

Nefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2004.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Það frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004, sem hér er til 2. umræðu, ber öll merki þess að ríkisstjórnin ætlar að halda áfram á sömu braut blekkinga og undanfarin ár. Engar breytingar er að sjá varðandi tengsl fjárlagafrumvarpsins við raunveruleikann og ríkisstjórnin neitar enn staðfastlega að viðurkenna að fjármálastjórn hennar hefur beðið skipbrot. Tillögur meiri hlutans nú við 2. umræðu bera með sér að ekki á að takast á við vanda fjölmargra stofnana og þær viðbótarfjárveitingar til stofnana sem samþykktar voru við 2. umræðu um fjárukalög fyrir árið 2003 virðast ekki skipta neinu máli varðandi breytt rekstrarumhverfi þeirra stofnana. Það er í raun ríkisstjórninni og meiri hlutanum í fjárlaganefnd til skammar að fara í 2. umræðu um fjárlög fyrir árið 2004 með ekki meira í farteskinu. Eins og sýnt verður fram á í þessu nefndaráliti vantar verulega upp á að málum sem varða heilbrigðiskerfið, menntakerfið og félagslegar aðstæður sé sinnt með fullnægjandi hætti.

Sérstaka athygli vekur að í þessu fyrsta frumvarpi ríkisstjórnarinnar á kjörtímabilinu sést ekkert af kosningaloforðunum frá því í vor. Í stað loforða um skattalækkanir eru skattahækkunarir boðaðar, sbr. t.d. hækkun bensínjalds og þungaskatts. Í stað loforða um hækkandi húsnæðislán eru vaxtabætur húsnæðislána skertar.

Markmið frumvarpsins.

Í fylgiriti fjárlagafrumvarpsins um stefnu og horfur í efnahagsmálum er m.a. fjallað um áhrif framkvæmda við uppbyggingu stóriðju á hagvöxt og kemur þar m.a. fram mikilvægi ábyrgðar hagstjórnar ef viðhalda eigi stöðugleika í efnahagsmálum. Í ritinu kemur einnig fram að mikilvægasta verkefnið í þessu tilliti sé að beita ríkisfjármálum með þeim hætti að þau haldi aftur af innlendri eftirspurn þegar framkvæmdir eru sem mestar og að þessi atriði hafi verið höfð að leiðarljósi við gerð fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2004. Ef þetta á að ganga eftir þarf að skera verulega niður þjónustu stofnana ríkisins og draga þar með úr kostnaði. Vandamálið er hins vegar það að stærstur hluti kostnaðar hjá hinu opinbera er launa- og kostnaður. Í þessu samhengi er eðlilegt að skoða frumvarp fjármálaráðherra um breytingar á lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna þar sem gert er ráð fyrir að auðvelda yfirmönnum stofnana að segja upp starfsfólki.

Útgjaldahlíð fjárlagafrumvarpsins markast af sérstökum ráðstöfunum sem eiga að skila samtals 3,7 milljarða kr. sparnaði. Þegar þessar ráðstafanir eru skoðaðar nánar kemur í ljós að almenningur í landinu á að mestu að bera þennan sparnað. Þannig á að skerða viðbótarlífeyrisréttindi um hálfan milljarð kr., 740 millj. kr. á að spara með því að lækka útgjöld vegna lyfjakostnaðar, hjálpartækja og sérfræðilækniskostnaðar. Það liggur hins vegar ekki fyrir með hvaða hætti þetta verður framkvæmt og því ekki hægt að leggja mat á hvort þetta eru raunhæfar tillögur. Hins vegar hafa tillögur undanfarinna ára um lækkingu lyfjakostnaðar

aldrei náð fram að ganga nema sá hluti lækkunarinnar sem náðst hefur með auknum álögum á sjúklinga. Þá á að skerða vaxtabætur um 600 millj. kr. og atvinnuleysisbætur um 170 millj. kr. Það er hins vegar hvergi minnst á að spara í kostnaði sem hugsanlega kæmi illa við stjórnarherrana, svo sem í risnu og ferðakostnaði og öðrum gæluverkefnum ráðherranna. Gert er ráð fyrir að þeir megi halda áfram að eyða um efni fram eins og t.d. sífelldar aukafjárveitingar til aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins á undanförunum árum bera með sér.

Efnahagsforsendur.

Efnahagsforsendur frumvarpsins byggjast á spá fjármálaráðuneytisins um að hagvöxtur verði um 3,5% á árinu 2004 og verðbólgan verði um 2,5%. Þá er talið að kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann aukist um 2,5%. Enn fremur er gert ráð fyrir að einkaneysla aukist um 3,5% og að atvinnuleysi minnki og verði um 2,5%. Viðskiptahallinn mun hins vegar aukast og verða nálægt 3,25% af landsframleiðslu. Fjármálaráðuneytið hefur ekki talið nauðsynlegt að endurskoða þessa spá fyrir 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004.

Eins og eftirfarandi tafla sýnir hefur efnahagsþróunin á yfirstandandi ári breyst verulega frá því sem gert var ráð fyrir þegar fjárlög ársins 2003 voru samþykkt.

Magnbreytingar, %	Fjárlög 2003	Áætlun 2003	Frumvarp 2004
Einkaneysla	1,25	3,25	3,50
Samneysla	2,25	3,50	1,00
Fjárfesting	2,00	7,75	8,50
Þjóðarútgjöld alls	1,75	4,25	4,00
Ráðstöfunartekjur á mann	5,00	3,50	5,00
Kaupmáttur ráðstöfunartekna	2,50	1,50	2,50
Atvinnuleysi	2,75	3,50	2,5

Hagvaxtar- og verðbólguþá fjármálaráðuneytisins er í þokkalegu samræmi við þær spár sem greiningardeildir bankanna og Seðlabankinn hafa birt.

Að mati ríkisstjórnarinnar er mikilvægasta verkefni hagstjórnar á næstu árum að stefnan í ríkisfjármálum hamli gegn innlendri eftirspurn, ekki síst vegna áhrifa framkvæmdanna á Austurlandi. Telur ríkisstjórnin mestu máli skipta frestun framkvæmda og aðhald í almennum ríkisrekstri, m.a. á sviði launamála.

Það er athyglisvert í þessu samhengi að vitna til þess sem kemur fram í nýlegu markaðs- yfirliti Íslandsbanka. Þar er því haldið fram að þrátt fyrir viðleitni ríkisstjórnarinnar til að draga úr þensluáhrifum stóriðjuframkvæmda muni stór hluti hagstjórnar næstu ára hvíla á herðum Seðlabankans. Orðrétt segir í riti Íslandsbanka:

„Til að koma í veg fyrir að þær stóriðjuframkvæmdir sem framundan eru komi niður á samkeppnisaðstöðu, arðsemi og markaðshlutdeild þeirra íslensku fyrirtækja sem helst keppa við erlend er mikilvægt að hið opinbera beiti aðhaldi á næstu árum. Heppilegast er að ríki og sveitarfélög dragi úr framkvæmdum sínum rétt á meðan stóriðjuframkvæmdir standa sem hæst. Hið opinbera þarf þannig að bera þungann í hagstjórninni svo minna hvíli á peninga-

stjórnun. Með þeim hætti má koma í veg fyrir ofris raungengis og nafngengis krónunnar þegar framkvæmdirnar standa sem hæst.

Langtímaáætlun ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum bendir til þess að þunginn í hagstjórninni framundan muni hvíla á herðum Seðlabankans og stýrivöxtum hans. Þær aðhaldsaðgerðir í ríkisfjármálum sem boðaðar eru munu að öllum líkindum ekki duga til að halda hagkerfinu í jafnvægi. Ólíklegt er að sveitarfélögin muni aðhafast mikið í aðhaldsaðgerðum og má telja sennilegt að Seðlabankinn muni þurfa að hækka stýrivexti sína umtalsvert á næstu missirum eða upp fyrir 8%.

Viðleitni ríkisstjórnarinnar til að taka á þeim þensluvanda sem framundan er vegna stór-íðjuframkvæmda virðist fyrst og fremst koma fram í áætlunum um að draga úr fjárfestingu og halda vexti samneyslunnar í lágmarki á næstu árum. Jafnvel þó viðleitni ríkisstjórnarinnar til aðhalds á næstu árum verði að veruleika er ljóst að stór hluti þungans við hagstjórn á næstu árum mun hvíla á herðum Seðlabankans.“

Þegar við þetta bætist dulinn fjárhagsvandi fjölmargra stofnana svo nemur mörgum milljörðum króna er ljóst að ríkisstjórnin hefur ekki þau tók á ríkisfjármálunum sem nauðsynleg eru í þeirri þenslu sem fram undan er. Því miður hafa þessi lausatök einkennt ríkisfjármálin mörg undanfarin ár en verði ekki brugðist rétt við nú er mikil hætta fram undan í efnahagslífi þjóðarinnar.

Upplýsingagjöf.

Ein forsenda þess að hægt sé að taka skynsamlegar ákvarðanir og fjalla um mál af þekkingu er að allar nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir. Þess vegna óskaði 1. minni hluti eftir því í byrjun október að öll ráðuneyti skiluðu upplýsingum um stöðu einstakra stofnana, sem undir þau heyrðu, í fyrsta lagi miðað við lok ágúst og í öðru lagi um áætlaða stöðu stofnana í árslok 2003. Í nóvember sendi fjármálaráðuneytið upplýsingar um stöðuna í lok ágúst en engar upplýsingar hafa enn þá borist um áætlaða stöðu stofnana í árslok. Þá var einnig óskað eftir upplýsingum og skýringum varðandi þær stofnanir sem hafa verið í öllum fjárukalögum síðastliðin þrjú ár. Við þessari beiðni hafa heldur ekki nein svör borist. Þrátt fyrir margar ítrekanir frá fjárlaganefnd um að þessum erindum yrði svarað höfðu svör ekki borist þegar nefndin afgreiddi frumvarpið til 2. umræðu.

Þessi tregða framkvæmdarvaldsins til sjálfsagðrar upplýsingagjafar er með ólíkindum og í samhengi við ýmislegt annað verður að draga þá ályktun að framkoma framkvæmdarvaldsins við löggjafarvaldið hafi í raun skapað algerlega nýja stöðu í samskiptum aðila. Ljóst er að ef ekki verður brugðist við af hálfu löggjafarvaldsins eru störf fjárlaganefndar í uppnámi.

Fjárlaganefnd barst loks mánudaginn 24. nóvember minnisblað frá fjármálasviði menntamálaráðuneytisins varðandi sundurliðun á óskiptum liðum framhaldsskóla. Eingöngu barst yfirlit yfir skiptingu á óskiptum liðum fjárlaga ársins 2003 og yfir skiptingu á 200 millj. kr. viðbót í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2003 sem ætlað er að mæta nemendafjölgun og til að lagfæra tiltekna vankanta reiknilíkans framhaldsskóla. Ekki barst sundurliðun yfir skiptingu á 180 millj. kr. aukafjárveitingu til að mæta rekstrarhalla framhaldsskólanna. Í minnisblaðinu er lögð áhersla á að um áætlun sé að ræða þar sem endanlegt uppgjör við hvern skóla fari fram í upphafi árs 2004. Orðrétt segir m.a. í minnisblaðinu:

„Menntamálaráðuneytið telur sér ekki fært að spá fyrir um greiðslustöðu hvers og eins skóla um næstu áramót. Að hluta er það vegna þess að einstakir skólar sem færa sitt bókhald sjálfir eru afar misjafnt komnir í uppfærslu bókhaldsins, jafnframt því sem Ríkisbókhald er

nú að innleiða nýtt bókhaldskerfi. Þetta tvennt gerir allar áætlanir fyrir einstaka skóla torsóttari en ella.

Hins vegar er það mat ráðuneytisins þegar tekið er tillit til fjárukalagafrumvarps ársins 2003 og þeirra gagna sem ráðuneytið hefur getað aflað úr ríkisbókhaldi til þessa að rekstur framhaldsskólanna sé í betra jafnvægi á árinu 2003 en lengi að undanfögnu.“

Það er afar sérkennilegt að menntamálaráðuneytið skuli ekki hafa betri yfirsýn yfir fjármál framhaldsskólanna. Er það sérstakt athugunarefni hvernig fjármálastjórninni er háttað. Hvernig gat ráðuneytið óskað eftir rúmlega 550 millj. kr. aukafjárveitingu ef það hafði ekki upplýsingar um stöðu skólanna? Af viðtölum fjárlaganefndar við forsvarsmenn framhaldsskóla hefur komið í ljós að þeir eru vel meðvitaðir um fjárhagsstöðu skólanna og því hefði verið nærtækt fyrir ráðuneytið að afla upplýsinga hjá þeim. Það er brýnt að ráðuneytið og skólarnir vinni í sameiningu að lausn fjárhagsvanda framhaldsskólanna. Án slíkrar samvinnu er hætt við að þróun framhaldsskólakerfisins sé í hættu.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, dags. 23. október 2003, sem sent var öllum ráðuneytum, var skýrt frá þeirri samþykkt ríkisstjórnarinnar að ráðuneyti og stofnanir leiti ekki beint til fjárlaganefndar með erindi um aukin útgjöld heldur skili ráðuneytin tillögum í fjárlagakerfið ef tilefni verða til. Þetta er að mörgu leyti mjög sérstök ákvörðun, sérstaklega í ljósi þess að á sama tíma fær fjárlaganefnd ekki upplýsingar sem um er beðið og gera henni kleift að meta sjálfstætt stöðu stofnana og kalla til sín forstöðumenn þeirra stofnana sem verst standa.

Í framhaldi af þessu var, að kröfu 1. minni hluta, óskað eftir því að forstöðumenn tiltekinnar stofnana kæmu á fund nefndarinnar og gerðu grein fyrir stöðu stofnana sinna á yfirstandandi ári og legðu mat á þær fjárveitingar sem gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2004. Niðurstaða þeirra funda sem þegar hafa verið haldnir sýna, svo ekki verður um villst, að þetta frumvarp sem hér er til umræðu er í stórum liðum marklaust plagg.

Þetta bréf fjármálaráðuneytisins staðfestir breytt verklag framkvæmdarvaldsins og leiðir til þess að fjárlaganefnd þarf að skoða áhrif þess á störf nefndarinnar. Sú staðreynd að framkvæmdarvaldið tekur slíka ákvörðun án þess að tilkynna fjárlaganefndinni um hana hlýtur að vera umhugsunarefni. Þá er það ekki síður athyglisvert að samþykkt ríkisstjórnarinnar er tekin í kjölfar auglýsingar frá fjárlaganefnd um að ríkisstofnanir geti fengið viðtalstíma hjá nefndinni. Þessi ögrun framkvæmdarvaldsins hefur haft áhrif á störf fjárlaganefndar og svo mun verða áfram því að ákveðið hefur verið að nefndin kalli forstöðumenn ríkisstofnana til sín á milli 2. og 3. umræðu um fjárlagafrumvarpið. Ljóst er að þessi ákvörðun framkvæmdarvaldsins kallar á breytt vinnubrögð fjárlaganefndar og mun hafa áhrif á samskipti fjárlaganefndar við framkvæmdarvaldið framvegis.

Ein hlið þessa bréfamáls snýr sérstaklega að Alþingi og stöðu þess í stjórnkerfinu. Forsætisráðuneytið sendi Alþingi sömu tilskipun og fram kemur í bréfi fjármálaráðuneytisins. Í stað þess að endursenda bréfið með viðeigandi athugasemdum virðist bréfið hafa verið sent áfram frá Alþingi til stofnana þess, m.a. Ríkisendurskoðunar. Þaðan barst þinginu viðeigandi svar sem birt er með nefndaráliti þessu sem fylgiskjal.

Tekjuhlíð.

Nú við 2. umræðu fjárlagafrumvarpsins er lagt til að tekjur hækki um 2,6 milljarða kr. frá því sem gert var ráð fyrir í frumvarpinu. Gert er ráð fyrir að tekjuskattur einstaklinga lækki um einn milljarð kr. vegna aukins atvinnuleysis en á móti vegur að tekjuskattur lögaðila hækkar um einn milljarð kr. vegna hærri álagningar á þessu ári en gert var ráð fyrir. Þá eru eignarskattar hækkaðir um 450 millj. kr. vegna breyttra forsendna og tekjur af virðisaukaskatti eru taldar aukast um tvo milljarða kr. vegna endurskoðaðrar áætlunar og aukinnar inn-

heimtu á yfirstandandi ári. Miðað við áætlaða niðurstöðu ársins 2003 aukast tekjur ríkissjóðs ekki á milli ára og skýrist það fyrst og fremst af því að áætluð er minni eignasala á næsta ári en verið hefur á undanförunum árum.

Spá um þróun ýmissa efnahagsstærða ræður miklu um tekjur ríkissjóðs. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tekjuhlíð frumvarpsins tekur mið af spám um aukinn hagvöxt á næsta ári. Fjármálaráðuneytið gerir nú ráð fyrir að hagvöxtur verði um 3,5% á næsta ári og verðbólga verði um 2,5%. Þetta er svipuð spá og greiningardeildir bankanna hafa gert. Þá er miðað við að einkaneysla aukist um 3,25% á árinu 2004.

Í álitinu minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar um tekjuhlíð frumvarpsins segir m.a.:

„Margt bendir til þess að miðað við væntingar um batnandi hagþjóðarbúsins séu ýmsir tekjuhlíðir vanáætlaðir í fjárlagafrumvarpinu. Má þar nefna vaxtatekjur, tekjuskatt og virðisaukaskatt. Vaxtatekjur ársins voru t.d. vanáætlaðar í frumvarpinu fyrir árið 2003 miðað við áætlun fjárlagaskrifstofu nú í nóvember um 1,6 milljarða kr. Nú þegar fjárlagafrumvarpið er tekið til 2. umræðu liggur fyrir að tekjur næsta árs voru vanáætlaðar um 2,6 milljarða kr. þegar frumvarpið var lagt fram.

Í áætlun fyrir árið 2004 gerir fjármálaráðuneytið ráð fyrir því að tekjuskattur einstaklinga verði milljarði króna lægri en áætlað var í frumvarpinu. Skýringar fjármálaráðuneytisins við yfirferð efnahags- og viðskiptanefndar voru þær að þetta stafaði af atvinnuleysi og styttri vinnutíma einstaklinga. Engar tölulegar upplýsingar fylgdu á hinn bóginn því mati. Þótt því sé spáð má gera ráð fyrir að efnahagsuppsveiflan sem nú er hafin muni ekki einkennast af jafnmikilli þenslu og í síðustu uppsveiflu er þó ljóst að þenslan verður töluverð og hlýtur að segja til sín á vinnumarkaði með einhverjum hætti. Í því sambandi má minna á endurteknar yfirlýsingar einstakra ráðherra um að atvinnuleysi minnki verulega í kjölfar aukinnar eftirspurnar eftir vinnuafli. Í tölum fjármálaráðuneytisins birtist því ákveðin vantrú á að verulega rætist úr atvinnumálum á næstu missirum. Þá virðist lítið fram hjá því að kjarasamningar eru lausir og launahækkunar óhjákvæmilegar á árinu. Lækkun á áætluðum tekjuskatti einstaklinga frá fjárlagafrumvarpi er því ekki í samræmi við atriðin sem hér eru nefnd og telja fulltrúar stjórnarandstöðunnar í efnahags- og viðskiptanefnd að liðurinn sé vanáætlaður.

Sömuleiðis má færa rök að því að annar mikilvægur tekjuhlíður, virðisaukaskattur, fari fram úr spá fjármálaráðuneytisins. Þróun þess liðar fylgir nokkuð vel þróun hagvaxtar. Áætlun fjármálaráðuneytis byggist á því að hagvöxtur verði 3,5% árið 2004, en greiningardeildir bankanna spá yfirleitt meiri hagvexti. Því er líklegt að liðurinn sé vanáætlaður. Áætlanir um tekjur ríkissjóðs þurfa hins vegar að byggjast á sterkum tölulegum grunni en ekki slumpareikningi eins og reyndin virðist með marga mikilvæga þætti í tekjugrein fjárlaga að þessu sinni.“

Gjaldahlíð.

Nú við 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004 leggur meiri hlutinn til að útgjöld hækki um 2,2 milljarða kr. Af þeirri fjárhæð er gert ráð fyrir að 600 millj. kr. renni til framhaldsskóla vegna fjölgunar nemenda og hækkunar meðalframlags á nemanda. Gert er ráð fyrir að upphæðin verði færð á liðinn Framhaldsskólar, óskipt, enn einu sinni er því verið að veita fé á safnlið en ekki til einstakra stofnana. Það er því ómögulegt að meta stöðu einstakra framhaldsskóla. Ef áfram verður haldið á sömu braut er stutt í að einn fjárlagaliður haldi utan um alla framhaldsskóla landsins líkt og gert er með öll sendiráðin í frumvarpinu. Slíkt er ekki til eftirbreytni og í raun full ástæða til að þessari óheillavænlegu þróun verði snúið við.

Þá er gert ráð fyrir 280 millj. kr. hækkun til fæðingarorlofsjóðs og rúmlega 100 millj. kr. hækkun til atvinnuleysistryggingasjóðs. Einnig er gert ráð fyrir 238 millj. kr. viðbót vegna

lyfjakostnaðar á sama tíma og boðaður er sparnaður á þessum lið í frumvarpinu. Bendir þetta til að viðurkennt sé að þessi sparnaðarleið sé óraunhæf. Þá er framlag til launa- og verðlagsmála hækkað um 220 millj. kr. vegna leiðréttingar á launafjárveitingum til heilsugæslustöðva vegna vottorða og gjaldskrárverka lækna. Hér vekur enn á ný athygli sú staðreynd að þessar fjárveitingar eru ekki færðar á viðkomandi stofnanir heldur er færð ein fjárhæð á safnlið þrátt fyrir að ætla megi að fyrir liggja hvernig kostnaður skiptist milli stofnana.

Athygli vekur að gert er ráð fyrir 10 millj. kr. tímabundnu framlagi til utanríkisráðuneytisins vegna markaðssetningar á dillakjöti erlendis „í samstarfi við þá sem við hana hafa unnið.“ Eðli máls samkvæmt heyrir þessi starfsemi undir landbúnaðarráðuneytið og er vandséð hvort beri að skilja þessa tillögu sem vantraust á markaðssetningarvinnu þess ráðuneytis eða hvort fagráðuneytið er að missa trú á eigin getu í málinu eftir mörg mögur ár við markaðssetningu erlendis.

Að mati 1. minni hluta vantar verulega upp á að tillögur meiri hlutans nú við 2. umræðu tryggi rekstrargrundvöll fjölmargra stofnana á næsta ári. Erfitt er að meta stöðu einstakra stofnana fyrr en nauðsynlegar upplýsingar hafa verið lagðar fram, en ljóst er að verulega fjármuni vantar víða til að stofnanir geti haldið í horfinu á næsta ári og einnig er halli fyrri ára víða óbættur.

Þá hafa komið fram upplýsingar um að kostnaður við samning ríkisstjórnarinnar og Öryrkjabandalagsins sé vanáætlaður í fjárlagafrumvarpinu um 500 millj. kr. og væntir 1. minni hluti þess að sá mismunur verði leiðréttur fyrir 3. umræðu.

Gjaldahlíð stofnana.

Eftir að fjármálaráðuneytið sendi öðrum ráðuneytum bréf þar sem stofnunum var bannað að hafa frumkvæði að því að fara á fund fjárlaganefndar óskaði 1. minni hluti þess að forstöðumenn tiltekinna stofnana yrðu kallaðir á fund nefndarinnar. Þar sem starfsáætlun nefndarinnar gerði ekki ráð fyrir þessum afskiptum framkvæmdarvaldsins af starfsemi nefndarinnar hefur ekki tekist fyrir 2. umræðu að ljúka öllum viðtölum við forstöðumenn stofnana. Hér verður því aðeins getið örfárra dæma um upplýsingar sem fram hafa komið.

Samkvæmt upplýsingum forstjóra Landspítala – háskólasjúkrahúss vantar um 600 millj. kr. upp á að uppsafnaður halli ársins verði að fullu bættur þegar tekið hefur verið tillit til þeirra fjárhæða sem ætlaðar eru stofnuninni í frumvarpi til fjárukalaga ársins 2003. Hefur ráðuneytinu verið gerð grein fyrir því að fjárveiting í fjárlögum ársins 2004 þyrfti að vera 1.000–1.100 millj. kr. hærrí til að halda í horfinu miðað við verðlagsforsendur ráðuneytisins varðandi lyf og hjúkrunarvörur. Stjórnendur spítalans telja þó vanmat felast í forsendum ráðuneytisins og telja líklegra að vöntun á fjárveitingu ársins 2004 verði u.þ.b. 1.400–1.500 millj. kr. Þá liggja fyrir brýn viðhaldsverkefni og ýmis önnur verkefni sem kosta um 100–150 millj. kr.

Að óbreyttu mun Háskóli Íslands þurfa að vísa frá 900 nýnemum (sem samsvarar 550 virkum nemendum) haustið 2004. Það þýðir að Háskóli Íslands verður þá ekki lengur þjóðskóli og opinn öllum þeim sem lokið hafa stúdentsprófi. Á árunum 2001 og 2002 hefur Háskólinn ekki fengið greitt fyrir 300 virka nemendur sem er meginástæða 300 millj. kr. skuldar við ríkissjóð. Þá er í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2004 lækkuð fjárveiting til rannsókna um 105 millj. kr. að raungildi. Fjárveitingin stendur undir grunnkostnaði rannsókna sem ekki er hægt að sækja um til rannsóknarsjóða.

Í samningi Háskólans og menntamálaráðuneytisins er m.a. kveðið á um að breyta skuli launaforsendum til samræmis við mat á þeirri hækkun sem leiðir af úrskurði kjaranefndar. Sama skal gilda um laun annarra háskólakennara samkvæmt samningi við fjármálaráðherra.

Menntamálaráðuneytið skipaði vinnuhóp til að meta hvort þróun einingarverða væri í samræmi við samning. Hópurinn átti að skila álitu fyrir 11. apríl 2003 en hefur ekki gert það enn. Á tímabilinu 1999–2003 hafa raunlaun við Háskólann hækkað um 40% en nemendaframlög hafa hækkað um 23% á sama tíma.

Fjölbrautaskólinn í Garðabæ hefur frá ársbyrjun 2002 átt í rekstrarerfiðleikum og stefnir í óefni á árinu 2004 ef ekki verður gripið til viðeigandi ráðstafana. Fjöldi ársnema var rangur í forsendum fjárlaga árána 2002 og 2003 og er enn rangur í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2004. Það er ljóst að það að setja of lága tölu ársnemenda inn í reiknilíkan og fjárlagafrumvarp ár eftir ár og taka ekki tillit til ábendinga um lagfæringu setur fjárstreymi skólans úr skorðum. Kostnaðarmat reiknilíkansins er 295,9 millj. kr. fyrir skólann á árinu 2004. Eftir flatan niðurskurð voru 283,5 millj. kr. settar í fjárlagafrumvarpið. Þá er húsaleiga verulega vanáætluð. Þetta leiðir til þess að skekkja verður jafnan á launalið skólans. Fjármálaráðuneytið grípur inn í og takmarkar eða lokar fyrir greiðslur vegna annarra gjalda til skólans. Í október 2002 var skólinn aðeins búinn að fá um 50% af því rekstrarfé sem hann átti að fá á öllu árinu að frádreginni húsaleigu. Í október 2003 var talan komin í 35%.

Flati niðurskurðurinn, sem embættismenn menntamálaráðuneytisins kalla „þjöppun“, virðist vera um 5% af þeirri útkomu sem reiknilíkanið mælir framhaldsskólunum. Niðurskurður á fjárveitingum til framhaldsskóla hefur verið viðvarandi undanfarin ár. Þá liggur fyrir að nemendatölur framhaldsskóla í frumvarpi til fjárlaga fyrir 2004 eru rangar. Í frumvarpinu er miðað við 16.220 nemendur. Framhaldsskólarnir hafa undanfarin ár sent til menntamálaráðuneytisins nýjustu tölur um ársnemendur ásamt áætlunum fyrir næstu annir. Þessar upplýsingar hafa undanfarið reynst nákvæmar. Inna, upplýsingakerfi framhaldsskólanna, getur veitt ráðuneytinu upplýsingar um einstaka þætti talningarinnar. Heildarfjöldi ársnemenda árið 2004 er áætlaður um 17.000 nemendur og hefur sú tala legið fyrir um nokkurt skeið. Fagnaðarefni er að nú við 2. umræðu skuli sú tala vera lögð til grundvallar tillögu um 600 millj. kr. viðbótarfjármagn til framhaldsskólanna á næsta ári. En ósvarað er hvers vegna ekki var miðað við þá tölu strax í frumvarpinu. Það er auðvitað óviðunandi að ár eftir ár þurfi forsvarsmenn framhaldsskólanna að berjast fyrir viðurkenningu á þeim nemendafjölda sem sækir skólana.

Þá hefur einnig verið vakin athygli á því að fjárveitingar til sérdeilda fatlaðra og sérkennslu eru með mjög óljósum hætti í frumvarpinu. Framlagið virðist sett á suma skóla en aðra ekki. Ekki er ljóst hvort einhverjum skólum hefur verið sleppt, sem eiga þó að fá þessar fjárveitingar, eða hvort fjármagnið er afgreitt með mismunandi hætti. Ógerningur er að sjá hvort einhvers staðar hafa verið gerð mistök. Það eru ónákvæm og óeðlileg vinnubrögð að setja fjárveitingar til ákveðinnar starfsemi á mismunandi liði skólanna í fjárlögum.

Dómstólaráð, sem fer með yfirstjórn stjórnisýslu héraðsdómstólanna, glímur við uppsafnanan halla. Ef ekkert verður að gert verður ráðið að segja upp átta eða níu starfsmönnum. Verkefni og verklag dómstólaráðs eru lögbundin að verulegu leyti og hefur ráðið enga stjórn á því hvaða mál koma til úrlausnar. Heildarfjöldi nýrra mála var 98% meiri árið 2002 en meðaltal árána 1993–2000. Þessa fjölgun má m.a. rekja til nýmæla í lögum án þess að viðbótarfjármagn hafi fylgt og mikillar vinnu við flókin sakamál, þjóðlendumál og stór efnahagsbrotamál. Auk þessa virðist fjármálaráðuneytið hafa vanreiknað launahækkanir samkvæmt úrskurði kjaradóms um 2,3 millj. kr. á árinu 2003 og kostnaður vegna viðbótarlífeyrissparnaðar starfsmanna hefur ekki verið bættur stofnuninni en hann nemur um 10 millj. kr.

Það sem að framan er rakið sýnir, svo ekki verður um villst, að verulegar fjárhæðir vantar inn í frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004. Það er sérkennilegt að leggja fram frumvarp sem

ekki tekur mið af raunverulegri fjárþörf stofnana, en þetta er sá blekkingaleikur sem ríkisstjórnin hefur leikið á undanförunum árum. Þegar við bætist sú ákvörðun að hindra eðlileg tengsl forstöðumanna stofnana við fjárlaganefnd er dregið enn frekar úr trúverðugleika fjárlagafrumvarpsins.

Gjaldalið málaflokka.

Eins og undanfarin ár skila fagnefndir álitni á frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2004. Þá er þeim einnig ætlað að skipta safnliðum sem eru á málefna sviði þeirra. Heilbrigðis- og trygginganefnd hefur síðustu ár skipt safnlið 08-399-1.90 Ýmis framlög. Á síðasta ári var fjárlagaliðurinn að fjárhæð 63,8 millj. kr. og lagði nefndin til að 24,3 millj. kr. yrði skipt á milli tilgreindra aðila. Í bréfi heilbrigðis- og trygginganefndar til fjárlaganefndar kemur fram að umræddur safnliður, sem vísað var til nefndarinnar, er að fjárhæð 13,8 millj. kr. í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2004. Þegar leitað var skýringa á lækku fjárlagaliðarins um 50 millj. kr. fengust þau svör frá ráðuneytinu að fjárhæðin hefði í aðalatriðum verið færð á fjárlagaliðinn 08-399-1.98 Ýmis framlög heilbrigðis- og tryggingaráðuneytis. Vegna þessarar skerðingar treysti nefndin sér ekki til að skipta umræddum safnlið og vísaði honum aftur til fjárlaganefndar. Í álitni sínu taldi heilbrigðis- og trygginganefnd einnig ástæðu til að gagnrýna fjárlagavinnuna í því formi sem hún er. Telur nefndin aðkomu fagnefnda að fjárlagafrumvarpinu yfirborðskennda og að hún þjóni nær eingöngu því markmiði að upplýsa nefndirnar um gerðan hlut. Telur nefndin það mundu vera til bóta fyrir málaflokkinn ef hún kæmi fyrr og með meira afgerandi hætti að fjárlagavinnunni.

Minni hluti félagsmálanefndar stendur ekki að álitni meiri hluta nefndarinnar, enda um að ræða verulegar vanáætlanir á stórum útgjaldaliðum félagsmálaráðuneytisins sem stjórnarliðar verða sjálfir að bera ábyrgð á. Í álitni minni hluta félagsmálanefndar er farið yfir helstu gagnrýnisatriði og vakin athygli á verulegum vanáætlunum í stórum málaflokkum sem falla undir félagsmálaráðuneytið.

Ýmis sveitarfélög hafa gagnrýnt lækku framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á þessu ári miðað við síðustu ár. Skýring þessa er m.a. sú að sérstakar greiðslur úr ríkissjóði féllu niður á árinu 2002 og það ár var gengið verulega á eigið fé sjóðsins. Að óbreyttu lækka því framlög til sveitarfélaga verulega frá því sem verið hefur á undanförunum árum. Þá var reglum um úthlutun breytt á þessu ári. Mörg dreifbýlissveitarfélög sem jafnframt eru fámenn fóru illa út úr þessum breytingum, sérstaklega hvað varðar framlög til skólaaksturs. Huga þarf sérstaklega að málefnum Jöfnunarsjóðs og mikilvægt að úthlutanir sjóðsins lækki ekki á milli ára. Taka þarf upp ný vinnubrögð varðandi árlegar viðræður forsvarsmanna Sambands íslenskra sveitarfélaga og félags- og fjármálaráðherra um fjárhagsleg samskipti milli ríkis og sveitarfélaga svo að t.d. niðurstöður um greiðslur úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga liggi fyrir við 2. umræðu fjárlaga.

Áætluð útgjöld Ábyrgðasjóðs launa fyrir árið 2003 eru 740 millj. kr. en í fjárlögum þess árs var gert ráð fyrir 441 millj. kr. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2004 er gert ráð fyrir tæplega 687 millj. kr. Engin ástæða er til að ætla að útgjöld sjóðsins verði minni á næsta ári en þessu, sérstaklega í ljósi þess að gjaldþrotum fyrirtækja hefur fjölgað gífurlega á árinu 2003 en greiðslur vegna þeirra vega líklega þungt á árinu 2004.

Áætluð útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs á árinu 2003 eru rúm 4,3 milljarðar kr. Gert er ráð fyrir því að atvinnuleysi verði 3,3% og að kostnaður við hvert prósentustig sé tæplega 1,1 milljarður kr. Fjárlög ársins 2003 gerðu ráð fyrir að útgjöld yrðu 3,2 milljarðar kr. og stefnir því í að útgjöld vegna atvinnuleysis hafi verið vanmetin um 1,1 milljarð kr. Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2004 gerir ráð fyrir að gjöld sjóðsins verði samtals 3,3 milljarðar kr. og

byggist á því að meðalatvinnuleysi á árinu 2004 verði 2,5%. Spá Seðlabankans frá því nú í nóvember gerir ráð fyrir 2,75% atvinnuleysi og Kaupþing spáir 3,0% atvinnuleysi á næsta ári. Því vantar 280–550 millj. kr. í sjóðinn sé tekið mið af áætlunum þessara aðila.

Breytingartillögur.

Fyrsti minni hluti flytur breytingartillögur nú við 2. umræðu frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2004. Tillögurnar eru táknrænar fyrir áhersluatriði Samfylkingarinnar við fjárlagagerðina. Þannig gera tillögurnar ráð fyrir jafnvægi milli tekna annars vegar og aukinna útgjalda hins vegar. Tillögurnar gera ráð fyrir að dregið verði úr áætluðum álögum ríkisstjórnarinnar á almenning, gætt aðhalds í rekstri hins opinbera og bætt úr brýnum fjárhagsvanda einstakra stofnana, t.d. innan menntakerfisins.

Lokaorð.

Að mati 1. minni hluta er það ábyrgðarhluti að leggja fram frumvarp til fjárlaga sem einkennist af óvönduðum vinnubrögðum og fljótaskrift. Ljóst er að mörg óleyst mál bíða 3. umræðu eins og fram kemur í áliti meiri hlutans. Fjárlaganefnd hefur mikið verk að vinna fyrir 3. umræðu svo að tillögur fyrir hana verði með þeim hætti að kleift verði að samþykkja trúverðug fjárlög fyrir árið 2004. Fyrsta skrefið í þá átt er að viðurkenna að á mörgum sviðum eru útgjöld verulega vanáætluð og rekstrargrunnur fjölmargra stofnana ekki tryggður. 1. minni hluti mun halda áfram að óska eftir viðræðum við forsvarsmenn ríkisstofnana til að kortleggja þann vanda sem steðjar að fjölmörgum stofnunum. 1. minni hluti gerir einnig þá kröfu að þau ráðuneyti sem krafín hafa verið um upplýsingar skili þeim tímanlega fyrir 3. umræðu.

Því miður einkennir stefnuleysi ríkisstjórnarinnar í stórum málaflokkum það fjárlagafrumvarp sem hér er rætt. Skortur á heildarsýn og forgangsröðun fylgir slíku stefnuleysi. Verði ekki brugðist við af hálfu ríkisstjórnar og meiri hluta fjárlaganefndar fyrir 3. umræðu munu fjárlög næsta árs ekki nýtast sem skyldi í efnahagsstjórninni en þess í stað skapa hættu á aukinni þenslu og vaxandi verðbólgu í kjölfarið. Ábyrgð ríkisstjórnarmeirihlutans er mikil.

Alþingi, 25. nóv. 2003.

Einar Már Sigurðarson,
frsm.

Anna Kristín Gunnarsdóttir.

Helgi Hjörvar.

Jón Gunnarsson.

Fylgiskjal.**Svar Ríkisendurskoðunar við bréfi fjármálaráðuneytis.**

(5. nóvember 2003.)

Í tölvuskeyti, dags. 28. október sl., framsendi skrifstofa Alþings Ríkisendurskoðun til upplýsingar bréf fjármálaráðuneytisins til ráðuneyta, dags. 23. október sl. Í nefndu bréfi fjármálaráðuneytisins er vakin athygli á samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 21. október sl. um meðferð breytingartillagna við 2. og 3. umr. um frumvarp til fjárlaga 2004 og frumvarp til fjárukalaga 2003. Bréf ráðuneytisins var framsent skrifstofu Alþingis með tölvuskeyti hinn 28. október sl. þar sem mælt var til þess að Alþingi komi umræddum upplýsingum á framfæri við stofnanir sínar.

Samþykkt ríkisstjórnarinnar fól í sér að ráðuneyti og stofnanir leiti ekki beint til fjárlaganefndar með erindi um aukin útgjöld heldur skili ráðuneytin tillögum í hið svokallaða fjárlagakerfi ef tilefni er til. Slík erindi verði tekin til afgreiðslu í ráðherranefnd um ríkisfjármál og tillögur um nauðsynlegar breytingar sendar fjárlaganefnd í nafni ríkisstjórnarinnar.

Af þessu tilefni þykir rétt að vekja athygli á því að í 21. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 er að finna ákvæði um frumvarp til fjárlaga, þ.e.a.s. efni þess og tilurð. Þar er í 3. mgr. kveðið á um að skila skuli fjárlagatillögum aðila í A-, B- og C-hluta ríkisreiknings til viðkomandi ráðuneytis. Hvert ráðuneyti skal skila fjárlagatillögum til fjármálaráðuneytis eftir nánari reglum, sem setja skal í reglugerð. Í 4. mgr. er á hinn bóginn sérstaklega mælt fyrir um hvernig fara skuli með tillögur að fjárveitingum til Alþingis. Þar segir að forsætisnefnd Alþingis geri ár hvert tillögur um fjárveitingar til Alþingis og stofnana þess, samkvæmt ákvæðum þingskapa, innan sama frests, sem Stjórnarráðinu og stofnunum, er undir það heyra, er veittur. Tillögur sínar sendir forsætisnefnd forsætisráðherra í samræmi við hlutverk hans skv. 4. tölul. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands.

Umrætt ákvæði 4. mgr. 21. gr. var ekki að finna í frumvarpi því, sem síðar varð að fjárreiðulögum nr. 88/1997, heldur var því bætt við frumvarpið í meðförum Alþingis á sínum tíma. Svo sem kunnugt er var frumvarpinu, í ljósi mikilvægis

þess og sérstöðu, vísað til sérnefndar til umfjöllunar að lokinni 1. umræðu á Alþingi. Nefndinni þótti m.a. nauðsynlegt að skýra betur en gert var í frumvarpinu stöðu framkvæmdavaldsins gagnvart Alþingi og samskipti milli Alþingis og ráðuneyta. Í álitinu sínu lagði hún ríka áherslu á að mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds væru skýr og meðferð við gerð fjárlaga vel skilgreind. Af þessum sökum eyddi nefndin miklum tíma til að ræða samspil löggjafarvalds og framkvæmdavalds, sbr. t.d. 21. gr. og 33. gr. laganna, sem lesa má um í samhljóða nefndarálitinu hennar á sínum tíma um málið. Nefndin lagði til ýmsar breytingar á frumvarpinu. M.a. lagði hún til að við 21. gr. bættust þrjár nýjar málsgreinar og var frumvarpið samþykkt svo breytt, sbr. nú 3. - 5. mgr. greinarinnar. Umrædda breytingartillögu rökstuddi sérnefndin ítarlega í nefndarálitinu sínu. Þar segir m.a. svo:

“Lagt er til að í 21. gr. verði tekin ákvæði um skil einstakra aðila í A-, B- og C-hluta á fjárlagatillögum. Þannig verði lögfest sú framkvæmd sem verið hefur, þ.e. að aðilar skili viðkomandi ráðuneyti tillögum sínum og hvert ráðuneyti skilar síðan fjárlagatillögum um þá aðila, sem undir það heyra, til fjármálaráðuneytis. Jafnframt er lagt til að lögfest verði ákvæði um gerð og meðferð fjárlagatillagna Alþingis. Enginn vafi leikur á þeirri sérstöðu sem Alþingi hefur í stjórnkerfinu. Byggist hún á löggjafarvaldinu, þingræðisreglunni, fjárstjórnarvaldinu, eftirlitshlutverki með framkvæmdarvaldinu o.fl. atriðum. Í stjórnarskránni og almennum lögum er að finna fyrirmæli um innri starfsemi þingsins. Forseti Alþingis er í störfum sínum aðeins ábyrgur gagnvart þinginu sjálfu, sbr. 52. gr. stjórnarskrárinnar. Í þingskapalögum kemur síðan fram að forseti Alþingis beri ábyrgð á rekstri þingsins og hafi æðsta vald í stjórnsýslu þess, en forsætisnefnd þingsins setji almennar reglur um rekstur Alþingis og stjórnsýslu. Þar segir einnig að forsætisnefnd fjalli um fjárhagsáætlanir þingsins og stofnana sem undir það heyra. Því er eðlilegt að sérákvæði gildi um fjárlagatillögur þingsins. Þingið fer með fjárstjórnarvaldið og það leiðir því af sjálfu sér að það hefur lokaorðið um eigin fjárlagatillögur eins og um fjárlagafrumvarpið í heild sinni. Færa má fyrir því gild rök að ríkisstjórnin sem slík eigi ekki að hafa afskipti af fjárlögum Alþingis, með vísun í þingræðisregluna og sérstöðu þings að öðru leyti. Í sumum ríkjum eru fjárlagatillögur þingsins ekki hluti af fjárlagafrumvarpi ríkisstjórnarinnar. Í íslensku stjórnarskránni segir að allar tekjur og gjöld skuli tekin upp í fjárlagafrumvarpið. Þetta þarf ekki að skilja sem svo að ríkisstjórn á hverjum tíma eigi að hafa í frumvarpi tillögur um fjárveitingar til þingsins. Til samræmis við ákvæði þingskapa er hér lagt til að forsætisnefnd geri tillögu um fjárveitingar til Alþingis og stofnana þess og sendi þær forsætisráðherra sem skv. 4. tölul. 2. gr. reglugerðar um Stjórnarráð Íslands annast af hálfu framkvæmdarvaldsins samskipti við Alþingi. Er þá gert ráð fyrir að forsætisráðherra framsendi tillögurnar fjármálaráðherra sem tekur þær upp í fjárlagafrumvarpið. Ljóst er að forsætisnefnd starfar í umboði Alþingis eða meiri hluta þess, og því ólíklegt að tillögu hennar séu í ósamræmi við þá efnahagsstefnu sem hlutaðeigandi ríkisstjórn hefur boðað. Til að taka af allan vafa um þetta er, sbr. tilvísun nýrrar 4. mgr. í 2. mgr. greinarinnar, gert ráð fyrir að forsætisnefnd skuli við gerð fjárlagatillagnanna hafa hliðsjón af þjóðhagsáætlun. Þá er í tillögu

nefndarinnar loks lagt til að ákvæðið nái einnig eftir því sem við getur átt til frumvarps til fjárlaganna."

Augljóst má vera af framansögðu að bæði að baki frumvarpinu og þó einkum breytingartillögum sérnefndarinnar bjuggu þau sjónarmið að efla og undirstrika sjálfstæði Alþingis í stjórnkerfi ríkisins, einkum þó gagnvart framkvæmdavaldinu.

Svo sem kunnugt er náðu allar breytingartillögur nefndarinnar fram að ganga og komu lögin til framkvæmda við gerð frumvarps til fjárlaga fyrir árið 1998. Framkvæmd í þessum efnum hefur verið mjög í samræmi við umrædd ákvæði laganna og frá upphafi einhugur í forsætisnefnd um að fylgja fyrirmælum laganna í þessu efni. Í samræmi við það hefur forsætisnefnd eftir gildistöku laganna jafnan gert tillögur að fjárveitingum til Alþingis og stofnana þess án þess að stjórnsýsluhafar hafi þar bein afskipti af önnur en þau að taka þær upp óbreyttar í fjárlagafrumvarp.

Að mati Ríkisendurskoðunar hljóta sömu reglur og sjónarmið og hér að ofan hafa verið rakin að eiga við um breytingartillögur við fjárlagafrumvarp og fjárlagalög, sem forsætisnefnd beitir sér fyrir í tengslum við fjárveitingar til Alþingis og stofnana þess. Forræði forsætisnefndar þegar um er að ræða meðferð á tillögum hennar til breytinga á fjárlagafrumvarpinu er ótvírætt, sbr. það sem að framan hefur verið rakið

Að auki er þess að geta að ekkert í bréfi fjármálaráðuneytisins gefur í sjálfu sér tilefni til þess að ætla að nefnd ákvörðun ríkisstjórnarinnar frá 21. október sl. hafi verið ætlað að ná til Alþingis og stofnana þess. Samkvæmt skýru orðalagi þess takmarkast efni bréfsins beinlínis við ráðuneyti og stofnanir, sem undir þau falla.

Með vísan til framangreinds tel ég að ég hafi heimild til að ræða beint við fjárlaganefnd um fjármál Ríkisendurskoðunar án milligöngu stjórnsýsluhafa ef ég tel þörf á, nema til komi bein fyrirmæli frá forseta Alþingis um aðra tilhögun.

Sig. Þórunn