

Nefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 2001.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarp til fjárukalaga kemur nú til annarrar umræðu við miklar óvissuáðstæður í efnahagsmálum. Gengi íslensku krónunnar hefur haldið áfram að falla þrátt fyrir aðgerðir Seðlabankans og er fullkomlega óvíst hvenær gengisfallið mun stöðvast. Verðbólga á árinu er langt umfram þau markmið sem Seðlabankanum voru sett við stjórn peningamála og útlit fyrir að enn muni líða að minnsta kosti eitt ár þar til stöðugt verðlag verður að veruleika. Verðbólgan rýrir nú hratt kaupmátt launþega og setur kjarasamninga í hættu á almennum vinnumarkaði. Kjaraviðræður ríkisins við sína eigin launþega eru einnig í uppnámi. Kjaradeilan við sjúkraliða hefur nú þegar haft alvarlegar afleiðingar fyrir heilsugæslu í landinu. Atvinnuleysi er tekið að aukast og horfur eru dekkri í rekstri margra fyrirtækja en hefur verið um langt árabil. Vextir hérlandis eru nú rúmlega 9% hærrí en í helstu viðskiptalöndum okkar og þeir ásamt þenslu á innanlandsmarkaði eru þungur baggi sem er farinn að sliga atvinnulífið. Í stuttu máli blasir við að „góðærið“ margumtalaða er nú komið að endapunkti. Ríkisstjórn hefur flotið sofandi að feigðarósi. Hættumerkin í þróun efnahagsmála hafa blasað við í a.m.k. tvö ár: mikill viðskiptahalli, erlend lántaka og mikil aukning útlána bankakerfsins. Hægt hefði verið að bregðast við þessum hættumerkjum áður en komið var í óefni. Þess í stað hefur ríkisstjórnin með forsætisráðherra og fjármálaráðherra í broddi fylkingar fullyrt að allt væri í stakasta lagi og þverneitað allri gagnrýni. Í þessari sjálfsblekkingu hefur ríkisstjórnin gert röð mistaka í hagstjórninni. Ástandið er enn verra og útlitið enn dekkra en þyrfti að vera ef viðbrögð hefðu verið rétt.

Í stað þess að styrkja innviði atvinnulífsins, byggð og búsetu í landinu öllu, hefur ríkisstjórnin blásið upp tímabundið „góðæri“ með einkavæðingu og skertri almannþjónustu, gífurlegri byggðaröskun og skuldasöfnun þjóðarbúsins erlendis. Ein afleiðing þess er sú að tekjur ríkisins dragast hraðar saman en tekjuáætlun fjárlaga gerir nú ráð fyrir. Að mati Seðlabanka Íslands (sjá nýjasta hefti Peningamála) eru tekjur ríkissjóðs reyndar þegar farnar að minnka mjög hratt og vafasamt að forsendur fjárlaga haldi, eins þær eru nú settar fram. Enn fremur er ljóst að þær tekjur sem átti að afla með sölu ríkisfyrirtækja hafa ekki enn skilað sér, en áfram er reiknað með þeim í fjárhagsuppgjöri ársins.

Endurskoða þarf lagaumgjörð fjárukalaga.

Lög um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, kveða á um þá umgjörð sem sett er allri vinnu við gerð frumvarps til fjárlaga og, ef nauðsyn krefur, frumvarps til fjárukalaga. Í 21. gr. þeirra laga stendur:

„Frumvarp til fjárlaga skal samið með hliðsjón af þjóðhagsáætlun ríkisstjórnarinnar. Skulu áætlanir um tekjur og gjöld í frumvarpinu gerðar á sömu meginforsendum og þjóðhagsáætlun.“

Fjárlagatillögum aðila í A-, B- og C-hluta skal skilað til viðkomandi ráðuneytis. Hvert ráðuneyti skal skila fjárlagatillögum til fjármálaráðuneytisins eftir nánari reglum sem settar eru í reglugerð.

Forsætisnefnd Alþingis gerir ár hvert tillögu um fjárveitingar til Alþingis og stofnana þess, samkvæmt ákvæðum þingskapa, innan þess frests sem almennt gildir, sbr. 3. mgr., og í samræmi við 2. mgr., og sendir forsætisráðherra.“

Þegar fjárlög hafa verið samþykkt og afgreidd frá Alþingi bera forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir.

Nú getur ýmislegt breyst í tekjuöflun eða útgjöldum ríkisins og stofnana þess á heilu ári. Á því taka lög in um fjárreiður ríkisins einnig. Í 33. gr. stendur:

„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.“

Í 44. gr. er kveðið nánar á um frumvarp til fjárukalaga:

„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, sbr. 45. gr.

Öðrum óskum um breyttar heimildir til fjárráðstafana en getur í 1. mgr. skal jafnan vísað til ákvörðunar Alþingis í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta ár.“

Fjárukalög að vori og að hausti.

Frumvarp til fjárukalaga var lagt fram á Alþingi 9. október sl. Síðan þá hefur fjárlaganefnd haft frumvarpið til meðferðar og fengið á sinn fund fulltrúa ráðuneyta og einstakra stofnana sem bæði hafa lagt fram viðbótarbeiðnir og fært rök fyrir auknum fjárheimildum innan fjárlagaársins.

Í langflestum tilvikum er hér um að ræða útgjöld sem hafa þegar verið innt af hendi eða framkvæmdarvaldið hefur skuldbundið sig til að greiða. Það er því nánast formsatriði hjá Alþingi að afgreiða aukin útgjöld á fjárukalögum. Það vinnulag að stofna til útgjalda fyrst og leita svo heimilda eftir á gengur þvert á anda laganna um fjárreiður ríkisins.

Til þess að bæta úr þessu hefur undirritaður lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjárreiður ríkisins sem kveður á um að þegar svo ber undir skuli fjármálaráðherra leggja fram frumvarp til fjárukalaga fyrir Alþingi að vori og aftur að hausti.

Þingið samþykkir lög fyrri hluta árs sem geta haft í för með sér fjárskuldbindingar innan sama árs sem þarf að taka afstöðu til. Ýmsar forsendur geta einnig breyst eins og dæmin sanna sem bregðast þarf við. Það hlýtur því að liggja beint við að fjárlaganefnd taki þau mál til meðferðar og leggi fram fjárukalagafrumvarp sem verði afgreitt fyrir þinglok að vori. Önnur fjárukalög geta verið afgreidd í byrjun október og síðan koma lokafjárlög. Með þessu getur Alþingi stýrt útgjöldum og brugðist við breyttum forsendum og komið í veg fyrir að eftt sé til útgjalda án heimildar Alþingis nema í algjörum undantekningar- og neyðartilvikum eins og lög um fjárreiður ríkisins kveða á um.

Rangar áherslur ríkisstjórnarinnar.

Samkvæmt þeim tillögum sem enn er unnið eftir eru tekjur ríkissjóðs á árinu áætlaðar um 253 milljarðar kr. en endurskoðuð útgjöld nú við 2. umræðu fjárukalaga eru 233,5 milljarðar kr. Tillögur um hækkun útgjalda frá fjárlögum nema nú samtals 14.357 þús. kr. Endurskoðuð tekjuáætlun fyrir árið 2001 liggur enn ekki fyrir en allar líkur benda til að tekjur verði mun minni en fjárlög ársins gera ráð fyrir. Þá er og líklegt að enn aukist við gjaldahliðina. Niðurstöðutölur geta því átt eftir að breytast við 3. umræðu.

Fjárlaganefnd er kunnugt um fjárhagsvanda og uppsafnaðan halla margra stofnana og heilla málaflokka sem ekki fá úrlausn samkvæmt þessu fjárukalagafrumvarpi. Þar má telja fjárskuldbindingar vegna félagslega húsnæðiskerfisins sem velt var einhliða yfir á sveitarfélögin. Fjárhagsvandi Ríkisútvarpsins er óleystur þótt leyfð hafi verið lítils háttar hækkun á afnotagjöldum á næsta ári. Margir framhaldsskólar sitja uppi með skuldir frá fyrri árum og eiga í miklum fjárhagserfiðleikum og verða því að skera niður námsframboð. Þar er ljóst að framkvæmdarvaldið hefur verið uppteknara við að einkavæða skólakerfið og fella rekstur framhaldsskólanna inn í miðstýrð reiknilíkön en að efla og þróa skólastarfið sjálft, stöðu þess og markmið og þá menntun sem skólarnir veita, treysta bönd skóla og skólastarfs við fjölskyldulíf, atvinnuvegi og sitt nánasta umhverfi.

Bæði Skólameistarafélag Íslands og Félag framhaldsskóla hafa þrífaldlega bent á grundvallarskekkjur í þeirri reiknireglu sem nú er beitt við skiptingu fjár á skólana og birtist í því að fjármagn er skert til skóla með verknáms- og starfsnámsbrautir og skóla sem reka heimavistir og þeir sitja nú með skuldir svo skiptir tugum eða jafnvel hundruðum milljóna króna. Fjárhagsvanda einstakra framhaldsskóla verður að leysa þegar í stað. Brýnt er að hugmyndafræðin að baki reiknilíkansins við skiptingu fjárins verði endurskoðuð þannig að stutt verði við metnaðarfullt og fjölbreytt nám hvarvetna á landinu, nám sem taki mið af þörfum allra nemenda og tryggi góðan starfsanda. Fullt tillit á að taka til séraðstæðna hvers skóla.

Mörg sveitarfélög eiga nú í alvarlegum fjárhagsvanda. Í samskiptum ríkis og sveitarfélaga hefur mjög hallað á sveitarfélögin. Hluti af fjárhagsvanda sveitarfélaganna er tilkominn vegna skuldbindinga í félagslega húsnæðiskerfinu. Félagsíbúðirnar voru liður í opinberri stefnu stjórnvalda í húsnæðismálum. Ríkisvaldið, sveitarfélög, lífeyrissjóðir og aðilar vinnu- markaðarins sameinuðust um að hrinda þeirri stefnu í framkvæmd víða um land. Það var Alþingi sem setti lögin og ákvað einhliða að ábyrgðin og innlausnarskyldan ætti að hvíla á sveitarfélögunum. Undirritaður er fyrsti flutningsmaður að frumvarpi til fjárukalaga sem liggur fyrir þinginu þar sem lagt er til sem fyrsta skref að verja allt að einum milljarði króna til að greiða úr bráðavanda sveitarfélaganna vegna félagslega íbúðarkerfisins. Samkvæmt upplýsingum Sambands íslenskra sveitarfélaga er talið að færa þurfi þessi lán niður um allt að þremur milljörðum króna. Það er afar brýnt að leysa fjárhagsvanda félagslega íbúðarkerfisins heildstætt og á landsvísu en ekki að þvinga einstök sveitarfélög til að selja eignir sínar til að standa skil á skuldbindingum sem þjóðin öll ber sameiginlega ábyrgð á. Þess er vænst að frumvarp undirritaðs fái jákvæða afgreiðslu.

Auk þessa verður að taka með raunhæfum hætti á rekstrarvanda sveitarfélaganna. Annað hvort verður að færa frekari tekjustofna til þeirra eða sjá til þess að ríkið komi inn í rekstur verkefna þeirra og felli niður skuldir sem eru tilkomnar vegna byggðaröskunar og lélegra tekjumöguleika. Annars munu þau á engan hátt verða fær um að veita íbúum sínum samkeppnishæfa og lögboðna þjónustu. Þá munu heilu byggðarlögin tæmast og búseta líða undir lok á stórum landsvæðum.

Grein Ögmundar Jónassonar, fulltrúa Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs í efnahags- og viðskiptanefnd, sem birtist í Morgunblaðinu 6. október sl. sýnir glögggt hvernig skuldir heimila, fyrirtækja, sveitarfélaga og þjóðarbúsins alls hafa aukist á síðustu árum, sjá fylgiskjal.

Vinstri hreyfingin – grænt framboð vill aðrar áherslur.

Þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs fluttu fjölmargar breytingartillögur við bæði tekju- og gjaldahlíð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2001 þegar það var afgreitt frá Alþingi fyrir ári. Þær tillögur miðuðu að auknum jöfnuði í samfélaginu, auknum jöfnuði milli þjóðfélagshópa, eflingu atvinnulífs og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda til lands og sjávar. Þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs lögðu til að tekjum ríkisins yrði í auknum mæli varið til menntunar og rannsókna. Því miður náðu þessar tillögur ekki fram að ganga og því fer sem fer.

Mikil byggðaröskun, stöðugir fólksflutningar á höfuðborgarsvæðið og sá mikli viðskiptahalli sem við höfum búið við síðustu ár sýnir það ótvírætt að viðskipta- og þjónustugeirinn á suðvesturhorninu hefur vaxið langt umfram það sem aukning í þjóðarframleiðslu gefur tilfni til. Þessu verður að snúa við ef við eigum að ná eðlilegum hagvexti, jafnvægi í viðskiptum og greiða niður skuldir þjóðarbúsins við útlönd.

Á síðustu árum hefur þróast hér hagkerfi, efnahags- og atvinnulíf sem nærast á viðskiptahallanum og er orðið háð honum. Það verður þrautin þyngrri að snúa af þeirri braut. Krafa um hagræðingu sem tekur einungis tillit til tímabundinna arðsemiskrafna fjármagnseigenda og ofurtrú á hagkvæmni stærðarinnar hefur villt stjórnvöldum sýn og leitt atvinnulífið inn á villigötur sem þjóðin öll sýpur nú seyðið af.

Hér verður að breyta um kúrs. Stöðva þarf einkavæðingu almannaþjónustunnar. Búa þarf atvinnulífinu þá umgjörð að fólk og fjármagn leiti aftur til þeirra atvinnugreina sem stuðla að raunverulegri verðmætaaukningu og þar með raunhagvexti. Beina þarf athyglinni að litlum og meðalstórum fyrirtækjum þar sem hugvit og framtak sérhvers einstaklings fær notið sín, atvinnurekstri sem er í takt við íslenskar aðstæður og íslenskan veruleika og byggist á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlindanna. Takist þetta mun byggjast upp blómlegt atvinnulíf á raunsönnum grunni, ekki aðeins á suðvesturhorninu heldur um allt land.

Í þessum stóru málaflokkum greinir Vinstri hreyfinguna – grænt framboð á við stefnu ríkisstjórnar Davíðs Oddssonar um forgangsróðun, áherslur og pólitíska sýn.

Lokaorð.

Frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2001 endurspeglar mikla spennu sem þenslan í þjóðfélaginu hefur alið á og undirstrikar að ríkisstjórnin hefur lítil tók á þróun efnahagsmála. Einstakir ráðherrar beita sér fyrir ákveðnum gæluverkefnum sínum í stað þess að vinna út frá markaðri heildarstefnu í efnahagsmálum og fjármálum ríkisins.

Annar minni hluti lýsir fullri ábyrgð á hendur ríkisstjórninni og meiri hluta hennar vegna óvandaðrar vinnu við fjárlagagerðina, rangrar forgangsróðunar og mistaka í hagstjórn.

Þegar hafa verið teknar skuldbindandi ákvarðanir um meginhluta þess sem hér er verið að greiða atkvæði um. Breyta þarf lögum um fjárreiður ríkisins þannig að það sé þingið sem ákveði fjárveitingar fyrir fram en standi ekki frammi fyrir því að stimpla ákvarðanir framkvæmdarvaldsins eftir á.

Annar minni hluti og aðrir þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs munu sitja hjá við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 21. nóv. 2001.

Jón Bjarnason.

Fylgiskjal.

Ögmundur Jónasson:

Skuldasprengring. (Mbl. 6. október 2001.)

Lengi vel gumaði ríkisstjórnin af því að henni væri að takast það ætlunarverk sitt að lækka skuldir ríkissjóðs. Þetta hefur vissulega gengið eftir sé miðað við skuldastöðuna um miðjan síðasta áratug. Hitt er áhyggjuefni hvernig skuldir sveitarfélaga hafa vaxið, að ekki sé minnst á skuldir heimila og fyrirtækja í landinu. Sú ógnarmynd sem blasir við þegar tölur eru settar á blað hefur eflaust orðið þess valdandi að ríkisstjórnin gerist nú hógværandi í tali um árangur varðandi niðurfærslu skulda.

Eins og sjá má á meðfylgjandi töflum og stöplariti sem er sett saman á grunni upplýsinga frá Þjóðhagsstofnun hafa skuldir annarra en opinberra aðila tvöfaldast sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á einum áratug. Þetta á bæði við um skuldir heimilanna og skuldir fyrirtækja. Upphæðirnar sem hér er um að tefla eru hærri en menn hafa vanist að nefna. Þjóðhagsstofnun áætla skuldir heimilanna á þessu ári sex hundruð sjötíu og fimm milljarða króna og skuldir fyrirtækjanna eitt þúsund fjörutíu og fimm milljarða króna. Heildarskuldir þjóðarinnar nema nú eittþúsund níuhundruð tuttugu og fimm milljörðum króna samkvæmt áætluðum tölum Þjóðhagsstofnunar fyrir þetta ár.

Vissulega er að mörgu að hyggja þegar rætt er um skuldastöðu, hvort sem er hjá hinu opinbera eða fyrirtækjum og heimilum og væri æskilegt að hafa einnig upplýsingar um eignamyndun og eignastöðu. Það breytir þó ekki hinu að þessar skuldir eru orðnar geigvænlegar og miðað við það vaxtastig sem við búum við er ósennilegt að fyrirtæki og heimili hlaði upp skuldum ef eignir þeirra bjóða upp á annað. Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að þær viðmiðanir sem hér er stuðst við eru verg landsframleiðsla sem mælir umfang efnahagsstarfsemi í landinu og það hlýtur að verða okkur öllum til umhugsunar þegar skuldir þjóðarinnar eru orðnar 259% af þessari stærð.

Sú kenning hefur verið í tísku á síðustu árum að háir vextir myndu slá á útlán lánastofnana. Samkvæmt þessari þróun virðist þessi kenning ekki standast og er eðlilegt að spurt sé hvort skort hafi annað stýritæki sem einfaldlega heitir heilbrigð skynsemi. Eitt er víst að við þessar aðstæður þarf að fara varlega ef forðast á hrun. Það er ekki að undra að krafist sé vaxtalækkana. Undarlegt má heita ef Seðlabankinn og reyndar lánastofnanirnar sjálfar hafa ekki forgöngu um að færa vexti niður því ella er sýnt að vaxtapíningin mun koma þeim í koll þótt síðar verði. Aðþrengdur skuldunautur reynir þó að borga; sá sem orðinn er gjaldþrota greiðir að sjálfsögðu ekki skuldir sínar að öðru leyti en því að þrotabúið gengur upp í skuldir. Stöðugleiki fjármálakerfisins og þar með efnahagslífsins alls er í húfi.

ÞJÓÐHAGSSTOFNUN 5. 10. 2001

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Áætl. 2000	Áætl. 2001	Áætl. 2002
Verg landsframleiðsla m.kr.	368.474	399.248	400.417	412.039	438.822	451.372	483.966	524.679	577.406	623.437	673.660	742.414	783.372
Skuldir ríkissjóðs m.kr.	119.343	137.530	166.116	195.569	213.924	232.586	239.246	241.564	237.793	225.967	228.530	291.195	265.930
Skuldir sveitarfél. m.kr.	15.850	17.489	20.441	25.163	31.804	35.566	35.699	38.387	43.308	46.063	49.539	53.049	56.595
Skuldir hins opinb. m.kr.	134.542	154.183	185.638	220.084	245.071	267.611	274.447	279.351	280.460	271.455	277.469	343.644	321.925
Nettó sk. hins opinb. m.kr.	70.514	79.251	106.511	143.179	165.494	179.298	191.522	196.530	180.713	146.978	161.062	204.175	203.004
Skuldir ríkissjóðs % af VLF	32,4	34,4	41,5	47,5	48,7	51,5	49,4	46,0	41,2	36,2	33,9	39,2	33,9
Skuldir sveitarfél. % af VLF	4,3	4,4	5,1	6,1	7,2	7,9	7,4	7,3	7,5	7,4	7,4	7,1	7,2
Skuldir hins opinb. % af VLF	36,5	38,6	46,4	53,4	55,8	59,3	56,7	53,2	48,6	43,5	41,2	46,3	41,1
Nettó sk. hins opinb. % af VLF	19,1	19,9	26,6	34,7	37,7	39,7	39,6	37,5	31,3	23,6	23,9	27,5	25,9
Skuldir heimila	170.726	211.270	237.367	262.529	289.054	317.914	350.717	386.200	442.600	510.600	599.100	675.100	
Skuldir fyrirtækja	264.005	285.168	315.438	335.134	332.062	327.328	359.187	420.700	509.400	661.300	816.600	1.045.900	
Skuldir þjóðarþúsins	505.245	575.689	659.316	740.842	786.610	824.540	901.426	1.003.430	1.132.713	1.318.878	1.576.762	1.925.175	
Skuldir heimilanna % af VLF	46,3	52,9	59,3	63,7	65,9	70,4	72,5	73,6	76,7	81,9	88,9	90,9	
Skuldir fyrirtækja % af VLF	71,6	71,4	78,8	81,3	75,7	72,5	74,2	80,2	88,2	106,1	121,2	140,9	

