

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Mál í tímaþröng.

Á síðasta degi marsmánaðar lagði fjármála- og efnahagsráðherra fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 (þskj. 533 – 402. mál) samkvæmt ákvæðum í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál. Ástæða þess að vakin er athygli á framlagningardegi þingmálsins hér í upphafi þessa nefndarálits er sú að allt of skammur tími hefur gefist til að fjalla um svo viðamikil mál. Með þeim breytingum sem urðu á framsetningu skjala um opinber fjármál við gildistöku laga nr. 123/2015 hefur umfjöllun Alþingis um fjármál hins opinbera færst að talsverðu leyti frá fjárlagavinnu haustþings yfir á vorþing. Reynslan af þeim tveimur þingsályktunartillögum um fjármálaáætlun sem lagðar hafa verið fram frá gildistöku laganna sýnir að ætla þarf Alþingi a.m.k. mánuði lengri tíma til að fást við svo umfangsmikil mál. Það kom og fram í máli gesta nefndarinnar að þeir töldu ráðrúm til að rýna efni fjármálaáætlunar ærið knappt. Þessara viðhorfa sér einnig stað í umsögnum um þingmálið.

Fastanefndum þingsins var ætlaður allt of skammur tími til að veita álit sitt á þeim þáttum fjármálaáætlunarinnar sem falla undir starfssvið þeirra og í upphafi var ekki gert ráð fyrir því að stofnunum hins opinbera eða almenningi yrði gefið færi á að tjá sig um það. Þess háttar verklag væri að sjálfsögðu fráhrarfrá lýðræðislegum starfsháttum og er ógagnsætt og óhafandi. Formaður fjárlaganefndar hvarf enda frá þessum fyrirætlunum sökum andmæla fulltrúa minni hluta nefndarinnar og gaf kost á umsögnum um málið og viðræðum við gesti um efni þess. Eru bæði þær viðræður sem fulltrúar fjárlaganefndar áttu við gesti og allur sá fjöldi umsagna sem bárust við málið til vitnis um að full þörf var fyrir þennan þátt umfjöllunar um það.

Þess ber að geta að umfjöllun á vettvangi Alþingis um efni þskj. 533 leiddi í ljós að mikilvægt er að efla faglega þætti í starfi þingsins þannig að sú vinna sem þar á að fara fram varðandi opinber fjármál verði markviss og þingið geti beitt fjárstjórnarvaldi sínu með markvissum og skipulegum hætti.

Efni fjármálaáætlunar fyrir árin 2018–2022 snertir með einhverjum hætti hagi hvers einasta Íslending. Óþörf tímaþröng og upplýsingaskortur mega ekki verða til þess að umfjöllun um svo mikilvægt mál verði flautursleg, hvorki á vettvangi Alþingis né annars staðar.

Grundvöllur fjármálaáætlunar og stefna stjórnvalda.

Fjármálaáætlun til fimm ára er nú lögð fram öðru sinni. Fyrirmæli um gerð hennar eru í lögum nr. 123/2015 sem tóku gildi 1. janúar 2016. Lögunum er ætlað að stuðla að „góðri

hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála“ eins og segir í 1. gr. þeirra. Þessi fyrirætlan er að sjálfsögðu allra góðra gjalda verð og vissulega þarft að endurbæta umgjörð opinberra fjármála enda voru ólík stjórn málaöfl á Alþingi mjög svo samstiga um það. Þegar hillti undir lokaafgreiðslu málsins kom hins vegar í ljós að ætlun þáverandi ríkisstjórnar-flokka – Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks – var að í lögnum yrðu afar stífar fjármála-reglur sem þar er nú að finna og skildi þá leiðir þegar fulltrúar Vinstri hreyfingarinnar lögð-ust einir gegn stjórnarliðum og málinu. Eru þetta þrjár reglur, *afkomuregla* sem krefst þess að heildarjöfnuður á fimm ára tímabili sé jákvæður og árlegur halli ríkissjóðs undir 2,5% af VLF, *skuldaregla* sem segir fyrir um að heildarskuldir að fráteknnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum skuli vera undir 30% af VLF og að síðustu *skuldalækkunarregla* sem kveður á um að sé hlutfall skulda hærra en 30% af VLF skuli sá hluti skuldanna sem fer yfir 30% af VLF lækka um a.m.k. 5% á ári.

Þessum áformum var harðlega andmælt af fulltrúum Vinstri hreyfingarinnar – græns fram-boðs og sér þess m.a. stað í þingræðum og nefndarálitum minni hluta fjárlaganefndar á þskj. 495 á 145. lögjafarþingi. Forsendur gagnrýninnar voru einkum þær að hinar þröngu og ósveigjanlegu reglur hefta stjórnvöld í að bregðast með afgerandi hætti við samdrætti og erfiðleikum í hagkerfinu. Þess í stað er ætlunin að dregið verði saman í velferðarkerfinu og starfsemi hins opinbera við slíkar aðstæður og þarf ekki að fjölyrða um að slíkur samdráttur kemur ætíð verst við þá einstaklinga sem eru lakast settir hvað efnahag varðar. Fjármála-reglur laga nr. 123/2015 fólu í rauninni í sér lögfestingu þeirrar niðurskurðarstefnu og sam-haldssemi sem hægri sinnaðar ríkisstjórnir hafa hvarvetna beitt í opinberum fjármálum síðustu áratugi þegar illa hefur árað í efnahagsmálum með þeim afleiðingum að víða hefur verið þrengt að velferð og mikilvægri grunnþjónustu hins opinbera með langvinnu fjársvelli. Þannig hafa verið sköpuð sóknarfæri fyrir auðmagn og einkavæðingu í þágu fjármagnseig-enda með röksemdum um að þeim beri að láta til sín taka þar sem hið opinbera valdi ekki verkefnum sínum.

Meðal þess sem veitir skýra vitneskju um stefnu stjórnvalda og áform um framvindu verkefna hins opinbera á gildistíma fjármálaáætlunarinnar eru upplýsingarnar sem birtar eru á bls. 16 í þskj. 533 um áætlaða þróun samneyslu sem hlutfalls af VLF. Mun hún samkvæmt þessu fara lakkandi á áætlunartímabilinu og verða við lok þess undir meðaltali undanfarinna 25 ára. Þessi áform verður að telja algerlega fráleit með tilliti til þess að sökum hækkandi hlutfalls aldraðra landsmanna er fullvíst að þörf fyrir útgjöld til heilbrigðis- og öldrunarmála verður mikil og enn fremur blasir við mikil uppsöfnuð þörf fyrir fjárfestingu í innviðum eftir þau erfiðleikaár sem yfir þjóðina gengu en eru nú að baki.

Samdráttar- og niðurskurðarstefna stjórnvalda blasir einnig við þegar áform um þróun skatttekna og tryggingagjalds, sem lýst er á bls. 48–50, eru gaumgæfð. Þar er lýst áformum um samdrátt sem ekki þurfa að koma á óvart þeim sem þekkja til efnahagsstefnu hægri sinn-aðra stjórnmalamanna og áherslna þeirra. En hitt vekur furðu að um leið og áform um tekju-samdrátt eru kynnt skuli hafður uppi málflutningur um mikla innviðauppbýggingu. Engar raunhæfar áætlanir er að finna í þskj. 533 um innviðauppbýggingu eða fjármögnun fram-kvæmda á því sviði sem gæti gefið til kynna að ætlunin væri að láta fyrirheitin um innviða-uppbýggingu verða að veruleika og varð þetta ósamræmi Samtökum atvinnulífsins tilefni til

Þess í umsögn samtakanna um þingsályktun um fjármálaáætlun 2018–2022 að vekja athygli á skorti á stefnumörkun og framtíðarsýn í skjalinu. Bent var á það – réttilega – af hálfu samtakanna að áætlun um fjármögnun uppbyggingar innviða skorti og að stjórnvöld leyni afstöðu sinni til einkareksturs á sviðum sem hingað til hefur verið sinnt af því opinbera. Undir það skal tekið að þingsályktunin á þskj. 533 ber vott um það að ekki hefur verið sinnt um það sem skyldi að tengja saman áform um útgjöld og fjármögnun þeirra. Verður að telja að þetta gangi gegn varfærnisjónarmiðum þeim sem eru meðal grunngilda sem eiga að einkenna fjármálaáætlun skv. 6. gr. laga nr. 123/2015. Þá er það áhyggjuefni að ekki er greint frá áformum um einkavæðingu í tengslum við innviðauppbyggingu en grunur hlýtur að læðast að lesanda um að bak við ófjármagnaðar yfirlýsingar um slíkt hljóti að vera áform um einka-fjármögnun framkvæmda og jafnvel eignarhald einkaaðila á innviðum.

Mikil áhersla er lögð á hraða niðurgreiðslu skulda og vekur athygli að í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera lækki ívið meira á áætlunartímabilinu en skuldaregla laga um opinber fjármál krefst, sbr. bls. 34–36 í þskj. 533. Ljóst er því að aðhaldssjónarmið vega þyngra í áformum stjórnvalda en fyrirætlanir um innviðauppbyggingu eða styrkingu velferðarkerfisins. Hitt er svo annað mál að forsendur áætlana um lækkun opinberra skulda hvíla á mjög breytilegum þáttum á borð við ráðstöfun óreglulegra tekna og sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Af þessum sökum ríkir mikil óvissa um afdrif áætlana stjórnvalda um svo mikla lækkun opinberra skulda sem raun er á.

Þá skortir í tillögunni alla umfjöllun um peningalegar og bókfærðar skuldir ríkisins annars vegar og hins vegar þá fjárþörf sem hefur myndast vegna ónógrar innviðafjárfestingar undanfarin ár og greiningu á þjóðhagslegum áhrifum þessa og þýðingu fyrir framtíðina. Hafa ber í huga að vanræksla í viðhaldi og uppbyggingu innviða á undanförunum árum hefur myndað skuld sem ber að greiða, nema ætlunin sé að gjaldfella hana á þær kynslóðir sem á eftir okkur koma. Ofuráhersla á niðurgreiðslu hinna bókfærðu skulda á kostnað þess að viðhalda innviðum samfélagsins og velferðarkerfinu getur hæglega leitt til óskynsamlegra ráðstafana sem ganga í berhöggi við þjóðarhag. Margt bendir til þess að íslenskt samfélag sé státt á þeim slóðum um þessar mundir.

Ágallar á framsetningu – grunngildi sniðgengin.

Framsetning efnis í þingsályktunartillögunni á þskj. 533 hefur sætt mikilli gagnrýni sökum þess hversu óskýr hún er og kveður svo rammt að þessum ágalla að skjalið telst á köflum villandi og alls ekki til þess fallið að upplýsa lesandann um markmið opinberra fjármála sem í því felast. Það er einkennandi fyrir framsetningu þingmálsins að þar eru einkum birtar heildartölur, án nauðsynlegrar sundurliðunar, og bagalegt er að slegið er saman tölum um fjárfestingu og tölum um rekstrarfé í yfirlitum yfir fjárveitingar til málefnasviða. Fyrir vikið kom það í hlut fulltrúa í fastanefndum Alþingis að sækja viðbótarupplýsingar til ráðuneyta og stofnana svo að fá mætti botn í merkingu talna þingsályktunartillögunnar á þskj. 533. Tókst þetta að einhverju marki í sumum tilfellum en miklu síður í öðrum og er ljóst að þessa upplýsingagjöf þarf að bæta og efla til mikilla muna.

**Hækkun á útgjaldaramma málasviða vegna meiri háttar
stofnkostnaðar og tækjakaupa.**

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	662	950	839	0	0	0
03 Æðsta stjórnarsýsla	50	150	750	750	1.300	0
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	0	0	0	0	500	2.500
09 Almanna- og réttaröryggi	0	100	2.000	4.000	4.000	3.985
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	4.500	6.200	5.800	6.037	2.800	9.200
14 Ferðaþjónusta	510	510	510	510	510	510
17 Umhverfismál	400	400	200	0	0	0
21 Háskólastig	400	990	1.500	800	0	0
23 Sjúkrahúsþjónusta	500	356	3.353	7.738	9.735	9.621
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	1.721	1.721	1.250	550	550	550
Samtals	8.743	11.377	16.202	20.385	19.395	26.366

Afar mikilvægt er að aðskilja fjárfestingar frá rekstri þannig að hægt sé að bera saman raunveruleg útgjöld til rekstrar á málaefnasviðum til lengri tíma.

Sú krafa er gerð til fjármálaáætlunar að stefnumörkun hennar byggist á fimm grunngildum sem talin eru í 6. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, og er gagnsæi þar á meðal. Það felur í sér að „sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála“. Ekki er unnt að sjá annað en að þetta grunngildi hafi verið sniðgengið við gerð þingsályktunarinnar á þskj. 533 og hefur Fjármálaráð réttilega bent á það á bls. 6 í umsögn sinni um málið, sbr. einnig bls. 26, að grunngildamiðuðum vinnubrögðum hafi ekki verið beitt að neinu marki við gerð tillögunnar og það á vissulega við að sá skortur á sundurliðun sem einkennir áætlunina gengur gegn sjónarmiðum um gagnsæi – eins hinna fimm grunngilda sem tiltekin eru í 6. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Skattastefna.

Skattastefnan sem birtist í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 er beint framhald af skattastefnu fyrri hægri stjórnar og sætir þannig engum sérstökum tíðindum. Skattabreytingar undanfarinna ára – sem í flestum tilfellum fólu í sér afsal á tekjum í ríkissjóð – eru látnar heita einfaldanir á bls. 45 í þskj. 533 en ekki skattalækkanir eins og rétt væri. Vísað er til þess sem segir um skattastefnu stjórnvalda í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 10. janúar á þessu ári og er þar að finna ágæta staðfestingu á því sem vissulega blasir við hvarvetna í þskj. 533, að engin áform eru um að auka vægi skattheimtunnar við að efla tekjujöfnuð meðal landsmanna. Það hlutverk skattkerfisins ber þó jafnan hátt í þeim ríkjum sem leggja áherslu á jöfnuð og þar sem velferðarkerfi eru við lýði. Sú afstaða stjórnvalda að leggja enga áherslu á beitingu skattkerfisins til kjarajöfnunar birtist þannig alveg skýr og ótvíræð í þingsályktunartillögunni á þskj. 533.

Haft er á orði að einfalda þurfi og lækka tryggingagjald. Í þessu sambandi skal sérstaklega vakin athygli á því að árið 2014 greip hægri stjórnin sem þá sat til þess óyndisúrræðis að lækka hlutdeild Fæðingarorlofssjóðs í tryggingagjaldi úr 1,28% í 0,65%. Með þessari ráðstöfun voru tekjur eins helsta velferðarsjóðs landsmanna rýrðar til mikilla muna og ekkert

bendir til þess að ætlunin sé að bæta hlut hans á gildistíma fjármálaáætlunar fyrir árin 2018–2022.

Kynnt eru áform um hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu sem felast í því að gistiþjónusta og önnur ferðaþjónustutengd starfsemi færir úr neðra virðisaukaskattsþrepi (11%) í efra þrep (24%) 1. júlí 2018. Eru helstu efnahagsforsendur fyrir breytingunni sagðar vera áhrif ferðaþjónustunnar á gengi krónunnar og þar með afkomu annarra útflutningsgreina og hliðaráhrif ferðaþjónustu á húsnæðismarkað, atvinnulíf og vinnumarkað, náttúru landsins og ýmsa innviði. Er ljóst af þessu að ætlunin er að beita skattahækkuninni í því skyni að hefta vöxt ferðaþjónustunnar sem hefur verið með eindæmum mikill undanfarin ár.

Samtök ferðaþjónustunnar hafa gagnrýnt virðisaukaskattshækkunina enda hafi gengisþróun síðustu missira orðið til þess að rýra hag greinarinnar og breytingin setji fjárfestingu í greininni í uppnám. Þá benda samtökin á að allar líkur eru á að neikvæð áhrif breytingarinnar verði mest á landsbyggðinni, gagnrýna að ekki var haft samráð við samtökin við undirbúning breytinganna, né heldur hafi farið fram greining á helstu áhrifum þeirra. Undir það skal tekið að talsverðar líkur eru á því að hækkun virðisaukaskattsins komi illa niður á ferðaþjónustu á landsbyggðinni en þar hefur þessi atvinnugrein einmitt víða reynst kærkominn og mikilvægur þáttur í uppbyggingu og þróun nýrra atvinnutækifæra. Þá er það ekki traustvekjandi að stjórnvöld hafi ekki lagt fram greiningu á áhrifum virðisaukaskattsbreytinganna enda ekki líklegt að án slíkrar greiningar verði mikið úr mótvægisáðgerðum sem stjórnvöld kynnu að vilja grípa til í því skyni að milda áhrif hækkunarinnar á landsbyggðinni.

Þess er getið á bls. 47 í þskj. 533 að gjaldtaka á ferðamenn verði til athugunar þótt virðisaukaskattur á ferðaþjónustu hafi verið hækkaður og er í því sambandi rætt um valda staði og aðgangsstýringu. Þetta hljómar ekki vel. Aðgangsstýring ætti að byggjast á allt öðrum forsendum en skattheimta og varhugavert er að blanda þessu saman. Liggja tiltekin svæði eða náttúruvætti undir skemmdum vegna ágangs ferðamanna verður að sjálfsögðu að bregðast við því en það er annað verkefni heldur en að afla fjár til nauðsynlegrar innviðauppbyggingar með skattheimtu. Mikilvægt er að gjaldtöku verði þannig háttáð að hún gangi ekki gegn almannarétti til farar um landið og ætti því að felast í almennri skattheimtu fremur en aðgangseyri.

Gert er ráð fyrir að 1. janúar 2018 verði kolefnisgjald sem lagt er á jarðefnaeldsneyti tvöfaldað og er það fagnaðarefni enda ætti þessi ráðstöfun að verða til þess að hvetja landsmenn til að nýta umhverfisvæna orkugjafa í ríkari mæli.

Grunngallar.

Samræming og samhæfing ýmissa opinberra áætlana er meðal markmiða nýrrar framkvæmdar opinberra fjármála. Þetta er í sjálfu sér mikilvægt stefnumið og yrði til þess, ef vel tækist til, að fjármálaáætlun til fimm ára gæfi heildaryfirlit yfir markmið og áætlanir í opinberri starfsemi. Þetta hefur ekki tekist í þingsályktunartillögunni um fjármálaáætlun fyrir árin 2018 þar sem ekki hefur verið gerð atrenna að því að stilla saman áætlunum ríkisstofnana þannig að þær myndi eina heild og virðist raunar sem samstarf ráðuneyta við þær hafi verið takmarkað. Verður vonandi úr þessu bætt í næstu fjármálaáætlun.

Þá dregur fjármálaáætlunin fram þann ágalla á meðferð fjármála í ráðuneytunum að í þeim flestum er ekki haldið verkbókhald. Fyrir vikið gætir misræmis í kostnaðaráætlunum ráðuneytanna og ljóst er að þau eiga í erfiðleikum með að sundurliða slíkar áætlanir og kostnaðarmeta aðgerðir. Má ætla að þetta geti leitt til þess að áætlanir um fjárveitingar verði hvikular og standist ekki og gengur það gegn sjónarmiðum um festu í rekstri hins opinbera.

Í álitargerð Fjármálaráðs um þingsályktunartillöguna á þskj. 533 frá 14. apríl 2017 er vakin athygli á því að þar sem þjóðhags- og hagvaxtarspár Hagstofu Íslands, sem fjármálaáætlun til fimm ára byggist á, innihalda jafnan einhverja skekkju og taka breytingum á spátímanum sé nauðsynlegt að bregðast við þessu í fjármálaáætlun.

Enn fremur er bent á það í fyrrnefndri umsögn Fjármálaráðs að einungis eitt þjóðhagslíkan er notað við gerð spáa um framvindu efnahagsmála hér á landi, þ.e. þjóðhagslíkan Seðlabanka Íslands. Er vakin athygli á því að bæði stuðli þetta að einsleitni spáa og einnig að umrætt þjóðhagslíkan sé ekki að öllu leyti til þess fallið að fást við þau viðfangsefni sem fylgja gerð fjármálaáætlunar þar sem m.a. er þörf fyrir ríkari möguleika til að meta áhrif fjármálastefnu og þróun ýmissa efnahagsstærða á opinber fjármál. Má ætla að mikilvægt sé að bregðast við þessum ábendingum þar sem þær lúta að galla á grunni fjármálaáætlunar og virðist mikilvægt að hannað verði og notað þjóðhagslíkan sem svari þörfum fjármálaáætlunar til fimm ára.

Málefnasvið 23 – Sjúkrahúspjónusta, 24 – Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa, 25 – Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta.

Víst er um að á fáum sviðum bregðast stjórnvöld væntingum landsmanna hrapallegar í þingsályktunartillögunni á þskj. 533 en í áformum sem þar er lýst um fjárveitingar til sjúkrahúspjónustu.

Í aðdraganda alþingiskosninga haustið 2016 undirrituðu hátt í 90 þúsund Íslendingar kröfu um aukið fé til heilbrigðismála. „Sannarlega þarf að auka fé til heilbrigðismála til að tryggja réttlæti og öryggi heilbrigðisþjónustu“ sagði í svari Bjartrar framtíðar – flokks heilbrigðisráðherra – við spurningum Læknablaðsins sem birtust þar í 10. tbl. 102. árg. 2016. Þörfin er ljós, vitneskja um vilja almennings liggur fyrir og stjórnarliðar gáfu mikilfenglegar yfirlýsingar um endurbætur á heilbrigðiskerfinu þegar þeir gerðu hosur sínar grænar fyrir kjósendum í aðdraganda alþingiskosninganna sem haldnar voru 29. október 2016. En lítið verður um efndir, það blasir við þegar ráðið hefur verið fram úr tölum um áformaðar fjárveitingar til heilbrigðismála.

Framsetningu talna um málefnasvið 23 – Sjúkrahúspjónusta – er ábótavant rétt eins og víða annars staðar í þingsályktunartillögunni. Þar er vöðlað saman í vafning heildartölum yfir fjárveitingar til nýbygginga, tækjakaupa, viðhalds, sérverkefna og reksturs þannig að næsta örðugt er að ráða í stöðuna.

Þegar upphæðir hafa verið sundurgreindar og flokkaðar kemur í ljós að einungis er gert ráð fyrir 338 millj. kr. í raunaukningu árið 2018 frá yfirstandandi ári til almenns rekstrar. Mun þetta duga skammt til að mæta 10 milljarða kr. uppsafnaðri viðbótarfjárþörf Landspítalans til rekstrar, tækjakaupa og annars stofnkostnaðar samkvæmt áætlun spítalans sem gerð var að undirlagi stjórnvalda.

Fram kom á fundi velferðarnefndar Alþingis með stjórnendum Sjúkrahússins á Akureyri (SAK) að þeir telja að um 370 millj. kr. vanti til rekstrar SAK eða 32 millj. kr. til viðbótar raunaukningu liðarins.

Yfir stendur bygging og endurbygging Landspítala við Hringbraut í Reykjavík og er það stærsta einstaka fjárfestingarverkefnið í heilbrigðiskerfinu. Þessum framkvæmdum miðar hægt og vissulega hægar en vonir stóðu til. Og fé skortir. Um 13 milljarða kr. vantar í fjármálaáætlunina til þess að unnt verði að ljúka uppbyggingu meðferðarkjarna og rannsóknarhúss við Hringbraut, búa þessi hús tækjum og gera nauðsynlegar breytingar og endurbætur á þeim byggingum sem ætlunin er að nýta áfram. Enn fremur vantar um 6,5 milljarða kr. til þess að unnt verði að láta áform um legudeild við SAK verða að veruleika, en aðkallandi þörf

er fyrir þessa framkvæmd og lagfæringu eldra húsnæðis sjúkrahússins. Í heild vantar því um 20 milljarða kr. í fjármálaáætlun árunna 2018–2022 til þess að takast megi að ljúka þeim brýnu uppbyggingarverkefnum á sviði sérhæfðrar sjúkrahúspjónustu í landinu sem bíða á áætlunartímanum.

Því er við að bæta í þann flaum fyrirheita og yfirlýsinga um uppbyggingu heilbrigðisþjónustunnar að á bls. 291 í þskj. 533 eru sett fram markmið, mælikvarðar og aðgerðir um þróun sérhæfðrar sjúkrahúspjónustu þar sem segir: „Sérhæfð sjúkrahús á Íslandi standast samanburð við sambærileg sjúkrahús á Norðurlöndum.“ Í ljósi þess sem að framan greinir um ætlaðar fjárveitingar til sérhæfðrar sjúkrahúspjónustu á næstu árum er vandséð að framangreind markmið verði annað en orðin tóm. Fyrir liggur að fjárveitingar til Landspítalans eru nær því helmingi lægri en þær sem samanburðarsjúkrahús á Norðurlöndum hljóta og er þetta staðfest í skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey & Company um stöðu Landspítalans sem ber heitið *Unlocking the Full Potential of Landspítali University Hospital – Icelandic Healthcare at a Crossroads* sem birt var haustið 2016.

Samkvæmt áreiðanlegum gögnum, svo sem ríkisreikningi og endurskoðuðum ársreikningum Landspítalans, er hann nú rekinn fyrir svipað fé og við upphaf aldarinnar, mælt á föstu verðlagi. Verður það að teljast kraftaverki líkast að tekist hafi að halda þó þeirri starfsemi uppi sem raun er á með svo snautlegum aðbúnaði en ljóst er að þetta getur ekki gengið til lengdar enda margir brýnir þættir í samfélags- og fólksfjöldaþróun sem kalla á að tekist verði á við uppbyggingu Landspítalans af fullri einurð.

Svo virðist af lestri þingsályktunartillögunnar að gert sé ráð fyrir því að vöxtur heilbrigðisþjónustu utan opinberu sérgreinasjúkrahúsanna verði til muna meiri en innan þeirra. Þetta þýðir að útgjöld til starfsemi á heilbrigðissviði sem er á vegum einkaaðila munu aukast og slík starfsemi jafnframt enda nýtur hún velvilja þeirra sem nú ráða för. Einkarekstur í hagnaðarskygni er þeim mest að skapi og lítil fyrirstaða fyrir fjárveitingum úr opinberum sjóðum þegar þær renna á þær slóðir.

Almenn heilsugæsla fellur undir málefnasvið 24 – Heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa – ásamt sérfræðiþjónustu, hjúkrun, sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun, talþjálfun og sjúkraflutningum. Áætlanir um fjárveitingar til heilsugæslunnar sýna nokkra viðleitni til að efla hana sem fyrsta viðkomustað í heilbrigðisþjónustunni en fjárhagsrammi þessarar starfsemi virðist ærið þröngur og ólíklegur til að standast þá áraun sem fyrirætlanir um bætt aðgengi að ýmiss konar heilbrigðisþjónustu og fræðslu um heilsu- og lífsstílstengd málefni krefst.

Öðru fremur er ástæða til að gefa gaum að því hvort þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun gefi kost á því að staðið verði við gefin loforð um að „þak“ í greiðsluþátttökukerfinu, þ.e. árleg hámarksgreiðsla hvers notanda heilbrigðisþjónustunnar, verði 50.000 kr. á ári og afnuminn hinn illræmði sjúkrakostnaður einstaklinga með erfða sjúkdóma vegna lyfja og læknisþjónustu.

Hjúkrunar- og dvalarrými falla undir málefnasvið 25 – Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu. Aldurssamsetning þjóðarinnar er með þeim hætti að ekki er annars að vænta en að þörf fyrir hjúkrunarheimili verði ærin á komandi tímum. Þingsályktunartillagan ber það með sér að ætlunin er að reisa fimm ný hjúkrunarheimili á áætlunartímanum. Þegar hefur verið tekin ákvörðun um þrjú þeirra, í Reykjavík, Árborg og Kópavogi, á árunum 2017–2021 og mun þá vera ætlunin að hefja byggingu veggja í viðbót á síðasta ári áætlunarinnar. Þótt þarna sé gert ráð fyrir allverulegri fjölgun hjúkrunarrýma er því miður ekki svo að hún svari áætlaðri þörf heldur einungis um helmingi hennar. Ekki eru veittar neinar upplýsingar um það hvernig ætlunin sé að takast á við málefni þeirra sem ekki munu eiga kost á hjúkrunarrými.

Ekki verður hjá því komist að minnast á þungan rekstur margra hjúkrunarheimila en margir rekstraraðilar, t.d. sveitarfélög, greiða verulegar fjárhæðir með rekstrinum og íhuga jafnvel að skila heimilunum af sér til ríkisins verði ekki ráðin á þessu bót. Ekki virðist vera gert ráð fyrir svigrúmi til að rétta stöðuna af.

Málefnavið 29 – Fjölskyldumál.

Í þessum málaflokki eru margir liðir sem allir hafa á einhvern hátt mikil áhrif á afkomuöryggi og það umhverfi sem fjölskyldunum er búið. Markmiðin sem sett eru fram í textanum eru um margt ágæt en eins og oft áður vantar að fjármunir fylgi. Á bls. 329 segir: „*Að minnka fátækt er eitt af markmiðunum í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Efla þarf ráðgjöf og fræðslu við foreldra og fagfólk, auka almennan stuðning, svo sem leikskóla frá eins árs aldri og gjaldfrjálsan grunn- og framhaldsskóla.*“

Undir þetta er svo sannarlega hægt að taka en til þess að þessi áform, þ.e. að sporna við fátækt, geti orðið að veruleika þurfa fjármunir að koma til en því er ekki að heilsa. Sú hækkun sem er á fyrri hluta tímabilsins er að mestu ætluð til að hækka hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi og byggingu meðferðarheimilis fyrir börn og unglinga á árunum 2018–2020.

Að öllu öðru leyti en þessu eru áform ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar í málaflokknum metnaðarlaus með öllu og boða afturför frekar en framþróun. Ekki er ætlunin að lengja fæðingarorlofið eða setja lágmarksgreiðslu þannig að það fylgi lágmarkslaunum né heldur að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla.

Ekki er metnaðurinn meiri þegar kemur að barnabótum þar sem haldið er áfram að þrengja kerfið þannig að mun færri njóta greiðslna í stað þess að nýta þær til að auka jöfnuð milli hópa. Í þessu sem og öðru eru orðin „einföldun og skilvirkni“ notuð til að fela það að útgjöld vegna barnabóta munu væntanlega dragast saman að raungildi sem þýðir að horfið er frá almennum stuðningi við barnafjölskyldur og engin tilraun gerð til að jafna nokkuð aðstöðu þeirra borið saman við einstaklinga og barnlaust fólk yfir í lítils háttar fátækrahjálp.

Þessi bágborna frammistaða þegar kemur að málefnum barnafjölskyldna og ungu fólki er þeim mun alvarlegri sem kannanir sýna, bæði hér á Íslandi og í ýmsum nálægum löndum, að ungt fólk hefur dregist aftur úr eldri aldurshópum í þróun lífshjálpa.

Stjórnvöld hljóta að taka mark á skýrslum sem sýna það að mörg þúsund börn á Íslandi búa við fátækt. Börnin eru það mikilvægasta í samfélaginu og um leið það viðkvæmasta og það er stjórnvalda að hafa þau í huga ef sporna á við barnafátækt með því að setja þau í forgang í áætlanagerð og byggja upp sterkt félagslegt velferðarnet.

Málefnavið 27 – Örorða og málefni fatlaðs fólks.

Því miður virðist sem ríkisstjórnin ætli ekki að setja viðeigandi fjármuni til að tryggja innleiðingu og vonandi lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Ekki eru sýnilegar aðgerðir sem tengjast beint innleiðingunni heldur er miklu þúðri eytt í að fjalla um nýgengi örorku og starfsgetumat.

Þetta eru að sjálfsögðu mikilvæg viðfangsefni en þau mega ekki verða til þess að draga athyglina frá réttarstöðu og raunverulegum högum fatlaðs fólks í dag.

Það sama á við hér og víða annars staðar að þrátt fyrir afar góða stöðu ríkissjóðs er ekki gert ráð fyrir að bæta stöðu öryrkja og þeirra sem verst standa í samfélaginu. Ætlunin virðist vera að öryrkjar búi áfram við það að framfærslutrygging þeirra sem á að nafninu til að tryggja að greiðslur þeirra haldi í við lægstu umsamin laun skerðist krónu fyrir krónu. Má vísa í umsagnir Öryrkjabandalags Íslands og ASÍ í þeim efnum.

Til stendur að lögfesta ramma um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) og er það vel en erfitt er að átta sig á hvaða raunverulegu fjármunir eiga að fylgja. Ljóst er að sveitarfélögin og ríkisvaldið greinir á um þá fjármuni sem þarf til verksins og skiptingu þess sem verður að leysa enda um mannréttindamál ræða.

Málefna svið 28 – Málefni aldraðra.

Sú aukning sem birtist hér er fyrst og fremst til að mæta áætlaðri fjölgun aldraðra og til að hækka frítækjumark vegna atvinnutekna í smáskömmtum þar til það nær 100 þús. kr. á mánuði í lok áætlunartímans. Þá virðast innbyggð í áætlunina áhrifin af áætlun um hækkun lífeyristökualdurs almannatrygginga úr 67 árum í 70 ár á 24 árum.

Óhætt er að segja að fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að hagir aldraðra verði óbreyttir og greiðslur til þeirra væntanlega fylgi verðlagi frá því sem nú er eftir að hækkun lágmarks-greiðslna úr 280 í 300 þús. kr. verður komin til framkvæmda frá og með ársbyrjun 2018. Vert er að halda því til haga að einungis hluti þeirra nýtur þeirrar hækkunar og eftir sitja hjón og sambúðarfólk og njóta ekki batnandi þjódarhags sem er algerlega ólíðandi.

Málefna svið 20 – Framhaldsskólastig.

Sú ákvörðun að skýla menntamálum ekki lengur fyrir almennu aðhaldskröfunni er óskiljanleg og í engum takti við loforð um að styrkja menntakerfið eftir áralangt svelt. Ekki er neinn rökstuðningur í áætluninni fyrir því hvers vegna þetta er gert.

Á síðasta kjörtímabili og það sem af er þessu hefur samdráttur í fjárveitingum sett mark sitt á starfsemi framhaldsskólanna. Tekin var ákvörðun um að stytta bóknám framhaldsskólanna úr fjórum árum í þrjú og einkenndist sú aðgerð af litlum undirbúningi og algerrri óvissu um áhrif styttingarinnar á nám framhaldsskólanema. Virtist sem lítið væri á það sem auka-atriði hvaða áhrif styttingin hefði á gæði námsins.

Eins og við blasti að mundi gerast hefur nemendum framhaldsskólanna fækkað mjög. Því er haldið fram í þingsályktunartillögunni á þskj. 533 að sá fjárhagslegi sparnaður sem verður af því að stytta framhaldsskólanámið muni nýtast til eflingar þessu skólastigi. Þegar að er gáð er reyndin hins vegar önnur, sbr. yfirlitið hér á eftir.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	30.298	30.354	30.184	30.013	29.841	29.667
Breyting frá 2017		55	-115	-285	-457	-631
Breyting frá 2017 (%)		0,2%	-0,4%	-0,9%	-1,5%	-2,1%

Í ljós kemur að heildarútgjöld til framhaldsskólastigsins lækka á tímabilinu um 1,433 millj. kr. miðað við árið 2017. Það færir heim sanninn um að ekki eru líkur á öðru en áframhaldandi samdrætti og rekstrarvanda í framhaldsskólakerfinu á gildistíma fjármálaáætlunarinnar.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fjármálaáætlun 2017–2021	28.677	29.322	29.975	30.630	31.288	
Fjármálaáætlun 2018–2022		30.354	30.184	30.013	29.841	29.667
Munur		1.032	209	-617	-1.447	

Í yfirlitinu hér að framan kemur mæta vel í ljós hversu mikill samdrátturinn í fjárveitingum til framhaldsskólastigsins verður ef fyrirætlanir stjórnvalda ná fram að ganga. Við

blasir að ekkert á að gera með loforð fyrri ríkisstjórnar um að nota þann sparnað sem leiðir af styttingu framhaldsskólanámsins til að styrkja námið og efla þetta skólastig. Eldri bóknaðsmenningum er vísað í einkarekin úrræði með tilheyrandi kostnaði og óþægindum.

Skortur á menntun er einn helsti áhættuþáttur fátæktar og því mikið í húfi að öllum sem vilja stunda nám gefist til þess jöfn tækifæri.

Málefna svið 21 – Háskólastig.

Látið var í veðri vaka af fjármála- og efnahagsráðherra þegar fjármálaáætlunin var kynnt að á grundvelli aukinna útgjalda til háskólanna mættu þeir vænta þess að geta aukið gæði starfseminnar og staðist alþjóðlegan samanburð. Það einkenndi umfjöllun um áætlanir um fjárveitingar til háskólastigsins, eins og marga aðra þætti þingsályktunartillögunnar, að tölur voru ærið torræðar. Áttu því forvígismenn háskólanna erfitt með að henda reiður á ýmsum þeirra og gera sér ljóst hver boðskapur fjármálaáætlunarinnar til þeirra væri í rauninni.

Allt frá því á tímum síðustu vinstri stjórnar hefur verið stefnt að því að reisa Hús íslenskra fræða á Melunum í Reykjavík og á nú að verða af því. Samkvæmt þingsályktunartillögunni eru ætluð útgjöld vegna þessa 3.290 millj. kr. og þegar þau hafa verið tekin út fyrir útgjalda-rammann kemur eftirfarandi staða í ljós:

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	41.592	42.252	43.575	43.590	43.569	44.359
Hús íslenskra fræða	400	990	1.500	800	0	0
Rammi fyrir utan Hús íslenskra fræða	41.192	41.262	42.075	42.790	43.569	44.359
Breyting frá 2017 án Húss íslenskra fræða		70	883	1.597	2.377	3.167
Breyting frá 2017 án Húss íslenskra fræða (%)		0,2%	2,1%	3,9%	5,8%	7,7%

Gangi áformin sem lýst er á þskj. 533 eftir er augljóst að árin fram til 2021 verða mjög strembin fyrir háskólastigið og vandséð að unnt verði að láta rætast óskina um að fjármögnun þess verði sambærileg við meðaltal aðildarríkja OECD árið 2016 og Norðurlanda árið 2020, eins og Vísinda- og tækniráð hefur lagt til. Íslendingar munu áfram búa við vanfjármagnaða háskólastarfsemi nema gripið verði til þess ráðs að fækka nemum á háskólastigi og draga háskólastarf verulega saman.

Geta skal þess að fé það sem aflast með starfsemi Happpdrættis Háskóla Íslands er talið með í auknum útgjöldum til háskólastigsins þótt það komi frá sérstakri starfsemi og eigi lítið skylt við opinberar fjárveitingar.

Fram kom í umfjöllun fastanefnda Alþingis um þingsályktunartillöguna á þskj. 533 að látið var undir höfuð leggjast að hafa samráð við háskólana um gerð fjármálaáætlunar fyrir árin 2018–2022. Þetta er undrunarefni þar sem háskólarnir búa yfir sérþekkingu á eigin starfsemi og gerð áætlaða sem hefði átt að geta nýst vel við þetta starf.

Að síðustu skal þess getið að húsnæðismál Listaháskóla Íslands eru í ólestri og nauðsynlegt að bæta úr þeim í náinni framtíð. Listaháskólinn er mikilvægur grunnþáttur í uppbyggingu listastarfs og skapandi greina og hann má undir engum kringumstæðum vanrækja.

Málefna svið 31 – Húsnæðisstuðningur.

Í ljósi stöðunnar í húsnæðismálum er ekki hægt að segja að í fjármálaáætluninni birtist fyrirheit um að takast á við þessa stöðu þar sem dregið verður jafnt og þétt úr framlögum ríkisins á tímabilinu. Nú þegar liggur fyrir að þau framlög sem tengd eru samkomulagi við gerð kjarasamninga árið 2015 duga engan veginn til að byggja 600 íbúðir og hvað þá þegar

framlögin fara minnkandi. Þetta ásamt því að viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta standa í stað, sem stórfækkar þeim fjölskyldum sem fá slíkan stuðning, og tekjujöfnunaráhrif kerfisins fara þverrandi, eykur enn á erfiðleika fólks, sérstaklega yngra fólks. Ekki er skýrt hvernig áformum um húsnæðisbætur til tekjulægri leigjenda verður háttáð og hvort þær taki fjárhagslegum breytingum eða verði frystar.

Þessi áform ríkisstjórnarinnar hljóta að vera gríðarleg vonbrigði ekki síst fyrir unga fólkið sem samkvæmt rannsóknum er mun verr statt en unga kynslóðin fyrir tæpum 30 árum.

Það þurfa að vera raunverulegir kostir í boði fyrir ungt fólk á húsnæðismarkaði hvort heldur með kaupum eða leigu því framtíð íslensks samfélags byggist á því að við búum vel að öllu fólki og ekki síst hinu unga. En því miður blasir við að ríkisstjórnin skilar því sem næst auðu þegar kemur að lausn húsnæðisvandans í landinu eins og hann blasir við um þessar mundir og er öllum kunnur.

Málefnasvið 17 – Umhverfismál.

Loftslagsmál, einkum viðbrögð við loftslagsbreytingum og aðgerðir til að draga úr mengun, eru meðal brýnustu verkefna samtímans. Í þingsályktunartillögunni á þskj. 533 eru helstu áskoranir íslensks samfélags á þessu sviði sagðar vera viðbrögð við skuldbindingum sem felast í svokölluðu Parísarsamkomulagi, hvernig staðið skuli að því að tryggja sjálfbæra landnýtingu, endurheimt vistkerfa og vernd náttúrunnar gegn vaxandi ágangi ferðamanna og ýmis verkefni vegna náttúruvár.

Miðað við áætlanir um útgjöld til þeirra málaflokka sem mynda málefnasvið 17 eru því miður ekki miklar líkur á að þeim verði sinnt sem skyldi, en þegar öllu er til skila haldið er svo að sjá sem einungis fáeinum hundruðum milljóna verði varið í málaflokkinn á gildistíma áætlunarinnar.

Að líkindum hyggjast stjórnvöld styðja við markmið Parísarsamkomulagsins að einhverju leyti með landgræðslu en þingsályktunartillagan veitir ekki upplýsingar um áform um þetta þannig að ekki er unnt að glöggva sig á stefnunni í þessum málaflokki frekar en svo mörgum öðrum. Þó er ljóst að ekki er ráðgert að auka fjárveitingar í málaflokkinn og er í því sambandi rétt að benda á að með 500 millj. kr. viðbótarframlagi væri unnt að tvöfalda afköst í landgræðslu og með því að leggja fram 1 milljarð kr. til viðbótar mætti fjórfalda þau. Með þessu móti væri unnt að styðja myndarlega við markmið Parísarsamkomulagsins með tiltölulega litlum tilkostnaði en ríkulegum ávinningi fyrir íslenska náttúru og alla landsmenn.

Fjárframlög til skógræktar drögust mjög verulega saman eftir fjármálahrunið haustið 2008 og hafa ekki aukist til neinna muna eftir það. Ekki er að sjá að þingsályktunartillagan hafi að geyma tillögur um aukna skógrækt að neinu marki.

Það er vissulega ánægjulegt að verkefni á borð við Hekluskóga og skógrækt í nágrenni Þorlákshafnar hafa notið fjárframlaga að undanfögnu og svo verður áfram. Það er hins vegar áhyggjuefni að mörg hundruð milljónir vantar í áætlanir til þess að efla skógrækt og auka þar með kolefnisbindingu sem er meðal markmiða Parísarsamkomulagsins. Með 200 millj. kr. viðbótarframlagi á ári mætti tvöfalda skógrækt og fjórfalda hana með því að bæta nokkur hundruð milljónum króna við. Væri það góð fjárfesting til framtíðar og vegsauki hverri ríkisstjórn að hafa staðið að slíkri endurheimt landkosta til handa komandi kynslóðum.

Geta verður þess að landvarsla, sem er snar þáttur í starfsemi þjóðgarða, virðist alvarlega vanfjármögnuð. Það er alvörumál þegar svo margt er um ferðamenn sem raun er á og algerlega þarflaust þar sem auðvelt væri að fjármagna starfsemi landvarða með gjaldtöku af ferðamönnum. Raunar eru uppi áform um slíkt og kann að vera að þau verði til þess að afstýra vandræðum á þessu sviði. Það er hins vegar ekki vansalaust að ekki skuli gerð grein fyrir því

í þingsályktunartillögunni hvernig fjármagna skuli þessa mikilvægu starfsemi og haga henni þannig að hún þjóni tilgangi sínum.

Gert er ráð fyrir tíu nýjum friðlýsingum náttúruverndarsvæða með hliðsjón af verndargildi og forgangsriðun þar sem áhersla er á verndun miðhálandisins. Það er gott og gilt en nokkuð ljóst að hér vantar fjármuni ekki síst í ljósi aukins ágangs á náttúruna þegar huga þarf að enn fleiri svæðum til friðlýsingar.

Það er um áætlanir um fjárveitingar til umhverfismála í heild að segja að þær eru verulega skornar við nögl og munu ekki nægja til að styðja við þau markmið sem sett hafa verið fyrir málaflökkinn.

Málefnavið 11 – Samgöngu- og fjarskiptamál.

Hinni óheillavænlegu þróun fjárframlaga til Vegagerðarinnar undanfarin 11 ár er sýnd á línuriti á bls. 202 í þskj. 533 og kemur þar fram að tengslin milli notkunar vegakerfisins og útgjalda eru þannig að bilið þarna á milli breiðkar ár frá ári. Þetta er sannarlega öfugþróun.

Stærstu einstöku fjárfestingar í samgöngumannvirkjum á tímabilinu verða Dýrafjarðargöng og Vestmannaeyjaferja.

Ríkisstjórnin hefur lýst vilja sínum til að fjárfest verði í samgöngumannvirkjum og samgöngukerfið byggt upp umfram það sem gert hefur verið undanfarin ár. Í þessu skyni vilja stjórnvöld kanna nýjar leiðir til fjármögnunar, þar á meðal svonefnda samstarfsfjármögnun, sbr. bls. 203 í þskj. 533. Þessi áform eru ekki útfærð í þingskjalinu og má taka undir fyrrnefnda gagnrýni Samtaka atvinnulífsins um að stjórnvöld gerðu rétt í að lýsa áformum sínum hvað þetta varðar þannig að unnt sé að taka afstöðu til þeirra. Því skal og haldið til haga að aukin gjaldtaka fyrir afnot af samgöngumannvirkjum sem felur í sér aukinn efnahagslegan ójöfnuð er af þeim sökum afleitur kostur við fjármögnun samgöngumannvirkja. Skal á það bent að á undanförunum árum hafa markaðir tekjustofnar til vegamála, þ.e. sérstakt vörugjald af bensíni, bensíngjald og olíugjald, verið veiktir verulega og eru þar í húfi upphæðir sem mundi muna verulega um kæmu þær til nota við viðhald og uppbyggingu samgöngumannvirkja. Væri nær að beita slíkum úrræðum heldur en viðra óljós áform um gjaldtöku fyrir afnot af samgöngumannvirkjum eða eignaraðild einkaaðila að þeim.

Þingsályktun um samgönguáætlun til 12 ára og aðgerðaáætlun til fjögurra ára marka stefnu hins opinbera í samgöngumálum. Í gildi er þingsályktun nr. 65/145 um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2015–2018 sem Alþingi samþykkti 12. október 2016. Í henni var gert ráð fyrir verulega auknu framlagi til samgöngumála en þessa samþykkt hafa stjórnvöld kosið að sniðganga.

Rík þörf er fyrir hafnarframkvæmdir víða um land enda hafa slíkar framkvæmdir verið vanræktar og má ekki lengur við svo búid standa. Hefði verið ánægjulegt að sjá í þskj. 533 skýr áform um uppbyggingu á þessu sviði, en ekkert slíkt er þar að finna.

Rétt væri að skilgreina innanlandsflugið sem hluta almenningsamgöngukerfisins og styðja þannig við það að það verði raunverulegur valkostur fyrir fólk sem þarf að ferðast milli landshluta.

Málefnavið 9 – Almanna- og réttaröryggi.

Framsetning talnaefnis um þetta málefnavið er meðal allt of margra skýrra dæma um óglögga og jafnvel villandi lýsingu á áformum stjórnvalda varðandi þá starfsemi sem í hlut á. Ósundurgreindar tölur gætu gefið til kynna að ætlunin væri að leggja verulega aukið fé í rekstur stofnana á sviði almanna- og réttaröryggis, eða 13.876 milljarða kr. á tímabilinu, en þegar nánar er hugað að kemur í ljós að framlög til kaupa á nýjum þyrlum Landhelgisgæsl-

unnar, sem nema ríflega 14 milljörðum kr., eru innan útgjaldaramma málefnasviðsins, sbr. bls. 65 í þskj. 533.

Á eftirfarandi yfirliti sést að raunaukning fjárveitinga til málefnasviðsins nemur aðeins 2,8% þegar útgjöld vegna þyrilukaupa hafa verið dregin frá. Er því ljóst að ekki verður af neinni uppbyggingu starfsemi á þessu sviði eða eflingu og er það vitanlega mjög miður þar sem þörfin er víða brýn og aðkallandi.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	23.422	23.967	25.910	27.820	27.950	28.064
Nýjar þyrilur Landhelgisgæslunnar	0	100	2.000	4.000	4.000	3.985
Rammi fyrir utan fjárfestingu í þyrilum	23.422	23.867	23.910	23.820	23.950	24.079
Breyting frá 2017 án nýju þyrilanna		445	488	398	528	657
Breyting frá 2017 án nýju þyrilanna (%)		1,9%	2,1%	1,7%	2,3%	2,8%

Ekki hefur verið brugðist við fjárförf til rekstrar Landhelgisgæslunnar svo að henni verði unnt að halda úti skipum sínum og loftförum og rétt er að halda því til haga að við umfjöllun í nefnd um fjármálaáætlunina kom fram að gera þarf langtímaáætlun um fjárfestingu og endurnýjun á tækjabúnaði stofnunarinnar.

Ítarleg greining liggur fyrir á málefnum löggæslunnar og samþætting hennar og fjármálaáætlunarinnar hefur að mörgu leyti tekist ágætlega að undanskildu því mikilvæga atriði að fjárveitingaramminn styður ekki við þau orð fjármála- og efnahagsráðherra sem hann lét falla við framsögu málsins að í henni væri „tryggð efling löggæslu um allt land sem og landamæraeftirlit“. Þá er ljóst að ekki er fylgt markmiðum löggæsluáætlunarinnar sem unnið hefur verið að undanfarin missiri hvað mannaflaþörf snertir en hún gefur til kynna mikla þörf fyrir fleiri lögreglumenn hvarvetna á landinu. Raunin er hins vegar sú að nú blasir við að stöðugildum lögreglumanna á Norðurlandi eystra og á Suðurlandi muni fækka um tíu vegna veltutengdrar aðhaldskröfu. Þessi staða er öldungis afleit og alls ekki í samræmi við þann veruleika að ferðafólk á þessum slóðum er margt og því fer fjölgandi. Það blasir við að taka verður mark á mannaflaþörf ríkislögreglustjóra og gera ráð fyrir auknum útgjöldum til lögreglunnar þannig að markmið um nægilegan mannafla til að sinna löggæsluverkefnum náist.

Málefnasvið 10 – Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála.

Miklar breytingar urðu á verksviði og skipulagi sýslumannsembætta árið 2015 þegar löggæsla varð ekki lengur meðal verkefna sýslumanna. Þá voru umdæmi sýslumanna stækkuð og embættum fækkað úr 24 í níu. Við þessar breytingar skapaðist rekstrarvandi hjá embættunum sem grein er gerð fyrir í þingsályktunartillögunni og hefur reynst viðvarandi. Því miður hafa fyrirheit sem gefin voru við breytinguna um að styrkja embættin þannig að þau verði betur til þess fær að gegna hlutverki sínu ekki gengið eftir. Af hálfu hins nýstofnaða dómsmálaráðuneytis hefur komið fram að þar er talin þörf fyrir „róttækar aðgerðir“ í því skyni að starfsemi embættanna rúmist innan fjárheimilda. Verði ekki fjárframlög til embættanna aukin munu hinar róttæku aðgerðir vart felast í öðru en uppsögnum og fækkun starfsstöðva sem væri mjög miður, ekki síst fyrir íbúa landsbyggðarinnar, þar sem ýmis mikilvæg þjónusta sem veita þarf í nærsamfélaginu er á verksviði sýslumanna.

Raungildi fjárframlaga til starfsemi Persónuverndar hefur staðið í stað frá árinu 2003. Á sama tíma hefur málum sem vísað er til stofnunarinnar til afgreiðslu þrefaldast og er það í samræmi við tækni- og samfélagsþróun sem veldur því að álita- og ágreiningsmálum vegna persónuverndar fjölga. Líklegt er að slík mál verði mörg í fyrirsjáanlegri framtíð vegna örra

breytinga á tækni sem getur haft áhrif á persónuvernd og nýrra verkefna á þessum vettvangi. Persónuvernd hefur óskað eftir 95 millj. kr. viðbótarframlagi, m.a. sökum þess að framundan er innleiðing viðamikillar evrópskrar persónuverndarlöggjafar. Ekki er gert ráð fyrir þessari fjárveitingu í gildandi fjárlögum og þingsályktunartillagan um fjármálaáætlun 2018–2022 ber ekki ótvírætt með sér hvort svo sé.

Það er vitanlega afar áhælisvert verði Persónuvernd ekki gert kleift að sinna skyldum sínum eða þrengt er að sjálfstæði stofnunarinnar en ábendingar um að svo kunni að vera hafa borist frá ESA, Eftirlitsstofnun EFTA.

Málefna svið 2 – Dómstólar.

Millidómstig – Landsréttur – mun taka til starfa í byrjun ársins 2018 og verða fyrst um sinn í Kópavogi, en áform munu vera um að reisa hús yfir dómstólinn í Reykjavík enda ber að gera það samkvæmt dómstólalögum þar sem heimild í bráðabirgðaákvæði við dómstólalög til að starfrækja Landsrétt annars staðar rennur út í árslok 2021. Þarf því að gera ráð fyrir fjármagni til byggingarinnar eigi síðar en á árunum 2020–2021 en það er ekki gert í þingsályktunartillögunni á þskj. 533 og vekur vitaskuld undrun þar sem gera verður ráð fyrir að þessi fjárfesting verði allveruleg.

Starfsemi Landsréttar mun hafa veruleg áhrif á fjárhagslegt umhverfi dómstólanna. Gert er ráð fyrir að verja þurfi um 600 milljörðum kr. á ári til starfsemi hans og er það ríflega sú upphæð sem útgjöld vegna starfsemi dómstóla munu aukast um ár hvert á áætlunartímanum, sbr. yfirlitið hér á eftir.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	2.384	2.923	2.859	2.819	2.821	2.832
Breyting frá 2017		539	475	435	436	448
Breyting frá 2017 (%)		22,6%	19,9%	18,2%	18,3%	18,8%

Málefna svið 18 – Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál.

Hér verður látið við það sitja að benda á að ekki er gert ráð fyrir fjárveitingu til byggingar náttúruminjasafns í fjármálaáætlun árána 2018–2022. Þetta eru vonbrigði og einnig nokkurt undrunarefni sökum þess að í tilefni aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands árið 2018 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 70/145 þar sem ríkisstjórninni er falið „sjá til þess að í fjármálaáætlun til næstu fimm ára, sem lögð verður fyrir Alþingi vorið 2017, verði gert ráð fyrir uppbyggingu Náttúruminjasafns“.

Lengi hefur verið rætt um þörfina fyrir náttúruminjasafn, sem vissulega er mikil, en án þess að það hafi leitt til framkvæmda. Fjármálaáætlun árána 2018–2022 ber það með sér að vonir um jákvæðar breytingar á þessu sviði muni ekki verða að veruleika á gildistíma áætlunarinnar. Er vandséð hvaðan framkvæmdarvaldið telur sig hafa umboð til að sniðganga samþykkt Alþingis vegna 100 ára afmælis fullveldisins og væri það forkastanlegt af meiri hluta þingsins að styðja þessi áform.

Það orkar mjög tvímælis að setja menningarstarfsemi, listir og æskulýðsmál saman undir einn lið áætlunarinnar þar sem það eykur á ógagnsæi og gerir lesanda erfitt um vik að glöggva sig á fjárveitingum til einstakra þátta sem þarna eru.

Mikilvægt er að gera æskulýðsmálum hátt undir höfði, þar á meðal þeim þáttum þeirra sem lúta að því að styrkja lýðræðisvitund ungmenna og kosningaþátttöku þeirra.

Málefna svið 14 – Ferðaþjónusta.

Á tiltölulega fáum árum hefur ferðamönnum sem sækja Ísland heim fjölgað mikið og hlutdeild ferðaþjónustu og tengdra greina í þjóðarbúskapnum aukist að sama skapi. Áhrifa ferðaþjónustu gætir um allt land þótt vissulega sé verulegur munur á þýðingu hennar fyrir atvinnustarfsemi eftir landshlutum og svæðum.

Staða og rekstrargrundvöllur ferðaþjónustufyrirtækja er mjög mismunandi eftir því hvar þau eru á landinu. Boðaðar breytingar á innheimtu virðisaukaskatts sem auka álögur skattsins á ferðaþjónustu munu valda mestum neikvæðum áhrifum á landsbyggðinni að áliti Samtaka ferðaþjónustunnar. Þetta skýrist m.a. af því að þeir ferðamenn sem nýta sér gistipjónustu og aðra ferðatengda þjónustu á landsbyggðinni hafa að jafnaði bókað ferðir sínar með lengri fyrirvara en viðskiptavinir fyrirtækja á suðvesturhorninu. Landsbyggðarfyrirtækin eru því næmari fyrir öllum verð- og skattbreytingum. Styrking á gengi krónunnar undanfarið hefur valdið þeim mörgum búsisfjum og þegar við bætist virðisaukaskattshækkunin sem boðuð hefur verið er ljóst að rekstur margra fyrirtækja í ferðaþjónustu á landsbyggðinni mun eiga í erfiðleikum. Við því hefði mátt búast að í þingsályktunartillögunni um fjármálaáætlun árána 2018–2022 yrði gert ráð fyrir mótvægisáðgerðum til að rétta hlut þeirrar ferðaþjónustustarfsemi sem áformaðar breytingar munu leika grátt. Svo er ekki og vekur það bæði undrun og áhyggjur.

Efling flugþróunarsjóðs er mikilvægt verkefni svo að unnt verði að halda úti flugi frá Keflavíkflugvelli til innanlandsflugvalla og auka þannig möguleika ferðamanna til að heimsækja svæði sem geta auðveldlega tekið við fleiri ferðamönnum.

Áætlanir um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í ferðaiðnaði, sem er afar mikilvægt viðfangsefni, eru losaralegar og ekki traustvekjandi. Þarna hefði þurft að gera ítarlega aðgerðaáætlun og fylgja henni eftir ef vonir um árangur á þessu sviði eiga að rætast. Ekki verður heldur undan því vikist að geta þess að ör vöxtur ferðaþjónustu og tengdra greina kallar á mikla innviðaupbyggingu sem ekki virðist gert ráð fyrir í þingsályktunartillögunni og er það að sjálfsögðu ámælisvert.

Málefna svið 15 – Orkumál.

Stjórnun og þróun orkumála fellur undir málefna svið 15 og eru sett fjögur meginmarkmið fyrir þennan þátt í starfsemi hins opinbera á bls. 226 í þskj. 533, þ.e. orkuskipti í samgöngum, efling innviða fyrir rafknúna bifreiðar á landsvísu, samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda vegna sjávarútvegs og þróun loftslagsvænni landbúnaðar.

Til viðbótar þessu er lýst markmiðum um að binda koltvísýring í jarðlögum í auknum mæli og auka nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa þannig að Ísland verði í fararbroddi í notkun og þróun slíkra orkugjafa.

Telja verður ásættanlegt markmiðið um að árið 2030 hafi verið dregið úr orku sem notuð er í samgöngum um 40% frá 1990. Hins vegar vekur það undrun og vantrú á fyrirætlunum stjórnvalda að í orkuskiptaáætlun ríkisstjórnarinnar (þskj. 205 á 146. löggjafarþingi) er ekki gert ráð fyrir að þetta markmið verði að veruleika fyrr en árið 2040. Bent skal á að unnt væri að greiða fyrir því að markmiðið náist árið 2030 með því að beita ívilnunum til að stuðla að notkun raforku, metans, metanóls og vetnis á aflvélar samgöngutækja, t.d. með því að hraða uppbyggingu innviða fyrir þessa orkugjafa, svo sem hleðslustöðva og áfyllingarstöðva. Þar gætu stjórnvöld lagt sitt af mörkum og ættu að gera það.

Ekki virðist gert ráð fyrir neinu fé til þess að þróa innlent eldsneyti og vekur það furðu þar sem tilraunir í þá átt gefa vonir um að innlend eldsneytisframleiðsla geti átt framtíð fyrir sér.

Segja má að markmið um samdrátt í útblæstri gróðurhúsalofttegunda frá skipum og bátum séu einkar lágstemmd og líkari hvísli en kalli. Einungis er gert ráð fyrir að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldum greinum fari úr 0,2% árið 2018 í 2% árið 2022. Ætla má að unnt væri að gera mun betur á þessu sviði þar sem völ er á aflvélum sem ganga fyrir metanóli í skip og báta. Þetta eldsneyti er framleitt innan lands og væri unnt að auka þá framleiðslu hratt. Er einboðið að beita styrkjum og hvötum til að flýta innleiðingu endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútveginn og nýta innlenda framleiðslu eins og hægt er.

Mikilvægt er að bæta afhendingu raforku til notenda í höfnum landsins þannig að skip og bátar sem þar liggja geti nýtt raforku úr landi. Talið er að þetta verkefni kosti um 7 milljarða kr. en af því ætti að verða mikill hagur, bæði fyrir náttúruna og vöruskiptajöfnuðinn þegar innlend orka kemur í stað innfluttrar.

Í heild er það um orkuskiptaáætlanir stjórnvalda að segja og ætlaðar fjárveitingar til þeirra á árabílinu 2018–2022 að þar gætir þess bagalega misræmis að áform og efndir standast ekki á þar sem verulega vantar upp á að nægt fé verði veitt til að markmiðin geti orðið að veruleika. Mun framvinda orkuskipta því að líkindum verða hæg og ekki í samræmi við sett markmið sem er afar bagalegt með tilliti til þess hve mikilvægt það er að hverfa frá ósjálfbærri notkun orkugjafa sem ganga til þurrðar fyrr en varir en valda skaða á umhverfinu meðan þeir eru nýttir.

Undanfarið hefur verið unnið að könnun á lagningu svokallaðrar Borgarlínu, þ.e. öflugum almenningssamgöngum á höfuðborgarsvæðinu. Þetta verkefni er fyrir margra hluta sakir afar mikilvægt. Með því yrðu greiðar og skjótvirkar almenningssamgöngur tryggðar, umferðar ánauð létt af vegfarendum og umhverfi og stuðlað að bættu loftslagi og hagkvæmri nýtingu orkugjafa. Það er undrunarefni að ekki skuli vera fjallað neitt um þetta mikilvæga verkefni í þingsályktunartillögunni og bendir það til þess að ekki sé mikill vilji hjá stjórnvöldum til að hrinda því í framkvæmd.

Málefna svið 8 – Sveitarfélög og byggðamál.

Greint er frá því á bls. 168 í þskj. 533 að lögð verði fram þingsályktunartillaga um nýja byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024 með aðgerðalýsingu tengdri lögfestum markmiðum í byggðamálum. Vonandi er að af því verði og yrði það þarft verk því eins og greint er frá í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun skortir algerlega á að í henni birtist framtíðarsýn fyrir málaflökkinn og lýsingu á því hvernig ætlunin sé að framfylgja byggðaáætlun.

Sóknaráætlanir landshluta eru mikilvægt tæki til að auka hlutdeild heimamanna í ákvörðunum og ráðstöfunum í byggðamálum. Upplýsingar um framlög til þessa málaflökks á áætlunartímanum eru óljósar og vekur það ugg um framtíð sóknaráætlanna, ekki síst í ljósi þess að þær hafa verið vanfjármagnaðar um nokkurt skeið og því ekki komið að þeim notum sem vert væri.

Málefna svið 12 – Landbúnaður.

Lesandi verður litlu nær um áform stjórnvalda varðandi landbúnaðarmál af lestri þess hluta þskj. 533 sem um þau fjallar. Ekki eru lagðar fram greiningar á líklegum áhrifum ýmissa aðgerða og kringumstæðna sem fullvíst er að munu hafa mikil mótandi áhrif á íslenskan landbúnað og stöðu hans á komandi árum. Nefna ber breytingar á löggjöf sem verða til þess að auka til muna innflutning á hráu kjöti sem fram fer í trássi við viðvaranir og ráðleggingar fagfólks á sviði lýðheilsu og sóttvarna. Aukin tíðni matarborinna sjúkdóma og lyfjaónæmar örverur geta átt eftir að valda mjög verulegum vandkvæðum í íslensku

samfélagi. Með tilliti til þessa eru áform um fjárveitingar til Matvælastofnunar uggvænleg en af þeim má ætla að stofnunin verði mjög vanbúin til að mæta hlutverki sínu á áætlunartímanum.

Slæm staða sauðfjárbænda er ljós og staða þeirra í uppnámi, ekki síst í dreifðustu byggðum landsins, og víst að án stuðnings hins opinbera munu þeir ekki halda velli. Vandí sauðfjárbænda verður ekki leystur á forsendum markaðarins einum saman heldur verður ríkisvaldið að láta til sín taka á þessum vettvangi með vel undirbúnum og heildstæðum aðgerðum þar sem tekið er fullt tillit til hagsmuna bænda og neytenda. Þetta þarf að gerast fljótt og örugglega þar sem margir bændur í þessari grein eru að þrotum komnir vegna örðugra rekstraraðstæðna.

Málefnasvið 13 – Sjávarútvegur og fiskeldi.

Ekkert liggur fyrir um skipan auðlindagjalda í sjávarútvegi og fiskeldi og fjárveitingar til rannsókna og eftirlits á þessu sviði eru mjög knappar þótt nýlega hafi komið fram í skýrslu frá Matvælastofnun hve mikil þörf er fyrir að styrkja starfsemi stofnunarinnar á þessu sviði enda er hún mikilvæg fyrir allar matvælaframleiðslugreinar landsins og hefur í sínum verkahring eftirlit með um 6.000 aðilum.

Hafrannsóknastofnun hefur langt frá því nægar fjárveitingar til að sinna verkefnum sínum. Þessi mikilvæga stofnun býr við fjársveldi enda þótt starfssvið hennar sé rannsóknir á hinum verðmætu og mikilvægu fiskstofnum sem eru ein styrkasta stoð íslensks efnahags.

Miklar breytingar hafa orðið á starfsumhverfi Fiskistofu á undanförunum árum í tengslum við flutning á meginþorra starfseminnar til Akureyrar sem hefur valdið álagi á fjárhag stofnunarinnar og bregðast þarf við enda aukast verkefni hennar með vaxandi fiskeldi.

Málefnasvið 01 – Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.

Undir þetta málefnasvið falla Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis. Nú þegar verið er að innleiða ný lög um opinber fjármál er mikilvægt að eftirlitsstofnanir Alþingis séu í færum til að fylgja þeim verkefnum sem af þeim hljóta eftir svo vel sé. Ekki er unnt að sjá í fjármálaáætlun að svo sé sem er algerlega ótækt og ekki í anda þess gagnsæis sem nýju lögnum er ætlað og framsetningin gerir það að verkum að þingið getur ekki rækt sitt eftirlitshlutverk með fullnægjandi hætti.

Að auki er umboðsmanni ætlað að innleiða svokallað OPCAT-eftirlit en þingsályktun um fullgildingu valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT), nr. 8/145, var samþykkt á Alþingi 19. desember 2015. Ekki er hægt að sjá að þessu verkefni sé ætlaður staður í fjármálaáætlun hvorki hjá umboðsmanni né innanríkisráðuneytinu.

Málefnasvið 04 – Utanríkismál.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 kemur fram að íslensk stjórnvöld styðji markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnriki skuli veita sem nemur 0,7% af vögum þjóðartekjum sínum til þróunarsamvinnu. Þrátt fyrir þau orð er langt í frá að framlög í fjármálaáætluninni styðji við þessi markmið en þau verða 0,26% frá næsta ári og til loka hennar. Þessi framlög eru ekki í samræmi við siðferðislegar skyldur Íslands sem einnar ríkustu þjóðar heimsins og vert að minna á samþykta þingsályktun Alþingis frá árinu 2013 í því sambandi en ef henni hefði verið fylgt hefði íslenska ríkið verið komið upp í viðmið Sameinuðu þjóðanna árið 2019. Því miður aftengdi ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks hana vorið 2015 og dró saman framlög og áfram er haldið á sömu braut í fjármálaáætlun ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar.

Það dylst engum að þörfin fyrir alþjóðlega mannúðar- og þróunaraðstoð er gríðarleg og eru nú yfir 65 milljónir manna á flótta undan stríði, ofsóknum, náttúruhamförum og fátækt. Flóttamannastofnunin sendi út neyðarkall til ríkja heims á þessu ári um að auka fjárframlög til mannúðarmála og þróunarsamvinnu og ættu stjórnvöld að setja hér fram hvernig þau hygðust ná settu markmiði í skrefum til þess að markmiðum Sameinuðu þjóðanna verði náð.

Málefnasvið 16 – Markaðseftirlit, neytendamál, stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Gert er ráð fyrir að fjárveitingar til málefnasviðsins verði 11,4% hærrí árið 2022 en þær eru áformaðar árið 2018. Hinn bagalegi skortur á sundurliðun, sem einkennir þingsályktunar-tillöguna á þskj. 533, gerir erfitt um vik að meta hvort útgjöld til málaflokksins dugi til að honum verði sinnt sómasamlega eða deilt út í samræmi við þarfir og mikilvægi innan sviðs-ins.

Umsögn Neytendastofu um þingmálið, þar sem vísað er til álits Ríkisendurskoðunar, ber með sér að þessi stofnun er fjársvelt þótt hún gegni mikilvægu hlutverki á sviði neytenda-verndar og ýmis ný verkefni hafi komið inn á verksvið hennar að undanfögnu.

Er og rétt að minna á að eftirlit og neytendavernd hins opinbera gegna mikilvægu hlut-verki í að hindra að almenningur verði ofurliði borinn af markaðsöflunum og stuðla að því að fólk geti náð fram rétti sínum þegar neytendalöggjöf er brotin eða sniðgengin.

Að endingu – jöfnuður tryggir tækifæri.

Enda þótt hér að framan sé bent á margt sem veldur vonbrigðum varðandi áform stjórn-valda um fjámögnun opinberrar starfsemi á gildistíma fjármálaáætlunarinnar og annað sem virðist öldungis óhaldbært í þeim ráðagerðum skiptir mestu að ramminn um tekjuöflun hins opinbera er allt of þröngur. Fyrir þær sakir verður þróttur ríkis og sveitarfélaga til að sinna þjónustu við borgarana og byggja upp í þágu velferðar í samtíð og framtíð minni en nokkur ástæða er til.

Það svigrúm sem verið hefur í ríkisfjármálum hefur ekki verið nýtt sem skyldi til sam-félagslegrar uppbyggingar og hafa skattar og gjöld á auðugustu hópa samfélagsins verið lækkuð með þeim hætti að ríkið hefur orðið af 25–30 milljarða kr. tekjum á ársgrundvelli sem hefði verið hægt að nýta til umbóta og uppbyggingar í þágu samfélagsins.

Hvernig við sem samfélag ákveðum að haga fjármálum okkar er jafnframt ákvörðun um það hvernig samfélag við viljum byggja upp. Vinstri græn vilja að markmið og tilgangur ríkisfjármála sé að tryggja öllum tækifæri til að njóta sín í samfélaginu og að öllum séu tryggð mannsæmandi kjör. Það er hægt að gera með fjármálastefnu og fjármálaáætlun sem miða að því að auka jöfnuð í samfélaginu með því að afla ríkissjóði tekna með réttlátum hætti sem síðan verða nýttar til að efla heilbrigðisþjónustu, menntakerfi, velferðarkerfi, til uppbyggingar innviða og til að tryggja viðkvæmstu hópunum mannsæmandi kjör.

Í ljósi þess sem hér að framan hefur verið rakið flytur 1. minni hluti breytingartillögu við tekju- og gjaldahlíð til að mæta þeim brýnu þörfum sem samfélagið stendur frammi fyrir.

Alþingi, 18. maí 2017.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Fylgiskjal I.

Umsögn 2. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Undir allsherjar- og menntamálanefnd heyrta átta af þeim 34 málefnasviðum sem fjallað er um í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022. Um er að ræða umfangsmikil málefnasvið sem samanlagt voru með 132 milljarða kr. á fjárlögum 2017. Þrátt fyrir fyrirheit um eflingu á öllum sviðum hækka fjárveitingar til málefnasviðanna samanlagt aðeins upp í 142 milljarða kr. árið 2022. Það jafngildir 7,6% hækkun yfir fimm ára tímabil, eða um 1,5% að meðaltali á ári. Þar sem stór hluti af útgjaldaaukningunni tengist stórum fjárfestingum eins og Húsi íslenskra fræða og nýjum þyrlum Landhelgisgæslunnar er tæpast hægt að segja annað en að framlög til rekstrar dragist að meðaltali saman á tímabilinu.

Í eftirfarandi umsögn er sjónum beint að ýmsum stærstu álitaeftum á málefnasviðum nefndarinnar. Þó skal tekið fram að tímans vegna er eftirfarandi greining ekki tæmandi og engan veginn eins djúp og best væri. Er fjárlaganefnd hvött til að tryggja að betur takist til við næstu fjármálaáætlun, bæði að þinginu og umsagnaraðilum gefist rýmri tími til að greina áætlunina sem og að þinginu verði tryggður betri aðgangur að upplýsingum og sérfræði-aðstoð við verkið.

Unnið í flýti og án upplýsinga eða greininga.

Við umfjöllun málsins er oft vísað til þess að um nýtt verklag sé að ræða og allir sem að fjármálaáætlun komi séu að fóta sig í nýju umhverfi. Þetta er hverju orði sannara en hefur því miður leitt til þess að verkið hefur verið unnið í of miklum flýti og oft og tíðum á grundvelli ónógra upplýsinga. Telur 2. minni hluti mikilvægt að efla skrifstofu Alþingis til að liðsinna þingmönnum við að takast á við næstu fjármálaáætlun.

Mælt var fyrir tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun 5. apríl sl. og hún gekk til fjárlaganefndar 7. apríl. Fjárlaganefnd sendi tillöguna áfram til umsagnar viðeigandi fagnefnda þingsins þann sama dag en þar var gert ráð fyrir að umsögnum yrði skilað til fjárlaganefndar 2. maí. Vegna páskahlés var fyrsti fundur allsherjar- og menntamálanefndar um málið boðaður 25. apríl og var upphaflega aðeins gert ráð fyrir því að fá kynningu frá þeim ráðuneytum sem undir nefndina heyrta, auk þess sem ekki hafði verið gert ráð fyrir að senda málið til umsagnar hjá stofnunum eða öðrum aðilum utan þings. Þeirri málsmeðferð mótmælti 2. minni hluti en úr varð að fjárlaganefnd samþykkti það verklag fagnefnda að senda málið til umsagnar og kalla gesti á fundi, eins og eðlilegt hlýtur að teljast við þinglega meðferð máls.

Umsagnaraðilum var hins vegar afskaplega nauamt skammtaður tími, oft var aðeins gefinn sólarhringsfrestur til að skila umsögn til þingsins. Á þetta er ítrekað bent í umsögnum sem skilað hefur verið til þingsins. 2. minni hluti tekur undir þá gagnrýni – það er engum sómi að þeim óhóflega flýti sem hefur verið á þessu verkefni.

Sundurgreining barst of seint.

Framsetning talna í tillögunni stenst að mati 2. minni hluta hvorki grunnildi laga um opinber fjármál, sem kveða á um gagnsæi, né þær reikningsskilareglur sem eðlilegt væri að viðhafa við stefnumörkun af þessu tagi. Þetta er sérstaklega bagalegt á málefnasviði 09 Almanna- og réttaröryggi, þar sem fjárfestingu í þremur þyrlum Landhelgisgæslunnar er blandað saman við almennan rekstur málefnasviðsins, og á málefnasviði 21 Háskólastig, þar sem fjárfesting í Húsi íslenskra fræða er talin til útgjaldaaukningar málefnasviðsins.

2. minni hluti tekur undir með meiri hluta nefndarinnar sem telur æskilegt að í fjármálaáætlun verði sundurliðaður annars vegar rekstrarkostnaður og hins vegar kostnaður við einstakar fjárfestingar á hverju málefnasviði. Það er afar bagalegt að endurbættur talnagrunnur frá ráðuneytum, þar sem bætt var úr þessari framsetningu, barst ekki fyrr en eftir mikla eftirgangsmuni frá fulltrúum minni hlutans í fjárlaganefnd, helgina áður en umsögnum átti að skila til fjárlaganefndar. Í tilfelli allsherjar- og menntamálanefndar hefur þetta þær afleiðingar að umsögn meiri hluta nefndarinnar var skilað til fjárlaganefndar áður en þessar tölur bárust nefndarmönnum.

Hér verður farið yfir þessar sundurgreiningar þar sem við á, til að varpa betra ljósi á þróun málefnasviðanna.

Óútskýrð aukning á aðhaldi milli ára.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021, sem samþykkt var á Alþingi í ágúst 2016, var gert ráð fyrir 1% árlegri aðhaldskröfu, en þó reiknað með lægri aðhaldskröfu í heilbrigðis- og menntamálum eða 0,5% á ári. Gagnrýnt hefur verið að í fyrirliggjandi tillögu til fjármálaáætlunar fyrir árin 2018–2022 sé almennt aðhaldsmarkmið hert talsvert, þannig að fyrir árið 2018 sé það 2% en lækki svo í 1,5% á tímabilinu 2019–2022. Sú breyting er jafnframt gerð milli ára að í nýrri áætluninni er lægri aðhaldskrafan einungis sett á sjúkrahús og öldrunarstofnanir, þannig að menntakerfinu er gert að uppfylla 1,5–2% aðhaldskröfu í stað 0,5% árlegs aðhalds. Sú ákvörðun að skýla menntamálum ekki lengur fyrir almennu aðhaldskröfunni er óskiljanleg og sérstaklega vekur furðu að ekkert hafi verið rætt um hana á vettvangi þingsins, né heldur að vikið sé að ástæðum þessarar stefnubreytingar í fyrirliggjandi tillögu að fjármálaáætlun.

Þessa stórauðnu aðhaldskröfu á menntamál gagnrýnir 2. minni hluti harðlega, enda getur hún leitt til óþarfa niðurskurðar í menntakerfi sem hefur verið aðþrengt árum saman.

Markmið og aðgerðir óskýr.

Eitt af því sem nýrri framkvæmd opinberra fjármála er ætlað að ná fram er samræming á ólíkri áætlanagerð hins opinbera. Í fjármálaáætlun er því hugmyndin að vefa saman ótal þræði úr hinum ýmsu stefnuþlögum, setja markmið í samræmi við þær stefnur og skilgreina aðgerðir til að ná þeim. Í reynd er þessi þáttur áætlunarinnar í skötulíki. Verklag hefur ekki verið samræmt, samráð við stofnanir virðist vera takmarkað og útfærsla markmiða og aðgerða oft og tíðum ómarkviss.

Sérstaka athygli vekur að mennta- og menningarmálaráðuneytið tekur fram að það muni að þessu sinni ekki birta áætlaðan kostnað við einstakar aðgerðir, enda sé verkþókhald almennt ekki haldið í ráðuneytum og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaður er áætlaður. Enginn slíkur varnagli er sleginn við aðgerðir á málefnasviðum dómsmálaráðuneytisins, heldur velur ráðuneytið þá leið að nefna almennt engar kostnaðartölur, utan áætlaðan kostnað á endurnýjun blindflugsbúnaðar í TF-LÍF og eflingu á starfsemi óbyggðanefndar. Tekur 2. minni hluti undir með mennta- og menningarmálaráðuneytinu þegar það bendir á að betur hefði farið á því að samræma verklagsreglur við markmiðasetningu og kostnaðarmat á aðgerðum, enda hafi yfirlitið takmarkað upplýsingagildi eins og það er sett fram í fyrirliggjandi áætlun.

Við umfjöllun nefndarinnar hefur komið fram að ýmis markmið á málefnasviðunum hafi ekki verið unnin í nógu nánu samstarfi við þær stofnanir sem koma til með að hrinda þeim í framkvæmd. Fyrir vikið er á köflum misræmi á milli fjármálaáætlunarinnar og annarra áætlana, líkt og vikið verður að hér að aftan í umfjöllun um málaflokk löggæslu á málefnasviði 09 Almanna- og réttaröryggi.

Einnig gætir þess að ekki eru valdar þær aðgerðir sem eru líklegastar til að styðja við markmiðin, líkt og kemur fram í umsögn sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu um markmiðasetningu á málefnasviði 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála. Bendir embættið á markmið um að greina verkefni og stytta málsmeðferðartíma, auk þess sem ferlar verði samræmdir á milli embætta til að tryggja sambærilega þjónustu um allt land. Svo segir í umsögn sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu: „Þetta er að sjálfsögðu mikilvægt meginmarkmið, en það verður að segjast að þær aðgerðir sem þarna eru taldar [...] til að ná fram settum markmiðum eru frekar metnaðarlitlar og koma engan veginn að kjarna þess úrlausnarefnis sem felst í markmiðum um faglega og skilvirka málsmeðferð og aukinni ánægju viðskiptavina með þjónustu sýslumannsembættanna og gæði hennar.“

Umsögn sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu setur á skýran hátt fram gagnrýni sem kom oft fram við umfjöllun nefndarinnar – að lítið samráð hefði verið haft við stofnanir, hvort heldur það var við að ákvarða fjármagnsþörf eða við að skilgreina markmið og aðgerðir. Telur 2. minni hluti þetta benda til þess að nokkuð sé í land með að fjármálaáætlun sinni því hlutverki sem henni er ætlað við að samræma áætlanagerð hins opinbera og beinir því til ráðuneytanna að gera sérstaka bragarbót hér á. Æskilegast væri að gerð væri grein fyrir slíku úrbótastarfi við framlagningu næstu fjármálaáætlunar.

02 Dómstólar.

Stærsta breytingin á málefnasviði dómstóla er sú að 1. janúar 2018 mun Landsréttur, nýtt millidómstig, taka til starfa. Fjárþörf til starfsemi Landsréttar verður u.þ.b. 600 millj. kr. á ári þegar hann verður tekinn til starfa, sem er ríflega sú aukning sem málefnasviðinu er ætluð samkvæmt eftirfarandi yfirliti.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	2.384	2.923	2.859	2.819	2.821	2.832
Breyting frá 2017		539	475	435	436	448
Breyting frá 2017 (%)		22,6%	19,9%	18,2%	18,3%	18,8%

Gangi þetta eftir má því búast við nokkrum áskorunum við að auka útgjöld á málefnasviðinu umfram það sem felst í Landsrétti.

Þá telur 2. minni hluti rétt að vekja athygli fjárlaganefndar á stórum útgjaldalið sem virðist einfaldlega hafa gleymst við vinnslu fjármálaáætlunar. Aðsetur Landsréttar verður fyrst um sinn til bráðabirgða í Kópavogi, en í fjármálaáætluninni er nefnt að unnið sé að undirbúningi þess að byggja framtíðarhúsnæði fyrir Landsrétt í Reykjavík. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í dómstólalögum er Landsrétti heimilt að hafa aðsetur utan Reykjavíkur fram til 1. janúar 2022. Það vekur því athygli að ekki virðist vera gert ráð fyrir fjármagni til byggingar á téðu framtíðarhúsnæði, en slíkra fjárveitinga þyrfti væntanlega að sjá stað eigi síðar en á árunum 2020–2021. Miðað við að útgjaldarammi málefnasviðs 02 Dómstólar er tæpir 3 milljarðar kr. á ársgrundvelli, þá er ljóst að nýbygging Landsréttar mun kalla á verulegar breytingar á rammanum.

09 Almanna- og réttaröryggi.

Á málefnasviði um almanna- og réttaröryggi birtist einna skýrast hversu villandi framsetning fjármálaáætlunarinnar er. Sé aðeins lítið á útgjaldaramma málefnasviðsins, þá hækkar hann úr því að vera 23.422 millj. kr. árið 2018 upp í að vera 28.064 millj. kr. árið 2022. Uppsöfnuð nemur hækkunin á tímabilinu 13.876 millj. kr., en þegar skýringar með fjármálaáætluninni eru lesnar kemur í ljós að þessari hækkun verður ekki varið til að efla rekstur þeirra stofnana sem starfa á málefnasviðinu: „Er þannig búið að byggja inn í útgjaldaramma

málefнасviðsins fyrir árin 2019–2022 framlög til kaupa á nýjum þyrlum sem nema samtals ríflega 14 ma.kr.“ (s. 65).

Eins og sjá má á eftirfarandi yfirliti er raunveruleg aukning til málefнасviðsins ekki nema 2,8% á tímabili fjármálaáætlunar, þegar búið er að taka tillit til þyrlukaupanna. Framsetningin er vægast sagt villandi og undir liggur óþægilega veik staða mikilvægs málefнасviðs. Telur 2. minni hluti einsýnt að öll fyrirheit ríkisstjórnarinnar um eflingu innan málefнасviðsins séu orðin tóm.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	23.422	23.967	25.910	27.820	27.950	28.064
Nýjar þyrlur Landhelgisgæslunnar	0	100	2.000	4.000	4.000	3.985
Rammi fyrir utan fjárfestingu í þyrlum	23.422	23.867	23.910	23.820	23.950	24.079
Breyting frá 2017 án nýju þyrlanna		445	488	398	528	657
Breyting frá 2017 án nýju þyrlanna (%)		1,9%	2,1%	1,7%	2,3%	2,8%

Löggæsla.

Þegar fjármála- og efnahagsráðherra kynnti fjármálaáætlunina stærði hann sig af því að í henni væri tryggð „efling löggæslu um land allt sem og landamæraeftirlit“. Sú efling hefur hvergi birst við umfjöllun nefndarinnar. Eitt af verkefnum þeirra sem semja fjármálaáætlun til fimm ára er að greina aðrar áætlanir um verkefni hins opinbera og samþætta þær fjármálaáætluninni. Málaflokkur löggæslu er óvenju vel settur með áætlanagerð, en 2. minni hluta þykir ekki hafa tekist vel til við að nota þær áætlanir sem grundvöll fyrir raunhæfum og metnaðarfullum ramma utan um fjárveitingar.

Um nokkurt skeið hefur staðið vinna nefndar við gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland á grundvelli þingsályktunar nr. 49/140. Í þingsályktuninni voru skilgreind fjögur hlutverk sem nefndin skyldi hafa:

1. Að skilgreina öryggisstig á Íslandi.
2. Að skilgreina þjónustustig lögreglu.
3. Að skilgreina mannaflapörf lögreglu.
4. Að skilgreina þörf lögreglunnar fyrir fjármagn.

Þegar skoðuð eru markmið, mælikvarðar og aðgerðir í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 má sjá mikinn samhljóm við væntanlegt inntak löggæsluáætlunar, en markmið málaflokksins eru:

1. Besta mögulega þjónustustig.
2. Hæsta mögulega öryggisstig.
3. Traust og heiðarleg lögregla.

Á þessum upptalningum má sjá að nokkuð hefur unnist í átt að því að stilla saman markmið fjármálaáætlunar og aðra stefnumörkun stjórnvalda, sem er eitt af því sem getur verið styrkleiki við innleiðingu laga um opinber fjármál. Samhliða því að móta langtímasýn á faglega hlið verkefna og markmið hvers málefнасviðs er útgjaldarammi settur til langs tíma svo hægt sé að ná þeim markmiðum.

Það skýtur þess vegna skökku við að í fjármálaáætluninni skuli aðeins litið til fyrri tveggja markmiða löggæsluáætlunar, en ekki vikið að þeim síðari, sérstaklega 3. markmiði sem snýr að því að skilgreina mannaflapörf lögreglu. Í skýrslu um störf nefndar um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland, sem innanríkisráðherra lagði fyrir 141. löggjafarþing (687. mál), kom fram að eftir að hafa lagt mat á mannaflagreiningar ríkislögreglustjóra teldi nefndin stöðu löggæslu í landinu vera grafalvarlega. Á sínum tíma taldi nefndin að fjölga þyrfti um 236 lögreglumenn til að bregðast við þeirri fækkun sem

orðið hefði í lögregluliðinu og í ljósi verkefna lögreglunnar. Var áætlað að sú fjölgun myndi á árunum 2014–2017 kosta um 2,4 milljarða kr. og að við lok tímabilsins væru lögreglumenn orðnir 860 talsins. Árið 2016 var fjöldi lögreglumanna um 650, þannig að enn er langt í land með að markmið um nauðsynlegan mannafla náist.

Í umsögn lögreglustjórans á Suðurlandi kemur fram að miðað við veltutengda aðhalds-kröfu geri embættið ráð fyrir að þurfa að fækka lögreglumönnum samtals um fimm stöðugildi á tímabilinu 2018–2022. Suðurlandsumdæmi er gríðarlega víðfeðmt og aukinheldur viðkomustaður stórs hluta þeirra ferðamanna sem koma til landsins – en þeim hefur fjölgað úr röskum 600 þúsundum árið 2012, þegar skýrsla um löggæsluáætlun var unnin, í það að stefna vel yfir 2 milljónir á yfirstandandi ári. Þá gerir lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra sömu leiðis ráð fyrir að þurfa að fækka um fimm lögreglumenn hjá embættinu. Í umsögn sinni bendir hann á að nú þegar sé mikið um að lögreglumenn séu einir á vakt, sem sé algjörlega óásættanlegt vinnuumhverfi sem valdi óþörfu álagi og hættu á slysum.

Þó að ekki sé enn lokið vinnu við löggæsluáætlun telur 2. minni hluti ekki hjá því komist að fjölga starfandi lögreglumönnum í takt við mat ríkislögreglustjóra á mannaflaþörf. Hér er því ljóst að miklu munar á fyrirhuguðum útgjaldaramma og þeim fjárveitingum sem nauðsynlegar eru til að sinna málaflokknum.

Landhelgi.

Eins og fram hefur komið skýrist nálega öll útgjaldaaukning málefnasviðs 09 Almanna- og réttaröryggi með því að til stendur að kaupa þrjár björgunarþyrlur fyrir Landhelgisgæsluna. Þetta er löngu tímabær endurnýjun. Hins vegar skortir nokkuð upp á að rekstur stofnunarinnar sé nógu tryggur, en í umsögn Landhelgisgæslunnar um fjármálaáætlun er áætlað að auka þurfi framlög til málaflokksins um 1,4 milljarða kr. á ári til þess að tryggja lágmarks þjónustu- og öryggisstig.

Þessi fjárþörf er í grófum dráttum þríþætt:

Í fyrsta lagi þarf Landhelgisgæslan að hafa yfir að ráða sjö þyrluáhöfnum. Nú hefur Landhelgisgæslan fimm þyrluáhafnir sem þýðir að um 44% af árinu eru tvær áhafnir til taks, þannig að 56% af árinu er ekki hægt að tryggja leitar- og björgunarþjónustu á sjó með þyrlu.

Í öðru lagi þarf stofnunin að bæta við tveimur áhöfnum á varðskip og gera þriðja skipið haffært, en í dag eru aðeins tvö þeirra haffær. Við núverandi aðstæður getur Landhelgisgæslan haft skip á sjó um 300 daga á ári sem þýðir að viðbragðstími varðskipa innan efnahagslög-sögunnar er allt að 48 klst. en lágmarks viðbragðstími varðskipa ætti að vera 24 klst.

Í þriðja lagi hefur Landhelgisgæslan óskað eftir viðbótarfjárheimildum til þess að geta haldið úti rekstri flugvélar Landhelgisgæslunnar TF-SIF á og við Ísland allt árið um kring, svo ekki þurfi að leigja hana í verkefni erlendis stóran hluta ársins. Til að tryggja lágmarks löggæslu og björgunargetu í úthafinu er nauðsynlegt að tryggja rekstur flugvélarinnar á Íslandi.

Þetta er verulegur veikleiki á fjármálaáætluninni og 2. minni hluti furðar sig á því hvers vegna ráðuneytið hafi ekki tekið betur mið af þessum áætlunum Landhelgisgæslunnar.

Skip, þyrlur og flugvélar Landhelgisgæslunnar eru dýr tæki sem þarf að tryggja að standist kröfur samtímans. Það kom fram við umfjöllun í nefndinni að marka þurfi stefnu um fjárfestingu og endurnýjun á tækjabúnaði stofnunarinnar til lengri tíma, t.d. 20 ára í senn.

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála.

Áætlað er að útgjaldarammi málefnasviðs 10 hækki um tæpa 2 milljarða kr. frá 2017 til 2018, en með því er fest í sessi hækkun vegna aukins kostnaðar við útlendingamál. Sé þróun fjárheimilda skoðuð sést að umfram þetta er lagt til að sníða útgjaldarammann býsna þröngt.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	12.670	14.742	14.603	14.785	14.594	14.201
Breyting frá 2017		2.072	1.933	2.115	1.924	1.531
Breyting frá 2017 (%)		16,4%	15,3%	16,7%	15,2%	12,1%

Eins og sjá má lækka útgjöld til málefnasviðsins um 541 millj. kr. frá árinu 2018–2022. Við slíkt ástand má búast við því að þrenget sé að flestum stofnunum sem undir málefnasviðið heyra og er þar sérstaklega vert að nefna umsagnir frá Persónuvernd, sýslumönnum og Útlendingastofnun.

Persónuvernd.

Í þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun, sem og umsögn meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, er bent á hversu þröngur stakkur Persónuvernd er sniðinn. Framlög til stofnunarinnar hafa að raungildi staðið í stað frá árinu 2003, á sama tíma og fjöldi mála sem berast til afgreiðslu hefur þrefaldast. 2. minni hluti tekur undir þær ábendingar og telur mjög mikilvægt að fjárheimildir Persónuverndar endurspegli þörfina sem skapast hefur við núverandi aðstæður og taki jafnframt tillit til þeirrar umfangsmiklu innleiðingar sem framundan er á evrópsku regluverki um persónuvernd.

Hins vegar telur 2. minni hluti ekki hægt að láta hjá líða að ræða eitt sem fram kemur í umsögn meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, þar sem bent er á að í gildandi fjármálaáætlun sé gert ráð fyrir auknum fjárveitingum til stofnunarinnar. Eins og oft hefur verið bent á við vinnslu málsins sýnir fjármálaáætlun illu heilli ekki nógu miklar upplýsingar til að hægt sé að greina framlög niður á einstakar stofnanir með neinni nákvæmni. Hvað þetta varðar kemur þó fram í umsögn Persónuverndar að í erindi til innanríkisráðuneytisins dags. 9. febrúar 2016 hafi stofnunin „greint frá því að heildaraukafjárþörf Persónuverndar fyrir árið 2017 væri 95 millj. kr. til að standa strauum af undirbúningi á innleiðingu á nýrri evrópskri persónuverndarlöggjöf og gjörbreyttum verkefnum“. Að því meðtöldu námu umbednar fjárheimildir stofnunarinnar til ráðuneytisins því 196,6 millj. kr., en endanleg fjárheimild á fjárlögum 2017 nam rétt rúmum helmingi þess, 114,2 millj. kr.

Það vekur því furðu 2. minni hluta að meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar kjósi að benda á fögur fyrirheit í fjármálaáætlun árunna 2017–2021, þegar kaldur veruleiki fjárlaga yfirstandandi árs er allt annar og verri.

Hjá Persónuvernd starfa nú sjö starfsmenn, sem er væntanlega um helmingur þess sem þyrfti til að standa undir núverandi verkefnum. Þá er ótalin sú fyrirséða aukning sem er í farvatninu með innleiðingu nýs evrópsks regluverks. Hér gæti verið um að ræða vanáætluð útgjöld af þeirri stærðargráðu sem 2. minni hluti telur ástæðu fyrir fjárlaganefnd að skoða sérstaklega.

Sýslumenn.

Árið 2015 var löggæsla alfarið skilin frá verkefnum sýslumanna, umdæmi sýslumanna stækkuð og þeim fækkað úr 24 í 9. Þessum sameiningum hafa fylgt rekstrarvandæði, sem eru rakin á s. 193 í fyrirlieggjandi tillögu að fjármálaáætlun en þar segir:

„Unnið hefur verið að greiningu á fjárhagslegum rekstrargrundvelli embættanna en þau hafa glímt við rekstrarhalla sem að hluta til má rekja til uppsafnaðs halla frá forverum þeirra. Þrátt fyrir að brugðist hafi verið við með niðurfellingu eldri halla að hluta, hefur ekki tekist að skapa þeim fullnægjandi rekstrargrundvöll miðað við óbreytta starfsemi. Jafnvægi mun ekki nást í rekstri embættanna, nema leyst verði úr eldri halla og auknar fjárveitingar komi til.“

Niðurfelling hluta af eldri halla sýslumannsembættanna átti sér stað við afgreiðslu loka-fjárлага 2015, en við það tækifæri sagði varamaður Vinstri grænna í fjárlaganefnd: „Ég vona að um leið og við komum þessum rekstrarhalla stofnananna út úr myndinni munum við ekki þurfa að horfa upp á framtíð þar sem hann safnast bara upp að nýju heldur muni þingið hér á næstu árum halda áfram að sníða stofnunum stakk eftir vexti þannig að þær geti sinnt hlutverki sínu með sóma.“

Við umfjöllun nefndarinnar um áætlunina kom fram að dómsmálaráðuneytið telji að „grípa þurfi til róttækra aðgerða“ til að sýslumannsembættin haldist innan fjárheimilda á næstu árum. Það er því fyrirsjáanlegt að annaðhvort taki embættin til við að safna aftur upp rekstrarhalla, rétt ári eftir að hluti eldri halla var felldur niður, eða að þjónusta muni skerðast. Telur 2. minni hluti hvorugan þeirra kosta vera góðan og beinir því til fjárlaganefndar að bregðast við þessari fyrirsjáanlegu fjárþörf sýslumannsembættanna, enda gæti verið um að ræða vanáætluð útgjöld af þeirri stærðargráðu að eðlilegt sé fyrir fjárlaganefnd að skoða málið sérstaklega.

Útlendingamál.

2. minni hluti furðar sig á því að útgjaldarammi útlendingamála miði við þá sviðsmynd að 700 umsóknir berist á ári. Á síðasta ári voru þær ríflega 1100 og að mati Útlendingastofnunar eru svo gott sem engar líkur á að fjöldinn haldist innan þeirra marka sem áætlunin miðar við. Þótt raunsæi sé ekki eitt af grunnildum laga um opinber fjármál, þá hlýtur að mega gera þá kröfu að á þessu sviði sé ekki reiknað með svo óraunhæfu umfangi að líklegt sé að skeiki hundruðum milljóna á ári.

Fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að framlög til málefнасviðsins endurspegluðu ekki þann fjölda hælisumsókna sem spáð er að muni berast á næstu árum. Þar sem sá fjöldi er háður miklum sveiflum tekur 2. minni hluti undir með meiri hluta nefndarinnar sem bendir á það hvernig málum er háttað m.a. í Noregi til að slíkar sveiflur í útgjöldum rúmist innan útgjaldaramma opinberra fjármála.

Þá vill 2. minni hluti minna á að ýmis starfsemi Útlendingastofnunar utan hælisumsókna hefur verið að aukast að umfangi á undanförunum árum án þess að tekið sé tillit til þess í fjármálaáætluninni. Er þar helst að nefna umsóknir um dvalarleyfi, sem hefur fjölgað hröðum skrefum í takt við aukna eftirspurn vinnumarkaðarins eftir erlendu vinnuafli. Miðað við þann útgjaldaramma sem hér er lagt upp með má því gera ráð fyrir að þröngt verði um flesta starfsemi Útlendingastofnunar.

Stjórnsýsla dómsmála.

Undir málefнасvið 10 heyrir m.a. stjórnsýsla dómstóla, sem heyrir að mestu leyti undir dómsmálaráðuneytið. Í ljósi þeirrar þröngu stöðu sem gert er ráð fyrir á málefнасviðinu hvetur 2. minni hluti ráðherra til að fara fram með góðu fordæmi þegar kemur að fjárlagagerð á grundvelli fjármálaáætlunarinnar og láta stjórnsýslu dómsmála uppfylla aðhaldskröfu fjármálaáætlunarinnar til jafns við annað sem undir ráðherrann heyrir. Telji ráðherra ekki borð fyrir báru í rekstri ráðuneytisins gæti það verið til marks um að fjárveitingar á grundvelli fjármálaáætlunarinnar séu ekki í samræmi við raunverulegar þarfir, hvort heldur er í tengslum við rekstur ráðuneytisins eða annan rekstur á sviði ráðuneytisins.

18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál.

Sú breyting hefur orðið á málefнасviði 18 frá síðustu fjármálaáætlun að verkefni á sviði íþrótt- og æskulýðsmála hafa verið flutt frá málefнасviði 19 yfir á þetta málefнасvið. Í eftir-

farandi yfirliti yfir þróun útgjaldaramma hefur verið tekið tillit til þess, þannig að upphæðir eiga að vera samanburðarhæfar á milli árunna 2017 og 2018.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	12.216	12.642	12.749	12.871	13.013	13.155
Breyting frá 2017		426	533	655	797	939
Breyting frá 2017 (%)		3,5%	4,4%	5,4%	6,5%	7,7%

Náttúruminjasafn.

Við fyrstu umræðu um fjármálaáætlun var á það bent að ekki væri minnst á byggingu nýs Náttúruminjasafns berum orðum heldur væru þau mál afgreidd með almennu orðalagi í umræðu um framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins á s. 252 í þingsályktunartillögum: „Bæta verndun menningar- og náttúruminja og aðgengi almennings að þeim. Nauðsynlegt er að vernda menningararf þjóðarinnar með markvissum hætti, rannsaka og skrá hann og miðla þannig að fortíð sé tengd við nútíð með upplýsandi hætti.“

Af þessu tilefni spurði Katrín Jakobsdóttir, þingmaður Vinstri grænna, mennta- og menningarmálaráðherra nánar út í stöðu Náttúruminjasafnsins 6. apríl 2017. Því svaraði ráðherra: „Varðandi það sem hv. fyrirspyrjandi nefnir hér um náttúruminjasafnið finn ég þess ekki stað í fjármálaáætluninni, eðlilega, vegna þess að það er ekki þar. Þrátt fyrir samþykkt Alþingis. Ég sendi inn erindi og beiðni um það en ekki var svigrúm til að mæta þeim óskum eins og mörgum öðrum sem lagðar voru fram við gerð fjármálaáætlunar.“

Staða Náttúruminjasafns í fjármálaáætluninni vekur furðu 2. minni hluta. Um er að ræða uppbyggingu í samræmi við þingsályktun nr. 70/145 um hvernig minnst skuli aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands á árinu 2018. Þingsályktunin var samþykkt mótatkvæðislaust og er þegar komin til framkvæmda að mestu leyti – utan sá liður sem snýr að uppbyggingu Náttúruminjasafns. Safnið hefur verið á hrakhólum alla tíð og uppbygging þess hefur tafist áratugum saman. Það er mikilvægt að þjóð sem býr í landi með jafn fjölskrúðuga og sérstæða náttúru ljúki þessari löngu tímabæru uppbyggingu á einu af höfuðsöfnum landsins.

19 Fjölmiðlun.

Sú breyting hefur orðið á málefnasviði 19 frá síðustu fjármálaáætlun að nú snýst það einungis um fjölmiðlun en verkefni á sviði íþróttá- og æskulýðsmála hafa verið færð yfir í málefnasvið 18. Í eftirfarandi yfirliti yfir þróun útgjaldaramma hefur verið tekið tillit til þess, þannig að upphæðir eiga að vera samanburðarhæfar á milli árunna 2017 og 2018.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	3.955	4.153	4.323	4.482	4.672	4.872
Breyting frá 2017		198	367	527	717	917
Breyting frá 2017 (%)		5,0%	9,3%	13,3%	18,1%	23,2%

20 Framhaldsskólastig.

Langvarandi aðhald í fjárheimildum til framhaldsskóla hefur sett mark sitt á starfsemi þeirra og rekstrarstöðu. Til viðbótar við það hafa þeir á undanförunum misserum verið í krefjandi breytingafasa vegna þeirrar einhliða ákvörðunar ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks að stytta bóknám framhaldsskóla úr fjórum árum í þrjú. Þetta hefur eðli málsins samkvæmt leitt til þess að nemendum framhaldsskólanna hefur fækkað mjög. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021 er gert ráð fyrir því að allur sá sparnaður sem falli til vegna styttingar námsins haldist innan kerfisins og nýtist þannig til að efla framhaldsskólastigið. Eins og sjá má á eftirfarandi yfirliti er reyndin önnur.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	30.298	30.354	30.184	30.013	29.841	29.667
Breyting frá 2017		55	-115	-285	-457	-631
Breyting frá 2017 (%)		0,2%	-0,4%	-0,9%	-1,5%	-2,1%

Uppsafnað er gert ráð fyrir að útgjöld til framhaldsskólastigsins lækki um 1.433 millj. kr. á tímabilinu sé miðað við 2017. Því má teljast ljóst að það fjárhagslega svigrúm sem átti að vera til staðar mun ekki nýtast til að ná jafnvægi í fjármögnun framhaldsskólanna. Því síður munu fjárveitingar hrökkva til til að auka þjónustu innan framhaldsskólanna, til að mynda efla sálfræðiþjónustu í skólum. Þá var bent á það við umfjöllun nefndarinnar að reikna þurfi með því að stytting náms leiði til aukins álags á kennara innan skólanna sem þurfi að bregðast við, bæði með viðbót í kjarasamningum og með því að ráða fleiri kennara til að dreifa álagi. Ef ekki sé gert ráð fyrir slíkum kostnaðarauka í fjármálaáætluninni megi búast við því að raunveruleg lækkun til framhaldsskólastigsins verði nokkru meiri en gert er ráð fyrir, sem muni enn auka á vanda skólanna.

Loks telur 2. minni hluti að samanburður við fyrri fjármálaáætlun sé málefnaviðinu ekki hagfelldur, eins og sjá má á eftirfarandi yfirliti.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fjármálaáætlun 2017–2021	28.677	29.322	29.975	30.630	31.288	
Fjármálaáætlun 2018–2022		30.354	30.184	30.013	29.841	29.667
Munur		1.032	209	-617	-1.447	

Fyrri fjármálaáætlun og sú sem hér er til umræðu skarast árin 2018–2021. Án þess að sérstaklega sé gerð grein fyrir ástæðum þess í greinargerð áætlunarinnar lækka framlög til málefnaviðsins um 823 millj. kr. uppsafnað á þessum fjórum árum. Telur 2. minni hluti að hér birtist hluti þeirrar myndar sem teiknast upp við þá ákvörðun ríkisstjórnarinnar að þrefalda aðhaldskröfu á menntamál, líkt og vikið er að framfarir í umsögn þessari.

Dögn um sameiningar.

2. minni hluti gagnrýnir harðlega að upplýsingar um áform mennta- og menningarmálaráðherra varðandi sameiningu Fjölbrautaskólans við Ármúla og Tækniskólans hafi ekki komið fram við umfjöllun nefndarinnar um fjármálaáætlunina. Á sama tíma og áætluninni er ætlað að styðja við langtímastefnumörkun og tryggja samtal milli Stjórnarráðsins og þingsins skýtur skökku við að láta hjá líða að ræða jafn umfangsmikið mál við nefndina.

Þá telur 2. minni hluti rétt að minna á að ekki hafi verið staðið við fögur fyrirheit um að stytting framhaldsskólans yrði ekki til að skerða fjárveitingar til framhaldsskólastigsins. Því sé full ástæða til að hafa varann á sér við lofordum um að yfirtaka Tækniskólans á Fjölbrautaskólanum við Ármúla verði ekki nýtt til að draga úr fjárveitingum.

21 Háskólastig.

Við kynningu á fjármálaáætlun boðaði fjármála- og efnahagsráðherra aukin útgjöld til háskólastigsins til að auka gæði og standast alþjóðlegan samanburð. Umsagnir frá háskólunum styðja þetta mat ráðherrans engan veginn, þótt erfitt hafi verið fyrir þá að meta útgjöld til málaflokksins eins og þau voru sett fram af ráðuneytinu. Stærsta viðbótin við útgjaldaramma háskólastigsins er Hús íslenskra fræða, sem á tímabili fjármálaáætlunarinnar svarar til útgjalda upp á 3.290 millj. kr. Séu framkvæmdirnar teknar út fyrir rammann kemur eftirfarandi mynd í ljós.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	41.592	42.252	43.575	43.590	43.569	44.359
Hús íslenskra fræða	400	990	1.500	800	0	0
Rammi fyrir utan Hús íslenskra fræða	41.192	41.262	42.075	42.790	43.569	44.359
Breyting frá 2017 án Húss íslenskra fræða		70	883	1.597	2.377	3.167
Breyting frá 2017 án Húss íslenskra fræða (%)		0,2%	2,1%	3,9%	5,8%	7,7%

Stefna Vísinda- og tækniráðs á árunum 2014–2016 var svohljóðandi: „Styrkja fjármögnun háskólakerfisins hér á landi svo hún verði að minnsta kosti sambærileg við meðaltal aðildar- ríkja OECD árið 2016 og Norðurlanda árið 2020.“ Af tölunum í töflunni má sjá að þessi markmið Vísinda- og tækniráðs eru enn fjær því að ná fram að ganga ef fyrirbyggjandi fjár- málaáætlun verður samþykkt óbreytt – nema þá mögulega ef það er ætlun stjórnvalda að ná meðaltalinu með því að stórfækka stúdentum og skerða frelsi fólks til náms.

Yfirlitið hér að framan sýnir að sé Hús íslenskra fræða tekið út fyrir ramma verður aukning til reksturs háskólastigsins engin árið 2018 og aðeins 2,1% árið 2019, sé miðað við fjár- veitingar yfirstandandi árs. Það er að segja: engu á að bæta í háskólana á yfirstandandi kjör- tímabili en reiknað er með að raunveruleg aukning til reksturs háskólastigsins fari að birtast í fjárlögum fyrir árið 2021. 2. minni hluti vekur sérstaka athygli á að upphæðir fyrir Hús íslenskra fræða eru að meðtöldu mótframlagi Happdrættis Háskóla Íslands, sem samkvæmt upplýsingum frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu nemur 400 millj. kr. árið 2017 og 510 millj. kr. árið 2018. Þessi framsetning er ekki til að auka skýrleika áætlunarinnar. Beinir 2. minni hluti því til fjárlaganefndar að skoða hvort þessi framsetningarmáti sé í samræmi við það hvernig gerð er grein fyrir sjálfsaflafé annars staðar í áætluninni og hvort ekki sé ástæða til að endurskoða þennan hluta framsetningarinnar.

Til viðbótar gagnrýni á að blanda framkvæmdum við Hús íslenskra fræða saman við rekstur háskólastigsins tekur 2. minni hluti undir með umsögn Stúdentaráðs, þar sem ráðið telur villandi að framlög til Lánasjóðs íslenskra námsmanna og uppbyggingar nýs fag- háskólastigs flokkist með almennum rekstri háskólanna. Séu þeir útgjaldaliðir teknir út fyrir rammann, líkt og gert er með Hús íslenskra fræða hér að framan, verður rekstrarstaða há- skólastigsins enn svartari.

Hver er menntastefna ríkisstjórnarinnar?

Við umfjöllun í nefndinni kom fram að ekkert samráð hefði verið haft við háskólana við gerð áætlunarinnar. Þykir 2. minni hluta það mjög miður, enda búa háskólarnir að sérþekk- ingu sem stjórnvöld gætu nýtt sér til að setja metnaðarfulla og skilvirka áætlun um eflingu háskóla og rannsókna til langs tíma. Það verður seint gert of mikið úr mikilvægi vísindanna fyrir framþróun og hlutverks háskóla sem einnar af grunnstoðunum til að byggja til framtíðar samfélag sem byggist á velferð. Skólarnir lýstu því flestir í umsögnum sínum hvernig undan- farin ár hafi í besta falli snúist um að halda málum í horfinu, en ef ekki verði bætt í reksturinn á næstunni geti horft í óefni.

Í þessu samhengi vill 2. minni hluti vitna í ályktun háskólaráðs Háskóla Íslands frá 6. apríl 2017 en þar segir:

„Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á aðhaldssemi og langtímahugsun og undir það er tekið. Opinberum fjármunum í þágu samfélagsins og innviða þess til lengri tíma verður varla betur varið en með fjárfestingu í öflugum háskóla sem er samkeppnisfær á al- þjóðlegum vettvangi. Háskóli Íslands hefur í meira en eina öld verið ein mikilvægasta undir- staða fjölbreytts atvinnulífs, velferðar og farsæls þekkingarsamfélags á Íslandi. Það þarf langan tíma, metnað og skýra sýn til að byggja upp sterkan háskóla en það tekur aðeins

skamman tíma að tefla því uppbyggingarstarfi í voða. Fjárfesting í menntun er fjárfesting í framtíðinni.“

Undir þessi orð tekur 2. minni hluti og hvetur fjárlaganefnd til að taka athugasemdir háskólanna til skoðunar og bæta úr þeim fjárskorti sem fyrirsjáanlegur er á næstu árum. Þótt ríkisstjórnin hafi enn ekki sýnt hvert hún vill stefna með menntakerfið, þá getur Alþingi sýnt háskólunum að það styðji þá til áframhaldandi starfs í þágu framtíðarinnar.

Húsnæði Listaháskóla Íslands.

Loks vill 2. minni hluti halda til haga húsnæðismálum Listaháskóla Íslands. Það er löngu tímabært að byggja hentugt og heilnæmt húsnæði yfir starfsemi skólans, eins og bent er á í tillögu til þingsályktunar um húsnæði Listaháskóla Íslands (143. mál) sem hefur verið til umfjöllunar í allsherjar- og menntamálanefnd. Eins og getið er í greinargerð tillögunnar gegna skapandi greinar mikilvægu hlutverki í nýsköpun og þeirri grósku sem æskilegt er að einkenni íslenskt atvinnulíf til framtíðar. Þar er Listaháskóli Íslands hornsteinn.

22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála.

Áætlað er að fjárveitingar til málefnasviðsins um önnur skólastig og stjórnsýslu mennta- og menningarmála lækki í takt við aðhaldskröfu fjármálaáætlunarinnar, sem 2. minni hluti hefur áður bent á að komi af óþarflega miklum þunga niður á menntamálum miðað við undanfarin ár. Á málefnasviðinu eru ýmis mikilvæg samhæfingarverkefni milli ríkis og sveitarfélaga varðandi þau skólastig sem sveitarfélögin reka og því væri æskilegt að hafa sérstakt samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þróun málefnasviðsins.

Millj. kr.	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rammi (verðlag gildandi fjárlaga)	5.250	5.211	5.173	5.135	5.096	5.058
Breyting frá 2017		-39	-77	-115	-154	-192
Breyting frá 2017 (%)		-0,7%	-1,5%	-2,2%	-2,9%	-3,7%

Undir málefnasvið 22 fellur m.a. stjórnsýsla mennta- og menningarmála. Í ljósi þeirrar þröngu stöðu sem gert er ráð fyrir á málefnasviðinu hvetur 2. minni hluti ráðherra til að fara fram með góðu fordæmi þegar kemur að fjárlagagerð á grundvelli fjármálaáætlunarinnar og láta stjórnsýslu mennta- og menningarmála uppfylla aðhaldskröfu fjármálaáætlunarinnar til jafns við annað sem undir ráðherrann heyrir. Telji ráðherra ekki borð fyrir báru í rekstri ráðuneytisins gæti það verið til marks um að fjárveitingar á grundvelli fjármálaáætlunarinnar séu ekki í samræmi við raunverulegar þarfir, hvort heldur er í tengslum við rekstur ráðuneytisins eða annan rekstur á sviði ráðuneytisins.

Samantekt.

Eins og rakið hefur verið hér að framan skortir víða upp á að útgjaldarammi fjármálaáætlunar sé annars vegar í samræmi við brýnustu þarfir stofnana á sviði allsherjar- og menntamálanefndar og hins vegar við ýmsa þá stefnumörkun sem hefur átt sér stað á málefnasviðunum. Í besta falli verður verkefnum á málefnasviðinu haldið í horfinu en líklegra er að hert aðhald verði raunin víðast og það þó að björtustu hagvaxtarspár áætlunarinnar gangi upp.

Telur 2. minni hluti ekki hægt að meta með fullnægjandi hætti hvaða upphæðir er um að ræða, bæði vegna þess að nauðsynlegar greiningar og upplýsingar vantar frá ráðuneytunum, en ekki síst vegna þess hversu þröngur stakkur nefndinni er sniðinn við greiningarvinnuna, bæði hvað varðar tíma og aðstöðu. Þó er ljóst að um verulegar fjárhæðir er að ræða þannig að nauðsynlegt er að greina þessa þörf á þessum tímapunkti en ekki þegar kemur að af-

greiðslu fjárlaga. Telur 2. minni hluti að útgjaldarammi málefnaflokkanna sem heyra undir allsherjar- og menntamálanefnd gæti þurft að vera um 10% hærri við lok tímabilsins en gert er ráð fyrir í áætluninni og að einstakir liðir sem hér er bent á geti hlaupið á milljörðum í vanáætlaðri útgjaldabörf.

Ábendingar 2. minni hluta til fjárlaganefndar lúta að þremur meginþáttum: almennri niðurskurðarkröfu, ófullnægjandi rekstrarframlögum og framkvæmdaliðum sem virðast hafa gleymst við vinnslu áætlunarinnar.

Niðurskurðarkröfu verði létt af menntakerfinu.

2. minni hluti beinir því til fjárlaganefndar að snúa við þeirri ákvörðun að þre- til fjórfalda aðhaldskröfu á menntamál frá því sem var í fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021. Ákvörðun um að gera kröfu um 1,5–2% aðhald í stað 0,5% aðhaldskröfu í síðustu fjármálaáætlun hefur of miklar afleiðingar til að hægt sé að setja hana fram án nokkurra greininga eða umræðu.

Framlög til rekstrar verði í samræmi við þörf.

Þeir rekstrarliðir sem 2. minni hluti telur sérstaklega brýnt að skoða við afgreiðslu fjárlaganefndar á fjármálaáætluninni eru m.a.:

- Fjölgun lögreglumanna í samræmi við mat á mannaflapörf.
- Fjölgun áhafna hjá Landhelgisgæslunni svo hægt sé að tryggja rekstur þyrlna, skipa og flugvélar stofnunarinnar allt árið.
- Persónuvernd verði tryggðar fjárheimildir til að sinna núverandi verkefnum og takast á við fyrirsjáanlega aukningu í verkefnum.
- Sýslumannsembættum verði sniðinn stakkur eftir vexti til að koma í veg fyrir þjónustuskerðingu eða rekstrarhalla.
- Skoðaðar verði leiðir til að koma fjárveitingum til útlendingamála þannig fyrir að útgjöld til þeirra geti sveiflast eftir fjölda hælisumsókna án þess að það komi niður á reglulegri starfsemi.
- Framhaldsskólinn fái notið þess fjárhagslega ávinnings sem verður af styttingu skólans úr fjórum árum í þrjú.
- Sýna þarf metnað til að fjármögnun háskólastigsins nái meðaltali OECD-ríkjanna og síðar meðaltali Norðurlandarákanna, líkt og Vísinda- og tækniráð gerði að sinni stefnu.

Samþykktum og nauðsynlegum framkvæmdum verði ekki sleppt.

Þá beinir 2. minni hluti því til fjárlaganefndar að taka tillit til eftirfarandi framkvæmdaliða við endanlega ákvörðun útgjaldaramma næstu fimm ára:

- Uppbyggingar Náttúruminjasafns í samræmi við þingsályktun nr. 70/145 um hvernig minnast skuli aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands.
- Varanlegs aðseturs Landsréttar, sem samkvæmt bráðabirgðaákvæði dómstólalaga þarf að rísa í Reykjavík fyrir 1. janúar 2022.
- Framtíðarhúsnæðis Listaháskóla Íslands til að leysa þann húsnæðisvanda sem skólinn hefur búið við um langa hríð.

Alþingi, 8. maí 2017.

Andrés Ingi Jónsson.

Fylgiskjal II.

Umsögn 4. minni hluta atvinnuveganefndar.

Fyrir Alþingi liggur stjórnartillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022. Atvinnuveganefnd hefur fjallað um þetta þingmál að beiðni fjárlaganefndar sem óskaði eftir því að nefndin léti í ljós álit sitt á þeim sex málefnasviðum sem heyra undir starfssvið nefndarinnar, þ.e. nr. 07 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar, nr. 12 Landbúnaður, nr. 13 Sjávarútvegur og fiskeldi, nr. 14 Ferðaþjónusta, nr. 15 Orkumál og nr. 16 Markaðseftirlit, neytendamál, stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Fjöldi gesta kom á fund nefndarinnar, svaraði spurningum nefndarmanna og lýsti sjónarmiðum sínum varðandi efni þingsályktunartillögunnar. Eru gestirnir tilgreindir í umsögn meiri hluta nefndarinnar og því ástæðulaust að orðlengja um þá hér umfram það að þakka þeim framlag þeirra til umræðna og rýni þingmálsins. Þá hefur fjöldi umsagna borist um þingsályktunartillöguna sem veita vitneskju um þýðingu þeirrar stefnu sem þar er sett fram fyrir starfseminum sem álitsgjafarnir annast og málaflokka sem undir þá heyra.

Fjármálaáætlunin fyrir árin 2018–2022 er að vonum allviðamikil og margþætt. Þessi umfjöllun mun umfram allt beinast að fyrrgreindum málefnasviðum en áður en að henni kemur verður þó farið orðum um nokkur heildareinkenni fjármálaáætlunarinnar. Er sú umfjöllun langt frá því tæmandi.

Framsetning áætlunarinnar – grunngildi sniðgengin.

Fjármálaáætlun er gerð samkvæmt ákvæðum í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, sem tóku gildi 1. janúar 2016. Með því að umrædd lög gengu í gildi breyttist framsetning helstu skjala stjórnvalda varðandi opinber fjármál verulega. Þar sem svo skammt er liðið frá gildistöku laga um opinber fjármál og ekki er ljóst hvaða breytingar koma til með að leiða af gildistöku þeirra er augljóst að einhverjir byrjunarörðugleikar kunna að fylgja framkvæmd þeirra í byrjun sem draga þarf lærdóm af.

Vankantar á framsetningu eru þó svo miklir og augljósir að ekki er unnt að kalla þá annað en handvömm. Hér skal ekki leitt getum að því hvað kunni að valda því að svo óhönduglega hefur tekist til að hvarvetna ægir saman tölum um fjárfestingu og tölum um rekstrarfé í yfirlitum yfir fjárveitingar til málefnasviða. Fyrir vikið verða tölurnar þýðingarlitlar, enda meira en lítið óljóst hvað að baki þeim býr. Hefur fjármálaráð réttilega bent á það á bls. 6 í umsögn sinni við 402. mál, sbr. einnig bls. 26, að grunngildamiðuðum vinnubrögðum hafi ekki verið beitt að neinu marki við gerð fjármálastefnunnar og á það sannarlega við að sá skortur á sundurliðun sem einkennir áætlunina gengur gegn sjónarmiðum um gagnsæi og gegn fimm grunngildum sem mælt er fyrir um í 6. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Stefna stjórnvalda um opinber fjármál – stundum skýr, stundum engin.

Engum sem kynnir sér tillöguna getur dulist að markmið hennar er að draga saman í rekstri hins opinbera. Nægir í því sambengi að vísa til umfjöllunar um samneyslu á bls. 16 þar sem fram kemur að stefnt er að samdrætti samneyslunnar á gildistíma áætlunarinnar. Áform um þróun skatttekna og tryggingagjalds á bls. 48–50 segja sömu sögu. Þetta þarf að sjálfsgöðu ekki að koma á óvart þegar lítið er til þeirrar eindregnu hægri stefnu sem stjórnvöld fylgja í opinberum fjármálum. Það vekur hins vegar furðu að um leið og lýst er fyrirætlunum um samdrátt í tekjuöflun hins opinbera eru látin í ljós áform um mikla innviðaupp-

byggingu án þess að með fylgi trúverðugar áætlanir um fjármögnun þeirra framkvæmda sem krefst mikilla fjárútláta.

Fjárþörf þeirra stofnana sem haft var samráð við þegar fjármálaáætlunin var undirbúin endurspeglast ekki í áætluninni og svo virðist sem ekki hafi verið haft við þær samráð um forgangsriðun verkefna. Er því sýnt að ýmis þeirra verkefna sem opinberar stofnanir hafa haft með hendi munu ekki rúmast innan hins þrönga ramma fjármálaáætlunar. Blasir því við að þær þurfa að fækka verkefnum og starfsfólki í mörgum tilfellum. Þá eru dæmi um að verkefni hafi verið flutt til stofnana sem heyra undir málefna svið atvinnuveganefndar án þess að gert sé ráð fyrir fjárveitingum í samræmi við það í fjármálaáætluninni.

Þetta ósamræmi varð Samtökum atvinnulífsins tilefni til þess í umsögn sinni um tillöguna, dags. 2. maí 2017, að vekja athygli á skorti á stefnumörkun og framtíðarsýn í fjármálaáætluninni. Bent er á það af hálfu samtakanna að áætlun um fjármögnun uppbyggingar innviða skorti og að stjórnvöld leyni afstöðu sinni til einkareksturs á sviðum sem hið opinbera hefur hingað til sinnt. Tekið skal undir það með Samtökum atvinnulífsins að stefnumörkun skortir allvíða bagalega í tillögunni og er það í senn undrunar- og áhyggjuefni. Má kalla það undarlegt að ekki skuli hafa verið lögð áhersla á svo sjálfsagðan þátt sem að tengja saman áform um útgjöld og fjármögnun þeirra og verður að telja að þetta gangi gegn varfærnisjónarmiðum sem eru meðal grunngilda sem fylgja ber samkvæmt 6. gr. laga nr. 123/2015, en áhyggjuefni að ekki skuli greint frá því hvort að baki tali um aukna innviðauppbyggingu búi áform um stórfellda einkavæðingu. Sú spurning vaknar óhjákvæmilega hvort það sé skilyrði af hálfu stjórnvalda fyrir fjárveitingum úr sameiginlegum sjóðum til sameiginlegra verkefna að einkaaðilar eigi þess kost að taka hluta þeirra til sín og hvort fullt samkomulag sé þá um slíka tilhögun meðal stjórnarliða.

Þá er það óásættanlegt að ekki skuli gert ráð fyrir útgjöldum vegna skuldbindinga Íslands vegna loftslagsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

07 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar.

Þetta málefna svið, sem heyrir undir tvo ráðherra, á við um starfsemi Vísinda- og tækni ráðs, samkeppnissjóði í rannsóknum, Nýsköpunarmiðstöð Íslands og Einkaleyfastofu. Allur þorri þeirrar starfsemi sem tilheyrir málefna sviðinu er tengdur þekkingaröflun og nýtingu þekkingar og stuðlar þannig að uppbyggingu og þróun í samtíð og framtíð. Má nefna að meðal þess sem rannsóknir og þróun beinast að eru þær áskoranir sem við samfélagi okkar blasa í umhverfis- og loftslagsmálum. Er því mikilvægt að vel sé búið að þeirri starfsemi sem í hlut á.

Míðað við þá áherslu sem lögð er á nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál þá er mikil þörf á að styrkja enn frekar samkeppnissjóði, fé til rannsókna og aðra sjóði sem falla undir nýsköpun og styrki til frumkvöðla vísinda og rannsókna. Sjóðirnir anna engan veginn þeirri eftirspurn sem er til staðar og árlega þarf að hafna góðum og fullburða umsóknum sem gætu skilað sér margfalt til baka til samfélagsins. Í samkeppnissjóðum eru skuldbindingar inn í Evrópuverkefni sem við fáum úr þrefalt framlag miðað við það sem ríkið leggur til. Aukið fjármagn hefur verið lagt til samkeppnissjóða en betur má ef duga skal því verið er að fjárfesta í nýsköpun og þekkingu sem skilar sér margfalt til baka. Ekki má gleyma litlu sprotunum þar sem sótt hefur verið um styrki til minni verkefna og áður féllu beint undir safnliði á fjárlögum en nú eru undir hverju ráðuneyti og óljóst hvaða fjármunir eru þar til ráðstöfunar. Nýsköpunarmiðstöð horfir fram á að fjárútlát til stofnunarinnar fari minnkandi og gæti það bitnað á starfsemi hennar á landsbyggðinni. Fjárlagaramminn er að minnka og mikilvægt hlutverk stofnunarinnar í byggingarrannsóknum og orkunýtingarrannsóknum í uppnámi.

Mikilvægt er að veita fjármunum í nýsköpun til að ná markmiðum landsins í kolefnisfótsporum og samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda.

Æskilegt er talið að útgjöld samfélagsins til rannsókna og þróunarstarfs sé ekki undir 3% af VLF á ári en þegar Hagstofa Íslands kannaði hvernig þessu væri farið hér á landi kom í ljós að einungis 2,19% af VLF renna til fyrrnefndra verkefna. Samkeppnissjóðirnir eru afar mikilvægir fyrir rannsóknarstarf í landinu. Æskilegt væri að stærð þeirra fylgdi þróun landsframleiðslu, sem hefur aukist verulega á síðustu árum. Væri því rétt að auka fjárveitingar til þessara sjóða enda eiga þeir ríkan þátt í að byggja upp samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.

12 Landbúnaður.

Texti þingsályktunartillögunnar um landbúnaðarmál lýsir óvissri stöðu starfsgreinarinnar sem lýsir sér m.a. í því að búvörusamningar eru til endurskoðunar og ekki liggur fyrir hvaða áhrif sú endurskoðun hefur á kjör og starfsaðstæður bænda sem eru þeim háðir. Landið er nú langtum opnara fyrir innflutningi á landbúnaðarvörum en það hefur hingað til verið.

Fulltrúar Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hafa varað við auknum innflutningi á ferskum kjötvörum til landsins vegna smithættu sem stafað getur af slíkum innflutningi og er með því tekið undir ábendingar og rök dýralækna, sóttvarnalækna og ýmissa annarra sem hafa þekkingu á þessum málum. Í ljósi þessa og þeirrar landbúnaðarstefnu sem lesa má í tillögunni vekja áætlanir um fjárveitingar til Matvælastofnunar ugg. Þegar við bætist að stofnunin stendur frammi fyrir vaxandi verkefnum sökum aukinna krafna um dýravelferð og verkefna tengdum fiskeldi er ljóst að verulega vantar á að fjárveitingar til stofnunarinnar á áætlunartímanum nægi til að gera henni kleift að sinna verkefnum sínum eins og þörf er á.

Ljóst er að mikil hagræðingarkrafa er innifalin í búvörusamningunum og óvissa um hvaða áhrif hún hefur á landbúnaðinn og einstakar greinar eins og fækkun bóa og samþjöppun í mjólkurframleiðslu og sauðfjárrækt. Ekkert liggur heldur fyrir varðandi tollasamninginn þegar hann tekur gildi, hvaða áhrif hann kann að hafa á innlenda landbúnaðarframleiðslu og stöðu einstakra greina. Ekki sér þess stað að fara eigi í markaðsátak með íslenskt lambakjöt eða koma með sérstakan stuðning við sauðfjárbú á jaðarsvæðum og í brothættum byggðum landsins.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi.

Ekkert liggur fyrir um auðlindagjöld í þessum greinum, hvernig þeim verði háttað til framtíðar og beðið er eftir niðurstöðu starfshópa og nefnda um þau mál.

Aukning fjármuna til þessa málaflokks er áætluð sáralítill þótt ný grein eins og fiskeldið kalli á aukna fjármuni til eftirlits og rannsókna og eftirlitsstofnanir eins og Matvælastofnun hafi fengið fjölda verkefna á umliðnum árum sem krefjast meiri fjármuna og mannafla, sbr. nýja skýrslu sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur lagt fyrir þingið um stofnunina. Matvælastofnun er upp fyrir haus í verkefnum og ekkert samráð var haft um fjármögnun aðgerða eða forgangsröðun verkefna. Annað hvort stendur stofnunin frammi fyrir því að auka við sig starfsfólk eða verður í þeirri stöðu að geta ekki sinnt verkefnum sínum nægilega vel, t.d. nýjum verkefnum í dýravelferð, dýraeftirliti og fiskeldi. Matvælastofnun hefur eftirlitsskyldu með um 6.000 aðilum nú og brýnt er að stofnunin rísi undir sínu hlutverki.

Hafrannsóknastofnun hefur lengi verið fjársvelt en miklar kröfur eru gerðar til hennar í rannsóknum á fiskstofnum landsins en við blasir að miðað við fyrirliggjandi áætlun verður að forgangsráða og fella út verkefni sem eru ófjármögnuð. Óásættanlegt er að Hafrannsóknastofnun þurfi að treysta á fjármagn frá útgerðaraðilum til að fjármagna brýnar rannsóknir á fiskstofnum og lífríki sjávar. Um er að ræða rannsóknir sem nýting sjávarauðlindarinnar byggist á og miklir hagsmunir eru undirliggjandi fyrir þjóðarbúið.

Ekki er gert ráð fyrir nýju rannsóknarskipi en það gamla, Bjarni Sæmundsson, er nær 50 ára gamalt. Ekki er gert ráð fyrir fjármagni til burðarþolsmats Hafrannsóknastofnunar vegna fiskeldis og þurfti stofnunarinnar á liðnu ári að sækja um í umhverfissjóð sjókvíaldis til þess að geta staðið undir rannsóknum vegna burðarþolsmats.

Fram kom hjá Fiskistofu að samráð náði ekki til fjárþarfar miðað við áætlanir um markmið, áherslur og aðgerðir hjá stofnuninni.

Hjá Fiskistofu eru um 73% af útgjöldum launakostnaður en verið er að vinna að greiningu á fjárþörf og fjártillögum stofnunarinnar. Fiskistofa hefur aukið samstarf í alþjóðlegu samstarfi hvað varðar vottun og rekjanleika í íslenskum sjávarútvegi. Ekkert fjármagn er ætlað sérstaklega í þetta samstarf sem skiptir hagsmuni sjávarútvegsins miklu máli og eykur verðmæti íslenskra sjávarafurða. Mikill kostnaður hefur verið vegna flutnings höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar og viðbótarferðakostnaðar starfsmanna. Eftir stendur ónotað húsnæði í Hafnarfirði sem ríkið er með leigusamning um til ársins 2025.

Þessar breytingar á rekstrarumhverfi Fiskistofu, aukin verkefni hennar og aukin eftirlitskylda t.d í fiskeldi og boðuð fjölgun starfstöðva á landsbyggðinni gerir það að verkum að fjárhagsgrundvöllur stofnunarinnar er ótryggur og þar með starfsemi hennar.

14 Ferðaþjónusta.

Ferðaþjónusta hefur á síðustu árum orðið einn af mikilvægustu atvinnuvegum þjóðarinnar. Ólíkt ýmsum öðrum nýjum atvinnugreinum gætir áhrifa ferðaþjónustunnar um allt land, þótt vissulega séu áhrifin mismikil og raunar fremur lítil í ýmsum landshlutum. En ferðaþjónustan er þó alls ekki bundin við þéttbýlið á suðvesturhorninu eins og margar þjónustugreinanna sem hafa kallað til sín vinnuafli og fjárfestingar á undanförunum árum.

Staða ferðaþjónustufyrirtækjanna er þó ærið misjöfn eftir því hvort þau eru staðsett í þéttbýlinu á suðvesturhorninu eða úti á landsbyggðinni. Samkvæmt álit Samtaka ferðaþjónustunnar verða neikvæð áhrif breytinganna á virðisaukaskattsálagningunni mest á landsbyggðinni. Þeir ferðalangar sem skipta við ferðaþjónustufyrirtæki á landsbyggðinni hafa að jafnaði bókað ferðir sínar með lengri fyrirvara en viðskiptavinir fyrirtækja á suðvesturhorninu, sem sumir hverjir hafa alls ekki bókað neitt fyrir fram. Þetta veldur því að fyrirtækin á landsbyggðinni eru viðkvæm fyrir gengisbreytingum og hefur styrking á gengi íslensku krónunnar valdið þeim mörgum verulegum búsifjum. Þegar við bætist hin mikla hækkun á virðisaukaskatti á ferðaþjónustu sem boðuð er er ljóst að á brattann verður að sækja með rekstur ýmissa ferðaþjónustufyrirtækja á landsbyggðinni. Það veldur vonbrigðum að ekki skuli í fjármálaáætluninni vera gert ráð fyrir neinum ráðstöfunum til að koma til móts við þessi útflutningsfyrirtæki og styrkja rekstrargrundvöll þeirra.

Mjög er gagnrýnisvert að ekki var haft samráð við Samtök ferðaþjónustunnar eða aðra fulltrúa greinarinnar um fyrirhugaða hækkun virðisaukaskatts. Þá vantar allar greiningar á áhrifum skattbreytinganna og stefnumótun í málefnum ferðaþjónustunnar sem er orðin stærsta atvinnugrein þjóðarinnar. Breytingar á borð við þá sem nú er í farvatninu ætti að undirbúa vel og faglega og tryggja þann fyrirsjáanleika sem ferðaþjónustan og aðrar atvinnugreinar eiga heimtingu á.

Fyrirtæki í ferðaþjónustu eru mjög misjafnlega undir það búin að takast á við aukna virðisaukaskattheimtu og ljóst að mikill munur er á aðstæðum smáfyrirtækja og hinna stærri í því tilliti. Þá hefur fjárfesting í greininni verið talsverð undanfarið og ljóst að mörg fyrirtæki bera byrðar af þeim sökum sem gerir þeim erft um vik að takast á við áhrif skattahækkunarinnar.

Það stefnuleysi stjórnvalda vekur undrun að á meðan lagt er á það allt kapp af hálfu Isavia að ýta undir fjölgun ferðafólks skuli annar armur ríkisins leggja álögur á greinina sem ýta

undir samþjöppun í greininni á höfuðborgarsvæðinu og torvelda ferðaþjónustufyrirtækjum á landsbyggðinni að byggja sig upp í heilsársferðamennsku.

Hin mikla þörf fyrir innviðaupbyggingu sem blasir við á mörgum sviðum og mikið og vaxandi álag á náttúru landsins rúmast illa innan hins þrönga ramma fjármálaáætlunarinnar. Nauðsynlegt er að framkvæmdasjóður ferðamannastaða hafi nægt fé til þess að sinna sínu hlutverki eins og honum ber og þörf er fyrir og enn fremur þarf að fjölga landvörðum.

Mikilvægt er að efla flugþróunarsjóð svo unnt verði að halda úti flugi frá Keflavíkurflugvelli til innanlandsflugvalla þannig að stýra megi för ferðamanna til þeirra svæða sem geta auðveldlega tekið við fleiri ferðamönnum.

Áætlanir um aðgerðir stjórnvalda á vettvangi ferðaþjónustu virðast losaralegar. Skal í því sambandi sérstaklega bent á markmið 2 um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Ferðaþjónustan er mikilvæg hvað þetta snertir en þarna þarf að gera ítarlega aðgerðaáætlun og fylgja henni eftir til að von sé um árangur. Vissulega er í fjármálaáætlun rammi dreginn utan um málefna svið annars vegar og opinber fjármál í heild hins vegar og þar er ekki greint frá sundurliðun til einstakra verkefna á málefna sviðum, en í því tilfelli virðist ramminn svo þröngur að ástæða er til að óttast að innan hans sé ekki svigrúm til að bregðast við þeirri stöðu sem lýst er að framan.

15 Orkumál.

Sett hafa verið metnaðarfull markmið í orkumálum um jöfnun orkukostnaðar og aðgerðir til að tryggja afhendingaröryggi raforku og auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun landsmanna. Einnig er unnið að orkuskiptum sem fela í sér að dregið verður úr notkun jarðefnaeldsneytis en hlutdeild innlendra endurnýjanlegra orkugjafa aukin. Eftir miklu er að sækjast, bæði með tilliti til fjármuna og ávinnings fyrir umhverfið, og því einboðið að takast á við þetta verkefni. En vitaskuld þarf að kosta nokkru til og því miður er ekki að sjá að gert sé ráð fyrir þeim útgjöldum í þingsályktunartillögunni.

Raforkunotendur kalla á uppbyggingu þriggja fasa rafveitukerfis en ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir því í fjármálaáætlun árána 2018–2022, né tillögum og framkvæmdum til að styrkja raforkuflutningskerfið.

16 Markaðseftirlit, neytendamál, stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Þetta málefna svið heyrir undir tvö ráðuneyti; atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Gert er ráð fyrir að fjárveitingar til málefna sviðsins verði 11,4% hærrí árið 2022 en þær eru áformaðar árið 2018 en sá bagalegi skortur á sundurliðun sem einkennir fjármálaáætlunina gerir erfitt um vik að meta hvort útgjöld til málaflokksins séu nægileg í heild eða deilt út í samræmi við þarfir og mikilvægi innan sviðsins.

Umsögn Neytendastofu við þingmálið, þar sem vísað er til álits ríkisendurskoðunar, ber með sér að þessi stofnun er fjársvelt þrátt fyrir að hún gegni mikilvægu hlutverki á sviði neytendaverndar og á hana hafi verið sett ýmis ný verkefni á undanförunum árum.

Minnt skal á mikilvægi eftirlits og neytendarverndar og hlutverks hins opinbera á því sviði við að hindra að almenningur verði ofurliði borinn af markaðsöflunum en fái haldið rétti sínum.

Að lokum.

4. minni hluti er allsendis ósammála pólitískum áherslum þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun árána 2018–2022 sem lúta að samdrætti í opinberum rekstri og virðast gera ráð fyrir einkavæðingu opinberrar starfsemi og lýsir grjótharðri hægri stefnu. Þá lýsir 4. minni hluti verulegum efasemdum um að áætlanir þær sem lúta að málefna sviðum sem heyra undir

atvinnuveganefnd séu haldbærar og muni þær að líkindum annað hvort leiða til þess að fjárlög verði langt frá áformum í áætluninni eða þá að sú starfsemi og málefnasvið sem áætlunin snýst um verða í uppnámi og taka verði fjármálaáætlun upp til gagn Gerrar endurskoðunar. Fjármálaáætlun eins og hún liggur fyrir er ósættanleg og ekki hægt að samþykka hana.

Alþingi, 8. maí 2017.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Fylgiskjal III.

Umsögn 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar markar stefnumótun hennar til næstu fimm ára um fjárveitingar hins opinbera til allra málaflokka. Áætlunin er því grundvallarplagg hvernar ríkisstjórnar þegar kemur að pólitískri sýn og áherslum. 2. minni hluti tekur undir það sem kemur fram í umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar hvað varðar vinnulag Alþingis í kringum fjármálaáætlun. Það er mat efnahags- og viðskiptanefndar að mun skýrara vinnulag þurfi að leggja til grundvallar við þinglega meðferð fjármálaáætlunar og er nefndin samstíga um þær ábendingar sem koma fram hjá meiri hluta nefndarinnar hvað það varðar.

Áætlunin er gerð samkvæmt lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015. Um þau lög var ágætis samstaða á undirbúningstíma en þegar kom að lokaafgreiðslu málsins á þingi skildi leiðir. Það var ekki síst vegna vilja þáverandi stjórnarmeirihluta Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks til að hafa í lögnum mjög stífar fjármálaeðglur og skilja eftir afar takmarkað svigrúm til beitingar opinberra fjármála til sveiflujöfnunar, einkum á erfiðleikatímum. Þessar eðglur voru harðlega gagnrýndar, m.a. í nefndaráliti minni hluta fjárlaganefndar, þar sem bent var á að fjármálaeðglur frumvarpsins legðu ekkert til við stjórn efnahagsmála á þenslutíma eða í aðdraganda ójafnvægis en gætu verið til óþurftar við að vinna á afleiðingum á samdráttartíma sem fylgdi í kjölfarið.

Fjármálaeðglur og fjármálastefna.

Fjármálaeðglurnar voru í raun ekkert annað en lögbinding hægrisinnaðrar efnahagsstjórnar sem höfð var að leiðarljósi allt síðasta kjörtímabil. Allt síðasta kjörtímabil afsalaði ríkið sér tekjum með skattkerfisbreytingum um leið og nánast allar breytingar stuðluðu að aukinni misskiptingu í samfélaginu. Nægir þar að nefna að veiðigjöld voru stórlækkuð og auðlegðarskattur ekki framlengdur, milliprep tekjuskattkerfisins var aflagt og svo mætti áfram telja. Seðlabankinn metur það svo að samtals hafi slaki eða slökun ríkisfjármálanna aukist um 2½% af vergri landsframleiðslu (VLF) á árunum 2015, 2016 og 2017, þ.e. að meðtöldu yfirstandandi ári. Fyrri tvö árin var slökunin fyrst og fremst á tekjuhlíð, þ.e. aðhaldið minnkaði vegna þess að ríkið gaf eftir tekjur, en á yfirstandandi ári er slökunin einnig veruleg á útgjaldahlíð. Tvö og hálf prósent af vergri landsframleiðslu eru miklir fjármunir eða hátt í 70 milljarðar kr. eins og landsframleiðslan stendur nú. Ekki er hægt að líta fram hjá þessum hagsstjórnarmistökum undanfarinna ára en hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður ríkisins er á hraðri niðurlíð frá árinu 2014 og heildarafkoman á þann mælikvarða er í besta falli í járnnum.

Benda má í því sambandi á gögn frá Seðlabanka Íslands og ágæta umfjöllun í álitsgerð fjármálaráðs.

Þá er komið að fjármálaáætlun núverandi ríkisstjórnar en hún boðaði í upphafi síns valdatíma stóraukið samráð og samtal í orði. Hún valdi hins vegar að breikka heldur ágreininginn um fjármálareglurnar þegar hún lagði fram fjármálastefnu sína en þar bætti ríkisstjórnin við nýrri og mjög takmarkandi girðingu, heildarútgjaldaþaki fyrir hið opinbera sem hlutfalli af VLF. Það þak liggur fast við núverndi umsvif hins opinbera og gerir að verkum að nánast ekkert er hægt að spýta í til uppbyggingar, t.d. ef slær í bakseglin efnahagslega. Nánast ekkert svigrúm er til að milda áhrif neikvæðra hagsveiflna þegar þær koma. Þetta hafa þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs gagnrýnt enda er fjármálastefnan hrein hægristefna í anda niðurskurðar- og aðhaldsstefnu hægriaflla um heim allan. Þingmenn Vinstri grænna voru þó ekki þeir einu sem gagnrýndu stefnuna, óháð fjármálaráð orðaði það sem svo að stjórnvöld gætu hæglega lent í spennitreyju fjármálastefnunnar ef atburðarásin reyndist önnur en spár gerðu ráð fyrir.

Fjármálaætlun nú byggist á þessari fjármálastefnu og ljóst má vera af umsögnum um áætlunina að margir deila áhyggjum fjármálaráðs af áður nefndri spennitreyju. Nánar verður komið að henni síðar í þessari umsögn.

Óvissa um efnahagslegar forsendur.

Ljóst má vera af umsögn fjármálaráðs um fjármálaáætlunina að mikil óvissa er um ýmsar þjóðhagslegar og efnahagslegar forsendur. Þannig bendir ráðið á að ákveðinnar einsleitni gæti í líkönunum og spágerð á Íslandi. Orðrétt segir í áliti fjármálaráðs: „Allir helstu aðilar hér á landi notast við líkan Seðlabankans við spágerð sína. Þetta er áhyggjuefni. Einsleit líkön leiða til einsleitra spáa og umræða um efnahagsmál verður einsleit. Slíkt eykur hættu á því að allir geri sömu mistök.“ Í umsögn ráðsins má finna ýmsar fleiri athugasemdir við þá aðferðafræði sem beitt er við gerð fjármálaáætlunarinnar. Til að mynda er bent á að þær hagspár sem stuðst hafi verið við á undanförunum árum hafi ítrekað ekki staðist og þjóðhagsspáin hafi þannig tekið umtalsverðum breytingum yfir tíma. Enga greiningu sé hins vegar að finna í fjármálaáætluninni á þessum kerfisbundnu spáskekkjum um fjármál hins opinbera. Slík greining mundi að mati fjármálaráðs auka gagnsæi sem á að heita eitt af grunngildum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Þá dregur fjármálaráð í efa ýmsar þær forsendur sem fjármálaráðherra virðist gefa sér í fjármálaáætlun. Til að mynda geri þjóðhagsspá ráð fyrir að sparnaðarhneigð landsmanna hafi aukist varanlega án þess að það sé rökstutt með greiningu. Einu rökin fyrir fullyrðingu um slíkt framvindubrot eru lýsing á samdrætti í einkaneyslu frá árinu 2008. Í umsögn fjármálaráðs segir að einkaneysla sem hlutfall af VLF sé yfirleitt um þriðjungur í vestrænum ríkjum og erfitt að sjá hvi Íslendingar ættu að skera sig úr hvað það varðar til lengri tíma litid.

Annað slíkt dæmi um forsendur sem eru óvissar er að áætlunin byggist á hagspá Hagstofu Íslands sem gerir ráð fyrir mjúkri lendingu eftir þá þenslu sem nú einkennir íslenska hagkerfið og þar með muni þetta langa hagvaxtarskeið ganga vandræðalaust yfir ef svo má segja. Í umsögn fjármálaráðs segir hins vegar að sagan kenni okkur að hörð lending sé „oftar en ekki raunin eftir þensluskeið á Íslandi og því æskilegt að hafa vaðið fyrir neðan sig og greina áhættuna. Að minnsta kosti væri eðlilegt að taka mið af spám og greiningum annarra greiningaraðila eins og kveðið er á um í lögum.“ Núverandi hagvaxtarskeið frá síðari hluta árs 2010 er þegar orðið hið lengsta í lýðveldissögunni og óvarlegt að gefa sér að það standi áfram óslitið til ársins 2022. Áætlunin byggist hins vegar á því að svo verði. Um leið og eitt-hvert bakslag kæmi væri grundvöllur áætlunarinnar því brostinn.

Skortur á samráði og greiningu á skattabreytingum.

Ein helsta skattabreytingin sem boðuð er í fjármálaáætlun er að ferðaþjónusta verði færð úr neðra þrepi í efra þrep virðisaukaskattskerfisins en efra þrepið verði í kjölfarið lækkað. Auknar tekjur af því að færa ferðaþjónustuna í efra þrep virðisaukaskattskerfisins eiga að nema 17,5 milljörðum kr. á ársgrundvelli frá og með árinu 2019 en á móti kemur lækkun á efra þrepi virðisaukaskattskerfisins sem talin er leiða til 13,5 milljarða kr. Lækkunar á tekjum ríkissjóðs á ári. Nettótekjuáhrif eiga því að vera 4 milljarðar kr. Þessi breyting var viðamest í umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar um málið.

Þessi aðgerð virðist hafa komið ferðaþjónustuaðilum í opna skjöldu enda þvert á orð ýmissa talsmanna stjórnarflokkanna fyrir kosningar. Við þinglega meðferð málsins kom fram að ekkert samráð hafi verið haft við þessa aðila um aðgerðina þrátt fyrir að ferðaþjónustan og stjórnvöld reki sameiginlega svokallaða Stjórnstöð ferðamála þar sem ætlunin er að sameiginleg stefna verði mótuð.

Rökin fyrir aðgerðinni eru þau að ferðaþjónustan eigi að búa við sambærilegt skattaumhverfi og aðrar atvinnugreinar. Á sama tíma má benda á að íslensk ferðaþjónusta er í samkeppni við ferðaþjónustu í öðrum Evrópulöndum og verði þessi hækkun að veruleika mun íslensk ferðaþjónusta bera mjög háan virðisaukaskatt miðað við önnur Evrópulönd.

Það sem skortir algjörlega í áætlunina er raunveruleg greining á áhrifum aðgerðarinnar á ferðaþjónustuna, ferðamannafjölda, lengd dvalar ferðamanna og neyslu þeirra hér á landi. Við þinglega meðferð málsins komu fram ítrekaðar áhyggjur af því að hækkun á virðisaukaskatti gæti haft áhrif á dreifingu ferðamanna um landið sem hefur þó verið yfirlýst stefnumið stjórnvalda fram að þessu en dreifing ferðamanna um landið er nátengd dvalarlengd þeirra þar sem styttri dvöl yrði óhjákvæmilega nær höfuðborgarsvæðinu og miðstöð millilandaflugs. Þá kynni breytingin að hafa áhrif á dreifingu ferðamanna yfir árið en hingað til hefur mikill árangur náðst í að gera ferðaþjónustu að heilsársatvinnugrein.

Fram kemur í áætluninni að mat fjármála- og efnahagsráðuneytis sé að áhrif breytingarinnar á straum ferðamanna, verðlag og styrkingu krónunnar séu óveruleg en engin greining er birt til stuðnings þessari niðurstöðu. Þó er talað um að breytingin gæti temprað vöxt greinarinnar og sjálfur hefur fjármála- og efnahagsráðherra sagt að breytingin gæti stuðlað að minni fjölgun ferðamanna. Greiningu skortir hins vegar á því hvort sú fækkun mundi hafa áhrif utan háannar. Ef fækkunin (eða minni fjölgun) hefði fyrst og fremst áhrif utan háanna-tíma mundi það um leið þýða lakari nýtingu á þeirri fjárfestingu sem orðið hefur í ferðaþjónustu og væntanlega draga úr arðsemi greinarinnar sem þó er reifuð sérstaklega í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnarinnar. Við það má bæta að ef sú stefnumótandi ákvörðun hefur verið tekin að draga úr þeim fjölda ferðamanna sem hingað kemur má spyrja hvort ætlunin sé þá að draga úr stuðningi við hvers kyns markaðsstarf stjórnvalda á sviði ferðaþjónustu og hvernig þetta eigi að fara saman.

Þegar aðgerðin er skoðuð út frá grunngildum laga um opinber fjármál sést að hún stenst illa þau grunngildi. Að ráðast í slíka skattabreytingu með skömmum fyrirvara og án samráðs getur ekki verið til marks um varfærni, sérstaklega þegar önnur skattabreyting er boðuð sex mánuðum síðar. Í ljósi þess að engin greining er lögð fram til rökstuðnings breytingunni getur hún ekki verið í samræmi við grunngildið gagnsæi. Og í ljósi þess að þessi breyting er lögð til á sama tíma og boðuð eru ný bílastæðagjöld og hækkun gistináttgjalds og stjórnvöld sitja hjá með hendur í skauti á sama tíma og landeigendur rukka inn á svæði þrátt fyrir ákvæði náttúruverndarlaga um stíf skilyrði fyrir slíkri gjaldtöku er ekki hægt með nokkru móti að halda því fram að þetta uppfylli grunngildið um stöðugleika.

Fjármálaráð kallar eftir frekari greiningum.

Mat fjármálaráðs á aðgerðinni er athyglisvert en ráðið telur að skattaleg meðferð ferðaþjónustu eigi að vera sambærileg við aðrar atvinnugreinar. Hins vegar setur ráðið spurningarmerki við tímasetningu aðgerðarinnar sem og þá tilhögun að lækka efra virðisaukaskattþrepið í kjölfarið en sú aðgerð flytji skattheimtuna af innlendri eftirspurn, eða svo vitnað sé beint í umsögn ráðsins:

„Sú sértæka aðgerð er líkleg til að ganga gegn grunnildinu um stöðugleika við þær efnahagsaðstæður sem nú ríkja. Sé það rétt að hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu hafi óveruleg áhrif á komu og neyslu erlendra ferðamanna flytur sú aðgerð skattheimtuna af innlendri eftirspurn yfir á ferðaþjónustuna. Með stöðugleika að leiðarljósi er slíkt óvarlegt, í ljósi ofangreinds, nú um stundir þar sem þess háttar aðgerð ýtir undir þenslu. Í fjármálaáætlunina vantar nánari greiningu á þessum atriðum.“

Tvöföldun kolefnisgjalds er önnur skattaleg aðgerð sem er boðuð. 2. minni hluti telur hana skynsamlega ráðstöfun enda þarf gjaldið að vera hærra en nú til að skila tilætluðum árangri til að stuðla að samdrætti í losun kolefnis. Það vekur hins vegar áhyggjur hversu stutt á veg öll stefnumótun um græna skatta er komin og ekki virðist neitt samráð hafa verið haft heldur um hækkun kolefnisgjalda eða aðra hugsanlega græna skatta. Fjármálaráðherra hefur talað fyrir bílastæðagjöldum sem hluta af þessum grænu sköttum en ekki hefur verið hugað að því hvernig slík gjöld samræmast annarri stefnumótun, hvort þau yrðu nýtt til einhvers konar aðgangsstýringar og hvort nýta megi slík gjöld til annarrar uppbyggingar eða rekstrar en beinlínis bílastæða. Þá liggur engin greining fyrir um fjölda bílastæða á svæðum en þar þarf að liggja fyrir ítarleg greining á þölmörkum svæða og grundvelli fyrir ítölu þeirra.

Frekari óvissuþættir.

Líklega væri það að æra óstöðugan að telja upp alla þá óvissuþætti sem fram hafa komið um fjármálaáætlun við þinglega meðferð hennar í nefndum þingsins. Rauður þráður í umsögn fjármálaráðs er að frekari gögn og greiningar vanti. Til að mynda er á það bent þegar kemur að umsögn um eignir og skuldir að sundurliðuð gögn liggi ekki fyrir svo ekki sé hægt að fullyrða að stefna um þróun skulda skaði ekki sjálfbærni eða setji hana úr jafnvægi sem eiga þó að vera grunnildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þá liggja heldur ekki fyrir upplýsingar um hvernig á að viðhalda gæðum eignasafns hins opinbera.

Fjármál sveitarfélaga eru annar óvissuþáttur í fjármálaáætlun. Erfitt er að rýna áætlanir sveitarfélaga þar sem þær eru ekki settar fram á sama grunni og áætlanir ríkisins. Í umsögn fjármálaráðs er enn og aftur óskað eftir frekari greiningum enda sé erfitt að meta hvort áætlanir gangi eftir út frá þeim gögnum sem liggja fyrir. Fjármál sveitarfélaganna eru því enn einn óvissuþáttur þar sem óvíst er hvort hin endanlegu afkomumarkmið sem á að mæla reynast á endanum á ábyrgð ríkisins.

Ósamræmi í stefnumótun.

Það er sérstakt áhyggjuefni að samspil fjármálaáætlunar við aðra stefnumótun stjórnvalda er óljóst og ógagnsætt. Þannig eru raunverulegar ákvarðanir teknar með ákvörðun fjármuna til verkefna (sem fjármálaráð skilgreinir sem stefnumótun að ofan) en á sama tíma er stefna mótuð um verkefnin nær verkefnum sjálfum og þeim sem að þeim vinna (sem er stefnumótun að neðan). Það þýðir að samþykkt samgönguáætlun er ekki í samræmi við þá fjármuni sem ætlaðir eru til samgönguverkefna svo dæmi sé tekið. Þessa stefnumótun þarf að samræma.

Niðurlag.

Hér í upphafi var farið yfir skattastefnu fyrri og núverandi ríkisstjórnar og ýmsar þær ákvarðanir sem teknar hafa verið um að veikja tekjustofna ríkisins, bæði með ótímabærum skattalækkunum, lækkun veiðigjalda og fleiri þáttum. Hefði ríkið haldið eftir þó ekki væri nema hluta þeirra tekna sem gefnar hafa verið eftir væri ramminn rýmri um leið og hagstjórnin væri skynsamlegri. Afleiðingarnar af þessari stefnu má glögglega sjá í þessari fjármálaáætlun sem er ekkert annað en niðurskurðarstefna.

Til marks um það er áformuð þróun samneyslunnar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu sem áætlunin byggist á, en á mynd á bls. 16 í greinargerð tillögunnar sést hvernig hlutfall samneyslunnar af VLF fer lækkandi ár frá ári út áætlunartímann og endar undir meðaltali sl. 25 ára. Slík þróun er algerlega fráleit og nægir að benda á tvennt í því sambandi: breytta aldursamsetningu þjóðarinnar og óumdeilanlega þörf fyrir meiri fjármuni inn í heilbrigðis- og umönnunarkerfið af þeim sökum, svo og gríðarmikla uppsafnaða þörf fyrir uppbyggingu innviða eftir þau erfiðleikaár sem að baki eru, ekki síst á sviði menntamála þar sem mikil þörf er á að sækja fram fyrir Ísland, en um leið má nefna áþreifanlega innviði á borð við samgöngumannvirki og aðra slíka uppbyggingu.

Í stuttu máli má því segja að forsendur þessarar fjármálaáætlunar eru óljósar, skortur er á greiningum og gögnum þannig að ekki er hægt að segja að hún fylgi grunnildum laga um opinber fjármál um gagnsæi, stöðugleika og jafnvægi. Og fyrst og síðast er hún fjarri öllum þeim væntingum sem gefnar voru fyrir kosningar um að núverandi efnahagsbati yrði nýttur til uppbyggingar fyrir almenning í landinu. Þess í stað er haldið áfram á braut óskynsamlegra skattalækkana og skerðingar á samneyslu. Það er því óhjákvæmilegt að gera verulegar breytingar á áætluninni þannig að hún standi undir raunverulegum þörfum samfélagsins um viðunandi grunnþjónustu og uppbyggingu innviða. Verði ekki gerðar slíkar breytingar leggst 2. minni hluti gegn því að þessi áætlun verði samþykkt.

Alþingi, 8. maí 2017.

Katrín Jakobsdóttir,
Rósa Björk Brynjólfssdóttir.

Fylgiskjal IV.**Umsögn 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Fjárlaganefnd óskaði eftir að nefndin fjallaði um eftirlitsstofnanir Alþingis en undir þann málaflokk falla umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun.

Við umfjöllun málsins fékk nefndin á sinn fund Tryggva Gunnarsson, umboðsmann Alþingis, og Svein Arason ríkisendurskoðanda.

Framsetning fjármálaáætlunar.

Fyrsti minni hluti tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn meiri hlutans að því er varðar framsetningu fjármálaáætlunar og telur að hún sé hvorki nægilega skýr né gagnsæ til að unnt sé að átta sig á raunverulegu innihaldi áætlunarinnar. Þetta gildir bæði um markmiðin og fjármunina sem ætlaðir eru til að ná þeim markmiðum. 1. minni hluti tekur

einnig undir þau sjónarmið að nauðsynlegt sé að greina á milli kostnaðar við rekstur stofnana og fjárfestinga sem og sérstakra tímabundinna útgjalda eins og byggingarframkvæmda. Áréttað er að algjörlega ótækt sé að blanda eðlisólíkum upphæðum saman eins og gert er í áætluninni. Með þessu móti er þinginu gert ókleift að sinna eftirlitshlutverki sínu þegar rekstrartölur eru nánast faldar í tímabundnum verkefnum og framkvæmdaliðum.

Umboðsmaður Alþingis.

Við skoðun á fjármálaáætlun þeirri sem hér er til umfjöllunar að því er varðar embætti umboðsmanns Alþingis er engin leið að átta sig á því hvernig tilteknum verkefnum er fyrir komið í áætluninni. Gert er ráð fyrir að ársverkum hjá embættinu verði fjölgað um tvö fram til 2021, það fyrra verði á árinu 2018 og hið síðara 2019/2020, frá þeim 15 sem nú eru hjá embættinu. Fjölguninni er ætlað að auka upplýsingagjöf um afgreidd mál hjá embættinu með því að birta í auknum mæli reifanir og fréttir á heimasíðu embættisins og í gagnagrunni og einnig með því að styrkja meðferð kvartana og frumkvæðisathugana og skapa möguleika á því að taka á ný tímabundið við starfsmönnum úr stjórnsýslunni til starfsþjálfunar. Umboðsmaður hefur lagt til að launagrunnurinn verði aukinn um 10 millj. kr. 2018 og aðrar 10 millj. kr. 2019 af þessum sökum. 1. minni hluti tekur undir þessar áherslur umboðsmanns og lýsir áhyggjum yfir því að ekki sé unnt að sjá á áætluninni með skýrum hætti hvort gert sé ráð fyrir umræddu fjármagni til að efla starfsemina.

Á fundum nefndarinnar með umboðsmanni var sérstaklega fjallað um svokallað OPCAT-efirlit en þingsályktun um fullgildingu valfrjálsrar bókunar við samning Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu (OPCAT), nr. 8/145, var samþykkt á Alþingi 19. desember 2015. Með ályktuninni var samþykkt að hefja án tafar undirbúning að innleiðingu hennar hér á landi. 1. minni hluti leggur áherslu á að rétt sé að vinda bráðan bug að því að hefja undirbúning þessarar innleiðingar og tryggja nauðsynlegar lagabreytingar sem og nægilegt fjármagn til verkefnisins. Í fjármálaáætluninni virðist ekki gert ráð fyrir kostnaði við þetta verkefni hjá umboðsmanni (eða innanríkisráðuneyti) en fyrirbyggjandi kostnaðaráætlun frá umboðsmanni Alþingis er um 38,3 millj. kr. á ári. 1. minni hluti telur mikilvægt að verkefninu sé sinnt í samræmi við ályktun Alþingis frá 19. desember 2015 og skyldur samkvæmt þjóðarétti.

Ríkisendurskoðun.

Ríkisendurskoðun hefur líkt og umboðsmaður Alþingis lagt fram sína áætlun í samræmi við lagaskyldur og markmið stofnunarinnar. Á fundum nefndarinnar með ríkisendurskoðanda kom fram að innleiðing laga um opinber fjármál mundi fela í sér umtalsverðan kostnaðarauka vegna endurskoðunar ríkisreiknings. Gert er ráð fyrir breyttri vinnutilhöggun hjá stofnuninni og lengri tíma í endurskoðun hverrar stofnunar. Fram kom að gert hefði verið ráð fyrir þessum kostnaðarauka í fjárlögum 2017 en að þess sjái ekki stað í áætluninni fyrir árin 2018–2022. Ríkisendurskoðandi lýsti miklum áhyggjum af þessari stöðu og þeirri óvissu sem í áætluninni fælist.

Eftirlitsstofnanir Alþingis.

Við skoðun á stöðu þessara tveggja mikilvægu eftirlitsstofnana í áætluninni kom fram að útilokað er að fullvissa sig um að markmið og áform um árangur á tilgreindu tímabili náist með þeirri framsetningu sem þinginu er hér boðið upp á.

Ríkisendurskoðandi hefur ekki upplýsingar um hlut embættisins í áætluninni og hið sama gildir um umboðsmann Alþingis. Þessi staða er með öllu óboðleg og átelur 1. minni hluti þessi vinnubrögð sem geta ekki fallið undir markmið um aukið gagnsæi eða bætta ferla. Með

Þessari framsetningu er þinginu gert ófært að rækja eftirlitshlutverk sitt með fullnægjandi hætti og ljóst er að miklar breytingar þarf að gera til að áætlunin geti hlotið fullnaðarafgreiðslu í þinginu.

Fyrsti minni hluti telur með vísan til framanritaðs að fjárlaganefnd þurfi að kalla eftir mun skýrari sundurliðun frá ráðuneytunum þar sem rekstur og framkvæmdir verði aðskildir liðir í áætluninni þannig að einstakar lykilstofnanir geti áttað sig á því hvað kemur í þeirra hlut og þurfi því ekki að geta í eyðurnar líkt og nú er.

Alþingi, 4. maí 2017.

Svandís Svavarsdóttir.

Fylgiskjal V.

Umsögn 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

A. Meginumsögn.

Undir umhverfis- og samgöngunefnd heyrja fjögur málefnasvið, samgöngur og fjarskipti, umhverfismál, orkumál og sveitarstjórnir og byggðamál. Þau skiptast í 16 málefnaflokkka. Í fjármálaáætluninni eru sett fram markmið fyrir málefnasvið og málefnaflokkka. Þau eru mörg hver metnaðarfull og markverð, önnur duga til að halda í horfinu og allnokkur eru ekki í samræmi við þarfir og hóflegar kröfur samfélagsins. Í eftirfarandi köflum er fjallað um markmið í hverjum málefnaflokkki. Til þess að meta áætlunina er í langflestum málefnaflokkum einungis unnt að leggja út af breytingum ríkisútgjalda til hvers flokks milli ára frá 2017 til 2018, svo frá 2018 til 2019 og þannig koll af kalli til breytinga milli árána 2021 og 2022. Þessar áætlðu upphæðir er að finna í einni töflu (breytingar ár frá ári – frá 2015 til 2107) og í einni línu aftast í kafla um hvert málefnasvið. Í tilviki orkumála og umhverfismála skarast fjárveitingar.

Þessu er svona háttað:

<i>Samgöngumál/fjarskipti:</i>		
2017–2018:	34.775–35.761:	+ 986 millj. kr.
2018–2019:	35.762–36.230:	+ 468 millj. kr.
2019–2020:	36.230–37.053:	+ 823 millj. kr.
2020–2021:	37.053–37.002:	– 51 millj. kr.
2021–2022:	37.002–40.388:	+ 3.386 millj. kr.
<i>Orkumál:</i>		
2017–2018:	3.725–3.695:	– 30 millj. kr.
2018–2019:	3.695–3.757:	+ 62 millj. kr.
2019–2020:	3.757–3.824:	+ 67 millj. kr.
2020–2021:	3.824–3.888:	+ 64 millj. kr.
2021–2022:	3.888–3.958:	+70 millj. kr.

<i>Umhverfismál:</i>		
2017–2018:	15.597–16.583:	+ 986 millj. kr.
2018–2019:	16.583–16.340:	– 243 millj. kr.
2019–2020:	16.340–16.286:	– 54 millj. kr.
2020–2021:	16.286–16.564:	+ 278 millj. kr.
2021–2022:	16.564–16.882:	+ 318 millj. kr.

<i>Sveitarstjórnir og byggðamál:</i>		
2017–2018:	20.269–20.701:	+ 432 millj. kr.
2018–2019:	20.701–21.347:	+ 646 millj. kr.
2019–2020:	21.347–21.810:	+ 463 millj. kr.
2020–2021:	21.810–22.259:	+ 449 millj. kr.
2021–2022:	22.259–22.720:	+ 461 millj. kr.

Þessu til viðbótar er réttmætt að líta til greina sem styðja við markmið á fyrrgreindum málefnasviðum, einkum til sviðsins Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar og til sjö skóla á háskólastigi. Á því fyrrnefnda má reikna um 120 millj. kr. viðbótarframlög að meðaltali milli ára á fimm ára tímabilinu frá 2017 til 2021. Á því síðarnefnda er 660 millj. kr. hækkun framlaga milli árana 2017 og 2018 en eftir það standa viðbótarframlög nánast í stað milli ára þar til hækkun sem nemur 790 millj. kr. kemur fram frá 2021 til 2022.

Þess ber að geta að á málefnasviðunum Umhverfismál og Háskólar er byggingarkostnaður hafður með, bæði vegna byggingar gestastofa þjóðgarða og viðbótarhúsnæðis Háskóla Íslands. Í raun eru fjármunir innan beggja sviðanna þar með lægri en fram kemur í töluviðum áætlunarinnar svo nemur hundruðum milljóna króna.

Borið saman við markmið ríkisfjármálaáætlunar og tilgang hennar er ljóst að markmiðum áætlunarinnar er ekki náð, miðað við áætlaðar viðbótarfjárhæðir. Framkomnar tölur á þeim fjórum málefnasviðum sem hér er fjallað um standast alls ekki lágmarkskröfur um aukin framlög í fimm ára áætlun á tímum örra loftslagsbreytinga, vanræktra innviða, vanfjármagns velferðarkerfis og krafna um öfluga byggðapróun. Í áætlunina vantar víðast hvar upplýsingar um grófa skiptingu fjárframlaga milli málefnaflokka. Þar vantar aðskilnað fjárfestinga og reksturskostnaðar og upplýsingar sem auðvelda gagnsæi svo taka megri næsta skref til fjárlagagerðar. Enn fremur er sá rammi með hámarksútgjaldþaki er nemur 41,5% af VLF, ásamt kröfu um að ríkisútgjöld stýrist eingöngu af hagsveiflunni, ónothæfur grunnur pólitískrar hagfræði; hagfræði sem ekki er unnt að fallast á. Fjármálaáætlunin sem lögð er fram árið 2017 til fimm ára eykur misrétti, bætir í ójöfnuð og er til varnar því vaxandi auðmagni sem er á hendi verulegs minni hluta þjóðarinnar.

Heildarniðurstaða: Pólitísk hagfræði ríkisstjórnarflokkanna, undirstaða fjármálaáætlunar, er andsnúin jöfnuði, samfélagslegri velferð, sjálfbærri þróun og hagsæld þorra þjóðarinnar. Henni ber að hafna.

B. Umsagnir um málefnaflokka sem heyra undir umhverfis- og samgöngunefnd.

Samgöngur og fjarskipti (11).

Vegakerfið.

Meginmarkmið þessa málefnasviðs eru tilgreind í lögum um samgönguáætlun og fjarskiptaáætlun. Þau eru greiðar, hagkvæmar og öruggar samgöngur, umhverfisleg sjálfbærni og jákvæð byggðapróun. Þá á jafnframt að meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur.

Engum blöðum er um það að fletta að fjármunir til samgöngumála hafa verið naumt skammtaðir síðustu ár. Framlög til vegagerðar sem hluti af vergri landsframleiðslu eru í lágmarki og hafa engan veginn tekið við sér eftir hrun. Fjármálaáætlun tekur ekki á þeirri gríðarlegu þörf sem sú staða hefur skapað og er ekki í takti við samgönguáætlun sem Alþingi hefur þó samþykkt.

Samgönguáætlun fyrir árin 2015–2018 greindi ítarlega þá þörf sem er á framkvæmdum og viðhaldi í vegakerfinu. Ný ríkisstjórn hefur kosið að hafa hana að engu og setja mun minni fjármuni í samgöngur en nauðsyn ber til. Það er því hæpið að segja að þau meginmarkmið sem lög kveða á um verði uppfyllt.

Fjárveiting til samgöngumála árið 2017 nemur ríflega 33 milljörðum kr., eftir viðbótarframlag. Fjármálaáætlunin bætir í raun ekki nema 1 milljarði kr. við þann ramma þar sem stærsti hluti viðbótarinnar felst í því að gera viðbótarframlagið 2017 varanlegt.

Hvað þörf á fjármunum og forgangsröðun verkefna varðar, vísast til samþykkrar samgönguáætlunar sem sjá má á þingskjali 1801 frá 145. löggjafarþingi.

Þá vekur athygli að í fjármálaáætlun er ekki gert ráð fyrir neinum fjármunum til þróunar borgarlínu, þrátt fyrir að um hana sé getið í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Hið sama gildir um hafnir og flugvelli; allt of naumt er skammtað miðað við þá þörf sem er listuð í samgönguáætlun.

Fjarskipti.

Hvað fjarskipti varðar hyggst ríkisstjórnin engu bæta í þegar kemur að ljósleiðaravæðingu landsins. Stuðst er við áætlun fyrri ríkisstjórnar um uppbyggingu á ljósleiðarakerfinu með 450 millj. kr. árlegu framlagi til ársins 2020. Það er miður að það hagvaxtarskeið sem nú ríkir skili sér ekki í auknum fjármunum til þessara mála.

Niðurstaða.

Fjármunir til málaflokksins eru af allt of skornum skammti. Það er ljóst að fjárþörfin er gríðarleg og ef vel á að vera þyrfti um 10 milljarða kr. árlega aðeins í viðhald. Ríkisstjórnin treystir sér ekki til að fara eftir samþykkt Alþingis um samgöngumál sem birtist í samgönguáætlun og ber þar mikið á milli. Tillögu hennar ber því að hafna.

Umhverfismál (17).

Í umhverfismálum er gerð grein fyrir átta málefnaflokkum. Má telja að flestir skarist í ljósi loftslagsmála, allt frá landgræðslu og skógrækt til ferðaþjónustu. Áskoranir eru sagðar einkum þrjár, þ.e. viðbrögð við skuldbindingum vegna Parísarsamkomulagsins, sjálfbær landnýting og endurheimt vistkerfa, ásamt náttúruvernd vegna aukins álags ferðamennsku, og loks eru talin upp ýmis verkefni vegna náttúruvár. Allt þetta á að ganga eftir undir áætlun um fjármuni að upphæð 1.285 millj. kr. á næstu fimm árum til viðbótar við heildarupphæð af stærðargráðu 15–16 milljarðar kr. ár hvert, frá 2016 að telja. Þar af er niðurskurður fyrirhugaður í tvö fjárhagsár, 2018–2020. Inni í fjárhagsliðum er falinn kostnaður við byggingu gestastofa í þjóðgördum.

Í fjármálaáætlun eru sett fram markmið eftir starfssviðum, alls níu markmið. Töflur með markmiðunum, mælikvörðum og upphafsstöðu, ekki árið 2017 heldur 2016, og viðmiðum 2018 og 2022, eru birtar í greinargerðinni en aðrar töflur eru með tímaáætlun og kostnaðardálkum. Sums staðar eru tímaáætlunardálgar tómir og hvergi upphæðir í kostnaðardálgum, væntanlega með þeim rökum að sú vinna bíði fjárlagagerðar. Gerir það mat á fjármálaáætlun heldur torvelt.

Loftslagsmál.

Markmið í loftslagsmálum varða bæði losun gróðurhúsagasa og bindingu kolefnis. Þar á að undirbúa og vinna aðgerðaáætlun fram til 2030 og auk þess eru settar fram fjórar aðrar megináherslur. Á öll markmiðin má fallast með jákvæðum huga.

Hins vegar er hvergi unnt að sjá í áætluninni hvaða viðbótarfjármagn í heild er til reiðu í vinnu við loftslagsmál sem slík. Leita verður til annarra málefnaflokka og reyna að meta hvað af fjármagni til þeirra geti talist framlag til loftslagsmála. Að frátöldu framkvæmdafé við fasteignir og náttúruvárvarnir má ætla að einungis fáein hundruð milljóna króna fái til aðgerða og rannsókna sem tengja má loftslagsmálum á öllu tímabili fjármálaáætlunar.

Landgræðsla.

Einhver markmið ríkisstjórnarinnar í landgræðslu felast eflaust í almennri áætlun um að uppfylla markmið Parísarsamkomulagsins. Búast má við nánari útfærslu í aðgerðaáætlun sem unnið er að. Mat á fjármálaáætlun að þessu leyti, hér og nú, er ótækt.

Áætlað fjármagn að upphæð um 4 milljarðar kr. hafa farið til náttúruverndar, landgræðslu skógræktar o.fl. á síðastliðnu og yfirstandandi ári Augljóslega verður að bæta við fé til beinnar landgræðslu og endurheimtar vistkerfa ef ná á markmiðum Parísarsamkomulagsins. Með 500 millj. kr. framlagi á ári er unnt að tvöfalda afköst í landgræðslu og með 1 milljarði kr. á ári fjórfaldast afköstin. Hvergi í áætluninni má finna hvaða markmiðum er stefnt að þar eða hvort auka eigi fjármagn til málefnaflokksins og hvað þá ýjað að stærðargráðu. Öflugt átak í landgræðslu rúmast augljóslega ekki í áætluninni af viðbótarupphæðum og skerðingum að dæma.

Skógrækt.

Eftir efnahagshrunið 2008 dróst skógrækt fyrir opinbert fé harkalega saman (um 50%) og hefur ekki aukist umtalsvert eftir það. Tiltekin markmið til úrbóta koma ekki fram í fjármálaáætluninni.

Ánægjuleg verkefni á borð við Hekluskóga og skógrækt næst Þorlákshöfn hafa verið fjármögnuð að undanfögnu og verða það áfram. Hvað sem því líður vantar hundruð milljóna króna til að koma skógrækt til mun betra horfs og efla kolefnisbindingu með tilliti til Parísarsamkomulagsins. Með 200 millj. kr. framlagi á ári má tvöfalda skógrækt og fjórfalda með fáeinum hundruðum milljóna króna á ári.

Áætlað viðbótarfjármagn er ekki hægt að sigta úr árlegum upphæðum til þessa málefna-sviðs. Má telja augljóst að framsæknar, nýjar aðgerðir krefjast miklu hærri upphæðar en rúmast í þeim 257 millj. kr. á ári sem að meðaltali eru til reiðu á fimm árum í allt sem flokkast undir málefna-sviðið Umhverfismál.

Rannsóknir og vöktun.

Markmið í rannsóknum og vöktun á náttúru Íslands eru prýðileg í áætluninni, svo sem mat á ástandi friðlýstra svæða, innleiðing vöktunar á stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda, þétting mælanets vöktunarkerfa vegna náttúruvár, skráning berggrunns og rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.

Áætlað fjármagn til alls þessa, sem er að mestu viðbætur við áður fjármaganada vinnu (3,3 milljarðar kr. 2017), er óljóst. Enn og aftur er vandséð hvernig 1.285 millj. kr. viðbætur í heild við u.þ.b. 16 milljarða kr. framlag til málefna-sviðsins geti rúmað aukið fé til rannsókna og vöktunar sem hleypur á að giska á 100–200 millj. kr.

Friðlýsingar og náttúruvernd.

Markmiðin í þessum málefnaflokki felast í tíu nýjum friðlýsingum, til viðbótar við 112 svæði. Vinna á áætlanir um stjórnun og vernd allra þessara svæða og um verndum miðhálandisins. Öllu þessu ber að fagna.

Viðbótarfjármagn til málefnaflokkisins er vafalítið ekki mjög há upphæð, að slepptri landvörslu, en er hvergi áætlað í áætluninni. Enn og aftur má sterklega efast um að nauðsynleg viðbótarupphæð verði í raun til reiðu gangi áætlunin eftir.

Ferðaþjónusta.

Mikið af opinberum fjármálum sem varða atvinnugreinina falla undir önnur ráðuneyti en umhverfis- og auðlindaráðuneytið og þar með umhverfis- og samgöngunefnd. Hér verður þó minnst á rekstur þjóðgarða og friðlýstra svæða. Þar mæðir afar mikið á landvörslu. Hana er ákaflega brýnt að auka mjög. Það verkefni er hvergi markmiðsett í fjármálaáætlun. Landvarsla rúmast innan fjárveitinga til þjóðgarða, miðað við núverandi fyrirkomulag. Þar vantar háa upphæð nú þegar og næstu ár. Vera má að fyrirhuguð heimild þjóðgarða til gjaldtöku með ýmsum hætti eigi að fjármagna aukna landvörslu. Sú ætlan dugar skammt 2017 og sennilega líka 2018, ef af verður. Hvergi er þó vikið að þessu í áætluninni.

Náttúruvá.

Markmið innan ramma málefnaflokkis náttúruvá eru þessi: Ljúka á þeim fimm framkvæmdaverkefnum sem nú er unnið að fyrir árslok 2018 og bæta við 4–5 verkefnum til ársins 2022. Er ekkert við það að athuga nema síður sé.

Áætlað viðbótarfjármagn til þessara starfa er á engan hátt hægt á greina eða meta í tillöggunni. Til þeirra verður varið 1.255 millj. kr. 2017. Á sú upphæð að duga árlega fram til 2022?

Meðhöndlun úrgangs.

Markmið í þessum flokki snúa að endurskoðun stefnu og markmiða um endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs með úrvinnslu/skilagjaldi fyrir árslok 2019. Eftir það á að setja frekari markmið um að minnka úrgang sem gilda til 2022. Hér er auðvitað tekið undir þessi almennu markmið og vinnu sem að þeim miðar.

Kostnaðardálgar eru tómir í viðkomandi töflum. Gera má ráð fyrir kostnaði við þessa vinnu og þar með einnig að honum er ætlað að rúmast í áætlaðri heildartölu viðbótarfjármagns upp á 1.285 millj. kr. Í raun nýtist innan við helmingur fjárhæðarinnar til fjölmargra verkefna innan alls málefnasviðsins, að frátöldu byggingarfé. Þess vegna er útilokað að gera sér grein fyrir því hvort eða hvernig fjármálaáætlun sinnir málefnaflokknum Meðhöndlun úrgangs.

Niðurstæða.

Hvernig sem reynt er að meta viðbótarfjárförf eða hagræðingu sem gæti losað um fjármuni innan málefnasviðsins Umhverfismál er útkoman óásættanleg. Það er einfaldlega ekki gert ráð fyrir nægu viðbótarfjármagni í fjármálaáætlun svo að ná megi þeim nothæfu markmiðum sem þar koma fram. Ógegnisæi og skortur á fjármálaupplýsingum gerir vissulega að verkum að neikvætt matið verður gróft en þó ekki meira en svo að miklar fjárhæðir standa á nokkurs vafa út af. Það á ekki að vera í boði þegar um er að ræða eitt mikilvægasta málefnasvið samfélagsins.

Orkumál (15).

Starfsemi á málefna sviði orkumála sem fellur undir umhverfis- og samgöngunefnd snýr að stjórnun og þróun orkumála. Í greinargerðinni (bls. 226) eru taldar upp fjórar aðgerðir (sem að hluta eru í raun markmið en ekki aðgerðir): Markmið varðandi orkuskipti í samgöngum, efling innviða fyrir rafbíla, samdráttur í losun gróðurhúsagasa úr sjávarútvegi og þróun loftslagsvæns landbúnaðar. Á bls. 227 bætast við orð um nauðsyn þess að fanga meira af kolfni (koltvísýringi) og binda í jarðlögum. Þar er líka útlistuð sú framtíðarsýn að Ísland verði leiðandi í þróun og nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Fjögur markmið stjórnunar og þróunar orkumála eru svo enn önnur og þrjú þeirra með viðmið í prósentum sem unnt er að fallast á við fyrstu sýn. Viðmið er varðar jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á almennum raforkumarkaði er orðað sem framboð í takt við eftirspurn. Tafla með aðgerðum er góðra gjalda verð og þar eru fjárupphæðir nefndar á fjórum stöðum (samtals 145 millj. kr.) af átta. Um kostnað við hinar fjórar segir að þar verði „förgangsráðað innan ramma“.

Orkuskipti í samgöngum.

Markmið í orkuskiptum í samgöngum, samkvæmt tillögunni, er ákveðið 40% endurnýjanlegra orkugjafa árið 2030. Það er ásættanlegt. Í orkuskiptaáætlun sem lögð hefur verið fyrir Alþingi (orkuskiptaáætlun ríkisstjórnarinnar) er 10% hlutfall endurnýjanlegrar orku í samgöngum á landi fyrir 2020 of lágt en markmið 2040 sett við 40% – ekki þegar árið 2030 eins og í fjármálaáætlun. Misræmið vekur vantraust. Ásættanlega markmiðinu mætti ná með ívilnunum raf-, tvinn-, metan-, metanól- og vetnisbílum í hag og með nægilega hraðri uppbyggingu hleðslustöðva. Allt of lítil áhersla er lögð á þróun í framleiðslu innlends eldsneytis og stuðning við að auka hana þar sem hún er hafin.

Eftir eins árs niðurskurð (2017–2018) ganga áætlaðar 60–70 millj. kr. á fjórum árum (240–280 millj. kr. alls) til helmings upp í 145 millj. kr. aðgerðir. Rúmar 60 millj. kr. eiga ganga af ríkisfé á ári í tvö ár til innviðaupbyggingar fyrir rafbíla eða alls um 130 millj. kr. Fé til þróunarstarfs tengt innlendu eldsneyti er hvergi að finna.

Orkuskipti í sjávar tengdri starfsemi.

Markmið í orkuskiptum eru afar lágstemmd. Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi er áætlað frá 0,2% 2018 til 2% 2022. Nú þegar eru komnar fram skipavélar, einkum frá framleiðandanum MAN, sem ganga fyrir metanóli og nokkur reynsla orðin til af þeim. Eldsneytið er framleitt hér innan lands og unnt að auka hana hratt. Með hvötum og breyttri skattlagningu er unnt að tvö- til þrefalda markmiðin. Samtímis verður að hyggja að rafvæðingu hafna. Hún er talin kosta í heild um 7 milljarða kr. Í orkuskiptaáætlun ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir rafvæðingu fiskimjölsverksmiðja en aðeins nefnt að kanna eigi forsendur rafvæðingar hafna. Síðara atriðið er aftur á móti ekki nefnt í fjármálaáætlun.

Áætlað fjármagn til þessa liðar er falið í 50 millj. kr. upphæð sem deilt er á fimm ár og vandséð hvernig það dugur til verulegra framfara.

Orkuskipti í flugi.

Engin markmið, aðgerðir eða viðbótarfjármunir eru nefndir í áætluninni til þessa málefnaflokks. Í orkuskiptaáætlun ríkisstjórnarinnar (nú til afgreiðslu á Alþingi) er minnst á flugvélar í flughöfnum með þeim hætti að skoða eigi hvort hindranir séu í vegi fyrir raftengingu flugvéla á stæðum eða beinlínis skrifað að flugvélum sé skylt að tengjast rafmagni á flugvöllum. Þetta atriði virðist hafa gleymst í áætluninni.

Niðurstaða.

Orkuskipti í samgöngum eru að hluta með metnaðarfullum markmiðum til næstu fimm ára er verða að teljast að mestu vanfjármögnuð af hálfu ríkisstjórnarinnar. Hingað til hafa rúmir 3 milljarðar kr. á ári gengið til þessa málefnasviðs. Viðbætur til næstu fimm ára eru of litlar og munu orkuskipti ganga of hægt verði farið eftir fjármálaáætlun.

Sveitarstjórnir og byggðamál (8).*Sveitarstjórnir.*

Í fjármálaáætlun er sagt að ein stærsta áskorun þessa málefnasviðs sé þróun sjálfbærra byggðarlaga í landinu. Fjölmargt hafi áhrif þar á, svo sem þróun samgangna og fjarskipti, orkumál, þróun atvinnugreina, opinber þjónusta, mannfjöldapróun í landshlutum, þ.m.t. framboð og menntun starfsfólks. Þá er vísað sérstaklega í byggðáætlun og starfræktar sóknaráætlanir landshlutanna.

Eins og fram kemur í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjármálaáætlun skortir hins vegar algjörlega framtíðarsýn fyrir málaflokkinn og engra aðgerða er getið sem leiða eigi til lykta það sem sagt er að unnið sé að. Í engu er getið sameiginlegra verkefna sem samkomulag er um á milli ríkis og sveitarfélaga.

Öllu verra er að framlög til sóknaráætlana til lengri tíma er ekki að finna í áætluninni. Þá vísast í kafla um samgöngumál hér að framan þegar að því kemur að uppfylla þau markmið sem þó eru sögð nauðsynleg málaflokknum er að sveitarstjórnarmálum kemur.

Ferðamál (14).

Fá mál eru jafnknýjandi varðandi úrbætur og ferðamálin. Það skortir heildstæða sýn og stefnu í málaflokknum. Hluta hans er að finna undir málefnasviði atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins og verður ekki fjallað um hann hér. Hér hefði mátt setja fram heildstæðari nálgun á málaflokkinn.

Hér er að mestu aðeins fjallað um stjórnarsýslu ferðamála og rannsóknir, þróun og nýsköpun í greininni. Engum blöðum er um það að fletta að slíkt er mikilvægt, en umfjöllunin er rýr og hugmyndir sem settar eru fram óskýrar.

Þá verður að minnast á breytingar á lögum um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, en eftir þær mun allt fé til framkvæmda á stöðum í opinberri eigu koma í gegnum fjárlög. Þörfin þar er um 1 milljarður kr. en samkvæmt fjármálaáætlun verða aðeins 400 millj. kr. fluttar yfir á umhverfismál til að hefja framkvæmd landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.

Sú hugsun hefur verið allt of ríkjandi þegar að uppbyggingu og vöktun ferðamanna- og náttúrustaða kemur að fjárheimildum verði að mæta með sérstökum tekjum. Það hefur hamlað uppbyggingu og gengið á náttúruna. Ríkisstjórn með metnað í þessum málum hefði spýtt duglega í og sett fjármuni í málaflokkinn með hagsmuni náttúrunnar í huga.

Frárennsli.

Mikilla úrbóta er þörf á þessu málefnasviði og hafa sveitarfélögin kallað eftir samvinnu við endurskoðun reglugerða og að því loknu uppbyggingu með hraði. Það er ekki sist knýjandi vegna fjölgunar ferðamanna.

Slíkrar vinnu sér ekki stað í fjármálaáætlun, sem er uppfyll af háleitum, en almennum, hugleiðingum um nauðsyn úrbóta sem síðan virðast hafa gleymst þegar kemur að fjárheimildum.

Fastur úrgangur.

Enginn kostnaður er tilgreindur í kaflanum þegar kemur að því að ráðast í úrbætur á þessu sviði. Það bendir ekki til metnaðarfullrar áætlunar á sviði úrgangsmála sem þó er þörf á.

Niðurstaða.

Markmiðssetning er allt of rýr, ekki er einu sinni getið um samninga sem þó eru í gildi við sveitarfélögin. Háleit markmið um uppbyggingu eru meira í orði en á borði og allsendis óvíst hvernig standa á að fjármögnun. Áætlunin er metnaðarlaus og henni ber að hafna.

Alþingi, 4. maí 2017.

Ari Trausti Guðmundsson,
Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Fylgiskjal VI.**Umsögn 2. minni hluta utanríkismálanefndar.**

Að beiðni fjárlaganefndar hefur utanríkismálanefnd fjallað um 4. kafla í tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 sem fjallar um utanríkismál. 2. minni hluti tók ákvörðun um að veita fjárlaganefnd sérstaka umsögn.

Öryggis- og varnarmál.

Áður en fjallað er um einstök málefnasvið sem heyra undir utanríkismál vill 2. minni hluti gagnrýna bæði uppbyggingu áætlunarinnar og framsetningu, sem og þann þrönga tímaramma sem Alþingi er ætlaður til vinnslu málsins alls. Framsetning og uppbygging þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 er afar óskýr og óljós. Um það vitnar hörð gagnrýni fjölmargra umsagnaraðila og undir þá gagnrýni tekur 2. minni hluti. Ekkert í lögum um opinber fjármál, né aðferðafræði við mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlana, kallar á, hvað þá réttlætir, að framsetningin sé með þeim hætti að það sé bæði erfitt að átta sig á innihaldinu og því hvaða fjármunir eiga að fara í hvern málaflokk. Á þetta ekki bara við í þeim þætti fjármálaáætlunarinnar sem snýr að utanríkismálum heldur er þetta leiðandi stef í áætluninni allri. Að auki var Alþingi ætlaður ónógur tími til umfjöllunar um þetta gríðarlega mikilvæga mál eða aðeins fáeinir vikur. Þetta ferli verður að taka til algerrar endurskoðunar og er sjálfsögð krafa að endurskoðuð fjármálaáætlun hvers árs verði lögð fram nægilega snemma til að Alþingi hafi þann tíma sem þarf til kalla eftir umsögnum og vinna að málinu með aðkomu gesta, auk úrvinnslu umsagna um málið. Þá verður að gera þá kröfu að framsetningu áætlana af þessu tagi verði gjörbreytt og upplýsingar reiddar fram með mun skýrari og gagnsærri hætti, sundurliðun talna verði fullnægjandi og samræmi ríki milli orða og talna.

Á fundi utanríkismálanefndar lagði utanríkisráðuneytið fram sundurliðuð gögn sem varða ýmsa þætti sem heyra undir málefnasvið utanríkismálanefndar. Það er verulegt umhugsunarefni að frekari sundurliðanir málaflokka séu til í ráðuneytunum en einhverra hluta vegna sé sú leið valin að birta þær ekki í fjármálaáætluninni sem verður fyrir vikið óljós og erfitt fyrir þingmenn og almenning að átta sig á stefnumótuninni. Einnig vill 2. minni hluti benda á þá óvissu sem ríkir um þær þjóðhagslegu og efnahagslegu forsendur sem lagðar eru til grund-

vallar fjármálaáætluninni. Bendir fjármálaráð á þetta með vel rökstuddum hætti í umsögn sinni um áætlunina. Þetta er áhyggjuefni og ber að taka alvarlega af hálfu fjármálaráðherra og ríkisstjórnarinnar allrar.

Framsetning, markmiðssetning og nýting fjármagns óskýr.

Starfsemi utanríkisráðuneytisins skiptist í fimm málefnasvið: utanríkisþjónusta og stjórn-sýslu utanríkismála, utanríkisviðskipti, samstarf um öryggis- og varnarmál, þróunarsamvinnu og samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs.

Samkvæmt skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál sem lögð var fram á Alþingi 5. maí sl. er fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar grundvallarplagg í utanríkisstefnu Íslands og endurspeglar þau markmið sem eiga að nást í utanríkisstefnunni. Þrátt fyrir mikilvægi áætlunarinnar er ekki gerð grein fyrir því í einu línunni sem birt er í töflu á bls. 141 í tillögunni um heildarútgjöld ríkissjóðs til utanríkismála, hvernig þau útgjöld ríkissjóðs eiga að skiptast eða hvernig nýta eigi þann 2,1 milljarð kr. sem bæta á við málaflokkinn á næstu fimm árum. Það er fátt fast í hendi í fjármálaáætluninni varðandi það í hvað þessir fjármunir eiga nákvæmlega að renna. Slíkt er ekki boðlegt. Fjármálaáætlunin á, samkvæmt lögum um opinber fjármál, að sýna markmið, mælikvarða og aðgerðir á greinargóðan hátt. Það gerir áætlunin hins vegar ekki og vísar 2. minni hluti til vandaðrar umsagnar fjármálaráðs hvað þetta varðar þar sem óskýr stefnumótun hvers málefnasviðs er gagnrýnd.

Fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára er því afar óskýr, með óljósa markmiðssetningu og mælikvarðar á málefnasviðum ríkisins á borð við utanríkismálin eru lítt útfærðir eða rökstuddir. Þær töflur sem eiga að sýna mælikvarða verða seint sagðar gefa glögga mynd af því hvert stefnir og er setningin „Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfs-mati“ einu upplýsingarnar sem gefnar eru. Þær örfáu tölur sem þó eru settar fram sýna ekki hvaða ár fjármunirnir verða settir í málin eða hvort ætlunin sé að dreifa þeim yfir fimm ára tímabilið og þá hvernig.

Annar minni hluti telur að þetta verði að skýra mun betur og vill sér í lagi tiltaka þann þátt sem snýr að skuldbindingu Íslands í umhverfismálum í samræmi við undirritun Parísarsamkomulagsins og þann hluta framkvæmdar hans sem fellur undir verkefnasvið utanríkisráðuneytisins og varðar ábyrgðarhluta ráðuneytisins í því að samþætta loftslagsmál í utanríkisstefnunni. Þetta á ekki hvað síst við ef Ísland ætlar að staðsetja sig meðal ríkja sem eru leiðandi í stefnumörkun í loftslagsmálum á alþjóðavettvangi eins og lýst er yfir með metnaðarfullum hætti á bls. 127 í tillögunni.

Utanríkisviðskipti.

Staðan er ögn skárri, en þó ekki viðunandi, þegar kemur að liðnum utanríkisviðskipti þar sem kveðið er á um að bæta skuli aðgengi íslensks atvinnu- og menningarlífs að erlendum mörkuðum, m.a. með friverslunarsamningum og því að efla samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Á bls. 133 og 134 er að finna tölulegar upplýsingar sem kveða á um hækkun til þessara mála um 600 millj. kr. frá árinu 2016 til ársins 2022. 2. minni hluti tekur undir ýmsar þær aðgerðir sem leggja á áherslu á, svo sem að stuðla eigi að virkari þátttöku Íslands í mótun EES-löggjafar á fyrstu stigum, en gagnrýnir að ekki er sýnt með fullnægjandi hætti hvernig á að útteila þessum 600 millj. kr. úr ríkissjóði, sbr. töflu á bls. 134 þar sem tímaáætlun og ábyrgðaraðilar eru tilteknir en ekki sýnt með neinum hætti hversu mikinn hluta hver aðili á að fá né heldur hversu mikla fjármuni. Þessi skortur á upplýsingagjöf er til boga og fjarri því grunnmarkmiði laga um opinber fjármál sem m.a. grundvallast á gagnsæi.

Brexit.

Útganga Breta úr Evrópusambandinu er hluti af mestu breytingum í alþjóðastjórnámálum sem eiga sér stað þessi misserin, enda risastórt, pólitískt og efnahagslegt mál og mun marka þáttaskil í sögu Evrópusambandsins. Á bls. 124 í tillögunni segir: „Eitt mikilvægasta verkefni íslenskra stjórnvalda þessi misserin er að búa í haginn fyrir viðræður um framtíðarskipan samskipta Íslands við Bretland.“ 2. minni hluti tekur undir mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld undirbúi þetta verkefni sem best, hvort sem er á sviði viðskiptalegra og efnahagslegra samskipta eða á sviði menningarlegra samskipta, ferðapjónustu, menntamála, vísinda og rannsókna og umhverfismála. Þrátt fyrir hversu gríðarlega mikilvægt það er að Ísland gæti að framtíðarsamskiptum við Bretland á þessum breytingatímum sér þess hvergi stað að utanríkisráðuneytið ætli sér neina fjármuni í þessa hagsmunagæslu á næstu fimm árum. Né heldur er kveðið á um hagsmunagæslu og framtíðarsamskipti í því markmiði við ESB sem þó er eitt helsta viðskiptasvæði Íslands.

Á fundi utanríkismálanefndar kom fram að fjölga ætti um eitt stöðugildi í utanríkisþjónustunni í London vegna Brexit án þess þó að til kæmi sérstök fjárveiting til þess. Hvergi er heldur að finna sérstakar fjárveitingar í starfsemi utanríkisráðuneytisins að öðru leyti og í fjármálaáætluninni er ekki hægt að sjá hvernig ráðstafa eigi fjármunum til að koma til móts við þessi verkefni eða hvort eigi að fara í tilfærslu fjármuna til að fjármagna þau.

Hernaðarmál.

Undir liðnum samstarf um öryggis- og varnarmál er engar útgjaldatölur að finna heldur aðeins hlutfallstölur á nokkrum stöðum. Þrátt fyrir að öryggis- og varnarmál eigi, samkvæmt skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál, að vera hryggjarstykki í íslenskri utanríkisstefnu eru hér sett fram afar óljós viðmið um hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum Atlantshafsbandalagsins. Það eru að mati 2. minni hluta slök vinnubrögð varðandi öryggis- og varnarmál að þegar því er lýst í skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál að íslensk stjórnvöld muni áfram leggja sitt af mörkum til sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins sé engin útfærsla eða heildstæðar útskýringar í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Þrátt fyrir að framlög Íslands til NATO hafi verið aukin í tíð ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks og boðað að svo verði áfram, þá er hvergi hægt að sjá nákvæmlega hversu mikla fjármuni Ísland sjálft ætlar sér að veita í öryggis- og varnarmál né hversu miklir fjármunir renni til ríkisstofnana á borð við Landhelgisgæsluna á næstu fimm árum. 2. minni hluti bendir á að í fjármálaáætluninni kemur ekki fram hversu miklir fjármunir renna úr sjóðum Atlantshafsbandalagsins í viðhald á ratsjárkerfum á varnarsvæðinu og hversu mikla fjármuni á að veita nákvæmlega í stórar heræfingar sem fyrirhugaðar eru á næstunni hér við land. Ekkert er tiltekið hvort og þá hversu mikið mótframlag renni til þessara auknu verkefna úr ríkissjóði Íslands.

Í fjármálaáætluninni kemur fram að fjölga eigi gistirýmum innan öryggissvæðis úr 200 árið 2016 í 300 árið 2022. Ekkert kemur hins vegar fram um hver áætlaður kostnaður sé við þessa fyrirhuguðu fjölgun gistirýma. 2. minni hluti gagnrýnir þetta og bendir jafnframt á að svokallaður gistiríkjastuðningur er í raun ekkert annað en niðurgreiðsla íslenska ríkisins á æfingaflugi orrustuvéla NATO-ríkja.

Annar minni hluti vill minna á að málaflokkur öryggis- og varnarmála er einhver mesta hit sem til er í opinberum rekstri hvarvetna á byggðu bóli. Svimandi fjárhæðir renna úr vösum almennings til framleiðenda tækjabúnaðar og verktaka sem maka krókinn í skjóli þess að vegna eðlis málaflokksins ríkir leynd um efni og innihald samninga, útboð eru takmörkuð o.s.frv. Það eru því gríðarlegir efnahagslegir hagsmunir margra áhrifaríkra aflu að viðhalda háum hermálaútgjöldum í heiminum. Að mati 2. minni hluta gera íslensk stjórnvöld betur í

að hafna þeirri blindu vígvæðingarhyggju sem einkennir stefnu Atlantshafsbandalagsins með áherslu á sífellda uppbyggingu og hækkun framlaga til hernaðarmála. Úrsögn úr Atlantshafsbandalaginu og uppsögn varnarsamningsins við Bandaríkin hljóta að koma til álita á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

Þróunarmál.

Þegar kemur að þróunarmálum er sama ógagnsæið uppi á teningnum og í öðrum mála-flokkum.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 kemur fram að íslensk stjórnvöld styðji markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum sínum til þróunarsamvinnu. Undir þau markmið tekur 2. minni hluti heils hugar og harnar það hvernig útgjaldaáætlun fyrir þennan mikilvæga málaflokk er háttáð og er ætlað að vera næstu fimm árin samkvæmt fjármálaáætluninni.

Framlög til þróunarsamvinnu voru 0,25% af vergum þjóðartekjum árið 2016 og stefnt að því að þau verði áfram 0,25% árið 2017, hækki um 0,01% árið 2018 eða í 0,26% og haldist þannig til ársins 2022. Þessi framlög eru ekki í samræmi við siðferðislegar skyldur Íslands sem einnar ríkustu þjóðar heimsins. Þörfin fyrir alþjóðlega mannúðar- og þróunaraðstoð hefur sjaldan verið meiri í heiminum en samkvæmt upplýsingum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna eru nú yfir 65 milljónir manna á flótta undan stríði, ofsóknum, náttúruham-förum og fátækt. Flóttamannastofnunin sendi út neyðarkall til ríkja heims á þessu ári um að auka fjárframlög til mannúðarmála og þróunarsamvinnu. 2. minni hluti fordæmir þetta metnaðarleysi stjórnvalda og leggur til að umsvifalaust verði gerð áætlun um það hvernig auka megi framlög til þróunarsamvinnu í skrefum til þess að markmiðum Sameinuðu þjóðanna verði náð. Í því samhengi minnir 2. minni hluti á samþykktu þingsályktun Alþingis frá árinu 2013. Hefði þeirri þingsályktun verið fylgt hefðu framlög Íslands til þróunarsamvinnu numið 0,42% af vergum þjóðartekjum árið 2016, verið 0,5% árið 2017 og verið komin upp í viðmið Sameinuðu þjóðanna um 0,7% árið 2019. Þessi áætlun var aftengd af hálfu ríkis-stjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks vorið 2015 og framlög dregin saman. Þessi dapurlegi samdráttur á sér áfram stað í fjármálaáætlun ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Við-reisnar og Bjartrar framtíðar. Ríkisstjórnin þarf að skýra fyrir almenningi og fyrir samstarfs-löndum okkar í þróunarmálum gagnvart þeim skuldbindingum sem við höfum undirgengist varðandi þróunarsamvinnu hvers vegna ekki er aukið við fjárframlög til þróunarmála. Til að mynda þarf að útskýra mun betur hvers vegna loka eigi einni af sendiskrifstofum í Afríku með það að markmiði að nýta fjármuni betur, eins og fram kemur á bls. 137 í tillögunni, og hvað sú lokun þýðir fyrir yfirstandandi verkefni eða tilfærslu verkefna. Þá gagnrýnir 2. minni hluti þá framsetningu að hluti af framlagi til þróunarmála fari til verkefna hérlendis eins og bent er á í umsögn Rauða krossins um fjármálaáætlunina. Gera þarf skýran greinarmun á þeim framlögum sem fara til þróunarsamvinnu á erlendri grundu og móttöku flóttamanna og hælisleitenda á Íslandi. Ýmsar hættur steðja að í heiminum sem geta leitt til þess að öryggi ríkja sé ógnað. Því miður virðast viðbrögð þau sem lesa má út úr fjármálaáætlun ríkis-stjórnarinnar við öryggisógnnum eiga að byggjast á auknum, en þó á sama tíma óljósum, hernaðarlegum áherslum á sama tíma og íslenska ríkið heykist á því að standa við sín eigin markmið um framlög til þróunarsamvinnu. Um leið guggnar ríkisstjórnin á því að leggja meira af mörkum til að stemma stigu við misskiptingu og ójöfnuði og því ástandi sem rekur fjölda fólks frá heimkynnum sínum og eykur á ójafnvægi og öryggi í heiminum.

Lokaorð.

Niðurstaða 2. minni hluta er sú að fjármálaáætlun ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar, bæði í heild og eins og hún snýr að utanríkismálum sérstaklega, sé algerlega óásættanleg og ófullnægjandi rammi um opinber fjármál næstu árin. Líkt og rakið hefur verið er stefnan óljós. T.d. er ekki ljóst hversu mikla fjármuni er fyrirhugað að setja í hernaðartengda þætti sem tilkomnir eru vegna veru Íslands í NATO og Ísland er fjarri því að standa við markmið Sameinuðu þjóðanna þegar kemur að framlögum til þróunarsamvinnu. Ekki á að stíga nein alvöru skref á tímabili fjármálaáætlunarinnar til að Ísland axli sína ábyrgð að fullu. Áherslur fjármálaáætlunarinnar eru því að mati 2. minni hluta kolrangar og dapurlegar. Náist ekki fram breytingar á þeim ber að hafna áætluninni.

Alþingi, 8. maí 2017.

Rósa Björk Brynjólfsdóttir.
Steinunn Þóra Árnadóttir.

Fylgiskjal VII.**Umsögn 1. minni hluta velferðarnefndar.**

Áður en tekin verða til umfjöllunar þau málefnasvið sem heyra undir velferðarnefnd í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 verður að fara nokkrum orðum um forsendur áætlunarinnar og þann ramma sem unnið er með. Einnig er óhjákvæmilegt að fara nokkrum orðum um uppbyggingu áætlunarinnar og framsetningu, sem og að gagnrýna þann þrönga tímaramma sem Alþingi er ætlaður til vinnslu málsins.

Góður mælikvarði á forsendurnar til að skoða í upphafi er sú áformaða þróun samneyslu sem hlutfalls af vergri landsframleiðslu sem áætlunin byggist á. Á mynd á bls. 16 í greinargerð tillögunnar sést hvernig hlutfall samneyslunnar af vergri landsframleiðslu fer lækkandi ár frá ári út áætlunartímam og endar undir meðaltali sl. 25 ára. Slík þróun er algerlega fráleitt og nægir að benda á tvennt í því sambandi: breytta aldursamsetningu þjóðarinnar og óumdeilanlega þörf fyrir meiri fjármuni inn í heilbrigðis- og umönnunarkerfið af þeim sökum. Hitt er gríðarmikil uppsöfnuð þörf fyrir uppbyggingu innviða eftir þau erfiðleikaár sem að baki eru.

Þrátt fyrir að reynt sé með ýmsum mishæpnum æfingum að fegra veruleikann sem tillaga ríkisstjórnar hægri flokkanna að fjármálaáætlun birtir sjá flestir fljótt í gegn um það. Vonbrigðin berast til Alþingis úr öllum áttum. Almennt fer því fjarri að væntingum almennings um að nú hafi skapast efnahagslegar aðstæður til að hefja þróttmikið uppbyggingarskeið á Íslandi sé mætt. Áætlunin er einnig í hróplegu ósamræmi við málflutning flestra ef ekki allra flokka og framboða sem kynntu áherslur sínar fyrir kosningar sl. haust, en þar stóð áherslan á uppbyggingu innviða og stórsókn í þágu heilbrigðis- og menntakerfis upp úr.

Hér á eftir verður farið yfir þau málefnasvið sem eru á verksviði velferðarnefndar en þar eru einmitt undir nokkrir stærstu útgjaldaflokkar hins opinbera, svo sem heilbrigðismál, almannatryggingar, fjölskyldumál, húsnæðismál o.s.frv.

Rétt er einnig að benda á að þótt málefni sveitarstjórnarstigsins sem slík heyri undir aðra fagnefnd þingsins skiptir afkoma sveitarfélaganna miklu máli fyrir þróun velferðarsam-

félagsins á Íslandi. Sveitarfélögin fara með og bera ábyrgð á mikilvægum málaflokkum nær-samfélagsins og þar með velferðarsamfélagsins í heild. Sveitarfélögin sjálf hafa lýst þann afkomugrundvöll sem þeim er ætlaður óraunhæfan, bæði í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar og þar með einnig í þessari fjármálaáætlun. Sú staða er mikið áhyggjuefni frá sjónarhóli velferðarsamfélagsins. Beinir 1. minni hluti velferðarnefndar því til fjárlaganefndar að gaumgæfa þann þátt málsins og leggja til breytingar á áætluninni þannig að afkomuhorfur sveitarfélaganna verði raunhæfar og fullnægjandi.

Uppbygging áætlunarinnar og framsetning.

Uppbygging tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 og framsetning efnis hefur sætt harðri gagnrýni fjölmargra umsagnaraðila og undir þá gagnrýni tekur 1. minni hluti velferðarnefndar. Ekkert í lögum um opinber fjármál né aðferðafræði mótunar fjármálastefnu og áætlana kallar á eða réttlætir að framsetningin sé með þeim hætti að það sé beinlínis erfitt að átta sig á innihaldinu. Það er t.d. gert með því að slá öllu saman í heildartölur án þess að birta skýr fylgigögn með sundurliðunum.

Velferðarnefnd óskaði í upphafi vinnu sinnar eftir því á fundi með velferðarráðuneytinu að fá send grunn gögn og frekari sundurliðanir, svo sem á um hvaða fjármunum stæði til að verja í byggingar, tækjakaup og búnað, sérverkefni og í almennan rekstur á hverju málefnasviði. Skemmst er frá því að segja að nánast engin slík gögn hafa borist.

Við þetta bætist að Alþingi er ætlaður alls ófullnægjandi tími til umfjöllunar um þetta mikilvæga mál. Aprílmánuður var að þessu sinni sundurslitinn með páskahléi og hefur virkur tíma fagnefndanna til vinnu að málinu því verið allt of naumur, aðeins fáeinir vikur. Þetta verður að taka til endurskoðunar og virðist einboðið að fjármálaáætlun hvers árs verði að leggja fram í síðasta lagi 1. mars þannig að Alþingi hafi að lágmarki þrjú mánuði hverju sinni til vinnu að málinu. Þá verður að gera þá kröfu að framsetningu áætlana af þessu tagi verði gjörbreytt og upplýsingar reiddar fram með skýrum og gagnsæjum hætti, sundurliðun talna verði fullnægjandi og samræmi milli orða og talna.

Almennt hefur það ekki þótt gott bókhald að grauta öllu saman, þ.e. fjárfestingum eða stofnkostnaði, sérverkefnum, tilfærslum og rekstri. Hvergi blasir þetta eins átakanlega við og í tengslum við sjúkrahúspjónustu eins og nánar verður farið yfir hér á eftir. Sú málsvörn að fjármálaáætlun eigi að snúast um stóru myndina, heildartölurnar til einstakra málefnasviða, heldur ekki og breytir engu um að það verður að vera hægt að greina hvað liggur á bak við heildartölurnar. Hvað fer í húsbýggingar, hvað fer í tækjakaup, hvað í sérstök átaksverkefni hvort sem þau eru tímabundin eða varanleg. Í tilviki sjúkrahúspjónustunnar getur verið um að ræða átak til að bæta mönnun, stytta biðlista, vinna á fráflæðisvanda, taka inn ný tæki, viðhald og endurbætur á húsnæði o.s.frv. En að lokum, og að slíku frádregnu, hljóta að standa eftir fjárveitingar til reglubundins reksturs. Vegna þess hvernig áætlunin er sett fram hefur hins vegar reynst þrautin þyngri að lesa í tölurnar að þessu leyti eins og nánar verður, eftir atvikum, komið að í umfjöllun um einstök málefnasvið.

Fjármálaráð kemur inn á þann vanda sem þetta skapar í álitsgerð sinni, en þar segir m.a. á bls. 26 að nokkuð vanti upp á að framlögð fjármálaáætlun uppfylli skilyrði um gagnsæi. Og síðan segir:

„Þannig eru fjárveitingar til málefnasviða ekki aðgreind í fjárfestingu og rekstur. Þá kemur ekki skýrt fram hvernig áætlunin er að mæta uppsafnaðri fjárfestingarþörf, eftir samdrátt í opinberri fjárfestingu síðustu ára og hver skipting er milli nýfjárfestinga og viðhalds.“

Æfingar af þessu tagi, þ.e. að gera mönnum erfitt fyrir að lesa í og greina sundur innihaldið, eru engum til góðs og hjálpa ekki til við að festa vandaða áætlangerð og öguð vinnubrögð í sessi. Innistæðulausar fegrunaraðgerðir eins og þær að láta heildarmyndina lita betur

út með því að blanda saman fjárfestingum og rekstri í framsetningu hefna sín fljótt. Ef menn sjá ekki í gegn um það strax, þá gerist það a.m.k. þegar miklu dapurlegri veruleiki birtist mönnum í því eiginlega rekstrarfé sem þeir fá þegar sundurliðaðar fjárheimildir birtast.

23 Sjúkrahúsjónusta.

Sennilega er málefnavið 23 Sjúkrahúsjónusta sá þáttur þessarar fjármálaáætlunar sem mestum vonbrigðum veldur þegar glímt hefur verið við að ráða í það sem á bak við tölurnar felst. Er þá ekki gert lítið úr hraklegri útkomu háskóla- og framhaldsskólastigsins, þeim vanda sem áframhaldandi sveltistefna í vegamálum skapar o.s.frv. En væntingar landsmanna og þeirra sem starfa innan hinnar sérhæfðu opinberu heilbrigðisþjónustu voru um annað og meira en áframhaldandi þrengingar í rekstri og á köflum beinan niðurskurð. Nægir að vísa í þeim efnum til málflutnings í aðdraganda kosninga sl. haust og kröfu hátt í 90 þúsund landsmanna í undirskriftasöfnun um meira fé til heilbrigðismála í fyrra.

Málefnavið 23 birtir líka í hnotskurn ágallana á framsetningu áætlunarinnar. Sú staðreynd að öllu er slengt saman í heildartölur, fjárveitingum til nýbygginga, tækjakaupa, viðhalds, sérverkefna og svo reksturs gerir erfitt um vik að greina hver hin raunverulega staða er eða verður þegar kemur að grunnrekstri. 1. minni hluti velferðarnefndar telur þó eftirfarandi atriði liggja fyrir:

1. Einungis er gert ráð fyrir 338 millj.kr. í raunaukningu til almenns reksturs á árinu 2018 frá því sem er á yfirstandandi ári. Til sjúkrahúsjónustu (undir málefnaviðið fellur sérhæfð sjúkrahúsjónusta, almenn sjúkrahúsjónusta og erlend sjúkrahúsjónusta) eru veittar 82.999 millj. kr. samkvæmt fjárlögum á árinu 2017 en talan fer í 83.337 millj. kr. á árinu 2018 samkvæmt áætluninni. Dregur það skammt til að mæta 10 milljarða kr. uppsafnaðri viðbótarfjárförf Landspítalans til rekstrar, nauðsynlegra tækjakaupa og annars stofnkostnaðar samkvæmt áætlun sem spítalinn vann að ósk ráðuneytisins á undirbúningsstigi.

Samkvæmt upplýsingum sem fram komu á fundi velferðarnefndar með stjórnendum Sjúkrahússins á Akureyri var sambærilegt mat þeirra að sjúkrahúsið vantaði um 370 millj. kr. Sem sagt, Sjúkrahúsið á Akureyri þyrfti 32 millj. kr. í viðbót við alla raunaukningu liðarins í heild til að vera sæmilega sett á næsta ári.

2. Þegar kemur að framkvæmdum og fjárfestingum innan geirans er vissulega gert ráð fyrir umtalsverðum fjármunum til uppbyggingar og er þá átt við að þegar ákveðin og hafin uppbygging nýs Landspítala við Hringbraut haldi áfram. En einnig þar miðar hægar en margir hafa ugglaut átt von á. Til þess að unnt verði að ljúka uppbyggingu meðferðarkjarna og rannsóknarhúss við Hringbraut, búa þau hús tækjum og endurnýja og breyta samhlíða því eldra húsnæði sem áfram verður nýtt vantar 13 milljarða kr. inn í áætlunina. Þar til viðbótar vantar um 6,5 milljarða kr. eigi áform um nýja og bráðnauðsynlega legudeild við Sjúkrahúsið á Akureyri og lagfæring á eldra húsnæði því tengd að verða að veruleika. Það vantar því rétt tæpa 20 milljarða kr. til þess að hægt verði að ljúka þessum brýnu verkefnum á sviði sérhæfðrar sjúkrahúsjónustu í landinu innan áætlunartímans.
3. Á bls. 291 eru sett fram markmið, mælikvarðar og aðgerðir hvað þróun sérhæfðrar sjúkrahúsjónustu varðar. Þar er markmið tvö að *sérhæfð sjúkrahúsjónusta á Íslandi standist samanburð við sambærileg sjúkrahús á Norðurlöndum.*

Vandséð er, í ljósi þess sem að framan greinir, að við munum færast nær því að uppfylla þetta markmið á áætlunartímanum, hvað þá ná því. Fyrir liggur að fjárveitingar til Landspítalans eru næstum helmingi minni en til samanburðarsjúkrahúsa annars staðar

á Norðurlöndunum og er sá samanburður í aðalatriðum staðfestur í McKinsey-skýrslunni margumtöluðu.

Samkvæmt gögnum sem ekki verða hrakin (ríkisreikningum og endurskoðuðum ársreikningum Landspítalans) er Landspítalinn nú rekinn fyrir svipað og ef eitthvað er heldur minna fjármagn og var í upphafi aldarinnar mælt á föstu verðlagi. Hlýtur að mega telja það kraftaverki líkast að spítalanum skuli takast að halda hlutunum gangandi með þó þeim hætti sem raun ber vitni í þessu ljósi. Þarf í því sambandi að hafa í huga það sem breyst hefur í starfsumhverfi spítalans síðan um aldamót. Má þar nefna almenna fólksfjölgun og sérstaklega fjölgun aldraðra, framþróun í lækningatækjum og lyfjum sem kostar sitt að reyna að halda í við, stóraukið álag á spítalann eins og heilbrigðisþjónustuna alla vegna fjölgunar ferðamanna og dreifðan, óhagkvæman og í stórum stíl heilsuspillandi húsakost sem sífellt verður erfiðara að nýta í nútímalegri sérhæfðri sjúkrahússtarfsemi. Þá bætir ekki úr skák svonefndur og viðvarandi fráflæðis- eða útskriftarvandi. Þ.e. að drjúgur hluti legurýma er á hverjum tíma tepptur vegna hjúkrunarsjúklinga sem ekki er hægt að útskrifa því úrræði við hæfi skortir.

Fyrrgreindar staðreyndir birtast ekki síst í stórauknu álagi á starfsfólk spítalans sem afkastar nánast tvöfalt á við starfsfólk á sambærilegum sjúkrahúsum t.d. í Svíþjóð. Kostnaður við legudag er um 50% lægri á Landspítalanum í sama samanburði. Öllum má ljóst vera að þetta ástand er ekki sjálfbært, getur ekki gengið til lengdar og mun enda með ósköpum. Þessu nátengdur og vaxandi er vandi spítalans hvað mönnun snertir af skiljanlegum ástæðum, álag á starfsmenn keyrir úr hófi. Fjármálaáætlun til næstu fimm ára, sem horfir fram hjá þessum staðreyndum hvað rekstur sérhæfðrar sjúkrahússtarfsemi varðar og gerir ekki ráð fyrir að vinna okkur a.m.k. í áttina upp til þess sem gerist annars staðar á Norðurlöndunum á efnahagslegum uppgangstímum, er til skammar.

4. Áfram virðist samkvæmt áætluninni gert ráð fyrir því að vöxtur þjónustu utan opinberu sérgreinasjúkrahúsanna verði mun meiri en innan þeirra. Þar er að vísu réttlættingin sögð sú að bregðast þurfi við veikleikum í grunninum. Á mannamáli þýðir þetta að mætt er stjórnlausri, eða í besta falli stjórnlítilli, útþenslu útgjalda utan sjúkrahúsanna sem nýtur pólitísku velvilja núverandi ríkisstjórnar rétt eins og hinnar síðustu.

Hér að framan hefur sjónum aðallega verið beint að sérhæfðri sjúkrahúsþjónustu en undir það fellur öll starfsemi Landspítalans og Sjúkrahússins á Akureyri og tekur til sín um 7/8 hluta allra fjárveitinga á liðnum. Til almennrar sjúkrahúsþjónustu telst starfsemi heilbrigðisstofnana í heilbrigðisumdæmunum önnur en heilsugæsla, þ.e. almennar lyflækningar, hjúkrun, slysamóttaka, endurhæfing og nauðsynleg stoðdeildarþjónusta. Rúmlega 8,1 milljarður kr. fellur í þennan flokk samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2017. Í minni hluti velferðarnefndar hefur takmarkaðar upplýsingar um horfurnar fyrir þetta svið samkvæmt áætluninni eins og hún er fram sett, en benda má á að heilbrigðisstofnanirnar hafa margar glímt við erfiðan rekstur undanfarin ár og á þeim standa kröfur um bættu þjónustu frá samfélögunum sem þær þjóna. Má í því sambandi nefna óskir Heilbrigðisstofnunar Suðurlands um að styrkja fæðingarþjónustu, t.d. í Vestmannaeyjum, óskir Heilbrigðisstofnunar Austurlands um að geta betur sinnt jaðarsvæðum o.s.frv. Ljóst er að hverfandi svigrúm er samkvæmt áætluninni til að mæta slíkum óskum a.m.k. á árinu 2018, sbr. það sem áður sagði um raunaukningu til rekstrar á liðnum í heild.

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.

Stærsti liðurinn sem fellur undirheilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa er heilsugæslan, en auk þess tilheyra liðnum sérfræðiþjónusta og hjúkrun, sjúkrahjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun og loks sjúkrahúsnæring. Þótt nokkur viðleitni sé sýnd í áætluninni til eflingar heilsugæsl-

unnar sem raunverulegs fyrsta viðkomustaðar í heilbrigðisþjónustunni, svo sem með fjölgun sálfræðinga og uppbyggingu faghópa eða teyma, þarf meira til ef hin háleitu markmið eiga að nást. Ekki verður séð hvernig þröngur fjárhagsrammi áætlunarinnar á að duga til að ná fram öllu í senn: bæta aðgengi sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu óháð efnahag og búsetu, auka fræðslu og stuðning við sjúklinga varðandi lífstíl og lífstílstengda sjúkdóma, lækka í áföngum hlutfall greiðsluþátttöku sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu og jafna aðgengi sjúklinga um allt land að sérfræðiþjónustu og hjúkrun óháð búsetu og efnahag svo helstu markmið séu nefnd. Þau eru öll góðra gjalda verð en virðast fjarlæg í ljósi takmarkaðra fjármuna. Stærstur hluti aukningar til málaflokksins er þegar eyrnamerkur sjúkratryggingum vegna aukins kostnaðar við samninga sérgreinalækna (2 milljarðar kr. strax 2018) og svo kostnaði við upptöku nýs greiðsluþátttökukerfis (1–1½ milljarður kr.) og gæti hvort tveggja reynst vanáætlun.

Sérstaklega þarf að fara ofan í saumana á því hvort áætlunin geri kleift að standa við gefin loforð um að „þak“ í greiðsluþátttökukerfinu verði fortakslaust miðað við 50 þús. kr. á ári. Ekki verður heldur séð að fjárveitingar til liðarins, ramminn, rúmi frekari umbætur af því tagi að taka sálfræðiþjónustu, tannlæknaþjónustu, ferðakostnað o.fl. inn undir greiðsluþakið, hvað þá komast alla leið og sameina greiðslur vegna lyfja og heilbrigðiskostnaðar undir eitt, hóflegt þak. Til þess að innistæður væru fyrir slíkri framtíðarsýn þyrfti væntanlega að auka fjárfrahlög mun meira en um þá u.þ.b. 1, 8 millj. króna sem áætlunin gerir ráð fyrir (3,3 milljarðar kr. að frádregnum þeim 1,5 milljörðum kr. sem þakið eins og það hefur þegar verið ákveðið kostar á ársgrundvelli).

Í ljósi þess að almenn samstaða ríkir í orði kveðnu um það markmið að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað í kerfinu og að í því felist aukin skilvirkni og sparnaður til lengri tíma litið, telur 1. minni hluti velferðarnefndar að með mun skýrari og markvissari hætti ætti að vinna að því markmiði. Þannig er engar upplýsingar að hafa í áætluninni um endurnýjun húsakosts eða nýbyggingar í þágu heilsugæslunnar. Í gögnum sem fram komu á fundi ráðuneytisins með velferðarnefnd kom fram á einum stað að gert væri ráð fyrir endurnýjun húsakosts heilsugæslu í Hlíðum. Það er vel en víðar á svæði Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins er húsakostur ófullnægandi eða sprunginn, stækka þarf heilsugæslu á Reyðarfirði, Heilsugæslan á Akureyri er að líkindum að missa húsnæði sitt á næstunni og svo mætti áfram telja. Er með endemum að engar upplýsingar skuli fylgja áætluninni um hvaða fjárfestingaáform rúmast innan áætlunarinnar á þessu sviði, sem aftur gæfi gleggri mynd af þeim fjármunum sem eftir verða til rekstrar.

Sama á við um eflingu lýðheilsuadgerða en opinber gögn tala skýru máli um að offita er vaxandi vandamál hér á landi og henni munu tengjast stóraukin útgjöld í framtíðinni, svo sem vegna vaxandi nýgengis sykursýki 2. Hér væri því lag til að fjárfesta í hvoru tveggja í senn, auknum lífsgæðum og minni kostnaði í framtíðinni stæði metnaður manna til þess.

Loks ber að nefna að starfsemi sjúkráhótelis fellur undir málefna sviðið en Landspítalinn hefur bent á að hvorki virðist gert ráð fyrir fjárveitingum til búnaðar né reksturs nýja sjúkrahótelsins í áætluninni.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingjarþjónusta.

Undir hjúkrunar- og endurhæfingjarþjónustu falla hjúkrunar- og dvalarrými, en til þeirra eru veittir 40,5 milljarðar kr. tæpum í fjárlögum yfirstandandi árs og svo er liðurinn endurhæfingjarþjónusta með slétta 5 milljarða kr. á fjárlögum ársins.

Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir uppbyggingu fimm nýrra hjúkrunarheimila á áætlunartímanum, þ.e. þeirra þriggja sem þegar hafði verið tekin ákvörðun um að byggja í Reykjavík, Árborg og Kópavogi á árunum 2017–2021 og tveggja í viðbót sem væntanlega

fara þá af stað á síðasta ári áætlunarinnar. Samtals er þarna um að ræða 319 rými, þar af 261 nýtt, sbr. umfjöllun á bls. 68 í almennum hluta greinargerðar tillögunnar. Að vísu kemur svo fram í töflu á bls. 306 að til standi á árunum 2017–2022 að fjölga hjúkrunarrýmum um 292. Þarna er því misræmi upp á 31 hjúkrunarrými á ferðinni eftir því hvar borið er niður í plagginu. Og sennilega er einnig verið að fegra myndina, samanber það að hluti þessara rýma verður í besta falli í byggingu við lok áætlunarinnar.

Vandinn er einnig sá að þessi fjölgun mætir aðeins um helmingi af áætlaðri viðbótarþörf fyrir hjúkrunarrými fram til ársins 2020. Þegar horft er til hraðvaxandi fjölda aldraðra og fráflæðis- eða útskriftarvandi sérgreinasjúkrahúsanna er einnig hafður í huga virðist því fara fjarríki að áætlunin gefi tilefni til að álykta að ástandið fari batnandi á þessu sviði næstu árin. Hljóta það að teljast mikil vonbrigði.

Þá verður ekki hjá því komist að nefna að rekstur hjúkrunarheimila á daggjöldum hefur verið mjög þungur undanfarin ár þó að nýlegur samningur bæti þar eitthvað úr. Þrátt fyrir það er staðan enn sú að fjölmargir rekstraraðilar, sveitarfélög, félagasamtök og sjálfseignarstofnanir greiða verulegar fjárhæðir með rekstrinum og hafa sumir í hyggju að skila rekstrinum af sér til ríkisins verði ekki ráðin bót á þessu. Ekki verður séð að áætlunin geri ráð fyrir svigrúmi til að rétta þessa stöðu af.

26 Lyf og lækningavörur.

Stór hluti aukningar til málefna sviðsins Lyf og lækningavörur er því miður þegar eyrna-merktur því gati eða þeirri vanáætlun sem til staðar er í gildandi fjárlögum, eða 3 milljarðar kr. af alls liðlega 9 milljarða kr. aukningu á tímabilinu. Hægt hefur á nýjan leik á upptöku nýrra lyfja og ríkir reyndar í þessum skrifuðum orðum mikil óvissa um framhaldið hvað það snertir þegar á þessu ári. Vonir eru enn sem fyrr bundnar við að hægt verði með þátttöku Íslands í auknu norrænu samstarfi að ná niður kostnaði við lyfjainnkaup og væri það vel. Staðan er eftir sem áður erfið í þessum efnum og Ísland að dragast aftur úr á nýjan leik hvað varðar innleiðingu nýrra lyfja sem þegar hafa verið samþykkt annars staðar á Norður-löndunum.

Hér er vissulega um að ræða málaflökk þar sem auðveldlega myndast mikið bil milli væntinga og þess kostnaðar sem auðveldlega verður við ráðið. Öumflýjanlegt er þó að gera ráð fyrir verulega auknum fjármunum til þessa sviðs á komandi árum, bæði til að halda í við hraða framþróun og til að mæta vaxandi fjölda aldraðra sem hér kemur við sögu eins og á fleiri sviðum.

Svipaða sögu er því miður að segja af hjálpartækjum þótt umfang þess liðar sé mun smærra í sniðum en hvað lyfin varðar. Um hjálpartæki gildir svipað og um lyf að mikil framþróun er í gerð þeirra, notkun á einnota vörum fer vaxandi sem og notkun margs konar meðferðarhjálpartækja. Langir og í sumum tilvikum vaxandi biðlistar eftir slíkum tækjum sem stóraukið geta lífsgæði þeirra sem á þeim þurfa að halda eru dapurleg birtingarmynd veikleika í velferðarkerfinu.

27 Örorða og málefni fatlaðs fólks.

Fatlaðir og samtök þeirra hafa undanfarin ár bundið miklar vonir við innleiðingu og svo vonandi í framhaldinu lögfestingu sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Nú, þegar loksins er að verða af innleiðingu sammingsins á Íslandi og lögð er fram fjármálaáætlun til næstu fimm ára, hefði verið æskilegt að sjá aðgerðir sem stjórnvöld hyggjast ráðast í og gagngert tengjast innleiðingunni teknar saman á einum stað. Því er ekki að heilsa í greinargerð tillögunnar um málefna svið 27 Örorðu og málefni fatlaðs fólks. Þess í stað er löngum texta varið í að fjalla um nýgengi örorðu og leiðir til að auka starfsgetu og möguleika

til starfsendurhæfingar. Það eru að sjálfsögðu mikilvæg viðfangsefni en mega ekki verða til þess að draga athyglina frá réttarstöðu og raunverulegum högum fatlaðra í dag.

Því miður á hið sama við hér og víðar innan velferðarsviðsins að drjúgur hluti aukningar til málaflokksins á áætlunartímabilinu er frátekinn til að mæta veikleikum í fjárlögum yfirstandandi árs. Auk þess eru 2,7 milljarðar kr. eyrnamerkir því að gera sambærilegar breytingar á greiðslufyrirkomulagi til öryrkja og gerðar hafa verið á greiðslum til ellilífeyrisþega frá og með árinu 2019 og 3,9 milljarðar kr. á ári eftir það. Þær tölur hljóta hins vegar að valda miklum vonbrigðum og einnig sú þróun í kjörum öryrkja sem áætlunin almennt virðist teikna upp. Má vísa í umsagnir Öryrkjabandalags Íslands og ASÍ í þeim efnum. Einnig veldur sérstökum vonbrigðum að umbætur í þágu öryrkja, þær litlu sem boðaðar eru, virðast eiga að bíða alveg til ársins 2019 og þá ekki að koma til framkvæmda nema að hluta til. Á meðan búa öryrkjar enn við það að framfærsluþrygging þeirra sem á að nafninu til að tryggja að greiðslur þeirra haldi í við lægstu umsamin laun skerðist krónu fyrir krónu.

Til stendur að lögfasta ramma um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) og er það vel en erfitt er að átta sig á hvaða raunverulegu fjármunir eiga að fylgja. Aðeins er sagt almennt í greinargerð að framlög vegna slíkra samninga verði aukin jafnt og þétt yfir tímabilið. Frumvarp um notendastýrða persónulega aðstoð (438. mál) er nú nýkomið til velferðarnefndar að lokinni 1. umræðu. Þar er að finna í ákvæði til bráðabirgða áætlun um fjölgun NPA-samninga út áætlunartímans og er mikilvægt að tryggja að samræmi sé á milli þeirra áforma og fjármálaáætlunar þannig að fullnægjandi fjármögnun fylgi. Sá galli er á stöðu málsins að enn er óbrúður ágreiningur milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarskiptingu.

28 Málefni aldraðra.

Raunaukning fjárveitinga til málefna aldraðra er mun minni á áætlunartímabilinu en til margra sambærilegra þátta innan velferðarsviðsins og helgast það vissulega að nokkru leyti af þeirri aukningu sem varð til málaflokksins í tengslum við breytt greiðslufyrirkomulag 1. janúar sl. Aukningin gengur fyrst og fremst til að mæta áætlaðri 3% árlegri fjölgun aldraðra og til að hækka frítekjumark vegna atvinnutekna í smáskömmtum uns það hafi náð 100 þús. kr. á mánuði í lok áætlunartímans. Þá virðast innbyggð í áætlunina áhrif af áætlun um hækkun lífeyristökualdurs almennatrygginga úr 67 árum í 70 ár á 24 árum. Sú áætlun er framhlaðin þannig að fyrri tólf árin hækka lífeyristökualdurinn um tvo mánuði á ári hverju en síðan um einn mánuð á ári eftir það í önnur tólf ár. Að meðaltali er áætlað að útgjöld lækki um 800 millj. kr. á ári af þessum sökum.

Í grófum dráttum má segja að áætlunin geri ráð fyrir óbreyttum högum aldraðra og að greiðslur til þeirra fylgi væntanlega verðlagi frá því sem nú er eftir að hækkun lágmarks-greiðslna úr 280 í 300 þús. kr. verður komin til framkvæmda frá og með ársbyrjun 2018. Vel að merkja njóta aðeins þeir aldraðir sem búa einir hækkunarinnar þar sem valið var að taka stærstan hluta hækkunarinnar gegnum heimilisuppbót. Þetta er sem sagt hvorki verra né heldur betra en það og niðurstaðan því á mannamáli að aldraðir sem reiða sig í meira eða minna mæli á greiðslur almennatrygginga um afkomu fá ekki frekari hlutdeild í batnandi þjóðarhag en orðið er.

Þá er ónefnd sú staðreynd að nú og á næstu árum fjölgar hratt þeim hópi sem kemst á eftirlaunaaldur en á takmörkuð og í sumum tilvikum nánast engin réttindi sökum skerts búsetu-hlutfalls á Íslandi. Hvergi er í viðkomandi köflum áætlunarinnar að finna neina umfjöllun um málefni þessa hóps, en auðvitað verður að leita leiða til að tryggja að einnig þeir sem svona eru settir búi við mannsæmandi kjör á efri árum.

29 Fjölskyldumál.

Undir fjölskyldumál falla allmargir liðir sem allir hafa hver á sinn hátt mikil áhrif á afkomuöryggi og það umhverfi sem fjölskyldunum er búið, auk þess sem málefni innflytjenda og flóttamanna heyrja undir málefnasviðið. Um kaflann má segja að þar er víða að finna í texta ágætar meiningar og velvilja en þegar kemur að fjárveitingum er eins og sambandið hafi rofnað. Þannig segir á bls. 329 í greinargerð í kaflanum um stuðning við einstaklinga, fjölskyldur og börn:

„Að minnka fátækt er eitt af markmiðunum í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Efla þarf ráðgjöf og fræðslu við foreldra og fagfólk, auka almennan stuðning, svo sem leikskóla frá eins árs aldri og gjaldfrjálsan grunn- og framhaldsskóla.“

Svo mörg og ágæt voru þau orð. En þegar kemur að því að finna fjárveitingar og aðgerðir sem gera ættu þetta að veruleika, t.d. sporna við fátækt, vandast málið. Fjárveitingar til málefnasviðsins aukast óverulega á áætlunartímabilinu og fara reyndar lækkandi að raungildi síðustu tvö árin. Helgast þetta af því að í málaflöknum í heild er fyrst og fremst gert ráð fyrir tveimur aðgerðum sem taka til sín nýtt fjármagn, þ.e. hækkun hámarksgreiðslna, „þaksins“, í fæðingarorlofi í áföngum úr 500 í 600 þús. kr. á mánuði og byggingu meðferðarheimilis fyrir börn og unglinga á árunum 2018–2020. Hvort um sig er kostnaður upp á um hálfan milljarð króna, þ.e. árlegur viðbótarkostnaður vegna hækkunar þaksins þegar það verður komið í 600 þús. kr. árið 2020 er hálfur milljarður og stofnkostnaður vegna meðferðarheimilisins er sama fjárhæð. Þótt hækkun hámarksgreiðslu í fæðingarorlofi úr 500 í 600 þús. kr. frá og með árinu 2020 hljómi sem nokkur úrbót má spyrja hvort það geri betur en, eða dugi jafnvel ekki til, að halda verðgildi núverandi „þaks“ miðað við líklega launaþróun í landinu á sama tíma.

Að öllu öðru leyti en þessu eru áform ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar í málaflöknum metnaðarlaus með öllu og boða afturför frekar en framþróun, t.d. hvað barnabætur snertir.

Ekki er gert ráð fyrir neinni lengingu fæðingarorlofs á öllu áætlunartímabilinu. Ekki er heldur gert ráð fyrir að sett verði „gólf“ eða lágmark í greiðslurnar, t.d. þannig að greiðslur séu aldrei lægri í fæðingarorlofi en lægstu umsamin laun (300 þús. kr. frá og með næsta ári). Hvort tveggja, lenging og lágmarksgreiðslur, var þó í tillögum starfshóps um framtíðartilhögun í fæðingarorlofsmálum sem skilaði af sér á síðasta ári. Þetta er þeim mun alvarlegra sem nú liggur fyrir að barneignir eru á hraðri niðurleið og var talan þegar árið 2015 komin niður í 1,81 barn að meðaltali á ævi hverrar konu og hafði aldrei verið lægri frá því að talning hófust árið 1853, eins og vikið er að í greinargerð. Talan fór enn lækkandi á árinu 2016 og var þá 1,75 barn á ævi hverrar konu.

Metnaðarleysið í þessum efnunum sem áætlunin ber með sér er algert. Engin viðleitni er sýnd í þá átt að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla, nema skilja beri áður tilvitnaðan texta greinargerðarinnar þannig að sveitarfélögunum sé einum ætlað að leysa málið, þá væntanlega með því að tryggja á sinn kostnað öllum börnum í landinu leikskólalátt frá eins árs aldri. En ekki einu sinni það myndi duga til, því að fæðingarorlofið á að standa óbreytt í níu mánuðum út áætlunartímum eins og áður sagði.

Ekki er metnaðurinn meiri þegar kemur að barnabótum því þar er boðað að halda eigi áfram á sömu braut og fetuð var allt síðasta kjörtímabil. Halda á áfram að þrengja kerfið og beina greiðslum í æ ríkara mæli að allra tekjulægstu fjölskyldunum. Útgjöld til barnabóta munu því væntanlega halda áfram að dragast saman að raungildi eins og þau gerðu allt síðasta kjörtímabil en milli áranna 2013 og 2016 fækkaði þeim fjölskyldum sem fengu greiddar barnabætur um tæplega 12 þúsund. Að venju hægri aflanna eru þessi áform skreytt með orðskrípunum „einföldun og skilvirkni“. En það sem hér er á ferðinni er að verið er að hverfa

frá almennum stuðningi við barnafjölskyldur, nema þá þær tekjuhæstu, sem hingað til hefur verið ætlað að jafna nokkuð aðstöðu þeirra borið saman við einstaklinga og barnlaust fólk, yfir í lítilsháttar fátækrahjálp.

Þessi bágborna frammistaða þegar kemur að málefnum barnafjölskyldna og ungs fólks er þeim mun alvarlegri sem kannanir sýna, bæði hérlendis, og í ýmsum nálægum löndum, að ungt fólk hefur dregist aftur úr eldri aldurshópum í þróun lífskjara. Einnig stöndum við frammi fyrir þeirri staðreynd að flutningsjöfnuður Íslands hvað íslenska ríkisborgara snertir er neikvæður gagnvart útlöndum þrátt fyrir að við séum á toppi mikillar efnahagslegrar upp-sveiflu. Á mannamáli þýðir þetta að ungt fólk flytur í ríkari mæli frá landinu en til þess.

Ekki er heldur að sjá að vænta sé neinna framfara á mörgum öðrum mikilvægum sviðum sem falla undir málaflökkinn stuðning við einstaklinga, fjölskyldur og börn. Hér eiga t.d. í hlut Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og dauflinda einstaklinga og umönnunargreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna. Aftur gildir það sama að umfjöllun í greinargerð með tillögunni er umhyggju-söm, t.d. þar sem fjallað er um geðheilbrigðisvanda barna og ungmenna og ónógan stuðning, en fátt bitastætt þegar kemur að fjárveitingum og aðgerðum.

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi.

Ekki er tilefni til langrar umfjöllunar um vinnumarkað og atvinnuleysi, enda atvinnu-ástand gott. Athygli vekur þó að til stendur að þrengja að rétti atvinnuleitenda og stytta tím-ann sem þeir eiga rétt á greiðslu atvinnuleysisbóta úr núverandi 30 mánuðum niður í 24. Til-lagan er fram komin án nokkurs samráðs við aðila vinnumarkaðarins og væntanlega sveitar-félögin einnig. Tillagan er rökstudd með því að til standi að veita einstaklingsmiðaða þjón-ustu við fólk í atvinnuleit fyrr en verið hefur. Ekki verður séð að neitt standi í vegi þess að það sé gert þó að réttindatímabilið haldist óskert. Verði þessum áformum haldið til streitu og réttindatímabilið stytt með lögum skiptir máli að vel sé að því staðið og þannig að ríkið komist hjá málaferlum sem það er líklegt til að tapa sökum þess að farið hafi verið í aftur-virka skerðingu þegar áunninna réttinda. Slík mál eru nú rekin fyrir dómstólum vegna styttingar bótatímans í tíð fyrri ríkisstjórnar.

Ástæða er til að fagna umfjöllun um og áherslu á að fækka vinnuslysum en óljósara er hvaða fjármunir verða til ráðstöfunar til að ná tilætluðum árangri.

31 Húsnæðisstuðningur.

Mikla athygli vekur að þegar kemur að húsnæðisstuðningi gengur áætlunin út á að draga jafnt og þétt úr framlögum ríkisins á áætlunartímabilinu. Ekki er það í miklu samræmi við þá þungu umræðu sem fram fer um ófremdarástand á húsnæðismarkaði sem nýr ráðherra málaflökksins hefur meðal annarra kallað svo. Ríkið ætlar sem sagt að draga að sér hendina á þessu sviði á næstu árum þrátt fyrir ástandið.

Frysta á viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta og munu þær verða þær sömu og eru á þessu ári út áætlunartímamann 2018–2022. Tekju- og eignaskerðingarákvæði gildandi laga munu því leiða til þess að áfram mun stórfækka þeim fjölskyldum sem fá húsnæðisstuðning gegnum vaxtabótakerfið. Tekjujöfnunaráhrif kerfisins munu því áfram rýrna og húsnæðisöflun íþyngja fleiri fjölskyldum, einkum hinum yngri.

Óljóst er hvað áformað er varðandi húsnæðisbætur til tekjulægri leigjenda og hvort jafnvel standi til að frysta þær einnig.

Í orði kveðnu á að standa við fyrirheit tengd kjarasamningum á árinu 2015 um þátttöku ríkisins í stofnframlögum til byggingar 2.300 íbúða í almenna íbúðakerfinu á árunum 2016–2019 og verður árlega varið 3 milljörðum kr. til þess. Hér virðist þegar um vanáætlun að

ræða, sbr. að endanleg úthlutun Íbúðalánasjóðs á grundvelli umsókna um stofnframlög ársins 2016 fól í sér 509 íbúðir og til þeirra stofnframlög upp á 2,8 milljarða kr. Með öðrum orðum duga 3 milljarðar kr. árlega ekki til að byggja 600 íbúðir og liggur það þegar fyrir. Á árunum þar á eftir, þ.e. 2020–2022, er hins vegar áætlað að verja helmingi lægri fjárhæð árlega í sama skyni. Dugar það þá að hámarki til byggingar 250–270 íbúða í ljósi reynslu síðasta árs. Áform ríkisstjórnarinnar í þessum málaflokki hljóta að mega teljast merkileg skilaboð til ungs fólks sem eygir varla við sjóndeildarhring möguleikann á að komast yfir tryggt húsnæði á viðráðanlegum kjörum um þessar mundir, hvort heldur er með kaupum eða leigu. Ríkisstjórnin skilar því svo til auðu þegar kemur að lausn húsnæðisvandans í landinu eins og hann blasir við um þessar mundir og er öllum kunnur.

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála.

Yfir lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála er fljótferð og lítil tíðindi á ferð. Heildarframlög til málefna sviðsins aukast um heilar 355 millj. kr. á áætlunartímabilinu og veltir það þó 8,3 milljörðum kr. á þessu ári þar sem stærsti liðurinn er stjórnsýsla velferðarmála. Þrátt fyrir falleg orð um mikilvægi lýðheilsuáðgerða og að glíma þurfi við ýmis lífstílstengd vandamál verða áðgerðir augljóslega máttlitlar í ljósi þeirrar sáralitlu raunaukningar sem áætluð er til málefna sviðsins í heild.

Lokaorð.

Áætlunin veldur í heild djúpstæðum vonbrigðum. Þess sér í sáralitlum mæli stað að nýta eigi efnahagsleg uppgangsár til að hefja raunverulega sókn og uppbyggingarskeið þar sem fjárfest væri í innviðum samfélagsins og aukinni velferð, meiri lífsgæðum. Ramminn sem byggt er á er eins og rakið var í inngangi allt of þröngur og svigrúmið því lítið sem ekkert. Sökum þess hve mikið hinn stöðugi tekjugrunnur hins opinbera hefur verið veiktur er alfarið byggt á bjartsýnum spám um áframhaldandi og viðvarandi hagvöxt út áætlunartímann. Núverandi samfelld hagvaxtarskeið frá síðari hluta árs 2010 er þegar orðið hið lengsta í sögu lýðveldisins, hvað þá ef gengur eftir að það vari til og með 2022. Gangi þetta hins vegar ekki eftir af einhverjum ástæðum, t.d. þeim að viðvarandi styrking krónunnar þessi misserin leiði fyrir eða síðar til bakslags í útflutningsgreinum að meðtalinni ferðapjónustunni, er áætlunin þegar í uppnámi.

Niðurstaða 1. minni hluta velferðarnefndar er því sú að fjármálaáætlun ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar, bæði í heild og einnig eins og hún snýr að velferðarmálum sérstaklega, sé algerlega óásættanleg og ófullnægjandi rammi um opinber fjármál næstu árin til að mæta megi þörfum íslensks samfélags. Henni þurfi því að breyta og auka svigrúm á næsta og næstu árum til að efla velferðarkerfið og gera nauðsynlegar fjárfestingar og uppbyggingu innviða mögulega. Virðist ekki veita af að verja a.m.k. 1½–2% af vergri landsframleiðslu til viðbótar til slíkra verkefna, meðan hinni uppsöfnuðu þörf er mætt, og síðan haldist hlutfall samneyslunnar nokkuð ofan við 25 ára meðaltal og fari fremur hækkandi en lækkandi til að mæta ekki síst breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar. Náist slíkar breytingar ekki fram ber að hafna áætluninni.

Alþingi, 8. maí 2017.

Steingrímur J. Sigfússon.