

Nefndarálit

um frv. til fjárukalaga fyrir árið 1999.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Á sama tíma og Þjóðhagsstofnun jafnt sem Seðlabanki Íslands telja höfuðnaðsyn að draga úr útgjöldum ríkisins gerir meiri hluti ríkisstjórnarinnar tillögur um að útgjöld ríkisins aukist um 7,9 milljarða kr. á fjárukalögum. Þar af er að finna tillögur um 5,5 milljarða kr. hækkun í frumvarpi til fjárukalaga en hækkunartillögur meiri hluta fjárlaganefndar við frumvarpið nema 2,4 milljörðum kr. Langmestur hluti aukinna útgjalda, eða samtals 5,1 milljarður kr., stafar af mikilli útgjaldaaukningu í heilbrigðiskerfinu. Aukin útgjöld grafa undan stöðugleika og velsæld íslensks efnahagslífs. Þetta er í stíl við önnur mistök sem ríkisstjórnin hefur gert varðandi hagstjórnina.

Mistök ríkisstjórnarinnar.

Höfuðmarkmið ríkisfjármála og raunar allrar efnahagsstjórnunar á Íslandi er að viðhalda stöðugleikanum. Ríkisstjórn Framsóknar og Sjálfstæðisflokks hafa hins vegar orðið á margvísleg mistök sem beinlínis ýta undir þenslu, stuðla að aukinni verðbólgu og grafa undan stöðugleikanum.

1. Lækkun tekjuskatts í góðæri.

Aukinn kaupmáttur leiðir jafnan til meiri neyslu sem aftur veldur meiri innflutningi sem ýtir undir viðskiptahalla. Sé ekki gripið til sérstakra ráðstafana leiðir mikill og viðvarandi viðskiptahalli til þess að gengið veikist og það blæs í segl verðbólgunnar. Lækkun á tekjuskatti leiða til þess að almenningur hefur að öðru jöfnu meira fé til ráðstöfunar. Þar af leiðandi eykur tekjuskattslækkun kaupmátt og þar með einkaneyslu. Sé tekjuskattsstigið lækkað í miklu góðæri herðir það á þessu ferli. Viðskiptahallinn verður þá meiri og verðbólguþrýstingur líka. Ábyrg stjórnvöld lækka því ekki tekjuskatt hjá öllum þorra landsmanna á tímum mikils góðæris og vaxandi viðskiptahalla. Það gerði hins vegar núverandi ríkisstjórn. Af sjónarhóli hagstjórnarinnar voru það mistök sem ýttu undir þensluna í Þjóðfélaginu. Má í því sambandi minna á eftirfarandi dóm úr álit Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í kjölfar þess að Alþingi samþykkti fjárlög fyrir yfirstandandi ár: „Nýsamþykkt fjárlög fyrir 1999 fela ekki í sér nægilegt aðhald í ríkisfjármálum að okkar dómi.“

2. Útlánþensla.

Viðnám gegn verðbólgu og viðskiptahalla felst m.a. í að takmarka aukningu útlána og peningamagns í umferð. Það er hægt með því að takmarka svigrúm banka til að lána fjármagn og draga þannig úr útstreymi peninga frá þeim. Þegar ríkisstjórnin hófst handa um að einkavæða bankana valdi hún þá leið að bjóða út nýtt hlutafé sem jók eigið fé bankanna og gerði þeim kleift að stóruka lántökur sínar erlendis. Lánin nýttu bankarnir til að freista

Þess að auka hlutdeild sína á markaðinum til að skapa sér stöðu áður en uppstokkun á fjármálamarkaðinum gengi í garð. Þetta stórjök einkaneyslu og ýtti því undir þenslu og verðbólgu.

3. Ríkisstjórnin skapar óhóflegar væntingar.

Væntingar ráða ákaflega miklu um neysluhegðun fólks. Í aðdraganda kosninganna gaf forusta ríkisstjórnarinnar þjóðinni fyllilega til kynna að góðærið mundi vara mörg ár í viðbót. Í sömu átt hnigu ummæli hennar rétt fyrir kosningar um að þjóðin gæti vænst 50–60 milljarða kr. til skiptanna vegna fyrirhugaðrar einkavæðingar ríkisfyrirtækja (Landssímans og bankanna). Þetta skapaði óraunhæfar væntingar um varanlega velsæld sem ýttu undir þenslu.

4. Húsnæðisþenslan.

Hluti af viðleitni ríkisstjórnarinnar til að kaupa sér vild kjósenda fyrir kosningar var að rýmka verulega greiðslumat vegna húsnæðislána og í reynd að galopna húsnæðiskerfið. Samþykktar umsóknir um lán til kaupa á notuðum íbúðum eru nú 45% fleiri en á sama tíma í fyrra og 27% fleiri til nýbygginga. Afleiðingin er að útlán húsnæðisráðgjafar fóru ríflega 7.000 millj. kr. fram úr heimildum fjárlaga. Þessir 7 milljarðar kr. voru eldsmatur sem varpað var á bál vaxandi verðbólgu. Bæði Seðlabankinn og Þjóðhagsstofnun voru við þessari þróun. Þarna er um að ræða eitt af örfáum stjórnækjum ríkisstjórnarinnar varðandi útlán innlendra lánastofnana og ríkisstjórnin misnotaði það herfilega. Þetta er dæmi um beina hækkun verðbólgu af völdum ríkisstjórnarinnar.

Fjárukalögin, ekki síst þau lausatök sem þar birtast af hálfu ríkisstjórnarinnar vegna útgjalda sem engin rök eru fyrir að eigi heima á fjárukalögum, eru því enn eitt sprekið sem ríkisstjórnin varpar á bál þenslunnar.

Fjárþörf heilbrigðiskerfisins.

Lausatökin á fjármálum ríkisins birtast ekki síst í stórukaðinni fjárþörf sem orðið hefur á árinu innan heilbrigðiskerfisins. Í frumvarpi til fjárukalaga var talið að viðbótarfjárþörf hjá heilbrigðisstofnunum næmi tæpum 3 milljörðum kr. Nú liggur fyrir skýrsla Ríkisendurskoðunar þar sem kemur fram að áætlaður tekjuhalli í árslok 1999 nemi rúmum 5,1 milljarði kr. eða ríflega 60% meira en gert var ráð fyrir í fjárukalagafrumvarpinu. Aukningin speglast m.a. í því að hækkun gjalda á liðum heilbrigðisráðuneytisins er um 63,5% af heildarhækkuninni sem lögð er til vegna fjárukalaga meðan hlufall ráðuneytisins á fjárlögum ársins er aðeins 36,4% af heildargjöldum A-hluta sjálfra fjárlaganna. Vissulega þarf að halda heilbrigðiskerfinu gangandi en þetta gerist þrátt fyrir að meiri hluti fjárlaganefndar teldi að í fjárlögum og fjárukalögum fyrir árið 1998 væri mætt allri fjárþörf þeirra heilbrigðisstofnana sem könnun Ríkisendurskoðunar náði til. Hér virðist því ekki síður um stjórnunarvanda að ræða en fjárhagsvanda.

Þessi niðurstaða vekur upp tvær meginspurningar. Hvernig er eftirliti ráðuneyta háttað með fjármálum stofnana og hver er ábyrgð forstöðumanna? Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að heilbrigðisráðuneytið hafi í febrúar á þessu ári sent öllum stofnunum bréf þar sem áréttuð voru fyrir mæli um að til ráðstöfunar væru aðeins þau framlög sem fjárlög ársins gerðu ráð fyrir. Þar kemur einnig fram að forstöðumenn kvörtuðu yfir því að fá engin viðbrögð frá ráðuneytinu þegar þeir sendu inn upplýsingar um fjárhagsvandann. Hér eru menn að kasta boltanum á milli sín meðan að vandamálin hrannast upp.

Segja má að uppistaðan í fjárhagsvanda heilbrigðisstofnana séu miklar launahækkanir á árinu umfram það sem reiknað var með í fjárlögum. Er óhætt að segja að þessir samningar hafi farið úr böndunum. Ábyrgðin á útfærslu þeirra er þó að öllu leyti hjá ríkinu. Þannig má minna á að þrír ráðuneytisstjórnar tóku að sér að semja við hjúkrunarfræðinga með alþekktri niðurstöðu. Það er sannarlega athyglisvert að Ríkisendurskoðun greinir þennan vanda í sérstökum kafla í fyrrnefndri greinargerð sinni og segir að orsökina megi m.a. rekja til ágalla í innri stjórnun ríkisins og nefnir sérstaklega „skort á leiðsögn af hálfu ráðuneytanna“.

Hinn mikli halli á rekstri heilbrigðiskerfisins ber vott um stjórnleysi í fjármálalegu tilliti þess. Eftirfarandi tilvitnun í greinargerð Ríkisendurskoðunar staðfestir það: „Þrátt fyrir að fyrirliggjandi upplýsingar um afkomu stofnana sýni umtalsverðan tekjuhalla í ár er ljóst að flestar þeirra hafa ekki gripið til sérstakra aðgerða til að mæta honum. Við nánari eftirgrennslan kom fram að forstöðumenn kvörtuðu yfir því að þrátt fyrir að þeir hafi sent þessar upplýsingar til heilbrigðisráðuneytisins hafi þeim ekki borist fyrirmæli um aðgerðir til að mæta vandanum.“ Áætlanagerð stofnana ráðuneytisins er bersýnilega áfátt í ýmsum tilvikum. Til marks um það má nefna að á fundi með fjárlaganefnd kom fram hjá fulltrúum ráðuneytisins að dæmi væru um að rekstraráætlun forstöðumanna hafi hækkað um helming innan ársins.

Mjög athyglisverð er sú niðurstaða Ríkisendurskoðunar að greinilegt sé „að þar sem fjárhagsvandinn er minnstur [sé] fjárstjórnin öflugri og virkari en ella“. Meiri hluti fjárlaganefndar hefur eigi að síður brugðist við fjárhagsvanda heilbrigðisstofnana með því að leggja til að allur halli allra heilbrigðisstofnana, að frádreginni tveggja vikna greiðsluþörf, sé greiddur upp. Þessi aðferð þýðir að allir fá sömu úrlausn. Þeir sem stjórna vel fá enga umbun fyrir erfiðar aðhaldsaðgerðir. Skilaboðin sem með þessu eru send stjórnendum heilbrigðisstofnana eru því að það skipti ekki máli að fara eftir fjárlögum. Stjórnendur og stofnanir þurfi ekki að standa reikningsskil gerða sinna. Ríkisstjórnin greiði það sem á vantar með tékka frá skattgreiðendum. Þetta er dæmi um agaleysi í ríkisfjármálum sem einkennir bæði ráðherra og yfirmenn ríkisstofnana.

Nýju fjárreiðulögin kveða mjög skýrt á um ábyrgð forstöðumanna og stjórna ríkisaðila því í 49. gr. segir: „Forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila bera ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir.“ Að mati minni hlutans er brýn þörf á breyttum verklagsreglum varðandi eftirlit með fjármálum stofnana. Efla þarf fjármálalegt eftirlit og ábyrgð ráðuneyta á málaflokkum sínum og gera forstöðumenn ábyrgja fyrir stjórn stofnana, ekki aðeins í orði heldur einnig á borði.

Aðferðin sem meiri hlutinn velur til að jafna rekstrarhalla heilbrigðisstofnana vekur spurningar um jafnræði með stofnunum ríkisins og verkefnum á vegum þess. Fjölmargar aðrar stofnanir sem eflaust hefðu viljað auka útgjöld til verkefna sinna fá ekki sömu úrlausn og stofnanir heilbrigðiskerfisins.

Um frumvörp til fjárukalaga.

Árið 1997 voru samþykkt lög um fjárreiður ríkisins sem fólu í sér ýmsar breytingar á framsetningu upplýsinga um fjárhagsstöðu ríkisaðila. Því miður eru tillögur meiri hluta fjárlaganefndar að verulegu leyti á skjön við fjárreiðulögin. Minni hlutinn vill af því tilefni vekja athygli á að í fjárreiðulögunum eru skýr ákvæði um hvernig standa skuli að frumvarpi til fjárukalaga. Það frumvarp til fjárukalaga sem nú er til umræðu er hið fyrsta eftir að fyrsti ríkisreikningurinn liggur fyrir sem gerður er upp samkvæmt nýju fjárreiðulögunum. Ljóst er að í veigamiklum atriðum er ekki farið að lögum og því nauðsynlegt að skerpa á þeim reglum sem um slík frumvörp gilda.

Í fimmta kafla laganna er fjallað almennt um frumvarp til fjárukalaga. Þar segir orðrétt í 44. gr.: „Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga.“

Öðrum óskum um breyttar fjárheimildir skal jafnan vísa til ákvörðunar Alþingis í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta ár. Ljóst er að í því frumvarpi sem nú liggur fyrir er sótt um viðbótarfjárheimildir vegna atvika sem ekki verða felld undir ákvæði greinarinnar og vegur þar þyngst uppsafnaður rekstrarhalli ríkisaðila, einkum í heilbrigðiskerfinu. Lætur nærri að um 40% af viðbótarfjárveitingum sé vegna þessa. Með sterkum rökum má halda fram að 75–80% af útgjaldatillögum í tengslum við fjárukalögin sé þess eðlis að þær standist ekki kröfur fjárreiðulaganna og séu beinlínis í andstöðu við fyrrnefnda grein þeirra. Þetta er dæmi um furðulegt kæruleysi ríkisstjórnarinnar og speglar það agaleysi sem er aðalsmerki vinnubragða hennar í ríkisfjármálum.

Nánar er fjallað um ófyrirséða greiðsluskyldu A-hluta í 32. og 33. gr. fjárreiðulaganna. Í þeim greinum kemur fram að ávallt skuli leita heimildar í frumvarpi til fjárukalaga svo fljótt sem kostur er.

Þá bendir minni hlutinn á að nú er verið að afgreiða frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 1999 á sama tíma og frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2000. Þegar fjárukalög eru svona seint á ferðinni er mun eðlilegra að fella þau saman við frumvarp til fjárlaga. Slíkt mundi einfalda alla vinnu við fjárlagagerðina og auka yfirsýn yfir ríkisfjármálin. Komi upp þau atvik að leita þurfi viðbótarheimilda er eðlilegt að gera það annars vegar að vori áður en þing fer í sumarleyfi eða hefja vinnu við það síðla sumars þannig að afgreiða megi fjárukalög strax á fyrstu dögum þings að hausti.

Tekjuhlíð.

Samkvæmt frumvarpinu stefnir í að tekjur ríkissjóðs verði um 10 milljörðum kr. hærri en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins 1999. Minni hlutinn taldi á sínum tíma að þjóðhagsáætlun fæli í sér vanmat á innflutningi og fjárfestingu. Þetta er staðfest nú þegar fjárfesting dregst aðeins saman um 1% í stað þeirra 5% sem gert var ráð fyrir. Þá stefnir í að innflutningur aukist um 3,4% í stað 1% eins og áætlað var.

Safnliðir.

Í fjárukalögum er oft sótt um viðbótarfjárheimild vegna svokallaðra safnliða þrátt fyrir að heildarstaða fjárlagaliðarins gefi ekki tilefni til þess. Sem dæmi má nefna fjárlagaliðinn *02-969 Menningarstofnanir, viðhald og stofnkostnaður*. Í lok nóvember námu útgjöld á þessum lið 381 millj. kr. en fjárheimild 482 millj. kr. Auk þess nemur eigið fé frá fyrra ári 212 millj. kr. Samt er sótt um 13,5 millj. kr. viðbótarfjárveitingu í þessu frumvarpi til fjárukalaga.

Vissulega er í sumum tilfellum um viðfangsefnaskiptingu að ræða þar sem tiltekin fjárútlát eru eyrnamerkt tilteknum verkefnum en svo er ekki í öllum tilfellum. Að mati minni hlutans þarf að taka þessi vinnubrögð til endurskoðunar og skoða þessa liði í heild sinni þegar þeir koma til umfjöllunar í tengslum við frumvarp til fjárukalaga og einnig í umræðum um fjárlög.

Alþingi, 7. des. 1999.

Össur Skarphéðinsson,
frsm.

Einar Már Sigurðarson.

Jón Bjarnason.

