

## Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjáráukalaga fyrir árið 2005.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

### Inngangur.

Við 3. umræðu um frumvarp til fjáráukalaga fyrir árið 2005 leggur meiri hluti fjárlaganefndar til að útgjöld ríkissjóðs verði enn aukin um 1,8 milljarða kr. Að stærstum hluta skýrist þessi hækkun af tvennu, annars vegar af breytingum á kjarasamningum á almennum vinnumarkaði og hins vegar af ráðstöfun á söluandvirði Lánsjóðs landbúnaðarins í Lífeyrissjóð bænda.

Í kjarasamningum ríkisstarfsmanna eru ákvæði um sambærilegar breytingar á launakjörum og ráðast í samningum á almennum vinnumarkaði. Í framhaldi af samningum milli aðila á vinnumarkaði og aðkomu ríkisstjórnarinnar vegna þess samkomulags ákvað ríkisstjórnin að þeir sem fá lífeyri hjá almannatryggingum og atvinnuleysisbætur skyldu einnig fá eingreiðslu í desember. Af þessum sökum er reiknað með að launa- og verðlagsliður fjárlaga ársins 2005 hækki um 500 millj. kr., tekjutrygging elli- og örorkulífeyrisþega aukist um 720 millj. kr. og atvinnuleysisbætur um 60 millj. kr.

Þá er lagt til að framlag til Lífeyrissjóðs bænda vegna sölu á Lánsjóði landbúnaðarins hækki úr 2.200 millj. kr. í 2.630 millj. kr. eða um 430 millj. kr.

### Afkoma ríkissjóðs 2005.

Samkvæmt fyrirbyggjandi tillögum er gert ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs verði jákvæð um 91,2 milljarða kr. en samkvæmt fjárlögum ársins 2005 var áætlað að afkoman yrði jákvæð um 10,0 milljarða kr. Ef tekið er tillit til áhrifa af sölu Símans stefnir í að ríkissjóður verði rekinn með um 33 milljarða kr. afgangi á árinu 2005 sem er 23 milljarða kr. betri afkoma en reiknað var með í fjárlögum. Þessa aukningu má fyrst og fremst rekja til þeirrar þenslu sem er í þjóðfélaginu. Má í því sambandi benda á að nú er gert ráð fyrir að tekjuskattur einstaklinga og lögaðila aukist um 11,2 milljarða kr., virðisaukaskattur um 7,0 milljarða kr. og vörugjöld af innfluttum ökutækjum um 4,1 milljarð kr.

### Fjáráukalög og fjárreiðulög.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til fjáráukalaga fyrir árið 2005 er ekki beint sambengi á milli þeirra fjárheimilda sem lagðar eru til í frumvarpinu og áætlaðra útgjalda á árinu. Kemur þar einkum tvennt til. Annars vegar eru í frumvarpinu veittar fjárheimildir til umframgjalda frá fyrri árum sem þegar hafa verið gjaldfærðar í reikningum ríkissjóðs. Hins vegar verða ekki öll umframútgjöld bætt á árinu og reynslan sýnir að fjárheimildir verða ekki að fullu nýttar á árinu. Þannig flytjast ónýttar fjárheimildir og umframútgjöld á milli ára og bætast við eða dragast frá útgjaldaheimild næsta árs.

Í þessu sambandi má benda á að ráðstöfun á söluandvirðis Símans og Lánsjóðs landbúnaðarins fellur ekki undir ákvæði fjárreiðulaganna um fjáráukalög. Hér er einfaldlega verið að

komast hjá því að þessar fjárhæðir birtist í fjárlögum næsta árs og hafi þar með áhrif á afkomu ríkissjóðs það ár. Þessi útgjöld nema samtals 4,1 milljarði kr. og hefði áætluð afkoma samkvæmt frumvarpi til fjárlaga ársins 2006 lækkað um tæp 30% ef gert væri ráð fyrir þessum útgjöldum í því frumvarpi eins og eðlilegt er.

Eins og áður er í mörgum tilfellum verið að bæta rekstrarhalla nokkurra stofnana sem þær hafa safnað á undanförunum árum. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að í nokkrum tilfellum er lagt til að uppsafnaður rekstrarhalli stofnana eða verkefna verði bættur að hluta eða öllu leyti. Er það gert í þeim tilvikum að verkefni sé lokið eða sýnt þykir að gripið hafi verið til þeirra aðgerða að rekstur verði innan fjárheimilda og hallarekstur stöðvaður. Þetta eru tiltölulega fáar stofnanir sem þannig fá leiðréttingu en það vekur upp spurningar um aðrar stofnanir sem eru í svipaðri stöðu. Hvað ræður vali á stofnunum, hvaða reglur gilda innan og milli ráðuneyta eða ræður, eins og oft áður, hrein tilviljun hvaða stofnanir eru leiðréttar hverju sinni?

Þá skal það ítrekað hér að samkvæmt fjárreiðulögum eiga þessar leiðréttingar hins vegar að afgreiðast í tengslum við fjárlög næsta árs en ekki fjáráukalög yfirstandandi árs.

### **Staða stofnana.**

Eins og undanfarin ár gengur erfiðlega að fá upplýsingar um áætlaða fjárhagsstöðu stofnana í árslok, en slíkt er nauðsynlegt til að meta trúverðugleika fjárlaga og fjáráukalaga. Í nýútkominni skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings ársins 2004 er slök framkvæmd fjárlaga gerð að umtalsefni. Þar kemur einmitt fram sú skoðun stofnunarinnar að það verði að teljast mjög óheppilegt að stór hluti útgjaldaákvæðana sé ekki ræddur í tengslum við afgreiðslu fjárlaga ár hvert. Nefna megji dæmi um fjárveitingar til stofnana samkvæmt fjárlögum sem skerðast strax í byrjun fjárlagaársins um tugi prósentu vegna umframgjalda fyrri ára. Fyrir eða síðar þurfi svo að bregðast við þeim vanda, ýmist með viðbótarfjárveitingum, hagræðingu í rekstri eða samdrætti.

Síðan segir orðrétt í skýrslu Ríkisendurskoðunar: „Af þessari ástæðu telur Ríkisendurskoðun vel koma til greina að flutningi fjárheimilda milli ára með núverandi hætti verði settar skorður, t.d. að hann takmarkist við 4% af fjárheimild ársins.“ Bendir stofnunin m.a. á að ef fjárheimild væri ekki nýtt vegna frestunar á verkefni þá gæti fjárveitingavaldið tekið nýja ákvörðum um verkefnið í tengslum við aðrar fjárveitingar. Þá sé eðlilegt að samdráttur í útgjöldum stofnana vegna halla fyrri ára sé ræddur í tengslum við afgreiðslu fjárlaga og komi fram í þeim sem hækkun eða lækkun á framlagi.

Fyrsti minni hluti fjárlaganefndar getur tekið undir það sem Ríkisendurskoðun leggur til í skýrslunni. Ákvæði fjárreiðulaga um flutning fjárheimilda á milli ára hefur verið togað og teyggt í allar áttir þannig að það er hætt að virka eins og til var ætlast í upphafi. Þá benda ummæli fjármálaráðherra við 2. umræðu um fjárlög ársins 2006 til þess að því miður hafi hann ekki áttað sig á mikilvægi reglufestu varðandi flutning fjárheimilda milli ára. Meðan svo er er vart hægt að búast við að vinnubrögð verði bætt á þessu sviði.

Í fjárlagavinnunni mörg undanfarin ár hefur 1. minni hluti fjárlaganefndar óskað eftir því að fjármálaráðuneytið veitti upplýsingar um rekstrarstöðu stofnana eftir fyrstu níu mánuði yfirstandandi fjárlagaárs ásamt áætlaðri stöðu í árslok. Þetta eru nauðsynlegar upplýsingar til að hægt sé að leggja mat á trúverðugleika frumvarps til fjárlaga fyrir næsta ár. Engar heildstæðar upplýsingar hafa borist fjárlaganefnd. 1. minni hluti er sannfærður um að þessar upplýsingar eru til, annað bæri vott um lélega fjármálastjórn og slakt eftirlit með rekstri ríkis-

stofnana og væri ekki í samræmi við reglugerð um framkvæmd fjárlaga. Það vekur því furðu að þessum upplýsingum skuli ekki komið á framfæri við fjárlaganefnd.

Í áður nefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að í árslok 2004 fóru 179 fjárlagaliðir samtals 21,3 milljörðum kr. fram úr fjárheimildum en 280 fjárlagaliðir voru samtals 16,4 milljörðum kr. innan fjárheimilda. Einnig kemur fram að fluttar inneignir frá árinu 2003 námu 14,9 milljörðum kr. en fluttar skuldir námu 4,5 milljörðum kr. Þetta eru ótrúlega stórar tölur sem nauðsynlegt er að gerð sé ítarleg grein fyrir af hálfu fjármálaráðuneytisins og annarra ráðuneyta.

Fyrsti minni hluti leggur því áherslu á að upplýsingum um rekstur stofnana á fyrstu níu mánuðum yfirstandandi árs og áætluð staða þeirra í árslok verði strax komið á framfæri við fjárlaganefnd þannig að tími gefist til að skoða stöðuna fyrir 3. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2006.

### **Efnahagsstjórnin.**

Eins og fram kom í álitu 1. minni hluta við 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2006 eru efnahagsforsendur fjárlaga yfirstandandi árs algerlega brostnar. Því er nú spáð að einkaneyslan tvöfaldist frá því sem fjárlög gerðu ráð fyrir og hið sama gildir um fjárfestingu. Ríkisstjórnin hefur hingað til treyst Seðlabankanum fyrir stjórn efnahagsmála en bankinn getur í raun aðeins beitt stjórn peningamála og hefur til þess aðeins eitt verkfæri sem eru stýrivextir. Ríkisstjórnin hefur hins vegar ekki unnið með Seðlabankanum að því markmiði að halda verðbólgu innan ákveðinna viðmiðunarmarka. Aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa jafnvel gengið þvert á verðbólgu markmiðin og forsendur fjárlaga næsta árs miðast við að verðbólgan haldist ekki innan markmiðanna.

Að öllu óbreyttu ættu auknar tekjur ríkissjóðs árið 2005, umfram forsendur fjárlaga, að auka afgang á fjárlögum um sambærilega fjárhæð. Það hefur hins vegar ekki gerst þar sem ríkisstjórninni hefur ekki tekist að halda útgjöldum í skefjum og aukið raunútgjöld ríkissjóðs jafnt og þétt á undanförunum árum og í raun unnið þannig m.a. gegn þeim verðbólgu markmiðum sem Seðlabankanum hafa verið sett.

Afleiðing af efnahagsstjórn ríkisstjórnarinnar eða öllu frekar efnahagsstjórn var m.a. sú að forsendur kjarasamninga á almennum vinnumarkaði stóðust ekki. Nú er komið að skuldadögum og má orða það þannig að nú þurfi ríkissjóður að greiða vel yfir 1 milljarð kr. í „sekt“ fyrir efnahagsstjórnina.

Hvort þessi staðreynd verði til þess að ríkisstjórnin sjái að sér og fari að vanda vinnubrögð sín við fjárlagagerðina og framkvæmd fjárlaga er óvíst en reynsla undanfarinna ára gefur því miður ekki tilefni til bjartsýni.

### **Lokaorð.**

Því miður hefur á undanförunum árum ótrúlega lítið áunnist varðandi umgengni ríkisstjórnar og meiri hluta Alþingis um lög um fjárreiður ríkisins. Þess vegna vantar enn verulega upp á að eftir þeim lögum sé farið í einu og öllu. Meðan svo er munu fjárlög og fjárukalög ekki vera sá rammi sem þau eiga að vera um ríkisreksturinn. Meðan þessi vinnubrögð ráða för og meiri áhersla er lögð á glansmyndir en raunverulega áætlunargerð munu fjárlög og fjárukalög ekki gefa þá mynd af ríkisrekstrinum sem nauðsynlegt er. Meðan ríkisstjórn og meiri

hluti Alþingis umgengst fjárlög og fjáráukalög af slíkri léttúð er því miður ekki hægt að búast við að slík stjórnþæki nýtist við efnahagsstjórnina og á meðan fá þessi lög ekki þann sess sem þeim ber í fjármálastjórn ríkisins.

Alþingi, 29. nóv. 2005.

Einar Már Sigurðarson,  
frsm.

Helgi Hjörvar.

Katrín Júlíusdóttir.