

Nefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 2002.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2002 er lagt til að útgjöld ríkissjóðs verði aukin um tæpa 7,3 milljarða kr. Enn fremur hafa komið fram tillögur frá ríkisstjórn og meiri hluta fjárlaganefndar við 2. umræðu um að auka útgjöldin um rúma 3,2 milljarða kr. Samtals liggja því fyrir tillögur í fjárukalögum um 10,5 milljarða kr. aukningu í fjárlögum ársins 2002.

Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, segir í 41. gr. að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Í lögum um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, segir í 43. gr. að ef þörf krefji skuli í frumvarpi til fjárukalaga leitað eftir heimildum til frekari fjárráðstafana en fjárlög ársins gera ráð fyrir. Engin skilyrðislaus skylda hvílir á ríkisstjórn að leggja fjárukalagafrumvarp fyrir hvert reglulegt þing heldur fer það eftir nauðsyn á aukafjárveitingum hverju sinni. Í reynd er aukafjárveitinga þörf á hverju ári enda getur ýmislegt breyst í tekjuöflun eða útgjöldum ríkisins og stofnana þess á heilu ári. En hvenær er heimilt að greiða úr ríkissjóði án heimildar í fjárlögum? Um það er kveðið á í 44. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Þar segir að valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf, því að grípa þurfi til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skuli leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga.

Megnið af þeim fjáruklátum sem fjárukalagafrumvarpið kveður á um mátti sjá fyrir við gerð fjárlaga fyrir ári og þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs bentu á það við fjárlagaumræðuna. Þetta á við um fjárskort heilbrigðiskerfis og öldrunarstofnana og skuld Tækniskólans svo að nokkuð sé nefnt.

Sum þeirra verkefna sem veitt er fjármagn til í þessu frumvarpi ættu frekar heima í næstu fjárlögum ef þau eru réttlætanager á annað borð. Sem dæmi má nefna tillögu um 18 millj. kr. til iðnaðarráðuneytisins vegna innleiðingar nýrra raforkulaga og breytts fyrirkomulags í raforkumálum. Frumvarp um þessar breytingar hefur enn ekki verið flutt á Alþingi, hvað þá samþykkt.

Í því frumvarpi til fjárukalaga sem hér liggur fyrir er í langflestum tilvikum 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 í fjárukalögum. Það vinnulag að stofna til útgjalda fyrst og leita svo heimilda eftir á gengur þvert á anda laganna um fjárreiður ríkisins, enda oftast um að ræða útgjöld sem í raun á ekki að afgreiða í fjárukalögum þar sem ekki er um að ræða ófyrirséð atvik, kjarasamninga eða nýja löggjöf sem hefur kostnað í för með sér.

Fjárukalög að vori og að hausti.

Til þess að bæta úr þessu vinnulagi og tryggja að farið sé að lögum lagði undirritaður 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, bregðast þarf við þeim. 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 loka-fjárlög. Með þessum hætti getur Alþingi fylgt eftir ábyrgð sinni, stýrt útgjöldum og brugðist við breyttum forsendum. Þannig yrði einnig komið í veg fyrir að efnt sé til útgjalda án heimildar Alþingis nema í algjörum undantekningar- og neyðartilvikum eins og lög um fjárreiður ríkisins kveða á um.

Fjárhagsvandi framhaldsskólanna.

Fjárlaganefnd er kunnugt um fjárhagsvanda margra stofnana sem þó fá ekki úrlausn sinna mála samkvæmt þessu frumvarpi. Sérstaklega má þar nefna marga framhaldsskóla sem sitja uppi með skuldir frá fyrri árum og eiga í miklum fjárhagsferfiðleikum. Ljóst er að framkvæmdarvaldið hefur verið uppteknara við að einkavæða skólakerfið og fella rekstur framhaldsskólanna inn í miðstýrð reiknilíkön en að efla og þróa skólastarfið sjálf, ákvarða stöðu þess og markmið og þá menntun sem skólarnir eiga að veita. Skólastjórnendur og Félag framhaldsskólakennara hafa bent á grundvallarskekkjur í þeirri reiknireglu sem beitt er við skiptingu fjármagns á skólana og birtist í því að fjármagn er skert til skóla með verknáms- og starfsnámsbrautir og skóla sem reka heimavistir. Vinstri hreyfingin – grænt framboð bendir á að fjárhagsvanda einstakra framhaldsskóla verður að leysa þegar í stað.

Í lok ársins 2001 var rekstur 22 menntastofnana umfram fjárheimildir og var samanlagður vandi þeirra um 900 millj. kr. Þegar skoðaðir eru einstakir framhaldsskólar má sjá að fjárhagsvandi margra þeirra er mikill. Uppsafnaður fjárhagsvandi Menntaskólans í Kópavogi var í árslok 2001 162,7 millj. kr., Fjölbrautaskólans í Breiðholti 74,7 millj. kr., Fjölbrautaskólans í Ármúla 69,2 millj. kr., Fjölbrautaskóla Vesturlands 60,3 millj. kr. og Verkmennaskólans á Akureyri 52,5 millj. kr. Það sýnir óábyrga fjárlagagerð af hálfu stjórnarmeirihlutans að ekki skuli vera tekið á vanda framhaldsskólanna.

Rekstrarvandi Ríkisútvarpsins.

Ríkisútvarpið hefur á undanförunum árum átt við mikinn fjárhagsvanda að stríða og má rekja þann vanda að talsverðum hluta til þess að stjórnarflokkarnir hafa þráast við að veita stofnuninni heimild til hækkunar afnotagjalda í takt við þróun verðlags og launa í landinu. Jafnframt hefur stofnuninni verið gert að taka á sig umtalsverðan kostnað vegna lífeyris-skuldbindinga auk þess sem kostnaður við rekstur Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur aukist mjög á síðustu árum.

Í upphafi þessa árs fékk Ríkisútvarpið loks heimild fyrir 7% hækkun afnotagjalda sem hefði dregið verulega úr viðvarandi taprekstri. Heimildin var þó dregin til baka aðeins mánuði síðar gegn lofordi um að stofnuninni yrði bætt tapið og er það gert með 140 millj. kr. framlagi í þessu frumvarpi. Ljóst er að það dugir engan veginn til að leysa fjárhagsvanda Ríkisútvarpsins sem að óbreyttu mun leiða til þess að eigið fé stofnunarinnar verður uppuríð innan örfárra ára. 2. minni hluti telur óhjákvæmilegt að taka á fjárhagsvanda Ríkisútvarpsins með markvissum hætti á næstu árum. Ríkisútvarpið er ein mikilvægasta menningarstofnun þjóðarinnar og er ekki sæmandi að kreppa svo að henni fjárhagslega að hún geti ekki sómasamlega gegnt hlutverki sínu. Vandi Ríkisútvarpsins er augljós, ástæður hans liggja fyrir, en stjórnarflokkana skortir vilja til að leysa vandann.

Fjársvelti umhverfismálastofnana.

Nefna má fleiri stofnanir sem fá ekki lausn sinna mála. Náttúrufræðistofnun Íslands er dæmi um stofnun sem hefur fengið aukin lögbundin verkefni án þess að komi til aukin fjárveiting. Má þar nefna rannsóknarvinnu vegna rammaáætlunar um vatnsaflsvirkjanir og framkvæmd náttúruverndaráætlunar. Í minnisblaði sem stofnunin sendi fjárlaganefnd kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Náttúrufræðistofnun Íslands á við fjárhagsvanda að glíma á þessu ári. Nú blasir við að heildarrekkstrargjöld stofnunarinnar verði um 310 millj. kr. árið 2002 (voru 311 millj. kr. árið 2001) og tekjur (ríkisframlag ásamt sértekjum) um 290 millj. kr. (voru um 310 millj. kr. árið 2001). Á árabílinu 1999–2001 var um 30 millj. kr. halla (uppsafnaður árin 1997/98) náð niður með ýmiss konar aðhalds- og hagræðingaraðgerðum og auknum sértekjum. Nú stefnir hins vegar í að stofnunin verði með 15–20 millj. kr. halla um næstu áramót verði ekki gripið til einhverra ráðstafana.

Framlag ríkissjóðs til Náttúrufræðistofnunar var nær óbreytt að raungildi á milli árána 2001 og 2002 og ekki fékkst nein viðbót til að mæta margvíslegum uppsöfnuðum vanda vegna lögboðinna verkefna. Aðhaldi og ýmiskonar hagræðingu var beitt á árinu 2002 til að mæta þeirri kostnaðaraukningu sem óhjákvæmilega fylgdi verðlagshækkunum og kjarasamningum við starfsfólk sem höfðu í för með sér nokkra hækkun á launakostnaði.“

Í minnisblaðinu eru enn fremur raktar helstu ástæður fyrir þeim halla sem við blasir. Ljóst er að hvorki í þessu frumvarpi né í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2003 er tekið á þessum vanda Náttúrufræðistofnunar. Vinstri hreyfingin – grænt framboð telur þetta dæmi um léleg vinnubrögð af hálfu ríkisstjórnarinnar. Sífellt fleiri verkefnum er hlaðið á stofnunina án þess að fjárframlög komi á móti. Vinstri hreyfingin – grænt framboð telur þetta dæmigert fyrir þann litla áhuga sem ríkisstjórnin hefur á umhverfismálum.

Einkavæðing í heilbrigðisþjónustunni ógnar velferðarsamfélaginu.

Fjárhagsvandi heilbrigðiskerfisins er mikill. Í lok árs 2001 var rekstur 22 heilbrigðisstofnana umfram fjárheimildir og var samanlagður vandi þeirra um 1,6 milljarðar kr. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings kemur enn fremur fram að rekstrarhali Landspítala – háskólasjúkrahúss hafi verið 858 millj. kr. en samkvæmt frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2002 og tillögum ríkisstjórnarinnar til fjárlaganefndar við 2. umræðu nemur fjárhagsvandi hans um 2,3 milljörðum kr.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Samningar Tryggingastofnunar vegna sérfræðilækna 1998–2001“ segir um skipulag heilbrigðisþjónustu:

„Í lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990, er mælt svo fyrir að öll heilbrigðisþjónusta skuli vera undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra og veitt af heilsugæslustöðvum og sjúkrahúsum. Á stofnunum þessum skulu auk almennra lækna starfa sérfræðingar sem veiti sérfræðilækniþjónustu, sbr. 19. og 24. gr. laganna. Alkunna er að þjónusta sérfræðilækna er almennt ekki í boði á heilsugæslustöðvum heldur er þjónusta þeirra utan sjúkrahúsa að mestu veitt á stofum þeirra sjálfra. Meginstöðir heilbrigðisþjónustunnar í dag eru því í rauninni þrjár, heilsugæsla, sjúkrastofnanir og starfsemi sjálfstætt starfandi sérfræðilækna. Á árinu 2001 komu t.d. 291 þúsund sjúklingar til 342 sérfræðilækna í tæplega 460 þúsund skipti. Þessa umfangsmiklu starfsemi sjálfstætt starfandi sérfræðilækna endurspeglar lög um heilbrigðisþjónustu ekki. Þess má jafnframt geta að í heilbrigðisáætlun til ársins 2010, sem samþykkt var með þingsályktun frá Alþingi í maí 2001, er ekki fjallað um starfsemi sjálfstætt starfandi sérfræðinga. Samkvæmt ofansögðu er umtalsverður og vaxandi hluti af heilbrigðis-

þjónustunni nú veittur utan heilsugæslustöðva og sjúkrahúsa án þess að til staðar sé laga-rammi um hana sem er í takt við raunveruleikann.“

Hinar opinberu heilbrigðisstofnanir verða eðlilega að halda kostnaði innan fjárlagaramma síns. Þegar rekstrarkostnaður eykst er eina ráðið sem þær hafa að vísa verkefnum út af heilsugæslustöðvunum og sjúkrahúsum. Þar taka við sérfræðingar á einkareknum stofum sem geta sent reikninga sína nánast sjálfvirkt á Tryggingastofnun. Þannig byggist upp tvöfalt heilbrigðiskerfi um sömu grunnþættina sem gerir þróun heilbrigðiskerfisins handahófskennda og ómarkvissa og veldur því að kostnaðarhlutdeild sjúklinganna hækkar.

Af framangreindu má ljóst vera að bregðast þarf hart við og leiðrétt þarf stefnuna í þróun heilbrigðismála. Meðal brýnustu verkefna er að auka hjúkrun í heimahúsum og fjölga hjúkr-unarrýmum og þjónustuúrræðum til að hjúkrunarsjúklingar þurfi ekki að liggja inni á dýrum bráðasjúkrahúsum. Snúa þarf einkavæðingunni í heilbrigðisþjónustunni til baka, gera mörk opinberrar heilbrigðisþjónustu skýr og fylgja markaðri stefnu út í hörgul. Það má ekki gerast hér að rekið verði tvöfalt heilbrigðiskerfi, annars vegar fyrir ríka en hins vegar fyrir fátæka.

Eignarhaldsfélögin – uppgjöf stjórnvalda.

Vinstri hreyfingin – grænt framboð lýsir enn fremur vonbrigðum sínum með þá ætlan ríkisstjórnarinnar að 200 millj. kr. framlag vegna þátttöku í eignarhaldsfélögum á landsbyggðinni verði millifært yfir á byggðaáætlun. Ljóst er að stjórnvöld hafa gefist upp á að koma að stofnun eignarhaldsfélaga á landsbyggðinni. Þær reglur sem gilda um stofnun eignarhaldsfélaga hafa líka verið þannig að erfitt hefur verið fyrir heimamenn að uppfylla þær. Sérstaklega á það við um sveitarfélög og einstaklinga sem ekki standa vel fjárhagslega. Nær hefði verið að breyta reglunum og haga framkvæmdinni þannig að þetta framlag kæmi að raunverulegum notum milliliðalaust til atvinnusköpunar.

Breyta þarf stefnu í velferðar- og atvinnumálum.

Þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs fluttu breytingartillögur við bæði tekju- og gjaldahlíð fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2002. Þær tillögur miðuðu að auknum jöfnuði í samfélaginu, eflingu atvinnulífs og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlindanna til lands og sjávar. Því miður náðu þessar tillögur ekki fram að ganga og því fer sem fer.

Á undanförunum árum hefur ríkisstjórnin blásið upp „góðæri“ með einkavæðingu þjónustustofnana, skertri almannaþjónustu, miklum viðskiptahalla og skuldasöfnun erlendis. Mikil byggðaröskun, stöðugir fólksflutningar á höfuðborgarsvæðið og sá mikli viðskiptahalli sem við höfum búið við síðustu ár hlaut að leiða til þess að viðskipta- og þjónustugeirinn, einkum á suðvesturhorninu, þendist út á mjög veikum grunni. Þjóðarframleiðslan hefur nánast staðið í stað þrátt fyrir svokallað góðæri. Í skjóli rangrar efnahagsstefnu stjórnvalda hefur á undanförunum árum þróast hagkerfi, efnahags- og atvinnulíf sem hefur nærst á viðskiptahallanum og orðið háð honum. Nú þegar jöfnuður kemst á erlend viðskipti án þess að útflutningur aukist hlýtur það að valda samdrætti í þeim atvinnugreinum sem nærðust á viðskiptahallanum. Í stað þess að styrkja innviði atvinnulífsins, byggð og búsetu í landinu öllu hefur ranglát fiskveiðistjórn, tillitslaus krafa um hagræðingu, háar arðsemiskröfur fjármagnseigenda og ofurtrú á hagkvæmni stærðarinnar villt stjórnvöldum sýn og leitt atvinnulífið inn á villigötur sem þjóðin öll sýpur nú seyðið af.

Hér verður að breyta um stefnu. Stöðva þarf einkavæðingu almannaþjónustunnar. Búa þarf atvinnulífinu þá umgjörð að fólki 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 einstaklingsins fær notið sín í

atvinnurekstri sem er í takt við íslenskar aðstæður og íslenskan veruleika og byggist á sjálfbærri nýtingu náttúrauðlindanna. Breyta þarf fiskveiðistjórnarstefnunni þannig að byggðarlögin með ströndum landsins hafi forgangsrétt á nýtingu veiðanna á grunnslóð. Það er jafnframt grunnur þess að auka verðmæti aflans. Með þessum hætti mun byggjast upp blómlegt atvinnulíf á raunsonnum grunni um land allt.

Lokaorð.

Annar minni hluti vísar allri ábyrgð á hendur stjórnarmeirihlutanum vegna óvandaðrar vinnu við fjárlagagerðina á síðasta ári og rangrar forgangsröðunar sem þetta frumvarp til fjárlagakerðis endurspeglar. Einstakir ráðherrar beita sér fyrir gæluverkefnum í sjálfri fjárlagagerðinni og síðan reynist nauðsynlegt að draga að landi í fjárlagakerðinum mikilvæga málaflokka eins og heilbrigðismálin og menntamálin.

Þegar hafa verið teknar skuldbindandi ákvarðanir um meginhluta þess sem lagt er til í þessu frumvarpi. Breyta þarf lögum um fjárreiður ríkisins þannig að þingið ákveði fjárveitingarnar fyrir fram en standi ekki frammi fyrir því æ ofan í æ að stimpla ákvarðanir framkvæmdarvaldsins eftir á.

Alþingi, 26. nóv. 2002.

Jón Bjarnason.