

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um ríkisfjármálaáætlun fyrir árin 2016–2019.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Í 6. mgr. 25. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, segir m.a.: „Sá ráðherra er fer með fjárreiður ríkisins skal leggja fyrir Alþingi, eigi síðar en 1. apríl ár hvert, tillögu til þingsályktunar um meginskiptingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma), svo og greinargerð um breytingar á tekjuöflun ríkisins. Með tillögunni skal fylgja áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ára þar á eftir. Tillögunni skal vísa til fjárlaganefndar eftir fyrri umræðu.“

Minni hlutinn fagnar því að nú sé í fyrsta sinn lögð fram ríkisfjármálaáætlun en bendir á að sú áætlun sem hér um ræðir er fremur drög að því sem vænta mátti en ríkisfjármálaáætlun sem stendur undir nafni. Ekki er hægt að líta svo á að umræður um stefnumótun í ríkisfjármálum eða um ramma málefnasviða geti hafist á grundvelli þessarar þingsályktunartillögu. Engan ramma er að finna yfir meginútgjaldasvið ríkisfjármálanna. Hagræn flokkun gjaldanna veitir ekki svigrúm til þeirrar umræðu sem nauðsynleg er þingsályktunartillögu sem þessari. Að sama skapi er gildi þessarar stefnumörkunar ekki nægilegt í ljósi metnaðarfullra markmiða sem fram koma í frumvarpi um opinber fjármál sem nú liggur fyrir þinginu. Tillagan virðist fremur snemmbúið hefðbundið fylgirit fjárlaga yfir stefnu og horfur en sú afurð sem vænst var.

Í nefndaráliti þessu verður gerð nánari grein fyrir afstöðu minni hlutans til tillögunnar.

Almennt.

Í fyrrgreindri 25. gr. laga um þingsköp Alþingis er gert ráð fyrir að meginskipting útgjalda fjárlaga næsta árs samkvæmt römmum fjárlaga liggja fyrir. Minni hlutinn vænti þess að tillögunni hefði verið skipt í útgjaldaramma sem sýndu áherslur ríkisstjórnarinnar á verkefnasviðum fjárlaga. Þá gerði minni hlutinn einnig ráð fyrir að stefna ríkisstjórnarinnar yrði birt með viðeigandi römmum enda er markmiðið með tillögunni að færa fjárlagaferlið framár á árið og veita Alþingi meiri aðkomu að stefnumörkun og meginlínunum ríkisfjármála að vori. Þau drög að langtímaríkisfjármálaáætlun sem hér koma fram gefa ekki þau færi á umræðu um ríkisfjármálin sem stefnt var að. Skýr stefnumörkun málefnasviða liggur ekki fyrir samkvæmt áætluninni. Ekki er unnt að ræða um ríkisfjármálaáætlunina út frá þeim faglegu forsendum sem Alþingi markaði með breytingu á þingskapalögum 11. júní 2011. Framlagningu tillögunnar hefur þó verið frestað þar til nú og því telur minni hlutinn að nægur tími hafi verið fyrir ríkisstjórnina til að vinna þetta mál betur. Sú áætlun sem hér er lögð fram ber keim af árlegu fylgiriti fjárlaga um stefnu og horfur í ríkisbúskapnum til næstu ára. Að mati minni hlutans er ekki verið að leggja fram skýra ríkisfjármálastefnu fyrir Alþingi þannig að umfjöllun um markmið hennar geti farið fram á vettvangi fjárstjórnarvaldsins áður en lokið er við gerð fjárlagafrumvarps. Þar sem útgjaldarammar málefnasviða liggja ekki fyrir og út-

gjaldaáætlanir málaflokka ekki heldur hefur ekki enn tekist að færa fjárlagaumræðuna á það stig sem þingskapalög gera ráð fyrir.

Í eftirfarandi töflu er ríkisfjármálaáætlunin sýnd:

Rekstrargrunnur, mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Heildartekjur	682	719,9	735,7	771,3
Þar af skatttekjur	629,3	666,7	679,1	714,8
Heildargjöld	671	679,1	706,8	733,4
Rekstrargjöld	278,5	293,2	308,1	325,1
Fjármagnskostnaður	77,4	77	78	74,3
Tilfærsluútgjöld	257,6	268,2	279,2	290,9
Viðhald	10,2	10,5	10,7	10,7
Fjárfesting	47,3	30,2	30,7	32,3
Heildarjöfnuður ríkissjóðs	11	40,8	28,9	37,9
sem hlutfall af VLF (%)	0,5	1,7	1,1	1,4
Frumtekjur	665,1	702,4	716,1	752,5
Frumgjöld	593,6	602,1	628,8	659,1
Frumjöfnuður ríkissjóðs	71,5	100,3	87,3	93,4
sem hlutfall af VLF (%)	3,1	4,2	3,4	3,5
Vaxtatekjur	16,9	17,5	19,7	18,9
Vaxtagjöld	77,4	77	78	74,3
Fjármagnsjöfnuður	-60,5	-59,4	-58,4	-55,4
sem hlutfall af VLF (%)	-2,7	-2,5	-2,3	-2,1
Heildarskuldir ríkissjóðs	1.340,30	1.326,90	1.367,30	1.323,80
sem hlutfall af VLF (%)	58,8	55,1	53,8	49,4

Afkoma ríkissjóðs.

Í þingsályktunartillögunni er afkoma ríkissjóðs sýnd frá árinu 2005 og áætluð afkoma árána 2016–2019. Þar kemur fram að afkoman á árunum 2005–2008 var jákvæð um allt að 8% af VLF á milli ára en fer skart niður í neikvæða stöðu við efnahagshrunið eða í um það bil –7% af VLF. Afkomubattinn á milli ára til ársins 2013 er mjög góður og skuldaföfnun ríkissjóðs vegna hallarekstrar þar með stöðvuð. Afkomubattinn er lítill frá árinu 2013 til 2016 en áætlunin gerir ráð fyrir hægum vexti ár frá ári upp frá því. Ekki er gert ráð fyrir sömu afkomu miðað við VLF og var á árunum fyrir hrun en að afkomubattinn verði 2% af VLF á milli ára 2018 og 2019. Á þessu má sjá að afkomubattinn er mun hægari en á árunum eftir hrun. Hafa þarf í huga að áætluð afkoma ríkissjóðs ára 2016–2019 miðast við að afnám hafta hafi engin áhrif á stöðu krónunnar og ekki er reiknað með mögulegum áhrifum þess á skuldastöðu eða fjármagnsjöfnuð ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að kjarasamningar hafi ekki áhrif á verðlagsbreytingar og vaxtastig eða að staða Íbúðalánasjóðs kalli á frekari fjárlát. Einnig má benda á hugsanlega veikleikaþætti verði breytingar á vaxtastigi, viðskiptajöfnuði og samkeppnisstöðu atvinnuveganna. Ekki má mikið út af bregða svo að staða ríkissjóðs verði aftur neikvæð og skuldaföfnun hefjist að nýju. Minni hlutinn bendir á að ef veiðigjöld hefðu ekki verið lækkuð sumarið 2013, auðlegðarskattur hefði ekki verið lagður af og ef orkuskatti af stóriðjunni hefði ekki verið aflétt væri afkoma ríkissjóðs mun betri en raunin

er. Þá hefur stjórnarmeirihlutinn sett hátt í 100 milljarða kr. í ómarkvissar niðurgreiðslur hús-næðisskulda. Minni hlutinn telur einsýnt að í stað þess að falla frá hinum ýmsu tekjuleiðum beri að styrkja tekjuhliðina til að svigrúm til innviðafjárfestinga og niðurgreiðslu skulda verði raunverulegt.

Minni hlutinn tekur undir að miklir fjárhagslegir hagsmunir tengist því að viðhalda og efla traust á ríkisfjármálastefnunni og að traust og tiltrú á tókum á stjórn ríkisfjármála hafi mikla þýðingu fyrir fjármögnunarkostnað ríkisins, en hann hefur mikil áhrif á vaxtakjör sveitarfélaga og atvinnulífið.

Lífeyrisskuldbindingar.

Ekki er ljóst samkvæmt áætluninni hvort markmiðið er að greiða niður lífeyrisskuldbindingar með rekstrarafgangi eða hvort fjármagna eigi þessar niðurgreiðslur með lántöku. Minni hlutinn bendir á að eftir sem áður eru lífeyrisskuldbindingarnar að verulegu leyti ófjármagnaðar.

Skuldastaða.

Skuldir ríkisins, án skuldbindinga, nema nú 1.450 milljörðum kr. og árlegur vaxtakostnaður er áætlaður um 82 milljarðar kr. Afar brýnt er að greiða niður skuldir ríkisins bæði til að ná niður vaxtakostnaði en einnig til að styrkja sjálfstæði þjóðarinnar. Þjóð sem býr við slíka skuldastöðu má ekki við miklum áföllum og á það á hættu að vera undir aðra komin fjárhagslega. Minni hlutinn tekur því undir það að brýnasta verkefnið í stjórn ríkisfjármálanna sé að vinna ofan af gríðarmiklum skuldum sem ríkið axlaði í kjölfar bankahrunsins. Áætlunin gerir ráð fyrir að skuldastaðan lækki verulega miðað við VLF og fari úr 68% af VLF í um 50% í árslok 2019. Sú lækkun verði að mestu vegna vaxtar á VLF en að nafnvirðið lækki um innan við 10%. Lækkun á nafnvirði verði fjármögnuð með minni gjaldeyrisvarforða og með sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og „öðrum félögum“. Ekki er tilgreint hvaða félög gert sé ráð fyrir að selja ef ekki tekst að selja hluti í fjármálafyrirtækjum. Þar hefði mest munað um 30% hlut ríkisins í Landsbankanum hf. sem rætt hefur verið um að selja og fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fram lagafrumvarp um umgjörð þeirrar sölu sem bíður afgreiðslu fjárlaganefndar og þingsins. Flokksþing Framsóknarflokksins hefur hins vegar ályktað um aðrar hugmyndir um eignarhald og rekstrarform Landsbankans og því er væntanlega ekki meiri hluti fyrir því innan stjórnarflokkanna að selja hlutinn í Landsbankanum. Minni hlutinn gagnrýnir harðlega að svo veigamikill hluti áætlana um niðurgreiðslu skulda sé svo veikburða sem raun ber vitni. Ekki er sannfærandi að tiltaka niðurgreiðslu skulda sem eitt brýnasta verkefnið í meðferð ríkisfjármála en benda ekki á sannfærandi leiðir til niðurgreiðslu nafnverðs skuldanna.

Vaxandi atvinnugrein og skortur á framleiðni.

Ferðaþjónustunni hefur vaxið fiskur um hrygg síðustu árin og farið úr um 7% vexti á milli ára í um 20% frá árinu 2011 og enn er gert ráð fyrir vexti greinarinnar. Um það bil ein milljón ferðamanna sótti Ísland heim á árinu 2014 og áætlanir gera ráð fyrir að þeir geti orðið ein og hálf milljón í ár. Ferðaþjónustan aflar mestra gjaldeyristekna af öllum atvinnugreinum landsins og hefur gert það frá árinu 2013. Vöxtur greinarinnar hefur skapað mörg ný störf og atvinnuleysi grunnskólamenntaðra og iðnaðarmanna hefur m.a. minnkað verulega vegna þeirra. Ferðaþjónustan er fyrirferðarmikil í hagkerfinu og sú spurning er áleitin hvort þær ívilnanir sem greinin nýtur umfram aðrar atvinnugreinar, svo sem ívilnanir í gegnum virðisaukaskattskerfið, eigi lengur við.

Framleiðni á Íslandi er of lítil samanborið við nágrannalöndin og er það mikið áhyggju-efni. Það er ekki nóg að benda á að vandinn sé til staðar eins og gert er í greinargerð með áætluninni. Engar áætlanir eru um hvernig auka eigi framleiðni og er það gagnrýnisvert. Sú atvinnugrein sem hefur vaxið hvað mest undanfarin ár er ferðaþjónustan eins og áður sagði en í þeirri grein er framleiðni of lítil og því hafa þau nýju störf sem skapast hafa ekki mætt þeim skorti á framleiðni sem er í hagkerfinu.

Þá er það sérstakt áhyggjuefni hversu hátt hlutfall atvinnulausra eru háskólamenntaðir. Nú er svo komið að háskólamenntaðir eru 23% af atvinnuleitendum.

Ábyrg stjórnvöld taka á vandanum en það er ekki gert eða sýnt með neinum hætti í áætlun um ríkisfjármál til næstu ára.

Launaforsendur.

Í ríkisfjármálaáætluninni er miðað við að kaupmáttaraukning opinberra starfsmanna verði 2% á ári, þ.e. að árleg meðallaunahækkun verði ekki meira en 2% umfram verðbólgu. Ef kjarasamningar gefi frekari hækkun verði því mætt með „viðeigandi gagnráðstöfunum til lækkunar á launakostnaði svo sem með samdrætti í starfsmannafjölda eða vinnumagni o.þ.h.“ Þetta þýðir á mannamáli að ef kjarasamningar gefa meiri 2% kaupmátt þá verði skorið niður í þjónustu ríkisins. Þar liggja heilbrigðiskerfið og menntakerfið helst við höggi og minni hlutinn varar við frekari niðurskurði á þessum mikilvægu stöðum velferðarkerfisins.

Almannatryggingar.

Áætlunin gerir ráð fyrir að bætur almannatrygginga hækki um 1% umfram verðbólgu á árunum 2016–2019. Skv. 69. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, skulu bætur almannatrygginga, svo og greiðslur skv. 63. gr. og fjárhæðir skv. 22. gr. þeirra laga, breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Ákvörðun þeirra skal taka mið af launaþróun, þó þannig að þær hækki aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Ríkisfjármálaáætlunin gerir ráð fyrir 2% kaupmáttaraukningu hjá opinberum starfsmönnum og að mati minni hlutans ætti það sama að gilda um bætur almannatrygginga.

Stefna í tekjuskattmálum.

Samkvæmt fjármálaáætluninni á að einfalda tekjuskattkerfið á þann hátt að fella tvö neðri skattþrepin í eitt þrep. Er því haldið fram að þessi aðgerð muni bæta skilvirkni kerfisins og auka ráðstöfunartekjur fólks. Ekki eru þessar breytingar útskýrðar nánar, svo sem hvenær þær muni koma til framkvæmda og hvaða áhrif þær munu hafa á einstaka tekjuhópa. Minni hlutinn gagnrýnir að stjórnvöld séu að hverfa frá því tekjujöfnunartæki sem þrepaskipt tekjuskattkerfi er. Einnig er gagnrýnt að í stefnumótunarlöggjöf stjórnvalda séu þessi áform jafn óljós og raun er vitni.

Fjárfesting.

Ljóst er að mikil þörf er á fjárfestingu eftir erfið ár í kjölfar hrunsins enda hefur gengið mjög á innviði samfélagsins. Fyrirliggjandi þörf er víða m.a. í uppbyggingu heilsugæslu, hjúkrunarheimila, samgangna og innviða ferðaþjónustunnar svo að eitthvað sé nefnt.

Í ríkisfjármálaáætluninni kemur fram undir liðnum Heildargjöld – fjárfesting að fjárfestingin er áætluð 30,2 milljarðar kr. 2017, 30,7 milljarðar kr. 2018 og 32,3 milljarðar kr. 2019. Um er að ræða um það bil 1,2% af vergri landsframleiðslu og ljóst að fjárfestingar munu því ekki halda í við afskriftir. Vert er að halda til haga að um er að ræða fjárfestingu hins opinbera í heild, að meðtöldum sveitarfélögum, og því ljóst að hún er ekki næg til að

endurnýja og viðhalda þjóðarauðnum í formi innviða og annarra verðmæta. Það gengur á hann og hann rýrnar sem þýðir mögulega hnignun til framtíðar og minna svigrúm verður til að auka hér raunvöxt og bæta lífskjör. Samkvæmt þingsályktunartillögunni virðist ekki liggja fyrir nein áætlun um hvernig fjárfestingum skuli hagað. Í tillögunni kemur fram að það feli í sér að ný óráðin verkefni komi í stað þeirra sem lokið verður við á tímabilinu. Minni hlutinn vekur athygli á að verið er að fjalla um stefnumótun ríkisstjórnarinnar sem felur í sér ný og óráðin verkefni sem enginn veit þó hver eru. Stefnan liggur því ekki fyrir í sjálfu stefnu-skjalinu.

Í ríkisfjármálaáætluninni kemur fram að „í þessu viðmiði um fjárfestingarstigið felst jafnframt að gert er ráð fyrir því í áætluninni að ljúka við byggingu sjúkrahótels og ljúka fullnaðarhönnun á meðferðarkjarna LSH, sem felur í sér 860 millj. kr. hækkun framlags árið 2016 og 5,1 milljarðs kr. útgjöld á tímabilinu.“

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur sagt að ekki hafi farið fram nauðsynleg undirbúningsvinna til að hægt sé að setja inn áætlun um uppbyggingu Landspítalans og telur að of miklar fjárfestingar af hálfu ríkisins geti raskað þeirri langtímaáætlun sem hér er lögð fram og gæti kallað á niðurskurð til að svigrúm gæti skapast í rekstrinum fyrir slíkra fjárfestingu. Miðað við ríkisfjármálaáætlunina telur minni hlutinn ljóst að vandi Landspítala verður færður inn í framtíðina og þörfin fyrir nýtt sjúkrahús er enn óleyst og líklegt að kostnaðurinn við framkvæmdir í framtíðinni verði því enn meiri en ella. Af lestri ríkisfjármálaáætlunarinnar verður á þessu stigi ekki dregin önnur ályktun en sú að ekki standi til að hefja byggingu nýs spítala fyrr en í fyrsta lagi árið 2020.

Vöxtur útgjalda vanáætlaður.

Í tillögunni kemur fram að höfð er hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfis-lægum vexti, en þar er einkum um að ræða 3% raunvöxt í ellilífeyri og S-merktum lyfjum og 2% í lífeyrisskuldbindingum. Að mati minni hlutans verður vart af þessu dregin önnur ályktun en sú að ekki standi til að taka inn ný S-merkt lyf á tímaskeiði áætlunarinnar þar sem kostnaður við upptöku þeirra hefur yfirleitt verið áætlaður mun meiri en hér kemur fram. Nú þegar hefur því verið frestað lengur en góðu hófi gegnir að veita sjúklingum aðgang að þessum lyfjum og mun lækniþjónusta í landinu líða fyrir skort á bestu lyfjum og staða heilbrigðisþjónustunnar verður verri en hjá þeim þjóðum sem við Íslendingar viljum bera okkur saman við.

Þá virðist mega gera fyrirvara um áætlaðan vöxt lífeyrisskuldbindinga um 2% á ári, takist ríkisstjórninni ekki að halda kjarasamningum innan þeirra marka sem ríkisfjármálaáætlunin gerir ráð fyrir. Ljóst er að þar getur verið um verulegar fjárhæðir að ræða.

Óreglulegir liðir.

Í tillögunni er settur fram heildarútgjaldarammi að meðtöldum óreglulegum liðum en þeir teljast ekki til eiginlegs rekstrar að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins þar sem þeir geti sveiflast mikið á milli ára og standi því utan rammans. Á bls. 39 er fjallað um 8 slíka liði en á bls. 40 eru þeir 10 og virðist ósamræmið felast í Jöfnunarsjóði sveitarfélag og Atvinnuleysistryggingasjóði. Að mati minni hlutans falla þessir liðir undir rekstur ríkisins og er of mikið gert úr því að skjóta þeim undir óskýrt hugtak sem ekki sé eiginlegur rekstur ríkisins. Að mati minni hlutans þarf að skoða betur skilgreininguna á óreglulegum liðum því gert er ráð fyrir að á árinu 2016 nemi þeir tæplega 24% af áætluðum heildarútgjöldum þess árs. Að mati minni hlutans veikir það fjármálaáætlunina að um fjórðungur gjalda flokkist sem óreglulegir liðir þar sem stefnumið ríkisstjórnarinnar er að frumgjöld ríkissjóðs án óreglu-

legra liða lækki um 1% sem hlutfall af VLF. Óreglulegir liðir gætu því hæglega haft áhrif á þessa fyrirætlun og er mikilvægt að ríkisstjórnin geri ekki of lítið úr mikilvægi þess að þessum útgjöldum sé stjórnað eins og hægt er og undir liggi vandaðar áætlanir um umfang þeirra.

Ósamstiga ráðherrar.

Félags- og húsnæðismálaráðherra hyggst leggja fram lagafrumvörp um húsnæðismál sem virðast ekki rúmast innan ríkisfjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Framlagning tillögu til þingsályktunar um ríkisfjármálaáætlun ætti að fela í sér stefnumótandi samkomulag ríkisstjórnarinnar sem ætlunin er að fara eftir við rekstur ríkisins. Því er ekki að heilsa í þessu máli. Verði frumvörp félags- og húsnæðismálaráðherra samþykkt er líklegt að ekki verði svigrúm fyrir önnur brýn stefnumál ríkisstjórnarinnar. Ríkisfjármálaáætlunin er marklaus ef ríkisstjórninni tekst ekki að koma sameinuð að meginstefnumálum sínum og tilgreina umfang þeirra í áætluninni.

Að mati minni hlutans er ekki hægt að ræða ríkisfjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar og helstu stefnumál út frá þessari þingsályktunartillögu.

Alþingi, 19. maí 2015.

Oddný G. Harðardóttir,
frsm.

Brynhildur Pétursdóttir.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.