

## Nefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2000.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Minni hluti fjárlaganefndar telur að við núverandi aðstæður sé höfuðnaudsýn að grípa til aðgerða sem miða að því að draga úr þenslu og koma í veg fyrir að í góðærinu breikki enn bilið milli þeirra sem eru illa settir í þjóðfélaginu og hinna, auk þess að taka á hinn alvarlegu byggðaröskun. Að þessum markmiðum er ekki stefnt með því frumvarpi til fjárlaga sem liggur fyrir Alþingi. Þrátt fyrir yfirlýsta stefnu ríkisstjórnarinnar um að draga úr jaðarsköttum ber frumvarpið með sér að engin skref eru stigin í þá átt og aldrei hafa jafnháar fjárhæðir verið teknar af ungu fjölskyldufólki í jaðarskatta og nú. Sömuleiðis er athyglisvert að þrátt fyrir þann áfellsdóm sem velferðarstefna ríkisstjórnarinnar hlýtur í nýlegu riti Stefáns Ólafssonar prófessors, Íslensku leiðinni, ber frumvarpið engin merki þess að ríkisstjórnin áformi að bæta kjör öryrkja og aldraðra. Í því samhengi er óhjákvæmilegt að minna á gullið tækifæri sem ríkisstjórnin missti af á síðasta ári þegar gripið var til almennra skattalækkana í stað þess að nota svigrúmið til að bæta kjör þessara hópa.

Innlendar jafnt sem erlendar stofnanir hafa lagt afar þunga áherslu á að ríkisstjórnin beiti hagstjórnartækjum sínum til að draga úr þenslu. Í núverandi stöðu dylst fæstum að fjárlagafrumvarpið gæti leikið lykilhlutverk í því að koma í veg fyrir skjótar lyktir góðærisins með því að hafa hemil á ríkisútgjöldum og skila miklum tekjuafgangi. Ábyrgð ríkisstjórnarinnar er því mikil. Stefnumörkun hennar í fjárlagafrumvarpinu sker í reynd úr um hvort hægt verður að treina góðærið. Í orði hefur ríkisstjórnin tekið undir þessar aðvaranir. Í reynd er niðurstaðan hins vegar sú að frumvörp hennar til fjárlaga og fjáráukalaga sem nú liggja fyrir þinginu stórauка útgjöld og eru beinlínis þensluhvetjandi. Stjórnarandstaðan tekur undir með forsvarsmönnum hagfræðistofnana sem hafa bent á að í því fordæmalausa góðæri sem nú er hefði verið þörf á mun meiri tekjuafgangi en fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir. Hins vegar er engu líkara en að allar stíflur hafi brostið og síðustu missiri hafa útgjöld vaxið stjórnslitið.

Alvara málsins er mikil og speglast í eftirfarandi: Það stefnir í að á fyrsta heila ári þessa kjörtímabils verði ríkisútgjöld 20 milljörðum kr. meiri en síðasta heila árið á liðnu kjörtímabili. Eftirfarandi tafla sýnir svart á hvítu þann gríðarlega vöxt útgjalda sem hefur orðið síðustu ár. Þar kemur fram að á einungis fimm ára tímabili frá árinu 1994 til loka ársins 1998

### Heildargjöld samkvæmt ríkisreikningum 1994–98.

(Fjárhæðir í milljörðum kr., uppreiknaðar miðað við vísitölu neysluverðs.)

Ár	Verðlag hvers árs	Verðlag 1998
1998	189,6	189,6
1997	134,6	183,3
1996	137,0	141,8
1995	129,4	136,9
1994	125,9	135,5

hafa útgjöld ríkisins aukist um 54 milljarða kr. á föstu verðlagi. Þessi þróun hefur öll orðið undir forustu Sjálfstæðisflokksins. Hann hefur bæði farið með forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti á meðan þessi útgjaldasprenging hefur orðið. Í þessari þróun felst sú alvarlega hættu fyrir samfélagið að sloti góðærinu situr það uppi með útgjaldaaukningu ríkisins upp á tugi milljarða króna án þess að hafa tekjur til að standa undir þeim. Ekki þarf að mála sterkum litum hve gríðarlegir erfiðleikar mundu fylgja þeim harkalegu aðhaldsaðgerðum sem þá yrði óhjákvæmilegt að grípa til.

Ríkisstjórn Davíðs Oddssonar hafa orðið á margvísleg mistök við hagstjórnina síðustu missiri eins og rakið er ítarlega í álitu stjórnarandstöðunnar um frumvarp til fjárukalaga sem einnig er til afgreiðslu í þinginu. Helstu mistökin felast í rangri skattastefnu þegar ýtt var undir almenna þenslu með því að lækka tekjuskatta þorra almennings í miðju góðærinu í stað þess að nota svigrúmið til að bæta kjör verst stöddu hópanna eins og fyrr segir. Sömu leiðis voru það mistök þegar ríkisstjórnin hófst handa við að einkavæða bankana og ýtti þar með stórlega undir þenslu. Yfirlýsingar forustu ríkisstjórnarinnar gáfu til kynna að sala ríkisfyrirtækja mundi færa þjóðinni tugi milljarða króna og sköpuðu þannig óhóflegar væntingar sem örvuðu neyslu og þar með þenslu. Loks má svo nefna gríðarlega þenslu í húsnæðiskerfinu sem beinlínis má rekja til lausataka ríkisstjórnarinnar. Þetta er eitt birtingarform þjóðarvandans sem búsetuþróun síðustu ára veldur í efnahagslegu tilliti. Jafnframt er líklegt að viðskipti með aflakvóta í krafti gallaðs fiskveiðikerfis hafi bæði aukið eftirspurn eftir lánsfé og framboð lánsfjár.

Frumvörp ríkisstjórnarinnar til fjárlaga og fjárukalaga eru framhald á þessari óheillaþróun. Í þeim birtist agaleysi ríkisstjórnarinnar. Þau staðfesta einfaldlega að undir forustu Sjálfstæðisflokksins eru útgjöld ríkisins í hröðum vexti. Í þessu efni gera breytingartillögur meiri hlutans illt verra með því að minnka áætlaðan tekjuafgang ríkissjóðs enn frekar frá upphaflegu frumvarpi. Með frumvörpum sínum hefur ríkisstjórnin því misst af tækifæri til að draga úr þenslunni og þar með aukið líkurnar á að landsmenn missi góðærið úr höndum sér.

### **Þjóðhagshorfur og efnahagsstefna ríkisstjórnarinnar.**

Eins og fyrr segir hafa háværar aðvörunarraddir heyrst á undanförunum missirum um að þenslan í þjóðfélaginu sé komin á hættulegt stig og verðbólga muni aukast á næsta ári. Verðbólgan er sérstakt áhyggjuefni. Ofþenslan sem ríkisstjórnin neitaði að viðurkenna fyrir kosningar og bregðast við í tíma hefur gert henni kleift að spretta úr spori. Í október var verðbólgan komin í 5,3% og í nóvember var hún litlu minni eða 5%. Þetta er tvöfalt eða þrefalt meiri verðbólga en í nágrannalöndum okkur. Seðlabankinn hefur enn fremur spáð um 4% verðbólgu á næsta ári. Það byggist þó á því að kjarasamningar verði á hófsömum nótum og dragi úr hagvexti og innlendri eftirspurn. Margir hafa þó lýst efasemdum um að það verði í þeim mæli sem Þjóðhagsstofnun hefur spáð, m.a. fjármálaráðherra sjálfur er hann kynnti fjárlagafrumvarpið fyrr í haust. Hvað kjarasamninga á almennum vinnumarkaði varðar mun verkalýðshreyfingin óhjákvæmilega horfa til fordæmis ríkisstjórnarinnar. Samkvæmt launavísitölu hækkðu laun á almennum vinnumarkaði um 18,3% frá fyrsta ársfjórðungi 1997 til þriðja ársfjórðungs í ár en hækkunin var 28,1% hjá opinberum starfsmönnum og bankamönnum. Miklar hækkunir hafa einnig orðið hjá æðstu embættismönnum í ríkiskerfinu. Tæpast verður þessi þróun til að haga kjarasamningum á almennum vinnumarkaði eins og vonast er eftir af hálfu ríkisstjórnar og Þjóðhagsstofnunar.

Aukinn viðskiptahalli ræður miklu um þessa þróun. Gert er ráð fyrir að hann verði enn mikill á næsta ári. Aukin skuldásöfnun heimilanna er einnig mikið áhyggjuefni, ekki síst þar

sem fyrir liggur að hún á sér ekki rætur í fjárfestingu heldur neyslu. Á móti auknum skuldum heimilanna kemur því ekki samsvarandi eignamyndun eins og þráfaldlega er haldið fram af talsmönnum ríkisstjórnarinnar. Hærrí verðbólga gæti því reynst fjölmörgum heimilum ákaflega þungur baggi og mun að sjálfsögðu veikja efnahagsstöðu þjóðarinnar til skemmri og lengri tíma litið.

Þjóðhagsforsendur fjárlaga hafa oft en ekki brugðist á undanförunum árum eins og minni hlutinn hefur ítrekað bent á. Í núverandi spá er gert ráð fyrir að töluvert dragi úr aukningu landsframleiðslu á næsta ári og að hagvöxtur verði um 2,7%. Þá er reiknað með að hægi á vexti einkaneyslu með minni aukningu kaupmáttar og að hún verði 2,5% í stað 6% eins og áætlað er að hún verði á þessu ári. Hins vegar er spáð meiri fjárfestingu í stað samdráttar á þessu ári. Þá er talið að innan skamms muni koma fram í hagtölum að innflutningur varanlegra neysluvara hafi mettast og í kjölfarið verði minna flutt inn af rekstrarvörum og fjárfestingarvörum til annarra en stóriðjufyrirtækja. Auk óvissu um niðurstöður komandi kjarasamninga og áhrif þeirra á efnahagsþróun, ekki síst verðlagsþróun, er tvísýnt um framleiðslu og verðlag mikilvægra sjávarafurða.

Nú er spáð að landsframleiðsla aukist um 5,8% á þessu ári en verði einungis 2,7% á því næsta. Rætist þessi spá er hagvöxtur þessa árs sá mesti frá árinu 1987. Mikil aukning landsframleiðslu á þessu ári stafar fyrst og fremst af áframhaldandi örum vexti einkaneyslu og töluvert meiri útflutningi í fyrra jafnframt því sem dregið hefur úr innflutningi. Þessi ofþensla eftirspurnar átti þátt í að kynda undir verðbólgu þess árs og því er enn áréttuð nauðsyn þess að draga úr innlendri eftirspurn.

Í ársfjórðungsriti Seðlabanka Íslands, Peningamálum, er bent á að margt hafi komið fram af því sem varað var við í haustskýrslu bankans í nóvember 1998 sem minni hlutinn vitnaði til í nefndarálitinu sínu um fjárlög ársins 1999. Telur bankinn meginverkefni hagstjórnar á næstunni að stuðla að því að verðbólga minnki á ný. Hann telur einnig áhyggjuefni að í þjóðhagsáætlun sé því spáð að viðskiptahalli muni að óbreyttu nema 3% af landsframleiðslu næstu ára. Telur bankinn þetta til vitnis um undirliggjandi halla sem muni ekki hverfa eftir að stóriðjuframkvæmdum lýkur. Þá bendir Seðlabankinn á að það sé áhyggjuefni að viðleitni til að auka þjóðhagslegan sparnað hafi ekki enn skilað árangri. Síðan segir orðrét: „Full ástæða er til að taka þennan vanda alvarlega þar sem viðskiptahallinn getur til lengdar grafið undan stöðugleika gengis, auk þess sem vaxandi skuldir þjóðarbúsins sem honum fylgja gera það viðkvæmara fyrir áföllum.“ Þar sem eftirspurnarþenslan virðist meiri en ráð var fyrir gert þarf afgangur á fjárlögum að vera meiri en gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Niðurstaðan er hins vegar mjög ljós: Í öllum grundvallaratriðum hefur ríkisstjórnin brugðist varðandi hagstjórn hér á landi á undanförunum árum og stjórnvöld verða að taka sig verulega á í þeim efnum á næsta ári ef ekki á að fara illa.

### **Fjármálastjórn hins opinbera.**

Því hefur oft verið haldið fram að erfiðara sé að stjórna í góðæri en í hallæri. Nauðsynlegt aðhald vill oft gleymast þegar vel gengur. Með fyrirliggjandi frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 1999 og breytingartillögum meiri hlutans við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2000 eru útgjöld aukin um 12,5 milljarða kr. Nauðsynlegt hefur verið að leiðrétta rekstrargrunn ýmissa stofnana, einkum í heilbrigðiskerfinu, og í mörgum tilfellum var full þörf á að viðurkenna staðreyndir í þeim efnum. Fram hjá því verður hins vegar ekki litið að þessi viðbótarútgjöld sýna að fjármálastjórn margra stofnana, svo og eftirlit ráðuneyta með þeim, er í ólestri.

Fjármálaráðherra telur ástæðu til að fara nokkrum orðum um bættu framkvæmd fjárlaga í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2000 en þar segir orðrétt (bls. 241):

„Áhersla verður lögð á að bæta framkvæmd fjárlaga svo rekstur stofnana verði innan fjárheimilda og þörf fyrir viðbótarfjárheimildir í fjárukalögum fari minnkandi. Samhliða auknum áhrifum stjórnenda á rekstur stofnana er nauðsynlegt að þeir beri ábyrgð til samræmis, líkt og gerist í öðrum atvinnurekstri.“

Enn sem komið er hefur þessi bættu framkvæmd ekki verið útfærð nánar af hálfu ríkisstjórnarinnar. Ekki liggur fyrir hvernig forstöðumenn stofnana verði látnir bera ábyrgð eða hvaða viðmiðanir ráðherra hefur í huga. Sjálfsagt er að skoða tillögur þar að lútandi fyrir 3. umræðu. En eftir höfðinu dansa limirnir. Því er ekki síður mikilvægt að ríkistjórnin í heild og einstakir ráðherrar sýni festu og ábyrgð í fjármálastjórn. Engum blandast hugur um að það er fjármálaráðherra sem ber formlega ábyrgð á veikri stjórnun ríkisfjármála og vaxandi agaleysi í þeim. Illu heilli hefur hann ekki gengið á undan með góðu fordæmi í stjórn eigin ráðuneytis eins og þegar hefur verið reifað af stjórnarandstöðunni í umfjöllun Alþingis um fjárukalög. Í tengslum við útfærslu á aukinni ábyrgð forstöðumanna stofnana liggur því beint við að ábyrgð fjármálaráðherra og annarra ráðherra verði skilgreind betur.

### **Breytingartillögur meiri hlutans.**

Breytingartillögur meiri hlutans nema nú 3,6 milljörðum kr. Að öllu óbreyttu verður tekjuafgangur ríkissjóðs því 11,4 milljarðar kr. Seðlabankinn telur hins vegar að tekjuafgangur frumvarpsins, 15 milljarðar kr., feli ekki í sér nægjanlegt viðbótaraðhald. Þá stefnir í að auka þurfi skattheimtu eða „vona“ að næsta þjóðhagsspá færi ríkissjóði meiri tekjur.

Stærsti hluti viðbótarinnar er til heilbrigðiskerfisins, eða 2,3 milljarðar kr., og hafa því verið veittir alls 7,3 milljarðar kr. til viðbótar í þennan málaflokk ef frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 1999 er talið með. Miðað við árið 1998 hafa fjárveitingar til þessa málaflokks hækkað um 11,1 milljarð kr. eða um 17,8%.

Ljóst er að ríkisstjórnin og meiri hluti hennar á Alþingi hyggst gera forstöðumenn heilbrigðisstofnana að blóraböggjum fyrir eyðslu langt umfram fjárlög. Sjálfsagt er að forstöðumenn axli ábyrgð en undan því geta ráðherrar heldur ekki skotið sér. Úttekt Ríkisendurskoðunar á fjárhagsvanda heilbrigðisstofnana ber með sér að bæði heilbrigðisráðherra og fjármálaráðherra hafa ekki staðið undir ábyrgð í því máli. Forstöðumenn stofnana leituðu eftir fyrirætlum frá heilbrigðisráðuneyti snemma á þessu ári þegar ljóst var að stefndi í algert óefni. Heilbrigðisráðherra veitti þeim hvorki stuðning né fyrirætlum um hvernig skyldi bregðast við. Sama gilti þegar forstöðumenn leituðu eftir stuðningi ráðuneytisins við útfærslu kjarasamninga. Eina svar ráðuneytisins var þögnin. Í því sambandi er vert að rifja upp að nýlegar lagabreytingar gera að verkum að forstöðumenn stofnana eru nú undir beinu boðvaldi ráðherra en ekki stjórnar stofnananna. Fyrir vikið er ábyrgð heilbrigðisráðherra mikil.

Fjármálaráðherra getur ekki heldur skotið sér undan ábyrgð á þessum vanda. Honum ber að hafa yfirsýn yfir þróun fjármála ríkisins. Á fundi heilbrigðisráðherra með fjárlaganefnd kom fram hjá ráðherra að ráðuneytið hefði ítrekað leitað eftir aðstoð fjármálaráðuneytis en án árangurs. Þótt ábyrgð heilbrigðisráðherra á ófremdarástandi í fjármálum heilbrigðisstofnana sé að sönnu mikil getur fjármálaráðherra ekki vikist undan sínum hluta ábyrgðarinnar. Líkt og heilbrigðisráðherra svaf fjármálaráðherra á verðinum. Nauðsynlegt er að leggja áherslu á þetta í ljósi krafna sem fram hafa komið í liði stjórnarþingmanna um að víkja forstöðumönnum úr starfi. Eigi forstöðumenn að sæta slíkri ábyrgð, hvernig eiga umræddir ráðherra þá að axla sína ábyrgð?

Í allri umræðunni um heilbrigðismál hafa aðrir stórir málaflokkar siglt lygnan sjó í gegnum kerfið með sínar hækkunar. Miðað við fjárlög ársins 1999 aukast útgjöld til menntamála um tæpa 2,0 milljarða kr. á árinu 2000. Við lestur frumvarps til fjárukalaga verður ekki annað séð en að menntamálin eigi líka við uppsafnaðan vanda að stríða og spurning er hvort þeim verði komið á réttan kjöl með þessari viðbótarfjárveitingu. Í frumvarpi til fjárukalaga kemur fram að áformað sé að fara yfir rekstur og fjármál verst stöddu skólanna til að endurmeta forsendur fyrir fjárveitingum. Þetta bendir til þess að ekki sé búið að leysa allan vandan og telur minni hlutinn nauðsynlegt að þessi málaflokkur fái sams konar vandamálagreiningu og heilbrigðismálin.

Eins og staðan er nú stefnir í að útgjöld ríkissjóðs á næsta ári verði 193,6 milljarðar kr. sem er 3,4 milljörðum kr. meira en áætluð niðurstaða ársins 1999 og nemur hækkunin 1,8%. Að lífeyrisskuldbindingum og vaxtagjöldum slepptum aukast útgjöld um 5,9 milljarða kr. eða um 3,5%. Ef miðað er við niðurstöðu ársins 1998 aukast útgjöld ríkisins á árinu 2000 um 20,8 milljarða kr. eða um 13,6%. Þetta þýðir að útgjöld ríkissjóðs hafa aukist umtalsvert að raungildi og því er ljóst að ríkissjóði hefur ekki tekist að halda útgjöldum í skefjum. Því bendir fátt til þess að í frumvarpinu felist sú mikilvæga aðhaldsaðgerð sem allar hagfræðistofnanir innan lands og utan sem fjallað hafa um málið telja nauðsynlega.

### „Íslenska leiðin.“

Einn helsti vandi íslensks samfélags er sú mikla byggðaröskun sem orðið hefur í tíð núverandi ríkisstjórnar. Stjórnvöldum hefur algerlega mistekist að sporna gegn henni. Vanmáttur ríkisstjórnarinnar birtist m.a. í mikilli fjölgun íbúa á höfuðborgarsvæðinu sem magnað hefur þensluna í húsnæðiskerfinu. Þessi þensla hefur haft áhrif á verðbólgu og hækkað skuldir heimilanna. Það hafa eignir heimilanna ekki gert að sama skapi því að aðeins húseigendur á höfuðborgarsvæðinu hafa notið þeirra hækkana sem þenslan hefur valdið. Íbúar á landsbyggðinni hafa jafnvel mátt búa við lækkandi fasteignaverð.

A tímum mesta góðæris Íslandssögunnar er það einnig áföllisdómur yfir stjórnarstefnunni að staða þeirra sem styðjast við bætur almannatryggingakerfisins hefur síst skánað. Þrátt fyrir yfirlýsingar forsætisráðherra um hið gagnstaða er staðreynd að staða lífeyrisþega er snöggtum verri en annars staðar á Norðurlöndum. Þetta er staðfest í niðurstöðum faglegrar úttektar á íslenska velferðarkerfinu sem Stefán Ólafsson prófessor annaðist á vegum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands fyrir Tryggingastofnun ríkisins. Þar kemur fram að útgjöld til almannatrygginga og velferðarmála eru langtum lægri á Íslandi en hjá öðrum norrænum þjóðum. Séu þau reiknuð sem hlutfall af vergri landsframleiðslu kemur í ljós að árið 1995 var hlutfallið á Íslandi 19%, í Danmörku 33,7%, Finnlandi 32,8%, Noregi 27,4 og Svíþjóð 35,8%.

Þótt Íslendingar búi við vel útfært og uppbyggt lífeyrissjóðakerfi sem hefur burði til að taka við hluta almannatryggingakerfisins þegar fram í sækir kemur það stórum hópi lífeyrisþega ekki til góða. Úttekt Stefáns leiðir í ljós að fjöldi eftirlaunaþega náði ekki að safna réttindum í lífeyrissjóði áður en lífeyrisaldri var náð og því er fátækt hjá öldruðum illu heilli veruleg hér á landi. Sama gildir um öryrkja en 43% þeirra fá engar greiðslur úr lífeyrissjóðum og þurfa að lifa á tryggingabótum einum.

Athyglisvert er að fyrir tilverknað stjórnvalda hafa kjör bótaþega að ýmsu leyti versnað til muna með meiri velsæld. Frá 1993 hafa grunnlífeyrir og tekjutrygging hækkað helmingi minna en lágmarkslaun. Á sama tíma hefur frítekjumark atvinnutekna hækkað helmingi minna en launavísitala og skattleysismörk hafa þróast þannig að lífeyrisþegi sem lifir einung-

is á tryggingabótum þarf nú að greiða 40 þús. kr. árlegan skatt af bótunum. Velferðarkerfið þarf að styrkja með tilliti til þessara hópa.

**Lokaorð.**

Fjárlaganefnd hefur nánast eingöngu fjallað um útgjaldahlið frumvarpsins en tekjuhlið þess bíður 3. umræðu. Sömu leiðis á eftir að fjalla nánar um lánsfjárgrein frumvarpsins og heimildagrein þess, svo og nokkur önnur atriði. Minni hlutinn styður ýmsar af breytingartil-  
lögum meiri hlutans en mun jafnframt flytja tillögur sem sýna þær áherslur sem hann vill ná fram við ráðstöfun ríkistekna.

Alþingi, 9. des. 1999.

Einar Már Sigurðarson,  
frsm.

Jón Bjarnason.

Össur Skarphéðinsson.