

## Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 2006.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Við 3. umræðu um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2006 leggur meiri hluti fjárlaganefndar til að útgjöld ríkisins verði enn aukin um 377,8 millj. kr. Að stærstum hluta er um að ræða 200 millj. kr. framlag til að mæta rekstrarhalla ýmissa heilbrigðisstofnana. Þá eru millifærðar 360 millj. kr. af fjárlagaliðnum 08-401 *Öldrunarstofnanir, almennt á ýmis hjúkrunarheimili og öldrunarstofnanir* einnig til að mæta rekstrarhalla. Verður það að teljast nýbreytni að óskað sé sérstaks samþykkis í fjárukalögum til að millifæra fjárheimildir með þessum hætti, ekki síst í ljósi þess að í ríkisreikningi er gerð sérstök grein fyrir millifærslum fjárheimilda innan ársins og þarf 10 blaðsíður í reikningnum til að gera grein fyrir öllum millifærslunum. Sjálfsagt væri full þörf á að fjárlaganefnd yrði gerð nánari grein fyrir ýmsum millifærslum þar. Fjöldi millifærslna sýnir svo að ekki verður um villst að á liðnum árum hefur myndast sérstakt fjárveitingavald innan framkvæmdarvaldsins sem rýrir þá yfirsýn sem nauðsynlegt er að Alþingi hafi yfir fjárveitingar.

### Afkoma ríkissjóðs 2006.

Samkvæmt fyrirleggjandi tillögum er nú gert ráð fyrir að tekjujöfnuður ársins 2006 verði 44,6 milljarðar kr. en fjárlög ársins 2006 gerðu ráð fyrir tekjujöfnuði að fjárhæð 19,6 milljarðar kr. Tekjujöfnuðurinn hefur því ríflega tvöfaldast á árinu. Nú er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs verði 379,2 milljarðar kr. sem er 13,3% hærri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Gjöldin eru nú áætluð 334,6 milljarðar kr. eða 6,2% meiri en fjárlög gerðu ráð fyrir.

### Tilviljanakenndar leiðréttingar.

Væntanlega verða útgjöld ríkissjóðs meiri en hér er áætlað vegna þess að fjölmargar stofnanir eiga í rekstrarvanda sem ekki hefur verið tekið á af Alþingi og benda bráðabirgðartölur til þess að mun fleiri stofnanir hafi um mitt ár 2006 verið komnar 10% fram úr fjárheimild en voru í árslok 2005. Það er líka sérkennilegt að þurfa að horfa upp á það ár eftir ár hvernig fjárukalögin eru notuð til að bæta tilteknum stofnunum uppsafnaðan rekstrarhalla en ekki öðrum. Sumar stofnanir virðast eiga mun greiðari aðgang að fjárukalögum en aðrar. Leiðréttingar eru því tilviljanakenndar og ekki að sjá að fylgt sé neinum reglum í þeim efnum.

### Fjárreiðulögum ekki fylgt.

Eitt af vandamálunum við fjárlagagerð undanfarinna ára er skortur á upplýsingum um fjárhagsstöðu stofnana ríkisins, bæði þeirra sem eiga við rekstrarvanda að stríða og hinna sem virðast alltaf hafa nægilegt fé til umráða. Er þetta m.a. gert að umtalsefni í nefndaráliti 2. minni hluta fjárlaganefndar við 2. umræðu um fjárukalögin.

Í greinargerð með frumvarpi til fjárreiðulaga er sérstaklega fjallað um tilgang fjáruka- laga. Segir þar m.a. að með frumvarpinu sé mörkuð skýr stefna um efni fjárlaga, fjáruka- laga og lokafjárlaga. Þannig er gert ráð fyrir því að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir komi fram í fjárlögum. Síðan segir orðrétt: „Í fjáruka- lögum innan fjárhagsárs verði fjallað um þær fjár- ráðstafanir sem ekki var hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Fjáruka- lög snerust þannig fyrst og fremst um ófrávíkjanleg 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.“ Ef litið er til síðustu ára kemur í ljós að aldrei hefur verið farið með lokafjárlög og fjárlög á þann hátt sem lög- in gera ráð fyrir.

Í 7. gr. fjárreiðulaganna segir: „Fjármálaráðherra skal leggja endurskoðaðan ríkisreikning næstliðins árs fyrir Alþingi eigi síðar en tveimur vikum eftir að þing kemur saman að hausti.“ Þá segir enn fremur í 45. gr. að „með ríkisreikningi sem lagður er fram á Alþingi, sbr. 7. gr., [skuli] fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar“. Nú er liðinn nær einn og hálfur mánuður frá því að frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2005 átti að leggjast fram en hvergi bólar á þessu frumvarpi. Þetta er sérkennilegt í ljósi þess að ríkisreikningur fyrir árið 2005 kom út í júlí á þessu ári og því hefði átt að vera nægur tími til að leggja frumvarpið fram.

Lokafjárlög eru mjög mikilvæg. Þar á að leita heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónot- uðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar á milli ára. Jafnframt skal leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem farið hafa fram úr fjárheim- ildum ársins. Enn fremur skal gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs. Þessu er ekki fylgt nú fremur en áður.

Það er athyglisvert að þau lokafjárlög sem lögð hafa verið fram á undanförunum árum hafa ekki uppfyllt ákvæði fjárreiðulaganna efnislega. Þar hefur m.a. ekki verið gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum né heldur veittar skýringar á geymdum fjárheimildum. Það má velta því upp hvort frumvarp sem efnislega uppfyllir ekki skilyrði þeirra laga sem það byggist á sé tækt til þinglegrar meðferðar á Alþingi.

### **Á ekki heima í fjáruka- lögum.**

Önnur atriði eru mikilvæg þegar kemur að umfjöllun um frumvarp til fjáruka- laga. Má þar til dæmis nefna að aldrei er þess getið í skýringum hvort útgjöld, sem leitað er heimildar fyrir, séu þegar til fallin eða hvenær áætlað sé að þau falli til. Hins vegar hefur það gerst að leitað hefur verið eftir heimildum til útgjalda í fjáruka- lögum þar sem beinlínis er tekið fram í skýringum að meginþungi útgjaldanna falli ekki til fyrr en á næsta ári.

Þá vekur athygli að óskað er eftir 15 millj. kr. framlagi til viðfangsefnisins *10-190-1.36 Athugun á samgöngumiðstöð í Vatnsmýri og Reykjarvíkurflugvelli*. Kemur fram í skýringum að með fjáruka- lögum 2005 voru veittar 18 millj. kr. til verkefnisins. Það vekur athygli að þetta viðfangsefni er ekki í fjárlögum ársins 2006 né heldur í fjárlögum ársins 2005 en fær aukafjárveitingu bæði árin.

Óskað er eftir 150 millj. kr. framlagi til að standa undir hlutdeild ríkssjóðs í áföllnum kostnaði vegna undirbúnings byggingar tónlistar- og ráðstefnuhúss. Þetta viðfangsefni hefur verið falið í heimildargreinum fjárlaga undanfarinna ára og samið um útgjöld sem aldrei hafa komist til efnislegrar meðferðar í fjárlaganefnd.

Þá er lagt til að veitt verði 120 millj. kr. viðbótarframlag á nýju viðfangsefni undir fjár- lagaliðnum 02-982 Listir og framlög til að standa straum af útgjöldum við menningarsam- n-

inga. Hér er dæmi um ný útgjöld sem ekki eiga heima í fjárukalögum. Þau eru ekki ófyrirséð þar sem þau byggjast á meðvitaðri ákvörðun um að gera þessa samninga.

Landbúnaðarráðuneytið óskar eftir 354,5 millj. kr. framlagi til að styrkja byggingu reiðhalla, reiðskemma og reiðskála sem reistir *verða* í samvinnu við hestamannafélög. Þetta eru ekki ófyrirséð útgjöld þar sem ákvörðunin lýtur að styrkjum til þessara félaga og hefði átt að kynna þau í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2007.

Fleira mætti nefna sem dæmi um fjárveitingar sem ranglega eru tilfærðar í fjárukalögum. Hins vegar er það staðreynd að umræður um fjárukalög vekja oft minni athygli en umræða um fjárlög og því er kannski meiri freisting að koma ýmsum málum í gegnum fjárukalög en fjárlög.

### Lokaorð.

Ómögulegt er að meta ágæti fjárlaga út frá umfangi fjárukalaga einna og sér. Til þess þarf mun meiri upplýsingar, t.d. frumvarp til lokafjárlaga fyrra árs, skýrslu um framkvæmd fjárlaga fyrstu níu mánuði fjárlagaársins og áætlun um útkomu til áramóta. Án þessara upplýsinga verða bæði fjárlög og fjárukalög hálfgerð eyllönd án innbyrðis tengingar, án upphafs eða endis. Það hefur margoft komið fram í álitum minni hluta fjárlaganefndar í gegnum árin að hvergi meðal hinna vestrænu ríkja þekkist að framkvæmdarvaldið komist upp með að umgangast fjárlög með þeim hætti sem hér tíðkast.

Lítill sem engin virðing er borin fyrir fjárlögum og sú ábyrgð og vandvirkni sem nauðsynleg er við framkvæmd þeirra er ekki til. Þess vegna hafa öll fjárlög þessarar ríkisstjórnar verið marklaus plögg, málamyndagerningar sem leiðir af skyldu hveurrar ríkisstjórnar til að leggja fram fjárhagsáætlun fyrir næsta ár. Sitjandi ríkisstjórnarmeirihluti á Alþingi hefur ekki viljað gera bót á þeim slægu vinnubrögðum sem meiri hlutinn hefur vanið sig á. Það verður því verkefni nýrrar ríkisstjórnar að skapa þann aga og þá festu sem nauðsynleg er í ríkisfjármálum.

Alþingi, 29. nóv. 2006.

Katrín Júlíusdóttir,  
frsm.

Einar Már Sigurðarson.

Ellert B. Schram.

Guðjón A. Kristjánsson.

Jón Bjarnason.