

Nefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 2007.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Í lögum um fjárreiður ríkisins er lögð áhersla á að ekkert gjald megi greiða úr ríkissjóði án heimildar Alþingis. Þó er til undantekning á því, sú eina undantekning sem er í 33. gr. fjárreiðulaganna, en þar segir m.a. „Valdi ófyrirséð atvik því að greiða þarf úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum er fjármálaráðherra að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðherra heimilt að inna greiðsluna af hendi enda þoli hún ekki bið. Fjármálaráðherra er skylt að gera fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir slíkum ófyrirséðum greiðslum strax og ákvörðun hefur verið tekin um þær og leita heimilda til þeirra með frumvarpi til fjárukalaga.“

Þetta er mjög skýrt og ætti í sjálfu sér ekki að þurfa að velkjast í vafa um framkvæmd þessa. Um fjárukalögin stendur hins vegar í V. kafla, í 43. gr. fjárreiðulaganna: „Ef þörf krefur skal í frumvarpi til fjárukalaga leitað eftir heimildum til frekari fjárráðstafana en fjárlög ársins gera ráð fyrir.“ Í 44. gr. er fjallað um fjárukalög og þar segir: „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. Heimilda fyrir fjárráðstöfunum af þessu tagi, sem grípa þarf til eftir samþykkt fjárukalaga, skal leitað í lokafjárlögum.“

Hér er alveg skýrt kveðið á um vinnulag og hvernig þetta skuli gert. En það hefur einnig verið mikið vandamál með framkvæmdarvaldið að það hefur í raun tekið sér fjárveitingavald. Þegar frumvarp til fjárukalaga kemur fram er búið að ákveða eða samþykkja að inna af hendi þær greiðslur sem verið er að leita heimilda eftir. Það er ekki samkvæmt lögnum og á þetta hefur mjög ítrekað verið bent en ráðherra ekki farið eftir því. Nauðsynlegt er að það sé skerpt á þessum ákvæðum í fjárreiðulögnum og ekki aðeins hvað varðar fjárheimildirnar sjálfar heldur líka hvað varðar annan lið í þessu fjárlagadæmi sem heitir heimildargreinar, þar sem leitað er eftir heimildum, tiltölulega opnum heimildum, til að selja, kaupa eða ráðstafa fjármunum ríkisins án þess að bera það að öðru leyti undir Alþingi.

Í frumvarpinu til fjárukalaga nú eru fjölmargir liðir sem alls ekki falla undir þessa grein fjárreiðulaganna og ættu betur heima í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2008 sem nú liggur fyrir Alþingi. Sem dæmi má nefna ný viðfangsefni stofnana og ráðuneyta sem eiga með réttu eiga að koma á fjárlög. Í öðrum 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.

Lausung í umgengni við lög um fjárreiður ríkisins.

Í fjárukalagafrumvarpi fyrir árið 2007 birtist enn og aftur sú lausung sem fyrri ríkisstjórnin hafði tamið sér í umgengni við lög um fjárreiður ríkisins. Fjármálaráðherra virðist ætla að halda sig við fyrri síði í nýrri ríkisstjórn. Lögð eru til útgjöld sem ekki eiga heima í fjárukalögum samkvæmt fjárreiðulögum.

Minni hlutinn hefur gagnrýnt þessi vinnubrögð og lagt þunga áherslu á að samkvæmt lögum er það Alþingi sem hefur og ber ábyrgð á fjárveitingavaldinu, fer með það vald og þá ábyrgð, ekki framkvæmdarvaldið. Framkvæmdarvaldinu er aðeins ætlað að vinna úr þeim verkefnum sem Alþingi fær því. Minni hlutinn hefur því lagt áherslu á að lögum um fjárreiður ríkisins yrði breytt með þeim hætti að fjárlagafrumvarp kæmi fram með líkum hætti og nú er að unnið en það verði skylda að leggja fram fjárukalög að vori í þinglok sem tækju á þeim meginbreytingum sem orðið hafa á starfstíma þingsins. Þegar samþykkt hafa verið ný lög sem taka eiga gildi á árinu og ef breytingar verða á hinum ýmsu forsendum einstakra fjárlagaliða sem kalli á aukin fjárútlát þá sé hægt að bregðast við og Alþingi taki afstöðu til þeirra.

Meiri hluti fjárlaganefndar leggur nú til við 2. umræðu um fjárukalagafrumvarpið fyrir árið 2007 að útgjöld ríkissjóðs verði aukin um 4,9 ma.kr. Á móti vegur að nú er gert ráð fyrir að tekjur aukist um 8,2 ma.kr. umfram það sem gert var ráð fyrir í frumvarpinu. Nú er gert ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs á árinu 2007 nemi 388,0 ma.kr., sem er 20,8 ma.kr. aukning frá fjárlögum, og að tekjur verði 456,5 ma.kr. sem er 21,3% aukning frá fjárlögum. Tekjuafgangur ríkissjóðs er nú áætlaður 68,5 ma.kr. en í fjárlögum var gert ráð fyrir að hann næmi 9,2 ma.kr. Þessar tölur endurspeglar gríðarlega aukningu umsvifa í þjóðfélaginu þrátt fyrir áætlanir um hið gagnstæða.

Vanáætlanir í hagstjórn.

Lítið er að marka fjárlög ársins 2007 eins og oft áður. Ný ríkisstjórn tekur kosningaloforð síðasta vors í arf og fjárukalög eiga að bæta upp vanrækslusyndir fyrri ríkisstjórnar. Bæði gjöld og tekjur fara langt fram úr því sem fjárlögin gerðu ráð fyrir. Í frumvarpinu er lagt til að útgjöld ríkissjóðs verði aukin um rúmlega 15,2 ma.kr. Að auki er við 2. umræðu lögð til um 5,5 ma.kr. aukning útgjalda. Með samþykkt fyrirliggjandi frumvarps og breytingartillagna við það aukast fjárheimildir ársins um tæpan 21 ma.kr. á árinu 2007 eða um 6% af fjárlögum. Þetta hlutfall hefur verið lítið breytt í árraðir þrátt fyrir yfirlýsingar um betri fjármálastjórnun og áætlanagerð fjármálaráðuneytis.

Tekjur ríkissjóðs eru vanáætlaðar og verða meiri en gert var ráð fyrir. Þannig er gert ráð fyrir tæplega 72 ma.kr. í auknar tekjur í frumvarpinu miðað við fjárlög 2007. Ástæðan er auknar skattatekjur en í stað 1,8% samdráttar í einkaneyslu, sem spáð var, er allt útlit fyrir að einkaneyslan á árinu aukist um 2,1%. Þessar auknu tekjur stafa af hömlulítilli þenslu vegna óstjórnar í hagkerfinu.

Þetta er síður en svo í fyrsta skipti sem málum er þannig háttað og vekur upp spurningar um þær forsendur sem tekjuhlíð fjárlaga 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.

Helstu þjóðhagsstærðir, magnbreytingar, %	Fjárlög 2004	Raun-tölur	Fjárlög 2005	Raun-tölur*	Fjárlög 2006	Raun-tölur*	Fjárlög 2007	Áætlun haust 2007**
Einkaneysla	3,5	6,9	5,0	13,0	4,3	4,4	-1,8	2,1
Samneysla	1,0	2,2	2,0	3,5	2,2	3,9	2,1	2,8
Fjárfesting	8,5	28,5	18,0	33,9	0,8	19,8	-21,6	-22,2
Þjóðarútgjöld alls	4,0	9,9	7,5	15,4	2,9	9,2	-6,4	-5,2
Útflutningur vöru og þjónustu	4,5	8,4	4,0	7,2	6,2	-5,1	1,0	8,7
Innflutningur vöru og þjónustu	5,75	14,4	10,5	29,4	2,0	10,1	-9,4	-9,8
Verg landsframleiðsla	3,5	7,7	5,0	7,1	4,6	4,2	1,0	0,7
Viðskiptajöfnuður, % af landsframleiðslu	-3,25	-9,8	-11,0	-16,2	-12,2	-25,7	-15,2	-15,2

* Bráðabirgðatölur

** Þjóðhagsspá 2007

Þótt það liggi í hlutarins eðli að afla þarf tekna til að standa undir meiri útgjöldum skiptir máli hvernig skattbyrðin leggst á almenning og fyrirtæki. Skattbyrði almennings hefur aukist verulega og þá ekki síst þeirra sem lægstar hafa tekjurnar, m.a. með lækkun vaxtabóta, rýrnun skattleysismarka og hækkun þjónustugjalda.

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 2006 sem kom út í sumar. Þar segir m.a.: „Eins og mörg undanfarin ár fóru útgjöld A-hluta ríkisins á árinu 2006 verulega fram úr fjárlögum. Í sumum tilvikum voru veittar viðbótarfjárlagheimildir en einnig fóru margir fjárlagaliðir fram úr heimildum. Fjárlög mæltu fyrir um 315,1 ma.kr. útgjöld á árinu en endanleg fjárlagheimild hækkaði um nálægt 12% og var 352 m.kr. Mismunurinn felst bæði í fjárlagaliðum og yfirfærðum heimildum frá árinu 2005. Þessi aukning þýðir að veittar voru heimildir til að stofna til 14,1% hærri útgjalda á árinu 2006 en árið þar á undan. Í lok árs 2006 stóðu 75 fjárlagaliðir í halla umfram 4% vikmörk reglugerðar um framkvæmd fjárlaga. Þetta er um það bil sjöundi hver fjárlagaliður en engu að síður heldur skárrí niðurstaða en árið áður þegar 96 liðir stóðu í halla umfram 4% í árslok. Dekkri mynd blasir við þegar litið er á samanlagða stöðu hallaliða sem var neikvæð um 13,7 ma.kr. í árslok 2006 samanborið við um 8 ma.kr. árið á undan. Liðlega helmingur allra fjárlagaliða stóð með afgang umfram 4% í árslok 2006. Á heildina litið stóðu því tveir af hverjum þremur fjárlagaliðum annaðhvort með ofnýttar eða vannýttar heimildir umfram 4% vikmörk reglugerðar. Löggjafinn ákvarðar umfang opinberrar þjónustu með fjárlögum hvers árs. Þrátt fyrir þetta hafa einstakir forstöðumenn ríkisstofnana tekið sér vald til að auka umfang almannaþjónustu umfram það sem löggjafinn hefur mælt fyrir um og ákvarðað er með fjárveitingum til stofnananna. Forstöðumönnum ríkisstofnana ber skilyrðislaust að reka stofnanir sínar innan fjárlagheimilda og leitast við að tryggja að svo sé. Brot á þeim starfsskyldum þýða lögum samkvæmt áminningu eða lausn frá störfum. Það heyrir samt til algjörra undantekninga að ráðuneyti beiti slíkum viðurlögum og verður að telja það brotalöm á verklagi við framkvæmd fjárlaga. Þegar öllu er á botninn hvolft felst vandamálið í agaleysi allra aðila, bæði forstöðumanna sem hlut eiga að máli og stjórnenda þeirra ráðuneyta sem forstöðumennirnir heyra undir. Brýnt er að stofnanir og ráðuneyti sem hlut eiga að máli bregðist við þessum vanda og ráði sem fyrst bót á honum. Þá er ekki síður mikilvægt að fjárlaganefnd Alþingis hafi frumkvæði að því að koma þessum málum í rétt horf.“ Hér er Ríkisendurskoðun enn og aftur að

kalla eftir ábyrgri afstöðu fjárlaganefndar og minni hlutinn telur mikilvægt að tekið sé á þessum málum í eitt skipti fyrir öll.

Verið er að vanáætla verulega á stofnanir ár eftir ár sem sýnir hve ríkisstjórnin og Alþingi leggja lítinn metnað í fjárlagavinnuna. Síðan er skotið inn í fjárukalög handahófskenndum leiðréttingum á stöðu einstakra stofnana. Árið í ár er engin undantekning. Það er ekki hægt að velta ábyrgðinni yfir á forstöðumenn ríkisstofnana, eins og gert er í skýrslu Ríkisendurskoðunar, sem fá ekki nægilegt fjármagn á fjárlögum til að halda úti lögboðinni þjónustu, greiða reikninga og borga fólki laun, eins og lög kveða á um.

Minni hlutinn hefur lagt á það áherslu að tekin væru upp ný vinnubrögð og þrátt fyrir fögur fyrirheit hefur meiri hluti fjárlaganefndar ekki náð að breyta vinnulagi, a.m.k. enn sem komið er. Nauðsynlegt er að taka upp nýjar verklagsreglur sem auki sjálfstæði Alþingis og gagnsæi við fjárlagagerðina og mun minni hlutinn að sjálfsögðu vinna með meiri hlutanum að slíkum breytingum. Fjárheimildir og uppsafnaður vandi er látinn flæða á milli ára þannig að alla yfirsýn vantar og þetta hefur leitt til að fjárlög ríkisins eru ekki sá skýri rammi um rekstur ríkisins eins og þau eiga að vera. Vegna þessa eru fjárlögin ekki það verkfæri við stjórn efnahagsmála sem þau gætu verið. Ríkisstjórnin hefur með kæruleysislegri umgengni sinni um fjárlögin sýnt að ekki á að nota ríkisfjármálin sem eitt af stýritækjunum í efnahagslífinu.

Fyrirséð útgjöld.

Í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2007 er gert ráð fyrir tæplega 1,5 ma.kr. fjárheimildum til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og þar vekur athygli að fjárframlag til Landspítala er lækkað um 63,4 m.kr. Í tillögum meiri hlutans fyrir 2. umræðu er hins vegar gert ráð fyrir 1,8 ma.kr. til Landspítalans og veitir víst ekki af. En dugir það? Ætla má að um helmingur af þessum 1,8 ma.kr. fari í að greiða dráttarvexti og annan vanskilakostnað. Þá kemur ekki fram að sambærilega fjárhæð komi inn í fjárlög 2008 þannig að ekki á að breyta rekstrarforsendum spítalans. Verður ekki sama vandamál á ferðinni á næsta ári?

Það eru athyglisverðar skýringar sem gefnar eru á umframkeyrslu Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri, Landspítalans og heilbrigðisstofnana á Akranesi, Suðurlandi, Suðurnesjum og Sólvangi. „Halli yfirstandandi árs er fyrst og fremst rakinn til aukins launakostnaðar sem stafar m.a. af mikilli manneklu“, eins og segir í nefndaráliti meiri hlutans. Hér kemur berlega í ljós hvernig láglaunastefnan kemur mönnum í koll og smánarkjör heilbrigðisstarfsmanna verða til þessi að starfsemin verður dýrari.

Mörg sjúkrahús, hjúkrunarheimili og öldrunarstofnanir eiga við verulegan rekstrarvanda að etja og glíma við uppsafnaðan vanda vegna þess að þær hafa ekki fengið nægilegt fjármagn á fjárlögum. Í frumvarpi til fjárukalaga er ekki tekið á þessum vanda.

Meiri hlutinn tekur í tillögum sínum við 2. umræðu á uppsöfnuðum halla nokkurra heilbrigðisstofnana, m.a. Landspítalans og Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri. Er það vel en hvort tveggja var fyrirsjáanlegt við fjárlagagerðina fyrir um ári síðan. Hins vegar er ljóst að rétta þarf af halla fleiri heilbrigðisstofnana og er þess krafist að farið verði yfir stöðu heilbrigðisstofnana heildstætt fyrir 3. umræðu. Sama á einnig við um hjúkrunar- og öldrunarheimili vítt og breitt um landið en uppsafnaður rekstrarhalli og fjárskortur hamlar starfsemi þeirra.

Minni hlutinn flytur sérstaka tillögu um að verja beint fjármagni til Grímseyjarferju og hætta þeim skollaleik að fara á svig við fjárreiðulög með millifærslum og yfirdrætti til að fjármagna endursmíði ferjunnar. Þá leggur minni hlutinn til að komið verði til móts við upp-

safnaðan halla einstakra framhaldskóla og raunveruleg rekstrarþörf, einkum verkmennta- og heimavistarskólanna á landsbyggðinni, verði viðurkennd á fjárlögum.

Minni hlutinn leggur einnig áherslu á að skoða sérstaklega fjárhagsstöðu þeirra stofnana sem ráðgert er að flytja á milli ráðuneyta og reyna að koma í veg fyrir að þær fari með upp-safnaðan halla á bakinu til nýrra húsbænda.

Örðugt er að átta sig hvernig hinar svokölluðu mótvægisáðgerðir vegna niðurskurðar á þorskkvóta skila sér á hina einstöku fjárlagaliði. Þá eru lagðar til fjárveitingar á fjáráukalögum vegna fyrirhugðara breytinga á skipan Stjórnarráðsins og verkefnaflutnings milli ráðuneyta sem ekki eiga að koma til framkvæmda fyrr en á næsta ári ef að Alþingi þá samþykkir áformin um breytingarnar.

Það sama má raunar segja um flest þau verkefni sem óskað er eftir fjármagni í. Útgjöldin eru fyrriséd áður en fjárlagafrumvarp ársins er lagt fram og ættu þess vegna heima í fjárlögum. Hækkun ýmissa kostnaðarliða er yfirleitt fyrriséd og undrast minni hluti þessi vinnubrögð og þessar skipulegu og síendurteknu vanáætlanir fjármálaráðuneytis. Ástæða er til að vekja sérstaka athygli á vanáætlunum varðandi sameiningu stofnana og hlutafélagavæðingu á undanförunum árum, t.d. Landbúnaðarstofnunar og Mátis. Í greinargerðum með frumvörpum um breytingar og stofnun þessara stofnana og fyrirtækja hefur kostnaðarmat fjármálaráðuneytis aldrei staðist. Fjárframlög hafa aukist á fjárlögum og þurft hefur aukafjárveitingar á fjáráukalögum. Á þetta er bent vegna þess að nú standa yfir miklar tilfæringar í Stjórnarráðinu og flutningur verkefna milli ráðuneyta. Minni hlutinn telur líklegt að þar hafi ekki öll kurl komið til grafar og kostnaðinum verði velt yfir á næstu fjáráukalög. Nauðsynlegt er að vanda til verka og tryggja nægilegt fjármagn til þeirra breytinga sem ráðist er í.

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. Minni hluti vill leggja sérstaka áherslu á vandaðan undirbúning fjárlaga þannig að fjáráukalög verði einungis þegar „grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana“ eins og segir í 44. gr. fjárreiðulaganna. Viðvarandi hallarekstur ríkisstofnana vegna þess að þær fá of lítið fjármagn á fjárlögum gengur ekki til frambúðar. Það er í hæsta máta óeðlilegt að nota fjáráukalög til að rétta af hallarekstur og greiða upp vanrækslusyndir undanfárinna ára. Tryggja verður eðlilegan rekstrargrunn stofnana og ábyrga áætlanagerð og fjármálastjórn. Nauðsynlegt er að nota nú tækifærið og greiða upp halla hjá stofnunum ríkisins og koma þeim á réttan fjárhagslegan grundvöll. Minni hlutinn hefur lýst sig reiðubúinn til að standa að tillögum þar um og tryggja eðlilegar fjárveitingar í fjárlögum fyrir árið 2008 svo ekki þurfi að hefja sama leikinn með fjáráukalögum næsta árs.

Alþingi, 20. nóv. 2007.

Jón Bjarnason, frsm.
Guðjón A. Kristjánsson.