

Góðir ráðstefnugestir,

Ég vil þakka fyrir það tækifæri sem ég fæ hér til að ræða framkvæmd fjárlaga í þessum góða hópi sem hér er saman kominn. Ég mun fjalla um framkvæmdina út frá víðu sjónarhorni og áhrifin á stefnuna í ríkisfjármálum. Ég mun því fara yfir fjárlagaferlið í heild, það er fjárlagagerðina og framkvæmdina allt frá fjárlagafrumvarpi til ríkisreiknings.

Ef við byrjum á byrjuninni þá má sjá eftirfarandi um framkvæmd fjárlaga í 41. gr. stjórnarskrár. (Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.) Sambærilegt ákvæði er í flestum eða öllum stjórnarskrám Norðurlanda (og reyndar fleiri ríkja) og á sér langa sögu. Ákvæðið er engin tilviljun og í flestum ríkjum er því rækilega fylgt eftir. Ágætt er að hafa það í huga og að það er Alþingi sem hefur fjárveitingavaldið.

Í grófum dráttum má skipta fjárlagagerðinni (það er áætlanagerðinni) í þrjá hluta. Það er undirbúningur og samþykkt útgjaldaramma í ríkisstjórn að vori. Í kjölfarið fer fram forgangsröðun ráðuneyta innan rammans og er niðurstaðan lögð fram í frumvarpi til fjárlaga. Loks fer fram þingleg meðferð og Alþingi afgreiðir frumvarpið sem lög, oftast í byrjun desember.

Framkvæmd fjárlaga má einnig skipta í þrjá þætti, það er gerð rekstraráætla og framkvæmd þeirra innan ársins hjá stofnunum, ráðuneytum og hjá fjármálaráðuneytinu. Fjáraukalög eru ætluð til þess að taka á óvæntum útgjöldum eða kjarasamningum umfram forsendur innan ársins. Loks birtist niðurstaðan í ríkisreikningi og lokafjárlögum eftir að árinu lýkur.

Eftirliti með framkvæmdinni má einnig skipta í þrennt, það er hjá viðkomandi ráðuneytum, hjá fjármálaráðuneyti og ríkisstjórn auk þess sem Ríkisendurskoðun sem heyrir beint undir Alþingi og Alþingi sjálft hafa eftirlit með framkvæmdinni.

Áhugavert er að skoða hvernig útgjöld ríkisins þróast í fjárlagaferlinu þar sem upplýsingar um það eru tiltækar. Við getum skoðað breytingar frá fjárlagafrumvarpi til fjárlaga, einnig hvaða breytingar verða innan ársins vegna fjáraukalaga og loks hver endanleg niðurstaða varð í ríkisreikningi. Ég hef tekið saman nokkrar áhugaverðar myndir sem varpa ljósi á þessa þróun.

Fyrst er það breytingin frá frumvarpi til fjárlaga, það er í meðförum Alþingis. Myndin sýnir breytingar í meðförum Alþingis sem hlutfall af upphaflegu frumvarpi þar til það verður að lögum, fyrir árin 1985 til 2008. Rétt er að taka fram að fjárlög voru á greiðslugrunni fram til ársins 1998 er þau voru færð á rekstrargrunn. Myndin er um margt áhugaverð því hún sýnir að á meðan veðbólga var mikil urðu miklar breytingar á fjárlagafrumvarpinu, en eftir þjóðarsáttarsamninga og lækkun veðbólgu dró úr breytingunum. Rammafjárlög voru innleidd árið 1992 og sjást þess skýr merki. Breytingar í meðförum Alþingis jukust aftur tímabundið þegar hagvöxtur fór vaxandi, verðlags- og launahækkningar urðu meiri. Hin síðari

ár (eða frá árinu 1998 til 2008) eru breytingar Alþingis að jafnaði 1,6% á ári. (ég sleppti þessu ári 1999, en þá var breytingin 9,5% vegna óvenjulegra aðstæðna).

Ef við skoðum hlutfall fjárukalaga af fjárlögum kemur eftirfarandi í ljós, en myndin sýnir árin 1990 til 2008. Það skal tekið fram að óvenju há fjárukalög árið 1996 eiga sér skýringar í háum vaxtagreiðslum það ár vegna sérstakra lánsfjárráðstafana. Tölurnar eru á greiðslugrunni öll árin til að draga úr áhrifum af endurmati innan ársins svo sem á lífeyrisskuldbindingar og vexti. Meðaltal fjárukalaga á þennan mælikvaðar er 6% af fjárlögum fyrir árin 1998 til 2008. Hér er um að ræða óvænt frávik, hallarekstur stofnana og nýjar ákvarðanir stjórnvalda um aukin útgjöld eftir samþykkt fjárlaga. Lausleg athugun bendir til að ríflega 60% af fjárukalögum megi flokka sem nýjar ákvarðanir og hallarekstur stofnana, en afganginn til endurskoðunar á forsendum.

Eftir lok fjárlagaársins þegar ríkisreikningur hefur verið lagður fram má sjá hver frávikin eru umfram bæði fjárlög og fjárukalög. Vísbendingu um það má sjá í meðfylgjandi mynd um fjölda fjárlagaliða með halla eða afgang í árslok. Flestir liðir eru með innan við 10% halla eða afgang sem hlutfall af fjárheimildum í árslok. Ef lokafjárlög umliðinna ára eru skoðuð kemur fram að sömu liðirnir eru með halla ár eftir ár, sem safnast upp uns hallinn er orðinn óviðráðanlegur og er leystur í fjárukalögum. Samkvæmt gildandi reglum um framkvæmd fjárlaga eiga stofnanir að hámarki að vera með halla að 4% af fjárheimildum. Samkvæmt lokafjárlögum 2007 voru 59 liðir með 4% halla eða meira í árslok og 48 liðir með halla allt að 4%, eða samtals 20% allra liða (107 liðir með einhvern halla í árslok). Liðir með afgang eða jöfnuð voru hins vegar yfir gnæfandi eða 80% allra liða (eða 406 liðir). Samanlagður halli í árslok nam 20 milljörðum, þar af eru lífeyrisskuldbindingar 15 milljarðar en 5 milljarðar er hallarekstur stofnana og verkefna. Samanlagðar afgangsheimildir námu ríflega 32 milljörðum.

Niðurstöðuna má einnig sjá í mismun fjárlaga og ríkisreiknings ár hvert. Myndin sýnir mismun á fjárlögum og ríkisreikningi fyrir árin 1985 til 2008, sem hlutfall af fjárlögum að frátöldum vaxtagjöldum, lífeyrisskuldbindingum og afskrifuðum kröfum. Að meðaltali er mismunurinn rúmlega 4% árin 1998 til 2008, það er minni munur en nemur fjárukalögum og skýrist að hluta af afgangsheimildum og uppgjöri á uppsöfnuðum halla í fjárukalögum.

Til að sjá hvernig ríkisfjármálin ber af leið er áhugavert að skoða áætluð útgjöld árið 2007 frá því að þau koma fyrst fram í langtímaáætlun í ríkisfjármálum með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2004 (sem var lagt fram haustið 2003) og þar til niðurstaðan kom í ríkisreikningi. Tekið skal fram að á tímabilinu er bæði um að ræða breytingar á áætluðu verðlagi og öðrum forsendum auk ákvarðana um ný útgjöld. Frá fyrstu áætlun í fjárlagafrumvarpi 2004 til fjárlaga fyrir árið 2007 er breytingin ríflega 12% (eða rúmlega 40 milljarðar, 4% á ári). (Breyting frá fjárlögum til ríkisreiknings 2007 er um 30 milljarðar, þar af eru tæplega 20 milljarðar vegna endurmats á lífeyrisskuldbindingum, afskr. skattkr. og vöxtum, umfram forsendur fjárlaga).

Ef við skoðum að lokum breytingar frá fjárlögum fyrra árs (það er breyting frá fjárlögum til fjárlaga) þá sjáum við hvernig áhrif fjárukalaga og vegna nýrra ákvarðana og frávika í framkvæmd innan ársins leiða til mikilla breytinga á milli ára. Svo virðist að brugðist sé við framkvæmdinni í fjárlagagerðinni en ekki með aðgerðum innan ársins.

Niðurstaðan af þessari skoðun er að útgjaldarammarnir gliðna stöðugt í ferlinu, við undirbúning fjárlaga, við afgreiðslu Alþingis og síðast en ekki síst við framkvæmdina. Má raunar segja að ríkisfjármálastefnan sé að stórum hluta mörkuð í fjárukalögum og í framkvæmdinni en ekki með fjárlögum.

Um þetta segir Ríkisendurskoðun eftirfarandi í skýrslu sinni um framkvæmd fjárlaga árið 2006 og lesa má af glærinni.

Erum við þar komin að rótum vandans. Sömu stjórnendur stofnana og ráðuneyta virðast fá aukafjárveitingar ár eftir ár eða safna upp halla á rekstri í lokafjárlögum án þess að séð verði að brugðist hafi verið við. Vandinn er gjarna leystur síðar með auknum fjarveitingum. Hvatinn í kerfinu er því rangur og gefin eru röng skilaboð með fjárukalögum. Við því verður að bregðast á öllum stigum og breyta hvötunum í fjárlagaferlinu.

Þegar lausnir eru skoðaðar er nauðsynlegt að líta á fjárlagaferlið í heild það er fjárlagagerðina og framkvæmdina.

#### Fjárlagagerð

Nauðsynlegt er að styrkja pólitíska samstöðu um markmið í ríkisfjármálum og um langtímaáætlun. Það er nauðsynlegt að allir ráðherrar ríkisstjórnar taki þátt í forgangsröðun verkefna og vinni að og standi vörð um útgjaldaramann og langtímaáætlun í ríkisfjármálum. Langtímaáætlunin fær of litla umræðu í ríkisstjórn og á Alþingi og hefur því ekki komið að því gagni sem til var ætlast. Sama á við um útgjaldaramma fjárlaga, tryggja verður að ríkisstjórn og Alþingi standi saman að honum. Ef fjárlagagerðin er ekki vönduð eða ekki er um hana einhugur næst ekki árangur í framkvæmdinni.

Það þarf að brjóta langtímaáætlun niður á hvert verkefni og stofnun til að hún verði framkvæmanleg. Það er mikilvægt fyrir stjórnendur stofnana og verkefna að vita hver markmið fyrir næstu ár eru ef áætlunin á að ná fram.

Það ber að fagna því að í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár er gert ráð fyrir varasjóði til að mæta frávikum innan ársins og þann sjóð ætti einnig að nota til að mæta breytingum Alþingis á frumvarpinu. Flestar tillögur um breytingar á frumvarpinu koma í raun frá ríkisstjórninni. Ekki verður allt fyrirséð og því ráðlegt að hafa svigrúm til að mæta slíkum tilfellum. Ef fjárlaganefnd er upplýst nógu snemma í ferlinu er hægt að setja ákveðin markmið um umfang breytinga nefndarinnar. (Þess má geta að sumum ríkjum þekkist ekki að breytingar séu gerðar á frumvarpinu eða þær takmarkaðar við að önnur útgjöld lækki á móti.)

Ég tel að ekki þurfið að gera mikið meiri breytingar á fjárlagagerðinni sjálfri, en einstök ráðuneyti þurfa að taka sig á og upplýsa stofnanir sínar fyrir í ferlinu um forgangsröðun verkefna. Þar er um vinnulag að ræða sem getur verið mismunandi á milli ráðuneyta.

#### Framkvæmdin

Þegar kemur að fjárukalögum hefur sá agi sem er í fjárlagagerðinni innan ársins brotnað því það er í raun engin rammi eða markmið um umfang fjárukalaga. Alþingi hefur fjárveitingavaldið og það er ekki hægt að takmarka það í öðrum lögum. Best er ef sett eru markmið um hámark á umfang fjárukalaga og ná samstöðu um þau markmið, algert lágmark er að fjárukalög verði minni en varasjóður í fjárlögum.

Tíðkast hefur að greiða kostnað vegna launagreiðslna stofnana þrátt fyrir að fjárheimild sé ekki fyrir hendi. Er Ísland eina ríkið í sem ég veit um að slíkt leyfist og heimilda leitað í lokafjárlögum. Í flestum öðrum ríkjum er það ekki hægt enda bannar stjórnarskrá það og fjárveitingavaldið er í höndum viðkomandi þinga. Í staðinn verður að bregðast við strax í framkvæmdinni eða nota varasjóði.

Í lokafjárlögum er leitað heimilda Alþingis til að flytja halla á milli ára til frádráttar fjárveitingu næsta árs. Eins og fram hefur komið hefur tíðkast að halli á rekstri er fluttur yfir jafnvel ár eftir ár og vaxi í sífellu. Slíkt verður að stöðva og er reyndar óheimilt í flestum nágrennaríkjum okkar. Grípa verður til ráðstafana strax innan ársins og ef ekki verður séð að mögulegt verði að lækka útgjöld verður að mæta því af varasjóði og upplýsa Alþingi um málið. Stofnanir verða samt sem áður að hafa eitthvert svigrúm og er nauðsynlegt að þær geti safnað afgangi og verði heimilt að ganga á þann afgang, en ekkert umfram það.

Eftirlit Ríkisendurskoðunar er öflugt að mínu mati. En nauðsynlegt er að Alþingi komi ákveðnara að eftirliti með framkvæmd fjárlaga eins og gildir í flestum ríkjum sem við höfum miðað okkur við. Aðkoma Alþingis þarf að vera formlegri en nú er og beinast að ráðherra og ráðuneytisstjóra viðkomandi málaflokks. Efla þarf heildarsýn Alþingis og umfjöllun um ríkisfjármálastefnuna í heild á kostnað umræðu einstaka fjárlagaliði. Með því er ég ekki að segja að Alþingi eigi ekki að hafa skoðun á hvernig almannafé er varið eða á forgangsröðinni, heldur að nefndin verði að breyta áherslum sínum ef veita á framkvæmdavaldinu aðhald.

#### Stofnanaumgjörðin

Athuganir sýna að heppilegra er að eftirlit fjármálaráðuneytisins með framkvæmd fjárlaga sé í fjárlagaskrifstofu frekar en í öðrum skrifstofum eða jafnvel í sértökum stofnunum. Hætta er á að sýn mismunandi skrifstofa á markmið stjórnvalda sé mismunandi og ekki fer vel á því að hafa framkvæmd og eftirlit á sömu hendi.

Fjárlagagerðin snýst um tvennt annars vegar tæknilega vinnu og hins vegar um pólitíska forgangsröðun. Báðir þættir eru mikilvægir, en styrkja þarf pólitíska vinnu við forgangsröðunina. Spurning er hvort skapa þurfi sérstakan vettvang til að forgangsröðun

stjórnvalda nái betur fram og til að tryggja að ákvörðunum stjórnvalda verði fylgt eftir. Mikilvægt er að ráðuneytin líti á fjárlagavinnuna sem forgangsröðun verkefna og að sá hluti í vinnu þeirra verði efldur.

Loks vil ég nefna það sem mikilvægast er við framkvæmdina en það er skýrari ábyrgð þeirra sem að henni koma. Tilhneiging er til að líta á það sem vandamál fjármálaráðherra ef stefnuna ber af leið og að markmið fagráðuneyta sé að ná eins miklum fjárveitingum, aukafjárveitingum eða öðrum umfangjöldum sem kostur er.

Hver ráðherra ber ábyrgð á sínum málaflokki og er nauðsynlegt að ábyrgð hans og hans embættismanna á framkvæmdinni sé skýr. Til að skerpa á henni er nauðsynlegt að viðkomandi ráðherra gefi Alþingi skýrslu um framkvæmd fjárlaga í sínum málaflokki. Það er ekki nóg að leggja fram ríkisreikning í heild sinni heldur þarf hvert ráðuneyti að leggja fram eigin reikning, eða skýrslu, fyrir málafokka sína og svara fyrir það ef frávik hafa orðið.

Ábyrgðin þarf að vera skýr, það er forstöðumaður verkefnis eða stofnunar sem ber ábyrgð á að reka stofnunina innan fjárlaga. Það er viðkomandi ráðherra og ráðuneytisstjóri sem síðan bera ábyrgðina á því að nægilegt eftirlit sé með stofnunum og fylgja eftir að gripið verði til aðgerða ef nauðsyn krefur.

Það þarf þó ákveðinn sveigjanleika því reynslan sýnir að ekki er allt fyrirséð í rekstri stofnana, einstakra málaflokka eða ríkisins í heild. Því er nauðsynlegt að gera ráð fyrir svigrúmi án þess að allt fari úr böndunum. Varasjóður fyrir ríkið í heild eða skipt á ráðuneyti auk heimildar stofnana til að safna afgangi til að mæta sveiflum er tæki sem getur bætt framkvæmdina. Nauðsynlegt er að hafa skýrar reglur um hvert svigrúmið er og um hver ábyrgðin er ef út af bregður.

Síðast en ekki síst verður að breyta viðhorfinu gagnvart fjárukalögum og hallarekstri. Hér er tilvitnun í David Shand sem er sérfræðingur í stjórn opinberra fjármála og hefur um áraraðir haldið fyrirlestra og námskeið á vegum Alþjóðabankans um fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga. Að mínu mati eiga orð hans ekki síður við um yfirstjórnir ráðuneyta en okkur stjórnendur stofnana. Læt ég þau orð verða að lokaorðum mínum.

Takk fyrir.