

## Nefndarálit

um frv. til fjáralagalaga fyrir árið 2006.

Frá 2. minni hluta fjáralaganefndar.

### Vanáætluð útgjöld.

Eins og oft áður kemur nú berlega í ljós að lítið er að marka fjárlög ársins. Bæði gjöld og tekjur fara langt fram úr því sem fjárlögin gerðu ráð fyrir. Í frumvarpi til fjáralagalaga fyrir árið 2006 er lagt til að útgjöld ríkissjóðs verði aukin um rúmlega 14,3 milljarða kr. Að auki er við 2. umræðu lögð til tæplega 4,9 milljarða kr. aukning útgjalda. Með samþykkt fyrir-  
liggjandi frumvarps og breytingartillagna við það aukast fjárheimildir ársins um 19,2 milljarða kr. á árinu 2006 eða um 6% af fjárlögum.

### Vanáætlaðar tekjur.

Tekjur ríkissjóðs eru einnig verulega vanáætlaðar og verða mun meiri en gert var ráð fyrir. Þannig er gert ráð fyrir rúmlega 40 milljörðum kr. í auknar tekjur í frumvarpinu og rúmlega 4 milljörðum kr. til viðbótar samkvæmt breytingartillögum 1. minni hluta fjáralaganefndar. Fráviknið nemur um 13% af fjárlögum. Stærstan hluta má skýra annars vegar með því að gert er ráð fyrir 26,2 milljörðum kr. í auknar skatttekjur á lögaðila og einstaklinga og hins vegar 12,5 milljörðum kr. í auknar skatttekjur á vörur og þjónustu.

### Brostnar forsendur fjáralaga.

Þetta er síður en svo í fyrsta skipti sem málum er þannig háttað og vekur upp spurningar um þær forsendur sem tekjuhlíð fjáralaga er byggð á. Eins og fyrri daginn eru talsverð frávik á milli þeirra forsendna sem lagt var af stað með og þess sem raunin verður. Ekki síst er alvarlegt að sjá hversu mikið viðskiptahallinn hefur vaxið og hefur hann sjaldan verið meiri enda er útflutningur minni en reiknað var með en innflutningur mun meiri.

Helstu þjóðhagsstærðir, magnbreytingar, %	Fjárlög 2006	Áætluð niðurstaða 2006	Frávik frá fjárlögum
Einkaneysla	4,3	4,0	-0,3
Samneysla	2,2	2,7	0,5
Fjárfesting	0,8	8,3	7,5
Þjóðarútgjöld alls	2,9	5,2	2,3
Útflutningur vöru og þjónustu	6,2	3,7	-2,5
Innflutningur vöru og þjónustu	1,9	5,2	3,3
Verg landsframleiðsla	4,6	4,2	-0,4
Viðskiptajöfnuður, % af landsframleiðslu	-12,2	-18,7	-6,5

Þótt það liggja í hlutarins eðli að afla þarf tekna til að standa undir meiri útgjöldum skiptir máli hvernig skattbyrðin leggst á almenning og fyrirtæki. Rétt er að benda á í þessu sambandi að þær skattalækkanir sem meiri hlutinn á Alþingi hefur ráðist í hafa einungis skilað sér til þeirra sem mestar hafa tekjurnar. Skattbyrði annarra hefur aukist verulega og þá ekki síst þeirra sem lægstar hafa tekjurnar.

### **Lausung í umgengni við lög um fjárreiður ríkisins.**

Í fjárukalögum fyrir árið 2006 birtist enn og aftur sú lausung sem ríkisstjórnin hefur tamið sér í umgengni við lög um fjárreiður ríkisins. Lögð eru til útgjöld sem ekki eiga heima í fjárukalögum samkvæmt fjárreiðulögum. Í lögum um fjárreiður ríkisins er skýrt kveðið á um tilgang fjárukalaga. Þar segir í 44. gr.: „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.“ Í frumvarpinu nú eru fjölmargir liðir sem alls ekki falla undir þessa grein fjárreiðulaganna og ættu betur heima í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2007 sem nú liggur fyrir Alþingi. Því miður er það svo að í fjárukalagafrumvörpum undangenginna ára og nú í ár eru verkefni sem ekki ættu að vera þar. Sem dæmi má nefna að í nokkrum tilfellum er verið að bæta uppsafnaðan rekstrarvanda hjá stofnunum ríkisins sem með réttu ættu að koma inn á fjárlög næsta árs ef rétt væri að málum staðið. Er það afar tilviljanakennt hvaða stofnanir fá slíkar leiðréttingar á fjárukalögum á hverjum tíma. Þetta vinnulag verður að laga svo að það sama gildi fyrir allar stofnanir ríkisins og einnig svo að hægt sé að taka heildstætt á málum stofnana sem búa við viðvarandi rekstrarvanda. Fulltrúar stjórnarflokkanna í fjárlaganefnd hafa samþykkt þessar tillögur ríkisstjórnarinnar inn til 2. umræðu sem sýnir að enn ætla þeir að samþykkja þessi slægu vinnubrögð og þessa kæruleysislegu umgengni við lög um fjárreiður ríkisins. 2. minni hluti gagnrýnir þessi vinnubrögð harðlega eins og undangengin ár.

### **Mikil frávik.**

Þegar farið er yfir stöðu einstakra stofnana á vegum ríkisins koma í ljós mikil frávik frá fjárlögum. Er farið vel yfir þetta í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga árið 2005 sem kom út í sumar. Þar segir m.a.:

„Ríkisendurskoðun hefur ítrekað bent á að fjárlög hvers árs, sem samþykkt eru af Alþingi, feli í sér heimildir sem ráðuneytum og stofnunum beri að virða. Í 41. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að „ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum“. Þá hefur stofnunin ítrekað bent á að mikil frávik frá fjárlögum ár eftir ár séu til marks um meira agaleysi í fjárlagagerð og framkvæmd fjárlaga hér á landi en tíðkast í löndum sem Ísland er gjarnan borið saman við. Frávikin hafa að meðaltali verið um 15 til 20% undanfarin ár og er fjárlagaárið 2005 engin undantekning. Slík frávik þekkjast ekki í nálægum löndum.“

2. minni hluti telur mikilvægt að á þessu verði tekið í eitt skipti fyrir öll. Verið er að of- eða vanáætla verulega á stofnanir ár eftir ár sem sýnir hve ríkisstjórnin leggur lítinn metnað í fjárlagavinnuna. Síðan er endrum og sinnum skotið inn í fjárukalög handahófskenndum leiðréttingum á stöðu einstakra stofnana. Árið í ár er engin undantekning.

Í áðurnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga árið 2005 kemur fram að fjárlagaliðir sem farið hafa 4% fram úr heimildum, og fjárlagaliðir sem eiga 4% eða meira ónýtt, séu um 68%. 68% fjárlagaliða eru með 4% eða meira í frávik. Og það sem meira er, u.þ.b. þrír af hverjum fjórum þessara fjárlagaliða hafa farið 10% fram úr eða eiga meira en 10% ónýtt. Þrír af hverjum fjórum þessara 68% eru með meira en 10% frávik.

Þessi samantekt varpar skýru ljósi á hvernig fjárlagagerðin er í höndum ríkisstjórnarmeiri-  
hlutans. Svona hefur meiri hlutinn á Alþingi látið hlutina malla í gegnum árin. Fjárheimildir  
og uppsafnaður vandi er látinn flæða á milli ára þannig að alla yfirsýn vantar og þetta hefur  
leitt til að fjárlög ríkisins eru marklaust plagg í stað þess að vera skýr rammi um rekstur  
ríkisins eins og þau eiga að vera. Vegna þessa eru fjárlögin ónýtt verkfæri við stjórn efnahagsmála. Ríkisstjórnin hefur með kæruleysislegri umgengni sinni um fjárlögin sýnt að ekki  
á að nota ríkisfjármálin sem eitt af stýritækjunum í efnahagslífinu. Fjárlögin geta ekki orðið  
þetta stýritæki ef heimildir velkjast aftur og aftur á milli ára. Fjárlög eiga að veita skýrt yfirlit  
yfir hvert ár fyrir sig svo vel megi vera. Sitjandi meiri hluti á Alþingi ætlar engu að breyta  
í þeim efnunum.

### **Kaupin á Landsvirkjun.**

Nú á milli 1. og 2. umræðu um fjáráukalög fyrir árið 2006 fer ríkisstjórnin fram á heimild  
fyrir 26,9 milljarða kr. lántöku vegna kaupa ríkissjóðs á eignarhlut sveitarfélaga í Lands-  
virkjun. Samningurinn um kaupin hefur ekki verið lagður fyrir fjárlaganefnd og enn hafa  
kaupin ekki komið til umræðu innan þingsins með formlegum hætti. Samningurinn á eftir að  
koma til umræðu á Alþingi og hljóta afgreiðslu þaðan og því má áætla að greiðsla vegna  
kaupanna muni ekki fara fram fyrr en um áramót. Því telur 2. minni hluti rétt að spyrja hvort  
umræðan um kaupin og heimild til lántöku vegna þeirra ætti ekki fremur heima í fjárlögum  
fyrir árið 2007. Óháð því hvort pólitískur ágreiningur sé um kaupin telur 2. minni hluti að  
réttara væri að samningur um kaupin færi rétta leið í gegnum Alþingi áður en lánsheimildir  
til kaupanna eru afgreiddar í fjáráukalögum.

### **Fyrirséð útgjöld.**

Í frumvarpi til fjáráukalaga fyrir árið 2006 er óskað eftir 60 millj. kr. fjárveitingu til  
Háskólans á Akureyri. Minni hlutinn á Alþingi hefur ítrekað bent á að auka þurfi fjárframlög  
til háskólastigsins og lögðu fulltrúar minni hlutans til breytingu á framlögum til háskóla við  
afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2006. Ein þeirra tillagna var hækkun á framlagi til Háskólans  
á Akureyri um 100 millj. kr. vegna fyrirséðs vanda sem skólinn var kominn í. Ríkis-  
stjórnarmeirihlutinn á Alþingi felldi þá breytingartillögu. Þetta er skýrt dæmi um skipulegar  
vanáætlanir ríkisstjórnarinnar á mikilvægum fjárlagaliðum.

Í frumvarpinu er einnig óskað eftir 240 millj. kr. hækkun á fjárlagaliðinn 1.90  
Framhaldsskólar, óskipt. Kemur þetta ekki á óvart enda lögðu fulltrúar í minni hluta fjárlaga-  
nefndar til við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2006 að þessi liður yrði hækkaður um 250 millj.  
kr. með breytingartillögu. Þá breytingartillögu felldi ríkisstjórnarmeirihlutinn á Alþingi. Þessi  
hækkun var því algerlega fyrirséð og undrast 2. minni hluti þessi vinnubrögð og þessar skipu-  
legu og síendurteknu vanáætlanir menntamálayfirvalda á nemendafjölda í framhaldsskólum  
landsins.

### **Mikil skerðing vaxtabóta.**

Í tillögu ríkisstjórnar nú við 2. umræðu um fjáráukalög 2006 er lögð til hækkun um 200  
millj. kr. vegna vaxtabóta. Kemur þessi fjárhæð til vegna frumvarps fjármálaráðherra sem  
liggur fyrir þinginu um hækkun á eignaviðmiði sem liggur til grundvallar útreiknings vaxta-  
bóta. Með þessari fjárhæð er ætlunin að bregðast við þeirri miklu hækkun sem orðið hefur  
á fasteignaverði sem hefur leitt til hækkunar á eignarhlut fasteignaeigenda í húsnæði.

Mikilvægt er að benda á í þessu sambengi að í sumar gaf ríkisstjórnin út yfirlýsingu í  
tengslum við samkomulag aðila vinnumarkaðarins. Í yfirlýsingunni var kveðið á um aðgerðir

til að bæta launafólki upp kaupmáttarskerðingu sem það hefur orðið fyrir, m.a. vegna mikillar verðbólgu. Í yfirlýsingunni var úrbótum á vaxtabótakerfinu lofað vegna þeirrar miklu hækkunar á húsnæðisverði sem hafði leitt til mikilla skerðinga á vaxtabótum hjá íslenskum launþegum. Auk mikilla skerðinga féllu vaxtabætur niður hjá um tíu þúsund launþegum í ár. Áætlað hefur verið að óbreytt ástand færi ríkissjóði um 700 millj. kr. í auknar tekjur. 300 millj. kr. gengu ekki út í sumar og standa því eftir á þessu fjárlagaári óráðstafaðar og er nú gert ráð fyrir að bætt verði við 200 millj. kr. samkvæmt tillögum ríkisstjórnarinnar. Upp á vantar því að minnsta kosti 200 millj. kr. miðað við forsendur ársins 2005.

ASÍ hefur mótmælt vinnulagi ríkisstjórnarinnar og í ályktun miðstjórnar ASÍ frá 18. október segir: „Mikil hækkun fasteignaverðs á síðasta ári leiddi til þess að vaxtabætur margra skertust verulega. Í tengslum við endurskoðun kjarasamninga í sumar lofaði ríkisstjórnin að leiðrétta skerðinguna. Jafnframt voru gefin fyrirheit um að haft yrði náíð samráð við ASÍ um útfærslu leiðréttinganna.

Nú hefur fjármálaráðherra lagt fram á Alþingi frumvarp um breytingar á ákvæðum laga um vaxtabætur án samráðs við ASÍ. Frumvarpið, sem er samhljóða tillögum sem ASÍ hafnaði í viðræðum við ríkisstjórn í sumar, tryggir engan veginn leiðréttingu á þeirri skerðingu sem margir urðu fyrir vegna hækkads fasteignaverðs. Miðstjórn ASÍ lýsir furðu sinni á þessum vinnubrögðum og krefst þess að ríkisstjórnin standi við gefin loforð.“

Það er alveg ljóst að ríkisstjórnin ætlar enn að halda áfram að skerða vaxtabæturnar. Ef þessar tillögur verða samþykktar hefur hún hefur skert vaxtabætur frá árinu 2003 um 1,2 milljarða kr. á verðlagi dagsins í dag. 2. minni hluti fjárlaganefndar bendir á að líklega hafa vaxtabæturnar aldrei, frá því að vaxtabótakerfið var tekið upp, verið mikilvægari fyrir íslensk heimili en nú þegar há verðbólga hefur lagst á húsnæðislánin í gegnum verðtrygginguna og þyngt verulega róður íslenskra heimila. Mikilvægt er að halda því til haga að fulltrúar minni hlutans lögðu til við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2006 að vaxtabætur yrðu hækkaðar um 600 millj. kr. til að mæta framangreindri skerðingu vegna hækkunar á húsnæðisverði. Vandinn var því fyrir séður og hefði verið hægt að koma í veg fyrir þær miklu skerðingar á vaxtabótunum sem mörg þúsund heimili urðu fyrir á þessu ári.

#### **Lokaorð.**

Ýmislegt fleira í þessu frumvarpi væri ástæða til að gera athugasemdir við. Þær athugasemdir bíða þó 3. umræðu þegar allar breytingartillögur ríkisstjórnar og meiri hluta fjárlaganefndar liggja fyrir og heildarmynd er komin á frumvarpið. Margoft hefur verið bent á að til þess að fjárlaganefnd hafi þá yfirsýn sem nauðsynleg er verði að tryggja að við afgreiðslu fjárlaga og fjárlagastofnana liggja fyrir áætluð fjárhagsstaða stofnana við lok árs. Á þessu hefur verið mikill brestur og hending ein ræður því hvenær og hvort slíkar upplýsingar eru lagðar fyrir nefndina. Slíkar upplýsingar ættu auðvitað að vera fylgiskjal með fjárlagafrumvarpi svo að staða allra stofnana ríkisins liggja fyrir við afgreiðslu þess. Þess í stað er það afar tilviljanakennt hvaða stofnanir fá lagfæringar á stöðu sinni hverju sinni við afgreiðslu fjárlaga- og fjárlaga. Eftirlitshlutverk fjárlaganefndar er mikilvægt. Framkvæmd eftirlitsins hefur þó verið lítil sem engin og telur 2. minni hluti það allri fjárlagavinnu Alþingis til mikils vansa. Blekkningarleikur með fjárlög hefur einkennt þá ríkisstjórn sem nú situr og því miður hefur meiri hluti Alþingis ekki viljað efla eftirlitshlutverk þingsins með framkvæmdarvaldinu. Meðan

svo er má búast við marklitlum fjárlögum sem einungis er ætlað að bregða upp óraunhæfum glansmyndum af stöðu ríkissjóðs í stað þess að birta raunveruleikann eins og hann er.

Alþingi, 14. nóv. 2006.

Katrín Júlíusdóttir,  
frsm.

Einar Már Sigurðarson.

Helgi Hjörvar.

Guðjón A. Kristjánsson.

Jón Bjarnason.