

## Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2002.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

### Forsendur frumvarps.

Meginmarkmið ríkisstjórnarinnar með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2002 voru að draga úr verðbólgu og viðskiptahalla, treysta undirstöður atvinnulífsins og tryggja varanlegan stöðugleika. Þessum markmiðum ætlaði ríkisstjórnin að ná með aðhaldssamri stefnu í ríkisfjármálum sem lýsir sér m.a. í því að hún stefndi að því að tekjuafgangur næsta árs yrði 18,6 milljarðar kr. og lánsfjárafgangur 41 milljarður kr. Megináherslan samkvæmt fjárlagafrumvarpi var lögð á að bæta rekstrarskilyrði atvinnulífsins. Lækkun skatta og einkavæðingaráform eru sögð hluti af þeirri stefnu. Ríkisstjórnin gerir ráð fyrir að sala ríkisfyrirtækja gefi um 15,5 milljarða kr. tekjur eða langstærstan hluta af áætluðum tekjuafgangi. Án sölu eigna er tekjuafgangur aðeins rúmir 3 milljarðar kr.

Helstu efnahagsforsendur fjárlagafrumvarpsins voru m.a. að hagvöxtur yrði um 1% og hækkun verðbólgu yrði nálægt 3% innan ársins og um 5% á milli árána 2001 og 2002. Þessar forsendur höfðu þegar breyst áður en 1. umræða fór fram eins og Samfylkingin benti á. Ríkisstjórnin brást illa við þeim málflutningi eins og kom fram í yfirlýsingum og fréttatilkynningum frá ráðherra. Nú við 3. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2002 er komin endurskoðuð þjóðhagsspá sem staðfestir veikleika frumvarpsins og hefur fjármálaráðuneytið einnig breytt sinni spá verulega og þar með viðurkennt þær athugasemdir sem Samfylkingin gerði við þær forsendur sem frumvarpið byggðist á. Þó er í mörgum atriðum verulegur munur á spám þessara tveggja stofnana eins og vikið verður að hér á eftir.

Við 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga lagði meiri hluti fjárlaganefndar til að útgjöld hækkuðu um 2,2 milljarða kr. Að mati 1. minni hluta var umræða um þær tillögur sem þar komu fram að hluta til marklaus þar sem fyrir lá að stór mál biðu 3. umræðu. Var einnig bent á að líklegt væri að einhverjar þessara tillagna mundu taka verulegum breytingum við 3. umræðu. Þetta hefur gengið eftir, t.d. hvað varðar lífeyrisskuldbindingar og framlag til byggingar Náttúrufræðihúss.

### Efnahagsforsendur.

Eins og venja er til liggur nú fyrir endurskoðuð þjóðhagsspá frá Þjóðhagsstofnun. Eins og von var á eru efnahagshorfur á næsta ári töluvert lakari en gert var ráð fyrir þegar frumvarp til fjárlaga var lagt fram. Nú er gert ráð fyrir að einkaneysla dragist saman um 1,5% og að fjárfestingar dragist saman um 14%. Þá er gert ráð fyrir að innflutningur dragist saman um 7,1% og útflutningur um 1,8%. Þjóðhagsstofnun gerir nú ráð fyrir að landsframleiðsla dragist saman um 1% en í fyrri spá stofnunarinnar var gert ráð fyrir 0,3% samdrætti. Ef þessi spá gengur eftir þá er það í fyrsta sinn síðan 1992 að landsframleiðsla dregst saman á milli ára. Þá er gert ráð fyrir að verðbólga verði um 6,1% á milli ára. Í forsendum Þjóðhagsstofn-

unar fyrir þeirri verðlagsspá er gert ráð fyrir að gengisvísitala krónunnar verði 147,2 sem var skráð gengi hennar 3. desember sl. Þá bendir stofnunin á að spenna á vinnumarkaði sé að minnka og reiknað með að atvinnuleysi verði um 2% á næsta ári. Verulega dregur úr launaskriði og er þess reyndar þegar farið að gæta. Þjóðhagsstofnun tekur fram að nokkur óvissa ríki um spána, ekki síst launa- og gengisforsendur. Launaforsendur byggjast m.a. á því að kjarasamningar verði ekki endurskoðaðir. Miðað við þá þróun sem verið hefur undanfarið má telja næsta víst að þeim verði sagt upp á næsta ári. Það kemur einnig fram að í þeim forsendum sem Þjóðhagsstofnun gefur sér er gert ráð fyrir að efnahagsstefnan verði aðhaldssöm en þess sjást ekki merki í frumvarpi til fjárlaga né þeim efnahagsráðstöfunum sem ríkisstjórnin hefur nú kynnt við lokaafgreiðslu fjárlaga.

Nýrri tekjuspá fjármálaráðuneytisins fylgdi endurskoðuð efnahagsspá. Þessi spá er í veigamiklum atriðum frábrugðin spá Þjóðhagsstofnunar. Miðað við að sérfræðingar hafa talið spá hennar í bjartsýnna lagi verður ekki annað sagt en þessi nýja spá ráðuneytisins lýsi upp skammdegið. Ráðuneytið spáir reyndar að landsframleiðsla dragist saman um 0,5% sem er umtalsverð breyting frá því að frumvarpið var lagt fram en þá gerði ráðuneytið ráð fyrir að landsframleiðslan ykist um 1%. Mestur munur á spá þessara tveggja stofnana liggur í mati þeirra á þróun á inn- og útflutningi vöru og þjónustu. Þannig spáir ráðuneytið að útflutningur vöru og þjónustu aukist um 1% á næsta ári en Þjóðhagsstofnun spáir 1,8% samdrætti. Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir í sinni spá að innflutningur vöru og þjónustu dragist saman um 4,3% en í endurskoðaðri þjóðhagsáætlun er gert ráð fyrir mun meiri samdrætti eða 7,1%. Verður að telja þennan mun ótrúlegan í ekki stærra efnahagsumhverfi en raun ber vitni.

Gert er ráð fyrir að halli á vöruskiptum minnki nokkuð á milli ára og er nú gert ráð fyrir að hallinn nemi 3,9 milljörðum kr. Þá má búast við að jöfnuður á þjónustuviðskiptum verði jákvæður á næsta ári sem nemur 2 milljörðum kr. Þrátt fyrir þetta er samt gert ráð fyrir að viðskiptahallinn verði 38,5 milljarðar kr. eða 4,9% af landsframleiðslu. Ástæða þessa er sú að vegna skuldaflokkunar erlendis og óhagstæðrar þróunar aukast vaxtagreiðslur af erlendum skuldum jafnt og þétt og spáð er að jöfnuður þáttatekna verði af þeim sökum neikvæður um 35,8 milljarða kr. á komandi ári.

### **Breytingar á gjöldum við 3. umræðu.**

Eftir 2. umræðu gerði frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2002 ráð fyrir að útgjöld næmu 241,5 milljörðum kr. Nú við 3. umræðu frumvarpsins er lagt til að útgjöld ríkisins á næsta ári verði skorin niður um rúma 2 milljarða kr. Það sem einkennir þennan niðurskurð er þrennt. Í fyrsta lagi er frestað ýmsum framkvæmdum, í öðru lagi er aukinn hlutur sjúklunga í lyfjakostnaði og komugjöldum og í þriðja lagi er markmiðinu náð með að reikna niður lífeyrisskuldbindingar.

Í samræmi við forsendur fjárlaga fyrir þetta ár hækkuðu komugjöld, þök og hámarks-greiðslur fyrir hverja komu til sérfræðilæknis frá og með 1. júlí sl. Þessar breytingar juku hlut sjúklings við komu til sérfræðilækna. Endanleg áhrif þessara hækkana liggja ekki fyrir en áætlanir heilbrigðisráðuneytis gerðu ráð fyrir að hlutur sjúklings í heildarkostnaði við komu til sérfræðings yrði um 32%. Ríkisstjórnin telur ekki nóg að gert og ætlar nú að höggva í sama knérunn með viðbótarhækkunum.

Samkvæmt svörum heilbrigðisráðuneytis á að ná áformuðum sparnaði í lyfjakostnaði með fjölbættum aðgerðum. Þar vega þó þyngst áform um hækkun á lágmarks- og hámarks-greiðslum lyfja. Sá kostnaður mun einnig lenda á sjúklingum.

Þá er nauðsynlegt að gera athugasemd við þær breytingartillögur sem lagðar hafa verið fram vegna gjaldfærðra lífeyrisskuldbindinga. Í frumvarpi til fjárlaga var gert ráð fyrir að þær næmu 6,2 milljörðum kr. Við aðra umræðu um fjárlög voru þær lækkaðar um 624 millj. kr. vegna skekkju sem talin var vera í reikningsgrunni. Nú við 3. umræðu eru þær enn lækkaðar og nú um 800 millj. kr. á sömu forsendum, þ.e. að grunnurinn hafi ekki verið réttur. Þetta eru ekki trúverðugar breytingartillögur. Líklegra er að hér sé um að ræða „afgangstölu“ sem sniðin er að þörfum ríkisstjórnarinnar til að henni takist að ná þeim tekjuafgangi sem hún lagði upp með í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2002. Það eru hins vegar engin rök fyrir þessari lækkun. Allar stærðir varðandi kjarasamninga, að undanskildum kjarasamningum sjúkraliða, voru þekktar og komnar fram þegar frumvarpið var lagt fram. Þá er ekkert í spá um launaþróun sem réttlætir þessa lækkun. Það er því ekki hægt að færa skynsamleg rök fyrir þessum breytingum og bendir allt til að gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar verði ekki undir upphaflegri áætlun, þ.e. um 6 milljarðar kr. á árinu 2002 og gætu jafnvel orðið hærri.

### **Lánsfjáráætlun.**

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga er gert ráð fyrir að ríkissjóður taki að láni 15 milljarða kr. á næsta ári og að hreinn lánsfjárfjöldur verði 41,2 milljarðar kr. Gert er ráð fyrir að ríkissjóður greiði niður lán að fjárhæð 40,2 milljarðar kr. og að sala hlutabréfa og eignarhluta nemi 20 milljörðum kr. Ljóst er að miðað við þá fjármálastjórn sem ríkisstjórnin hefur tamið sér og þá miklu veikleika sem eru á tekjuhlið er hætt við að markmið um enn frekari skuldalækkun gangi ekki eftir.

### **Tekjuhlið frumvarpsins.**

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2002 var gert ráð fyrir að tekjur næmu 258,9 milljörðum kr. Strax við 1. umræðu komu fram efasemdir um tekjuhlið frumvarpsins. Var helst horft til þess að ýmsar efnahagsforsendur voru byggðar á mikilli bjartsýni. Nú hefur verið lögð fram endurskoðuð tekjuspá sem gerir ráð fyrir að heildartekjur ríkissjóðs breytist ekkert frá frumvarpi. Þetta gerist þrátt fyrir að efnahagsforsendur fjármálaráðuneytisins séu heldur svartari en það hafði áður gert ráð fyrir. Samkvæmt frumvarpi um ráðstafanir í ríkisfjármálum er gert ráð fyrir að skattahækkanir og hækkun rekstrartekna einstakra stofnana, sem koma fram í hækkuðum þjónustugjöldum, skili um 1 milljarði kr. í tekjuauka. Auk þess er gert ráð fyrir að hækkun áfengis- og tóbaksgjalds skili um 450 millj. kr. Ljóst er að hluti þessara hækkana fer beint inn í vísitöluna og hækkar þar með skuldir heimilanna.

Að mati 1. minni hluta eru þau vinnubrögð sem höfð eru við gerð tekjuáætlunar með eindæmum. Enn einu sinni er tekjuhliðin „aðlöguð“ að gjaldahlið þannig að viðunandi tekjuafgangur náist. Ekki verður séð að þær efnahagsforsendur sem fjármálaráðuneytið gefur sér varðandi launaþróun, atvinnuleysi og fjárfestingar standi undir þeim auknu tekjum af tekjuskatti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þá virðast áætlaðar tekjur af virðisaukaskatti ekki standast þegar litið er til samdráttar í einkaneyslu og verulegs samdráttar í innflutningi á vöru og þjónustu. Að öllu samanlögðu telur 1. minni hluti ekki óvarlegt að áætla að tekjur séu ofmetnar um 3,5–4 milljarða kr.

### **Verðlag og gengismál.**

Þjóðhagsstofnun spáir því að verðbólga verði um 6% á milli árána 2001 og 2002. Þetta er heldur lægri verðbólga en stefnir í að verði á þessu ári. Þetta byggist þó að sjálfsögðu mikið á þróun gengis á árinu 2002. Það er mikilvægt fyrir íslenska fjármálamarkaðinn og

krónuna að ríkissjóður sé rekinn með afgangi en ekki er sama hvernig sá afgangur er samantettur. Eftir að tillögur ríkisstjórnarinnar birtust í fjölmiðlum hefur ekki orðið sú breyting til batnaðar á gengi krónunnar sem vænta mátti. Það sýnir að fjármálamarkaðurinn metur að frumvarpið eins og það lítur núna út, og þar með tillögur ríkisstjórnarinnar, sé ekki trúverðugt og byggist á allt of veikum forsendum. Áhrif þess á efnahagsumhverfið verða því lítil sem engin. Þegar helmingur niðurskurðartillagna byggist á bókhaldslegum millifærslum og tekjuhlíðin er notuð sem afgangsstærð er ekki furða þótt svo fari. Það eina sem er varanlegt í tillögum ríkisstjórnarinnar eru hækkandi álögur á almenning, þó sérstaklega á nemendur og sjúklinga.

### **Breytingartillögur 1. minni hluta.**

Við 3. umræðu leggur 1. minni hluti fram breytingartillögur sem gera ráð fyrir að tekjuafgangur ríkissjóðs verði rúmlega 3 milljarðar kr. að frádregnum söluhagnaði ríkiseigna. Lagt er til að skatteftirlit verði hert með 100 millj. kr. aukinni fjárheimild. Gert er ráð fyrir að það skili auknum skatttekjum sem samsvara 810 millj. kr. Þá er einnig lagt til að Þróunarsjóðsgjald verði hækkað um 900 millj. kr. og þeirri hækkun ráðstafað til stofnana sjávarútvegsins á móti lækkun sömu upphæðar úr ríkissjóði. Þá gerir 1. minni hluti tillögur um að framkvæmdum á Stjórnarráðsreit og við Vestnorræna menningarhúsið í Kaupmannahöfn verði slegið á frest og þannig sparaðar tæpar 400 millj. kr. Aðrar sparnaðartillögur gera ráð fyrir aðhaldsaðgerðum af hálfu ráðuneyta og stofnana ríkisins með lækkun ferða- og risnukostnaðar, sérfræðikostnaðar, annars rekstrarkostnaðar og frestunar á flutningi fjárheimilda milli ára. Samtals skila þessar tillögur um 2 milljörðum kr. Við þær aðstæður sem nú eru í efnahagsmálum þjóðarinnar gerir 1. minni hluti aðeins tillögur um aukin útgjöld til þriggja málaflokka, þ.e. til heilbrigðisstofnana, málefna fatlaðra og löggæslu. Tillögurnar nema samtals 625 millj. kr.

### **Aðhald og eftirlit.**

Það má segja að það sé eins og að berja höfðinu við steininn að hvetja ríkisstjórnina til að sýna aðhald og sparsemi á næsta ári. Forsvarsmönnum hennar væri hollt að lesa nefndarálit fulltrúa Samfylkingarinnar í fjárlaganefnd um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2001 og frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2002. Ekki er úr vegi að rifja upp aðvörunarorð Seðlabankans sem birst hafa reglulega í ritum hans frá árinu 1998. Í nóvember sl. vakti bankinn athygli á því að mikill vöxtur útlána væri verulegt áhyggjuefni af tveimur ástæðum. Í fyrsta lagi ýtti hann undir vöxt innlendrar eftirspurnar og stuðlaði þannig að auknum viðskiptahalla og/eða meiri verðbólgu og í öðru lagi gæti mikilli útlánaþenslu fylgt veruleg áhætta fyrir lánastofnanir sem gætu leiðst út í áhættusamari lánveitingar sem ekki skiluðu tilætlaðri ávöxtun þegar slægi í bakseglin í þjóðarbúskapnum.

Ári síðar benti bankinn á að full ástæða væri til að taka alvarlega þann vanda sem viðskiptahallinn skapaði þar sem hann gæti til lengdar grafið undan stöðugleika gengisins, auk þess sem vaxandi skuldir þjóðarbúsins sem honum fylgja gera það viðkvæmara fyrir áföllum. Í febrúar árið 2000 lagði Seðlabankinn til að beitt yrði aðhaldssamri ríkisfjármálastefnu og taldi það ásamt minnkandi viðskiptahalla leið til þess að draga m.a. úr hækkun raungengis. Taldi bankinn sérstaklega mikilvægt að ekki yrði farið fram úr útgjöldum fjárlaga og að tekjur umfram fjárlög skiluðu sér að fullu í bættri afkomu ríkissjóðs.

Síðar á árinu 2000 vakti Seðlabankinn athygli á að ólíklegt væri að svo mikið ójafnvægi í utanríkisviðskiptum gæti viðgengist til lengdar án snöggra umskipta og væri alvarleg ógnun við stöðugleika til frambúðar.

Allar þessar aðvaranir kaus ríkisstjórnin að hunsa og vildi ekki horfast í augu við vandann og taka á honum nægjanlega tímanlega til að forðast þá hröðu niðursveiflu sem nú blasir við.

Í þessu frumvarpi er ekki leystur vandi margra ríkisstofnana sem standa höllum fæti. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga fyrir tímabilið janúar til september 2001 kemur fram að hjá 30 stofnunum eða á safnliðum fjárlaga nemur hallinn 20% eða meira af heildarfjárheimildum ársins. Ríkisendurskoðun telur með öllu óraunhæft að flytja svo mikinn halla á milli ára nema að ljóst sé að stofnanir geti hagrætt svo í rekstri að þær ráði við slíka skerðingu. Að sama skapi telur Ríkisendurskoðun þörf á að endurskoða rekstrargrunn þeirra stofnana sem safnað hafa upp fjárheimildum. Þannig er ljóst að endurskoða þarf reglur sem settar hafa verið um flutning fjárheimilda milli ára.

Í fyrri nefndarálitum hefur 1. minni hluti fjárlaganefndar gert grein fyrir þeim lögum og reglugerðum sem gilda um fjárveitingar úr ríkissjóði og eftirlit með þeim. Hefur hann í því sambandi vitnað til skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárlagaferlið en þar koma fram ýmsar áhugaverðar staðreyndir um fjárlagagerð og eftirlit með þeim sem vert er að gefa gaum. Þar er m.a. bent á að eftir á veitt fjárheimild feli í raun í sér raunverulegt framsal fjárveitingavaldsins til ríkisstjórnarinnar, enda þótt hið formlega vald sé hjá Alþingi. Á þessu ári kom einnig í ljós að reglugerð fjármálaráðuneytisins um framkvæmd fjárlaga hélt hvorki vatni né vindi þegar kom að útgjaldaákvörðunum einstakra ráðherra. Má í því sambandi benda á samninga fjármálaráðherra við Skýrr hf. og umframkeyrslu einkavæðingarnefndar forsætisráðherra.

Mikil fjölgun hefur orðið á samningum ráðuneyta um fjárfestingar og ýmis rekstrarverkefni. Þetta hefur m.a. leitt til þess að stór hluti þeirra fjármuna sem ætlaðir eru til ýmissa verkefna í fjárlögum eru þegar samningsbundnir. Þetta er varasöm þróun sem átt hefur sér stað á undanförunum árum og dregur því í raun úr fjárveitingavaldi Alþingis. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2002 kemur fram að alls nemur skuldbinding vegna þessara samninga rúmum 18 milljörðum kr. á því ári.

#### **Lokaorð.**

Alþingi samþykkir ár hvert fjölda lagabreytinga er varða stofnanir ríkisins. Eftirlitið með framkvæmd laganna er mikilvægur þáttur í allri stjórn á útgjöldum ríkisins til einstakra stofnana og verkefna. Það er hlutverk framkvæmdarvaldsins að sjá til þess að vilji Alþingis nái fram að ganga. Nauðsynlegt er að Alþingi sé á hverjum tíma vel upplýst um framkvæmd laga. Það verður síst gert með því að torvelda Alþingi aðgang að upplýsingum og jafnvel koma algjörlega í veg fyrir að umbeðnar upplýsingar berist. Slík vinnubrögð eiga ekki að tíðkast í lýðræðisþjóðfélagi.

Alþingi, 7. des. 2001.

Margrét Frímansdóttir,  
frsm.

Gísli S. Einarsson.

Einar Már Sigurðarson.