

Sp.

305. Nefndarálit

[1. mál]

um frv. til fjárlaga fyrir árið 1987.

Frá 3. minni hl. fjárveitinganefndar.

Á s.l. hausti greip Sjálfstæðisflokkurinn til þess ráðs að skipta um fjármálaráðherra. Oddvita sjálfstæðismanna í Reykjavík, Albert Guðmundssyni, var vísað á dyr úr fjármálaráðuneytinu. Í stól hans settist formaður Sjálfstæðisflokksins, Þorsteinn Pálsson. Albert Guðmundsson var ekki talinn valda verkefni sínu. Honum var gefið að sök að fyrirsjáanlegur væri mikill halli á ríkisbúskapnum í heild; að hvergi örlaði á viðleitni til að losa ríkisbúskapinn úr viðjum sjálfvirkrar útgjaldabenslu; að ekki örlaði á ráðdeild og aðhaldi í ríkisbúskapnum; að hann hefði engar tillögur fram að færa um stöðvun skuldafnunar, stöðvun útgjaldabenslu, afnám sjálfvirkni, hvað þá heldur að hann hefði fram að færa tillögur um róttækar kerfisbreytingar í ríkisrekstri sem löngu væru tímabærar.

Formaður Sjálfstæðisflokksins hefur nú fengið tvö tækifæri til að standa við stóru orðin og sýna árangur sinn í verki. Árangurinn lætur á sér standa. Albert er farinn og Þorsteinn kominn — og rétt ófarinn. Það hefur verið skipt um menn — en hvorki um stefnu né vinnubrögð. Allt situr við það sama. Núverandi fjárlagafrumvarp er í hefðbundnum stíl. Það gæti alveg eins verið eftir Albert Guðmundsson eða þá Ragnar Arnalds og Tómas Árnason.

Það er sama hvort litið er á tekjuöflunar- eða gjaldahlíð fjárlaga: Viðleitni manna til að hafa stjórn á ríkisbúskapnum er komin í þrot. Það er vonlítið til árangurs að krukka í kerfið með smávægilegum breytingartillögum. Reyndar er óframkvæmanlegt að flytja breytingartillögur af neinu tagi við 2. umræðu þar sem ekki liggur fyrir endurmat á tekjuhlíð í kjölfar kjarasamninga. Tímabærar breytingartillögur, sem máli skipta, kalla hins vegar á sérstaka löggjöf og verða auk þess að framkvæmast á lengri tíma en einu fjárlagaári, samkvæmt fyrir fram ákveðinni forgangsöröð verkefna.

1. Tekjuöflunarkerfi ríkisins er í rústum.

SÍÐLAUST SKATTAKERFI. Hinir efnameiri í þjóðfélaginu hafa árum saman komist upp með að velta sínum hlut af skattbyrðinni yfir á aðra. Sjálfstæðir atvinnurekendur hafa að verulegu leyti sjálfðæmi um tekjuskattsframtöl og skammta sér „vinnukonuskatta“. Frádráttafrumskógur skattalaganna nýtist einkum hinum efnameiri. Meint tekjujöfnunaráhrif tekjuskattsins eru því meiri í orði en á borði. Vegna margvíslegra skattfríðinda bera jafnvel gamalgróin og skuldlítill stórfyrirtæki litla eða enga tekjuskatta. Niðurstaðan er sú að allt of fáir framteljendur um miðbik tekjuskalans bera meginþunga skattbyrðinnar.

SÖLUSKATTSKERFIÐ: Á einum aldarfjórðungi hefur söluskattsálagningin hækkað úr 3% í 25%. Söluskatturinn er fyrir löngu orðin uppistaða tekjuöflunar ríkissjóðs. Úrelt og handahófskennt tollakerfi og allt of há söluskattsálagning vega þungt í neysluútgjöldum heimilanna og hafa augljós verðbólguáhrif. Í „skattsvikaskýrslunni“ viðurkenndu opinberir aðilar í fyrsta sinn að vanskil á söluskatti og skattundandráttur næmi á annan milljarð á ári hverju. Með skilvirku söluskattskerfi mætti þurrka út hallarekstur ríkissjóðs. Samt hefur hver fjármálaráðherrann á fætur öðrum látið þetta ónothæfa skattatæki dankast. Í greinargerð fjármálaráðherra með frumvarpi til laga um virðisaukaskatt er viðurkennt að gagnrýnin á söluskattskerfið er síst orðum aukin. Þar segir m.a.: „Fjölgun undanþága og aukin sérhæfing í atvinnulífinu samhliða hækkun skatthlutfalls hefur leitt til þess að söluskattur getur ekki lengur gegnt hlutverki sínu í tekjuöflun ríkisins.“ Viðurkennt er að skattyfirvöld eigi í sívaxandi erfiðleikum með innheimtu skattsins og að gjaldendur séu í sífelldri óvissu um skattskyldu. Augljósir erfiðleikar við að skipta sölu í undanþegna sölu og skattskylda í verslunum eru staðfestir. Játað er fullum fetum að ótvíræð skilgreining á því, hvað sé skattskyld og hvað ekki, sé ekki til. Þá er viðurkennt að vegna uppsöfnunar söluskatts í framleiðslu- og viðskiptakeðjunni standi hann í mörgum tilvikum í vegi fyrir eðlilegri þróun í framleiðslu og aukinni verkaskiptingu og sérhæfingu. Handahófskenndar undanþágureglur hafi sömu áhrif. Engu að síður leggur fjármálaráðherra fram enn eitt fjárlagafrumvarp þar sem þessu ónothæfa skattatæki er ætlað að vera uppistaðan í tekjuöflun ríkissjóðs. Þetta er viðurkenning fjármálaráðherra á uppgjöf við að leysa vandamál sem honum ber skylda til að leysa.

VIRÐISAUKASKATTUR: Í stað þess að mæta vandanum strax með því að gera löngu tímabærar og óumflýjanlegar breytingar á söluskattskerfinu, sem kæmu til framkvæmda strax á næsta ári, er lagt fram illa undirbúið og misheppnað frumvarp um virðisaukaskatt sem ekki á að taka gildi fyrr en á árinu 1988. Við seinustu fjárlagaafgreiðslu lögðu þingmenn Alþýðuflokksins til að undanþágum frá söluskatti yrði fækkað og prósentuálagningin lækkuð. Verðhækkunaráhrifum yrði mætt með umtalsverðri lækkun tekjuskatts og beinni útgreiðslu ríflegra fjölskyldubóta og hækkun á bótageiðslum almannatrygginga. Þar með væri stigið stórt skref í átt til upprætningar skattundandrátta. Þessar tillögur voru felldar af stjórnarliðum. Þess vegna sjá þingmenn Alþýðuflokksins ekki ástæðu til að flytja þessar tillögur á ný. Úr því sem komið er verður heildarendurskoðun skattakerfisins að bíða nýs þingmeirihluta og nýrrar ríkisstjórnar.

TEKJUSKATTAR: Tekjuskattur einstaklinga er nú orðið óréttlátur skattur sem launþegar bera nánast einir fyrir fjölmenna forréttindahópa sjálfstæðra atvinnurekenda af ýmsu tagi. Vegna fjölmargra lagaákvæða um skattfríðindi fyrirtækja bera jafnvel vel stæð fyrirtæki litla eða enga tekjuskatta. Það þykir ekki góð látina í skattamálum að sami tekjustofninn beri tvo skatta eins og tíðkast hér á landi með tekjuskatt til ríkisins og útsvör til sveitarfélaga. Fjármálaráðherrar Sjálfstæðisflokksins hafa vanefnt loforð flokksins og samþykkt Alþingis um að afnema beri tekjuskatt á launatekjur í þremur áföngum. Ástæða er til að ætla að víðtæk samstaða gæti náðst á Alþingi um nýtt og einfalt tekjuskattskerfi. Helstu hugmyndirnar hafa snúist um stórhækkuð skattfrelismörk, afnám frádráttarliða og staðgreiðslukerfi tekjuskatts á háar tekjur. Engu að síður hafa fjármálaráðherrar vanrækt undirbúning slíkrar löggjafar svo að framkvæmd hennar bíður einnig nýs þingmeirihluta og nýrrar ríkisstjórnar.

TÍMABUNDINN STIGBREYTILEGUR EIGNARSKATTSÁUKI: Þingmenn Alþýðuflokksins hafa áður flutt tillögur um stigbreytilegan eignarskattsauka til tveggja ára á skuldlausar stóreignir félaga og stóreignamanna. Hins vegar gerðu þessar tillögur ráð fyrir hækkuð skattfrelismörkum til eignarskatts fyrir mikinn meiri hluta framteljenda. Tillagan styðst við þau rök að á undanförunum verðbólguárum hefur veruleg eignamyndun átt sér stað í skjóli neikvæðra vaxta. Þessi eignamyndun hefur því orðið til fyrir tilstuðlan lána sem ekki hefur þurft að greiða til baka nema að hluta. Hér er því um að ræða eins konar verðbólgu-gróðaskatt. Lagt hefur verið til að tekjuauka ríkisins vegna þessa skatts yrði varið til að koma fjármögnun húsnæðislánakerfisins á traustan grundvöll og til að bæta fórnarlömbum misgengis lána og launa upp óbærilega greiðslubyrði húsnæðislána og jafnvel eignamissi. Þessar tillögur hafa allar verið felldar af stjórnarliðum.

HANDAHÓFSKENNT TOLLAKERFI: Lengi hefur staðið til að grisja tollafrumskóginn. Handahófskenndar og flóknar reglur um tollflokkingu innfluttra neysluvara þarfnast samræmingar og einföldunar. Niðurfelling tolla og „tímabundins vörugjalds“ á matvælum og öðrum algengustu neysluvörum heimilanna ætti að vera liður í nýju söluskatts- eða virðisaukaskattskerfi og orka til lækkunar vöruverðs. Sama máli gegnir um reglur um tollkrít sem skv. hugmyndum ríkisstjórnarinnar virðast einungis eiga að ná til fárra stórfyrirtækja. Endurskoðun og einföldun tollflokkingakerfisins er liður í heildarendurskoðun tekjuöflunar-kerfis ríkisins og virðist einnig verða að bíða nýrrar ríkisstjórnar.

NIÐURFELLING „SMÁSKATTA“: Það er til marks um hversu úrelt tekjuöflunar-kerfi ríkisins er að enn er af gömlum vana haldið dauðahaldi í tugi smáskatta sem kosta ómælda fyrirhöfn við álagningu og innheimtu en svara varla innheimtukostnaði lengur. Við seinustu fjárlagaafgreiðslu lögðu þingmenn Alþýðuflokksins til að fjöldi slíkra skatta yrði felldur niður en án árangurs. Sem dæmi um þetta úrelta smáskattakraðak má nefna:

- miðagjald
- flugvallarskatt
- prófgjöld
- skoðunargjald ökutækja
- sérleyfisgjald
- gjald á eyðublöðum heillaskeyta
- lestargjald
- vitagjald
- skipaskoðunargjald
- gúmmígjald
- sérstakt vörugjald af innlendri framleiðslu
- einkaleyfisgjald frá Happraði Háskóla Íslands.

ÁBYRGÐAR- OG FYRIRHYGGJULAUS SKULDASÖFNUN: Sjálfvirkni í ríkisbúskapnum og ómarkviss sþensla útgjalda hefur valdið því að stöðugt erfiðara verður að ná saman endum í ríkisbúskapnum. Þar sem tekjuöflunarkerfið er þegar hrundi eru ekki pólitískar forsendur fyrir því að afla ríkissjóði tekna sem nægja fyrir útgjöldum þar sem aukin skattbyrði hvílir með vaxandi þunga á launþegum einum saman. Ríkisstjórnir hafa látið reka á reiðanum. Þær hafa hvorki markað stefnu um kerfisbundinn samdrátt ríkisútgjalda né heldur þorað að afla nægilegra tekna fyrir vaxandi útgjöldum. Prautalendingin hefur verið sú að auka erlendar lántökur. Nú þegar fer meira en fimmta hver króna sem Íslendingar afla af erlendum gjaldeyri til þess eins að standa undir greiðslu vaxta og afborgana af löngum erlendum lánnum. Erlendar skuldir eru nú um 20% hærri en árlegar útflutningstekjur þjóðarinnar. Vaxtastefnan fyrr á árum leiddi til þess að sparifé landsmanna brann upp í verðbólgunni og innlendir lánsfjármarkaður hrundi. Erlend lán hafa ekki aðeins verið tekin á tímum aflabrests og erfiðleika í utanríkisviðskiptum. Í yfirstandandi góðæri hefur enn verið bætt við skuldásúpuna, tekin ný erlend lán umfram afborganir eldri lána. Þrátt fyrir stórbætt ytri skilyrði, landburð af afla og batnandi viðskiptakjör er enn ekki byrjað að grynnka á skuldásúpunni að ráði. Langstærsti skuldakóngur í íslenskum þjóðarbúskap er ríkið sjálft. Það er ekki nóg með að A-hluti ríkissjóðs sé rekinn með bullandi halla. Samkvæmt reynslu er óhætt að áætla, miðað við vanmat útgjalda og risavaxin fjárlagagöt, að við árslok 1987 verði hallinn á ríkissjóði um 3 milljarðar. Þegar litið er á ríkisbúskapinn í heild, afkomu ríkissjóðs í A-hluta, ríkisfyrirtækja og stofnana í B-hluta og fjárfestingarlánasjóða og sameignarfyrirtækja ríkis og sveitarfélaga í C-hluta nemur þensluhalli ríkisbúskaparins uggvænlegum upphæðum.

Þessi hóflausa skuldasöfnun er helsta undirrot þess misvægis sem myndast hefur seinni árin milli ofvaxtar þjónustugreina á höfuðborgarsvæðinu annars vegar og útflutnings- og samkeppnisgreina hins vegar. Innstreymi erlends lánsfjár hefur skapað „falskar tekjur“ í ýmsum greinum verslunar og þjónustu. Í krafti þessa hafa fyrirtæki í þessum greinum getað ástundað yfirborganir og launaskrið sem leitt hefur til stórfellds fólksflotta úr útflutningsgreinunum á landsbyggðinni og valdið sjávarútveginum þungum búsisfjum. Þarna hefur myndast enn eitt sprengirými misvægis, þenslu og verðbólguþilhneiginga.

Þegar ríkisbúskapurinn er orðinn svo stjórnlaus sem raun ber vitni er ljóst að smáskammtalækningar koma að engu haldi. Breytingartillögur við einstaka liði duga ekki til. Vandí sem leystur er á einum stað breytist í vöntun á öðrum. Hér dugar ekkert minna en endurskipulagning ríkisbúskaparins frá rótum. Það verður að stokka spilin upp á nýtt. Það verður að byrja á byrjuninni, sem er í því fólgin að skilgreina hlutverk ríkisvaldsins í efnahgsstarfsemi upp á nýtt. Það er forsenda þess að hægt sé að stöðva sþenslu ríkisútgjalda, uppræta sjálfvirka verðbólguframreikninga. Minni ríkisumsvif eru forsenda fyrir því að lækka skattbyrði og bæta lífskjör hinna verst settu, án verðbólgu. Breytingartillögur Alþýðuflokksins við fjárlög yfirstandandi árs voru skref í þessa átt.

2. Gjaldahlið.

HLUTVERK RÍKISINS: Sþensla ríkisútgjaldanna styðst ekki við neina markvissa heildaráætlun heldur er hún afleiðing undanlátssemi ríkisstjórna við sérhagsmuni og handahófskenndra skottulækninga sem gripið er til út frá skammtímasjónarmiðum án þess að skeyta um afleiðingarnar til lengri tíma litið. Fyrsta verkefnið er því að skilgreina hlutverk ríkisins upp á nýtt. Sérstaða Alþýðuflokksins meðal íslenskra stjórnmalaflokka er sú að hann er ekki þjónn neinna sérhagsmuna. Flokkurinn hefur lýst sig andstæðing ríkisforsjár og miðstýringar. Samkvæmt hugmyndum jafnaðarmanna er hlutverk ríkisvaldsins takmarkað en þýðingarmikið. Í efnahgs- og fjármálum eiga afskipti ríkisvaldsins af efnahagslífi að lúta að *almennum skilyrðum til atvinnurekstrar, að því að bæta umhverfi fyrirtækja, en ekki að*

hafa áhrif á sjálfan rekstur þeirra. Ríkisvaldið á að forðast beina fhlotun í atvinnulífínu, nema í algjörum undantekningartilvikum. Það á að draga úr pólitískri stýringu fjármagns gegnum banka- og sjóðakerfi. Dýrkeypt reynsla af fjárfestingarmistökum liðinna ára hefur fært okkur heim sanninn um þetta. Í stað þess að eyða kröftum sínum í ótal afskipti, sem hafa skammvinn áhrif og oft beinlínis skaðleg, á ríkisvaldið að einbeita sér að fáum afmörkuðum sviðum sem það á hins vegar að sinna vel. T.d. á ríkisvaldið að tryggja gott skólakerfi og góða heilbrigðisþjónustu. Það á að beita fjárlögum ríkisins sem hagstjórnartæki til að draga úr sveiflum og treysta jafnvægi. Það á að beita þeim hagstjórnartækjum öðrum, sem ríkisvaldið hefur yfir að ráða, til þess að hafa áhrif á eigna- og tekjuskiptingu í jafnaðarátt. Þetta á að gera í gegnum einfalt og skilvirkt skattakerfi, almannatryggingar, lífeyristryggingar og húsnæðislánakerfi. Í staðinn á ríkisvaldið að láta af handahófskenndum og einatt skaðlegum afskiptum af fyrirtækjarekstri, millifærslum og möndli í þágu sérhagsmuna. Í ljósi þessarar stefnu mun ríkisstjórn, sem Alþýðuflokkurinn á aðild að, beita sér fyrir heildarendurskoðun á ríkisbúskapnum. Í fjármálaráðuneyti í höndum Alþýðuflokksins yrði unnið að þessu verkefni skv. fjögurra ára áætlun. Sem dæmi um slík viðfangsefni má nefna:

1. *Skattakerfið og skipulag þess. Mótun heildarstefnu í skattamálum.*
2. *Húsnæðiskerfið og fjármögnun þess.*
3. *Landbúnaðarstefnan frá sjónarmiði heildarhagsmuna og ríkisfjármála.*
4. *Atvinnufyrirtæki með þáttöku ríkisins.*
5. *Þjónustufyrirtæki ríkisins fyrir atvinnuvegina.*
6. *Heilbrigðisþjónusta, skipulag hennar og fjármögnun.*
7. *Almannatryggingakerfið og fjármögnun þess.*
8. *Lífeyriskerfið og fjármögnun þess.*

Nauðsynlegt er að taka tvo eða fleiri slíka fjármálaþætti fyrir frá langtímasjónarmiði ár hvert, þannig að tillögur um árlegar fjárveitingar úr skattheimtu megi skoða í því ljósi. Heildarendurskoðun skattakerfisins, landbúnaðarstefnan og „velferðarkerfi fyrirtækjanna“ verða forgangsverkefni, fái Alþýðuflokkurinn nokkru um ráðið.

BREYTT VINNUBRÖGÐ: Fyrir utan að skilgreina hlutverk ríkisvaldsins upp á nýtt og móta nýja heildarstefnu í ríkisfjármálum verður að fylgja hvoru tveggja eftir með því að taka upp ný vinnubrögð við sjálfa fjárlagagerðina. Reynslan kennir okkur að því fer víðs fjarri að niðurstöðutölur fjárlaga standist frá ári til árs. Munurinn hleypur ekki á tugum milljóna eða hundruðum, heldur milljörðum. Fjárlög af slíku tagi eru gagnslaus sem hagstjórnartæki. Sama máli gegnir um lánsfjárlög. Ríkisbúskapurinn hefur árum saman aukið skuldaförum sína langt umfram lánsfjárlagaheimildir. Einstakar stórar ríkisstofnanir virðast leika lausum hala og taka lítið sem ekkert tillit til máttlausra sparnaðar- og aðhaldsfyrirmæla. Engin markviss stefna virðist ráða um mannaflanýtingu né launakjör í opinbera geiranum. Ein afleiðingin er sú að síþensla rekstrarútgjalda étur upp ríkistekjurnar, þannig að fjármögnun verklegra framkvæmda á fjárlögum verður sífellt minni afgangsstærð. Pennastriksaðgerðir reynast haldlausar. Fyrirmæli um aðhald eins og t.d. 5% niðurskurður rekstrarútgjalda eða yfirvinnubann virðast einkum vera til að sýnast. Tilgangurinn er sá að láta niðurstöðutölur A-hluta ríkissjóðs líta betur út á pappírnum. En þegar ríkisreikningurinn birtist kemur á daginn að ráðuneyti og ríkisstofnanir taka ekkert mark á slíkum fyrirmælum. Hér þarf því að taka upp gerbreytt vinnubrögð. Fella verður niður hefðbundin framlög sem styðjast eingöngu við vana og tregðulögmál. Í annan stað verður að færa starfsemi frá ríkinu til einkaaðila ef rökstudd ástæða er til að ætla að þeir leysi verkefnið með minni tilkostnaði.

VERKASKIPTING RÍKIS OG SVEITARFÉLAGA: Í þriðja lagi verður að koma kostnaðarhugtaki inn í rekstur ríkisstofnana, t.d. með því móti að ríkisstofnanir, sem þjón-

usta atvinnuvegi og fyrirtæki, selji þjónustu sína og sérþekkingu á kostnaðarverði. Þá verður að endurskoða frá rótum fyrirtækjarekstur á vegum ríkisins sem betur væri kominn í höndum annarra aðila. Það getur gerst ýmist með því að selja fyrirtæki í rekstri eða selja hlutabréf í fyrirtækjum sem ríkið er eignaraðili að. Loks verður að endurskoða frá grunni verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, samhliða endurskoðun á tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs. Sum verkefni, sem ríkið sinnir nú að hluta, en sveitarfélög að hluta, eiga að færast algjörlega yfir á sveitarfélögin eða nýjar fylkisstjórnir á landsbyggðinni. Þar á móti þurfa sveitarfélögin að fá aukið sjálfræði um tekjustofna sína. Þessi heildarendurskoðun á að fara fram í ljósi þeirrar grundvallarreglu að saman fari framkvæmdafrumkvæði og rekstrarleg ábyrgð. Þessi stefna styðst enn fremur við þau stjórnámálagu og félagsfræðilegu rök að færa eigi pólitískt ákvörðunarvald sem næst þolendum þess, hvar sem því verður við komið. Í ljósi þessara grundvallarsjónarmiða þarf að efna til heildarendurskoðunar á stjórnkerfi heilbrigðis- og skólamála.

Taka verður upp þá sjálfsögðu verklausreglu að ríkisstjórnir á hverjum tíma taki fyrst pólitíska ákvörðun um æskilega hlutdeild ríkisins í ráðstöfun þjódarteknanna. Fyrst á að ákveða tekjuöflunina sem hlutfall þjóðarframléiðslu. Því næst að útgjöld verði ákveðin innan ramma fyrirhugaðrar tekjuöflunar. Það er forkastanlegt að ákveða fyrst útgjaldastigið, en skrapa síðan saman tekjum með meira eða minna handahófskenndum hætti eftir að útgjöldin hafa verið ákveðin. Slík vinnubrögð leiða óhjákvæmilega til þess að útgjaldapörf langt umfram tekjur verður fjármögnuð með lántökum og fjárlagagerðin þannig eyðilögð sem hagstjórnartæki. Þessu þarf að fylgja eftir með því að nýta kosti svonefndra „rammafjárlaga“, þar sem fyrst er settur heildarrammur um útgjöld ríkisins og síðan um útgjöld hvers ráðuneytis fyrir sig. Ráðherrar beri ábyrgð á að ekki sé farið út fyrir þær skorður sem þeim eru settar. Innan rammans á hvert ráðuneyti hins vegar að hafa svigrúm til þess að ákvarða forgangs röðun útgjalda. Þetta er ein leið til að auka ábyrgðartilfinningu við ráðstöfun fjárlagsins innan einstakra ráðuneyta og ríkisstofnana. Þannig ættu ráðuneytin að hafa frjálsar hendur um tilfærslur innan síns ráðuneytis, innan marka heildarrammans. Ráðherrar gætu þá lagt niður stöður og skapað nýjar eftir þörfum, eða bætt launakjör þeirra starfsmanna sem fram úr skara.

Aðgerðir af þessu tagi eru forsenda þess að unnt sé að stöðva sípenslu ríkisútgjalda og sjálfvirkni í ríkisbúskapnum. Eftir þessum leiðum er unnt að knýja fram raunverulega ráðdeild og aðhald í ríkisrekstri, þar sem almenn sparnaðarfyrirmæli reynast gagnslaus. Það þarf hvorki meira né minna en róttæka kerfisbreytingu í ríkisrekstri til þess að binda endi á sjálfvirka skuldaför og tryggja að unnt sé að beita fjárlögunum sem öflugum hagstjórnartæki til að stuðla að eðlilegu jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Stefna Alþýðuflokksins í ríkisfjármálum byggir á þessum grundvallarforsendum. Markmiðin eru m.a. að tryggja betri nýtingu þess fjármagns sem ríkið tekur í sinn hlut og forðast fjárfestingarmistök sem grafa undan trú manna á opinberri þjónustu og hvetja óbeinlínis til skattundandrátta og skattsvika. Róttækar breytingar á stefnu og vinnubrögðum í ríkisfjármálum af þessu tagi eru jafnframt forsenda þess að unnt sé að draga úr skattheimtu og tryggja þannig aukinn kaupmátt, án verðbólgu. Ríkisvaldið verður að hafa svigrúm til slíkra aðgerða til þess að geta tryggt frið á vinnumarkaðnum og félagslega samstöðu um skiptingu þjóðarteknanna til langs tíma. Geta ríkisstjórna til þess að reka samræmda launastefnu hvílir því einnig á sömu forsendum.

3. Stefnubreyting í ríkisfjármálum.

FJÁRLAGATILLÖGUR ALÞÝÐUFLOKKSINS: Við seinustu fjárlagaafgreiðslu lögðu þingmenn Alþýðuflokksins fram um 100 breytingartillögur við fjárlög og lánsfjárlög

sem í heild sinni gáfu til kynna þá stefnubreytingu í ríkisfjármálum sem Alþýðflokkurinn vill að nái fram að ganga. Í heild sinni fólu þessar breytingartillögur í sér:

1. *Rekstrarafgang ríkissjóðs og lækkun erlendra skulda.*
2. *Breytingar á skattakerfi: Einföldun tollakerfis, lækkun tolla og vörugjalds, nýjan stigbreytilegan eignarskatt á verðbólgugróða, lækkun söluskatts og fækkun undanþága, — skattalagahreinsun.*
3. *Breytta forgangsstöðun ríkisútgjalda.*
4. *Kerfisbreytingar í ríkisrekstri.*
5. *Aukin framlög til félagslegra umbóta og verklegra framkvæmda.*

Tillögur Alþýðflokksins fólu í sér aukið olnbogarými til athafna, bæði á sviði félagsmála og verklegra framkvæmda, m.a. með auknum framlögum til:

- húsnæðismála
- tryggingamála
- málefna fatlaðra
- markaðssóknar erlendis
- baráttu gegn fíkniefnum
- átaks gegn skattsvikum
- hafnarframkvæmda
- Þjóðarþókkhlöðu.

Þessar tillögur voru allar felldar af meiri hluta stjórnarliða. Fæstar þeirra hlutu stuðning annarra stjórnarandstöðuflokka. Þessar undirtektir benda til þess að enn sem komið er sé takmarkaður skilningur meðal meiri hluta þingmanna á nauðsyn róttækrar kerfisbreytingar í ríkisrekstri. Þessar undirtektir benda til þess að róttækar umbætur á grundvallarþáttum ríkisbúskaparins verði úr þessu að biða nýs þingmeirihluta og nýrrar ríkisstjórnar. Þingmenn Alþýðflokksins eru reiðubúnir að kynna hugmyndir sínar og tillögur um niðurskurð ríkisútgjalda og aukna ráðdeild í ríkisrekstri, þótt þeir sjái ekki ástæðu til að flytja breytingartillögur á þessu stigi. Sem dæmi um þá kerfisbreytingu, sem að er stefnt, má nefna:

1. „*Velferðarkerfi atvinnuvega*“ sem flytjist til samtaka viðkomandi atvinnuvega.

- Fiskifélag Íslands
- forfalla- og afleysingaþjónusta
- mat á landbúnaðarvörum
- framlög til búfjárræktar
- tilraunastöð Búnaðarsambands Suðurlands
- Búnaðarsamband Austur-Skaftfellinga
- jarðræktarframlög
- Búnaðarfélag Íslands
- Ríkismat sjávarafurða
- Ferðamálaráð (verði hluti af Útflutningsráði).

2. *Ríkisstofnanir sem leggja á niður:*

- Húsameistari ríkisins
- Bifreiðaeftirlitið
- ráðunautar skv. jarðræktarlögum
- einangrunarstöð í Hrísey
- tilraunabúið Hesti
- tilraunastöðin Reykhólum
- fóður- og fræframleiðsla í Gunnarsholti
- Stórólfsvallabúið

- fóðuriðjan Ólafsdal
- grænfóðurverksmiðjan Flatey
- laxeldisstöðin Kollafirði.
- embætti veiðimálastjóra.

3. *Ríkisstofnanir sem eiga að afla sértekna með sölu þjónustu og sérfræðipækningar á kostnaðarverði:*

- tilraunastöð Háskólans Keldum
- Rannsóknastofnun landbúnaðarins
- Hafrannsóknastofnun
- Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins
- Fasteignamat ríkisins
- Flugmálastjórn
- Iðntæknistofnun
- Rannsóknastofnun byggingariðnaðarins
- Orkustofnun
- Rafmagnseftirlit.

4. *Fyrirtæki sem ríkið á að selja:*

- Fríhöfnin Keflavík
- Áburðarverksmiðja ríkisins
- Lyfjaverslun ríkisins
- Umferðarmiðstöðin
- Ferðaskrifstofa ríkisins
- Sementsverksmiðja ríkisins
- Rafmagnsveitur ríkisins (til sveitarfélaga)
- hluti af ríkisbankakerfinu.

5. *Millifærslur í þágu sérstakra atvinnugreina og milliliða sem á að stöðva:*

- niðurgreiðslur
- útflutningsbætur
- millifærslur til sjávarútvegsins.

Niðurgreiðslur vöruverðs hafa núorðið sáralítill áhrif á vísitölu framfærslukostnaðar. Niðurgreiðslur á hefðbundnar landbúnaðarafurðir eru öðru fremur framleiðslustyrkir, þrátt fyrir að meginvandi landbúnaðarins er offramleiðsla. Veigamesti þáttur niðurgreiðslna er „vaxta- og geymslugjald“ sem er greitt vinnslustöðvum og milliliðum og koma því bændum aðeins að óbeinum notum. Þá er það einnig þversagnakennt að leggja há aðflutningsgjöld á efni og búnað til orkudreifingar sem leiðir til of hás orkuverðs og síðan er greitt niður.

Þessar tillögur eru fram settar í anda þeirrar stefnu að ríkisafskipti eigi að vera takmörkuð við að setja atvinnulífina almennar leikreglur og móta því heppilegt starfsumhverfi. Hins vegar eigi ríkið að forðast sértæka íhlutun og mismunun milli atvinnugreina, í þágu sérhagsmuna. Ríkið eigi þar á móti að reyna að vanda til verks á þeim sviðum sem það vill einbeita sér að svo sem á sviði skólamála, heilbrigðisþjónustu og almannatrygginga. Þetta er sú leið sem fara á til að koma böndum á ríkisbúskapinn, stöðva sípenslu hans og sjálfvirkann útgjaldaauka ár frá ári. Reynslan kennir að pennastriksaðferðir, svo sem eins og sparnaðarfyrirmæli til ráðuneyta og ríkisstofnana, duga ekki í reynd. Með því að draga saman seglin á þeim sviðum, þar sem ríkisvaldið fer illa með fé, opnast nýjar leiðir til aukinna framlaga á öðrum sviðum sem setja þarf í forgangsröð. Sem dæmi um það má nefna

aðbúnað fatlaðra og þroskaheftra og verklegar framkvæmdir á sviði samgöngumála, skóla- og heilbrigðismála. Pólitík er að vilja. Mismunandi áherslur á forgangsörð verkefna innan ríkisbúskaparins endurspeglar ólíka pólitíska afstöðu. Versta aðferðin í stjórnmálalabaráttu er sú að þykjast vera öllum allt, en reynast svo öllum jafnilla í reynd.

Þegar litið er yfir langan tíma virðist hið opinbera ekki hafa náð því lagi á sínum búskap að hann hafi stuðlað að jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Rík tilhneiging hefur verið til uppsöfnunar á sjálfvirkum og hálf sjálfvirkum útgjaldakerfum. Göt hafa dottið á skattakerfið með undanþágum fyrir margvíslega sérhagsmuni. Margs konar ríkisrekstur heldur áfram samkvæmt tregðulögmálinu þótt þarfirnar hafi breyst. Hin árlega fjárlagagerð hefur ekki dugað til að takast á við þessi vandamál. Nauðsynlegt er að taka fyrir tiltekna mikilvæga þætti í ríkisfjármálum með yfirsýn yfir liðin ár og líta nokkur ár fram í tímann. Markmiðið er að bæta ríkisreksturinn, gera hann hagkvæmari og þjónustuna við almenning betri.

Alþingi, 11. des. 1986.

Karvel Pálmason.