

Nd.

190. Frumvarp til laga

[153. mál]

um breyting á lögum um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, nr. 52/1966.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir.

1. gr.

Á eftir 68. gr. komi nýr kafli sem verði XIII. kafli með heitinu: — **Fylgirit með ríkisreikningi** — með tveimur nýjum greinum sem orðist svo:

69. gr. Með ríkisreikningi skal leggja fram greinargerð fjárlaga- og hagsýslustofnunar um forsendur fjárlaga ársins og breytingar á þeim forsendum. Einnig skal gerð grein fyrir þróun verðlags, launa og annarra helstu þátta í efnahagslífinu sem áhrif höfðu á niðurstöður ríkisreiknings.

Yfirlit fylgi um aukafjárveitingar ásamt fullnægjandi skýringum. Sýna skal sérstakt yfirlit um frávik ríkisreiknings og samþykktra fjárveitinga, þ. e. fjárlaga, ásamt aukafjárveitingum. Frávikin skulu skýrð sérstaklega og flokkuð eftir einstökum ráðuneytum, stofnunum og verkefnum.

70. gr. Með ríkisreikningi skal fylgja sundurlíðað yfirlit um launagreiðslur, bifreiðakostnað og risnukostnað einstakra ráðuneyta, stofnana og verkefna.

Sundurlíðun einstakra þátta skal vera þannig:

I. Launagreiðslur:

- a) Heildarlaunagreiðslur.
- b) Föst yfirvinna.
- c) Önnur yfirvinna.
- d) Hlutfall yfirvinnu í heildarlaunagreiðslum.

II. Bifreiðakostnaður:

- a) Fjöldi ríkisbifreiða og rekstrarkostnaður þeirra.
- b) Notkun bílaleigubifreiða.
- c) Notkun leigubifreiða.
- d) Greiðslur fyrir afnot af bifreiðum starfsmanna.

III. Risnukostnaður:

- a) Föst risna greidd einstökum starfsmönnum.
- b) Risna greidd samkvæmt reikningi.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Tilgangur þessa frumvarps er að ná fram virkara aðhaldi og eftirliti með fjármunum ríkisins og framkvæmd fjárlaga.

Það er skoðun flutningsmanns þessa frumvarps, að ríkisreikningurinn sé ekki þannig úr garði gerður að Alþingi geti sinnt eftirlitshlutverki sínu með útgjöldum ríkisins og haldið uppi nauðsynlegu aðhaldi og sparnaði í ríkisrekstrinum.

Meginviðfangsefni Alþingis hverju sinni er afgreiðsla fjárlaga, enda eru með samþykkt þeirra teknar ákvarðanir um hvernig verja skuli því fjármagni sem til skiptanna er til ýmissa opinberra útgjalda, framkvæmda og viðfangsefna í ríkisrekstrinum.

Verkefni Alþingis hlýtur einnig að vera að gegna eftirlitshlutverki með þessu fjármagni, enda lokaniðurstöður hvers fjárlagaárs samþykktar á Alþingi með framlagningu ríkisreiknings og frumvarps þar að lútandi.

Til þess að fjárlögin geti verið virk sem hagstjórnartæki er það grundvallaratriði, að í gerð ríkisreiknings, sem sýnir raunveruleg ríkisútgjöld liðins fjárlagaárs, komi fram glöggar upplýsingar um öll frávik frá fjárlögum og greinargóðar skýringar á öllum hækkunum og öðrum breytingum sem orðið hafa á einstökum fjárlagaliðum.

Í núverandi mynd sýnir ríkisreikningur aðeins samandregna stærstu útgjaldaliði og fjármunahreyfingar samanborið við fjárlög liðins árs.

Í A-hluta ríkisreiknings er skipting stærstu rekstrarliða sundurgreind á eftirfarandi hátt:

1. Laun og ýmis starfsmannaútgjöld.
2. Ýmis rekstrarútgjöld.
3. Viðhald.
4. Vaxtagjöld.
5. Gjaldfærður stofnkostnaður.
6. Sértekjur stofnunar til frádráttar.

Á hliðstæðan hátt er einnig gróf sundurliðun útgjaldaliða í B-hluta ríkisreiknings.

Fjárlög eru einnig sundurliðuð með sama hætti.

Í ríkisreikningi koma ekki fram neinar skýringar á frávikum sem fram koma á reikningnum annars vegar og fjárlögum hins vegar. Gefur auga leið að slíkt fyrirkomulag er alls óviðunandi. Eftirlit Alþingis með fjármunum ríkissjóðs verður næsta óvirkt og erfitt í framkvæmd þegar ekki fylgja skýringar á frávikum, þannig að alþingismenn og þeir sem um fjármál ríkisins fjalla, geti metið eðli og réttmæti þeirra breytinga sem orðið hafa á endanlegri niðurstöðu hvers fjárlagaárs.

Ekki síst er slíkra skýringa þörf þegar fjárlögin eru oft reist á hæpnum forsendum og spám um verðlagsþróun, og rennir ríkisreikningur í mörgum tilfellum stöðum undir það. Sýna niðurstöður útgjalda margra stofnana og verkefna svo stór frávik að ekki verður lengur við unað að Alþingi fái ekki fullnægjandi skýringar og greinargóðar röksemdir í ríkisreikningi á frávikum ríkisreiknings frá fjárlögum, eins og frv. þetta gerir ráð fyrir.

Tekin skulu hér nokkur dæmi úr ríkisreikningi fyrir árið 1978 er sýna þennan mismun. Skýlt er að undirstrika að þau eru valin af handahófi úr ríkisreikningnum, og finna mætti þar fleiri hliðstæð dæmi, bæði úr þessum ríkisreikningi og öðrum.

	Hækkun frá fjárlögum
Menntamálaráðuneytið, yfirstjórn	245 millj. gkr. eða 111%
Utanríkisráðuneytið, yfirstjórn	141 millj. gkr. eða 61%
Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, yfirstjórn	96 millj. gkr. eða 110%
Viðskiptaráðuneytið, yfirstjórn	36 millj. gkr. eða 70%
Iðnaðarráðuneytið, yfirstjórn	32 millj. gkr. eða 66%
Fjármálaráðuneytið, yfirstjórn	98 millj. gkr. eða 37%
Skipaútgerð ríkisins	277 millj. gkr. eða 60%
Flugmálastjórn	562 millj. gkr. eða 74%
Vegagerðin	1 972 millj. gkr. eða 153%
Póstur og sími	1 579 millj. gkr. eða 14%
Á.T.V.R.	1 700 millj. gkr. eða 52%

	Hækkun frá fjárlögum
Sýslumaður og bæjarfógeti, Hafnarfirði	187 millj. gkr. eða 72%
Bæjarfógetinn í Kópavogi	160 millj. gkr. eða 102%
Þjóðleikhúsið	326 millj. gkr. eða 65%
Sinfóníuhljómsveitin	100 millj. gkr. eða 53%
Ríkisútvarpið/hljóðvarp	274 millj. gkr. eða 33%

Með þessum dæmum er því engan veginn haldið fram, að á þeim geti ekki verið viðhlítandi skýringar.

Rökstuddar greinargerðir og skýringar á svona umtalsverðum hækkunum hlýtur þó að vera nauðsynlegt að leggja fyrir Alþingi, sem er sá aðili sem á að hafa eftirlit og aðhald með fjármunum ríkisins. Að öðrum kosti er ekki hægt að meta réttmæti þeirra frávíka sem fram koma á ríkisreikningi frá fjárlögum.

Skýringar geta vitaskuld verið margvíslegar og má leiða líkur að því, að oft sé um að ræða að fjárlagagrunnurinn sé vanmetinn, auk ýmissa annarra þátta sem áhrif geta haft á niðurstöður útgjalda á ríkisreikningi.

Nefna má áhrif ýmissa heimildarákvæða í fjárlögum, auk þess sem lánsfjárlög hafa áhrif á nokkra þætti í niðurstöðum ríkisreiknings.

Einnig hljóta nýjar lagasetningar í mörgum tilfellum að hafa áhrif á bæði útgjalda- og tekjuliði í ríkisreikningi.

Gildi kostnaðarmats vegna áhrifa nýrra lagasetninga, sem skýringar kæmu fram á í ríkisreikningi, hlýtur einnig að vera ótvírætt. Á það ber að leggja áherslu.

Þó framangreindir þættir geti m. a. skýrt að verulegu leyti niðurstöður ríkisreiknings, þá getu líka komið inn fleiri þættir, eins og útgjaldaliðir sem ekki liggja heimildir fyrir.

Kjarni þessa frumvarps er að fá alla þá þætti, sem áhrif höfðu til breytinga á niðurstöðu ríkisreiknings frá fjárlögum, sundurliðaða og skýrða. Þannig er hægt að meta eðli og réttmæti breytinga sem orðið hafa frá fjárlögum á endanlega niðurstöðu fjárlagaársins.

Þær skýringar hljóta einnig að hafa verulegt gildi og vera nauðsynlegar bæði við undirbúning fjárlaga og afgreiðslu þeirra á Alþingi.

Algengast virðist að forsendur fjárlaga séu reistar á spá um þróun verðlags eða öllu heldur nú einhvers konar reiknitölu miðað við síðustu fjárlög, og sýnir ríkisreikningur að fjárlagagrunnurinn er oft stórlega vanmetinn hjá mörgum stofnunum, ráðuneytum og verkendum.

Ljóst er að ef fjárveitingarvaldinu á að vera kleift að taka að einhverju leyti mið af niðurstöðum ríkisreiknings og draga ályktanir af honum við fjárlagagerð, þá verða þær upplýsingar að liggja fyrir sem þetta frumvarp gerir ráð fyrir.

Það er ekki nægjanlegt, að fjárlaga- og hagsýslustofnun og ef til vill yfirskoðunarmenn ríkisreikninga hafi einhvern aðgang að slíkum upplýsingum og geti á þeim byggt.

Ekki síður er nauðsynlegt að alþingismenn, sem endanlega samþykkja ríkisreikning og fjárlögin og bera þannig ábyrgð á þeim, hafi beinan og aðgengilegan aðgang að slíkum upplýsingum. Ætla mátti að það stuðlaði að raunhæfari fjárlagagerð og tryggði betur að verið sé að samþykkja fjárlög sem byggist á traustari grunni en nú er raunin.

Það fyrirkomulag ætti einnig að tryggja frekar að ekki þyrftu í eins miklum mæli að koma til aukafjárveitingar, sem segja má að séu nær alfarið í höndum framkvæmdavaldsins, því að löggjafarvaldið stendur frammi fyrir gerðum hlut í því efni.

Allt ber því að sama brunni varðandi þá tillögu sem lögð er fram í þessu frumvarpi. Kæmist slík skipan á sem frumvarpið gerir ráð fyrir mundi það auðvelda allt mat á forsendum við undirbúning og afgreiðslu fjárlaga, — auðvelda alla áætlanagerð og tryggja betra eftirlit með framkvæmd fjárlaga.