgjöldum. Almenna reglan þar er að heimilt er að fara 2% eða mest 10 millj. danskar krónur, fram úr rekstrarfjárheimild að því tilskyldu að útgjöld næsta fjárlagaárs verða undir fjárheimild um að minnsta kosti sömu fjárhæð. Þá má stofna til umframútgjalda vegna rekstrarkostnaðar svo framarlega sem aflað er sértekna á móti. Lögbundin fjárheimild (*lovbunden bevilling*) er hins vegar notuð vegna almannatrygginga, lífeyrisgreiðslna, atvinnuleysisbóta og fleiri slíkra útgjaldaliða þar sem í lögum er mælt fyrir um hverjir njóta framlaganna og um fjárhæð þeirra eða hvernig þau eru reiknuð út. Litið er svo á að heimildin til fjárútláta takmarkist ekki af fjárlögnum heldur af viðkomandi löggjöf.<sup>36</sup> Með sama hætti gilda ákveðnar reglur um aðrar tegundir fjárheimilda sem óþarft er að rekja hér.<sup>37</sup>

Innan fjárlagaársins er heimilt að stofna til útgjalda, sem ekki er heimild til í fjárlögum ársins, eftir fjórum mismunandi leiðum. Í fyrsta lagi er í nokkrum tilvikum hægt að ráðstafa fjármunum án nýrrar fjárheimildar og er dæmi um slíkt t.d. fyrrnefnd lögbundin útgjöld, flutningur fjárheimilda milli ára, auk nokkurra annarra útgjalda-tegunda. Í öðru lagi er heimilt að stofna til útgjalda og innheimta tekjur sem leiða af nýjum lögum sem samþykkt eru tveimur og hálfum mánuði fyrir upphaf fjárlagaársins og til loka þess, enda sé getið um kostnað eða tekjur í

<sup>36</sup> „For disponering over lovboundne tilskud gælder, at den administrativt ansvarlige for udbetalingen af lovboundne tilskud, ikke vil være begrænset af det bevilgede beløb, men af lovgivningen alene. Ud over det på finansloven opførte beløb kan afholdes merudgifter, der er en følge af, at de samlede tilskuds-ydelser i medfør af loven bliver større end skønnet ved budgetteringen, fx fordi tilskudsmottagerkredsen viser sig større end budgetteret (flere arbejdsløse).”

<sup>37</sup> Fjárheimildir skv. danska kerfinu skiptast í: *driftsbevilling*, *anlægsbevilling*, *lovbunden bevilling*, *statsvirksomhedsbevilling*, *reservationsbevilling*, *anden bevilling*.

lögnum eða athugasemdum með þeim. Einnig má stofna til útgjalda m.a. vegna innlausnar á ábyrgðum vegna skulda, útgjöldum sem leiða af dómum sem falla á ríkið t.d. vegna skaðabóta eða skattamála, meiriháttar útgjalda sem verða vegna ótryggðra tjóna sem ríkið verður fyrir, kostnaðar vegna nauðungarsölu, náttúruhamfara, og í nokkrum öðrum tilvikum. Í þriðja lagi getur fjármálaráðuneytið heimilað minniháttar útgjöld. Loks geta ráðuneytin, með samþykki fjármálaráðuneytisins, sótt um leyfi (*aktstykker*) hjá fjárlaganefnd þingsins til að stofna til nýrra útgjalda.

1. Breytingar sem ekki kalla á aukafjárveitingu	Ekki þarf heimild í fjárukalögum
2. Breytingar sem teknar eru beint í frumvarp til fjárukalaga	Heimild þarf í fjárukalögum
3. Breytingar með samþykki fjármálaráðuneytis	Heimild þarf í fjárukalögum
4. Breytingar með samþykki fjárlaganefndar	Heimild þarf í fjárukalögum

Frumvarp til fjárukalaga (*tillægsbevillingslov*) er ekki lagt fyrir þingið fyrr en eftir lok fjárlagaársins og er tilgangurinn með því að staðfesta formlega og eftir á þær breytingar sem gerðar voru á fjárheimildum. Ríkisreikningur er einnig lagður fyrir þingið til samþykktar, en afgreiðslu hans lýkur almennt ekki fyrr en um einu og hálfu ári eftir lok reikningsársins.

#### 4.3.2 Bretland

Í Bretlandi leggur fjármálaráðherrann á hverju ári fyrir þingið beiðni um fjárveitingar (*Supply Estimates*) sem síðan eru afgreiddar sem fjárlög (*Appropriation Act*). Að jafnaði leitar ríkisstjórnin eftir frekari fjárveitingum þrisvar á ári, en oftast ef nauðsyn ber til. Þar sem þingið lýkur að jafnaði ekki afgreiðslu fjárlaga fyrr en nokkru eftir að nýtt fjárlagaár hefst eru samþykkt einskona bráðabirgða-fjárlög (*Votes on Account*) til að brúa bilið. Sérstakur sjóður (*Contingencies Fund*) er ætlaður til þess að greiða brýn útgjöld sem þingið hefur ennþá ekki samþykki fjárveitingu vegna og mega greiðslur úr honum ekki fara



fram úr 2% af samanlögðum fjárheimildum fyrra árs. Eftir að fjárlagaárinu lýkur er lagt fram á þingi yfirlit (*Appropriations Account*) sem sýnir samanburð á fjárheimildum og útkomu. Yfirlit þetta er endurskoðað af bresku ríkisendurskoðuninni og gefur hún jafnframt skýrslu um umframútgjöld á fjárlagaárinu. Í framhaldi af því og næstum ári eftir lok fjárlagaársins, greiðir þingið atkvæði um lokafjárheimildir til að mæta slíkum útgjöldum (*Excess Vote*).

Í fjárlögum er ekki kveðið á um greiðslur vegna almannatrygginga, heldur eru þær fjármagnaðar beint úr sérstökum sjóði (*The National Insurance Fund*) sem innheimtir iðgjöld og greiðir lífeyri, örorkubætur og atvinnuleysisbætur. Þá hefur þingið í nokkrum tilvikum samþykkt lög sem heimila beint greiðslur úr ríkissjóði án þess að kveðið sé á um fjárveitingu í fjárlögum.<sup>38</sup> Dæmi um slíkt eru greiðslur af ríkisskuldum, flestar greiðslur til Evrópusambandsins, framlög til þjóðhöfðingjans, og greiðslur vegna launa og lífeyris þeirra embættismanna sem stjórnskipunarlega teljast óháðir framkvæmdarvaldinu (forseti neðri deildar þingsins, ríkisendurskoðandi, þingmenn Breta á Evrópuþinginu og dómarar).

Hvert ráðuneyti ber ábyrgð á fjárlagaframkvæmd hjá sínum stofnunum. Nú er unnið eftir útgjaldaáætlunum til þriggja ára (*DEL* eða *Departmental Expenditure Limit*) sem ekki er breytt nema verðbólga víki umtalsvert frá spám. Leitað verður skýringa ef ráðuneyti fara fram úr þessum áætlunum, fjármálastjórn þeirra skoðuð og ef ástæða þykir til verður áætlun næsta árs lækkuð sem nemur umframútgjöldunum.

<b>Fjárlagaárið 2000-2001</b> (í milljörðum GBP)	Í fjárlögum (voted)	Ekki í fjárlögum (non-voted)
Departmental Expenditure Limits (DEL)	156,5	37,1
Annually Managed Expenditure (AME)	57,0	57,0
Other outside DEL Voted spending	28,3	
	<b>241,8</b>	<b>94,1</b>

<sup>38</sup> Þetta er kallað *Consolidated Fund standing services*.

### 4.3.3 Bandaríkin

Við fjárlagaframkvæmd í Bandaríkjunum er gerður greinarmunur á *discretionary spending* og *mandatory spending*.<sup>39</sup> Munurinn felst í því að þingið tekur árlega ákvörðun um fyrrnefndu útgjöldin og veitir heimild til að stofna til þeirra með fjárlögum (*appropriations laws*).<sup>40</sup> Um þriðjungur ríkisútgjaldanna fellur í þennan flokk, t.d. rekstrarútgjöld stofnana og útgjöld til varnarmála. Síðarnefndu útgjöldin taka hins vegar almennt til allra útgjalda sem eiga rætur að rekja til annarra laga. Yfirleitt er þar um að ræða lagalega bindandi skuldbindingar, t.d. í lögum um almannatryggingar sem skuldbinda ríkið til að greiða bætur til allra sem uppfylla tiltekin skilyrði um bótarétt. Svo lengi sem ákvæðum um bótagreiðslur er ekki breytt eiga bótaþegar rétt á greiðslum hvað sem líður fjárlögum ríkisins. Hins vegar kann árlega að vera kveðið á um framlög til tiltekinna verkefna í fjárlögum, t.d. um framlög til Medicaid-sjúkratryggingakerfisins, en ekki verður dregið úr kostnaðinum nema með því að breyta ákvæðum viðkomandi laga.

Strangt eftirlit er haft með að stofnanir ríkisins stofni ekki til skuldbindinga án heimilda og eru undantekningartilvik fá og nákvæmlega skilgreind í reglum. Svo strangt er reglum þessum fylgt að þegar þingið hefur ekki náð að afgreiða fjárlög í tíma hefur starfsemi stofnana verið stöðvuð og starfsfólk þeirra sent heim. Undantekningar eru aðeins gerðar í neyðartilvikum þegar mannlíf eru í bráðri hættu eða til verndar eignum.<sup>41</sup> Sú skylda er lögð á forstöðumenn stofnana að tilkynna strax til forseta og þingsins ef þeir verða þess áskynja að stofnað hafi verið til útgjalda umfram heimildir. Brot á lögum sem um mál þessi gilda (*Antideficiency Act*) geta ýmist varðað agaviðurlögum eða refsingu. Agaviðurlög felast t.d. í áminningu, tímabundinni lausn frá embætti eða brottvikningu. Alvarlegri brot varða refsingu, sekt að

<sup>39</sup> *Mandatory spending* kallast einnig *direct spending* eða *entitlement spending*.

<sup>40</sup> Fjárlög eru samþykkt fyrir hvern málaflökk, t.d. eru sérstök lög um fjárveitingar til varnarmála.

<sup>41</sup> „... emergency situations, where the failure to perform those functions would result in an imminent threat to the safety of human life or the protection of property.”

hámarki \$5000, fangelsi allt að tveimur árum, eða hvoru tveggja, en á slík viðurlög mun þó ekki hafa reynt.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Principles of Federal Appropriations Law: Volume II*. General Accounting Office, 1992.



## 5. Hugsanlegir veikleikar í fyrirkomulaginu hérlendis

### 5.1 Rammaskipulagið og afgangur Alþingis

---

#### 5.1.1 Þak og rammar í þinginu

Það aðhald sem rammaskipulaginu er ætlað að skapa virkar best ef rammastýringin er grundvallarviðmið á öllum stigum fjárlagagerðarinnar. Með þessu er átt við að ekki aðeins þurfa ríkisstjórn, ráðuneyti og stofnanir að temja sér aga rammaskipulagsins í mótunarfasanum, heldur má leiða að því rök að hið sama eigi að gilda um afgangur lögjafans. Ef rammaskipulagið á að geta verið virkt stjórnæki verður það að vera heildstætt og ná til allra áfanga í fjárlagaferlinu.

Sú aukna festa sem einkennir meðferð rammanna í mótunarfasanum nú, samanborið við það sem áður tíðkaðist, hlýtur að teljast af hinu góða. Telja má líklegt að hinn aukni agi hafi aukið á „trúverðugleika“, ef svo má að orði komast, þeirrar stefnumótunar sem liggur að baki rammaákvörðuninni. Aukinn trúverðugleiki virðist geta verið til þess fallinn að stuðla að því að aðrir þátttakendur í fjárlagagerðinni, t.d. fagraðuneytin, axli aukna ábyrgð.

Hins vegar er helsti veikleiki íslenska fjárlagaferlisins trúlega sá að afgangur Alþingis á fjárlögunum tengist ekki rammaskipulaginu. Í vissum skilningi má segja að nýtt og sjálfstætt fjárlagaferli hefjist eftir að frumvarpinu hefur verið dreift til þingmanna.

Alþingi afgreiðir fjárlagafrumvarp í meginatriðum eins og önnur lagafrumvörp og ekki er í upphafi tekin afstaða til heildarstærða í frumvarpinu, t.d. útgjaldaþaksins. Þessi tilhögun er ólík afgreiðslu norsku og sænsku þinganna á fjárlagafrumvarpinu. Í Noregi og Svíþjóð endurspeglar þingleg afgreiðsla að nokkru leyti rammafyrirkomulagið í mótunarfasanum. Aðalatriðið er að þingið festir í upphafi útgjaldaþakið og útgjaldarammana, áður en tekið er til við að fjalla um einstaka fjárlagaliði. Með því móti er séð til þess að fjárlagagerð í þinginu sé stýrt „ofan frá“.

Ef til vill mætti segja að markmið rammaskipulagsins verði best uppfyllt með því fyrirkomulagi sem tíðkast í Svíþjóð. Sænska ríkisstjórnin leggur rammaákvörðun sína fram á þinginu í formi vorfrumvarpsins og með afgreiðslu þess er þinginu veitt hlutverk við stefnumótun í tengslum við fjárlögin. Slík stefnumótun er annars staðar, a.m.k. að forminu til, eingöngu á hendi ríkisstjórna. Með vorfjárlögunum hefur þingið fastsett þakið og markað stefnu um skiptingu útgjalda sem mótar afgreiðslu þess á hinu eiginlega fjárlagafrumvarpi síðar meir. Raunar má spyrja þeirrar spurningar hvaða tilgangi það þjóni að iðka stífa rammafjárlagagerð í ráðuneytum og stofnunum ef rammarnir halda ekki eftir að frumvarp er lagt fyrir þing.

---

### 5.1.2 Hlutverk nefndanna

Hér á landi er reyndin sú að fjárlaganefndin heldur um alla þræði, þótt leitað sé eftir umsögnum annarra þingnefnda um viðeigandi hluta frumvarpsins og þær skipti núorðið safnliðum á sínum málefnasviðum. Ekki er um það að ræða, líkt og í Noregi og Svíþjóð, að fjárlaganefndin fjalli eingöngu um heildarútlínur frumvarps en láti fagnefndum eftir að skipta framlögum á sínum málefnasviðum.

Í þessu sambandi má reyndar geta þess að í frumvarpi til nýrra þingskapalaga, sem lagt var fram á Alþingi árið 1991 (og í greinargerð með frumvarpinu), kemur fram

vilji til að breyta nefndaumfjöllun um fjárlagafrumvarpið í svípaða veru og tíðkast í Noregi og Svíþjóð. Var gert ráð fyrir því samkvæmt 25. gr. frumvarpsins að fjárlaganefnd vísaði viðeigandi þáttum fjárlagafrumvarpsins til fagnefndanna. Orðalagi var hins vegar breytt í meðförum þingsins þannig að samkvæmt þingskapalögum er fjárlaganefnd ekki skylt að vísa viðeigandi þáttum fjárlagafrumvarpsins til fagnefndanna, heldur getur hún valið að gera það.

Þótt á síðari árum hafi dregið umtalsvert úr fjölda þeirra sem óska eftir viðtölum við fjárlaganefnd<sup>43</sup>, er ljóst að mestur tími nefndarinnar fer í að sinna umfjöllun um einstaka útgjaldaliði frumvarpsins. Með þessu skapast hætta á að umfjöllun um heildarsamhengi ríkisfjármálanna fái minna rúm í störfum nefndarinnar en æskilegt væri.

Ástæða er til að spyrja hvort tilefni sé til að breyta áherslum í umfjöllun fjárlaganefndar og auka að sama skapi hlutverk og ábyrgð fagnefndanna. Í þessu sambandi má benda á að talið er eðlilegt að fjárhagsleg og fagleg ábyrgð fari saman við mótun fjárlaga í ráðuneytunum. Leiða má að því rök að hið sama eigi að gilda um afgreiðslu Alþingis.

Með breytingum af þessu tagi myndi hlutverk fjárlaganefndar í meira mæli en nú er endurspeglu hlutverk fjármálaráðuneytisins í mótunarfasanum. Verkefni nefndarinnar yrði þar með fyrst og fremst að fjalla um heildartölur, jafnt tekjur og gjöld, og að stýra og samhæfa hina þinglegu afgreiðslu fjárlagafrumvarpsins.

---

### 5.2.3 Viðbætur ríkisstjórnarinnar

Stóran hluta þeirrar útgjaldaaukningar sem jafnan verður við afgreiðslu Alþingis á fjárlagafrumvarpinu má iðulega rekja til tillagna sem ríkisstjórn gerir til fjárlaganefndar. Þetta þýðir í raun að ýmis útgjöld sem hugsanlega voru fyrirséð þegar rammaákvörðun var tekin eða þegar

---

<sup>43</sup> Samkvæmt heimildum Ríkisendurskoðunar voru erindi til nefndarinnar u.þ.b. 7-800 í kringum 1980 en eru nú 4-500 á ári.

gengið var frá frumvarpi, bætast ekki við fyrr en í meðförum þingsins. Óhjákvæmilega vakna spurningar um merkingu og gildi þeirrar útgjaldastefnu sem mótuð er í mótunarfasanum, ef veruleg útgjaldaaukning í meðförum þingsins á jafnan rætur að rekja til ríkisstjórnarinnar sjálfrar.

Rétt er að taka skýrt fram að þessi tilhögun er eins konar hefð sem lengi hefur mótað samskipti ríkisstjórnar og meirihluta á þingi. Hins vegar er vart hægt að segja að hún samrýmist markmiði rammaskipulagsins eða viðleitni til að stuðla að auknum aga í fjárlagagerðinni.

## 5.2 Langtímasjónarmið í fjárlagagerðinni

---

### 5.2.1 Langtímaspá eða langtímastefnumótun

Með fjárreiðulögum voru stjórnvöld skylduð til að gera grein fyrir stefnu sinni í ríkisfjármálum, m.a. áformum um skiptingu gjalda, fjögur ár fram í tímann. Þetta hefur ekki gengið eftir nema að takmörkuðu leyti.

Að vísu býr pólitísk stefnumótun um útgjöld víða að baki útreikningum langtímaáætlunarinnar, s.s. búvörusamningar, samgönguáætlun o.fl. En langtímaáætlunin er í raun ekki annað en spá um framtíðarútgjöld, byggð á gildandi lögum og reglum. Ekki er litið svo á að áætlunin sem heild sé stefnumótandi.

Langtímaspá getur ekki orðið langtímastefnumótun án þess að ríkisstjórn og Alþingi komi þar við sögu. Í því efni virðast einkum tvær leiðir koma til greina:

Í fyrsta lagi getur ríkisstjórnin ákveðið að leggja langtímaáætlun sem unnin er af fjármálaráðuneytinu fram sem stefnu sína í ríkisfjármálum. Löggjafinn fjallar um og



tekur formlega afstöðu til slíkrar stefnumótunar með afgreiðslu fjárlaganna. Þetta er sú leið sem valin hefur verið í Danmörku og Svíþjóð.

Tafla 2. Langtímaáætlun með fjárlagafrumvarpi 2001

Rekstrargrunnur m.kr.	Frum- varp 2001	Spá 2002	Spá 2003	Spá 2004	Árleg breyt.
Almenn opinber þjónusta	11.547	11.364	11.415	11.429	-0,3
Löggæsla og öryggismál	9.593	9.644	9.756	9.793	0,7
Fræðslumál	17.938	18.555	19.108	19.715	3,2
Heilbrigðismál	52.371	54.277	55.575	56.809	2,7
Almannatryggingar og velferðarmál	44.711	46.924	49.034	50.136	3,9
Húsnæðis-, skipulags- og hreinsunarmál	1.920	1.950	1.955	1.987	1,1
Menningar- og kirkjumál	8.308	8.368	8.427	8.353	0,2
Eldsneytis- og orkumál	1.823	1.826	1.828	1.830	0,1
Landbúnaðar- og sjávarútvegsmál	12.374	11.885	11.666	11.670	-1,9
Iðnaðarmál	599	603	608	613	0,8
Samgöngumál	15.181	16.958	16.744	16.705	3,2
Önnur útgjöld vegna atvinnuvega	3.505	3.546	3.576	3.607	1,0
Önnur útgjöld ríkissjóðs	30.100	29.696	28.400	26.314	4,4
Samtals	209.970	215.596	218.092	218.961	1,4

Í öðru lagi má hugsa sér að langtímaáætlun sé unnin af fleiri aðilum en fjármálaráðuneytinu og að þar komi pólitísk sjónarmið í ríkari mæli við sögu. Slík vinna krefst þess að þeir flokkar sem eru í ríkisstjórn hverju sinni komi sér fyrirfram saman um útfærslu pólitískrar stefnu stjórnarinnar nokkur ár fram í tímann, t.d. fyrir kjörtímabilið, og reikni síðan út áhrif þeirrar stefnu á ríkisfjármálin. Með þessu móti yrði jafnvel unnt að binda útgjaldaramma ráðuneytanna til nokkurra ára, líkt og gert er í Bretlandi og Finnlandi.

Álitamál er hversu niðurbrotin langtímastefnumótunin eigi að vera. Í Svíþjóð nær hún eingöngu til heildarútgjalda og skiptingar þeirra niður á 27 útgjaldasvið. Í Danmörku nær stefnumótunin allt niður til einstakra stofnana. Í þessu sambandi má geta þess að könnun sem fjármálaráðuneytið gerði fyrir nokkrum árum meðal forstöðumanna ríkisstofnana leiddi í ljós mjög jákvæða afstöðu meðal

þeirra til þess að fjárveitingar til rekstrar yrðu ákveðnar nokkur ár fram í tímann.

Með formlegri stefnumótun til nokkurra ára fram í tímann eiga ráðuneytin betur að geta séð fyrir hvaða fjármunum þau muni hafa úr að spila og hvernig þeir muni skiptast niður á ólík svið starfseminnar. Það ætti einnig að auðvelda alla áætlanagerð innan stofnana og þar með fjárlagavinnuna, undirbúning fjárlagaerinda o.s.frv.

Langtímastefnumótun er hvarvetna endurskoðuð í tengslum við fjárlagagerð á hverju ári og telst því aldrei ófrávíkjanlega bindandi, enda væri slíkt óraunhæft. Mestu er talið skipta að í langtímastefnumótuninni felst mikilvæg viljayfirlýsing stjórnvalda, pólitísk skuldbinding, sem talin er vera mikilvægur þáttur í agaðri fjármálastjórn.

---

### 5.2.2 Samgönguáætlanir

Á einu sviði ríkisútgjalda má segja að mótuð sé eiginleg framtíðarstefna um útgjöld og er þar átt við samgöngumálin. Ríkisendurskoðun hefur áður sett fram ýmsar athugasemdir um áætlanagerð í samgöngumálum. Þær koma fram í þremur skýrslum sem birtar voru á árunum 1997-1998.

Meðal þess sem bent er á í skýrslum Ríkisendurskoðunar er að ósamræmi hefur gjarnan skapast milli vegaáætlunar og fjárlaga. Við gerð fjárlaga hefur þannig oft og tíðum verið vikið frá samþykktri vegaáætlun. Einnig hefur komið fyrir að vegaáætlun hefur verið samþykkt eftir að ramma-ákvörðun ríkisstjórnar hefur legið fyrir og hefur þá þurft að hækka rammann verulega til að rúma aukin framlög til vegamála.

Ósamræmið stafar af því að ákvarðanir um fjárveitingar til samgöngumála eru teknar utan við fjárlagaferlið og eru óháðar framgangi þess. Í þessu felst augljóst óhagræði og hætta á tvíverknaði sem unnt er að koma í

veg fyrir ef vinna við undirbúning fjárlaga og samgönguáætlana yrði betur samhæfð.

### 5.3 Notkun verkefnavísa

Rammaskipulagið og aukin áhersla á árangursstjórnun í ríkisrekstrinum hafa haft í för með sér að hlutverk fagráðuneytanna innan stjórnáætlunar hefur gjörbreytt. Ekki aðeins verða ráðuneytin nú að sjá um að ráðstafa og útteila þeim fjármunum sem ríkisstjórnin ætlar til starfsemi þeirra, heldur þurfa þau einnig að skilgreina markmið starfseminnar og fylgjast með árangri stofnana sinna. Breytingarnar fela í raun í sér að ráðneytunum er ætlað nýtt og aukið forystuhlutverk.

Notkun árangursmælinga er liður í breyttum stjórnunarháttum og samskiptum ráðuneyta og stofnana. Fjármálaráðuneytið hefur lagt á það áherslu að verkefnavísar séu í þróun og þarfnist sífelldrar endurskoðunar við. Því vekur það nokkra athygli hversu lítinn áhuga ráðuneyti og stofnanir hafa sýnt á því að þróa verkefnavísa. Aðeins í örfáum tilvikum hafa verkefnavísar tekið breytingum frá því upphaflega var farið að birta þá og í sumum ráðuneytanna hefur ekki farið fram nein vinna við endurskoðun þeirra.

Ekki verður heldur séð að verkefnavísar komi að marki við sögu í fjárlagagerðinni nema í einu ráðuneyti, þ.e. í menntamálaráðuneytinu. Þar eru árangursmælikvarðar virkt stjórnæki og tengjast með beinum hætti fjárveitingum til skólanna. Útfærsla rammans í menntamálaráðuneytinu hvað snertir framhaldsskólana er fyrir vikið markviss og bundin í heildstæðri stefnumótun en ekki háð duttlungum aðstæðna hverju sinni.

Það hve lítinn áhuga ráðuneytin hafa á verkefnavísunum leiðir athyglina óhjákvæmilega að því hve árangursstjórnun er almennt lítt mótað fyrirbæri í stjórnáætlunni,

a.m.k. enn sem komið er. Árangursmælingar eiga að vera tæki stjórnenda til að hafa eftirlit með starfseminni og öðlast skilning á samhenginu milli ólíkra þátta í rekstri. Stofnanir eiga að líta á árangursmælingar sem lið í rökstuðningi fyrir óskum um framlög úr ríkissjóði.

Til að unnt sé að mæla árangur í rekstri stofnana verða í fyrsta lagi að vera fyrir hendi skýr rekstrarmarkmið og í öðru lagi aðferðir til að meta hvort þau markmið hafi náðst. Ef í ljós kemur að tiltekin stofnun hefur ekki náð settum markmiðum, eru aðilar knúnir til að leita skýringa og velta fyrir sér sambandinu milli aðfanga, vinnubragða, afurða og árangurs. Ef í ljós kemur að skýringin hafi verið óraunhæfar væntingar, þ.e. að markmiðin hafi byggt á óraunhæfum kröfum, leiðir það til þess að setja þarf stofnuninni ný og raunhæfari markmið.

Ráðuneytin ættu að nýta árangursmælingar til að bera stofnanir saman, einkum þegar um er að ræða séríustofnanir sem gefa kost á samræmdum mælikvörðum. Samanburðurinn gefur kost á heildaryfirsýn um starfsemina í þeim málaflokki sem um ræðir. Um leið skapar hann forsendur fyrir því að ráðuneytin geti umbunað stofnunum fyrir góðan árangur og byggt inn hvatningu fyrir aðrar að standa sig betur. Þetta er það sem árangurstenging fjárveitinga gengur út á.

Um þessar mundir er unnið að því að hanna reiknilíkön fyrir séríustofnanir í nokkrum ráðuneytum og hafa reiknilíkön menntamálaráðuneytisins að nokkru leyti verið notuð sem fyrirmynd. Má ætla að sú þróunarvinna muni á næstu árum skila sér í því að ráðuneytin axli almennt meiri ábyrgð á fjármálastjórninni og tileinki sér betur það forystuhlutverk sem skipulagsbreytingar undangenginna ára fela í sér.

## 5.4 Framkvæmd fjárlaga

### 5.5.1 Heimildir og raunveruleg útgjöld

Þegar reynt er að meta hversu vel nýjar áherslur stjórnvalda í tengslum við framkvæmd fjárlaga hafa gengið fram, verður að hafa í huga að ýmsir þættir geta valdið því að ríkisútgjöld fara fram úr því sem kveðið er á um í fjárlögum. Svo getur t.d. farið að stjórnvöld setji lög sem kalla á aukin útgjöld, ný ríkisstjórn kann að taka við völdum, náttúruhamfarir geta valdið óvæntum fjárútlátum o.s.frv. Í sumum tilvikum er hægt að bíða með að stofna til útgjalda þar til á næsta fjárlagaári. Í öðrum tilvikum er ekki hægt að fresta útgjöldum eða það þykir af einhverjum ástæðum ekki heppilegt. Að hluta til má bregðast við slíku með því að áætla sérstaklega fyrir óvæntum útgjöldum í fjárlögum eða setja reglur um í hvaða tilvikum megi stofna til útgjalda umfram fjárlög.<sup>44</sup> Í öðrum tilvikum getur ríkisstjórnin leitað til þingsins eftir nýjum fjárheimildum innan ársins.

Hins vegar ætti að öllu jöfnu að vera unnt að ákvarða rekstrarútgjöld ríkissjóðs með nokkurri nákvæmni í fjárlögum. Ef rekstrarútgjöld fara fram yfir heimildir fjárlaga, eða ef stofnun fær auknar útgjaldaheimildir eftir samþykkt þeirra, gæti það gefið vísbendingu um að aga hafi skort við framkvæmdina.

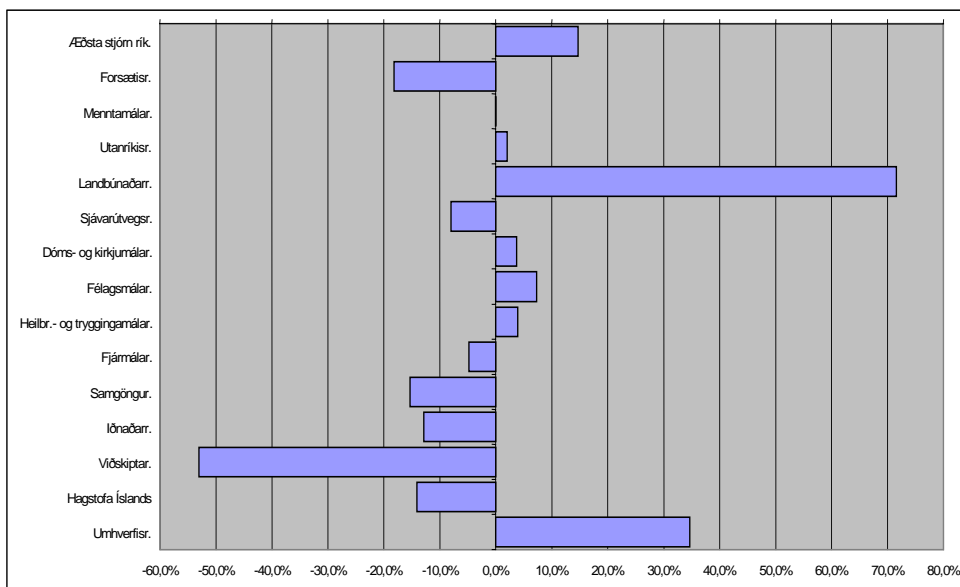
Fjárheimildir vegna rekstrargjalda í fjárlögum íslenska ríkisins árið 2000 námu samtals ríflega 76,8 milljörðum kr. Í árslok 2000 höfðu fjárheimildirnar hins vegar verið hækkaðar um rúma 5,0 milljarða kr. eða sem nemur 6,3% (mynd 5).<sup>45</sup> Útgjaldaáætlanir hækkuðu meira en 10% vegna málaflokka sjö ráðuneyta. Ljóst er að gerðar hafa verið umtalsverðar breytingar á fjárheimildum vegna rekstrargjalda, sem vekur óneitanlega upp spurningar um

<sup>44</sup> Sbr. t.d. ýmsa safnliði í fjárlögum og ákvæði í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

<sup>45</sup> Upplýsingar úr „Fjárreiður ríkissjóðs, mánaðaryfirlit desember 2000“, Ríkisbókhald, bls. 11.

hvort nægilegs aðhalds hafi verið gætt og hvort ákvæði fjárreiðulaganna og reglugerðarinnar hafi verið virt.

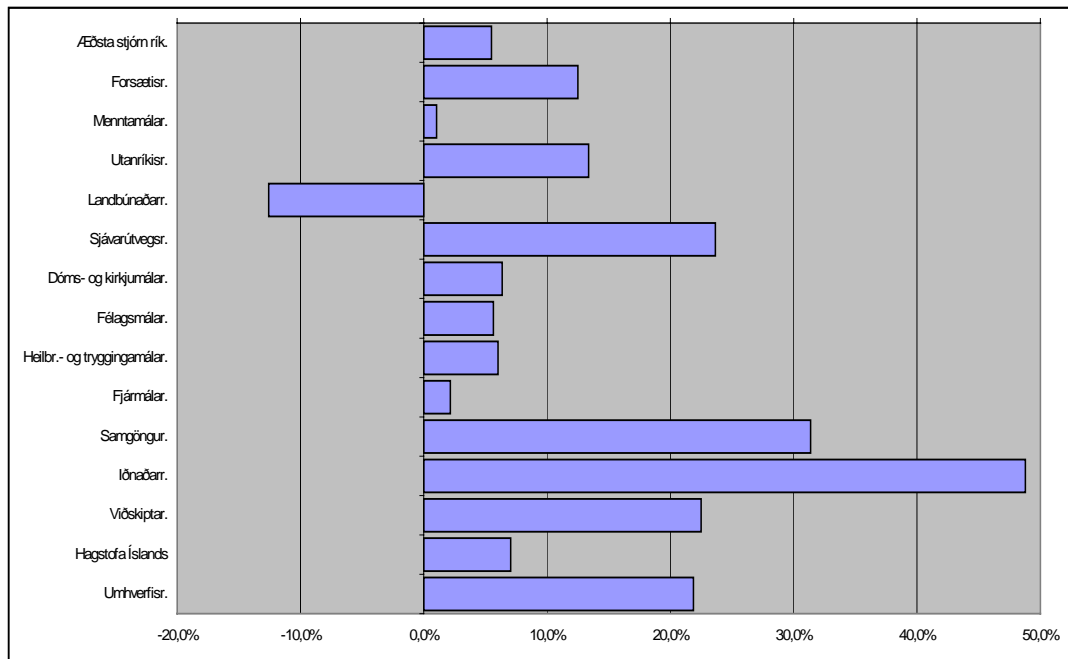
Mynd 5. Hlutfallslegt frávik rekstrargjalda frá fjárheimildum árið 2000



Einnig er hægt að nálgast vísbendingar um aga við framkvæmd fjárlaga með því að bera fjárheimildir í heild saman við raunveruleg útgjöld stofnana. Rekstrargjöld íslenska ríkisins á árinu 2000 fóru meira en 1,9 milljarði króna eða 2,4% fram úr fjárheimildum ársins (mynd 6).<sup>46</sup> Af þessu kann að virðast unnt að draga þá ályktun að mikið hafi vantað upp á að nægilegs aga hafi verið gætt við framkvæmd fjárlaga. Hins vegar er það miklum erfiðleikum bundið að greina að þau útgjöld sem til verða vegna skorts á aðhaldi og þau útgjöld sem falla til vegna ófyrirséðra atvika, t.d. vegna ákvarðana um aukin umsvif. Nægir að minna á að stjórnvöld mega undir vissum kringumstæðum stofna til útgjalda án þess að heimildir til fjárútláta séu í fjárlögum eða fjárukalögum. Tölur sem fela í sér samanburð á útgjaldaheimildum og raunverulegum útgjöldum fela því einungis í sér vísbendingar um hversu vel aðhalds hefur verið gætt við framkvæmd fjárlaga.

<sup>46</sup> *ibid.*, bls. 11.

Mynd 6 Hlutfallsleg breyting fjárheimilda vegna rekstrargjalda frá fjárlögum árið 2000



### 5.5.2 Dæmi: Framkvæmd fjárlaga 1999

Önnur aðferð sem nota mætti til að meta árangur breytinganna er að kanna framkvæmd fjárlaga á einu tilteknu ári. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 1999 voru raktir ýmsir hnökrar á framkvæmd fjárlaga það ár. Þar segir m.a. að „[í] mörgum tilvikum hefur ekki verið tekið á rekstri stofnana sem komist hafa upp með að stofna til útgjalda umfram fjárheimildir og það jafnvel ár eftir ár“<sup>47</sup>. Í skýrslunni var bent á mörg dæmi um fjárlagaliði sem voru umtalsvert yfir fjárheimildum ársins og höfðu jafnvel verið það árum saman.<sup>48</sup>

Stofnunin taldi ástæðu til að minna á ábyrgð forstöðumanna og stjórna í þessu sambandi skv. 49. gr.

<sup>47</sup> Endurskoðun ríkisreiknings 1999, Ríkisendurskoðun, október 2000, bls. 92.

<sup>48</sup> Ólíkt því sem t.d. er í Danmörku, hafa hér á landi ekki verið settar reglur um hversu stóran hluta umframútgjalda megi færa yfir á næsta ár, né það skilyrði verið sett að hallan sé gerður upp á því ári.

laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í skýrslunni segir að „[þ]að er Alþingis að ákveða hvort stofnanir skuli veita meiri og dýrari þjónustu en núverandi fjárheimildir þeirra gera ráð fyrir. Ekki getur talist í samræmi við gildandi lög og eðlilega fjármálastjórn að þingið samþykki ítrekað viðbótarfjárheimildir til stofnana löngu eftir að til útgjaldanna var stofnað“<sup>49</sup>. Tekið er fram að löggin um fjárreiður ríkisins veiti reyndar ákveðna heimild til greiðslna úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum, sbr. 33. og 34. gr. laganna. Það var hins vegar mat Ríkisendurskoðunar að hvorugt þessara ákvæða ætti við um þau útgjöld sem stofnað var til umfram fjárheimildir á árinu 1999.

Þrátt fyrir að nauðsynlegt sé að viðurlögum sé beitt þegar það á við má ekki gleymast að stundum kunna aðrar ástæður en agaleysi að liggja að baki þess að stofnanir virða ekki fjárheimildir. Í áðurnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings árið 1999 er lögð áhersla á mikilvægi þess að ef stofnanir eigi að ná markmiðum sínum verði stjórnendur þeirra að gera áætlanir um reksturinn og að fá áreiðanlegar og nákvæmar upplýsingar um alla þætti hans. Bent er á að áætlanagerð um starfsemi og fjármál sé mikilvægur þáttur í starfi stjórnenda, jafnt ríkisaðila sem annarra. Áætlanagerð felur í sér að stjórnendur setja rekstri stofnunar markmið og leggja á ráðin um hvernig þeim verði náð. Reglulegt eftirlit með samanburði útkomu við áætlanir er ekki síður nauðsynlegt til þess að stjórnendur geti fylgst með hvernig miðar og brugðist við með viðeigandi hætti reynist ástæða til. Mörg dæmi eru um að léleg áætlanagerð og ónógt eftirlit hafi leitt til þess að rekstur stofnana hafi farið úr böndunum.<sup>50</sup>

Í skýrslunni er sagt frá athugun á áætlanagerð stofnana, sem fram fór í tengslum við endurskoðun á reikningskilum þeirra vegna ársins 1999, en hún sýndi að hjá nánast öllum stofnunum voru gerðar áætlanir um tekjur

---

<sup>49</sup> Endurskoðun ríkisreiknings 1999, bls. 92-93.

<sup>50</sup> *ibid.* bls. 84.



og gjöld. Hjá nokkrum stofnunum voru áætlanir ekki í samræmi við fjárlög heldur byggðar á rekstrarútkomu síðasta árs. Hjá flestum stofnunum var eftirlit með framkvæmd áætlana þannig að rauntölur eru bornar saman við áætlunina með reglulegu millibili. Áætlunum er yfirleitt aðeins dreift innanhúss til stjórnenda og stjórnar sé um hana að ræða. Fram kom að nokkrar stofnanir senda viðkomandi ráðuneyti sínar áætlanir. Algengast var að gripið væri til sparnaðaraðgerða innan ársins ef ljóst þótti að rauntölur væru að fara fram úr áætlun. Það var mat Ríkisendurskoðunar að enda þótt áætlanagerð um rekstur sé yfirleitt til staðar hjá ríkisstofnunum þurfi víða að bæta vinnubrögð á því sviði. Dæmi væru um að stjórnendur stofnana sýndu áætlanagerð og eftirliti með áætlunum takmarkaðan áhuga og fælu verkefnin öðrum sem ef til vill hefðu ekki forsendur til að geta sinnt þeim. Við þetta má einnig bæta að stundum eru samskipti stofnana og ráðuneyta ekki jafn skýr og æskilegt væri, t.d. þegar stjórnendur telja sig hafa fengið munnlegt vilyrði fyrir auknum fjárveitingum.

---

### 5.5.3 Fjárheimildir og ólíkar tegundir útgjalda

Eins og fram hefur komið virðist merking hugtaksins fjárheimild vera nokkuð ár reiki og er nauðsynlegt að bætt verði úr því. Í þessu sambandi er athyglisvert að skoða þann greinarmun sem víða í öðrum ríkjum er gerður á ólíkum tegundum ríkisútgjalda. Fram hefur komið að í Bretlandi er útgjöldum skipt í *voted* og *non-voted spending* og í Bandaríkjunum í *mandatory* og *discretionary spending*. Með skiptingunni er skýrt greint milli þeirra fjárlagaliða sem fela í sér bein fyrirmæli um tiltekin útgjöld, eða setja ákveðið hámark á þau, og hinna sem eru fyrst og fremst áætlun.

Spyrja má hvort ekki væri eðlilegt að hugtakið „fjárheimild“ yrði notað um það sem Bretar nefna *voted spending* og Bandaríkjamenn *discretionary spending*. Ef ekki væri skýrt tekið fram í fjárlögum að tiltekið ákvæði um útgjöld fæli í sér fjárheimild, yrði eftir sem áður litið á

Það sem áætlun sem gerð væri í samræmi við ákvæði sérlaga og spá um tiltekna þróun.

Dæmi um fjárheimildir:

- Rekstrarútgjöld stofnana
- Ýmsir styrkir og framlög

Dæmi um áætluð útgjöld:

- Bætur almannatrygginga
- Lífeyrisskuldbindingar
- Fjármagnskostnaður
- Bótagreiðslur skv. dómi

Vegna þeirrar óvissu sem ríkir í tengslum við merkingu hugtaksins fjárheimild má telja fulla þörf á að reglur um framkvæmd fjárlaga verði teknar til endurskoðunar. Vel virðist koma til greina að slík endurskoðun leiddi til þess að tekin yrði upp skiptinga á borð við þá sem fjallað er um hér að ofan.

## 6. Helstu heimildir

*Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Nefndarálit. Fjármálaráðuneytið 2000.*

*Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið 1996.*

*Budgeting for Capital. Statement of Paul L. Posner, Director, Budget Issues, Accounting and Information Management Division. GAO 1998.*

*Budgeting for the Future. OECD 1997.*

*Budgeting in Canada. OECD 1999.*

*Budgeting in Sweden. OECD 1998.*

*Economic and Fiscal Strategy Report 1998, HM-Treasury 1998.*

*Endurskoðun ríkisreiknings 1999. Ríkisendurskoðun 2000.*

*Fjárreiður ríkisins. Ný uppbygging ríkisreiknings og fjárlaga. Álit og tillögur ríkisreikningsnefndar um breytingar á reikningsskilum, ríkisreikningi og fjárlögum. Fjármálaráðuneytið 1994.*

Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan, 1997.

Gunnar Helgi Kristinsson: *Úr digrum sjóði. Fjárlagagerð á Íslandi*. Háskólaútgáfan 1999.

*Integrating Financial Management and Performance Management.* OECD 1999.

*Kynningarrit um rammafjárlagagerð.* Fjármálaráðuneytið 1997.

*Lög um fjárreiður ríkisins* (nr. 88/1997).

*Modern Budgeting.* OECD 1997.

*Principles of Federal Appropriations Law: Volume II.* General Accounting Office, 1992.

*Reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta.* Fjármálaráðuneytið 2001.

*Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu.* Forsætisráðuneytið 1999.

*Statens budgetstyrning i de nordiska länderna.* VATT 2000.

*Statskulden och budgetprocessen. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.* Ds 1992:126.

*Stefna um nýskipan í ríkisrekstri.* Fjármálaráðuneytið 1995.

*The OECD Fiscal Transparency Guidelines.* OECD 2000.

*Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.* SOU 2000:61.

*Verkefnavísar 1999.* Fjármálaráðuneytið 1998.

Von Hagen, J.: *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities.* Commission of the European Communities (DG-II), Economic Papers no. 96, 1992.

*Þskj. 536, 120. löggjafarþ., 297. mál.* (athugasemdir með frumvarpi til laga um fjárreiður ríkisins)

### Vefsíður:

<a href="http://www.hm-treasury.gov.uk">www.hm-treasury.gov.uk</a>	(breska fjármálaráðuneytið)
<a href="http://www.finans.regeringen.se">www.finans.regeringen.se</a>	(sænska fjármálaráðuneytið)
<a href="http://www.fm.dk">www.fm.dk</a>	(danska fjármálaráðuneytið)
<a href="http://www.odin.dep.no/fin">www.odin.dep.no/fin</a>	(norska fjármálaráðuneytið)
<a href="http://www.gao.gov">www.gao.gov</a>	(General Accounting Office)
<a href="http://www.tbs-sct.gc.ca">www.tbs-sct.gc.ca</a>	(kanadíska fjármálaráðuneytið)
<a href="http://www.stjr.is/fjr">www.stjr.is/fjr</a>	(fjármálaráðuneytið)



# Viðauki: Yfirlitsmynd um fjárlagagerð

(Sjá næstu síðu)

