

Sp.

184. Nefndarálit

[1. mál]

um frv. til fjárlaga fyrir árið 1963.

Frá 2. minni hl. fjárveitinganefndar.

Meiri hluti fjárveitinganefndar gerir grein fyrir þeim tillögum, sem fluttar eru í umboði nefndarinnar í heild. Aðild okkar fulltrúa Framsóknarflokksins að þeim er með þeim hætti, að við höfum óbundnar hendur um fylgi við hverja einstaka þeirra, svo verið hefur.

Þar sem þetta verður síðasta fjárlagafrumvarp, sem afgreitt verður á yfirstandandi kjörtímabili, viljum við að nokkru lýsa þeim breytingum, sem orðið hafa á fjármálastjórn ríkisins á þeim árum, sem liðin eru síðan núverandi stjórnarflokkar tóku að sér stjórn íslenska ríkisins.

Meðan Framsóknarflokkurinn fór með fjármálastjórnina, voru núverandi stjórnarsinnar ósparir á að lýsa vilja sínum um sparnað og lækkun fjárlaga. Var þessi viljayfirlýsing þeirra sérstaklega undirstrikuð við 1. umræðu fjárlaga fyrir árið 1959. Á þeim árum héldu þeir því fram, að hækkun fjárlaga frá ári til árs væri uggvænleg og stefndi greinilega í fullkomið óefni og sparnaði mætti við koma, ef ekki skorti réttisýni og kjark. Þegar samstarf Sjálfstæðis- og Alþýðuflokksins hófst, var sérstaklega yfir lýst, að höfuðverkefni þeirra væri stöðvun dýrtíðar, og henni átti að koma í framkvæmd án þess, að lagðar yrðu auknar álögur á almenning, þvert á móti skyldi bæta lífskjör hans. Út á þennan boðskap fengu stjórnarflokkarnir meiri hluta sinn í síðustu alþingiskosningum. Rétt þykir nú að skoða framkvæmdir þeirra á þessari stefnu í ljósi staðreyndanna, að því leyti er að fjárlögum ríkisins snýr.

Skulu eftirfarandi atriði athuguð í því sambandi:

- I. Breyting á heildarfjárhæð fjárlaganna.
- II. Sýna fjárlögin rétta mynd af álögum á þjóðina?

III. Er áætlun þeirra nákvæm?

IV. Hefur sparnaður í ríkisrekstri verið framkvæmdur?

V. Hvaða ástæður eru fyrir hækkun fjárlaganna?

Þegar fyrsta fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar fyrir árið 1960 var lagt fram á Alþingi, vakti það athygli m. a. fyrir það, hvað það var fjarri þeirri stefnu, sem höfundar þess höfðu boðað, þar sem fjárlög höfðu með þeim hækkað yfir 600 millj. kr. frá 1958.

Fleira vakti eftirtekt en það, hversu há fjárlög 1960 voru, svo sem það, að þessi hækkun fjárlaganna var gerð með tilliti til þess, að unnt yrði að lækka þau síðar á valdatíma ríkisstjórnarinnar. Út frá þeirri hugsun var þeirri reglu fylgt við fjárlagaafgreiðslu 1960 að miða útgjaldaliðina við það, að gengisbreyting, sem gerð var á því þingi, hefði gildi allt það ár. Sömuleiðis var bráðabirgðasöluskattur (8% innflutningssöluskattur) við það miðaður, að það mætti lækka hann eða fella niður síðar, þegar fjárlögin í heild yrðu lækkuð. Þessi fyrirætlun ríkisstjórnarinnar kom greinilega fram við fjárlagaafgreiðslu fyrir árið 1961, þegar fjármálaráðherra lýsti ánægju sinni yfir því, að tekizt hefði að lækka 10 af 14 útgjaldagreinum fjárlaganna. Úr því varð þó ekkert nema ráðagerðin ein um framkvæmd á yfirlýstri stefnu um lækkingu fjárlaga og sparnað í ríkisrekstri, eins og eftirfarandi dæmi sýna.

Frá því árið 1960 hafa fjárlög hækkað yfir 600 millj. kr. og um 1250 millj. kr. eða um 140%, frá því að núverandi valdasamsteypa tók við í árslok 1958. Þessi gífurlega hækkun fjárlaga segir sína sögu um framkvæmd á því fyrirheiti stjórnarinnar að lækka útgjöld ríkisins með sparnaði og „hagkvæmni“ í ríkisrekstrinum. Þó er sagan ekki öll sögð með því, því að ríkisútgjöld hafa verið lækkuð til ýmissa málaflokka, og skulu hér sýnd dæmi um það og til hvers það hefur leitt.

1. Póstur og sími:

Útgjöld vegna pósts og síma voru á fjárlögum 1958 10 millj. kr. vegna uppbyggingar þessara stofnana. Nú hafa útgjöld vegna þeirra verið felld niður af fjárlögum og stofnanirnar sjálfar látnar annast eigin uppbyggingu.

Þessi ráðstöfun hefur leitt til þess, að pósturinn hefur hækkað þjónustugjöld sín um 70—80% frá 1958, þ. e. burðargjöld fyrir almenn bréf úr 2.25 í 3.50 og nú ákveðin hækkun í 4.00 kr. Og síminn hefur hækkað sína þjónustu um 45—50%. T. d. hafa afnotagjöld af heimilissíma hækkað úr 360 kr. á ári í 500 kr. og ákveðið að þau hækki í 550 kr.

2. Skipaútgærd ríkisins:

Á fjárlögum 1958 var framlag til skipaútgærdar ríkisins 15.7 millj. kr. Nú er í fjárlagafrv. fyrir árið 1963 varið 10 millj. kr. í sama skyni, þ. e. lækkingu 5.7 millj. Henni er mætt með því að hækka farmgjöldin um 60% og fargjöldin um 80%.

3. Rafmagnsveitur ríkisins:

Á stjórnarárum núverandi valdhafa hefur gjaldskrá rafmagnsveitna ríkisins hækkað um 60—70%.

Daggjöld á landsspítala hafa hækkað um rúm 60% frá 1958.

Þessi dæmi sýna, hversu stórkostlegar álögur eru nú lagðar á þjóðina umfram það, sem fjárlög greina.

Eitt af því, sem ríkisstjórnin hefur talið vera höfuðeinkenni góðrar fjármála-stjórnar, er nákvæm áætlun fjárlaga. Við fjárlagaafgreiðslu á síðasta þingi sýndum við fram á, að útgjöld á 19. gr. fjárlaga til niðurgreiðslna og útflutningsuppbóta væru of lágt áætluð. Nú hefur það sýnt sig, að þetta var rétt. Á fjárlagafrv. er þessi skekkja hins vegar leiðrétt. Sömuleiðis er nú tekin upp aftur lögboðin greiðsla til atvinnuleysistryggingasjóðs, er niður var felld á fjárl. þessa árs. Það mun sýna sig, að tekjur fjárlaga 1962 munu fara 200—300 millj. kr. fram úr áætlun.

Við höfum hvað eftir annað bent á það, að áætlun á rekstrarhalla skipaútgæðar ríkisins væri óraunhæf, og reynslan hefur sannað þetta. Ríkisreikningurinn 1961 sýnir, að halli á skipaútgæðu ríkisins varð það ár um 7 millj. kr. umfram fjárlög. Helmingur þessa halla er færður á reikning ársins 1961, en 3.5 millj. kr. af hallanum eru yfirfærðar til til ársins 1962.

Til viðbótar því, er hér hefur verið getið um óraunhæfar áætlanir, má nefna rafmagnsveitur ríkisins. Raforkumálastjóri lagði til að taka upp fjárveitingu til rekstrar þeirra, um 30 millj. kr. Því var ekki sinnt, heldur ákveðið að jafna hallann með lántöku.

Þá skal á það bent, að ekki er gert ráð fyrir fjárveitingu vegna væntanlegrar framkvæmdaáætlunar, sem ríkisstjórnin hefur í undirbúningi. Eða á framkvæmd hennar e. t. v. eingöngu að byggjast á lánum?

Á fjárlagafrv. er ekki heldur gert ráð fyrir útgjöldum vegna hækkunar á launum opinberra starfsmanna, sem ríkisstjórnin hefur þó viðurkennt að muni verða, sbr. samkomulagið við lækna nú fyrir skömmu.

Enn eitt dæmi skal nefnt um það, hvernig ríkisfjármálum er ráðstafað utan fjárlaga og án afskipta Alþingis. Unnið er að því að gera steiptan veg milli Keflavíkur og Reykjavíkur. Ekkert liggur fyrir um það, á hvers vegum þessi framkvæmd er raunverulega gerð. Engin fjárveiting hefur átt sér stað í fjárlögum vegna vegarins. Engin lántökuheimild samþykkt á Alþingi. Þó mun lántaka hafa farið fram. Hér mun vera um framkvæmd að ræða, sem nú þegar kostar tugi milljóna. Hverju er verið að leyna og hverju þarf að leyna í sambandi við þessa vegarframkvæmd? Ef ríkissjóður á að greiða verkið, sem víst er talið, hví er þá verið að stofna til skuldbindinga af hálfu ríkissjóðs án samþykkis Alþingis, og hvers vegna er þá ekki gert ráð fyrir greiðslu á vöxtum og afborgun af láni á fjárlagafrv.? Meðferð þessa máls af hálfu ríkisstjórnarinnar gegnir furðu.

Þessi dæmi, er hér hafa verið nefnd, sýna, að fjarri fer því, að af hálfu ríkisstjórnarinnar sé fjárlagaáætlunin raunhæf.

Aðgerðir ríkisstjórnarinnar í þessum efnum eru með svipuðum hætti og framkvæmdin á fyrirætlun um sparnað í ríkisrekstri og lækkun fjárlaga. Sparnaðarfyrirheitin hafa gleymzt, fjárlögin hafa hækkað ár frá ári með risaskrifum og áætlun þeirra fjarlægzt raunveruleikann.

Þegar fjárlögin hækka svo gífurlega sem raun ber vitni um, þ. e. um 1250 millj. kr. frá 1958 og þar af yfir 400 millj. kr. frá fjárlögum yfirstandandi árs, — hækkan fjárlaga 1963 er svipuð fjárhæð og fjárlög Íslenzka ríkisins voru fyrir einum áratug, — þá er eðlilegt, að spurt sé, hvað valdi. eru framlög til uppbyggingar í landinu stóraukin? Að þessu skal nú vikið.

Vega- og brúagerð er eitt mesta hagsmunamál fólksins, sem ekki er að undra í landi, þar sem samgöngur eru jafnskammt á veg komnar sem hér er. Fyrir valdatöku núverandi ríkisstjórnar, þ. e. á fjárlögum 1958, voru áætlaðar 17 millj. kr. tekjur af benzínskatti, en til nýrra þjóðvega, fjallvega og sýsluvega var þá áætlað að verja um 20 millj. kr., þ. e. 3 millj. kr. hærri upphæð en allur skatturinn var.

Á fjárlagafrv. því, er nú liggur fyrir til afgreiðslu, eru tekjur af benzínskatti áætlaðar 63 millj. kr. Hækkun á valdatíma núverandi ríkisstjórnar er 46 millj. kr. Það eru yfir 270%. Á sama tíma hafa framlög ríkisins til nýbygginga vega aðeins hækkað um 10.9 millj. kr. Það eru um 54%. Til viðbótar þessu skal á það bent, að fjárlög hafa í heild hækkað yfir 140%, eins og áður er fram tekið, og ríkissjóður kemur til með að hafa á árinu 1962 í tekjur af innfluttum bifreiðum hátt á annað hundrað millj. kr. eða hærri fjárhæð en nokkru sinni fyrr. Auk þessa vaxa svo tolltekjur af varahlutum til bifreiða jafnt og þétt. Framlög til vegagerðar hefði því átt að stórhækka frá því, sem áður var, en reynsla sú, sem hér hefur verið lýst, sýnir hið gagnstæða.

Þetta sannar, hve gífurleg öfugþróun hefur orðið í þessum efnum í tíð núver-

andi ríkisstjórnar, að á sama tíma, sem umferð eykst stórkostlega, skuli viðhald og nýbygging þjóðvega vera svo gersamlega vanrækt sem raun ber vitni, en ríkissjóður taka til annarra þarfa í vaxandi mæli stórar fjárhæðir, sem eðlilegt og sjálfsagt er að gangi til samgöngubóta á landi.

Eitt mesta áhugamál þess hluta þjóðarinnar, sem nýtur ekki rafmagns, eru framkvæmdir í raforkumálum. Eðlilegt hefði verið, að ríkisstjórnin hefði beitt sér fyrir því, að fjárveiting til raforkuframkvæmda hefði a. m. k. hækkað í réttu hlutfalli við hækkun fjárlaganna. Til þess að svo væri, ætti fjárveiting til raforkumála að vera yfir 70 millj. kr. á þessu fjárlagafrv., þar sem hún var 30.3 millj. kr. 1958. En hún er nú 31.8 millj. kr. Fjárlögin, sem hafa hækkað um rúmar 1240 millj. kr. síðan 1958, hafa hækkað um 1.5 millj. vegna raforkumála. Er hægt að hugsa sér fráleitari meðferð en hér kemur fram á þessu mikla áhuga- og hagsmunamáli fólksins?

Hér að framan hafa verið tekin sárafá dæmi, er sanna, að hækkun fjárlaga stafar ekki af aukinni fjárveitingu til uppbyggingar í landinu. Skulu hér til viðbótar tekin nokkur dæmi um það og bent á, hversu háar fjárveitingar til framkvæmdanna ættu að vera, ef fjárveiting til þeirra hefði fylgt hlutfallslegri hækkun fjárlaga, og er í þeim samanburði miðað við fjárlagafrv., eins og það var lagt fyrir Alþingi á s. l. hausti, og fjárlögin 1958.

Til samgöngumála í heild (13. gr.) gerði fjárlagafrv. ráð fyrir að verja um 190 millj. kr., en sé miðað við um 140% hækkun fjárlaga, hefði upphæð þessi átt að vera um 280 millj. kr.

Til atvinnumála (16. gr.) gerði frv. í haust ráð fyrir 169 millj. kr., en hefði hlutfallslega átt að vera um 270 millj. kr.

Til vegamála í heild gerði frv. ráð fyrir 114 millj. kr., en miðað við fjárlaga-hækkunina frá 1958 hefði sú upphæð átt að vera um 169 millj. kr.

Til nýrra þjóðvega gerði fjárlagafrv. ráð fyrir að varið yrði 20.5 millj. kr., en hefði átt að vera um 38 millj. kr.

Til brúargerða var gert ráð fyrir að veita um 11.3 millj. kr., en hefði átt að vera 23.3 millj. kr.

Til endurbyggingar gamalla brúa var tillaga um að verja 1425 þús. kr., en hefði átt að vera 3570 þús. kr. miðað við hækkun fjárlaga frá 1958.

Til hafnarmannvirkja og lendingarþóta eru áætlaðar 17 millj. kr., en hefði átt að vera 25.5 millj. kr.

Til raforkumála (16. gr.) er áætlun í fjárlagafrv. um 32 millj. kr., en miðað við hækkunina frá 1958 hefði upphæðin átt að vera 71 millj. kr.

Það skal tekið fram, að í meðförum fjárveitinganefndar hafa nokkrir þessara liða hækkað lítillega, en það breytir ekki þeirri heildarmynd, sem áður nefnd dæmi sýna, en hún er stórfelldur hlutfallslegur niðurskurður á framlögum til verklegra framkvæmda í tíð núverandi ríkisstjórnar.

Við höfum hér að framan sýnt fram á það með rökum, að hækkun fjárlaga stafar ekki af því, að þau séu nákvæmar áætluð en fyrr né meira fé sé varið til uppbyggingar í landinu. Skortir stórlega á, að þar sé haldið í horfinu, hvað þá að meira sé að gert.

Ástæðurnar fyrir hækkun fjárlaga eru tvær, og skal nú að þeim vikið:

1. Fyrirheit, er ríkisstjórnin hefur gefið um sparnað bæði fyrr og síðar, hefur reynzt markleysa ein. Við höfum sýnt fram á það, að útgjaldalækkarnir þær, er ríkisstjórnin hefur gert í fjárlögum ríkisins, hafa aðeins verið tilfærsla og auknar álögur á almenning, sem hafa ekki komið fram á fjárlögum. Ráðstafanir eins og breyting á framkvæmd skattaálaga eru óreyndar í framkvæmd, en ekkert bendir til, að þar sé neinn sparnaður á ferð. Hins vegar er það augljóst, að allt tal ríkisstjórnarinnar um hagsýslu og sparnað hefur snúizt í útfærslu á ríkisbákninu, svo sem með stofnun Efnahagsmálastofnunar, saksóknaraembættis, fjölgun á banka-stjórum, saka- og borgardómurum, bankaráðsmönnum o. fl. o. fl. Fleiri atriði

mætti telja, svo sem það, að kostnaður við sendiferðir erlendis hefur hækkað úr 41 þús. kr. í 756 þús. kr., eins og hann var á ríkisreikningi 1961.

2. Dýrtíðin. Það atriði, sem mestu veldur þó um það, hve fjárlög hafa hækkað, er sú dýrtíð, sem ríkisstjórnin hefur með aðgerðum sínum í efnahagsmálum magnað svo mjög sem raun ber vitni um.

Með því að fella gengi íslenzku krónunnar tvisvar á kjörtímabilinu og með öðrum álögum, eins og almennum söluskatti og háum innflutningssöluskatti til viðbótar þeim, er fyrir var, hefur ekki eingöngu tekizt að hækka framfærsluvísitöluna, sem gildi til 1960, yfir 80 stig, heldur er stórum upphæðum af fjárlagafé varið til að halda vöruverði niðri.

Á síðasta ári vinstri stjórnarinnar var varið rúmlega 100 millj. kr. til niðurgreiðslna á vöruverði, en skv. þessu fjárlagafrv. er nú gert ráð fyrir að verja um 350—360 millj. kr. til niðurgreiðslna. Þessar tölur sýna ljóslega, hversu ríkisstjórnin hefur magnað dýrtíðardrauginn og hversu mikill hluti ríkisfjárins fer til dýrtíðarráðstafana, því að auk þessa fjár má telja, að hluti af fjölskyldubótum, þ. e. greiðsla með fyrsta og jafnvel öðru barni, sem mun nema alls 120—130 millj., sé gerð vegna þunga dýrtíðarinnar á almenning í landinu.

Þetta yfirlit látum við nægja til að sýna fram á áhrif stjórnarstefnunnar á fjármál ríkisins og verðlag í landinu.

Skal nú vikið að tillögum okkar:

Á fyrri þingum höfum við við fjárlagaafgreiðslu gert tilraun til að koma í framkvæmd nokkrum tillögum til raunverulegra lækkana á fjárlögum og sparnaði í ríkisrekstrinum. Þessar tillögur hafa stjórnarliðar fellt. Við teljum því þýðingarlaust að bera nú fram slíkar tillögur.

Útgjaldatillögur þær, sem við flytjum, miðast við það að auka verklegar framkvæmdir á vegum ríkisins og stuðning ríkissjóðs við atvinnuvegina. Það skal tekið fram, að þessar tillögur eru við það miðaðar, að auk fjárveitinganna fái hafnir og vegagerðir hluta af enska láninu og fjárveitingar til samgöngubóta á landi verði auknar með nýrri löggjöf.

Tekjuöflun.

Við gerum tillögur um að hækka tekjuáætlun fjárlagafrv. til samræmis við útgjaldaþækkunar þær, sem við leggjum til.

Tillögur okkar breyta niðurstöðutölum fjárlaganna um 2—3%. Þar sem augljóst er, að dýrtíðin er áframhaldandi og ört vaxandi, og staðreyndin er sú, að ríkistekjur hækka þá einnig, teljum við, að hækka megi tekjuáætlun fjárlagafrv. um þá upphæð, sem við leggjum til. Það hefur nú sýnt sig, að tekjuáætlun sú, sem við gerðum tillögu um við fjárlagaafgreiðslu 1962, var mjög varleg, þar sem tekjur fara 200—300 millj. kr. fram úr áætlun fjárlaga.

Um 13. gr.

Við gerum tillögu um, að fjárveiting til nýrra þjóðvega hækki um 14 millj. kr. Tillögu þessa höfum við rökstutt hér að framan. Einnig höfum við gert grein fyrir þörfum í sambandi við viðhald þjóðvega, sem mjög er vanrækt, og hið sama gildir um brúargerðir, endurbyggingu brúa og þjóðvega. Alls staðar segir þörfin til sín. Ef tillaga okkar um brúargerðir verður samþykkt, ætlumst við til, að 6 millj. kr. af fjárveitingunni verði varið til smábrúa. Þar er þörfin jafnvel mest. Þá leggjum við til, að veittar verði 3 millj. kr. til kaupa á vélum til vegagerðar. Sums staðar er svo komið, að vélar skortir hjá vegagerð ríkisins til að vinna úr þeim litlu fjárveitingum, er til vega eru veittar. Úr þessum vélaskorti er nauðsyn að bæta. Þá leggjum við til, að framlag til hafnaframkvæmda hækki hlutfallslega, eins og til vega, svo að eitthvað sé haldið í til móts við hækkun fjárlaga.

Um 14. gr.

Við leggjum til að hækka framlag til íþróttasjóðs um 500 þús. kr. Enda þótt fjárveitinganefnd í heild geri tillögu um hækkað framlag til íþróttasjóðs, leggjum við þessa hækkun til umfram hækkun meiri hluta fjárveitinganefndar, þar sem fjárþörf sjóðsins er svo knýjandi.

Um 16. gr.

Enn fremur leggjum við til, að liðurinn: til haf- og fiskirannsóknna hækki um 1 millj. kr. umfram hækkun nefndarinnar, einnig af knýjandi nauðsyn. Hið sama er að segja um tillögu okkar um 3 millj. kr. hækkun til fiskeitar og síldarrannsóknna. Árangur af þeirri starfsemi er sá, að ekki er rétt að draga úr fjárveitingum til starfseminnar.

Einnig leggjum við til að hækka framlagið til nýrra raforkuframkvæmda um 10 millj. kr. Við höfum í nefndaráliti okkar hér að framan gert grein fyrir þeirri fjárþörf og því, hversu fráleitt það er, að fjárveitingin skuli raunverulega hafa lækkað, sbr. framlagið til raforkusjóðs.

Tillögu gerum við um það, að framlag til iðnlánasjóðs hækki um 1 millj. kr. Hlutverk sjóðsins er mikið, en fjármagn lítið. Þó að þessi fjárhæð dragi stutt, er það þó ljóst, að eftir honum er munað.

Um 17. gr.

Þar leggjum við til, að fjárveiting til vatnsveitna verði hækkuð um 1.2 millj. kr. Mikið er nú um framkvæmdir á kostnaðarsömum vatnsveitum og mikilsvert fyrir byggðarlög, þar sem í slíkar framkvæmdir er ráðizt, að ríkisstyrkur til þeirra sé greiddur sem fyrst.

Um 20. gr.

Við leggjum til, að fé til framkvæmda í flugvallagerð verði hækkað um 3 millj. kr. Þar eru enn víða óþrjótandi verkefni og brýn nauðsyn að leysa sem fyrst úr þeim.

Einnig leggjum við til, að framlag til bygginga á jörðum ríkisins hækki um 1 millj. kr., en mjög brýn nauðsyn er á því, að fjárveiting til þeirra framkvæmda verði hækkuð verulega.

Í upphafi þessa nefndarálits vitnuðum við til þess, að þetta fjárlagafrv. væri hið síðasta, sem afgreitt yrði á þessu kjörtímabili, og því ástæða til að gera nokkurt yfirlit yfir það í heild. Þetta höfum við gert hér að framan og þá einnig gert samanburð á fjármálastjórn núverandi ríkisstjórnar og fyrri ríkisstjórna. Heildar myndin af því, er að framan segir, er þessi:

1. Áður voru fjárlög talin í milljónum, en nú í milljörðum.
2. Áður sýndu fjárlög heildarmynd af álögum á almennig. Nú ekki.
3. Áður lagði ríkissjóður fé til ýmissa málaflokka, sem hann nú hefur tekjur af, svo sem samgangna á landi.
4. Áður voru framkvæmdir ríkissjóðs yfirleitt teknar á fjárlög. Nú eru stórar ríkisframkvæmdir utan fjárlaga.
5. Ráðgerður var sparnaður. En úþensla á ríkiskerfinu í framkvæmd.
6. Heitið var stöðvun dýrtíðar. Reyndin stóraukin dýrtíð.

Árangur af starfi stjórnarflokkanna, er hófu samstarf sitt undir merkinu „stöðvun dýrtíðar“, er stórfelld og vaxandi verðbólga.

Alþingi, 12. des. 1962.

Halldór E. Sigurðsson, Halldór Ásgrímsson, Ingvar Gíslason.
frsm.