

1996. – 1066 ár frá stofnun Alþingis.
121. löggjafarþing. – 119. mál.

368. Nefndarálit

um frv. til l. um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1997.

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin fjallaði um málið og fékk fjölmarga aðila til fundar við sig. Umsagnir bárust frá ýmsum aðilum, þar á meðal fagnefndum Alþingis. Þessara aðila er getið í álitni meiri hluta nefndarinnar.

Frumvarpið markar stefnu stjórnvalda í fjölmörgum málaflokkum sem endurspeglast jafnframt í fjárlagafrumvarpinu. Vinnuheiti frumvarpsins er „bandormurinn“ þar sem breytt er ákvæðum fjölmargra laga. Minni hluti nefndarinnar leggst gegn frumvarpinu, svo og flestum breytingartillögum meiri hlutans. Sú stefna, sem þar birtist, er röng í grundvallaratriðum.

Skerðing á framlögum til menningarbygginga.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögbundinn tekjustofn Þjóðarbókhlöðu og menningarbygginga skertur. Árið 1989 voru sett lög um að fjármagna byggingu Þjóðarbókhlöðu og standa straum af kostnaði við endurbætur menningarbygginga. Lagður var á sérstakur eignarskattur og myndaður sjóður sem undanfarin ár hefur sífellt verið skertur.

Þannig er gert ráð fyrir að á næsta ári verði teknar af þessum tekjustofni 150 millj. kr. sem renna í ríkissjóð. Minni hlutinn telur eðlilegra að þessum tekjum verði varið til uppbyggingar í menningarmálum, en þar er af mörgu að taka. Þau mál hafa verið afskipt af hálfu núverandi ríkisstjórnar og endurspeglast það í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár og í fjárlögum þessa árs.

Fallskattur Björns Bjarnasonar.

Önnur grein frumvarpsins er mjög alvarleg atлага að grundvallaratriðum í menntakerfi okkar. Í þeirri lagagrein er kveðið á um sérstakt innritunargjald fyrir nemendur sem endurinnritast í bekk eða áfanga í framhaldsskólum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjárhæð gjaldsins verði 1.500 kr. Í breytingartillögum meiri hlutans er lagt til að gjaldið verði 500 kr. á hverja einingu sem ólokið er frá síðustu önn, en að mati ráðuneytisins er gert ráð fyrir sömu tekjum og áður.

Minni hlutinn lýsir sig algerlega andvígan slíkum skatti á nemendur sem einhverja hluta vegna verða að endurtaka áfanga eða bekk í framhaldsskólum. Í þessari löggjöf er ekki tekið tillit til sérstakra aðstæðna sem geta komið upp hjá einstaklingum sem stunda nám í framhaldsskólum. Þetta getur hrakið nemendur frá námi og virkar einnig sem fjandsamlegt viðhorf skóla og ríkisvalds gagnvart nemendum framhaldsskóla.

Þrátt fyrir ítrekaðar spurningar minni hlutans um hvernig fallskatturinn yrði útfærður, t.d. í bekkjakerfi, fengust engin viðhlítandi svör. Þetta sýnir vel hversu illa málið er undirbúið af hálfu ríkisstjórnarinnar.

Í álitni minni hluta menntamálanefndar segir m.a.: „Ef um skipulagsvanda í einstaka skólum er að ræða telja undirritaðar að taka eigi á honum með viðeigandi hætti en ekki

að láta nemendur greiða viðbótargjöld. Aukin ráðgjöf og eftirlit væri mun virkari leið til skilvirkara skólustarfs. Þá er líklegt að þetta gjald auki enn frekar á brottfall nemenda, ekki síst þeirra sem erfiðast eiga uppdráttar í skólunum og koma frá efnalitlum heimilum. Þessum hópi er hvorki boðið nám við hæfi, atvinna né atvinnuleysisbætur.“

Í breytingartillögum meiri hlutans er bætt við heimild til álagningar innritunargjalda, þ.e. að heimilt verði að taka 25% hærra gjald af þeim sem fá leyfi til innritunar utan auglýsts innritunartíma. Hér er enn og aftur verið að þrengja að nemendum í framhaldsskólum.

Minni hlutinn er andvígur menntastefnu ríkisstjórnarinnar sem birtist á skýran hátt í þessu ákvæði frumvarpsins, þ.e. að skólanemendur skuli greiða meira fyrir nám sitt jafnframt því sem framlög hins opinbera til skólamála eru skert. Minni hlutinn telur að eitt alvarlegasta vandamálið í íslensku þjóðfélagi sé skortur á stefnu og auknum fjármunum til menntamála. Stefna ríkisstjórnarinnar hefur frammar öðru einkennst af því að sýna menntamálum lítilsvirðingu. Með því hafa ekki einungis kosningaloforð þeirra flokka sem mynda ríkisstjórnina verið svikin heldur er einnig stuðlað að rýrnun lífskjara þegar fram líða stundir.

Skerðingar á framlögum til málefna fatlaðra.

Í frumvarpinu eru framlög til málefna fatlaðra skert, þ.e. til Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Ríkisstjórnin gerir ráð fyrir að ná af þessum sjóði 268 millj. kr. og er reitt hátt til høggs gagnvart þeim einstaklingum sem hvað erfiðast eiga með að bera hönd fyrir höfuð sér.

Hér er enn og aftur verið að skerða markaðan tekjustofn og má benda á að framlag er lækkað um tæpar 100 millj. kr. frá síðasta ári. Þótt framlag komi þar á móti í fjárlögum er ljóst að ríkisstjórnin heldur áfram uppteknum hætti, að skerða markaða tekjustofna í þessum mikilvæga málaflokki.

Í minnihlutaálitni félagsmálanefndar segir m.a.: „Þegar lögfest var heimild Framkvæmdasjóðs til að veita framlag til nýrra viðfangsefna á rekstrarsviði, svo sem til liðveislu og til stuðningsfjölskyldna fatlaðra, var það gert með þeim formerkjum að erfðafjárskattur rynni óskiptur til Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Þarna var um mjög mikilvæg stuðningsúrræði að ræða, til þess fallin að minnka þörf fyrir stofnanir eins og verndaða vinnustaði og skammtímavistanir.“

Einnig segir í álitinu: „Minni hlutinn bendir jafnframt á að skv. 39. gr. laga um mál efni fatlaðra, nr. 59/1992, er fimm ára átak í gangi varðandi byggingu sambýla fyrir geðfatlaða. Engar upplýsingar er að finna um fimmtu og síðustu greiðslu til þessarar uppbyggingar fyrir geðfatlaða sem Alþingi ákvað fyrir fimm árum. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1996 var sérstaklega tilgreind 20 millj. kr. fjárveiting úr ríkissjóði og að hún væri sú fjórða af fimm.“

Óskynsamlegar breytingar í starfsmenntun.

Í frumvarpinu eru gerðar mjög varhugaverðar breytingar á starfsmenntun í atvinnulíf- inu. Þannig er ákveðið að starfsmenntun fari fram með framlögum úr Atvinnuleysisstryggingasjóði í stað þess að veitt sé fé til þessa málaflokks sérstaklega á fjárlögum. Aðilar vinnumarkaðarins hafa mótmælt þessari útfærslu ríkisstjórnarinnar en þrátt fyrir það hefur meiri hlutinn ekki fallist á neinar efnisbreytingar á þessum lið.

Í álitinu minni hluta félagsmálanefndar segir m.a.: „Starfsmenntun í atvinnulífnum byggist ekki á skólaskyldu heldur því að fyrirtæki, stofnanir, starfsfólk og stéttarfélög telji að um raunhæft og gagnlegt nám sé að ræða. Starfsmenntun á að vera tiltæk og aðgengileg hvenær sem er, hvar sem er og fyrir hvern sem er. Í samræmi við markmið laganna hefur starfsmenntaráð lagt áherslu á að verkefni sem hljóta styrk feli í sér nýjungar og framþróun í starfsmenntun og treysti stöðu þeirra hópa sem standa höllum fæti á vinnumarkaði sökum lítillar eða engrar starfsmenntunar. Minni hlutinn hvetur til þess að fallið verði frá þessum áformum og bendir á að bæði Vinnuveitendasambandið og Alþýðusambandið leggjast gegn því að setja Starfsmenntasjóð undir Atvinnuleysistryggingasjóð.“

Frumvarp ríkisstjórnarinnar er mjög alvarlegs eðlis þar sem með því er einnig lokað leið til að styrkja atvinnuþátttöku kvenna sem var gert úr sérstökum sjóði í félagsmálaráðuneytinu. Sú útfærsla hefur reynst vel að mati þeirra sem að því máli hafa komið. Með frumvarpinu er óvíst um framkvæmd þessa mikilvæga málaflökks.

Minni hlutinn bendir á að margvísleg sóknarfæri eru fylgin í því að auka atvinnuþátttöku kvenna og víða í nágrannalöndunum er mest sókn í litlum fyrirtækjum sem er stýrt af konum. Slík fyrirtæki standa mjög víða undir hagvexti. Í stað þess að þrengja að þessum málaflökki hefði átt að efla starfsemina enn frekar enda skilar hún því margfalt til baka til þjóðarbúsins.

„Blankótékki“ handa heilbrigðisráðherra.

Sérstakur kafli er í frumvarpinu um heilbrigðisþjónustu. Þær greinar varða fjárlögin ekki nema að litlu leyti en eru settar inn í bandorminn til að fá auknar heimildir fyrir heilbrigðisráðherra til að endurskipuleggja heilbrigðisþjónustuna að eigin geðþótta.

Þannig er í frumvarpinu heimilað að sameina stofnanir og breyta skiptingu heilsumgæsluumdæma og starfssvæða heilsumgæslustöðva og ráðherra verður heimilt að setja með reglugerð ákvæði um flokkun sjúkrahúsa, starfssvið og verkaskiptingu, svo og ákveða sameiningu sjúkrastofnana. Það er ljóst af þessu að hér er um mjög víðtækar heimildir að ræða.

Ef ríkisstjórnin vill endurskipulagningu í heilbrigðisþjónustu hefði hún átt að flytja um það sérstakt frumvarp og láta stefnumörkun sína koma þar skýrt fram í stað þess að smygla ákvæðum þess efnis inn í bandormsfrumvarp við afgreiðslu fjárlaga.

Í álitinu minni hluta heilbrigðis- og trygginganefndar segir m.a.: „Vinnuaðferð ríkisstjórnarinnar endurspeglar því augljóslega að hún óttast umræðu um breytingar á lögum um heilbrigðisþjónustu. Það segir sína sögu um eðli þeirra. Sérstök athygli er vakin á því að heilbrigðisþjónustukaflinn sker sig úr að því leyti að ekki er að finna annars staðar viðlíka efnisbreytingar á gildandi lögum í frumvarpinu. Þá er hér er um víðtækt framsal að ræða til ráðherra.“

Ekki hafa verið lagðar fram í nefndinni upplýsingar um skiptingu á þeim sparnaði sem fyrirhugað er að ná fram með þessum breytingum, en í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að með þessum greinum sé ráðgert að spara 160 millj. kr. á næsta ári. Vita-skuld er mjög mikilvægt að sjá hvar niðurskurðarhnífnum er beitt og munu þær upplýsingar væntanlega liggja fyrir við 3. umræðu málsins.

Ýmis ákvæði.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að leggja á sérstakt áfrýjunargjald hjá Samkeppnisstofnun. Minni hlutinn og stjórnarandstaðan gagnrýndu harðlega þennan þátt og töldu

hann brjóta í bága við almennar réttarreglur og hindra eðlilega málsmeðferð. Meiri hlutinn hefur fallist á þessi sjónarmið og fellt greinina niður og ber að fagna því.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir breytingu á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, þ.e. svokallað refaákvæði, en lagt er til að felldar verði niður greiðslur ríkisins fyrir refaveiðar. Nefndin hefur aflað sér upplýsinga um þetta mál og bendir á að kanna þarf málið mun betur áður en kveðið er á um á afgerandi hátt hvernig þátttaka ríkisins verður í kostnaði af eyðingu refs. Þessi sjónarmið koma einnig fram í minnihlutaálitum umhverfisnefndar. Meiri hlutinn ætlar að fjalla betur um þetta mál milli 2. og 3. umræðu þannig að búast má við að breytingartillaga komi fram við þennan lið við 3. umræðu. Þetta sýnir enn og aftur hversu illa málið er undirbúið fyrir 2. umræðu.

Minni hlutinn hefur óskað eftir að fá að vita nánar um áform ríkisstjórnarinnar að mæta hugsanlegri þenslu í þjóðarþúskapnum í kjölfar álvers- og virkjunarframkvæmda, en slíkar upplýsingar hafa ekki enn verið lagðar fyrir nefndina. Í frumvarpinu er t.d. gert ráð fyrir að skerða markaðar tekjur til vegagerðar um 856 millj. kr. á næsta ári. Að mati minni hlutans er ámælisvert að afgreiða frumvarpið til 2. umræðu meðan svo margir þættir málsins er óljósir. Augljóst er af efni málsins að það hefði þurft að vinna betur og skýrari stefnumörkun af hálfu ríkisstjórnarinnar hefði þurft að liggja fyrir miklu fyrr.

Upplýst var í nefndinni að af hálfu meiri hlutans væri í undirbúningi frumvarp um breytingar á nokkrum lögum til viðbótar sem tengjast afgreiðslu fjárlaga. Þetta frumvarp, sem enn er í smíðum, gengur undir vinnuheitinu skröltormur. Þessi ríkisstjórn hefur lagt fram bæði bandorm og skröltorm á sínum tveimur fyrstu þingum og er það dæmi um léleg vinnubrögð gagnvart löggjafarvaldinu.

Hækkun greiðslna úr almannatryggingakerfinu miðist við launabreytingar.

Minni hlutinn mun við afgreiðslu „skröltormsins“ leggja fram breytingartillögu um að hækkun atvinnuleysisbóta, ellilífeyris og bóta úr almannatryggingakerfinu miðist við launabreytingar eins og áður.

Ríkisstjórnin breytti því ákvæði í fyrra og þá sóru talsmenn ríkisstjórnarinnar og sárt við lögðu að alls ekki stæði til að skerða bæturnar. Um tæknilega breytingu væri að ræða. Nú er gert ráð fyrir að ellilífeyrir, atvinnuleysisbætur og aðrar bætur almannatryggingakerfisins hækki um 2% á næsta ári. Ekki er vitað hvernig laun munu hækka þá, en líklegt er að sú hækkun verði meiri en 2% og þá standa m.a. örorku- og ellilífeyrisþegar eftir með sárt ennið og hafa minna úr að spila en áður.

Minni hlutinn telur þetta vera óhæfu gagnvart því fólki sem lagt hefur hvað mest til okkar þjóðfélags á undanförunum áratugum og mun því flytja sérstaka tillögu um að hækkun greiðslna úr almannatryggingakerfinu miðist við launabreytingar innan ársins. Minni hlutinn telur að sú atлага að örorku- og ellilífeyrisþegum, sem gerð var af hálfu ríkisstjórnarinnar í fyrra, sé til skammar og mun reyna af alefli að knýja þar á um breytingar.

Lokaorð.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að náð verði sparnaði í útgjöldum ríkisins á ýmsum mörkuðum tekjustofnum að fjárhæð 1,6 milljarðar kr. Margir af þessum sparnaðarþáttum orka tvímælis, en fyrir utan sérstakan niðurskurð í samgöngumálum eru það einkum mála-flokkar á sviði heilbrigðis-, mennta- og félagsmála sem verða fyrir barðinu á ríkisstjórninni. Minni hlutinn er andvígur þessari stefnumörkun ríkisstjórnarinnar.

Með nefndarálitinu fylgja álit minni hluta einstakra þingnefnda en efnahags- og viðskiptanefnd vísaði einstökum málaflokkum til annarra nefnda. Í þessum minnihlutaálitum kemur stefna minni hlutans og stjórnarandstöðunnar skýrt fram varðandi einstaka þætti. Fjölmargar ábendingar eru í þessum álitum sem reynt var að fá meiri hlutann til að fallast á, en án árangurs.

Kristín Ástgeirsdóttir sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er samþykkt þessu álitu.

Alþingi, 14. des. 1996.

Ágúst Einarsson,
frsm.

Steingrímur J. Sigfússon.

Ásta B. Þorsteinsdóttir.

Fylgiskjal I.

Umsögn minni hluta menntamálanefndar.

Minni hluti nefndarinnar gerir athugasemdir við eftirfarandi greinar í frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1997, 119. máli.

1. gr.

Undirritaðar mótmæla ítrekuðum niðurskurði á mörkuðum tekjustofni sem m.a. er ætlaður til endurbóta menningarbygginga enda þótt knýjandi verkefni blasi við á því sviði.

2. gr.

Þá vara undirritaðar við áformum um svokallaðan fallskatt þar sem til stendur að innheimta 1.500 kr. gjald af nemendum sem endurinnritast í próf eða áfanga í framhaldsskóla. Þetta er rökstutt með því að gjaldtakan leiði til markvissari innritunar og skipulagningar kennslu. Þetta gjald á að gefa 32 millj. kr. í ríkissjóð. Ef um skipulagsvanda í einstaka skólum er að ræða telja undirritaðar að taka eigi á honum með viðeigandi hætti en ekki að láta nemendur greiða viðbótargjöld. Aukin ráðgjöf og eftirlit væri mun virkari leið til skilvirkara skólastarfs.

Enda þótt tekið verði tillit til fötlunar einstaka nemanda er ljóst að jaðartilvik verða fjölmörg og innheimta því flókin og erfið, ef ekki óframkvæmanleg.

Þá er líklegt að þetta gjald auki enn frekar á brottfall nemenda, ekki síst þeirra sem erfiðast eiga uppdráttar í skólunum og koma frá efnalitlum heimilum. Þessum hópi er hvorki boðið nám við hæfi, atvinna né atvinnuleysisbætur.

Alþingi, 27. nóv. 1996.

Svanfríður Jónasdóttir.
Guðný Guðbjörnsdóttir.
Sigríður Jóhannesdóttir.

Fylgiskjal II.

Umsögn minni hluta félagsmálanefndar.

Minni hluti nefndarinnar gerir athugasemdir við eftirfarandi greinar í frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 1997, 119. máli.

9. gr. Framkvæmdasjóður fatlaðra.

Samkvæmt lögum nr. 12/1952, um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila, eiga tekjur Erfðafjár sjóðs að renna óskertar til Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Minni hlutinn er andvígur 9. gr. frumvarpsins sem felur í sér að erfðafjárskattur umfram 165 millj. kr. renni til ríkissjóðs. Þegar lögfest var heimild Framkvæmdasjóðs til að veita framlag til nýrra viðfangsefna á rekstrarsviði, svo sem til liðveislu og til stuðningsfjöl-skyldna fatlaðra, var það gert með þeim formerkjum að erfðafjárskattur rynni óskiptur til Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Þarna var um mjög mikilvæg stuðningsúrræði að ræða, til þess fallin að minnka þörf fyrir stofnanir eins og verndaða vinnustaði og skammtíma-vist-anir. Reiknað var með að þegar rekstrarverkefnum yrði létt af sjóðnum (væntanlega þegar mestu efnahagsþrengingarnar væru að baki) mundu sjóðsframlög renna óskipt til upp-byggingar að nýju. Minni hlutinn varar við að þegar umræddum rekstrarliðum er létt af sjóðnum skuli fjárframlög jafnframt skorin niður og bendir á að þrátt fyrir mikla þörf fyrir uppbyggingu, svo sem sambýli, eiga 255 millj. kr. að renna í ríkissjóð. Minni hlutinn bendir jafnframt á að skv. 39. gr. laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, er fimm ára átak í gangi varðandi byggingu sambýla fyrir geðfatlaða. Engar upplýsingar er að finna um fimmtu og síðustu greiðslu til þessarar uppbyggingar fyrir geðfatlaða sem Alþingi ákvað fyrir fimm árum. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 1996 var sérstaklega tilgreind 20 millj. kr. fjárveiting úr ríkissjóði og að hún væri sú fjórða af fimm.

10. og 12. gr. Starfsmenntun í atvinnulífínu og atvinnumál kvenna.

Minni hlutinn leggst gegn því að Starfsmenntasjóður og starfsmenntun í atvinnulífínu séu sett undir Atvinnuleysistryggingasjóð. Starfsmenntun í atvinnulífínu er afar mikilvægt úrræði fyrir fólk á vinnumarkaði og Starfsmenntasjóður hefur veitt þúsundum manna stuðning. Starfsmenntun fólks á vinnumarkaði á alls ekki heima hjá Atvinnuleysistryggingasjóði. Minni hlutinn óttast að með þessari breytingu sé tekið fyrsta skrefið til þess að leggja af sjóðinn og stuðning vinnumálaráðuneytis við starfsmenntun í atvinnulífínu og varar eindregið við þessari breytingu.

Sama gagnrýni á við um framlög til atvinnumála kvenna. Sá litli sjóður hefur verið mjög þýðingarmikill. Hann hefur veitt mörgum konum tækifæri til að fara inn á nýjar brautir og þróa smáfyrirtæki sem hafa lítinn eða engan annan stuðning fengið. Staðan á vinnumarkaði og þróun hans sýna að mikil þörf er fyrir sérstakar aðgerðir í þágu kvenna. Mikilvægt er að til séu sjóðir í þágu kvenna sem veita lán eða styrki til nýsköpunar og stofnunar smáfyrirtækja eins og þekkist víða erlendis. Þeim sjóðum sem fella á undir Atvinnuleysistryggingasjóð á alls ekki að blanda saman við úrræði fyrir atvinnulausa þótt allar virkar leiðir sem styrkja fólk á vinnumarkaði hafi þýðingu fyrir atvinnu í landinu. Um er að ræða samtals 67 millj. kr. framlag til *starfsmenntunar í atvinnulífínu og atvinnumála kvenna*. Minni hlutinn mótmælir harðlega þessum tilflutningi. Að hans dómi er verið að blanda saman alls óskyldum málum því að styrkir Atvinnuleysistryggingasjóðs við verkefni fyrir atvinnulausa og átaksverkefni sveitarfélaga eru allt annars eðlis

en almenn starfsmenntun, endurmenntun og símenntun fyrir vinnandi fólk. Lög um starfsmenntun í atvinnulífinu eru með merkilegustu fræðslulögum sem sett hafa verið síðari ár. Starfsmenntun í atvinnulífinu byggist ekki á skólaskyldu heldur því að fyrirtæki, stofnanir, starfsfólk og stéttarfélög telji að um raunhæft og gagnlegt nám sé að ræða. Starfsmenntun á að vera tiltæk og aðgengileg hvenær sem er, hvar sem er og fyrir hvern sem er. Í samræmi við markmið laganna hefur starfsmenntaráð lagt áherslu á að verkefni sem hljóta styrk feli í sér nýjungar og framþróun í starfsmenntun og treysti stöðu þeirra hópa sem standa höllum fæti á vinnumarkaði sökum lítillar eða engrar starfsmenntunar. Minni hlutinn hvetur til þess að fallið verði frá þessum áformum og bendir á að bæði Vinnuveitendasambandið og Alþýðusambandið leggjast gegn því að setja Starfsmennta-sjóð undir Atvinnuleysisstryggingasjóð.

Alþingi, 26. nóv. 1996.

Kristín Ástgeirsdóttir, form.
Rannveig Guðmundsdóttir.
Sigríður Jóhannesdóttir.

Fylgiskjal III.

Umsögn minni hluta heilbrigðis- og trygginganefndar.

Minni hluti nefndarinnar telur að heilbrigðisþjónustukafla frumvarpsins feli í sér svo röttækar breytingar á heilbrigðisþjónustu landsmanna að algerlega óásættanlegt sé að samþykkja þær sem hluta af „bandormi“ þar sem verið að er að fjalla um breytingar á sautján öðrum lagabálkum. Augljóst er að með því er verið að skerða hefðbundinn rétt stjórnarandstöðunnar til að ræða málið til þrautar í því skyni að draga úr mögulegum mistökum í meðförum þingsins. Umræddar breytingar rista það djúpt að það hljóta að teljast óeðlileg vinnubrögð og úr takti við vinnuhefðir þingsins að leggja þær ekki fram sem sérstakt þingmál til þess að gefa þingheimi færi á að fjalla um þær sérstaklega. Vinnuaðferð ríkisstjórnarinnar endurspeglar því augljóslega að hún óttast umræðu um breytingar á lögum um heilbrigðisþjónustu. Það segir sína sögu um eðli þeirra.

Sérstök athygli er vakin á því að heilbrigðisþjónustukaflinn sker sig úr að því leyti að ekki er að finna annars staðar viðlíka efnisbreytingar á gildandi lögum í frumvarpinu. Þá er hér er um víðtækt framsal að ræða til ráðherra.

Engin breytinganna felur í sér tímabundna ráðstöfun heldur vakir fyrir ríkisstjórninni að breyta varanlega umhverfi heilbrigðisþjónustunnar. Það teljum við óeðlileg vinnubrögð, enda löng hefð fyrir því að breytingar sem gerðar eru í árvissu frumvarpi ríkisstjórnar um sérstakar ráðstafanir í ríkisfjármálum séu í eðli sínu tímabundnar. Á því hefur orðið breyting í seinni tíð og fyrri ríkisstjórnir eiga þar einnig hlut að máli. Þó kastar tólfunum þegar heilbrigðisráðherra hyggst nú knýja fram sex breytingar á lögum um heilbrigðisþjónustu sem allar eiga að vera varanlegar. Tengsl þriggja þeirra við fjárlög eru þó óljós og tvær tengjast þeim með engu móti. Af framangreindum ástæðum er ljóst að minni hlutinn getur alls ekki stutt breytingarnar eins og þær eru fram komnar.

Umræddar breytingar fela í sér verulega aukningu á miðstýringu ráðuneytisins í heilbrigðismálum og eru að því leyti framhald af miðstýringaráttu ríkisstjórnarinnar í heilbrigðismálum sem hefur meðal annars birst í yfirlýsingum fagráðherrans um nauðsyn

þess að stofna svonefnd heilsukjördæmi. Um þetta er að finna fjögur gróf dæmi í frumvarpinu:

1. Í 17. gr. er lagt til að vald ráðherrans til að breyta fyrirkomulagi innan heilsugæslunnar með einfaldri reglugerð verði stóraukið. Á tímum valddreifingar, þegar sveitarfélögin sjálf hafa krafist aukinna áhrifa á eigin málefni, er þetta tímaskekkja.

2. Í 19. gr. er gengið enn lengra í þá átt að færa valdið úr héruðum landsins inn á skrifborð ráðherra með tillögu um að heilbrigðisráðherra fái vald til sameina sjúkrahús með reglugerð án þess að þurfa að spyrja þingið álit.

3. Í 19. gr. birtist enn frekar andúð ríkisstjórnarinnar á valddreifingu og samráði því að þar er lagt til að úr gildandi lögum falli ákvæði sem skyldar heilbrigðisráðherra til að hafa samráð við Landssamband sjúkrahúsa þegar breytingar á högum þeirra eru annars vegar.

4. Hvergi birtist þó skeytingarleysið um vilja fólksins sjálfs í naktari mynd en í 16. gr. en þar er lagt til að fellt verði brott ákvæði um fortakslaust samráð við hlutaðeigandi sveitarstjórnir hyggist ráðherra til dæmis flytja heilugæslustöðvar milli umdæma.

Þessari miðstýringu, sem er að verða aðalsmerki ríkisstjórnarinnar í heilbrigðismálum, hafnar minni hlutinn alfarið.

18. og 20. gr. eru þess eðlis að þær koma fjármálum ríkisins með engu móti við. Þetta er staðfest í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis en þar segir einfaldlega: „Ákvæðin hafa óveruleg áhrif á útgjöld ríkissjóðs.“ Þarna er því augljóslega verið að koma í gegn breytingum sem eiga ekkert skylt við nauðsynlegar ráðstafanir í ríkisfjármálum. Svipaðar breytingar voru hluti af „bandormi“ ársins 1995 en voru felldar brott úr frumvarpinu fyrir afgreiðslu þess. Ef heilbrigðisráðherra er kappsmál að koma umræddri breytingu í gegn hefði hún getað lagt hana fram sem sjálfstætt þingmál á sl. vetri eða í byrjun yfirstandandi þings. Sú staðreynd að það var ekki gert býður heim þeirri hugsun að ríkisstjórnin hafi ekki unnið heimavinnuna í málaflöknum og því sé það þrautalending að nota „bandorm“ til að koma í gegn breytingum sem eiga ekkert skylt við fjárlögin.

15., 16., 17. og 19. gr. fela að sögn frumvarpshöfunda í sér breytingar sem nauðsynlegar eru til að mögulegt verði að ná sparnaði sem nemur 160 millj. kr. í sjúkrahúsum á landsbyggðinni en það er eitt af markmiðum heilbrigðisráðgjafna fjárlagafrumvarpsins. Heilbrigðis- og trygginganefnd þingsins hefur hins vegar engar forsendur til að rannsaka réttmæti þeirrar staðhæfingar, eins og henni ber þó samkvæmt beiðni fjárlaganefndar, því að engar upplýsingar hafa komið fram af hálfu heilbrigðisráðuneytisins um hvaða breytingar ríkisstjórnin hyggst ráðast í varðandi sjúkrahúsin úti á landi. Þannig mæla fullgild rök gegn því að 15., 16. og 17. gr. séu nauðsynlegar til að ná fram sparnaðinum. Um 19. gr. gegnir öðru máli, en hún er efalítið nauðsynleg forsenda þess niðurskurðar sem ríkisstjórnin áformar á sjúkrahúsum landsbyggðarinnar. Minni hlutinn getur þó með engu móti fallist á þá grein, enda ráðherra veitt ótrúlegt vald til að sameina sjúkrahús án samráðs við Alþingi eins og fyrr er rakið. Athyglisvert er að ákvæðið bendir sterklega til þess að heilbrigðisráðherra telji þær aðgerðir sem verður að ráðast í gagnvart sjúkrahúsum á landsbyggðinni svo mikið álitamál að hún leggi ekki í að færa það inn í þingið þar sem stjórnarliðar af landsbyggðinni hefðu umræðu- og atkvæðisrétt um breytingarnar.

Sérstök athygli er vakin á því að ekki tókst að fá óyggjandi upplýsingar um hvaða skilning ber að leggja í orðalag 15. gr. þar sem lagt er til að heilsugæslustöð og sjúkrahús skuli, þar sem aðstæður leyfa, rekin sem ein stofnun undir einni stjórn. Óvíst er hvort þar er einungis átt við heilsugæslustöð og sjúkrahús í starfstengslum eða í sama byggðar-

lagi eða hvort hægt er að greininni samþykktri að sameina undir eina stjórn sjúkrahús og fleiri en eina heilsugæslustöð í nálægum en mismunandi byggðarlögum.

Vinnubrögðin varðandi 19. gr. verða að teljast sérkennileg. Þótt einungis liðugur mánuður sé í að fjárlagaárið byrji veit enginn utan ráðuneytisins hvað bíður sjúkrahúsanna á landsbyggðinni, en fram kom á fundi nefndarinnar að flöt skerðing sem næmi þessari upphæð hefði í för með sér 10–11% skerðingu á hvert sjúkrahús landsbyggðarinnar að meðaltali. Á fundi nefndarinnar með fulltrúum Landssambands sjúkrahúsa kom einnig fram að þrátt fyrir ákvæði gildandi laga um samráð við landssambandið þegar málefni sjúkrahúsanna eru annars vegar hefur heilbrigðisráðuneytið nákvæmlega ekkert samráð haft við það. Þetta tvennt, skortur á lögboðnu samráði og algert upplýsingaleysi um forsendur breytinganna í framangreindum greinum, er að dómi minni hlutans ámælisverð vinnubrögð af hálfu heilbrigðisráðherra.

Minni hlutinn getur því ekki staðið að samþykkt heilbrigðisþjónustukafla frumvarps um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Kristín Ástgeirsdóttir sat fundi nefndarinnar og er hún samþykk umsögn þessari.

Alþingi, 27. nóv. 1996.

Össur Skarphéðinsson, form.
Ásta R. Jóhannesdóttir.
Ingibjörg Sigmundsdóttir.

Fylgiskjal IV.

Umsögn 1. minni hluta umhverfisnefndar.

Umhverfisnefnd hefur, sbr. bréf efnahags- og viðskiptanefndar frá 13. nóvember sl., fjallað um 26. gr. frumvarps til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum. Nefndin fékk á sinn fund Þórð H. Ólafsson, skrifstofustjóra í umhverfisráðuneytinu.

Í frumvarpinu er lagt til að hætt verði að greiða kostnað af refaveiðum úr ríkissjóði, en skv. 4. mgr. 12. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, hefur ríkissjóður greitt allt að helming kostnaðar af veiðunum eftir því sem nánar er ákveðið í fjárlögum.

Nokkrar umræður hafa farið fram í nefndinni um niðurfellingu á greiðslum vegna kostnaðar sem hlýst af refaveiðum, bæði við umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir 1997 og frumvarp til ráðstafana í ríkisfjármálum.

Undirritaður lýsir sig mótfallinn niðurskurðinum sem gert er ráð fyrir. Nauðsynlegt er að áfram verði á fjárlögum gert ráð fyrir mótfamlagi til sveitarfélaga vegna refaveiða, t.d. í formi fastrar greiðslu fyrir hvert fellt dýr. 1. minni hluti bendir einnig á að ekki liggja fyrir rök fyrir því að fella niður mótfamlag. Felldir voru yfir 3.000 refir á síðasta ári. Ekki hefur verið gerð úttekt á hvort eða hversu miklum skaða refur veldur á mófugli eða æðarvarpi.

Alþingi, 27. nóv. 1996.
Gísli S. Einarsson.

Fylgiskjal V.

Umsögn 2. minni hluta umhverfisnefndar.

Undirritaður telur vel koma til greina að breyta fyrirkomulagi á greiðslum vegna refaveiða. Ekki hefur hins vegar verið gerð viðhlítandi grein fyrir því af hálfu umhverfisráðuneytis hvernig tillaga samkvæmt frumvarpinu, um að ríkissjóður hætti að endurgreiða allt að helming kostnaðar við veiðarnar, eigi að falla að öðrum ákvæðum um refaveiðar, sbr. lög nr. 64/1994.

Engin greinargerð hefur verið lögð fram af hálfu veiðistjóraembættisins um búsifjar eða tjón af völdum refa, né heldur um líkleg áhrif þeirrar tillögu sem hér um ræðir á viðkomu refastofnsins og möguleika til áframhaldandi rannsókna á stofninum, sbr. 4. gr. laga nr. 64/1994. Ekkert hefur heldur heyrst um þetta frá ráðgjafarnefnd umhverfisráðherra um villt dýr, sbr. 3. gr. sömu laga. Erfitt er að sjá hvernig framfylgja eigi að öðru leyti ákvæðum 12. gr. (2.–3. mgr.) laga nr. 64/1994, þ.e. sérákvæði um refaveiðar þar sem segir m.a.:

„Þar sem umhverfisráðherra ákveður, að fengnum tillögum veiðistjóraembættis, að nauðsynlegt sé að láta veiða refi til þess að koma í veg fyrir tjón af þeirra völdum, sbr. 7. gr., er sveitarstjórn skylt að ráða skotmann til grenjavinnslu og skal hann hafa með sér aðstoðarmann ...“

Umhverfisráðherra ákveður árlega viðmiðunartaxta launa til skotmanna og aðrar greiðslur fyrir unna refi sem veiddir eru skv. 2. og 3. mgr. ...“

Lagasetningin var á sínum tíma umdeild og mælti undirritaður og fleiri með annarri skipan en lögfest var að því er varðaði refi. Erfitt er að rökstyðja, eftir að ríkið hættir þátttöku í kostnaði við refaveiðar, að umhverfisráðherra ákveði hvar veiða skuli refi og setji taxta fyrir laun til skotmanna sem sveitarstjórnnum er síðan skylt að ráða samkvæmt 12. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum.

Undirritaður leggur áherslu á að þannig sé frá málum gengið að áfram verði stundaðar traustar rannsóknir á refastofninum og fótum sé ekki kippt undan þeim að lítt athuguðu máli. Spurningunni um friðun eða veiðar á ref á hverjum tíma verður því aðeins svarað af viti að upplýsingar liggja fyrir um stofnstærð og áhrif verndunar og veiða á hana.

Rétt er að benda á vegna umræðu um ferðir einstakra refa að rannsóknir hafa verið gerðar á þeim þætti og benda niðurstöður þeirra ekki til að einstök dýr leggi að baki miklar vegalengdir. Meðalvegalengd, sem endurheimt fullvaxin dýr, merkt á Vestfjörðum á árunum 1980–82, höfðu lagt að baki, var 24 km (staðalfrávik 10–15 km).

2. minni hluti hvetur eindregið til þess að áður en endanleg afstaða verður tekin til málsins verði það athugað með hliðsjón af öðrum ákvæðum laga um refaveiðar, sérstaklega með það í huga að unnt verði að halda áfram marktækum rannsóknum á refastofninum.

Alþingi, 27. nóv. 1996.

Hjörleifur Guttormsson.