



*Alþingi*  
*Erindi nr. P 131/93*  
*komudagur 4.11.2004*

Reykjavík, 4. nóvember 2004

Fjárlaganefnd Alþingis  
Hr. Magnús Stefánsson, formaður.

Vísað er til bréfs yðar, dags. 12. og 18. október 2004 þar sem óskað er eftir álitum sjávarútvegsnefndar á frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2005. Álit 1. og 2. minni hluta nefndarinnar sendist yður hér með.

F.h. sjávarútvegsnefndar

Ágúst Geir Ágústson,  
nefndarritari.

SJÁVARÚTVEGSNEFND

# Álit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2005 (05 Sjávarútvegsráðuneyti).

Frá 2. minni hluta sjávarútvegsnefndar .

Annar minni hluti telur ástæðu til að gera eftirfarandi athugasemdir við þann hluta fjárlagafrumvarpsins sem varðar sjávarútvegsráðuneytið og stofnanir þess.

## Verklag sjávarútvegsráðuneytisins við undirbúning fjárlaga.

Á fundi nefndarinnar með fulltrúa sjávarútvegsráðuneytisins var óskað eftir því af hálfu fulltrúa 2. minni hluta að ráðuneytið léti nefndinni í té afrit af fjárlagatillögum undirstofnana ráðuneytisins. Í svari fulltrúa ráðuneytisins kom fram að ráðuneytið hefði ekki óskað eftir fjárlagatillögum stofnana heldur hafi fulltrúar þeirra þess í stað verið boðaðir á fund í ráðuneytinu þar sem þeim gafst kostur á að gera munlega grein fyrir sjónarmiðum sínum og áherslum í tilefni fjárlagagerðar. Upplýsti fulltrúi ráðuneytisins að af þessum sökum lægi ekki fyrir nein skrifleg gögn eða upplýsingar um fjárlagatillögur stofnana ráðuneytisins. Það er skoðun 2. minni hluta að framangreint verklag sjávarútvegsráðuneytisins sé ólögmætt. Verður í fyrsta lagi talið að það sé í beinni andstöðu við 1. másl. 3. mgr. 21. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, en þar segir:

„Fjárlagatillögum aðila í A-, B- og C-hluta skal skilað til viðkomandi ráðuneytis.“

Framangreint ákvæði var lögfest á grundvelli breytingartillögu sérnefndar sem skipuð var til að fjalla um frumvarp til fjárreiðulaga. Í nefndaráliti sérnefndarinnar segir m.a.:

„Nauðsynlegt þótti að skýra betur en gert er í frumvarpinu stöðu framkvæmdarvaldsins gagnvart Alþingi og samskipti milli Alþingis og ráðuneyta. Nefndin leggur ríka áherslu á það í áliti sínu að mörk löggjafarvalds og framkvæmdarvalds séu skýr og meðferð fjárlaga vel skilgreind. Mikill tími fór þannig í að ræða samspil löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, sbr. 21. gr. og 33. gr., og einnig eðli fjárlaga, sbr. 23. gr. og 26. gr., og ákvæði 30. gr., um verksamninga og samninga um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs. Nefndin leggur til breytingar á öllum þessum ákvæðum og um þær vísast til frekari skýringa hér á eftir.“ (Alþt. 1996–1997, A–deild, bls. 5157)

Um þá breytingu sem gerð var á 21. gr. frumvarpsins sagði eftirfarandi í nefndarálitinu:

„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 skila viðkomandi ráðuneyti tillögum sínum og hvert ráðuneyti skilar síðan fjárlagatillögum um þá aðila, sem undir það heyra, til fjármálaráðuneytisins.“ (Alþt. 1996–1997, A–deild, bls. 5158)

Verður framangreint ákvæði fjárreiðulaga, sbr. fyrrgreind lögskýringargögn, ekki skilið á annan veg en að stofnunum ríkisins beri skila viðkomandi ráðuneyti skriflegum

fjárlagatillögum. Ætla verður að öflun tillagna frá undirstofnunum sé þýðingarmikill þáttur í faglegrri vinnu ráðuneyta við mótnun og gerð fjárlagatillagna í samráði við fjármálaráðuneytið. Sé það afstaða manna að forstöðumenn stofnana geti fullnægt framangreindri lagaskyldu með því einu að gera munlega grein fyrir sjónarmiðum sínum á fundi með fulltrúum ráðuneytisins verður að álíta að ráðuneytin beri ótvíræða skyldu í slíkum tilvikum til að halda fundargerð um það sem fram kemur á slíkum fundi og varðveita hana. Ljóst er að pappírslaus samskipti stjórnvalda við úrlausn lögbundinna verkefna eins og þau sem sjávarútvegsráðuneytið hefur viðhaft í þessu máli fara í bága við meginreglur um vandaða stjórnsýsluhætti og gegnsæi í stjórnsýslunni.

Skoða verður framangreinda lagaskyldu stofnana ríkisins til að skila viðkomandi ráðuneyti fjárlagatillögum í samhengi við upplýsingarétt fjárlaganefndar, sbr. 3. mgr. 25. gr. þingskapa, en samkvæmt ákvæðinu hefur fjárlaganefnd mjög viðtækan rétt til að krefjast hvers kyns upplýsinga er varða rekstur og fjárhagsáætlanir fyrirtækja og stofnana sem óska eftir framlögum úr ríkissjóði. Ljóst er að möguleikar fjárlaganefndar til að afla upplýsinga og leggja sjálfstætt mat á fjárþörf stofnana og annarra aðila sem óska fjárveitinga úr ríkissjóði skerðast mjög hafi nefndin ekki aðgang að fjárlagatillögum stofnana. Ætla verður að fjárlagatillögur stofnana sem skilað er til viðkomandi ráðuneyta á grundvelli fjárreiðulaga gefi einna gleggsta mynd af því hvert sé mat stofnunarinnar sjálfar á fjárþörf sinni auk þess sem ætla má að tillögunar veiti upplýsingar um framtíðarsýn hennar, ný verkefni sem hún telur ástæðu til að ráðast í, möguleika til aðhalds o.s.frv. Gera verður ráð fyrir að þessar tillögur séu meginundirstaða þeirra fjárlagatillagna sem ráðuneytin skila síðan til fjármálaráðuneytisins ásamt þeim pólitísku áherslum sem viðkomandi ráðherra og ríkisstjórn hefur. Þótt fjárlaganefnd hafi möguleika á að kalla forstöðumenn stofnana á sinn fund til upplýsingagjafar er ljóst að það eitt getur ekki komið í staðinn fyrir aðgang að skriflegum fjárlagatillögum þeirra sem settar eru fram áður en viðkomandi ráðuneyti hefur komist að niðurstöðu um fjárþörf stofnunarinnar. Má öllum vera ljóst að eftir að niðurstaða ráðuneytisins er fengin og eftir að fjárlagafrumvarp hefur verið lagt fram af hálfu fjármálaráðherra kann að reynast erfitt fyrir forstöðumenn undirstofnana að bera fram óskir og tillögur við nefndir Alþingis sem eru í andstöðu við vilja viðkomandi ráðherra og ríkisstjórnar.

Segja má að veruleikinn í þessum efnum hafi verið skjalfestur með eftirminnilegum hætti við meðferð fjárlaga á seinasta ári er það varð opinbert að öllum ríkisstofnunum hafi verið sent bréf að undirlagi fjármálaráðuneytisins þar sem forstöðumönnum þeirra var beinlínis bannað að leita beint til fjárlaganefndar með óskir og tillögur um fjárveitingar. Gekk þetta svo langt að skrifstofu Alþingis bárust tilmæli frá forsætisráðuneytinu um að snúa sér ekki beint til fjárlaganefndar hefði það einhverjar óskir eða tillögur fram að færa heldur skyldu allar slíkar tillögur fara í gegnum forsætisráðuneytið. Þótt unnt væri að hafa langt mál um þá undarlegu sýn sem bréfritarar framkvæmdarvaldsins virðast hafa á hlutverki og stöðu Alþingis við meðferð fjárlaga er þetta einungis nefnt hér til að undirstrika hversu mikilvægt það er og í raun undirstaða þess að efnisleg umræða geti farið fram að fagnefndir þingsins hafi aðgang að fjárlagatillögum stofnana við meðferð og afgreiðslu fjárlaga.

Með hliðsjón af framangreindu verður að teljast að umrætt verklag sjávarútvegsráðuneytisins hafi í för með sér ólögmeta skerðingu á upplýsingarétti fjárlaganefndar, sbr. 3. mgr. 25. gr. þingskapa, og annara fagnefnda þingsins. Telur 2. minni hluti afar brýnt að fjárlaganefnd taki verklag sjávarútvegsráðuneytisins til rækilegrar athugunar og geri ráðstafanir til að tryggja að nefndir þingsins hafi aðgang að þessum

upplýsingum í framtíðinni.

Þegar litið er yfir þróun síðustu ára má greina sífellt aukna tregðu af hálfu framkvæmdarvaldisins til að láta, Alþingi þ.e. nefndum þess og einstökum þingmönnum, í té upplýsingar í tengslum við meðferð fjárlaga. Virðist af þessum sökum ástæða til að minna framkvæmdarvaldið á að fjárveitingarvaldið er samkvæmt stjórnarskrá lýðveldisins í höndum Alþingis. Ætti sú staðreynd út af fyrir sig að vera nægjanleg til þess að það væri hæfið yfir vafa að Alþingi eigi ótvíræðan rétt til aðgangs að öllum upplýsingum og gögnum sem fjárlagafrumvarp fjármálaráðherra er byggt á. An upplýsinga er ljóst löggjafinn hefur ekki forsendur til að endurskoða og leggja sjálfstætt mat á þær tillögur sem fjármálaráðherra setur fram í fjárlagafrumvarpinu sem leiðir í raun til þess að Alþingi hefur ekki annan kost en að fallast á tillögur ráðherra í öllum meginráttum. Þegar svo er komið er ljóst að fjárveitingarvald þingsins er ekki lengur til staðar nema að forminu til.

#### **Hafrannsóknastofnun.**

Rétt er að mati 2. minni hluta að vekja athygli á fjárvöntun Hafrannsóknastofnunar sem mun að óbreyttu leiða til þess að ýmsum þýðingarmiklum rannsóknum verði frestað eða þær jafnvel slegnar af. Telur 2. minni hluti að nú sé aukin þörf á rannsóknum m.a. vegna breytinga sem nú eiga sér stað í hafinu og stafa af hlýnun sjávar. Ekki er þó unnt að átta sig á hver fjárþörf stofnunarinnar er enda liggja ekki fyrir nefndinni neinar upplýsingar um hvert sé mat stofnunarinnar sjálfrar á fjárþörfinni. Stafar þetta af ólögmætu verklagi sjávarútvegsráðuneytisins við undirbúning fjárlagafrumvarpsins sem gerð var grein fyrir hér að framan.

Í ljósi þessa má spyrja á hvaða grundvelli tillaga 1. minni hluta um 50 millj. kr. aukafjárveitingu til Hafrannsóknastofnunar sé byggð? Verður að telja að tillaga 1. minni hluta sé hrein ágiskun á fjárþörf Hafrannsóknarstofnunar nema fulltrúar 1. minni hluta búi yfir upplýsingum sem fulltrúum 2. minni hluta er ekki kunnugt um.

#### **Fiskistofa.**

Í álit 1. minni hluta er Fiskistofa gagnrýnd fyrir að hafa hætt eða dregið úr starfsemi sinni á landsbyggðinni. Tekur 2. minni hluti undir þessa gagnrýni og bendir á að hér sannast það enn einu sinni að ekki er samræmi milli orða og athafna ríkisstjórnarinnar þegar kemur að eflingu opinberra starfa á landsbyggðinni.

#### **Verkefnasjóður sjávarútvegsins.**

Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að andvirði svonefnds hafrannsóknarafla renni áfram til Verkefnasjóðs sjávarútvegssins sem settur var á stofn á síðasta ári í samræmi við bráðabirgðaákvæði XXIX í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða. Í nefndarálit 1 sjávarútvegsnefndar, sbr. þskj. 628 frá 130. löggjafarþingi, sagði m.a. svo um þessa breytingu:

„Við þessa breytingu mun fjárstreymi sjóðsins aukast til mikilla muna. Það er mat nefndarinnar að nauðsynlegt sé að skýrar reglur gildi um úthlutun úr sjóðnum og að eðlilegt sé að skipuð verði stjórn yfir sjóðnum sem geri tillögur til ráðherra um úthlutun. Leggur nefndin til breytingartillögur í þessa veru. Mælist nefndin jafnframt til þess að reglur um stjórn sjóðsins og úthlutun úr honum verði kynntar fyrir nefndinni áður en þær taka gildi.“

Þrátt fyrir framangreind tilmæli voru reglur um stjórn sjóðsins og úthlutun úr honum settar

Þann 8. október sl. án þess að þær væru fyrst kynnar nefndinni. 2. minni hluti hvarmar þessi vinnubrögð sem bera vott um vanvirðu við nefndina og Alþingi allt.

Jón Gunnarsson skrifar undir álitid með fyrirvara vegna setu í fjárlaganefnd.

Alþingi 4. nóv. 2004

Kristján L. Möller.  
Jón Gunnarsson, með fyrirvara.