

## Nefndarálit

### um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið á fjölmörgum fundum allt frá því að það gekk til hennar 13. apríl sl. Tillagan byggist á 5. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Þar kemur fram að ráðherra skuli leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta. Fjármálaáætlunin er byggð á fjármálastefnu sem Alþingi samþykkti sem þingsályktun 22. mars sl.

Fjármálastefna er sett fram í byrjun kjörtímabils og er ekki endurskoðuð nema brýna nauðsyn beri til, en fjármálaáætlun er hins vegar endurskoðuð árlega, að vori, og gildir til fimm ára í senn.

#### Umfjöllun Alþingis.

Sameiginlegir fundir fjárlaganefndar og annarra fastanefnda þingsins voru nýttir til þess að einstakir ráðherrar gætu kynnt helstu markmið og áherslur sem fram koma í áætluninni. Fyrirkomulagið er í samræmi við hugmyndafræði laga um opinber fjármál þar sem ætlunin er að tvinnna saman starfsáætlanir og fjárhagsáætlanir með skipulagðari hætti en tíðkast hefur fram til þessa, bæði á vettvangi Stjórnarráðsins og Alþingis. Fastanefndir fengu til umsagnar kafla um stefnumótun þeirra 34 málefnasviða sem féllu undir viðkomandi nefndir og efnahags- og viðskiptanefnd fjallaði sérstaklega um tekjuhlu áætlunarinnar. Nefndir kölluðu til gesti sem sumir hverjir komu bæði á fund fjárlaganefndar og þeirrar nefndar sem fer með viðkomandi málefnasvið. Nefndirnar skiluðu umsögnum til fjárlaganefndar og eru þær birtar sem fylgiskjöl.

Auk ráðherranna og starfsmanna allra ráðuneyta fékk nefndin á sinn fund fulltrúa því sem næst allra umsagnaraðila, en þeir komu frá fjármálaráði, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, félaginu Femínískum fjármálum, Öryrkjabandalagi Íslands, Ríkisendurskoðun, Samtökum iðnaðarins, Bandalagi íslenskra listamanna, Landspítalanum, Bandalagi starfsmanna ríkis og sveitarfélaga, Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu, Samtökum ferðaþjónustunnar, Skógrækt ríkisins, Landssambandi skógareiganda, Skógræktarfélagi Íslands, Hafrannsóknastofnun, Kennarasambandi Íslands, Reykjavíkurborg, Viðskiptaráði Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Alþýðusambandi Íslands, Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Bandalagi háskólamanna, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu og Samtökum sveitarfélaga á Austurlandi.

#### Meginþættir fjármálaáætlunar 2019–2023.

Áætlunin tekur til opinberra aðila í heild, ríkis og sveitarfélaga sem og fyrirtækja hins opinbera. Ef fyrirtæki hins opinbera eru undanskilin nema umsvif ríkisins rúmum 70% af hinu opinbera í heild en umsvif sveitarfélaganna tæplega 30%. Þrátt fyrir meiri umsvif ríkis-

ins er það sameiginleg ábyrgð ríkis og sveitarfélaga að tryggja að ákvarðanir séu í samræmi við markmið hagstjórnarinnar.

Meginfjárhæðir sem fram koma í áætluninni eru í eftirfarandi töflu:

### Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila.

<i>í milljörðum kr.</i>	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Hið opinbera (A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)</b>					
Rekstrarafkoma .....	94	100	104	97	106
Heildarafkoma .....	36	35	33	35	41
Hrein eign <sup>1</sup> .....	663	752	844	940	1.035
Nafnvirði heildarútgjalda .....	1.199	1.256	1.314	1.364	1.423
Heildarskuldir, <sup>2</sup> % af VLF .....	65	61	57	53	52
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, <sup>3</sup> % af VLF	29	28	24	23	22
<b>Opinber fyrirtæki:</b>					
Rekstrarafkoma .....	71	76	81	84	87
Heildarafkoma .....	50	57	62	66	69
Hrein eign <sup>1</sup> .....	654	690	716	742	780
<b>Opinberir aðilar í heild:</b>					
Rekstrarafkoma .....	165	176	185	181	193
Heildarafkoma .....	86	92	95	101	110
Hrein eign <sup>1</sup> .....	1.317	1.442	1.561	1.681	1.815

<sup>1</sup> Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að frádregnum brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, þ.e. heildarskuldum.

<sup>2</sup> Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

<sup>3</sup> Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Tillagan sjálf er sett fram í sex töflum og með henni fylgir ítarleg greinargerð. Fyrsta taflan er birt hér að framan og sýnir lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila. Hinar töflurnar sýna fjárestreymisyfirlit fyrir hið opinbera í heild, skiptingu í A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, heildarútgjöld málaefnasviða ríkissjóðs og útgjaldaramma sviðanna. Nokkrir útgjaldaliðir falla ekki inn í rammasetninguna. Þeir eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Heildarútgjöld síðustu tölunnar eru því lægri en heildarútgjöld ríkissjóðs sem nemur framlögum til þessara liða.

Greinargerðin fjallar um alla helstu liði opinberra fjármála, svo sem efnahagsforsendur áætlunarinnar og heildaryfirlit um opinber fjármál. Fjallað er um ríkisfjármálin og fjármál sveitarfélaga í sérstökum köflum. Efnismesti kaflinn fjallar um stefnumótun ráðuneyta fyrir þau málefnasvið sem undir þau heyrja. Í þeirri umfjöllun er farið yfir umfang sviðanna, starfsemi og helstu áskoranir, framtíðarsýn, markmið, mælikvarða, aðgerðir og fjármögnun.

Efnisuppbygging greinargerðarinnar er svipuð og fyrri fjármálaáætlunar en nokkrar breytingar koma engu síður fram. Við framsetningu eldri áætlunar var gagnrýnt að tölugrunnur áætlunarinnar væri rýr, þ.e. ekki væri greint á milli fjárfestingarútgjalda og rekstrargjalda. Nú er bætt úr þessu með töfluviðauka sem fram kemur á heimasíðu ráðuneytisins en er ekki að finna í áætluninni sjálfri. Nefndin hefur nýtt sér þessar upplýsingar og nánari umfjöllun um fjárfestingar er að finna í sérstökum kafla álitsins. Þá telur meiri hlutinn að alla jafna séu markmið og mælikvarðar, með aukinni reynslu, betur ígrunduð en í fyrri áætlunum. Á móti vegur reyndar að nú eru ekki birtar áætlaðar kostnaðartölur við einstakar aðgerðir eins og byrjað var að gera í fyrri áætlun. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur gefið þá skýringu að stofnanir halda ekki samræmt kostnaðarbókhald og verklagsreglur í tengslum við það liggja ekki fyrir. Þar af leiðandi getur slíkt kostnaðarmat gefið villandi upplýsingar. Ráðuneytið vinnur að úrbótum á þessu.

Meiri hlutinn telur að innleiða beri samræmt kostnaðarbókhald. Með því gefst t.d. færi á að leggja betur mat á hversu raunhæfar einstakar aðgerðir eru sem ætlunin er að grípa til á næstu árum til að uppfylla markmiðin. Það gefur líka stjórnendum betri sýn á framgang aðgerða og sýnir hlutfallslegt vægi á milli aðgerðanna.

Greinargerðin er betrubætt frá fyrri áætlunum með sérstakri umfjöllun (rammagreinum) um málefni sem hafa verið töluvert í umræðunni en ekki er þó um að ræða sviðsmyndagreinir eins og ýmsir umsagnaraðilar hafa lagt til. Rammagreinarnar fjalla um:

1. Breytta samsetningu atvinnulífsins.
2. Hagsveifluleiðrétta afkomu.
3. Tekjuskatts- og bótakerfi.
4. Betra tekjuskattskerfi.
5. Brottfarargjald í nágrannalöndum.
6. Breytingu á rammasettum útgjöldum 2017 og 2018.
7. Skuldastýringu og lánsfjáröflun.
8. Markvissa stýringu erlendra lána.
9. Fjármálareglur sveitarfélaga.

Áætlunin skal byggjast á fjármálastefnu 2018–2022 sem samþykkt var á Alþingi 22. mars sl. og skal staðfest að hún sé í samræmi við stefnuna. Fjármálaráð hefur borið helstu niðurstöður áætlunarinnar saman við það sem lagt var upp með í stefnunni.

Hlutfall af VLF, %	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Hið opinbera, A-hluti</b>						
Heildarafkoma	1,4 (1,4)	1,3 (1,2)	1,2 (1,1)	1,0 (1,0)	1,0 (1,0)	1,2
þ.a. ríkissjóður	1,2 (1,2)	1,0 (1,0)	0,9 (0,9)	0,8 (0,8)	0,8 (0,8)	1,0
þ.a. sveitarfélög	0,1 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2 (0,2)	0,2
<b>Opinberir aðilar í heild</b>						
Heildarafkoma	2,8 (2,9)	3,0 (3,0)	3,0 (3,0)	3,0 (3,0)	3,0 (3,0)	3,1
þ.a. hið opinbera A-hluti	1,4 (1,4)	1,3 (1,2)	1,2 (1,1)	1,0 (1,0)	1,0 (1,0)	1,2
þ.a. fyrirtæki hins opinbera	1,4 (1,59)	1,7 (1,8)	1,9 (1,9)	2,0 (2,0)	2,0 (2,0)	2,0

Fram kemur að hlutfall heildarafkomu af vergri landsframleiðslu (VLF) er hið sama og gert var ráð fyrir í stefnunni en nær ekkert má út af bregða til að afkoma yfirstandandi árs fari niður fyrir stefnumið um 1,4% afgang. Heildarafkoman er lítils háttar betri árin 2019 og 2020

sem skýrist af betri afkomu sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir lakari afkomu ríkissjóðs á síðari hluta tímabilsins sem hlutfall af VLF og er það í samræmi við stefnuna.

### **Álitsgerð fjármálaráðs og viðbrögð við henni.**

Umfangsmesta umsögnin um áætlunina er álit fjármálaráðs. Skv. 13. gr. laga um opinber fjármál er hlutverk ráðsins að leggja mat á hvort fjármálaáætlun fylgi grunngildum laganna og álitsgerðir ráðsins skal birta opinberlega. Ráðið gegnir mikilvægu hlutverki og er álit þess veigamikill þáttur við faglegt mat á áætluninni. Meiri hlutinn tekur undir ýmislegt sem ráðið bendir á en meðal þess er eftirfarandi:

#### *Varðar umgjörð, framsetningu og verklag.*

1. Umfjöllunin er ítarlegri en áður, en ýmislegt má bæta, svo sem tengja umfjöllun enn betur við grunngildin skv. 6. gr. laganna, en þau eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.
2. Svokallað grunddæmi var útbúið sem sýnir framreikning gjalda og tekna miðað við gildandi lög og reglur og felur í sér útgjöld og tekjur óháð ákvörðunum stjórnvalda, svo sem áherslur úr stjórnarsáttmála og áhrif væntanlegra lagabreytinga.
3. Ráðið hefur ítrekað bent á að mikilvægt sé að hagsveifluleiðrétt afkoma verði höfð til hliðsjónar við mat á aðhaldsstigi opinberra fjármála, þrátt fyrir að slíkur mælikvarði sé hvorki hafinn yfir gagnrýni né auðvelt sé að reikna hann út.
4. Bent er á að fjármálareglur og grunngildi geta rekist á þegar um samdrátt er að ræða í hagkerfinu. Afkomuregla og skuldaregla gætu gengið gegn grunngildi um stöðugleika og óljóst er hvernig beita á opinberum fjármálum til aukins stöðugleika við slíkar aðstæður.

#### *Varðar efnahagsforsendur og afkomu.*

1. Áætlanir um heildarafkomu eru í samræmi við samþykktu fjármálastefnu en afkoma yfirstandandi árs gæti orðið lakari en markmið um 1,4% af VLF. Nær allt áætlunartímabilið er gert ráð fyrir að afkoman verði í gólfum stefnunnar þannig að ekki má mikið út af bera.
2. Eðli máls samkvæmt ríkir nokkur óvissa um efnahagsforsendur og notkun fleiri sviðsmynda og meiri sveigjanleiki í framsetningu tölusettra stefnumiða væri til bóta.
3. Bæta má áætlanir varðandi fjárfestingar opinberra aðila, sérstaklega til lengri tíma litið. Fjárfestingar falla að mestu til á fyrri hluta áætlunartímabilsins sem fellur ekki vel að markmiðum um sveiflujöfnun og stöðugleika. Tímasetningar áforma um aukin útgjöld og skattalækkunar þarf að skoða í samhengi við hagsveifluna.
4. Árangur hefur náðst í að greiða niður skuldir ríkisins. Sú þróun skýrist aðallega af ein-skriptistekjum og auknum hagvexti frekar en góðri afkomu.
5. Bent er á að grunngildin vísa til efnahagslegra atriða fremur en rekstrarlegra álitamála og úrlausnarefna í stefnumótun málefnasviða. Ráðið fjallar því ekki nema mjög takmarkað um stefnumótun málefnasviða.

Nefndin var meðvituð um að fjármálaráð mundi ekki fjalla ítarlega um stefnumótun einstakra málaefnasviða og hefur bæði fjárlaganefnd sem og aðrar fastanefndir fjallað um sviðin og er gerð grein fyrir þeirri vinnu í sérstökum kafla í álitinu.

Meiri hlutinn tekur að miklu leyti undir ábendingar fjármálaráðs og hefur fylgt þeim eftir gagnvart fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Eðli máls samkvæmt hafa sumar ábendingarnar

komið fram í fyrri álitum ráðsins. Í kjölfar ríkisfjármálaáætlunar 2017 tók ráðuneytið þær fyrir með skipulögðum hætti og útbjó úrbótaáætlun. Staða mála hjá ráðuneytinu er í stuttu máli eftirfarandi:

*Grunngildamiðuð vinnubrögð.* Ráðuneytið hefur látið gera greiningu á nauðsynlegum úrbótum til að gera áætlunina grunngildamiðaðri og áætlunin ber þess nokkur merki. Þá er búið að skilgreina hlutverk grunngilda í skilningi fjármálareglna og samhengi grunngilda og tímalengdar áætlunarinnar.

*Hagsveifluleiðrétt afkoma.* Ráðuneytið er ósammála ráðinu um mikilvægi hagsveifluleiðréttar afkomumælingar eins og fram kom í umfjöllun um fjármálastefnu 2018–2022 sem samþykkt var sem þingsályktun í marsmánuði sl. Engu síður hefur ráðuneytið aflað sér frekari gagna um aðferðafræði og útreikninga á þessu sviði hjá alþjóðastofnunum eins og OECD og IMF.

*Samspil þjóðhagsspár og áætlanagerðar.* Ráðuneytið hefur gert samkomulag við Hagstofu Íslands um samstarf um upplýsingaöflun í aðdraganda spágerðar og sviðsmyndagreiningar. Þá er unnið að gerð nýs þjóðhagslíkans sem tæki meira tillit til hagstjórnar hins opinbera.

*Sviðsmyndir og næmnigreiningar.* Ráðuneytið tekur undir ábendingar á þessu sviði og er aukið samstarf við Hagstofuna hugsað sem liður í því að bæta vinnubrögð fyrir næstu fjármálaáætlun.

*Afkoma hins opinbera.* Ráðið bendir á að ekki megi mikið út af bera þegar afkoman er áætluð í gólfí stefnunnar öll árin. Ráðuneytið bendir á að með árlegu endurmati fjármálaáætlunar gefst svigrúm fyrir stjórnvöld til að grípa til ráðstafana ef afkoman stefnir í að verða lakari en áætlað var í fjármálastefnunni.

*Efnahagur hins opinbera.* Ráðið hefur í tvígang bent á að nokkuð skorti upp á ítarlega umfjöllun um þróun eigna. Ráðuneytið telur sig ekki geta brugðist við þessu fyrr en nýr stofnefnahagsreikningur ríkissjóðs liggur fyrir sem er unninn í samræmi við alþjóðlega reikningskilastaðla. Hann mun liggja fyrir með ríkisreikningi 2017 sem væntanlega verður gefinn út í sumar.

*Fjárfestingar og arðsemi.* Ráðið bendir á að bæta megi áætlanagerð varðandi fjárfestingar hins opinbera og ráðuneytið tekur að miklu leyti undir þær ábendingar. Í því sambandi kemur til greina að endurskoða lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001, í því skyni að koma á samræmdu áhrifamati, þar á meðal kostnaðar- og ábatagreiningu að hætti annarra þjóða. Einnig þarf að draga betur fram forgangsröðun um ákvarðanatöku varðandi veigamestu fjárfestingarverkefni sem fram koma í áætluninni. Fjármálaráð hefur kallað eftir því að efla þurfi samráð ríkis og sveitarfélaga um fjárfestingar. Ráðuneytið metur það svo að töluverðar breytingar þurfi að gera á ýmsum sviðum til að bæta úr ábendingum af þessum toga.

Nefndin mun fylgja eftir framangreindum málum og væntir góðs samstarfs við fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofu Íslands og fleiri aðila sem að málum koma til að ná markmiðum um að bæta og efla alla greiningarvinnu og upplýsingagjöf sem liggur að baki uppfærðri fjármálaáætlun á hverju ári.

### **Greiningarvinna fjárlaganefndar.**

Nefndin kallaði eftir tölulegum greiningum til viðbótar við það sem birt er í áætluninni og átti fundi með fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að afla frekari skýringa

á einstökum fjárhæðum. Í vinnu sinni leitaðist nefndin við að draga fram þróun gjalda og tekna. Til að fá fram sem skýrastan samanburð voru í fyrsta lagi fjárhæðir settar fram á föstu verðlagi, í öðru lagi byggt á grunndæmi og í þriðja lagi byggt á útgjaldapróun án fjárfestinga.

1. Í fyrsta lagi er sýnd gjalda- og tekjuþróun á föstu verðlagi allt frá árinu 2010. Yfirlit nýtist vel til þess að gera grein fyrir breytingum á ríkisfjármálum þar sem fjárhæðir áætlunarinnar eru bornar saman við raunútgjöld fyrri ára. Yfirlitið er birt í fylgiskjali I og nýtt til þess að gera grein fyrir útgjaldabreytingum í umfjöllun um einstök málaefnasvið.
2. Í öðru lagi var kallað eftir svokölluðu grunndæmi, þ.e. hver yrði líkleg gjalda- og tekjuþróun byggð á fyrirbyggjandi skuldbindingum, lögum og reglugerðum án allra ráðstafa, þ.m.t. aðhaldsráðstafa og ákvarðana um ný og aukin útgjöld. Samkvæmt grunndæminu hækka rammasett útgjöld málefnaefnasviða um samtals 31 milljarð kr. frá árinu 2018 til ársins 2023, eða um 4%. Áætlunin sjálf hækkar hins vegar um 109 milljarða kr. eða 16% á tímabilinu. Mestu munar um ákvarðanir um uppbyggingu Landspítalans, styrkingu heilsugæslunnar, auknar framkvæmdir í samgöngumálum og þyrlukaup, auk viðbótargjalda til örorkumálefna, byggingar hjúkrunarheimila og aukningar til fjölskyldumálefna. Þannig má sjá að nýjar ákvarðanir leiða til 78 milljarða kr. hækkunar.
3. Í þriðja lagi hefur nefndin greint útgjaldapróun án fjárfestinga. Taflan er birt í heild sinni í kafla um stefnumótun málefnaefnasviða. Þessar fjárhæðir gefa oft betri mynd af undirliggjandi þróun mála yfir langt tímabil en áætlunin sjálf þar sem á nokkrum málefnaefnasviðum koma fram miklar sveiflur á einstökum árum í samræmi við ákvarðanir um fjárfestingar. Fjallað er um fjárfestingar í sérstökum kafla álitsins.

Meiri hlutinn telur að þrátt fyrir faglega gagnrýni fjármálaráðs og nokkurra annarra um-sagnaraðila sé fjármálaáætlunin trúverðug um áform stjórnvalda eins og þau birtast og á þeim forsendum sem hún byggist á. Vissulega þarf að bæta spágerð og sviðsmyndir en engu síður byggist áætlunin á traustum grunni og meginforsenda hennar er þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Áframhaldandi hagvöxtur er þar grunnforsenda þó að heldur dragi úr honum á spátímabilinu. Mestu máli skiptir að byggja undir og festa stöðugleika í sessi. Með því tekst að tryggja þann kaupmátt sem náðst hefur á undanförunum árum og koma í veg fyrir að verðbólga aukist.

Vísbindingar um þróun efnahagsmála á þessu ári benda til þess að dregið hafi úr líkum á ofhitnun hagkerfisins og þar með hafi jafnframt aukist líkurnar á svokallaðri mjúkri lendingu. Að undanförunu hefur einkaneysla drifið áfram hagvöxtinn en það þarf ekki að vera neikvætt því að á sama tíma hafa heimilin nýtt uppsveifluna til að lækka skuldir sínar. Við gerð kjarasamninga á næstu missirum er því mikilvægt að halda áfram á sömu braut og horfa til þess að tryggja kaupmátt og koma í veg fyrir að verbólga aukist að nýju.

### **Fjárfestingarstig.**

Fjármálaáætlunin sýnir heildarútgjöld og útgjaldaramma málefnaefnasviða. Í eftirfarandi töflu er gerð grein fyrir þeim hluta áætlunarinnar sem tengist meiri háttar fjárfestingarákvörðunum ásamt samanburði við fjárlög árána 2017 og 2018. Allar fjárhæðirnar eru á verðlagi ársins 2018.

Í samræmi við efni sáttmála ríkisstjórnarinnar er í tillögu að fjármálaáætlun 2019–2023 lýst áformum um verulega uppbyggingu innviða samfélagsins, Með því er átt við samgöngu- og tæknikerfi sem þjóna atvinnulífi og almenningsi og velferðar-, mennta-, heilbrigðis- og réttarkerfi sem eiga það sameiginlegt að vera undirstaða efnahags- og félagslegs velfarnaðar, vera almannaeygn og krefjast langtímafjárfestingar.

Eins og fram kemur í töflunni er fjárfesting A-hluta ríkisins stórukin frá því sem var í fjárlögum 2017. Sem dæmi má nefna að áætlað er að árið 2021 verði heildarfjárfesting rúmum 29 milljörðum kr. hærrí en 2017 eða 76 milljarðar kr. sem er hækkun um 63%. Reyndar er síðan gert ráð fyrir að fjárfesting lækki í 61 milljarð kr. árið 2023. Veigamesta skýringin er sú að gert er ráð fyrir því að árið 2021 verði fjárfesting í nýju hátæknisjúkrahúsi Landspítala í hámarki. Einnig koma fram verulegar hækkanir vegna vegaframkvæmda, kaupa á þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna og vegna byggingar hjúkrunarheimila. Aðrar framkvæmdir vegna minna.

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2018	Áætlun framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefna víða <sup>1</sup>						
	Fjárlög 2017	Fjárlög 2018	Aætlun 2019	Aætlun 2020	Aætlun 2021	Aætlun 2022	Aætlun 2023
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	662	950	700	1.600	1.350	0	0
03 Æðsta stjórnýsla .....	101	200	198	944	925	1.416	151
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	940	913	1.554	978	707	699	692
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	9.794	9.760	10.487	10.352	10.190	10.109	10.029
09 Almanna- og réttaröryggi .....	233	333	2.333	3.332	3.332	3.332	3.332
11 Samgöngu- og fjarskipatámál .....	21.202	23.380	27.869	27.224	27.087	21.059	21.041
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	583	583	583	583	583	583	583
14 Ferðaþjónusta .....	576	764	757	741	726	719	711
17 Umhverfismál .....	2.274	2.205	1.658	1.561	1.393	1.378	1.363
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál .....	402	715	708	694	679	672	665
20 Framhaldsskólastig .....	537	510	305	295	285	280	274
21 Háskólastig .....	1.180	1.800	1.437	1.604	1.276	662	457
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	3.436	5.636	10.231	14.243	19.483	16.074	14.638
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	32	31	31	30	30	29	29
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta .....	2.757	2.429	2.972	4.639	6.058	5.305	5.305
29 Fjölskyldumál .....	0	225	223	143	140	139	137
31 Húsnæðisstuðningur .....	1.659	2.967	3.737	1.611	1.581	1.566	1.551
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir ...	314	308	305	299	293	290	286
<b>Samtals .....</b>	<b>46.681</b>	<b>53.710</b>	<b>66.087</b>	<b>70.872</b>	<b>76.118</b>	<b>64.312</b>	<b>61.245</b>

<sup>1</sup> Utgjöldin eru á verðlagi ársins 2018 og eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaðli (IPSAS) og er í samræmi við framsetningu fjárhéimilda eins og þau birtast í fjárlögum. Fjárestreymisfirlit ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í kafla 7 í greinargerð áætlunarinnar. Vakin er athygli á því að áætlun framlög til fjárfestinga hér eru annars vegar fjármagnstilfærslur og hins vegar heimildir í formi fjárfestingarframlaga.

Sérstakt átak verður gert til að styrkja innviði samgangna á árunum 2019–2021 með því að veita fjármuni til uppbyggingar og viðhalds samgöngumannvirkja. Átakið felur í sér að fjárfestingarframlög hækka um 4 milljarða kr. á ári næstu þrjú ár. Árlega koma 5,5 milljarða kr. viðbótarframlög til samgöngumála fyrrgreind þrjú ár og áætlað er að fjárfesting á þessu málefna sviði verði rúmlega 21 milljarður kr. ár hvert. Ástæðan er brýn þörf fyrir aðgerðir í þessum málaflokki sem einkum stafa af því að umferð hefur aukist verulega á undanförunum árum. Þannig jókst umferð að meðaltali um 11% milli árunna 2016 og 2017 en eins og gefur að skilja varð vöxturinn misjafnlega mikill milli ökuleiða; umferð á höfuðborgarsvæðinu jókst um 8,5%, um 15% á Reykjanesbraut og um 10% á hringveginum öllum. Viðbótarframlögunum verður varið til mikilvægra endurbóta á samgöngumannvirkjum sem ella hefðu þurft að bíða síðari tíma.

Nefndin hefur átt fundi með fulltrúum Isavia og Landsvirkjunar, m.a. í tengslum við áform um fjárfestingar. Vakin er athygli á því að fjárfestingar opinberra fyrirtækja vega mjög

þungt í allri umræðu um fjárfestingarstig. Isavia áformar fjárfestingar fyrir um 30 milljarða kr. á ári næstu árin. Það lætur nærri að vera um helmingur af árlegri fjárfestingu alls A-hluta ríkissjóðs. Brynt er að stjórnvöld hefji skipulagða upplýsingaöflun um fjárfestingar opinberu fyrirtækjanna og leggi jafnframt mat á umfang ýmissa fjárfestinga á einkamarkaði, svo sem í íbúðar- og atvinnuhúsnæði.

### Tekjuáætlun opinberra fjármála.

Nefndinni bárust ítarlegar umsagnir frá efnahags- og viðskiptanefnd og að auki aflaði hún sér viðbótarupplýsinga frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Áætlað er að tekjur ríkissjóðs hækki verulega á tímabilinu að krónutölu en lækki lítillega sem hlutfall af VLF á sama tíma. Miðað við fjárlög 2017 og fram til loka áætlunarinnar árið 2023 koma fram eftirfarandi heildarbreytingar:

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Áætlun 2017 <sup>2</sup>	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Breyting frá 2017	Hlutfallsl. breyting
Heildartekjur .....	815,5	841,2	890,8	929,2	968,1	1.000,7	1.046,0	230,6	28,3%
Skatttekjur .....	615,6	659,5	699,6	734,2	769,0	802,3	838,8	223,2	36,3%
Tryggingagjöld .....	89,2	96,3	99,5	103,0	106,7	112,6	118,4	29,2	32,7%
Fjárframlög .....	11,6	5,1	5,4	5,7	5,9	6,3	6,5	-5,1	-43,6%
Aðrar tekjur .....	99,0	80,3	86,3	86,3	86,4	79,6	82,3	-16,7	-16,9%
% af VLF									
Heildartekjur .....	31,9	31,2	31,1	30,8	30,5	29,9	29,7	-2,2	-6,9%
Skatttekjur .....	24,1	24,5	24,5	24,3	24,2	24,0	23,8	-0,3	-1,1%
Tryggingagjöld .....	3,5	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	-0,1	-3,7%
Fjárframlög .....	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-0,3	-59,1%
Aðrar tekjur .....	3,9	3,0	3,0	2,9	2,7	2,4	2,3	-1,5	-39,7%

<sup>1</sup> Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

<sup>2</sup> Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands í mars 2018.

Þróun efnahagslífsins skiptir sköpum fyrir spár um tekjur ríkissjóðs næstu árin. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í febrúar sl. liggur til grundvallar tekjuspánni. Þó að hægt hafi á hagvexti á þessu ári og því sé spáð að hann minnki áfram á tímabilinu er samt sem áður gert ráð fyrir jákvæðri þróun og gangi spáin eftir verður um 13 ára samfelldan hagvöxt að ræða sem er lengsta hagvaxtarskeið sem um getur í nútímahagsögu Íslands. Þeir þættir þjóðhagsspár sem mestu skipta fyrir skattstofna ríkissjóðs eru vinnuafleifirspurn, laun, verðbólga, kaupmáttur, einkaneysla og neysla erlendra ferðamanna, önnur innlend eftirspurn og hagvöxtur.

Þróunin sem fram kemur í töflunni endurspeglar þjóðhagsspá um nokkuð stöðugan hagvöxt og auknar skatttekjur þrátt fyrir fyrirætlanir um lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig og frekari lækkun síðar á tímabilinu sem og um lækkun bankaskatts í fjórum skrefum frá 2020 til 2023 úr 0,376% í 0,145%. Fyrirhuguð er heildarendurskoðun tekjuskatts einstaklinga sem á að leiða til lækkunar skattbyrði sem væri ígildi eins prósentustigs lækkunar á neðra þrepi. Það jafngildir um 14 milljörðum kr.

Helstu ábendingar efnahags- og viðskiptanefndar sem meiri hluti fjárlaganefndar tekur undir eru eftirfarandi:



1. Bent er á mikilvægi þess að fyrir liggi greining og mat á hugsanlegum áhrifum skattkerfisbreytinga á lykilstærðir þjóðarþúsins. Einnig þarf að meta hvort breytingar hafa áhrif á aðra skattstofna ríkissjóðs.
2. Boðuð heildarendurskoðun tekjuskattkerfisins er jákvætt skref samhliða endurskoðun bótakerfa. Við endurskoðunina er nauðsynlegt að gera kerfið skilvirkara og gegnsærra. Huga þarf að breytingum á persónuafslætti þannig að hann nýtist hinum launalægstu mest en fari lækkandi eftir því sem laun hækka. Breytingum af þessu tagi verður ekki komið á nema eftir víðtækt samráð og með stuðningi aðila vinnumarkaðarins.
3. Fyrirhuguð lækkun tryggingagjalds er í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og tekur meiri hlutinn undir hana og telur að jafnframt þurfi að leggja fram tillögur um grunn tryggingagjaldsins og um fjármögnun atvinnuleysistrygginga og Fæðingarorlofs-sjóðs.
4. Meiri hlutinn er sammála því að leggja til hliðar hugmyndir um hækkun virðisaukaskatts af ferðaþjónustu og er jákvæður gagnvart því að gistináttagjald færist til sveitarfélaga og styður áform um að styrkja tekjustofna sveitarfélaga. Nauðsynlegt er að mótuð verði skýr stefna um þau verkefni sem fylgja nýju fjármagni.
5. Boðað er að þak á endurgreiðslur vegna kostnaðar við rannsóknir og þróun verði fjarlæggt og er það mjög jákvætt skref en bent er á að huga verði að skattalegum hvötum að því er varðar stofnun og fjármögnun sprota- og nýsköpunarfyrirtækja.
6. Fram undan er veigamikið verkefni um heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis með tvö meginmarkmið að leiðarljósi, annars vegar að afla skatttekna til almenns rekstrar ríkisins og hins vegar að vinna gegn neikvæðum áhrifum notkunar ökutækja. Markmiðið er m.a. að draga úr losun koltvísýrings og hvetja til orkuskipta í samgöngum almennt. Að auki bendir meiri hlutinn á nauðsyn þess að greina áhrif kolefnis-skatta á íbúa landsbyggðarinnar sem og hugsanlegar mótvægisáðgerðir.
7. Fjármagnstekjuskattur var hækkaður í 22% í ársbyrjun en vinna á að endurskoðun á skattstofninum til að nálgast betur raunávöxtun. Meiri hlutinn bendir á að svo virðist sem að óbreyttri álagningarprósentu sé einfaldara og skynsamlegra að hækka frítekjumark fremur en að innleiða flókna útreikninga raunávöxtunar.
8. Meiri hlutinn fjallar um gjaldtöku tengda ferðaþjónustu, þar á meðal um möguleika á komu- eða brottfarargjaldi. Bent er á að huga þurfi sérstaklega að stöðu innanlandsflugsins ef til þess kemur. Til greina kemur að gjaldið verði mishátt eftir lengd flugs líkt og þekkist í nokkrum öðrum ríkjum. Þá er ítrekuð nauðsyn þess að greina og meta áhrif skattkerfis- og gjaldbreytinga á umsvif ferðaþjónustunnar og undir það fellur að setja skýran lagaramma um gjaldtöku á helstu ferðamannastöðum sem eru í opinberri eigu. Gjaldtaka á ferðamannastöðum getur orðið mikilvægt tæki til aðgangsstyringar og um leið hluti af náttúruvernd.
9. Meiri hlutinn bendir á að í tengslum við framsetningu áætlunarinnar er mikilvægt að með tekjukaflanum fylgi skýrt og samandregið yfirlit um áhrif þeirra breytinga á skattkerfinu sem boðaðar eru á gildistíma áætlunarinnar.

Að auki bendir meiri hlutinn á nauðsyn þess að lögfesta sem fyrst áform um breytingu á bankaskatti sem eru óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun og gera ráð fyrir að skatthlutfallið lækki í fjórum jöfnum áföngum, úr 0,376% í 0,145% á árunum 2020–2023. Lögfesting þessara áforma dregur úr óvissu um verðmæti viðskiptabankanna, eykur áhuga fjárfesta á þeim og dregur væntanlega úr vaxtamun innlendra og erlendra banka.

### Stefnumótun málefna sviða.

Meginefni greinargerðar með fjármálaáætlun snýr að stefnumótun 34 málefna sviða A-hluta ríkissjóðs. Frekari sundurliðun gjalda liggur ekki fyrir fyrir en með fjárlagafrumvarpi þar sem málefna sviðin verða sundurliðuð í um 100 málaflokka. Í fylgiriti með frumvarpinu koma síðan fram fjárveitingar til einstakra ríkisaðila og verkefna liða sem eru um 400 talsins.

Fastanefndir þingsins hafa sent fjárlaganefnd umsagnir um þau málefna svið sem undir þær heyra, auk efnahags- og viðskiptanefndar sem fjallar um tekjuhlíðina í heild sinni. Í mörgum umsagnanna kemur fram að nefndirnar telja skorta á frekari sundurliðun útgjalda. Í því sambandi bendir meiri hlutinn á að ekki liggur enn fyrir endanleg útfærsla á tölugrunni mála-flokka. Nefndin hefur hins vegar aflað sér tölulegra gagna sem ekki koma fram í áætluninni sjálfri, sbr. kaflann um greiningarvinnu nefndarinnar, og bendir á að aðrar fastanefndir geta framvegis nýtt sér þá vinnu við gerð umsagna um fjármálaáætlanir.

Í eftirfarandi töflu koma fram breytingar á framlögum til rammasettra útgjalda allra málefna sviða á föstu verðlagi miðað við árið 2018. Til þess að setja áætlunina í samhengi er miðað við upphafsárið 2017 og lokaár áætlunarinnar, 2023. Einnig eru framlög til stofnkostnaðar undanskilin í því skyni að draga fram frávik reglulegra útgjalda án sveiflna sem leiðir af einstökum stofnkostnaðarliðum. Í umfjöllun um einstök málefna svið verður stuðst við þessa töflu í samanburði milli ára. Í einstaka tilfellum getur það þó gefið villandi mynd að miða við árið 2017 og er þess þá getið í umfjölluninni.

Í töflunni er staðfest að ríkisstjórnin er mynduð um grundvallarbreytingar. Rekstrargjöldin hækka í heild um 117,5 milljarða kr. eða 19% á tímabilinu. Hér er um gífurlega útgjaldaaukningu að ræða og áframhaldandi stöðugleiki er forsenda þess að hún geti gengið upp. Útgjaldaaukning til velferðarmála er meiri en dæmi eru um héraendis, sérstaklega í byrjun áætlunarinnar. Ef miðað er við árið 2017 verða rekstrarútgjöld til velferðarmála samtals um 85 milljörðum kr. hærri árið 2023 en í fjárlögum 2017. Það eru 78% af heildarhækkun allra málefna sviða (ef hækkun varasjóðs er undanskilin) og sýnir því glögglega forgangsroðun ríkisstjórnarinnar í þágu velferðarmála.

Í fjárhæðum talið hækka framlög til eftirfarandi málefna mest:

1. Til málefna aldara hækka framlög um 17,7 milljarða kr. og munar þar að langmestu leyti um miklar hækkunir í fjárlögum 2018 þegar áhrifin af heildarendurskoðun bóta almannatrygginga komu fram. Fjölgun aldara umfram aðra aldurshópa vegur einnig mjög þungt.
2. Gjöld vegna örorku og málefna fatlaðs fólks vega næstþyngst eða 17 milljarða kr. og kemur stór hluti aukningarinnar fram á þessu ári, m.a. vegna mikillar fjölgunar í hópi öryrkja.
3. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa hækkar um 14,8 milljarða kr. sem skýrist einkum af styrkingu heilsugæslunnar og af stórauknum framlögum til sjúkrapjálfunar.
4. Framlög til sjúkrahúsþjónustu hækka um 13,1 milljarð kr. þar sem gert er ráð fyrir hækkun rekstrarframlaga til spítala umfram verðlag. Til viðbótar eru síðan framlög til byggingar á nýjum Landspítala sem gerð er grein fyrir í kafla um fjárfestingar hins opinbera.

Hlutfallslega er mesta hækkunin á lyfjakostnaði eða 66% sem kemur að langmestu leyti fram strax á fyrsta ári, þ.e. 2018, og skýrist af því að upphafleg áætlunargerð um raunkostnað 2017 og 2018 gekk engan veginn eftir. Hlutfallslega hækka framlög til umhverfismála næstmest eða um 47% og kemur hækkunin einkum fram á síðari hluta tímabilsins í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa hækkar um

34% og er það þriðja mesta hækkunin bæði í fjárhæðum og sem hlutfall af framlögum ársins 2017.

Gerð verður grein fyrir ýmsum öðrum breytingum í umfjöllun um einstök málefnasvið. Í fylgiskjali II kemur taflan fram í heild sinni, þ.e. fjárhæðir árána 2017–2023.

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2018	Fjárlög 2017	Áætlun 2023	Breyting	Hlufallsl. breyting
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	4.625	4.605	-20	-0,4%
02 Dómsstólar .....	2.481	3.114	633	25,5%
03 Æðsta stjórnarsýsla .....	1.730	2.172	442	25,5%
04 Utanríkisráðgjafi .....	13.853	18.286	4.433	32,0%
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	20.503	21.746	1.243	6,1%
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál .....	3.705	3.672	-33	-0,9%
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	3.773	4.655	882	23,4%
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	2.109	2.300	192	9,1%
09 Almanna- og réttaröryggi .....	23.974	25.714	1.740	7,3%
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála .....	13.050	13.508	458	3,5%
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	13.808	14.969	1.160	8,4%
12 Landbúnaður .....	16.138	15.424	-713	-4,4%
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	5.903	5.926	23	0,4%
14 Ferðapjónusta .....	1.132	914	-218	-19,2%
15 Orkumál .....	3.791	3.717	-74	-2,0%
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála .....	4.189	4.707	518	12,4%
17 Umhverfismál .....	13.580	19.996	6.415	47,2%
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	11.027	12.864	1.838	16,7%
19 Fjölmíðlun .....	4.978	5.271	293	5,9%
20 Framhaldsskólastig .....	30.346	32.036	1.690	5,6%
21 Háskólastig .....	41.201	46.940	5.739	13,9%
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menn.mála .	5.380	5.054	-326	-6,1%
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	82.218	95.315	13.097	15,9%
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	43.474	58.234	14.760	34,0%
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	44.187	48.077	3.890	8,8%
26 Lyf og lækningavörur .....	16.475	27.393	10.918	66,3%
27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks .....	56.946	73.989	17.044	29,9%
28 Málefni aldraðra .....	70.669	88.361	17.692	25,0%
29 Fjölskyldumál .....	30.458	37.743	7.285	23,9%
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	5.180	5.561	380	7,3%
31 Húsnæðisstuðningur .....	12.694	10.176	-2.518	-19,8%
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála .....	8.524	8.346	-178	-2,1%
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	8.013	16.825	8.812	110,0%
<b>Samtals .....</b>	<b>620.113</b>	<b>737.610</b>	<b>117.498</b>	<b>18,9%</b>

#### Málefnasvið 1. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.

Í stjórnarsáttmála er lögð áhersla á að styrkja löggjafar-, fjárstjórnar- og eftirlitshlutverk Alþingis. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að efla Alþingi og eftirlitsstofnanir þess. Stefnt er að þessu á ýmsum sviðum, svo sem með hækkun framlaga til þingflokka vegna sérfræðiaðstoðar og með því að styrkja þau svið þingsins sem helst veita fastanefndum og þingmönnum sérfræðiaðstoð.

Til viðbótar við aukið rekstrarframlag verða samtals 4,6 milljarðar kr. veittir í stofnkostnað sem að langmestu leyti fer til byggingar á skrifstofuhúsnæði fyrir Alþingi og mun þingið hætta að leigja húsnæði við Austurstræti og flytja þá starfsemi í nýtt húsnæði við Vonarstræti. Þessi ráðstöfun mun skila sér í auknu hagræði í rekstri Alþingis. Þannig mun sparnaður í leigugreiðslum greiða nýtt húsnæði tiltölulega hratt upp.

Gert er ráð fyrir að rekstrarframlögin á föstu verðlagi (án stofnkostnaðar) standi því sem næst í stað frá 2017, en það gefur ekki alveg rétta mynd af stöðunni þar sem fjárveitingar 2017 voru óvenjuháar vegna kostnaðar í tengslum við Alþingiskosningar í október það ár.

### *Málefнасvið 2. Dómstólar.*

Í áætluninni kemur fram að helstu útgjaldabreytingar sviðsins snúa að endurnýjun á málaskrárkerfi héraðsdómstóla, framþróun á málaskrá Landsréttar og að áframhaldandi endurnýjun á upplýsingakerfum og tölvubúnaði dómstóla. Meginmarkmiðið er að traust ríki til dómstóla með því að tryggja að aðgangur að þeim sé greiður og málsmeðferð réttlát. Nauðsynlegt er að samræma málaskrárkerfi dómstólanna sem getur bæði leitt til styttri málsmeðferðartíma og almennrar hagræðingar í kerfinu.

Á sama tíma og munnlega fluttum einkamálum hefur fækkað, dómurum í héraði fjölgað og valdheimildir aðstoðarmanna dómara hafa aukist, hefur meðalmálsmeðferðartími lengst úr 299 dögum árið 2010 í 381 dag árið 2017. Þeim breytingum sem ráðist hefur verið í á dómstólakerfinu er m.a. ætlað að ráða bót á þessu.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefнасviðsins (án stofnkostnaðar) verði orðin rúmum 600 millj. kr. hærri árið 2023 en var í fjárlögum 2017. Það er hækkun um 26%. Þar vegur langþyngst stofnun Landsréttar í ársbyrjun 2018 en á áætlunartímabilinu 2019 til 2023 standa útgjöldin í stað að raungildi.

### *Málefнасvið 3. Utanríkismál.*

Utanríkismál skiptast í fimm málaflokka, utanríkisþjónustuna sjálfa, utanríkisviðskipti, samstarf um öryggis- og varnarmál, þróunarsamvinnu og samningsbundin framlög vegna alþjóðastarfs.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna eru leiðarljós í íslenskri utanríkisstefnu og tillögur um aðgerðir snúa m.a. að markvissara starfi í öryggis- og varnarmálum, að loftslags- og norðurslóðamálum, aukinni áherslu á nýtingu útflutningstækifæra og að viðskiptaþjónustu, þ.m.t. því að búa í haginn fyrir viðræður um framtíðarskipan samskipta Íslands og Bretlands í kjölfar útgöngu Breta úr ESB. Einnig er stefnt að aukinni þátttöku Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Mikil hækkun framlaga er af þrennum toga. Í fyrsta lagi er miðað við að þróunaraðstoð aukist úr 0,26% af vergum þjóðartekjum í 0,35% árið 2022. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að framlög til uppbyggingarsjóðs ESB fari vaxandi á tímabilinu. Í þriðja lagi tekur Ísland við formennsku í nokkrum alþjóðlegum nefndum og ráðum. Loks er gert ráð fyrir auknum framlögum til varnarmála vegna samstarfs við Bandaríkin og önnur aðildarríki NATO.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefнасviðsins (án stofnkostnaðar) verði 4,4 milljörðum kr. hærri árið 2023 en í fjárlögum 2017. Það er hækkun um 32% að raungildi og mesta hlutfallslega hækkun málefнасviða fyrir utan velferðarmálin. Þyngst vegur hækkun þróunaraðstoðar.

*Málefнасvið 7. Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar.*

Umfangsmesta breytingin á málefnasviðinu snýr að endurgreiðslu til fyrirtækja vegna kostnaðar við rannsóknir og þróun, en frá árinu 2020 verður veitt aukið fjármagn til slíkra verkefna með því að afnema þak sem verið hefur á þessum endurgreiðslum.

Meiri hlutinn telur þetta mjög mikilvægt skref og gerir þá tillögu að hluta af viðbótarframlagi til sviðsins verði varið til sjóða eins og AVS-rannsóknarsjóðs í sjávarútvegi og Framleiðnisjóðs landbúnaðarins. Framlög úr þessum sjóðum hafa sérstaklega nýst landsbyggðinni við þekkingaröflun, nýsköpun og verðmætaaukningu. Huga þarf að því hvernig þessir fjármunir dreifast um landið eftir umsóknum og afgreiðslu þeirra.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins (án stofnkostnaðar) verði 880 millj. kr. hærri árið 2023 en í fjárlögum fyrir árið 2017. Það er hækkun um 23% að raungildi en þess ber að geta að umfangsmestu framlög málefnasviðsins falla undir framlög til stofnkostnaðar og gerð er grein fyrir þeim í töflu í kafla um fjárfestingarstig.

*Málefнасvið 9. Almanna- og réttaröryggi.*

Starfsemi sviðsins skiptist í fimm málaflokka, þ.e. löggæslu, landhelgi, ákærvald og réttarvörslu, réttaraðstoð og bætur auk fullnustumála. Gerð er grein fyrir langveigamestu hækkuninni í kaflanum um fjárfestingar. Ætlunin er að verja um 14 milljörðum kr. til að kaupa þrjár nýjar björgunarþyrlur fyrir Landhelgisgæsluna. Fjárveitingar til rekstrar hækka hins vegar mun minna, m.a. sökum þess að töluverð raunhækkun til löggæslu kom árin 2017 og 2018. Aukning fjár til löggæslu hefur að markmiði að vinna gegn ofbeldisbrotum og skipulagðri glæpastarfsemi auk þess að styrkja almenna löggæslu. Gert er ráð fyrir framlagi til að efla landamæravörslu og um leið að uppfylla kröfur um öflugra og virkara eftirlit á Schengen-landamærum, m.a. með fjölgun starfsmanna og aukinni þjálfun og menntun landamæravarða.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins (án stofnkostnaðar) verði orðin 1,7 milljörðum kr. hærri árið 2023 en árið 2017. Það er hækkun um rúm 7% að raungildi.

*Málefнасvið 10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnarsýsla dómsmálaráðuneytis.*

Málefnasviðið nær yfir starfsemi ríkisins sem miðar að því að veita einstaklingum þjónustu til að tryggja grundvallarréttindi þeirra og skiptist í fimm málaflokka, persónuvernd, trúmál, sýslumenn, útlendingamál og stjórnarsýslu dómsmálaráðuneytis.

Á áætlunartímabilinu er gert ráð fyrir óverulegum breytingum á fjárheimildum, reyndar raunlækkun vegna uppsafnaðrar aðhaldskröfu. Mikil hækkun varð hins vegar í fjárlögum ársins 2018 vegna innleiðingar á mjög umfangsmikilli Evrópureglugerð á sviði persónuverndar. Meiri hlutinn bendir á að ekki hefur tekist að skapa viðunandi rekstrargrundvöll hjá sýslumannsembættum og brýnt er að bæta úr því sem allra fyrst. Ef ekki tekst sem skyldi að færa stjórnarsýslu- og þjónustuverkefni til embættanna ber ráðuneytinu að leita annarra leiða til að ná jafnvægi í rekstrinum.

Málefni kirkjugarða hafa komið til umfjöllunar hjá nefndinni og beinir meiri hlutinn því til dómsmálaráðuneytisins að marka stefnu um framtíðarfyrirkomulag á rekstri kirkjugarða og endurskoða í kjölfarið einingaverð í samningi. Hugsanlegt er að taka verði upp nýtt fyrirkomulag um fjármögnun garðanna. Nú er svo komið að umhirða margra garða er í óviðunandi horfi.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði orðin 460 millj. kr. hærri árið 2023 en árið 2017. Það er hækkun um 3,5% að raungildi.

*Málefnavið 11. Samgöngu- og fjarskiptamál.*

Átak í samgöngumálum er eitt helsta áherslumál áætlunarinnar. Meiri hlutinn telur að með þeim fjármunum sem verja á til samgöngumála sé komið verulega til móts við mikla viðhaldsþörf og eftirspurn eftir nauðsynlegum úrbótum í samgöngum.

Í fjarskiptamálum er Ísland fremst í heimi á mælikvarða Alþjóðafjarskiptasambandsins. Tekur það til fjölmargra þátta í útbreiðslu fjarskipta og notkunar á tölvutækni. Áætlunin fjármagnar verkefnið um Ísland ljóstengt til loka þess átaks. Einnig þarf að forgangsraða til netöryggismála. Samkeppnishæfni atvinnulífsins, og mennta- og heilbrigðiskerfa er ekki síst háð netöryggi og starfsemi á því sviði. Forgangsröðun í þá veru ætti að raungerast strax í fjárlögum næsta árs. Eins og fram kemur í kaflanum um fjárfestingar er gert ráð fyrir sérstöku átaki í samgöngumálum í þrjú ár samfleytt, frá 2019 til 2021. Árleg hækkun er því um 4 milljarðar kr. á þessum þremur árum miðað við árið í ár og nálægt 6 milljörðum kr. miðað við árið 2017.

Gert er ráð fyrir að rekstrarframlög (fyrir utan stofnkostnað og viðhald) hækki líka og þau verði orðin 1,2 milljörðum kr. hærri árið 2023 en í fjárlögum ársins 2017. Það er raunhækkun um rúm 8%.

*Málefnavið 13. Sjávarútvegur og fiskeldi.*

Meginbreyting á útgjöldum sviðsins snýr að því að mæta kostnaði við flutning Hafrannsóknastofnunar í nýtt húsnæði. Meiri hlutinn bendir á að endurmeta og endurskoða þurfi áform um töku veiðigjalda. Töluvert hefur borið á rekstrarerfiðleikum í greininni og veiðigjöldin reynst minni og millistórum útgerðum þung í skauti sem aftur hefur leitt til samþjöppunar í greininni.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnaviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði því sem næst óbreytt að raungildi árið 2023 miðað við fjárlög fyrir árið 2017 eða um 5,9 milljarðar kr.

*Málefnavið 14. Ferðaþjónusta.*

Sífelld auknið mikilvægi ferðaþjónustunnar kemur fram í fjölmörgum umsögnum sem nefndinni hafa borist um áætlunina. Mikil áskorun felst í því að auka virði og verðmæti í ferðaþjónustu. Í því ljósi ber að skoða aukin framlög til landvörslu og landverndar á málefnaviði 17.

Fjármálaráð bendir á að stuðla beri að sjálfbærni og hagkvæmni í tengslum við ferðaþjónustu vegna vaxandi mikilvægis hennar og margþættra áhrifa á samfélagið og efnahagslífið. Greinin sé orðin svo fyrirferðarmikil í efnahagslífinu að töluverðar líkur séu á að sveiflur í henni hefðu kerfislæg áhrif á efnahagslífið allt. Ekki nægi að horfa einungis til tekna af ferðaþjónustu heldur sé ekki síður mikilvægt að taka tillit til alls þess kostnaðar sem af greininni hlýst. Þá sé mikilvægt að skoða ýmis ytri áhrif greinarinnar sem ekki verði auðveldlega metin á markaði, svo sem áhrif á náttúruna á fjölmönnum ferðamannastöðum.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar styður meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar áform um að hluta gistináttagjalds verði ráðstafað til sveitarfélaganna. Meiri hluti fjárlaganefndar bendir á að ef úr yrði þurfi jafnframt að skoða önnur fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Það geti bæði snúið að fjármögnun upplýsingamiðstöðva og samstarfi sveitarfélaga við skattyfirvöld um eftirlit með skráðum gististöðum. Meiri hlutanum hafa borist ábendingar um að nú séu um 2.000 bifreiðar útbúnar til gistingar án þess að gjaldtaka sé sambærileg við aðra gistingu.

Áætlað er að um 27.400 manns hafi atvinnu af ferðaþjónustu og tengdum greinum. Það er meira en 14% fólks á vinnumarkaði. Frá árinu 2010 hefur störfum í ferðaþjónustu fjölgað um 11.300 sem er um 43% af heildarfjölgun starfa á landinu. Á síðasta ári er áætlað að ferðaþjónustan hafi skilað um 500 milljörðum kr. í gjaldeyristekjur og spár gera ráð fyrir að greinin skili um 620 milljörðum kr. árið 2020. Reiknað er með að fjöldi erlendra ferðamanna verði um 2,4 millj. kr. á þessu ári sem er tæpum 12% meira en árið 2017. Enn er spáð frekari fjölgun á næstu árum en þó er talið að það dragi úr örum vexti undanfarinna missira.

Meiri hlutinn undirstrikar mikilvægi þess að bæta hagskýrslugerð um ferðaþjónustu, líkt og stefnt er að. Tekið er undir með fjármálaráði um að mikilvægt sé að greina hugsanleg áhrif samdráttar í ferðaþjónustu á afkomu hins opinbera. Nú þegar eru vísbendingar um að verulega hafi hægst á vexti í ferðaþjónustu og þróunin á fyrstu mánuðum þessa árs bendir til þess að víða geti orðið samdráttur. Það virðist því ljóst að ferðaþjónustan verður að öllu óbreyttu ekki sami drifkraftur hagvaxtar á næstu árum og verið hefur undanfarin ár. Meiri hlutinn telur að afdráttarlaust beri að slá föstu að stjórnvöld séu hætt við hækkun á virðisaukaskatti á greinina.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefna sviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði rúmum 200 millj. kr. lægri árið 2023 en var í fjárlögum ársins 2017. Það er lækkun um 19% en framlög árána 2017 og 2018 voru óvenjulega há og gert er ráð fyrir að dregið verði úr framlögum ríkisins vegna markaðssóknar í ferðamálum á síðustu árum áætlunarinnar.

Á undanförunum árum hafa umsvif í íslenskum flugrekstri stóraukist. Fjöldi þotna sem fljúga til og frá Íslandi á vegum íslenskra flugrekstraraðila í áætlunarflugi hefur aukist úr 16 vélum árið 2010, árið sem Eyjafjallajökull gaus, í 47 árið 2017. Miðað við þær fréttir sem berast af Icelandair og Wow air má reikna með að millilandavélum sem þessir aðilar reka haldi áfram að fjölga hratt á næstu árum. Reiknað er með að þessi tvö flugfélög reki 57 þotur í lok þessa árs og spáð er að þær geti orðið allt að 80–90 innan þriggja ára.

Gjaldeyristekjur af ferðaþjónustu eru orðnar gríðarmiklar og á síðastliðnu ári voru þær um 42% af heildargjaldeyristekjum þjóðarinnar. Þessar gjaldeyristekjur skiptast fyrst og fremst í tvo hluta, annars vegar af ferðaþjónustunni innan lands og hins vegar af íslenskum flugrekstri. Þetta eru gjaldeyristekjur sem myndast vegna flugs með erlenda ferðamenn til og frá Íslandi og tengiflugs á milli Evrópu og Norður-Ameríku. Þegar skipting gjaldeyristeknanna í þessa tvo hluta er skoðuð kemur í ljós að hluti flugrekstursins er býsna stór í þessu samhengi eða á bilinu 35–40% á ári á síðastliðnum áratugum.

Með tilliti til þessa leggur meiri hlutinn til að í hagskýrslum verði gjaldeyristekjum ferðaþjónustunnar skipt í tvo hluta, annars vegar gjaldeyristekjur sem myndast innan lands, þ.e. tekjur af komum erlendra ferðamanna til Íslands, og hins vegar gjaldeyristekjur af íslenskum flugrekstri.

#### *Málefna svið 15. Orkumál.*

Ekki eru fyrirhugaðar miklar breytingar á fjármögnun málefna sviðsins en meiri hlutinn hefur kynnt sér lögbundið fyrirkomulag á styrkjum vegna hitaveitna. Í fjárlögum fyrir árið 2018 er tímabundin hækkun framlaga vegna þessa. Koma þarf fastari umgjörð á áætlanir um styrki til hitaveitna.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefna sviðsins lækki lítils háttar að raungildi árið 2023 í samanburði við fjárlög 2017, eða um 70 millj. kr. sem eru 2%.

### *Málefнасvið 17. Umhverfismál.*

Málefнасviðið skiptist í fimm málaflokka, náttúruvernd, skógrækt og landgræðslu, rannsóknir og vöktun, meðhöndlun úrgangs, varnir gegn náttúruvá og stjórnsýslu umhverfismála. Ein af helstu áskorunum málaflokksins er að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum sem snúa að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við markmið um kolefnishlutleysi Íslands fyrir árið 2040. Aðgerðir til að ná markmiðum snerta mörg málefnasvið og kalla því á víðtækt samstarf margra ráðuneyta.

Gert er ráð fyrir stórauknum fjárframlögum til að uppfylla markmið málaefnasviðsins. Hér koma glögglega fram áherslur ríkisstjórnarinnar í umhverfismálum og úrbætur á því sviði. Meiri hlutinn leggur áherslu á að forgangsraðað verði til skógræktarmála. Framlög til þeirra drógust mjög saman árin eftir bankahrunið en fjárfesting í þeim málaflokki styður við mörg markmið stjórnvalda í umhverfismálum.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði um 6,4 milljörðum kr. hærri árið 2023 en í fjárlögum 2017. Það er 47% raunaukning sem er hlutfallslega næst mesta hækkun allra málefnasviða. Aðeins lyfjakostnaður hækkar meira.

### *Málefнасvið 18. Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál.*

Málaefnasviðið skiptist í fjóra flokka, safnamál, menningarstofnanir, menningarsjóði og íþróttar- og æskulýðsmál. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að hlutverk stjórnvalda sé að skapa skilyrði fyrir fjölbreytni, sköpun og frumkvæði á sviði lista og menningararfs. Unnin verði aðgerðaáætlun á grundvelli samþykkrar menningarstefnu. Jafnframt hafi verið lögð fram verkáætlun um máltækni fyrir íslensku 2018–2022 og unnið að framkvæmd hennar. Í áætluninni kemur líka fram að unnið sé að því styrkja rekstrarumhverfi bókaútgáfu á grundvelli skýrslu starfshóps um bókmenningarstefnu. Í fjárlögum fyrir árið 2018 hækka rekstrarframlög málefnasviðsins verulega eða um rúmlega 20% á einu ári en dragast lítils háttar saman á sjálfu áætlunartímabilinu.

Meiri hlutinn beinir því til ráðherra málefnasviðsins að endurskoða framlög til sjóða, svo sem safnasjóðs, húsafriðunarsjóðs og fornleifasjóðs. Sum framlögin hafa verið því sem næst óbreytt um árabil. Bent er á að með auknum framlögum til menningarsamninga og minni styrkveitinga til safna og setra liggja mikil verðmæti í tengslum við ferðaþjónustuna, bæði varðandi atvinnutækifæri og sem menningarlegt mikilvægi. Þessi mál þarf að taka fastari töku svo sem með því að úthlutun sé möguleg til lengri tíma en eins árs. Að öðrum kosti er mikill þrýstingur á fjárlaganefnd í tengslum við afgreiðslu fjárlagafrumvarps um styrkveitingar til einstakra aðila. Meiri hlutinn bendir á að í greinargerð áætlunarinnar er fjallað um menningarsali en þar hefur láðst að geta menningarsals á Selfossi. Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði 1,8 milljörðum kr. hærri árið 2023 en var í fjárlögum ársins 2017. Það er hækkun um 17% að raungildi sem dreifist á alla málaflokka sviðsins.

### *Málefнасvið 20. Framhaldsskólar.*

Í áætluninni kemur fram að mikilvægt sé að leggja áherslu á að allt starfsnám sé aðgengilegt öllum. Markmiðið sé að nemendur í öllum landshlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfylli kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs. Fram kemur að framlög til framhaldsskóla hækki þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir töluverðri fækkun nemenda á sama tíma í kjölfar styttingar framhaldsskólans úr fjórum árum í þrjú. Hækkuninni sé ætlað að gera skólunum kleift að bæta gæði kennslu, efla stoðþjónustu og endurnýja búnað og kennslutæki.



Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að greina ástæður og vinna gegn brotthvarfi úr framhaldsskóla. Í því samhengi þarf að huga sérstaklega að nemendum af erlendum uppruna sem oftast en ekki standa höllum fæti í skólakerfinu.

Áætlað er að svokallaðir ársnemendur á framhaldsskólastigi verði um 15.870 talsins árið 2020 sem er fækkun um tæplega 2.500 frá rauntölum ársins 2017 eða rúm 13%. Á sama tíma hækka heildarframlög þannig að framlag á hvern nemanda hækkar, eins og stefnt var að, um 30% fram til ársins 2020.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði 1,7 milljörðum kr. hærri árið 2023 en í fjárlögum ársins 2017. Það er hækkun að raungildi um tæp 6%.

#### *Málefnasvið 21. Háskólastig.*

Málefnasviðið skiptist í þrjú málaflokka, háskóla, rannsóknarstarfsemi á háskólastigi og stuðning við námsmenn. Stefnt er að því að auka gæði náms og námsumhverfis og styrkja rannsóknarstarf sem og að auka áhrif og tengsl háskóla í samfélaginu.

Margir umsagnaraðilar bentu á að framlög til háskóla væru ekki enn sem komið er sama hlutfall af vergri landsframleiðslu og er innan OECD og sérstaklega annars staðar á Norðurlöndunum. Í stjórnarsáttmála kemur skýrt fram að stefnt skuli að því að framlög nái meðaltali OECD og Norðurlandanna. Meiri hlutinn vill þó benda á að á sama tíma og mikilvægt sé að ná slíkum markmiðum þurfi að nást mælanlegur árangur í bættri þjónustu við nemendur, auknum gæðum í kennslu og öflugri rannsóknum. Fram kom að nú er hafin frumathugun og þarfagreining vegna framtíðarhúsnæðis fyrir Listaháskóla Íslands. Umfangsmesta fjárfesting sviðsins er bygging húss íslenskra fræða sem lýkur árið 2021.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði 5,7 milljörðum kr. hærri árið 2023 en í fjárlögum ársins 2017, eða 14% að raungildi.

#### *Málefnasvið 23. Sjúkrahúsjónusta.*

Málefnasviðið er hið umfangsmesta hjá ríkinu, heildarframlög verða komin upp í 110 milljarða kr. árið 2023. Hækkun á tímabilinu 2017–2023 er einnig sú mesta í samanburði við önnur málefnasvið í fjárhæðum talið. Það skýrist að verulegu leyti af því að ráðist verður í að ljúka fjármögnun byggingar nýs Landspítala við Hringbraut eins og fram kemur í kaflanum um fjárfestingar. Samtals er um 75 milljörðum kr. varið til stofnkostnaðar í áætluninni sem staðfestir áform ríkisstjórnarinnar um uppbyggingu í heilbrigðiskerfinu.

Meiri hlutinn telur gríðarlega mikilvægt að áætlanir standi um framkvæmdir við nýja þjóðarsjúkrahúsið og við Sjúkrahúsið á Akureyri. Því er jafnframt beint til stjórnvalda að við ákvarðanir um framkvæmdir og endurbætur verði löngu tímabært viðhald og framkvæmdir við aðrar heilbrigðisstofnanir um land allt ekki látnar dragast. Langvarandi skeið lágmarksviðhalds hefur tekið sinn toll af búnaði og húsnæði margra stofnana. Sem dæmi má nefna að sumar deildir Heilbrigðisstofnunar Vesturlands á Akranesi hafa verið óbreyttar í 50 ár. Það er einnig mikilvægt vegna trúverðugleika stjórnvalda að ekki standi til að draga saman í nærþjónustu við íbúa um allt land samhliða byggingu nýs Landspítala.

Hækkun rekstrargrunns er einnig umtalsverð eða 25,4 milljarðar kr. á áætlunartímabilinu. Ætlunin er m.a. að stytta biðlista, efla geðheilbrigðisþjónustu, fjölga fagfólki og auka möguleika starfsfólks til vísindastarfa auk þess að mæta árlegri eftirspurnaraukningu vegna fólksfjölgunar og hækkingu meðalaldurs þjóðarinnar. Meiri hlutinn telur einnig nauðsynlegt að sem allra fyrst verði mótuð stefna þar sem hlutverk Landspítala er skilgreint betur en áður sem og verkaskipting milli spítalans og sjálfstætt starfandi læknastofa, auk þess sem endur-

skoða þarf fjármögnunarmodel spítalans. Spítalinn er alfarið rekinn á föstum fjárlögum en til greina kemur að tengja hluta fjárveitingar við afurðir eða afköst. Afköst Landspítala eru mæld með svokölluðum DRG-einingum (Diagnosis Related Groups) og samkvæmt þeim eru afköstin í heildina svipuð á milli ára eða um 44.500 einingar.

Umræða hefur verið innan nefndarinnar um fjármögnun einstakra stofnana og nú þegar ljóst er að stöðugleiki verður í fjárveitingum til langs tíma er jafnframt nauðsynlegt að taka tillit til breytinga á eftirspurn. Fordæmalaus fjölgun íbúa á Suðurnesjum og fjölgun ferðamanna um land allt kallar á skoðun á því hvort fjárveitingar geti í ríkari mæli færst á milli svæða. Meiri hlutinn beinir því til heilbrigðisráðherra að gera endurskoðun fjárveitinga gagnsæri en verið hefur og upplýsa um þá þætti sem ráða úthlutun fjármuna. Þar þarf sérstaklega að horfa til íbúaþróunar á Suðurnesjum þar sem heilbrigðisframlög á íbúa eru lægri en annars staðar á landinu.

Með aukinni uppbyggingu hjúkrunarheimila, styrkingu heilsugæslunnar sem fyrsta viðkomustaðar og aukinni áherslu á forvarnastarf og endurhæfingu standa vonir til þess að hæggjast muni á vexti í sjúkraþjónustu. Nauðsynlegt er að fylgst verði vel með þróun spítalaþjónustu á tímabilinu og brugðist við ef stefnir í að framangreindar aðgerðir dugi ekki til að hægja á vextinum.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefna sviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði 13,1 milljarði kr. hærri, eða um 16%, árið 2023 en var í fjárlögum ársins 2017.

#### *Málefna svið 24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.*

Jákvæð skref eru tekin með áherslu á að draga úr kostnaðarhlutdeild sjúklinga og jafna aðgang landsmanna að sérfræðilæknum. Meiri hlutinn er enn fremur sammála þeirri stefnumörkun að heilsugæslan verði eflað sem fyrsti viðkomustaður. Huga þarf að margs konar áskorunum sem tengjast mönnun á landsbyggðinni og þar með mæta erfiðleikum við að tryggja öllum landsmönnum sama aðgang að heilbrigðisþjónustu. Einnig eru tekin mjög jákvæð skref í geðheilbrigðismálum.

Meðal annarra markmiða heilbrigðisyrfirvalda um aðgerðir í heilbrigðismálum utan sjúkrahúsa á gildistíma áætlunarinnar er að bæta þjónustu við sjúklinga sem leita til heilsugæslu, auka aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu og lækka tíðni sjúkdóma sem rekja má til lífshátta. Þá er að því stefnt að 90% bráðaútkalla í dreifbýli verði sinnt innan 20 mínútna frá útkalli.

Við framkvæmd fjárlaga hafa bæði núverandi og fyrri fjárlaganefndir bent á að sjaldnast hafi tekist sem skyldi að stýra samningum við sjálfstætt starfandi lækna þannig að heildarútgjöldin rúmuðust innan fjárheimilda. Á síðasta ári bættist við að útgjöld vegna sjúkraþjálfunar fóru langt umfram heimildir. Tekið er tillit til þessarar þróunar í fjárlögum ársins 2018 og framlög til sviðsins hækkuð um 4,5 milljarða kr. milli ára eða rúmlega 10%. Þrátt fyrir það er ekki tryggt að framlögin dugi fyrir útgjöldum að óbreyttum samningum og reglum. Brynt er að stjórnvöld bregðist við með fullnægjandi hætti, svo sem með breytingu á kostnaðarþátttöku ríkisins með öflugri samningsstjórnun.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefna sviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði 14,8 milljarðum kr. hærri, eða 34%, árið 2023 en þær voru í fjárlögum fyrir árið 2017. Hækkunin til þessa málaflökks er sú þriðja mesta á tímabilinu hvort sem talið er í milljörðum króna eða miðað við hlutfallslega hækkun.

#### *Málefna svið 25. Hjúkrunar- og endurhæfingarrými.*

Mesta áskorun málefna sviðsins tengist breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra hækki úr 12% af mannfjölda í 19%

árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76 þúsund talsins. Árið 2060 er áætlað að þetta hlutfall verði orðið 22%. Undanfarin ár hafa biðlistar eftir hjúkrunarrýmum lengst fram úr hófi. Meiri hlutinn fagnar því átaki sem boðað er í þeim efnunum. Gert er ráð fyrir að framlög til bygginga hjúkrunarheimila nemi samtals 24,3 milljörðum kr. í áætluninni. Endurhæfing mun væntanlega halda áfram að aukast að mikilvægi og með því er verið að bregðast að hluta til við þörf fyrir vistun á hjúkrunarheimili auk þess sem vilji stendur til þess að gera fólki kleift að búa sjálfstætt sem lengst.

Fjárlaganefnd og Ríkisendurskoðun hafa fjallað um rekstrarumhverfi stofnana málefnaviðsins og vakið athygli á því að meiri hluti þeirra er rekinn með viðvarandi halla en nokkur heimili eru þó með jákvæða stöðu ár eftir ár. Nefndin hefur kallað eftir því að mismunandi afkoma sé skýrð betur með því markmiði að útgjöld stofnana í hallarekstri færist nær því að daggjöldin dugi fyrir rekstrarkostnaði. Einnig þarf að endurskoða kröfulýsingar um verkefni stofnananna.

Meðal markmiða stjórnvalda um bættu hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu er að biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum, þjónusta við aldraða sem glíma við geðheilbrigðis- og/eða vímuefnavanda verði bætt og aðgangur að dagdvöl fyrir aldraða verði bættur.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnaviðsins (fyrir utan stofnkostnað) verði 3,9 milljörðum kr. hærri, eða 9%, árið 2023 en í fjárlögum 2017.

#### *Málefnavið 26. Lyf og lækningavörur.*

Niðurgreiðsla lyfja vegur tæplega 80% af umfangi málefnaviðsins og greiðslur fyrir lækninga- og hjálpartæki rúm 20%. Grundvallarmarkmið lyfjalaga er að tryggja nægilegt framboð lyfja, tryggja gæði, öryggi, virkni lyfja og þjónustu, auka fræðslu um lyfjanotkun, sporna við óhóflegri notkun lyfja og halda kostnaði í lágmarki.

Tekið er sérstaklega undir markmið sem miða að því að draga úr ofnotkun lyfja en jafnframt að tryggja aðgang að nauðsynlegum lyfjum. Leita þarf allra leiða til þess að stofna til sameiginlegra lyfjakaupa (og hjálpartækja ef við á) með nágrannaríkjum til að lækka kostnað og bæta þjónustu.

Við framkvæmd fjárlaga hefur fjárlaganefnd orðið þess áskynja að oftar en ekki hafa áætlanir um lyfjaútgjöld ekki gengið eftir og raunkostnaður orðið mun hærri en ætlað var. Það átti sérstaklega við í fyrra og fyrir vikið var fjárheimild liðarins fyrir árið 2018 hækkuð um 6 milljarða kr. eða 37% á milli ára. Þrátt fyrir hækkunina er óvissa um útkomu ársins og ljóst að eitt brýnasta verkefni velferðarráðuneytisins er að ná tókum á lyfjaútgjöldum ríkisins. Það tókst ekki sem skyldi á síðasta ári.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnaviðsins verði 10,9 milljörðum kr. hærri, eða 66%, árið 2023 en var í fjárlögum 2017.

#### *Málefnavið 27. Örorka og málefni fatlaðs fólks.*

Helsta áskorun málefnaviðsins liggur í fjölgun þeirra einstaklinga sem eru með a.m.k. 75% örorku hjá almannatryggingum. Nú er svo komið að öryrkjum fjölgar hlutfallslega meira en vinnandi fólki. Áskorunin felst í því að finna orsakir þessarar þróunar.

Fjárlaganefnd hefur nú þegar kallað eftir ítarlegum gögnum og skýringum vegna þessarar fjölgunar öryrkja, m.a. óskað eftir yfirliti um sambærilega þróun í nágrannalöndunum og kallað eftir aðgerðum til úrbóta. Nefndin mun fylgja málinu eftir enda er um að ræða eina mestu áskorun ríkisfjármálanna á næstu árum.

Í fjárhæðum talið hækka framlögin næstmest af öllum málefnaviðum eða um 17 milljarða kr. sem er 25% frá 2017 til 2023.

*Málefнасvið 28. Málefni aldraðra.*

Helsta áskorun sviðsins er áframhaldandi fjölgun aldraðra sem er fyrirsjáanleg á næstu áratugum og breytt aldurssamsetning þjóðarinnar. Kemur þar bæði til hærri lífaldur og færri fæðingar hérlendis. Áætlað er að hlutfall fólks 67 ára og eldra hækki úr 12% af mannfjölda í 19% árið 2040 og 22% árið 2060. Á sama tíma verða hlutfallslega færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarkerfinu. Framfærsluhlutfall sem áætlað er fjöldi fólks á vinnualdri (20 til 65 ára) í hlutfalli við þá sem eldri og yngri eru stefnir í að frá og með árinu 2050 muni fólk á vinnualdri þurfa að framfleyta hlutfallslega fleira eldra fólki en yngra, gagnstætt því sem nú er. Meginmarkmið sviðsins er að almannatryggingakerfið verði í stakk búið til að tryggja áfram lágmarksframfærslu ellilífeyrisþega svo að ekki þurfi að koma til þess að draga úr stuðningi ríkisins við aldraða eða hækka skatta.

Almannatryggingakerfið getur verið flókið og ógagnsætt. Frítekjumark aldraðra var hækkað í 100 þús. kr. í fjárlögum ársins og sú aðgerð ásamt öðrum breytingum samfara endurskoðun kerfisins sem tóku gildi á þessu ári leiða til 5,6 milljarða kr. hækkunar eða 8% útgjaldaaukningar að raungildi.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefнасviðsins verði 17,7 milljörðum kr. hærri árið 2023 en þau voru í fjárlögum 2017, eða hækki um 25%. Í fjárhæðum talið er það mesta raunaukning allra málefnasviða.

*Málefнасvið 29. Fjölskyldumál.*

Á undanförunum árum hafa greiðslur barnabóta verið lægri en áætlun fjárlaga þar sem tekjur fjölskyldufólks hafa hækkað verulega ár frá ári. Á þessu ári hafa því tekjuviðmið verið hækkuð um 7% og bótafjárhæðir hækkaðar um 8,5%. Með því er lögð áhersla á mikilvægi jöfnunarhlutverks barnabóta. Stefnt er að lengingu fæðingarorlofs og hækkun hámarksgræiðslna sem kemur m.a. fram í mikilli hækkun framlaga til málefнасviðsins árið 2019 þar sem heildarframlag hækkar um 9% milli ára.

Gert er ráð fyrir að framlög til málefнасviðsins verði 7,3 milljörðum kr. hærri árið 2023 en þau voru í fjárlögum 2017, eða hækki um 24%. Það er sjöunda mesta hækkun málefnasviðs í fjárhæðum talið og hlutfallsleg hækkun er í níunda sæti allra málefnasviða.

**Ábendingar meiri hluta fjárlaganefndar.**

Meiri hlutinn gerir ekki breytingartillögur við sjálfa þingsályktunina. Engu síður eru ýmsir þættir sem betur mega fara. Ljóst er að stöðugt er hægt að bæta undirbúning, úrvinnslu og umfjöllun fjármálaáætlunar. Bæta þarf sérstaklega markmiðssetningar og tengsl fjárhagsramma við aðgerðir og viðmið í starfsemi ríkisins. Í þessum kafla koma fram ábendingar meiri hlutans til stjórnvalda vegna frumvarps til fjárlaga næsta árs sem lagt verður fram í haust.

Í nefndaráliti um fjármálaáætlun sem tók til árána 2017–2022 benti þáverandi meiri hluti á nokkur atriði sem bæta þyrfti varðandi framsetningu áætlunarinnar. Nú hefur verið bætt úr ýmsu af því sem þar kom fram. Á það t.d. við um talmagrunn áætlunarinnar þar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur útbúið yfirlit sem sýna framlög til málefnasviða með og án fjárfestingarframlaga. Þær töflur ættu framvegis að vera hluti af greinargerðinni.

Einnig vekur meiri hlutinn sérstaklega athygli á nokkrum þáttum varðandi útgjaldaþróun málefnasviða sem ýmist eru byggðir á athugunum fjárlaganefndar, umsögnum annarra fastanefnda eða á athugasemdunum sem fram hafa komið á fundum með umsagnaraðilum.

Ábendingar um uppbyggingu, framsetningu og umfjöllun áætlunarinnar eru eftirfarandi:

1. Uppbygging greinargerðarinnar er með þeim hætti að erfitt er að tengja markmið og áherslur stefnumörkunar við fjármögnun hvers málefna sviðs. Birtingarmynd þessa kemur fram í umsögnum þar sem margir umsagnaraðilar eru sammála markmiðum sem fram koma á einstökum málefna sviðum en telja að þau náist ekki fram með þeirri fjármögnun sem boðuð er. Nauðsynlegt er að stjórnvöld hugi betur að því með hvaða móti hentugast er að ná þessu fram. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að samræma og endurbæta kostnaðarbókhald ríkisins þannig að takast megi að tengja einstakar aðgerðir við kostnað.
2. Endurmeta og endurskoða þarf áform um töku veiðigjalda.
3. Auka þarf hlutdeild sjóða eins og AVS-sjóðsins og Framleiðnisjóðs landbúnaðarins.
4. Meiri hlutinn beinir því til dómsmálaráðuneytisins að hefja stefnumörkun um framtíðar-fyrirkomulag á rekstri kirkjugarða og endurskoða í kjölfarið einingaverð í samningi um rekstur þeirra. Hugsanlegt er að taka verði upp nýtt fyrirkomulag um fjármögnun garðanna.
5. Lögð er áhersla á að forgangsraðað sé til skógræktarmála. Framlög til þeirra drógust mjög saman árin eftir bankahrunið en fjárfesting í þeim málaflokki styður við mörg markmið stjórnvalda í umhverfismálum.
6. Meiri hlutinn beinir því til mennta- og menningarmálaráðherra að endurskoða framlög til sjóða, svo sem safnasjóðs, húsafríðunarsjóðs og fornleifasjóðs.
7. Meiri hlutinn áréttar að gert er ráð fyrir hækkingu framlaga til framhaldsskóla, þrátt fyrir mikla fækkingu nemenda vegna styttingar náms til stúdentsprófs, og þar með hækka framlög á hvern nemanda umtalsvert eins og að var stefnt. Það á að gera skólunum kleift að endurnýja búnað og bæta gæði kennslu.
8. Í kynjaðri fjárlagagerð hefur komið fram að 93% ráðstöfunartekna vegna samsköttunar nýtist körlum. Þetta kemur einnig fram í umsögnum sem nefndinni bárust. Meiri hlutinn telur að út frá jafnréttissjónarmiðum skipti máli að skattkerfi séu ekki með innbyggðan hvata sem geti dregið úr atvinnuþátttöku eða fjárhagslegu sjálfstæði og leggur áherslu á þetta verði tekið fyrir við endurskoðun skatta- og bótakerfa og þess hvernig þau spila saman.

### **Sameiginlegar ábendingar fjárlaganefndar Alþingis um fjármálaáætlun 2019–2023.**

Fjárlaganefnd vekur athygli á nokkrum þáttum varðandi útgjaldaþróun málefna sviða sem ýmist eru byggðir á athugunum fjárlaganefndar, umsögnum annarra fastanefnda eða á þáttum sem fram hafa komið á fundum með umsagnaraðilum. Ábendingar um uppbyggingu, framsetningu og umfjöllun áætlunarinnar eru eftirfarandi:

1. Umfjöllun um fjárfestingar þarf að vera ítarlegri. Nauðsynlegt er að gera ítarlega grein fyrir fjárfestingum, sérstaklega umfangsmestu opinberu fyrirtækjanna, sem hafa mikil áhrif á hagvöxt og afkomumarkmið. Sem dæmi má nefna að fyrirhugaðar fjárfestingar Isavia á allra næstu missirum slaga í helming af allri árlegri fjárfestingu A-hluta ríkisins.
2. Brýnt er að leggja enn meiri áherslu á að fara yfir, greina og bregðast við ábendingum fjármálaráðs. Nefndinni er kunnugt um að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur þetta verkefni með höndum en leggja þarf meiri áherslu á það, sérstaklega að útbúa nýtt áætlunarlíkan fyrir þjódarbúskapinn sem taki meira tillit til ríkisfjármála en núverandi líkan sem útbúið var af Seðlabanka Íslands og er einkum hugsað til að styðja ákvarðanir um peningastefnu. Markmiðið er að tryggja betur samræmi ríkisfjármála- og peningastefnu.
3. Bæta þarf við greinargerð áætlunarinnar ýmsum dæmum og sviðsmyndum sem sýni hversu viðkvæm áætlunin er fyrir óvæntum breytingum, t.d. ef hagvöxtur reynist minni

en spár gera ráð fyrir vegna gengisbreytinga eða fráviks í efnahagslegum þáttum. Greinargerðin er reyndar mun ítarlegri og betri að þessu leyti en sú sem fylgdi fyrri áætlun en enn má gera betur í þessum efnum.

4. Einfalda þarf og fækka markmiðum stjórnvalda og þau þarf að kostnaðar- og ábatameta. Tryggja þarf að þau nái utan um meginstefnu fjármálaáætlunar og helstu aðgerðir sem tengjast henni. Gera verður kröfu um að mælikvarðar á árangur markmiða séu skilgreindir og mælanlegir.
5. Fastanefndir Alþingis eru stöðugt að móta verklag við úrvinnslu mála sem tengjast lögum um opinber fjármál. Fjármálaáætlun og umfjöllun um hana kallar á meira samstarf milli nefnda en önnur mál. Hluti af því verklagi sem er í mótun snýr að auknu samstarfi milli nefnda sem þyrfti að vera nánara varðandi tölugrunn, ýmsa tölfræði og talnalegan samanburð sem fjárlaganefnd hefur tekið saman en hefur ekki nýst öðrum nefndum sem skyldi. Forgangsráða þarf verkefninu betur af hálfu nefndanna þar sem ætlunin er að öll helstu meginmarkmið og áherslur stjórnvalda komi fram í fjármálaáætlun og öll lagafrumvörp ríkisstjórnar hverju sinni eiga að rúmast innan hennar.
6. Við framsetningu áætlunarinnar er mikilvægt að með tekjukaflanum fylgi skýrt samandregið yfirlit um áhrif þeirra breytinga á skattkerfinu sem boðaðar eru á tíma áætlunarinnar. Bent er á mikilvægi þess að fyrir liggi greiningar og mat á hugsanlegum áhrifum skattkerfisbreytinga á lykilstærðir þjódarbúsins. Einnig þarf að meta áhrif mögulegra breytinga á aðra skattstofna ríkissjóðs, samspil við bótakerfi og tekjudreifingu ólíkra hópa.
7. Efla þarf samkeppnis- og verkefnasjóði og styðja við rannsóknir og nýsköpun.
8. Enn er óleystur ágreiningur ríkis og þjóðkirkju um fjárhagsleg samskipti þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar þar um og bráðabirgðafjárveitingar í fjárukalögum. Brýnt er að niðurstaða fáist í málið fyrir fjárlagagerð ársins 2019.
9. Tryggja þarf samræmi milli kröfulýsingar sem hjúkrunarheimilum er ætlað að starfa eftir og daggjalda sem fjármagna rekstur þeirra. Áfram verði unnið að því markmiði með nýjum samningum.
10. Stefnumörkun um gjaldtöku til að fjármagna uppbyggingu í samgöngum þarf að liggja fyrir sem allra fyrst. Taka þarf tillit til áhrifa af umfangi hugsanlegra einkaframkvæmda á ríkisfjármálaáætlun hverju sinni.
11. Tekið er undir með fjármálaráði um að mikilvægt sé að greina hugsanleg áhrif samdráttar í ferðaþjónustu á afkomu hins opinbera. Nú þegar eru vísbendingar um að verulega hafi hægst á vexti í ferðaþjónustu og þróun á fyrstu mánuðum þessa árs benda til þess að víða geti orðið samdráttur.
12. Gert er ráð fyrir hækkingu framlaga til háskóla og þar er nauðsynlegt að beina sjónum að bættum gæðum háskólastigsins samhliða samanburði útgjalda sem hlutfalls af vergri landsframleiðslu við OECD-ríkin og önnur ríki Norðurlanda.
13. Á þremur málefnaviðum velferðarráðuneytis hefur ekki tekist nægilega vel að stýra útgjöldum fram til þessa. Það á við um örorkumálefni, lyfjakostnað og samninga við lækna utan sjúkrahúsa. Úrlausn þeirra mála hefur ekki haft nægilegan forgang hjá stjórnvöldum. Nefndin bendir á að bara á einu ári, frá 2017 til 2018, hækka rekstrargjöld þessara málefnaviða samtals um 15,6 milljarða kr., eða rúm 13%. Fjárlaganefnd hefur nú þegar kallað eftir ítarlegum gögnum og skýringum á útgjaldaaukningu vegna örorku, m.a. óskað eftir yfirliti um sambærilega þróun í nágrannalöndunum og kallað eftir aðgerðum til úrbóta. Nefndin mun fylgja málinu eftir enda um að ræða eina mestu áskorun ríkisfjármálanna á næstu árum.

14. Í þingsályktunartillögum er ekki greint á milli fjárfestingarútgjalda og rekstrargjalda. Nú er bætt úr þessu með töfluviðauka sem fram kemur á heimasíðu ráðuneytisins en er ekki að finna í áætluninni sjálfri. Fjárlaganefnd leggur til að fjárfestingarútgjöld verði sérgreind framvegis.
15. Í þingsályktunartillögum er viðhaldskostnaður ekki sérgreindur. Í ljósi þess hve viðhald er umfangsmikið í rekstri ríkisins leggur fjárlaganefnd til, þrátt fyrir að upphaflega hafi ekki verið gert ráð fyrir því, að veittar verði upplýsingar um þann kostnað og hvernig hann skiptist milli vegaf framkvæmda, húsnæðis og helstu flokka efnislegra eigna.
16. Umfjöllunin er ítarlegri en áður, en ýmislegt má bæta, t.d. má tengja umfjöllun enn betur við grunngildin skv. 6. gr. laga um opinber fjármál, en þau eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.
17. Svokallað grunndæmi var útbúið sem sýnir framreikning gjalda og tekna miðað við gildandi lög og reglur og felur í sér útgjöld og tekjur óháð ákvörðunum stjórnvalda, svo sem áherslur úr stjórnarsáttmála og áhrif væntanlegra lagabreytinga. Fjárlaganefnd leggur til að grunndæmið verði hluti af framsetningu fjármálaáætlunar.
18. Bent er á að fjármálaþing og grunngildi geta rekist á þegar um samdrátt er að ræða í hagkerfinu. Afkomuregla og skuldaregla gætu gengið gegn grunngildi um stöðugleika og óljóst er hvernig beita eigi opinberum fjármálum til aukins stöðugleika við slíkar aðstæður.
19. Árangur hefur náðst í að greiða niður skuldir ríkisins. Sú þróun skýrist aðallega af einskíptistekjum og auknum hagvexti frekar en góðri afkomu. Nefndin áréttar mikilvægi þess að haldið verði áfram að greiða niður skuldir ríkissjóðs.
20. Bent er á að grunngildin vísa til efnahagslegra atriða fremur en rekstrarlegra álitamála og úrlausnarefna í stefnumótun málefna sviða. Fjármálaráði er því ekki ætlað samkvæmt lögum um opinber fjármál að fjalla um stefnumótun málefna sviða nema að takmörkuðu leyti.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 1. júní 2018.

Willum Þór Þórsson,  
form., frsm.

Haraldur Benediktsson. Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Páll Magnússon.

Njáll Trausti Friðbertsson.

**Fylgiskjöl.**

I. Rammasett útgjöld án vaxtagjalda.

II. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða.

*Allsherjar- og menntamálanefnd:*

III. Umsögn meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar

IV. Umsögn minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar

*Atvinnuveganefnd:*

V. Umsögn meiri hluta atvinnuveganefndar

VI. Umsögn 1. minni hluta atvinnuveganefndar

VII. Umsögn 2. minni hluta atvinnuveganefndar

*Efnahags- og viðskiptanefnd:*

VIII. Umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar

IX. Umsögn 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar

*Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd:*

X. Umsögn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

*Umhverfis- og samgöngunefnd:*

XI. Umsögn 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar

XII. Umsögn 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar

XIII. Umsögn 3. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar

XIV. Umsögn 4. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar

*Utanríkismálanefnd:*

XV. Umsögn minni hluta utanríkismálanefndar

*Velferðarnefnd:*

XVI. Umsögn meiri hluta velferðarnefndar

XVII. Umsögn minni hluta velferðarnefndar



## Fylgiskjal I.

### Rammasett útgjöld án vaxtagjalda, óreglulegra liða og liða utan ramma\* og málefna fatlaðra (2010), sem síðar voru færð til sveitarfélaga.

Málefna svið	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Fjárlög og		Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
								fjárlögu 2017	fjárlög 2018					
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	3.337	3.259	3.685	3.880	3.579	3.775	4.162	5.140	5.902	5.384	6.236	6.118	4.596	4.605
02 Dómstólar	1.285	1.482	1.807	1.752	1.809	1.983	2.210	2.482	3.144	3.105	3.066	3.054	3.084	3.114
03 Æðsta stjórnarsýsla	1.036	1.201	1.057	1.254	1.183	1.325	1.641	1.777	2.333	2.486	3.198	3.105	3.584	2.323
04 Utanríkismál	12.996	10.471	10.359	11.785	11.953	11.868	12.842	13.468	14.961	15.844	16.586	17.319	18.295	18.286
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	17.311	18.479	17.492	18.915	19.099	20.850	23.157	20.891	22.257	22.878	21.960	21.391	21.914	22.438
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	2.297	2.550	2.749	2.988	2.947	3.245	3.277	3.601	3.941	3.796	3.740	3.684	3.690	3.672
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	5.867	6.469	7.147	8.266	8.596	9.034	12.305	13.472	13.590	14.089	14.483	14.483	14.584	14.684
08 Sveitarfélög og byggðamál	1.042	1.041	1.410	1.397	1.276	1.402	2.100	2.097	2.113	2.215	2.227	2.239	2.270	2.300
09 Almanna- og réttaröryggi	17.071	19.261	20.159	20.699	22.124	24.180	24.956	23.341	25.118	28.576	28.736	28.653	28.748	29.046
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	9.219	9.051	9.640	10.153	10.193	10.979	14.076	15.456	14.262	14.160	14.202	13.892	13.571	13.508
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	35.795	23.588	22.739	26.402	28.759	30.416	32.222	36.618	39.079	43.390	42.628	42.173	36.087	36.010
12 Landbúnaður	14.595	15.272	15.967	14.323	14.253	14.583	15.051	16.436	16.085	16.000	15.774	15.644	15.521	15.424
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	4.873	4.959	5.188	4.984	4.703	5.179	5.411	6.303	6.749	6.841	6.596	6.477	6.493	6.509
14 Ferðaþjónusta	1.095	720	984	1.423	1.480	1.768	1.925	1.707	2.131	2.200	1.785	1.749	1.592	1.625
15 Orkumál	2.211	2.125	2.124	2.455	2.693	3.147	3.934	3.725	4.060	4.035	3.994	3.639	3.675	3.717
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atvinnumála	2.949	3.578	4.075	3.980	3.801	4.010	4.325	4.370	4.623	4.596	4.605	4.574	4.640	4.707
17 Umhverfismál	10.170	11.089	11.513	11.963	13.604	14.323	15.301	15.756	17.454	18.317	19.293	19.555	20.360	21.359
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	8.342	8.944	8.933	10.554	9.882	11.056	11.850	12.489	14.007	13.987	13.753	13.449	13.562	13.529
19 Fjölmíðlun	3.158	3.051	3.139	3.234	3.497	3.830	3.852	3.955	4.165	4.512	4.694	4.873	5.075	5.271
20 Framhaldsskólastig	19.490	20.534	21.885	22.842	23.631	26.982	28.062	30.298	31.589	31.612	31.649	31.635	31.948	32.311
21 Háskólastig	32.634	30.331	32.641	34.150	34.534	37.139	39.707	41.609	44.455	45.256	45.719	46.470	46.958	47.397
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menn.mála	3.501	3.454	3.610	4.412	4.337	5.002	5.046	5.299	5.406	5.243	5.140	5.037	5.045	5.054
23 Sjúkrahúsþjónusta	51.572	52.117	56.139	60.377	65.693	73.129	80.932	83.177	91.840	98.127	103.589	110.311	109.150	109.953
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	23.284	24.244	25.582	27.935	31.177	34.650	39.459	43.057	48.095	50.671	51.968	53.777	56.028	58.263
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta	27.112	28.732	29.563	32.349	34.105	36.974	41.810	45.472	46.837	48.369	50.890	52.983	53.035	53.382
26 Lyf og lækningavörur	17.413	17.627	18.074	18.034	18.356	18.784	19.863	20.203	22.509	23.618	24.522	25.071	26.221	27.393
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	32.828	35.636	37.182	39.929	43.503	45.643	50.481	57.123	61.877	67.516	69.123	70.710	72.328	73.989
28 Málefni aldraðra	23.263	32.419	34.558	37.405	41.741	44.756	50.686	67.333	76.249	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361
29 Fjölskyldumál	25.606	22.548	22.599	26.096	26.106	27.152	26.955	30.671	32.093	34.861	35.817	36.344	37.099	37.881
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	4.230	4.084	3.701	3.319	3.166	3.378	4.673	5.066	5.366	5.405	5.423	5.442	5.501	5.561
31 Húsnæðisstuðningur	12.187	19.079	15.137	9.086	8.575	7.340	8.030	14.950	13.393	14.099	11.844	11.686	11.706	11.727
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	6.359	6.033	6.113	6.536	6.683	7.983	7.853	8.401	8.859	8.748	8.726	8.318	8.332	8.346
33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	-	-	-	-	-	-	-	10.924	9.321	10.380	10.874	11.867	12.664	17.111
<b>Samtals</b>	<b>434.128</b>	<b>443.428</b>	<b>456.951</b>	<b>482.877</b>	<b>507.038</b>	<b>545.865</b>	<b>598.154</b>	<b>666.667</b>	<b>713.863</b>	<b>748.847</b>	<b>763.721</b>	<b>779.023</b>	<b>783.149</b>	<b>798.856</b>

\* Svo sem lög bundin framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, atvinnuleysisbætur, lífeyrisskuldbindingar, framlög vegna niðurfærslu á verðtrygðum húsnæðisskuldum og eiginfjáramlög til Íbúðalánasjóðs.

## Fylgiskjal II.

Áætlun rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefna sviða.<sup>1</sup>

Rekstrargrunnur, millj. kr. á verðlagi 2018	Fjárlög	Fjárlög	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	4.625	4.952	4.684	4.636	4.768	4.596	4.605
02 Dómstólar	2.481	3.144	3.105	3.066	3.054	3.084	3.114
03 Æðsta stjórnarsýsla	1.730	2.151	2.288	2.254	2.180	2.168	2.172
04 Utanríkismál	13.853	14.961	15.844	16.586	17.319	18.295	18.286
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	20.503	21.344	21.324	20.982	20.684	21.215	21.746
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.705	3.941	3.796	3.740	3.684	3.690	3.672
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	3.773	3.830	3.603	4.131	4.293	4.474	4.655
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.109	2.113	2.215	2.227	2.239	2.270	2.300
09 Almanna- og réttaröryggi	23.974	24.785	26.244	25.404	25.321	25.416	25.714
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	13.050	14.262	14.160	14.202	13.892	13.571	13.508
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	13.808	15.699	15.521	15.404	15.086	15.028	14.969
12 Landbúnaður	16.138	16.085	16.000	15.774	15.644	15.521	15.424
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	5.903	6.166	6.258	6.013	5.894	5.910	5.926
14 Ferðaþjónusta	1.132	1.367	1.443	1.043	1.023	873	914
15 Orkumál	3.791	4.060	4.035	3.994	3.639	3.675	3.717
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála	4.189	4.623	4.596	4.605	4.574	4.640	4.707
17 Umhverfismál	13.580	15.249	16.659	17.732	18.162	18.982	19.996
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	11.027	13.273	13.279	13.060	12.769	12.889	12.864
19 Fjölmíðlun	4.978	4.165	4.512	4.694	4.873	5.075	5.271
20 Framhaldsskólastig	30.346	31.078	31.307	31.354	31.351	31.669	32.036
21 Háskólastig	41.201	42.655	43.819	44.115	45.194	46.295	46.940
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menn.mála	5.380	5.406	5.243	5.140	5.037	5.045	5.054
23 Sjúkrahúspjónusta	82.218	86.204	87.896	89.346	90.827	93.076	95.315
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	43.474	48.064	50.640	51.937	53.747	55.999	58.234
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	44.187	44.407	45.398	46.251	46.926	47.729	48.077
26 Lyf og lækningavörur	16.475	22.509	23.618	24.522	25.071	26.221	27.393
27 Örorða- og málefni fatlaðs fólks	56.946	61.877	67.516	69.123	70.710	72.328	73.989
28 Málefni aldraðra	70.669	76.249	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361
29 Fjölskyldumál	30.458	31.868	34.638	35.674	36.204	36.961	37.743
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	5.180	5.366	5.405	5.423	5.442	5.501	5.561
31 Húsnæðisstuðningur	12.694	10.426	10.362	10.233	10.105	10.140	10.176
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	8.524	8.859	8.748	8.726	8.318	8.332	8.346
33 Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	8.013	9.013	10.075	10.575	11.575	12.375	16.825
<b>Samtals</b>	<b>620.113</b>	<b>660.148</b>	<b>682.759</b>	<b>692.847</b>	<b>702.902</b>	<b>718.837</b>	<b>737.610</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastaðli í samræmi við framsetningu fjárheimilda í fjárlögum. Í rekstraryfirliti í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í kafla 7 í greinargerð áætlunarinnar.

## Fylgiskjal III.

### **Umsögn meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.**

Nefndin hefur að beiðni fjárlaganefndar frá 17. apríl sl. fjallað um málið. Í áætluninni er byggt á því að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2019–2023, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu fyrir sama tímabil og á skilyrðum hennar. Í áætluninni eru sett markmið fyrir öll málefnasvið og með því er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefnasviða.

Fjárlaganefnd óskaði eftir að nefndin fjallaði um eftirfarandi málefnasvið, *02 Dómstóla, 09 Almanna- og réttaröryggi, 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýslu dómsmála, 18 Menningu, listir, íþróttir og æskulýðsmál, 19 Fjölmíðlun, 20 Framhaldsskólastig, 21 Háskólastig og 22 Önnur skólastig og stjórnsýslu mennta- og menningarmála*. Sú leið er farin í þessari umsögn að meiri hlutinn fjallar fyrst um áætlunina í heild sinni eins og hún snýr að allsherjar- og menntamálanefnd og málefnasviðum hennar en síðan um hvert málefnasvið fyrir sig.

Við umfjöllun málsins fékk nefndin á sinn fund Lilju Alfreðsdóttur, mennta- og menningarmálaráðherra, Sigríði Á. Andersen dómsmálaráðherra, Auði Björgu Árnadóttur, Ástu Magnúsdóttur, Karítas Gunnarsdóttur, Mörtu Guðrúnu Skúladóttur, Steinunni Halldórsdóttur og Þórunni Jónu Hauksdóttur frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Hauk Guðmundsson, Hinriku Söndru Ingimundardóttur, Jón Pétur Jónsson, Pétur Fenger og Rögnu Bjarnadóttur frá dómsmálaráðuneyti, Fríðu Björk Ingvarsdóttur og Magnús Loftsson frá Listaháskóla Íslands, Eyjólf Guðmundsson frá Háskólanum á Akureyri, Ragnhildi Helgadóttur frá Háskólanum í Reykjavík, Jón Atla Benediktsson frá Háskóla Íslands og samstarfsnefnd háskólastigsins, Guðríði Arnardóttur frá Kennarasambandi Íslands, Baldur Gíslason, Jón B. Stefáns-son, Kristín Þorsteinsson og Olgu Lísu Garðarsdóttur frá Skólameistarafélagi Íslands, Snorra Magnússon frá Landssambandi lögreglumanna, Sigríði Björk Guðjónsdóttur, Ásgeir Ásgeirsson, Halldór Halldórsson og Karl Steinar Valsson frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, Jónas Inga Pétursson frá ríkislögreglustjóra, Finnborgu Salóme Steinþórsdóttur og Freyju Barkardóttur frá félaginu *Femínísk fjármál*, Önnu Lísu Rúnarsdóttur og Þorbjörgu Gunnarsdóttur frá Þjóðminjasafni Íslands, Magnús Geir Þórðarson og Bryndísi Dagsdóttur frá Ríkisútvarpinu ohf. og Erling Jóhannesson frá Bandalagi íslenskra listamanna.

#### **Málefnasvið dómsmálaráðherra.**

Málefnasvið sem heyra undir dómsmálaráðherra eru *02 Dómstólar, 09 Almanna- og réttaröryggi og 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála*. Undir framangreind málefnasvið falla stórir málaflokkar sem telja má til grunnstoða samfélagsins, m.a. dómstólar og löggæslu- og öryggisstofnanir. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er stefnt að því að verja 213 milljörðum kr. til þessara málaflokka, en það er aukning um tæpa 16,4 milljarða kr. á föstu verðlagi fjárlaga ársins 2018, eða 5,5% af ramma fjármálaáætlunarinnar. Aukning frá fjárlögum 2018 til ramma fjármálaáætlunarinnar 2019 fyrir framangreind málefnasvið nemur um 3,4 milljörðum kr., eða um 8%. Hækkun milli fjárlaga 2018 og ramma fjármálaáætlunarinnar árið 2023 er um 7,8%.

Auk þess fagnar meiri hlutinn þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar að setja aukið fjármagn til þess að koma á rafrænu þjónustulagi milli allra stofnana réttarvörslukerfisins. Meiri hlutinn tekur undir það að bæta þarf yfirsýn og samfellu málsmeðferðar innan kerfisins.

## 02 Dómstólar.

Málefнасviðið skiptist í fjóra málaflokka, Hæstarétt, Landsrétt, héraðsdómstóla og dómstólasýsluna. Starfsemi málefнасviðsins nær nú yfir dómstigin þrjú. Þá hefur bæst við málefнасviðið ný stjórnarsýslustofnun dómstólanna, dómstólasýslan, og hefur dómstólaráð verið lagt niður.

Meginmarkmið málefнасviðsins er að traust ríki til dómstóla sem næst með því að tryggja að aðgangur að þeim sé greiður og málsmeðferð réttlát, sem og með því að tryggja öryggi almennings, gagna og upplýsinga.

Í fjármálaáætluninni kemur fram að helstu útgjaldabreytingar málefнасviðsins snúi að endurnýjun á málaskrá héraðsdómstóla, framþróun á málaskrá Landsréttar og að áframhaldandi endurnýjun á upplýsingakerfum og tölvubúnaði á dómstigum þess.

Á fundum nefndarinnar var rætt að gert væri ráð fyrir því að kostnaður vegna Hæstaréttar minnkaði verulega vegna fækkunar dómara við réttinn frá og með 2019. Í áætluninni kemur fram að dómara í Hæstarétti séu nú átta en eftir gildistöku nýrra laga um dómstóla 1. janúar 2018 skuli hvorki skipa né setja neinn í embætti dómara við Hæstarétt þar til dómara verði orðnir sjö. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í lögum sem tóku gildi í árslok 2017 setur ráðherra frá 1. janúar 2018 til 1. júlí 2019 dómara við réttinn í forföllum eða vegna leyfis dómara auk þess sem setja má varadómara í einstökum dómsmálum jafnvel þótt ekki sé um vanhæfi eða leyfi dómara að ræða.

Á fundum nefndarinnar kom einnig fram að gert væri ráð fyrir fjármögnun verkefna varðandi endurnýjun málaskrákerfa og annarra upplýsingakerfa. Í áætluninni kemur fram að árið 2018 hafi fjárheimild verið aukin tímabundið um 50 millj. kr. til endurnýjunar á málaskrá héraðsdómstóla, skjalahreinsunar og frágangs skjala. Í fjármálaáætlun þessari er gert ráð fyrir því að þessi aukning verði gerð varanleg í ramma. Ný málaskrá héraðsdómstólanna er reist á sama grunni og málaskrá Landsréttar. Á fundi nefndarinnar kom jafnframt fram að Hæstiréttur væri einnig að endurnýja málaskrá sína. Þá kom einnig fram að fjármögnun viðbótarverkefna dreifðist á lengri tíma en dómstólar gerðu ráð fyrir í tillögum sínum. Meiri hlutinn leggur áherslu á að samræma málaskrákerfi dómstólanna, m.a. til að tryggja upplýsingar um málsmeðferðartíma og slíkt.

## 09 Almanna- og réttaröryggi.

Starfsemi málefнасviðsins skiptist í fimm málaflokka, löggæslu, landhelgi, ákærvald og réttarvörslu, réttaraðstoð og bætur og fullnustumál. Á fundum nefndarinnar kom fram að gert væri ráð fyrir verulegri aukningu til málaflokksins. Heildargjöld málefнасviðsins aukast um 18,2 milljarða kr. á tímabilinu. Í fjármálaáætluninni kemur fram að meginbreytingin á útgjöldum málefнасviðsins snúi að áformum um kaup á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna en áætlað er að verja samtals 14 milljörðum kr. á tímabilinu til kaupanna. Þá er gert ráð fyrir að verja 3,5 milljörðum kr. til að bregðast við alvarlegum aðfinnslum um landamæravörslu á grundvelli Schengen-úttektar. Þá verða rúmlega 7,5 milljarðar kr. veittir í eflingu löggæslu, landhelgisgæslu og fullnustumál. Meiri hlutinn tekur undir áherslu á meðferð ofbeldisbrota, skipulagða brotastarfsemi og almenna löggæslu í samræmi við fjölgun

ferðamanna. Jafnframt verða framlög aukin til styrktar aðgerðum gegn peningþvætti, eða um 91 milljarð kr. milli 2018 og 2019, auk þess sem gerð er aðhaldskrafa á þessu sviði.

Meiri hlutinn telur ástæðu til að fjalla sérstaklega um þrjá málaflokka, löggæslu, landhelgi og fullnustumál.

#### *Löggæsla.*

Meiri hlutinn er hlynntur þeirri áherslu að auka fjármagn til löggæslunnar, t.d. vegna ofbeldisbrota, skipulagðrar glæpastarfsemi og almennrar löggæslu. Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að þrátt fyrir aukið fé til málaflokksins skorti enn talsvert fjármagn til að ná raungildi miðað við árið 2007. Þá var einnig bent á að aðhaldskrafa væri óskilgreind í fjármálaáætlun. Meiri hlutinn telur brýnt að auka fjárveitingar til löggæslu. Breytingar hafa orðið á starfsumhverfi lögreglu undanfarin ár og á það bæði við um skipulagsbreytingar og breyttar aðstæður hér á landi, m.a. vegna fjölda ferðamanna. Hvort tveggja hefur stórukið álag á lögreglu víða um land. Þörf er á að styrkja landamæragæslu lögreglu og m.a. uppfæra ný gagna- og upplýsingakerfi vegna aukinna alþjóðlegra krafna til landamæraeftirlits. Fyrir nefndinni var rætt að fjölga þyrfti lögreglumönnum, styrkja sérhæfðar deildir innan lögreglunnar og bæta búnað og þjálfun lögreglumanna.

Fyrir nefndinni var rætt um aukið fjármagn vegna aðgerðaáætlunar um meðferð kynferðisbrota í réttarvörslukerfinu. Á fundum nefndarinnar kom fram að áætlunin væri fjármögnuð út tímabilið. Þannig væri verið að auka fjárveitingar til þess að bæta við stöðugildum hjá lögreglunni (240 millj. kr.) og hjá héraðssaksóknara (50 millj. kr.), til þess að efla endurmenntun og eins til að bæta rannsóknarbúnað og verklagsreglur hjá lögreglunni (40 millj. kr.).

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt um mikilvægi þess að efla landamæravörslu en um er að ræða aukin fjárframlög til að uppfylla kröfur um öflugra og virkara eftirlit á Schengenlandamærum, t.d. kröfur um fjölgun starfsmanna við landamæraeftirlit, um þjálfun og menntun landamæravarða o. fl. Í fjármálaáætlun kemur fram að búið sé að tryggja fjárframlög vegna skuldbindinga sem íslensk stjórnvöld hafi gengist undir vegna landamæravörslu á grundvelli Schengen-samstarfsins.

#### *Landhelgi.*

Líkt og áður greinir er í fjármálaáætluninni gert ráð fyrir kaupum á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna sem er jafnframt liður í því að styrkja eftirlit á Schengenlandamærum. Í því samhengi á að fjölga áhöfnum þyrlusveita. Á fundum nefndarinnar var rætt að ekki væri svigrúm til að fjölga varðskipum en huga þyrfti að breyttum skipakosti til að styrkja þjónustu en auka um leið hagkvæmni. Þá liggur fyrir að flugvél Landhelgisgæslunnar er mikið í verkefnum erlendis. Meiri hlutinn telur mikilvægt að styrkja rekstur Landhelgisgæslunnar þannig að hún geti tryggt fulla mönnum á þyrlum, skipum og flugvél.

#### *Fullnustumál.*

Meiri hlutinn fagnar þeirri stefnu að stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu eftir afplánun með því að auka sálfræði- og meðferðarúrræði í fangelsum sem er í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem lögð er áhersla á að efla geðheilbrigðisþjónustu.

Við umfjöllun nefndarinnar kom fram að frá því að nýtt fangelsi var opnað á Hólmsheiði hefði þó ekki náðst að tryggja fjármuni til að koma því í fullan rekstur. Meiri hlutinn leggur áherslu á að brugðist verði við þessu, bæði með fjölgun fangavarda en ekki síður með því að

efla aðra þjónustu við fanga, svo sem aðgang þeirra að menntun, sálfélagslegri aðstoð og að heilbrigðisþjónustu.

### **10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnslá.**

Starfsemi málefnasviðsins skiptist í fimm málaflokka, persónuvernd, trúmál, sýslumenn, stjórnslá dómsmálaráðuneytis og útlendingamál. Heildarútgjöld málefnasviðsins lækka á tímabilinu um tæpa 2 milljarða kr., m.a. vegna uppsafnaðra áhrifa aðhaldskrafna. Í fjármálaáætlun kemur hins vegar fram að helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins snúi að styrkingu á starfsemi Persónuverndar vegna gildistöku nýrrar Evrópureglugerðar um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga ((ESB) 2016/679). Fyrir nefndinni var hins vegar rætt að útgjaldasvigrúm á þessu málefnasviði væri lítið.

Meiri hlutinn telur ástæðu til að fjalla sérstaklega um þrjá málaflokka, persónuvernd, sýslumenn og útlendingamál.

#### *Persónuvernd.*

Fram undan eru verulegar breytingar á hlutverki og starfsemi stofnunarinnar. Ný reglugerð um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga kom til framkvæmda í Evrópusambandinu 25. maí 2018 og henni munu fylgja viðamiklar lagabreytingar hér á landi.

Meiri hlutinn bendir á að í gildandi fjármálaáætlun er talið mikilvægt að undirbúningur og innleiðing nýs regluverks gangi vel fyrir sig og að Persónuvernd verði tryggður grundvöllur til að standa undir lögbundnum skyldum sínum. Á fundum nefndarinnar kom fram að aukið framlag til Persónuverndar hefði verið ákveðið í gildandi fjármálaáætlun og stofnunin þannig styrkt til að takast á við hið viðamikla verkefni. Meiri hlutinn beinir því til ráðuneytisins að fylgjast vel með innleiðingu hins nýja regluverks og bregðast skjótt við þörfum Persónuverndar í innleiðingarferlinu.

#### *Sýslumenn.*

Framlög til sýslumannsembætta lækka á tímabilinu um 60 millj. kr. Á fundum nefndarinnar kom fram að halli hefði verið á rekstri sýslumannsembættanna og að ekki hefði tekist að skapa fullnægjandi rekstrargrundvöll miðað við óbreytta starfsemi. Meiri hlutinn tekur fram að áfram beri að skoða möguleika á því að færa stjórnslá- og þjónustuverkefni til embættanna til að treysta grundvöll fyrir starfsemi þeirra.

#### *Útlendingamál.*

Á fundum nefndarinnar kom fram að aðgerðir í útlendingamálum hefðu skilað árangri og að um væri að ræða tímabundinn stöðugleika í kerfinu. Þá hefði þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd orðið skilvirkari og umsóknum fækkað. Í fjármálaáætlun kemur fram að gera þurfi ráð fyrir áframhaldandi sveiflum í málaflokknum með tilheyrandi ófyrirsjáanleika varðandi kostnað. Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að tryggja skilvirka en vandaða málsmeðferð í umsóknum um alþjóðlega vernd þar sem mannúðarsjónarmið eru höfð að leiðarljósi.

### **Málefnasvið mennta- og menningarmálaráðherra.**

Málefnasvið sem heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti fá einnig aukin fjárframlög á tímabilinu. Almennt ríkir samkomulag um mikilvægi þess að byggja upp öflugt menntakerfi þar sem nemendur geti valið úr fjölbreyttum möguleikum til þess að finna nám

við sitt hæfi. Hins vegar er ljóst að menntakerfið í heild, þ.e. grunnskólastig, framhaldsskólastig og háskólastig, hefur glímt við erfiða fjárhagslega stöðu.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að hlúð verði að menntastofnunum þar sem þær eru hluti af grunnstöðum samfélagsins og fagnar áherslu í fjármálaáætlun á að styrkja stöðu nemenda með annað móðurmál en íslensku á öllum skólastigum.

### 18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál.

Málefnasviðið skiptist í fjóra málaflokka, safnamál, menningarstofnanir, menningarsjóði og íþrótt- og æskulýðsmál. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið um að hækka eigi framlög vegna verkefnis um máltækni, efla eigi höfuðsöfnin þrjú til að styrkja rekstur sameiginlegra og sértækra verkefna og sjónarmið um að veita eigi aukið fé til að styrkja starfslauna- og verkefnasjóði listamanna.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að hlutverk stjórnvalda sé að skapa skilyrði fyrir fjölbreytni, sköpun og frumkvæði á sviði lista og menningararfs. Unnin verður aðgerðaáætlun á grundvelli samþykkrar menningarstefnu. Í fjármálaáætluninni kemur fram að á grundvelli þingsályktunartillögu um menningarstefnu frá árinu 2013 hafi verið hrundið í framkvæmd aðgerðaáætlun um menningu barna og ungmenna 2014–2017. Markmið hennar er að stuðla að jöfnu aðgengi barna á grunnskólaaldri að fjölbreyttum og vönduðum listviðburðum, óháð búsetu og efnahag. Þá kemur fram að stjórnvöld hafi áætlanir um frekari aðgerðir byggðar á menningarstefnunni.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að í fjármálaáætluninni á tímabilinu 2020–2023 væri gert ráð fyrir lækkingu fjárveitinga á málefnasviðinu. Fram komu ábendingar um að á sviði lista og menningar væri stór hópur sem fjármagnaði verkefni sín úr verkefnasjóðum sem væru á mörkum þess að geta staðið undir skyldum sínum. Mikilvægt væri að styrkja starfslaun og verkefnasjóð, m.a. til þess að taka þátt í alþjóðlegu umhverfi.

Jafnframt hefur verið lögð fram verkáætlun um máltækni fyrir íslensku 2018–2022 og unnið er að framkvæmd hennar. Markmið hennar er að styrkja stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknaátt. Gert er ráð fyrir því með fjármálaáætlun þessari að máltækniáætlunin verði fullfjármögnuð á tímabilinu.

Fram komu sjónarmið um að ráðast þyrfti í víðtækari aðgerðir á mun fleiri sviðum til að efla læsi og nefndinni var bent á að í aðgerðaáætlun verkefnahóps um eflingu læsis væri að finna brýnar tillögur sem mikilvægt væri að hrinda í framkvæmd og tryggja fjármuni.

Í fjármálaáætluninni kemur fram að á tímabilinu verði unnið að því að styrkja rekstrarumhverfi bókaútgáfu á grundvelli skýrslu starfshóps um bókmenningarstefnu frá því í ársbyrjun 2018. Við meðferð málsins kom fram að virðisaukaskattur á bækur verði afnuminn í byrjun árs 2019. Meiri hlutinn fagnar því sérstaklega og telur það mikilvægan þátt í því að efla læsi.

Fyrir nefndinni var einnig rætt um safnamál og mikilvægi þess að hlúa vel að menningarminum. Fram komu sjónarmið um að aukið fjármagn þyrfti til þess að sjá hraða uppbyggingu í þessum málum. Auk þess var bent á tengsl minja og ferðamennsku og hvernig þessir þættir vinna saman og styrkja hvor annan. Þá er bent á það í nýútkominni stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar að heildarsýn skorti á þau verkefni sem eru unnin innan fornleifaverndar. Telur meiri hlutinn mikilvægt að unnið verði að úrbótum á þessu sviði.

Á fundum nefndarinnar kom fram að aukið fé yrði lagt í afrekssjóð ÍSÍ. Þá væri unnið að íþróttastefnu og stefnu í æskulýðsmálum þar sem nánari útfærsla yrði á markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum. Í fjármálaáætluninni kemur fram að meginmarkmið á sviði íþrótt-

og æskulýðsstarfs sé að auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt æskulýðs- og íþróttastarf, þ.m.t. afreksíþróttir. Jafnframt er unnið að stofnun sjálfseignarstofnunar um lyfjaeftirlit í íþróttum. Þá leggur meiri hlutinn áherslu á það annars vegar að greina þátttöku barna af erlendum uppruna í íþróttum og æskulýðsstarfi og á það hins vegar að gripa til markvissra aðgerða til að auka þátttöku þeirra, enda um mikilvægan vettvang að ræða til samfélagsþátttöku.

Meiri hlutinn bendir á að í undirbúningi eru viðræður við Reykjavíkurborg og íþróttahreyfinguna um uppbyggingu þjóðarleikvangs í Laugardal en í fjármálaáætluninni er ekki gert ráð fyrir fjármunum í það verkefni enda er það enn á undirbúningsstigi.

## 19 Fjölmiðlun.

Starfsemi málefnasviðsins rúmast öll í einum málaflokki, fjölmiðlun. Í fjármálaáætlun kemur fram að breytingar á útgjöldum málefnasviðsins felist í framlögum ríkissjóðs til Ríkisútvarpsins en gert er ráð fyrir því að grunnframlög til stofnunarinnar á tímabilinu taki mið af innheimtum tekjum af útvarpsgjaldi.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið, sem koma fram í fjármálaáætluninni, að stuðla þurfi að bættu starfs- og rekstrarumhverfi fjölmiðla. Nefnd um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hér á landi skilaði skýrslu í febrúar árið 2018 en í henni eru tillögur að aðgerðum sem miða að því að tryggja að hér fái þrífist fjölbreyttur markaður einkarekinna fjölmiðla. Þó er rétt að taka fram að ekki var einhugur meðal nefndarmanna um allar tillögur nefndarinnar. Innan mennta- og menningarmálaráðuneytisins er unnið að tillögum til úrbóta á rekstrarumhverfi fjölmiðla, m.a. á grundvelli fyrrgreindrar skýrslu, en við meðferð málsins kom fram að í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun væri nú þegar gert ráð fyrir um 800 millj. kr. í aðgerðir þar að lútandi. Meiri hlutinn leggur áherslu á að frjálssir fjölmiðlar sinna mikilvægu lýðræðislegu og menningarlegu hlutverki í íslensku samfélagi, auk þess sem smærri fjölmiðlar í dreifðari byggðum gegna mikilvægu hlutverki fyrir nærsamfélag sitt. Það er því mikilvægt að bæta starfsumhverfi þeirra eins og unnt er.

## 20 Framhaldsskólastig.

Starfsemi málefnasviðsins skiptist í fjóra málaflokka, framhaldsskóla, tónlistarfræðslu, vinnustaðanám og styrki og jöfnun námskostnaðar. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að framlög til framhaldsskólastigsins verði hækkuð enda er lögð rík áhersla á að efla menntun í landinu í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar með sérstakri áherslu á verk- og starfsnám.

Í áætluninni kemur fram að framlög til framhaldsskólastigsins hafa hækkað umtalsvert samhliða fækkun nemenda í kjölfar styttingar náms til stúdentsprófs, eða um 12,6% milli áranna 2016 og 2018. Hækkunin gerir framhaldsskólum kleift að bæta gæði kennslu og námsframboðs, efla stoðþjónustu og endurnýja búnað og kennslutæki. Fjárheimildir framhaldsskólastigsins munu halda áfram að hækka miðað við fjármálaáætlun en gert er ráð fyrir aukningu um 800 millj. kr., eða 2,2%. Meiri hlutinn tekur jafnframt undir mikilvægi þess að haldið verði áfram að endurskoða útdelingu fjárveitinga til framhaldsskóla, svokallað reiknilíkan.

Á fundum nefndarinnar kom fram að fjárframlög á hvern nemanda ykjust á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Í því samhengi var rætt um áhrif endurskipulagningar náms til stúdentsprófs. Meiri hlutinn leggur áherslu á að það fjármagn sem verður til í framhaldsskólakerfinu vegna styttingar námstíma til stúdentsprófs þurfi að nýtast skólunum sjálfum.



Í fjármálaáætluninni kemur fram að mikilvægt sé að leggja áherslu á að allt starfsnám sé aðgengilegt öllum, óháð kyni. Markmiðið er að nemendur í öllum landshlutum hafi aðgang að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs eða atvinnulífsins. Á fundum nefndarinnar var sérstaklega fjallað um starfs- og iðnnám og mikilvægi þess að efla kerfið og setja frekari fjármuni til framhaldsskólastigsins vegna þess. Í tengslum við það var bent á ríkt gildi þess að efla og fjármagna vinnustaðasjóði.

Meiri hlutinn telur miklu varða að vinna gegn brotthvarfi úr framhaldsskóla og skýra leiðir þeirra nemenda, sem hafa horfið frá námi, til að ljúka prófi úr framhaldsskóla. Í samhengi við það markmið telur meiri hlutinn að huga þurfi sérstaklega að nemendum af erlendum uppruna sem standa höllum fæti í íslensku skólakerfi. Til að bregðast við brottfalli nemenda úr framhaldsskólum leggur meiri hlutinn áherslu á að fylgt verði eftir þeim aðgerðum sem fjallað er um í móttökuáætlun fyrir nemendur af erlendum uppruna. Meiri hlutinn hvetur til þess að staða þeirra í námi verði könnuð og lykiltölur skilgreindar sem leiði í ljós vísbendingar um gæði náms og upplýsingar um brotthvarf og starfsemina almennt á framhaldsskólastigi.

## 21 Háskólastig.

Starfsemi málefna sviðsins skiptist í þrjú málaflokka, háskóla, rannsóknastarfsemi á háskólastigi og stuðning við námsmenn. Samhliða umfjöllun um málefna sviðið var einnig fjallað um málaflokk um vísindi og samkeppnissjóði í rannsóknum sem fellur undir málefna sviðið *07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar*.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið að auka þurfi gæði náms og námsumhverfis, styrkja rannsóknastarf í háskólum og umgjörð þess og einnig auka áhrif og tengsl háskóla í samfélaginu. Í fjármálaáætluninni kemur fram að framlög til háskólastigsins hækki. Þannig er lögð áhersla á að framlög til háskóla verði sambærileg við framlög ríkja OECD og Norðurlanda á tímabilinu 2020–2025. Á tímabilinu 2019–2023 er stefnt að því að auka framlög til stigsins um 4,8% eða sem nemur tæpum 12 milljörðum kr. Í áætluninni kemur jafnframt fram að framlög til háskólastigs jukust um 15,2% að nafnvirði milli árána 2016 og 2018. Þá kemur fram að framlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina hækka á tímabilinu, eða um 8,9%.

Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að stigin væru jákvæð skref með aukinni fjárveitingu til háskólastigsins fyrir árin 2018 og 2019. Hins vegar komu fram áhyggjur af því að talsvert meiri fjármuni þyrfti árin 2020 og 2021 til að ná meðaltali OECD-ríkjanna og Norðurlanda. Í því samhengi þyrfti einnig að hafa í huga menntunartig karla og kvenna hér á landi og tryggja að allir hefðu jafnt aðgengi að menntun. Þá var sömuleiðis fjallað um kosti og galla aðgangsstýringar, gæði í háskólakerfinu, raunhæfa mælikvarða og um mikilvægi alþjóðlegs samstarfs.

Í fjármálaáætluninni kemur einnig fram að áformaðar eru byggingarframkvæmdir við Hús íslenskra fræða sem lokið verður við á tímabilinu. Á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að greina þyrfti milli stofn- og rekstrarkostnaðar.

Á fundum nefndarinnar var einnig farið yfir stöðu Listaháskóla Íslands, sérstaklega að því er varðar húsnaðismál. Í stjórnsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að unnið verði að lausn á húsnaðismálum Listaháskóla Íslands á kjörtímabilinu. Í fjármálaáætluninni kemur fram að unnið sé að frumathugun og þarfagreiningu fyrir framtíðarhúsnaði Listaháskólans auk kortlagningar á útboðs- og fjármögnunarleiðum. Á fundum nefndarinnar kom fram að hafin væri kostnaðar- og þarfagreining að því er varðaði framtíðarhúsnaði Listaháskólans.

Hins vegar er fjármögnun fyrir nýtt húsnæði Listaháskólans ekki í þessari fjármálaáætlun. Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að slíkar stórfamkvæmdir verði settar fram í fjármálaáætlun til að tryggja fyrirsjáanleika.

## 22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála.

Starfsemi málefnasviðsins skiptist í þrjú málaflokka, leikskóla- og grunnskólastig, framhaldsfræðslu og menntun óflokkaða á skólastig og stjórnsýslu mennta- og menningarmála.

Við meðferð málsins kom fram ábending um að opinber útgjöld til leikskóla og grunnskóla hefðu lækkað. Þá var nefndinni bent á mikilvægi þess að tryggja náms- og starfsráðgjöf fyrir nemendur til að lágmarka brotthvarf úr námi og til að efla meðvitund þeirra um náms- og starfsval. Auk þess var lögð áhersla á að veita sjóðum aukið fé til nýsköpunar í skólastarfi og námsgagnagerðar fyrir leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.

Á fundum nefndarinnar var rætt um kennaraskort og nýliðun í kennarastétt. Undanfarið hefur mennta- og menningarmálaráðuneytið, í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, Kennarasambandið og þá háskóla sem útskrifa kennara, unnið að tillögum til að tryggja nýliðun í stéttinni. Meiri hlutinn telur afar brýnt að niðurstaða náist í því samtali sem fyrst svo að hægt verði að grípa til aðgerða.

## Kynjuð fjárlagagerð.

Í fjármálaáætluninni kemur fram að tíu áherslumálefnasvið í kynjaðri fjárlagagerð hafi verið valin miðlægt til þess að vinna með vegna fjármálaáætlunarinnar, þar á meðal *09 Almanna- og réttaröryggi*, *18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál* og *21 Háskólastig*. Kynja- og jafnréttissjónarmið voru tengd við stefnumörkun þeirra til næstu fimm ára. Á næstu árum verður sú vinna dýpkuð og í kjölfarið unnið með öll málefnasviðin sem eru 34 talsins.

Á fundum nefndarinnar kom fram það sjónarmið að mikilvægt væri að allar aðgerðir í fjármálaáætlun stuðluðu að jafnrétti og réttlátri skiptingu gæða vegna þess að fjármálaáætlun væri eitt helsta stefnumótunartæki ríkisstjórnarinnar. Fyrir nefndinni voru gerðar athugasemdir við framkvæmd kynjaðrar fjárlagagerðar í fjármálaáætluninni þar sem kynja- og jafnréttissjónarmið væru almennt ekki tengd með skýrum hætti við stefnumörkun málefnasviðanna til næstu fimm ára. Komu fram ábendingar um það hvernig mætti ná því markmiði við stefnumörkun áherslumálefnasviðanna, svo sem með því að flétta sjónarhorni kynjajafnréttis inn í stefnumótun og ákvarðanir líkt og kveðið er á um í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Tekur meiri hlutinn undir þessar ábendingar og telur mikilvægt að hugað verði að því við undirbúning fjárlaga og næstu fjármálaáætlunar að framsetning kynja- og jafnréttissjónarmiða verði skýrari og að þau skili sér með beinum hætti í markmiðakafla þeirra málefnasviða sem í hlut eiga.

Alþingi, 25. maí 2018.

Páll Magnússon, form.,  
Steinunn Þóra Árnadóttir,  
Andrés Ingi Jónsson,  
Birgir Ármannsson,  
Willum Þór Þórsson.

## Fylgiskjal IV.

### **Umsögn minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.**

Nefndin hefur að beiðni fjárlaganefndar frá 17. apríl sl. fjallað um málið. Fjárlaganefnd óskaði eftir því að allsherjar- og menntamálanefnd gæfi umsögn sína um eftirtalin málefna-svið: *02 Dómstólar, 09 Almanna- og réttaröryggi, 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórn-sýsla dómsmála, 18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál, 19 Fjölmíðlun, 20 Framhalds-skólastig, 21 Háskólastig og 22 Önnur skólastig og stjórn-sýsla mennta- og menningarmála.*

#### **Almennt um fjármálaáætlun.**

Fjármálaáætlun hefur að geyma stefnu til næstu fimm ára fyrir aðskiljanleg málasvið opin-berra fjármála. Þar er leitast við að meta tekjur ríkissjóðs og útgjöld hvers málasviðs. Út-gjaldarammar eru ákveðnir og fjármunum síðan skipt í fjárlagafrumvörpum af ráðuneytum niður á málaflokka og stofnanir og einstök viðfangsefni innan þeirra. Fjármálaáætlun er endurskoðuð árlega en með samþykkt fjármálaáætlunar fyrir árin 2019–2023 eru ramar fyrir fjárlagafrumvarp 2019 ákveðnir. Þeim römmum verður því ekki breytt nema verulegar breytingar verði á afkomu ríkissjóðs frá vori 2018 að hausti sama árs. Heildarjöfnuður þarf ávallt að vera jákvæður og árlegur halli má aldrei vera meiri en 2,5% af vergri þjóðarfram-leiðslu. Um leið og fjármálaráð staðfestir í umsögn sinni að þessi afkomuregla sé uppfyllt í áætluninni tekur ráðið sérstaklega fram að það leggi ekki mat á það hversu líklegt sé að „afkomureglan verði uppfyllt“ við framkvæmd áætlunarinnar.

Í athugasemdum sínum við þessa áætlun hefur fjármálaráð bent á að sá sveigjanleiki sem boðaður var í fyrri fjármálaáætlun sé nú að mestu leyti horfinn. Það má því lítið út af bregða verði ekki gripið til aðgerða sem auka tekjur ríkissjóðs, en ríkisstjórnin hefur ekki haft uppi slík áform.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar eru gefin fyrirheit um stórfellda uppbyggingu innviða á sviðum sem lengi hafa verið vanrækt, þar á meðal í mennta- og menningarmálum. Oft hefur verið rætt um „stórsókn í menntamálum“ af fulltrúum ríkisstjórnarinnar. Í ljósi þess veldur þessi fjármálaáætlun vonbrigðum. Framlög til háskóla munu t.d. ekki ná markmiðum um að ná meðaltali OECD-ríkjanna og síðar Norðurlandanna á tímabilinu eins og lofað var, og inn-an framlaga til háskóla eru stórar byggingarframkvæmdir við Hús íslenskra fræða og fjárfrek sérverkefni á sviði tungutækni. Til framhaldsskóla verður ekki varið auknu fjármagni nema nokkurn veginn sem svarar því sem sparaðist við styttingu framhaldsskólanna. Framlög til lista og menningar munu beinlínis lækka á tímabilinu.

Svipaða sögu er að segja um framlög til löggæslunnar í landinu sem munu ekki svara þörf fyrir meiri mannafla í lögreglunni til að mæta auknum ferðamannastraumi og alls kyns nýjum verkefnum. Því ber að fagna að fjármagn skuli veitt í aðgerðaáætlun um meðferð kynferðis-brota í réttarvörslukerfinu en ekki er hægt að halda því fram sú áætlun sé fullfjármögnuð þar sem áætlunin hefur ekki verið kostnaðarmetin að fullu. Töluvert vantar upp á metnað ríkis-stjórnarinnar í málefnum fjölmíðlunar, persónuverndar og hvað varðar vernd réttinda einstak-linga. Lítil áhugi virðist á því að bæta stöðu útlendinga og fanga á tímabilinu. Þá missa markmið og áherslur ríkisstjórnarinnar í dómsmálum marks og eru ekki til þess fallin að efla traust á dómstólum.

## 02 Dómstólar.

Málefнасvið dómstóla skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru Hæstiréttur, héraðsdómstólar, Landsréttur og dómstólasýslan. Undanfarið ár hafa staðið yfir veigamiklar breytingar á meðferð dómsmála á Íslandi með tilkomu Landsréttar sem áfrýjunardómstóls og dómstólasýslunnar sem stjórnsýslustofnunar. Endurspeglast þessar breytingar í fjárheimildum til málefnasviðsins þar sem útgjöld hafa þróast frá árinu 2016 úr 2.210 millj. kr. í 3.144 millj. kr. árið 2018. Á tímabilinu til 2023 er áætlað að útgjöld muni haldast nokkuð óbreytt en samkvæmt áætlun fyrir árið 2023 munu útgjöld verða 3.114 millj. kr. Sökum þess hve miklar breytingar hafa orðið á hérlendum dómstólum undanfarin missiri er nokkuð erfitt að meta fjárþörf þeirra þar sem reynslu skortir hvað varðar málarekstur í dómskerfinu undir nýju fyrirkomulagi. Í fjármálaáætlun virðist þó höfuðáhersla vera lögð á að auka ekki fjárþörf dómstólanna, þrátt fyrir tvær nýjar stofnanir á því sviði.

Á málefnasviðinu er að finna tvö markmið. Hið fyrra er að aðgangur að dómstólum sé greiður, málsmeðferð sé skilvirk og réttlát og mannréttindi séu virt, að dómstólar njóti trausts. Mælikvarði á þetta markmið er skilgreindur sem fjöldi mála, tegund og málsmeðferðartími. Ekki eru gefin nein sérstök viðmið til að miða að, en fram kemur að viðmið verði unnin á árinu 2018. Minni hlutinn lýsir vonbrigðum með það að mælikvarðar á markmiðið skuli vera svo óskýrir, og að engin viðmið liggi fyrir. Þannig er ómögulegt að meta hvernig vinnu miðar að þessu markmiði þegar komið verður að endurskoðun fjármálaáætlunar. Svo óskýr stefnumótun verður seint talin vera í samræmi við 1. mgr. 20. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem gerir kröfu um að gerð sé grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup.

Eina aðgerðin sem tengist framangreindu markmiði um að efla traust á dómstólum er endurnýjun málaskrár héraðsdómstóla. Það er því með öllu óljóst hvernig ríkisstjórnin hyggst ná fram því markmiði að dómstólar njóti trausts. Minni hlutinn telur að slíku markmiði megi einungis ná með því að vandað sé til verka á öllum sviðum, svo sem við stjórnsýslu dómstólanna og skipan dómara. Skipan dómara hefur ekki verið með þeim hætti að það auki traust til dómstólanna.

Annað markmið sem kemur fram á málefnasviði dómstóla er að öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt. Ástæða er til að fagna þessu markmiði þar sem viðvarandi vandamál hafi verið uppi um öryggi og vernd persónuupplýsinga innan dómstólanna.

Á fundum nefndarinnar kom fram að gert er ráð fyrir fjármögnun verkefna varðandi endurnýjun málaskrárkerfa og annarra upplýsingakerfa. Í áætluninni kemur fram að á árinu 2018 var fjárheimild aukin tímabundið um 50 millj. kr. til endurnýjunar á málaskrá héraðsdómstóla, skjalahreinsunar og frágangs skjala, jafnframt að gert sé ráð fyrir að þessi aukning verði gerð varanleg í ramma. Einnig kom fram að Hæstiréttur er að endurnýja sína málaskrá. Þess ber að geta að fjárlög fyrir árið 2018 gerðu einnig ráð fyrir því að lögreglan fengi 40 millj. kr. tímabundið framlag til uppfærslu rannsóknarhugbúnaðar, upplýsinga og gæðastaðla lögreglu. Eins fóru 80 millj. kr. til uppbyggingar upplýsingatæknikerfis fyrir réttarvörslu-kerfið en þessum 120 millj. kr. var ráðstafað sem hluta þeirra fjármuna sem áætlað var að verja í aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota í réttarvörsluferfinu.

Minni hlutinn telur að fjármögnun viðbótarverkefna dreifist á of langan tíma og á of mörg málefnasvið í ljósi þess hve mikilvægt er að samræma málaskrárkerfi dómstólanna til þess að bæta upplýsingaflæði og þar með réttaröryggi. Minni hlutinn leggur áherslu á að dómstólunum verði tryggðir nægir fjármunir til þess að ljúka þessum umbótum að fullu og hraðar en fjármálaáætlunin gerir nú ráð fyrir.

## 09 Almanna- og réttaröryggi.

Starfsemi málefnasviðsins skiptist í fimm málaflokka, þ.e. löggæslu, landhelgi, ákærvald og réttarvörslu, réttaraðstoð og bætur og fullnustumál.

Í fjármálaáætluninni kemur fram að meginbreyting á útgjöldum málefnasviðsins snýr að áformum um kaup á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna en áætlað er að verja samtals 14 milljörðum kr. á tímabilinu til kaupanna. Þá er gert ráð fyrir að verja 3,5 milljörðum kr. til að bregðast við alvarlegum aðfinnslum við landamæravörslu á grundvelli Schengen-úttektar. Þá verða rúmlega 7,5 milljarðar kr. veittir í eflingu löggæslu, landhelgisgæslu og fullnustumál.

Minni hlutinn telur í meira lagi vafasamt að fyrirliggjandi fjármálaáætlun tryggji að unnt verði að manna nýjar þyrlur með fullnægjandi hætti og að unnt verði að tryggja að flugvél Landhelgisgæslunnar geti sinnt nauðsynlegri þjónustu. Minni hlutinn telur varhugavert að skapa falskt öryggi með kaupum á búnaði sem ekki er hægt að nýta nema að takmörkuðu leyti vegna þess að fé til rekstrar er skorið við nögl.

Minni hlutinn telur fulla ástæðu til að hafa miklar áhyggjur af metnaðarleysi ríkisstjórnarinnar í málefnum lögreglu. Markmið í málaflokki í fjármálaáætlun eru þrjú: besta mögulega þjónustustig, hæsta mögulega öryggisstig og traust og heiðarleg lögregla.

Eitt af viðmiðum fyrir árið 2023 fyrir besta mögulega þjónustustig er að „Útkallsökutæki er laust og mannað til að sinna útkalli í 90% tilvika í forgangsflokkum F1 og F2 ...“ Í forgangsflokkum F1 og F2 eru þau útköll þegar forgangsljós eru notuð til að komast á vettvang og er lýst sem svo í skýrslu um skilgreiningu á grunnþjónustu lögreglunnar frá 2009:

„F1: Lögreglan er send á vettvang með forgangsakstri án tafar. Talin er þörf á lífsbjargandi aðstoð“ og „F2: Lögreglan er send á vettvang með forgangsakstri án tafar. Þörf er á skjótri aðstoð lögreglu svo sem á slysavettvang þar sem sjúkrabifreið er þegar komin á staðinn eða um yfirstandandi afbrot er að ræða.“

Minni hlutinn telur óásættanlegt að ríkisstjórnin telji 90% árangur í mönnum forgangsútkalla vera viðunandi sem viðmið fyrir málaflokkinn.

Þriðja markmið málaflokksins snýr að trausti og heiðarleika lögreglu. Aðgerðir og viðmið þar snúa öll að kerfislægum þáttum löggæslu, svo sem störfum eftirlitsnefndar og uppfærslu tölvukerfa. Hvergi er minnst á aukna þjálfun lögreglumanna né aðgerðir til að huga að andlegu heilbrigði og tengslamyndun við nærsamfélagið, en minni hlutinn telur að slíkar aðgerðir mundu gagnast lögreglu meira en miðlægar kerfisbreytingar. Þar að auki er hvergi minnst á undirmönnun lögreglu sem er einn helsti streituvaldur lögreglumanna og orsök fjölmargra mistaka sem hæglega væri hægt að koma í veg fyrir.

Þrátt fyrir að minnst sé á nýliðunarvanda lögreglu og inntöku nýnema í lögreglunám undir kaflanum „Helstu áskoranir“ og tilkynnt þar að ráðist verði í átak þar að lútandi er hvergi að finna í kaflanum „Markmið, mælikvarðar og aðgerðir“ að nokkurt fé verði veitt til þess að takast á við nýliðunarvandann. Þetta gerir það að verkum að ófaglærðum lögreglumönnum mun fjölga sem eykur enn hættuna á mistökum og dregur úr öryggistilfinningu borgaranna.

Minni hlutinn tekur undir áhyggjur þeirra sem fara með löggæslu í landinu að fjármálaáætlunin rúmi ekki nauðsynlega fjölgun lögreglumanna, styrkingu sérhæfðra deilda innan lögreglunnar, endurnýjun búnaðar og nauðsynlega þjálfun lögreglu til að takast á við ný verkefni.

Minni hlutinn fagnar því að fjármálaáætlun geri ráð fyrir verulegum fjármunum til þess að uppfylla aðgerðaáætlun um bætta meðferð kynferðisbrota í réttarvörslukerfinu. Eftir sem áður hefur minni hlutinn hvergi fengið staðfestar endurteknar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar

um að fjármálaáætlunin feli í sér fullfjármögnun áætlunarinnar. Raunar eru margir þættir áætlunarinnar enn óútfærðir og því liggur ekki fyrir hvað þeir muni kosta. Engin heildstæð kostnaðargreining á aðgerðaáætluninni liggur fyrir og fátt var um svör þegar gestir nefndarinnar voru spurðir um samráð ríkisstjórnarinnar við hagsmunaaðila og þær stofnanir sem áætlunin snertir.

Minni hlutinn hvetur ríkisstjórnina til dáða í framkvæmd aðgerðaáætlunar um meðferð kynferðisbrotamála en telur ekki innstæðu fyrir því að staðhæfa að hún sé fullfjármögnuð. Sömuleiðis hvetur minni hlutinn ríkisstjórnina til þess að efla samráð og samstarf við hagsmunahópa og viðkomandi stofnanir til þess að kostnaðarmat og framkvæmd áætlunarinnar verði lokið sem fyrst.

Minni hlutinn telur að þegar í stað verði að bregðast af fullum þunga við ófremdarástandi sem ríkir í fangelsis- og afplánunarmálum. Markmið ríkisstjórnarinnar fyrir endurhæfingu, meðferðarúrræði, sálgæslu og menntunar- og starfskosti fanga eru óskýr og óútfærð. Heilsugæsla fanga er afgangsstærð og allt of lítið er um úrræði fyrir fanga að afplánun lokinni.

Það er ekki vansalaust að ekki hafi tekist að koma nýjasta fangelsi landsins á Hólmsheiði í fullan rekstur. Ríkisfjármálaáætlun sýnir fram á talsvert áhugaleysi ríkisstjórnarinnar gagnvart því að koma upp raunverulegri betrunarstefnu á Íslandi, samfélaginu öllu til heilla. Á meðan ekki er hægt að opna fangelsi á Íslandi mun biðlisti þeirra sem biða óskilorðsbundinnar refsingar halda áfram að lengjast. Nú biða um 570 manns eftir því að fá að hefja afplánun í kjölfar refsisdóma og því til viðbótar biða 3.052, eða um 0,8% þjóðarinnar, eftir því að hefja afplánun vararefsingar fésekta. Aðeins um 150–170 manns á ári taka út vararefsingu fésekta, annaðhvort með samfélagsþjónustu eða afplánun. Það er morgunljóst að einnig þarf að gera bragarbót í þessum málaflökki af því að enginn hvati er til þess að borga fésektir.

## 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla.

Starfsemi málefna sviðsins skiptist í fimm málaflökka, þ.e. persónuvernd, trúmál, sýslumenn, stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis og útlandingamál.

Helsta útgjaldabreyting málefna sviðsins snýr að styrkingu á starfsemi Persónuverndar. Með gildistöku nýrrar Evrópureglugerðar á sviði persónuverndar eru fram undan verulegar breytingar á starfsemi og hlutverki stofnunarinnar.

Almenna persónuverndarreglugerðin (e. General Data Protection Regulation) er eitt mikilvægasta framfaraskref á sviði persónuverndar um árabíl. Um mjög viðamiklar breytingar er að ræða sem felast bæði í auknum réttindum einstaklinga gagnvart aðilum sem halda utan um persónuupplýsingar og verulega auknum rétti þeirra til að tryggja þau réttindi.

Fyrirséð er að reglugerðin muni taka lagagildi á Íslandi á árinu og því augljóst að sú stofnun sem heldur utan um persónuverndarmál á Íslandi, Persónuvernd, þurfi aukið bolmagn til þess að aðstoða íslenska aðila við að fóta sig í gegnum þessar breytingar og hafa almennt eftirlit með þeim, ekki síst þar sem reglugerðin sjálf kallar eftir auknu almennu eftirliti með stöðu persónuverndarmála.

Umtalsverð aukning á fjárveitingum til Persónuverndar er fyrirhuguð og er það vel. Hins vegar verður ekki hjá því lítið að reglugerðin er tekin seint upp í lög hérlendis og hefur reglugerðin reyndar þegar tekið lagagildi í Evrópusambandinu öllu. Ástæður þeirra tafa eru margvislegar og verða ekki reifaðar í þessu áliti. Lítil umræða hefur átt sér stað hérlendis miðað við þá sem hefur farið fram í Evrópusambandinu og má gera ráð fyrir því að íslenskir aðilar sem halda utan um persónuupplýsingar séu verr undirbúnir en hinir evrópsku. Til viðbótar þessu lítur út fyrir að frumvarp til laga um persónuupplýsingar og vinnslu persónuupplýsinga

sem muni innleiða þessar breytingar á Íslandi muni verða lögfest í nokkrum flýti á Alþingi þar sem það er mjög seint fram komið. Því er staðan sú að íslenska hagkerfið er óundirbúið fyrir þessar miklu breytingar sem verða lögfestar í flýti.

Því er hættu á enn meiri málþunga hjá Persónuvernd en áður var talið. Aftur á móti munu fyrstu málin sem berast Persónuvernd eftir lagasetninguna setja tóninn fyrir þá framkvæmd og nálgun sem á eftir kemur. Því er lykilatriði að vandað sé sérstaklega til verka í upphafi og enn fremur að niðurstöður fái stíð í mál sem fyrst. Sú staða sem nú er uppi gerir bæði markmiðin torveldari en áður.

Persónuvernd hefur skilað góðu starfi í gegnum tíðina en eins og hjá mörgum stofnunum getur tekið langan tíma að fá niðurstöðu úr málum sem stofnuninni berast. Minni hlutinn telur sérstaklega mikilvægt að fyrstu málin eftir upptöku almennu persónuverndarreglugerðarinnar í landslög verði unnin með það í huga að þau muni slá tóninn til framtíðar, t.d. hvað varðar sektarupphæðir hvers konar, hvernig alvarleiki verði metinn og síðast en ekki síst hvers konar leiðsögn sé mikilvægust hjá íslenskum aðilum og hvar umbóta sé helst þörf, en það liggur ekki enn fyrir. Í ljósi þessarar óvissu er sérstaklega mikilvægt að Persónuvernd hafi bæði burði og næði til þess að fjalla um slík mál af þeirri vandvirkni sem þessi fyrstu mál munu krefjast.

Minni hlutinn hvetur ríkisstjórnina eindregið til þess að auka fjárframlög til Persónuverndar og styðja þétt við bakið á stofnuninni á þessu mikla breytingaskeiði.

Rétt er að víkja sérstaklega að málaflökki útlendingamála, en undir þann málaflökk fellur starfsemi Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála. Útlendingastofnun sinnir mikilvægu hlutverki í íslensku samfélagi þar sem hún annast meðferð umsókna og erinda vegna áritana, dvalarleyfa, brottvísana, veitingar ríkisborgararéttar og umsókna um alþjóðlega vernd. Fjárhagsleg þróun útgjalda til málaflökksins hefur verið á þann veg að árið 2016 voru þau 2.337 millj. kr., árið 2017 voru þau 4.023 millj. kr. samkvæmt fjárlögum og fjárukaulögum en samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2018 verða þau 3.561 millj. kr. Ekki er ljóst hvernig útgjöld munu þróast til málaflökksins næstu ár en ljóst er að áætlað er að heildarútgjöld til málaflökksins muni lækka, þannig að útgjöld fari úr 14.262 millj. kr. samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2018 í 13.508 millj. kr. árið 2023. Má þannig leiða líkur að því að gerð verði krafa um niðurskurð í málaflöknum.

Tvö markmið eru skilgreind í málaflöknum. Fyrri markmiðið er fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda. Undir því markmiði eru nokkrir mælikvarðar. Hinn fyrsti er að málsmeðferðartími umsókna um dvalarleyfi og ríkisborgararétt styttest í dögum talið. Það er gott markmið og því ber að fagna. Þá er það einnig skilgreint sem markmið að hlutfall tilhæfulausra umsókna frá öruggum löndum lækki verulega, úr 61% árið 2017 í 5% árið 2023. Þetta markmið verður að teljast afar einkennilegt þar sem með þessu setur ríkisstjórn sér það einstaka markmið að fækka umsækjendum um alþjóðlega vernd. Þá er mjög svo sérstakt hversu lágt markmiðið er, en núverandi staða er rúmlega tólfalt hærrí en markmiðið sem stefnt er að. Ekki er að sjá að þær aðgerðir sem nefndar eru í málaflöknum geti með nokkru móti komið til með að stuðla að svo mikilli fækkun umsókna. Minni hlutinn telur markmiðið óraunhæft og hvetur til þess að það verði endurskoðað. Síðara markmið málaflökksins snýr að því að réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.

Markmið málaflökksins eru að mestu leyti ágæt en eru ekki til þess fallin að stuðla að bættri stöðu útlendinga hér á landi. Ríkisstjórn Íslands hefur undanfarin ár fengið margvíslega gagnrýni fyrir miður góða málsmeðferð fyrir útlendinga. Þar má m.a. nefna bága og tak-

markaða réttaraðstoð við umsækjendur um alþjóðlega vernd og dvalarleyfi, takmarkaða möguleika útlendinga til að leita endurskoðunar á málum sínum fyrir kærunefnd útlendingamála og dómstólum, aðgerðir til að koma í veg fyrir frestun réttaráhrifa við kærur útlendinga, takmarkaða aðstoð við umsækjendur um alþjóðlega vernd og svo mætti lengi telja. Ljóst er af fjármálaáætlun þessari og markmiðum hennar að ríkisstjórn Íslands hefur ekki áform um að stuðla að bættri stöðu útlendinga hér að landi hvað varðar málsmeðferð þeirra og samskipti við Útlendingastofnun og íslenska ríkið.

Minni hlutinn harmar áhugaleysi ríkisstjórnarinnar á réttindum og velferð útlendinga og skorar á hana að breyta um stefnu í átt að mannúðlegri og mannlegri þjónustu við útlendinga.

### 18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál.

Í greinargerð með fjármálaáætlun segir:

„Helstu breytingar málefnasviðsins skýrast af áherslum í stjórnarsáttmálanum. Þar má nefna hækkun á framlögum vegna verkefnis um máltækni, eflingu höfuðsafnanna þriggja til að styrkja rekstur sameiginlegra og sértekra verkefna og framlags til að styrkja starfslauna- og verkefnasjóði listamanna.“

Í ljósi þessara orða vekur það nokkra athygli að framlög til þessa málefnasviðs eiga að fara lakkandi á tímabilinu, frá 13.987 millj. kr. árið 2019 í 13.529 millj. kr. árið 2023.

Í greinargerðinni segir enn fremur:

„Í mennta- og menningarmálum ber hæst verulega aukin framlög til háskólastigsins í samræmi við stjórnarsáttmála. Framlög til háskólanna voru aukin um ríflega 2 ma.kr. í fjárlögum 2018. Gert er ráð fyrir áframhaldandi auknum framlögum út áætlunartímamann en alls hækka framlög til sviðsins um ríflega 2,8 ma.kr. í samræmi við markmið í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að framlög til háskóla nái meðaltölum OECD. Á sviði menningar og lista verður varið ríflega 750 m.kr. til aðgerðaáætlunar um máltækni á áætlunartímabilinu en áður hefur hátt í 500 m.kr. verið varið til verkefnisins.“

Þrátt fyrir þessa viðleitni vantar enn nokkuð upp á að framlög til háskóla nái meðaltölum OECD á tímabilinu – hvað þá að Ísland verði þar fyrir ofan miðju eða nálgist önnur ríki Norðurlanda. Máltækniverkefnið er sagt fullfjármagnað. Þar á, eins og hér segir, að verja ríflega 750 millj. kr. til viðbótar við þær tæplega 500 millj. kr. sem áður hefur verið varið til verkefnisins. Þetta eru um 1.250 millj. kr. Kostnaður við verkáætlun um máltækni hefur hins vegar verið áætlaður um 2.700 millj. kr. Þar af er gert ráð fyrir að um 500 millj. kr. komi frá fyrirtækjum og annað eins gegnum markáætlun. Enn virðist því eftir öllum sólarmerkjum að dæma vanta tæplega hálfan milljarð króna upp á að þessi áætlun sé fullfjármögnuð.

### Safnamál.

Í fjármálaáætlun er lýst yfir vilja til þess að styrkja höfuðsöfnin þrjú, Þjóðminjasafn Íslands, Listasafn Íslands og Náttúruminjasafn Íslands, og er tekið fram að unnið verði sérstaklega að málefnum Náttúruminjasafns á tímabilinu, m.a. með uppsetningu sýningar í Perlunni og undirbúningi að framtíðaruppbyggingu safnsins. Því ber að fagna þó að enn sé ekkert í hendi hvað það varðar enda ekki vansalaust fyrir þjóð sem á svo mikið undir náttúrunni að ekki sé til staðar safn um íslenska náttúru.

Þjóðminjasafnið ber ábyrgð á 60 stöðum um allt land, í misjöfnu ásigkomulagi, þar sem eru mikil tækifæri en líka krefjandi verkefni sem ekki mega bíða öllu lengur því að menningarverðmæti eru í húfi sem ekki verða endurheimt. Togstreitu hefur gætt milli sveitarstjórna og safnstjóra og tekjustofnar safnanna eru óljósir um leið og þeim eru lagðar ríkar



skyldur á herðar um rekstur og viðhald. Mikilvægt er að tryggja fjármagn til viðhalds þessara staða og uppbyggingar, en þess sér ekki stað í fjármálaáætlun að gert sé ráð fyrir því. Í því sambandi er vert að benda á að söfnin víða um land gætu gegnt miklu stærra hlutverki í ferðamannaþjónustu en nú.

Ekki er fjallað sérstaklega um það mikla fjársveldi sem skólabókasöfn hafa búið við mörg undanfarin ár með þeim afleiðingum að þau hafa ekki getað keypt nýjar eða nýlegar bækur handa nemendum að lesa sem svo aftur hefur bitnað á lestri og jafnvel almennu læsi meðal unglinga.

Minni hlutinn telur að fjármálaáætlun vitni ekki um nægilegan metnað og framsýni í uppbyggingu og varðveislu menningarverðmæta víða um land.

#### *Menningarstofnanir.*

Ríkið rekur ýmsar menningarstofnanir eða á í samvinnu við aðra aðila um rekstur þeirra og veitir þeim fjárhagslegan stuðning. Stofnanirnar skapa m.a. undirstöðu fyrir aðra menningar- og listastarfsemi í landinu og þjóna landsmönnum öllum auk þess sem sumar þeirra sinna stjórnábyrgð á sínu sviði. Í fjármálaáætlun er sett fram það markmið að bæta aðgengi að menningu og listum svo að fleiri landsmenn fái notið þessara gæða, sem er lofsvert. Ekki er þó að sjá útfærslu á þessum áformum.

Meðal þeirra menningarstofnana sem undir ríkið heyra er Ríkisútvarpið sem seinni árin hefur verið rekið með rekstrarfyrirkomulagi opinbers hlutafélags – er með öðrum orðum hlutafélag þar sem einungis einn aðili á hlut. Að stofnuninni er vikið í kafla um fjölmiðlun og talað um að lögð verði áhersla á að auka framboð á íslensku menningarefni, leiknu efni fyrir börn og fullorðna. Einnig er þar rætt um að auka samframleiðslu með sjálfstæðum framleiðendum og kaup frá þeim. Ekki fer á milli mála mikilvægi stofnunarinnar við þróun og atvinnusköpun í kvikmyndaframleiðslu í landinu og brýnt er að hún hafi styrk til þess að vera slík máttarstöð. Allar breytingar á tekjustofnum stofnunarinnar verður að skoða í þessu ljósi og menningarhlutverks hennar.

Hvergi er í fjármálaáætlun vikið að því að innan Ríkisútvarpsins er að finna eitt stærsta safn landsins, hljóðritanir á plötum og segulböndum sem ná aftur til ársins 1930 þar sem er að finna ómetanleg menningarleg og söguleg verðmæti. Mjög aðkallandi er að þetta safn komist í stafrænan búning sem fyrst og verði aðgengilegt almenningsi á vef stofnunarinnar.

Minni hlutinn hvetur ríkisstjórnina til þess að finna þessu mikilvæga verkefni pláss í fjármálaáætlun.

#### *Menningarsjóðir.*

Helstu sjóðir málaflokksins eru fornminjasjóður, húsafriðunarsjóður, safnasjóður, myndlistarsjóður, launasjóðir listamanna, Kvikmyndasjóður, útflutningssjóður íslenskrar tónlistar, Bókasafnssjóður höfunda, tónlistarsjóður, hljóðritasjóður, Máltæknisjóður og starfslaunasjóður sjálfstætt starfandi fræðimanna. Þessir sjóðir hafa skipt sköpum fyrir listalíf hér á landi og skilar fjármagn sem úr þeim rennur sér margfalt til baka, í listaverkum og öðrum verðmætum sem skattleggja má. Þessir sjóðir mynda undirstöðu fyrir allt listalíf í landinu, eða eins og segir í umsögn Bandalags íslenskra listamanna:

„Stór hópur fjármagnar sín verkefni úr verkefnasjóðum s.s. sviðslistasjóði, tónlistarsjóði eða kvikmyndasjóði og svo eru það starfslaun listamanna sem óhætt er að tala um sem hornstein hins listræna starfs. Stofnanirnar allar og verkefnasjóðir eru á þeim stað í dag að vera á mörkum þess að geta staðið undir skyldum sínum. [...] Starfslaunasjóðirnir eru það sem

helst brennur á listamönnum, þeir eru grunnurinn að listsköpun í landinu og á meðan við erum svo upp tekin í átaksverkefnum til að ná utan um mál sem setið hafa á hakanum, en eru vissulega þörf, sjáum við starfslaunin rýrna. Starfslaunin og verkefnasjóðirnir eru gólfíð í menningaruppbyggingunni, þau mynda stöðugleikann og framvindu í starfi listamannanna.“

Þessir sjóðir hafa hins vegar staðið í stað í níu ár eða jafnvel rýrnað, og kominn er tími til að efla þá á ný.

Minni hlutinn hvetur ríkisstjórnina til þess að bregðast við áherslum listamanna um eflingu menningarsjóða á landsvísu.

Minni hlutinn fagnar stofnun máltækisjóðs. Miklar vonir eru bundnar við sjóðinn í þróun hugbúnaðar sem gerir okkur kleift að halda áfram að notast við íslenska tungu í daglegu lífi okkar þegar fram líða stundir og samskipti okkar við töl og tæki munu sífellt aukast.

Minni hlutinn ítrekar ábendingar sínar hér að framan um að séð verði til þess að enginn vafi leiki á um fjármögnun áætlunarinnar.

### *Íþrótt- og æskulýðsmál.*

Starfsemi í þessum málaflokki fer að mestu fram innan sveitarfélaga og á vettvangi frjálsra félagasamtaka með miklu sjálfboðaliðastarfi. Íþróttastarfsemin í landinu nýtur einnig góðs af fjármagni sem rennur til hennar úr Lottói og Getraunum. Ríkissjóður hleypur undir bagga með umgjörð starfsins, til að mynda með sérstökum afreksmannasjóði sem íþróttamenn geta sótt í séu þeir líklegir til afreka á alþjóðavísu. Í fjármálaáætlun er vikið að áformum um viðræður við Reykjavíkurborg og íþróttahreyfinguna um nýjan þjóðarleikvang í Laugardal. Ekki er farið frekari orðum um það en ljóst er að um mjög fjárfreka framkvæmd gæti orðið að ræða.

Minni hlutinn hvetur ríkisstjórnina til að tilgreina þennan kostnað í áætluninni og hvort og þá hvernig þessi framkvæmd muni hafa áhrif á fjármögnun annarra hópa og verkefna innan málefna sviðsins.

### **19 Fjölmiðlun.**

Í fjármálaáætlun kemur fram að breytingar á útgjöldum málefna sviðsins felast í framlögum ríkissjóðs til Ríkisútvarpsins en gert er ráð fyrir að grunnframlög til stofnunarinnar á tímabilinu taki mið af innheimtum tekjum af útvarpsgjaldi og að unnið verði að því að bæta rekstrarumhverfi fjölmiðla á tímabilinu.

Fram kom fyrir nefndinni að nefnd um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hér á landi skilaði skýrslu í febrúar 2018. Í henni eru tillögur að aðgerðum en ekki var einhugur meðal nefndarmanna um allar tillögur nefndarinnar. Að mati minni hlutans er hryggilegt að sjá að stefnumótun menntamálaráðherra virðist að stóru leyti verða byggð á umræddri skýrslu en niðurstöður hennar lýsa litlum skilningi á þeim áskorunum sem fjölmiðlar takast á við. Tillögur nefndarinnar snúa einna helst að því að lækka virðisaukaskatt á áskriftargjöld fjölmiðla, heimila áfengisauglýsingar og fjarlægja Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði. Tillögurnar fela hins vegar ekkert í sér um bætt lagaumhverfi fyrir fjölmiðla gagnvart tíðum mál sóknnum fyrir meiðyrði, en flestir fjölmiðlar þurfa að hafa sér rekstrarlið til þess að borga málskostnað vegna meiðyrðamála, jafnvel í málum sem þeir vinna fyrir dómstólum. Ekki er lagt til að settur verði á fót rannsóknarblaðamannasjóður eða hrint í framkvæmd skattaívilnunar sem mundu nýtast öllum fjölmiðlum, ekki einungis þeim sem leggja á áskriftargjöld. Allt eru þetta atriði sem sjálfstæðir einkareknir fjölmiðlar hafa sjálfir nefnt að mundi styrkja stöðu þeirra og getu til þess að veita stjórnvöldum virkt aðhald.

Eins kom fram að í fjármálaáætluninni sé þegar gert ráð fyrir 800 millj. kr. til þessa verkefnis. Ekki liggur fyrir hvernig á að verja þeim fjármunum til þess að bæta starfsumhverfi fjölmiðla.

Minni hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að fjölmiðlar fái þrífist og að eðlileg samkeppni ríki á þeim markaði. Það er forsenda fyrir opinni og frjálsri umræðu í lýðræðislegu samfélagi. Minni hlutinn telur jafnframt að stefnumörkun um umbætur í rekstrarumhverfi fjölmiðla sé afar óljós. Þegar af þeirri ástæðu er ekki unnt að leggja neitt mat á hvort þær 800 millj. kr. sem áætlunin gerir ráð fyrir séu fullnægjandi eða ekki. Minni hlutinn leggur áherslu á að ríkisstjórnin geri mun betur í stefnumótun og stuðningi við fjölmiðlun í landinu.

## 20 Framhaldsskólastig.

Fram kemur í umsögn Kennarasambands Íslands um fjármálaáætlun að samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands hafi opinber útgjöld vegna framhaldsskóla á árunum 1998 til 2016 dregist saman sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, að raunvirði og á hvern mann, ekki síst eftir hrun, en á árunum 2008–2016 lækkuðu opinber útgjöld til framhaldsskóla sem hlutfall af vergri landsframleiðslu um 8,1%, að raunvirði 6,6% og 11,1% á hvern mann.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 er gert ráð fyrir að þessi framlög verði nokkuð hækkuð, í samræmi við fyrirheit um „stórsókn í menntamálum“. Fyrst og fremst eru þessar hækkunir þó tilkomnar þannig að ekki stendur til að draga það fjármagn út úr rekstri framhaldsskólanna sem sparast við styttingu námstímans eins og áður voru áform um. Kennarasambandið bendir á það í umsögn sinni að gengið sé út frá mikilli fækkun ársnemenda í framhaldsskólum til 2020 vegna styttingar námsins í þrjú ár og fækkunar í árgöngum sem leiðir til herra framlags á hvern ársnemanda, að óbreyttum fjárframlögum. Ekki sé hins vegar um að ræða raunútgjaldaaukningu til skólastigsins. Ástæða er til að taka undir með Kennarasambandinu þegar sambandið segir vandséð að þessi breyting dugi til þess að byggja upp innviði skóla eftir langvarandi fjárvæðing, bæta gæði kennslu og námsframboðs og efla stöðþjónustu. Styttingin hefur einnig bitnað á nemendum, eins og um þjónustu og endurnýjun búnaðar. Ekki síst hefur setið á hakanum gerð námsbóka á öllum skólastigum, svo að tala má um ófremdarástand á því sviði.

Ekki eru öll kurl komin til grafar með áhrif af styttingu námstíma til stúdentsprófs en brýnt er að gerð verði úttekt á þeirri aðgerð. Hún virðist ekki hafa ekki orðið til þess að minnka brottfall nemenda eins og stefnt var að. Álag á nemendur hefur mjög aukist vegna samþjöppunar í námi og lengri skóladags sem aftur gefur minni tíma til félagslífs og tómstundastarfs. Meta þarf hvaða áhrif styttingin hefur haft á námsframboð, undirbúning fyrir háskólanám, tungumálakunnáttu og stöðu íslenskra framhaldsskólanema samanborið við erlenda jafnaldra þeirra.

Undir þessum lið er einnig vikið að tónlistarfræðslu, en um hana gilda lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985, og taka þau til tónlistarskóla sem reknir eru af sveitarfélögum og annarra sem njóta styrks samkvæmt lögnum. Ríki og sveitarfélög hafa gert samkomulag um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng. Samkomulagið gildir til 31. desember 2018 og verður því endurskoðað og væntanlega framlengt á þessu ári. Ekkert kemur fram í fjármálaáætlun um það hver áform ríkisstjórnarinnar eru í þeim efnum en brýnt er að standa vörð um – og efla – þessa mikilvægu menntun sem skilað hefur landsmönnum ómetanlegum ánægjustundum og þjóðarbúinu margvíslegum ávinningi.

Mikil umræða hefur farið fram á undanförunum árum vegna ríkrar tilhneigingar hér á landi til að beina ungu fólki í bóknám fremur en starfsnám. Þetta bar á góma á fundi nefndarinnar með fulltrúum skólameistara. Þar var m.a. bent á að það skjóti skökku við að á sama tíma og veitt sé aukid fjármagn til framhaldsskóla sé rikið að hækka um 12% húsaleigu sem þessum skólum sé gert að greiða. Aðstaða til starfsnáms og listnáms er sögð bágborin og dýrt að byggja hana upp, og talað var um „eldgamlar tölvudruslur“. Það kom fram á fundi nefndarinnar með fulltrúum skólameistara að miklu máli skipti að laga ímynd starfsnáms og einnig að breyta fyrirkomulagi þess frá því sem nú er. Vinnustaðasjóður er mjög vanfjármagnaður og fer enn minnkandi, en hann gegnir mikilsverðu hlutverki við að hjálpa minni fyrirtækjum við að taka starfsnema. Sú þróun er í hróplegri mótsögn við yfirlýsingar um stórsókn á svið verkmenntunar. Í þessu sambandi var einnig bent á nauðsyn þess að efla starfsráðgjöf á grunn- og framhaldsskólastigi, enda sýni kannanir að margir nemendur sem detta út úr bók-námi hefðu frekar – eftir á að hyggja – viljað hefja starfsnám, og hefðu jafnvel spjarað sig betur þar.

Stjórnmalamönnum og öðrum verður tíðrætt um fjórðu iðnbyltinguna og þau umskipti og tækifæri sem henni munu fylgja. Eins og málum er háttað á íslenskt skólakerfi langt í land með að búa ungt fólk hér á landi sómasamlega undir hana, sérstaklega hvað varðar framhaldsskólastigið sem ætti þó að gegna þar lykilhlutverki.

## 21 Háskólastig.

Það var eindregið loforð flestra stjórnmalaflokkanna fyrir síðustu þingkosningar – þar á meðal þeirra sem mynda núverandi ríkisstjórn – að framlög til háskólastigsins skyldu ná viðmiðum OECD árið 2020. Samkvæmt þessari fjármálaáætlun stendur til að ná einum þriðja af þessum viðmiðum árið 2023. Það vantar því nokkuð upp á að þessi fyrirheit séu efnd og áfram verða Íslendingar eftirbátar annarra þjóða í framlögum til háskólamenntunar.

Eins og önnur skólastig hefur háskólastigið búið við langvarandi fjársvelti, ekki síst frá hrúni. Þetta ástand hefur haft margvíslegar afleiðingar. Ekki hefur verið hægt að manna stöður eða endurnýja deildir eðlilega. Óeðlilega hátt hlutfall stundakennara og doktorsnema, á mjög lágum launum, hefur annast háskólakennslu og eftir útskrift hefur verið að litlu að hverfa fyrir margt háskólafólk því að ekki hefur verið fjármagn til að stunda rannsóknir við háskólana, eins og æskilegt væri, og stöður hafa ekki losnað. Kennsla í greinum sem ekki eru í beinu sambandi við atvinnulífið hefur átt undir högg að sækja, jafnvel þótt ómögulegt sé að spá fyrir um það hvaða greinar reynist arðbærar og eftirsóknarverðar út frá eftirspurn í atvinnulífinu og hverjar ekki, eins og dæmið um máltækni og málvísindi sýnir vel. Að ógleymdu því að þekkingaröflun hefur gildi í sjálfri sér og rannsóknir geta nýst með margvíslegum hætti á ólíkum sviðum.

Öflugt háskólasamfélag hér á landi er lykilatriði í því að takast á við áskoranir 21. aldarinnar og nýjan veruleika í gjörbreyttu umhverfi tækni og samskipta. Hér er líka um að ræða byggðastefnu íslensks samfélags á nýrri öld sem einkennist af hreyfanlegu vinnuafla á alþjóðlegum vinnuarkaði. Það er eitt helsta verkefni stjórnvalda að gera Ísland að fýsilegum búsetukosti fyrir ungt og vel menntað fólk sem er forsenda fyrir því að hér þrífist gott og lifandi samfélag.

Málefni Listaháskóla Íslands eru sérstakt áhyggjuefni og nauðsynlegt að bæta úr því neyðarástandi sem þar er í húsnæðismálum. Í fjármálaáætlun segir á bls. 303 að það sé „stefna stjórnvalda að leita lausna á húsnæðismálum Listaháskóla Íslands. Vorið 2017 tók til starfa stýrihópur sem vinnur að frumathugun og þarfagreiningu fyrir framtíðarhúsnæði

Listaháskólans auk kortlagningar á útboðs- og fjármögnunarleiðum.“ Minni hlutinn telur nauðsynlegt að kveðið sé sterkar að orði þar sem óskýr skilaboð stjórnvalda undanfarin miss-iri hafa hamlað stefnumótun og framtíðarvinnu skólans. Listaháskóli Íslands er gríðarlega mikilvæg stofnun sem hefur þurft að láta nemendur sína sætta sig við heilsuspillandi og ónot-hæft húsnæði í áraradír.

Minni hlutinn hvetur ríkisstjórnina eindregið til þess að senda skýr skilaboð um að hún takist á hendur þá skuldbindingu að leysa úr húsnæðisvanda Listaháskólans án tafar.

## 22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála.

Sveitarfélög bera ábyrgð á rekstri leik- og grunnskóla, kostnaði, stefnu og skipulagi. Yfir-stjórn á þessu stigi er hins vegar í höndum ráðuneytis mennta- og menningarmála sem setur ýmsar reglugerðir, aðalnámskrár og viðmið um frístundastarf fyrir nemendur í yngri árgöng-um grunnskóla. Ríkið leggur grunnskólum til námsgögn en frá haustinu 2011 hafa sveitar-félögin borið ábyrgð á að fjármagna og reka námsgagnasjóð. Ríkið styður þróunarstarf gegn-um þróunarsjóð námsgagna og Sprotasjóð og er með samning við samtök höfundaréttarféлага sem heimilar skólum að ljósrita höfundaréttarvarið efni.

Ljóst er að sveitarfélög eru mjög misjafnlega í stakk búin til að sinna hlutverki sínu. Í um-sögn sinni um fjármálaáætlun kveður Kennarasamband Íslands fast að orði og segir: „KÍ leggur fast að Alþingi og stjórnvöldum að endurskoða og stækka tekjustofna sveitarféлага með það fyrir augum að auka fjárveitingar til leikskóla og grunnskóla í samræmi við aukin verkefni og breyttar áherslur.“

Minni hlutinn telur mikilvægt að endurskoða tekjustofna sveitarfélaganna þannig að tryggt verði að þau geti sinnt skyldum sínum í samræmi við þær kröfur sem til þeirra eru gerðar. Mikill niðurskurður margra undanfarinna ára hefur bitnað harkalega á þessu skólastigi með þeim afleiðingum að fólk endist illa í starfi og vettvangur sem þarf sárlega á festu, ró og sam-fellu í starfi að halda einkennist af mikilli starfsmannaveltu og álagi, og háu hlutfalli af ófag-lærðu starfsfólki. Afleiðingarnar blasa við í verra menntunarmhverfi sem börnum okkar er búið. Þetta birtist með margvíslegum hætti, m.a. í verra gengi í árlegum PISA-könnunum í lestri og stærðfræði.

Sérstakt áhyggjuefni er svo staða nemenda af erlendum uppruna í íslensku skólakerfi sem hvorki eiga þess kost að halda almennilega við upprunamáli sínu né að læra íslensku svo vel sé, svo að þeir eru skildir eftir á hálfgerðum berangri hvað varðar nám og þekkingaröflun.

Almennt hefur lesskilningur minnkað frá aldamótum, samkvæmt PISA-könnunum þó að mishratt sé. Á vegum Menntamálastofnunar hefur verið unnið að svokölluðu læsisverkefni á grundvelli Hvítbókar um umbætur í menntun frá 2014. Enn hefur þetta átak ekki skilað sjáanlegum árangri og kann að vera tímabært að hugsa um þessi mál á nýjan hátt. Í umsögn Kennarasambands Íslands um fjármálaáætlun segir um þetta:

„KÍ telur að ráðast þurfi í víðtækar aðgerðir á mun fleiri sviðum til að efla læsi en ein-vörðungu með því að leggja fjármuni til Menntamálastofnunar til að þróa mælitæki fyrir kennara og skóla til að meta læsi og framvindu nemenda í læsi, skima fyrir lestrarerfiðleikum og að veita kennurum, skólum og sveitarfélögum ráðgjöf um aðferðir til að efla læsi, eins og áherslurnar hafa hingað til einkennst af.“

Kennarasambandið bendir á að í aðgerðaáætlun verkefnahóps mennta- og menningarmála-ráðuneytis um eflingu læsis (2015) eru fjölmargar brýnar tillögur sem ekki hafa verið virkj-aðar sem snerta sérstaklega menntun tvítýngdra nemenda, menntun og starfsþjálfun verðandi kennara, menntun og starfsþróun starfandi kennara, stuðning við skólastjórnendur til að efla

starfsþróun á vettvangi í tengslum við læsi, að allir kennarar vinni með læsi í ólíkum námsgreinum á öllum stigum, að efla fjölbreytt framboð og aðgengi að námsefni, lesefni og bókum við hæfi fyrir nemendur og starfsemi skólabókasafna.

Kennarasambandið telur mjög brýnt að ráðist verði í aðgerðir á þessum sviðum og tryggjum fjármunum þarf að verja til þeirra.

Minni hlutinn tekur eindregið undir þessi orð Kennarasambandsins og minnir á að hafa verður víðtækt samráð við kennara í þessum efnunum því þar býr mesta þekkingin á þeim vanda sem við er að etja.

### **Kynjuð fjárlagagerð.**

Í fjármálaáætluninni kemur fram að tíu áherslumálefna svið í kynjaðri fjárlagagerð voru valin miðlægt til þess að vinna með vegna fjármálaáætlunarinnar, m.a. *09 Almanna- og réttaröryggi*, *18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál* og *21 Háskólastig*. Kynja- og jafnréttissjónarmið voru tengd við stefnumörkun þeirra til næstu fimm ára. Á næstu árum verður sú vinna dýpkuð og í kjölfarið unnið með öll málefna sviðin sem eru 34 talsins.

Á fundum nefndarinnar kom fram það sjónarmið að mikilvægt væri að allar aðgerðir í fjármálaáætlun stuðluðu að jafnrétti og réttlátri skiptingu gæða vegna þess að fjármálaáætlun væri eitt helsta stefnumótunartæki ríkisstjórnarinnar. Fyrir nefndinni voru gerðar athugasemdir við framkvæmd kynjaðrar fjárlagagerðar í fjármálaáætluninni þar sem kynja- og jafnréttissjónarmið væru almennt ekki tengd með skýrum hætti við stefnumörkun málefna sviðanna til næstu fimm ára. Komu fram ábendingar um hvernig mætti ná því markmiði við stefnumörkun áherslumálefna sviðanna, svo sem með því að flétta sjónarhorni kynjajafnréttis inn í stefnumótun og ákvarðanir líkt og kveðið er á um í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008.

Á fundum nefndarinnar var einnig vakin athygli á því að einungis eitt málefna svið af tíu bar þess merki að bein tenging hefði verið milli jafnréttissjónarmiða og stefnumótunar á því sviði. Var um að ræða málefna svið 29 Fjölskyldumál og sneri stefnumótunin að því að hækka hámarksgreiðslu til foreldra í barneignarleyfi. Athugasemdir féllu á fundum nefndarinnar þess efnis að slík aðgerð hagnaðist miklu frekar körlum en konum enda væru þeir oftari tekjuhærrí aðilar. Æskilegra hefði verið að fara blandaða leið sem fæli einnig í sér hækkingu á lágmarksgreiðslum fæðingarorlofs, t.d. fyrir nema, en sú aðgerð hagnist tekjulágum mæðrum best.

Minni hlutinn tekur undir þessar ábendingar og telur mikilvægt að þessi þáttur verði tekinn föstum tókum við undirbúning fjárlaga og næstu fjármálaáætlunar. Kynjuð fjárlagagerð er afar mikilvæg aðferð til þess að draga fram áhrif sem ákvarðanir stjórnvalda hafa á stöðu kynjanna. Nægir þar að nefna fyrirkomulag fæðingarorlofs og stefnumörkun í málefnum fjölmennra stétta sem eru mjög kynbundnar. Framsetning kynja- og jafnréttissjónarmiða verða að vera miklu skýrari og skila sér með beinum hætti í markmiðakafla þeirra málefna sviða sem í hlut eiga.

Alþingi, 29. maí 2018.

Anna Kolbrún Árnadóttir,  
Guðmundur Andri Thorsson,  
Jón Steindór Valdimarsson,  
Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

## Fylgiskjal V.

### Umsögn meiri hluta atvinnuveganefndar.

Nefndin hefur fjallað um þann hluta fjármálaáætlunar sem heyrir undir málefnasvið hennar. Um er að ræða málefnasvið 7 nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar, 12 landbúnaður, 13 sjávarútvegur og fiskeldi, 14 ferðaþjónusta, 15 orkumál og hluta af málefnasviði 16 markaðseftirlit, neytendamál og stjórnsýsla atvinnumála. Nefndin fékk á sinn fund Kristján Þór Júlíusson, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, og Þórdísi Kolbrúnu R. Gylfadóttur, ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Frá atvinnuvegaráðuneytinu komu Bjarkey Rut Gunnlaugsdóttir, Guðrún Gunnarsdóttir, Jóhann Guðmundsson, Ólafur Friðriksson, Ólafur Teitur Guðnason og Sigrún Brynja Einarsdóttir. Einnig komu fyrir nefndina Skarphéðinn Berg Steinarsson frá Ferðamálastofu, Sigurður Guðjónsson frá Hafrannsóknastofnun og Ingólfrur Bender og Sigurður Hannesson frá Samtökum iðnaðarins.

Markmið fjármálastefnu eru útfærð í fjármálaáætlun og er heildarútgjöldum raðað til næstu fimm ára eftir málefnasviðum. Nánari forgangsröðun og skipting fjárheimilda birtist í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2019 sem lagt verður fram á næsta löggjafarþingi. Við undirbúning frumvarps til fjárlaga mun þurfa að raða verkefnum á grundvelli ramma fjármálaáætlunar.

Samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár fer Alþingi með fjárstjórnarvaldið en í því felst ekki aðeins fjárveitingavald heldur einnig skattlagningarvald. Með vísan í þetta mikilvæga hlutverk þingsins, sem hefur áhrif bæði á almenning og stjórn ríkisins, telur meiri hlutinn að huga þurfi betur að málsmeðferð tillögu til fjármálaáætlunar í þinginu, m.a. með því að veita fastanefndum þingsins rýmri tíma til að fjalla um tillöguna ef þær eiga að veita umsögn um hana. Auk þess væri að mati meiri hlutans þörf fyrir aukna faglega aðstoð við umfjöllun um tillöguna.

Hvað ferðaþjónustuna varðar kom fram við meðferð tillögunnar að erfitt væri að spá fyrir um þróun fjölda ferðamanna hingað til lands en ýmsar leiðir væru færar til að hafa áhrif á þá þróun og væri flugrekstur þar ráðandi þáttur. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að setja eigi Isavia eigendastefnu og hvetur meiri hlutinn til þess að það verði gert sem fyrst.

Nefndin fjallaði um hafrannsóknir og telur meiri hlutinn mikilvægt að auknum fjármunum sé varið til slíkra rannsókna. Nýting auðlinda hafsins stendur undir miklum hluta af afkomu þjóðarinnar. Umfangsmiklar rannsóknir og reglulegar mælingar eru nauðsynlegar til að nýting auðlinda hafsins byggist á bestu fánlegu þekkingu og sé sjálfbær. Ekki virðist gert ráð fyrir því í fjármálaáætlun að skipakostur til hafrannsókna verði endurnýjaður. Meiri hlutinn vekur athygli á þessu og telur brýnt að bætt verði úr. Þá þarf að huga vel að því að auknum verkefnum eftirlitsstofnana, svo sem hvað varðar fiskeldi, fylgi aukið fjármagn.

Meiri hlutinn bendir á að mótun orkustefnu er hafin og einnig er fyrirhugað að móta nýsköpunarstefnu. Þá stýttist í nýja stefnu fyrir ferðaþjónustu og sömuleiðis hefur í fyrsta sinn verið boðað að mótuð verði flugstefna. Meiri hlutinn telur að framangreint sé atriði sem meðal annarra gætu fallið undir atvinnustefnu sem eðlilegt væri að huga að fyrir landið þar sem málaflokkar yrðu skipulagðir og samhæfðir og samkeppnishæfni landsins skilgreind.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að fjármálaáætlun endurspegli vöxt samfélagsins næstu ár og uppsafnaða þörf á fjármagni til ólíkra málaflokka. Sú tillaga til þingsályktunar um fjár-

málaáætlun sem hér liggur fyrir felur í sér metnaðarfull áform og stóraukna fjármuni til uppbyggingar innviða þótt ekki sé það tæmandi enda er alltaf unnt að gera betur. Meiri hlutinn telur mikilvægt að við endurskoðun ár hvert sér horft til þess hvar þörfin sé brýnust til að efla uppbyggingu sjálfbærs samfélags.

Fjármálaáætlun 2019–2023 felur í sér góð fyrirheit um uppbyggingu atvinnulífs í landinu með fjárfestingu í innviðum, rannsóknum og nýsköpun. Mikilvægt er að flýta þeirri stefnu-mótun sem boðuð hefur verið í ýmsum málum, og rakin hefur verið hér, og niðurstaðan verði höfð til hliðsjónar við endurskoðun fjármálaáætlunar.

Alþingi, 8. maí 2018.

Lilja Rafney Magnúsdóttir, form.,  
Halla Signý Kristjánsdóttir,  
Ásmundur Friðriksson,  
Kolbeinn Óttarsson Proppé,  
Vilhjálmur Árnason.

## Fylgiskjal VI.

### **Umsögn 1. minni hluta atvinnuveganefndar.**

Fyrsti minni hluti gerir eftirfarandi athugasemdir við tillöguna:

Fyrsti minni hluti telur að sókn ríkisstjórnarinnar sé góðra gjalda verð, svo sem mótun orkustefnu og uppbygging innviða og nú er að hefjast mótun nýsköpunarstefnu. Hins vegar telur 1. minni hluti að atvinnustefnu vanti hér á landi þar sem málaflokkar eru skipulagðir og samhæfðir til að fjármunir og bjargráð nýtist sem best. Með slíkri stefnu yrði fjármunum varið til uppbyggingar á markvissan hátt gegnum helstu málaflokka og telur 1. minni hluti að án slíkrar stefnu sé hætt við tvíverknaði og að aðgerðir verði ómarkvissar og kostnaðarsamari en ella.

Þá telur 1. minni hluti brýnt að minna á að stöðugleiki í efnahagslegu tilliti er eitt af grunngildum laga um opinber fjármál. Efnahagslegur stöðugleiki er mikilvægur fyrir heimilin, fyrirtæki og hagkerfið í heild. Einn helsti vandinn hér á landi hefur verið óstöðugleiki en með auknum stöðugleika er unnt að auka framleiðni og verðmætasköpun. Undanfarin ár hefur verið lítill stöðugleiki í íslensku efnahagslífi. Hagkerfið hefur á um það bil 15 árum farið í gegnum kröftuga uppsveiflu, erfiðan samdrátt og svo aftur hraða uppsveiflu. Slíkum sveiflum fylgir óstöðugleiki í starfsumhverfi og samkeppnisstöðu fyrirtækja gagnvart erlendum keppinautum. 1. minni hluti telur brýnt að starfsskilyrði séu nokkuð fyrirsjáanleg þannig að fyrirtæki geti gert áætlanir með viðunandi vissu og fjárfest á grundvelli þeirra. Einnig þarf að ná fram auknum aga í hagstjórn.

Fyrsti minni hluti telur að á síðastliðnum áratugum hafi umfang hins opinbera vaxið mikið hér á landi og er skattheimta á íslensk fyrirtæki há í alþjóðlegum samanburði og sú næsthæsta á Norðurlöndunum. Íslensk fyrirtæki greiddu um 100 milljarða kr. í tryggingagjald árið 2015 og er reiknað með að það skili svipaðri fjárhæð í ár. Tryggingagjald leggst á launakostnað fyrirtækja og það kemur verst niður á fyrirtækjum þar sem laun og launatengd gjöld eru stór hluti kostnaðar eins og í hugverkaiðnaði. Ef gjaldið er hátt dregur það úr getu fyrirtækja til



að ráða fleiri starfsmenn og veikir samkeppnishæfni þeirra gagnvart erlendum fyrirtækjum. Það veldur vonbrigðum að ekki sé gert ráð fyrir meiri lækkun á tryggingagjaldinu en sem nemur hálfu prósentu.

Jafnframt bendir 1. minni hluti á að leggja þarf aukna áherslu á iðn- og verknám annars vegar og tækni- og raungreinanám hins vegar. Því er aukinni áherslu á háskólastigið fagnað. Brýnt er að hvetja til iðn- og verknáms en til þess þarf m.a. viðhorfsbreytingu.

Fyrsti minni hluti telur fjárveitingar til samgöngumála hafa verið of lágar undanfarin ár og telur að stórátak þurfi til að bæta úr því. Það sem ríkisstjórnin kallar stórátak í samgöngumálum í tillögu sinni ber að mati 1. minni hluta ekki nafn með rentu enda virðist nafngiftin aðeins koma til af því að á árinu 2019 bætast við árleg framlög til þriggja ára upp á 5,5 milljarða kr. en þessi þrjú ár nær hlutfall samgönguframkvæmda ekki langtímameðaltali. Mjög aukið fjármagn þarf til að sinna nauðsynlegu viðhaldi og bendir 1. minni hluti á að það skýtur skökku við að vísa til sjálfbærni í fjármálaáætlun á sama tíma og skuldasöfnun vegna ófullnægjandi viðhalds og fjárfestinga í vegakerfinu er svo mikil sem raunin er. 1. minni hluti telur að ef rétt er haldið á spilum geti mikil arðsemi hlotist af fjárfestingum í samgöngum.

Fyrsti minni hluti fagnar því að fella eigi brott hámarksstuðning á endurgreiðslu rannsóknar- og þróunarkostnaðar fyrir rekstrarárið 2019. Víða erlendis er leitast við að örva nýsköpun með skattalegum hvötum og verður að telja að slíkir hvatar hafi sannað gildi sitt hér á landi. 1. minni hluti bendir á að nýsköpun á sér stað bæði í starfsemi frumkvöðlafyrirtækja sem og í rótgrónari fyrirtækjum en með nýsköpun er hugmyndum breytt í verðmæti og forskot skapast í samkeppni bæði innan lands og utan. Mikil samkeppni ríkir um nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi og verður Ísland að mati 1. minni hluta að vera eftirsóknarvert til búsetu og atvinnurekstrar.

Alþingi, 21. maí 2018.

Sigurður Páll Jónsson.

## Fylgiskjal VII.

### **Umsögn 2. minni hluta atvinnuveganefndar.**

Málefnasvið atvinnuveganefndar er nokkuð vítt og þrátt fyrir að vera ef til vill ekki útgjaldafrækustu málaflökkarnir eru þeir býsna mikilvægir enda standa þeir undir stórum hluta tekjuöflunar ríkisins.

Ljóst er eftir heimsóknir gesta til atvinnuveganefndar og yfirferð nefndarinnar að ekki eru tryggðir fjármunir til að fylgja öllum þeim verkefnum og markmiðum sem sett eru fram í áætluninni. Því er erfitt að gefa markmiðum og aðgerðum jákvæða umsögn þegar þau eru að mestu ófjármögnuð og jafnvel hefur dregið saman í stórum málaflökkum sem heyra undir atvinnuveganefnd. Þetta er sérstaklega óheppilegt með tilliti til mikilvægis þess að fjármálaáætlun endurspegli vöxt samfélagsins næstu árin. Þá hefði verið æskilegt að hafa meiri tíma en gefinn var til að fjalla um áætlunina í þinginu, m.a. með því að veita fastanefndum betri tíma til að fjalla um hana.

Ríkisstjórn Katrínar Jakobsdóttur hefur boðað stefnumótun í stórum málaflökkum sem undir nefndina heyra, svo sem orkustefnu, nýsköpunarstefnu, klasastefnu og langtímastefnu

um ferðþjónustu. Vinna við sumar þessar stefnur er hafin og ljóst að klára á flestar þeirra innan þess tímabils sem fjármálaáætlun mun ná til. Ekki er að sjá að öll þessi vinna og verkefni endurspeglar í þeirri fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar, heldur er frekar dregið úr framlögum til þeirra en hitt. Þá má taka undir umsögn Samtaka iðnaðarins hvað varðar mikilvægi þess að í allri þessari stefnumótunarvinnu verði horft til þess að samræma þær og halda utan um þær í stað þess að vinna þær allar í tómarúmi – möguleg leið væri eins og Samtök iðnaðarins leggja til að vinna atvinnustefnu sem hefði það hlutverk að móta skipulag og samhæfingu milli málaflokka og auka þannig samkeppnishæfni atvinnulífsins. Í öllu falli er mikilvægt að horfa til þess að gæta mjög að samræmi og samhengi þessara stefna, sömu-leiðis í samhengi við aðra stefnumótun ríkisins svo sem mótun loftslagsstefnu og menntastefnu.

Málefnasvið atvinnuveganefndar skipta lykilmáli fyrir efnahagslegan stöðugleika í landinu, stöðugleika sem er mikilvægur fyrir hagkerfið, heimilin og fyrirtækin. Með áframhaldandi stöðugleika má auka samkeppnishæfni atvinnulífsins, auka verðmætasköpun og framleiðni þess. Í þessari fjármálaáætlun er miðað við áframhaldandi stöðugleika í efnahag landsins, nokkuð sem er auðvitað jákvætt og mikilvægt markmið en 2. minni hluti minnir á að yfirleitt er best að vona það besta en búast við því versta en það er því miður ekki gert hér. Þar verður t.d. að gjalda varhug við því að stóla um of á áframhaldandi fjölgun ferðamanna til landsins. Æskilegt hefði verið að sjá raunhæfara mat á stöðunni og einhvers konar næmni-greiningar sem gætu lýst hvornig mögulegt væri að taka á þeim sveiflum sem reynslan sýnir okkur að eru mun líklegri en sá áframhaldandi stöðugleiki sem gert er ráð fyrir í tillögunni.

Þá bendir fyrsti 2. minni hluti á að krónan gegnir auðvitað stóru hlutverki. Frá upphafi þeirrar efnahagsuppsveiflu sem við erum nú í hefur gengi krónunnar hækkað um nær 50% en því miður hefur verðlagsþróun í landinu ekki notið þeirrar gengishækkunar nema að takmörkuðu leyti og er svo komið að aðföng og þjónusta í landinu er orðin nokkuð kostnaðarsöm, fyrir ferðamenn sem heimsækja landið en ekki síður fyrir þau fyrirtæki sem starfa við útflutning. Æskilegt væri að skoða fyrir alvöru möguleikann á að taka upp evru, nokkuð sem mundi skapa stöðugra umhverfi fyrir útflutningsgreinar en krónan mun nokkurn tíma geta. Þannig eru vísbendingar um að Ísland sé hreinlega að verða of dýrt og eru nú þegar skýr merki um kólnun í ferðþjónustunni og margt sem bendir til samdráttar. Því væri heppilegra að tillagan gerði ráð fyrir mögulegri niðursveiflu í komu ferðamanna til landsins, sérstaklega þar sem ljóst er að slík niðursveifla getur haft mikil áhrif á afkomu ríkissjóðs. 2. minni hluti bendir á að jafnvel þó að ferðamönnum fjölgi áfram þarf að gera ráð fyrir að slík fjölgun gæti orðið minni en sú aukning sem gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun sökum kólnunar í ferðþjónustunni. Slík fækkun hefur ekkert síður áhrif á áætlanagerðina.

### **Nýsköpun og tækniþróun, 7. málefnasvið.**

Af þeim málefnasviðum sem heyra undir atvinnuveganefnd er aðeins gert ráð fyrir auknum fjárframlögum til tveggja og er nýsköpun og tækniþróun annað þeirra. Gert er ráð fyrir aukningu upp á 1.094 millj. kr og fagnar 2. minni hluti því að afnema eigi þak á endurgreiðslur vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar.

Áhyggjur vekur þó að ekkert er talað um að styrkja samkeppnissjóði eða auka framlög til þeirra. Á síðustu árum hefur Rannís, og þá einkum Tækniþróunarsjóður, verið styrkt mikið sem er mikilvægt. Þá er tekið undir mikilvægi þess að meta árangurinn af starfsemi Tækniþróunarsjóðs og móta aukið hlutverk hans sem og að meta umhverfi nýsköpunar með mótun nýrrar nýsköpunarstefnu. Það verður þó að skoðast í samhengi við allt sem er að gerast í

heiminum. Gert er ráð fyrir að þessi vinna fari fram á árunum 2018–2022 sem telja verður nokkuð metnaðarleysi. Fjórða iðnbyltingin er staðreynd og á meðan ríkisstjórnin ætlar að taka sér fjögur ár í að endurskoða og velta fyrir sér hlutunum er hætt við að Ísland missi af lestinni.

Pótt þetta málaefnasvið láti ef til vill ekki mikið yfir sér er það gríðarmikilvægt fyrir framtíð landsins og það ætti að styrkja enn frekar. Í þessu samhengi bendir 2. minni hluti einnig á mikilvægi þess að horft verði til þessa málefnasviðs við áframhaldandi uppbyggingu menntakerfisins, en þar þarf m.a. að tryggja að aðsókn að iðn- og verknámi aukist á næstu árum en brýnt er að verkleg þekking og kunnátta sé betur samtvinnuð við menntun ef Ísland ætlar sér raunverulega að taka þátt í fjórðu iðnbyltingunni.

### **Landbúnaður, 12. málefnasvið.**

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar segir um landbúnaðarmál að Ísland eigi að vera leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum og að leggja eigi áherslu á nýsköpun og vöruþróun til að stuðla að byggðafestu, auka verðmætasköpun og nýta tækifæri sem byggjast á áhuga á matarmenningu með sjálfbærni og gæði að leiðarljósi. Fyrirliggjandi tillaga hlýtur því að valda landbúnaðargeiranum nokkrum vonbrigðum en ekki er gert ráð fyrir auknum framlögum til málefnasviðsins á tímabilinu 2018–2023, heldur er getið um niðurskurð sem nemur tæpum 700 millj. kr. Þessi niðurskurður hlýtur að teljast óheppilegur, en sjaldan hafa verið jafnmörg sóknarfæri í íslenskri matvælaframleiðslu, ekki síst vegna mikillar fjölgunar ferðamanna á síðustu árum, og þess vegna er miður að ekki eigi að styðja við tækifæri til uppbyggingar með myndarlegri hætti.

Jákvætt er að horfa eigi til heilnæmrar matvælaframleiðslu og aukinnar verðmætasköpunar innan greinarinnar, sem og að huga að því að minnka losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi hennar. Sömuleiðis eru sett fram metnaðarfull markmið um aukna nýsköpun í virðiskeðju matvælaframleiðslu og á m.a. að koma á fót öflugum sjóði sem styrkir nýsköpunar- og þróunarverkefni í matvælaframleiðslu. Ekki er þó að sjá að þessi metnaðarfullu markmið séu fjármöggnuð miðað við skert framlög til málaflokksins.

Annar minni hluti minnir á tækifærin sem geta falist í að snúa frá þeirri stefnu sem beinir bændum inn í miðstýrt framleiðslukerfi takmarkaðra framleiðsluþátta með kvótum og tollum. Heldur ætti að horfa til beingreiðsna og grænna styrkja til að styðja við landbúnað líkt og skilað hefur góðum árangri, til að mynda innan Evrópusambandsins. Núverandi landbúnaðarkerfi er eitt það dýrasta í heimi sem er slæmt fyrir alla sem að því koma, hvort sem er bændur eða skattgreiðendur.

Fáar atvinnugreinar eru jafnmikilvægar fyrir Íslendinga og landbúnaður. Mikilvægt er að styðja vel við landbúnað, til að mynda með því að endurskoða búvörusamninga með það að markmiði að bæta kjör og aðstæður bænda, en sömuleiðis tryggja neytendum gæði og sanngjarnt verð. Þannig þarf að draga úr samtengingu framleiðslu og stuðnings ríkisins og færa stærri hluta stuðningsins við landbúnað til sjálfbærrar nýtingar landsins. Framangreindu er ekki fyrir að fara í tillögu til fjármálaáætlunar.

### **Sjávarútvegur og fiskeldi, 13. málefnasvið.**

Líkt og með flest önnur málefnasvið í tillögunni sem heyra undir atvinnuveganefnd er gert ráð fyrir niðurskurði um rétt tæpan kvartmilljarð í framlögum til þessa málefnasviðs.

Þrátt fyrir nokkuð nýlega skýrslu Ríkisendurskoðunar um starfsemi Matvælastofnunar og augljóst hlutverk hennar í að vinna að markmiðum og aðgerðum þessa málefnasviðs er stofn-

unin varla nefnd á nafn og ekki að sjá þegar horft er á framlög til málaflokksins í heild að verið sé að bregðast við augljósri fjárförf og þörf á auknum mannafla sem þarf til að stofnunin geti staðið undir þeim verkefnum sem hún á að sinna. Það sama má segja um framlög til annarra stofnana, svo sem Hafrannsóknastofnunar og Fiskistofu, þessara mikilvægu stofnana sem sjá um eftirlit, vöktun og grunnrannsóknir. Ekki er að sjá að brugðist sé við auknum hlutverkum þeirra og mannaflsþörf til að mynda vegna aukins fiskeldis og nauðsynlegra rannsókna vegna hlýnandi loftslags og breytinga á hafstraumum og súrnun sjávar. Þá kom fram hjá fulltrúum Hafrannsóknastofnunar á fundi með nefndinni að komið er að endurnýjun búnaðar og orðin mikil þörf á að fjárfesta í nýju rannsóknaskipi en Bjarni Sæmundsson er orðinn lélegur og í ofanálag einangraður með asbesti. Mikilvægt er að bregðast við þessu.

Þá bendir 2. minni hluti á það augljóslega glataða tækifæri sem í þessu málefnasviði liggur til aukinnar tekjuöflunar, en útgerðarfyrirtæki greiða í dag veiðigjald sem er langt undir markaðsverði kvóta. Það má sjá til að mynda af nýafstöðnu útboði Færeyinga á kolmunna-kvóta. Gera má ráð fyrir að ef Íslendingar gerðu slíkt hið sama og fengju sambærileg verð fengi ríkissjóður um 1,5 milljörðum kr. meira en hann gerir í dag. Það hljóta því að vera vonbrigði að í fjármálaáætlun er engin áætlun um að sanngjarn hluti auðlindarentunnar renni til þjóðarinnar. Útboð á hluta kvóta gæti nýst til að ákvarða veiðigjöld og gæti verið grundvöllur sáttar um gjaldtöku af greininni.

#### **Ferðaþjónusta, 14. málefnasvið.**

Sett eru fram fjölmörg metnaðarfull markmið og aðgerðir á málefnasviðinu sem má fagna, en það skýtur mjög skökku við að draga eigi úr framlögum til þess á sama tíma og gert er ráð fyrir niðurskurði um rúman hálfan milljarð á tímabilinu.

Verði þessi niðurstaða að raunveruleika er það mjög alvarlegt fyrir ferðaþjónustuna sem í dag er stærsta og mikilvægasta útflutningsgrein landsins, en samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni var hlutfall ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu 8,4% árið 2016 í samanburði við 7% hjá sjávarútvegi og 2,5% af framleiðslu málma. Þannig áætla Hagstofan að heildarútflutningstekjur af erlendum ferðamönnum hafi verið 463 millj. kr. árið 2016 eða um 39% af heildarútflutningstekjum landsins sem er meira en sjávarútvegur og álafurðir skiluðu samanlagt. Þá störfuðu á árinu 2017 rúmlega 27 þúsund manns við ferðaþjónustu. Það er því ljóst að greinin er orðin gríðarlega mikilvæg fyrir efnahag landsins. Greinin er raunar orðin svo fyrirferðarmikil í efnahagslífinu að töluverðar líkur eru á að sveiflur í henni hafi áhrif langt út fyrir ferðaþjónustuna sjálfa. Möguleg áhrif væru aukinn kostnaður vegna atvinnuleysis, versnandi viðskiptajöfnuður, minni skattgreiðslur og útlánatöþ ríkisbanka. Þetta þarf að hafa í huga í fjármálaáætlun.

Fréttir af því að Ísland sé orðið dýrasti áfangastaður heims með um 28% hærra verðlag að meðaltali en önnur Norðurlönd hljóta því að vera áhyggjuefni. Eins og áður var nefnt eru sífellt fleiri merki um kulnun í ferðaþjónustunni að koma fram. Þannig virðist styrking krónunnar vera að skila sér í því að hver ferðamaður skili nú færri krónum og voru útgjöld á hvern ferðamann 16% minni í krónum talið á árinu 2016 en á árinu 2009. Samkeppnishæfni Íslands í ferðaþjónustu hefur minnkað samkvæmt World Economic Forum, en þar er það fyrst og fremst hátt verðlag og skortur á menningarlegri afþreyingu sem dregur úr.

Líkt og fram kemur í fjármálaáætlun er erfitt að meta raunverulegt umfang ferðaþjónustunnar og tekur 2. minni hluti undir umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar um mikilvægi þess að efla hagskýrslugerð um atvinnugreinina samkvæmt alþjóðlegri forskrift.

Annar minni hluti tekur einnig undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um mikilvægi þess að tryggja að sveitarfélögin fái meira í sinn hlut af þeim tekjum sem hið opinbera fær vegna fjölgunar ferðamanna.

Í stefnu ríkisstjórnarinnar er talað um mikilvægi aukinnar dreifingar ferðamanna um landið en þess markmiðs gætir ekki nægjanlega mikið í þessari fjármálaáætlun. Á meðan einstakir staðir glíma við allt of marga ferðamenn eru stór svæði vannýtt. Æskilegt væri t.d. að sjá skýrari markmið varðandi uppbyggingu annarra flugvalla en Keflavíkurflugvallar til að tryggja raunverulega dreifingu ferðamanna um landið. Þá er mikilvægt er að hraða stefnu-mörkun og rannsóknnum á málefnasviðinu og verja fjármunum til að mæta þessu.

Annar minni hluti tekur undir umsögn fjármálaráðs um að auka þurfi gagnsæi í umfjöllun um umfang og áhrif ferðaþjónustunnar, nokkuð sem er erfitt að meta eins og er. Þannig er hugsanlegt, eins og fjármálaráð bendir á, að mælivandi hafi komið í veg fyrir að áhrif ferðaþjónustunnar á efnahagslífið séu að fullu ljós og því mikilvægt að taka saman alla snertifleti hennar við aðra kostnaðarliði í ríkisfjármálum. Þá er ítrekuð fyrri ábending um að mögulega sé gert ráð fyrir of mikilli fjölgun ferðamanna í áætluninni sem gæti haft mikil áhrif á tekjuhlið áætlunarinnar. Ekki er nægjanlega mikið tekið tillit til þessa í áætluninni.

Þá er mikilvægt að gæta sérstaklega að því að vöxtur ferðaþjónustunnar valdi ekki óbætanlegum umhverfisaskaða, enda væri þar með einfaldlega verið að velta vandanum yfir á komandi kynslóðir. Í því samhengi verður að minna á mikilvægi þess að auka framlög til innviðaupbyggingar sem styður bæði við ferðaþjónustuna og landsmenn alla. Draga verður í efa að svokallað stóráttak í samgöngumálum standi undir nafni, en í lok tímabilsins mun fjárfestingarhlutfallið fara niður í tæplega 0,6% af landsframleiðslu en á síðustu áratugum hefur hlutfallið aðeins einu sinni farið lægra en það var árið 2012. Þá er mikil uppsöfnuð viðhaldsþörf í kerfinu sömuleiðis sem löngu er tímabært að bregðast við.

Mikið ákall er eftir uppbyggingu innviða og þjónustu við landsmenn og er ljóst að mikilvægt er að svara því kalli sem greinilega er íbúum landsins mun ofar í huga en mögulegar skattalækkningar. Eins og kemur fram í umsögn fjármálaráðs er útgjaldahlið þessarar áætlunar aukin og tekjuhlið veikt og tekur 2. minni hluti undir að ekki er gengið nógu langt í að afla meiri tekna til að standa undir almennri velferð og meiri jöfnuði í landinu. Mikilvægt er að fjárfesta enn frekar í mikilvægum innviðum eins og bættum samgöngumannvirkjum og sterkara raforkuflutningskerfi og er þá ekki síður verið að greiða niður skuldir. Mikilvægt er að gleyma því ekki að með því að sinna ekki uppbyggingu og endurbótum á innviðum er þar mikil skuldaföfnun þar sem vextirnir eru mun hærri en æskilegt er. Í þessum afborgunum höfum við sannarlega ekki staðið við okkar og er löngu komið að skuldadögum. Þannig snýst þetta í raun um aukið öryggi, aukin lífsgæði og nauðsynlega fjárfestingu til að byggja undir hagvöxt framtíðar sem hlýtur að vera forgangsverkefni stjórnvalda, hvar í flokki sem þau standa.

### **Orku- og eldsneytismál, 15. málefnasvið.**

Þegar litið er til orku- og eldsneytismála er ljóst að hér eru sett fram markmið sem flestir geta verið sammála um. Það er því nokkuð hjákátlegt að samhliða þessum metnaðarfullu markmiðum er boðaður niðurskurður á málefnasviðinu upp á 343 millj. kr.

Þetta vekur nokkrar áhyggjur, einkum þegar horft er til stóraukins hlutverks opinberra aðila í áætlunum orkuskiptum. Raunar vekur enn meiri áhyggjur að markmið áætlunarinnar eru ekki í neinum takti við Parísarsamkomulagið, en samkvæmt markmiðunum er gert ráð fyrir 13% hlutfalli endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum fyrir árið 2023. Það er því ljóst

að hætta verður á háum sektargreiðslum þegar loftslagsmarkmiðin verða samþykkt – nokkuð sem er umtalsvert dýrara fyrir íslenskt samfélag þegar upp er staðið en einfaldlega að standa sig og gera betur en lagt er til í fyrirliggjandi fjármálaáætlun. Þá eru þessi markmið varðandi orkuskipti í samgöngum ekki í neinum takti við ganginn í nýskráningum rafbíla en þar virðist almenningur sem betur fer ganga á undan með góðu fordæmi.

Þá má í þessu samhengi nefna tækifærin sem gætu falist í uppbyggingu aukinnar nýtingar orkuauðlindar, til að mynda með því að horfa í auknum mæli til fjölbreyttari kosta eins og vindorku þar sem mikil framþróun hefur orðið á undanförunum árum og skapar tækifæri fyrir Ísland til að tryggja enn meiri stöðugleika í raforkuöflun. Þá verður einnig að minnast á tækifærin sem felast í ræktun nýrra skóga, en nauðsynlegt er að horfa til aukinnar kolefnisbindingar samhliða bættri nýtingu orkuauðlinda.

Hvað varðar önnur markmið á málefnasviðinu í fjármálaáætlun vekur athygli að þrátt fyrir fjölmargar og jákvæðar aðgerðir kemur í ljós þegar betur er rýnt í skjalið að ekki virðist vera mikið á bak við margar aðgerðanna, t.d. að „miðla þekkingu um mikilvægi hugverkaverndar í orkumálum“ og „að greina möguleika á smávirkjunum“ – hvort tveggja hefur annaðhvort þegar verið gert eða er í vinnslu, en áætlunin gerir ráð fyrir að tekin verði fimm ár til viðbótar í það.

Þá á að vinna mat á endurbótum svæða sem búa við skert afhendingaröryggi og taka fjögur ár í þá vinnu. Æskilegra væri að áætlunin gerði ráð fyrir fleiri raunverulegum aðgerðum sem skila virkilegri framþróun fyrir Íslendinga á tímabilinu sem áætlunin nær til. Aðgerðum og framkvæmdum sem tryggja örugga raforku um land allt, þriggja fasa rafmagn og góð fjarskipti.

#### **Markaðseftirlit og neytendamál, 16. málefnasvið.**

Þetta málefnasvið felur í sér nokkur jákvæð markmið og er þetta raunar annað tveggja málefnasviða þar sem gert er ráð fyrir auknum framlögum, en þó aðeins um 85 millj. kr. – hækkun sem sannarlega mætti vera meiri þegar litið er til þeirra markmiða og aðgerða sem taldar eru upp í áætluninni.

Sjaldan hefur verið mikilvægara að efla samkeppni hér á landi og tryggja að styrking krónunnar skili sér í vasa neytenda, nokkuð sem ekki er að sjá þegar verðlagsþróun síðustu mánaða er skoðuð. Eitt af markmiðum fjármálaáætlunar undir þessu málefnasviði er að auka traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits, mikilvægt markmið sem taka má undir. Vanda þarf til þeirrar vinnu enda mikilvægt að þetta verði unnið í nánú samstarfi við hagsmunaaðila og þinginu haldið upplýstu.

Alþingi, 21. maí 2018.

Albertína Friðbjörg Elíasdóttir.

#### **Fylgiskjal VIII.**

##### **Umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.**

Nefndin hefur að beiðni fjárlaganefndar frá 17. apríl sl. fjallað um tekjuhlið áætlunarinnar og fengið á sinn fund Bjarna Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra, Marínó Melsted

og Brynjar Örn Ólafsson frá Hagstofu Íslands, Halldór Benjamín Þorbergsson og Ásdísi Kristjánsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Róbert Farestveit og Sigríði Ingibjörgu Inga-dóttur frá Alþýðusambandi Íslands, Sigurð Snævarr og Karl Björnsson frá Sambandi ís-lenskra sveitarfélaga, Gunnar Gunnarsson frá Seðlabanka Íslands og Gunnar Haraldsson, Axel Hall, Ásgeir Brynjar Torfason og Þórhildi Hansdóttur Jetzek frá fjármálaráði.

Nefndin hélt einnig sameiginlegan fund með fjárlaganefnd um tekjuhlíð fjármálaáætlunar. Á þann fund komu Elín Guðjónsdóttir, Linda Garðarsdóttir, Íris Hannah Atladóttir og Hlynur Hallgrímsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti.

### Tekjuhlíð fjármálaáætlunar.

Tekjuhlíð fjármálaáætlunarinnar er viðfangsefni efnahags- og viðskiptanefndar. Meiri hlutinn leggur áherslu á að tekjuáætlun ríkisins sé byggð á traustum grunni og raunhæfum þjóðhagsspám. Mikilvægt er að gott jafnvægi sé á milli tekna og útgjalda ríkissjóðs enda er það grunnur að stöðugleika í efnahagslífinu.

Í fjármálaáætlun 2019–2023 eru kynnt áform um töluverðar skattkerfisbreytingar en ríkisstjórnin hefur þegar hækkað fjármagnstekjuskatt úr 20% í 22% og hækkað kolefnisgjald um 50%. Fjallað er um fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar síðar í þessari umsögn. Meiri hlutinn undirstrikar mikilvægi þess að vandað sé til verka þegar skattkerfinu er breytt. Árlegar breytingar á sköttum og gjöldum geta ekki verið sjálfstætt markmið. Að baki þeim verður að vera skýr stefna og fyrirsjáanleiki. Meiri hlutinn telur að áður en ráðist er í breytingar á skattkerfinu verði að liggja fyrir nákvæmar greiningar á hvaða áhrif þær hafa á hag heimila og fyrirtækja og samkeppnishæfni atvinnulífsins til lengri tíma.

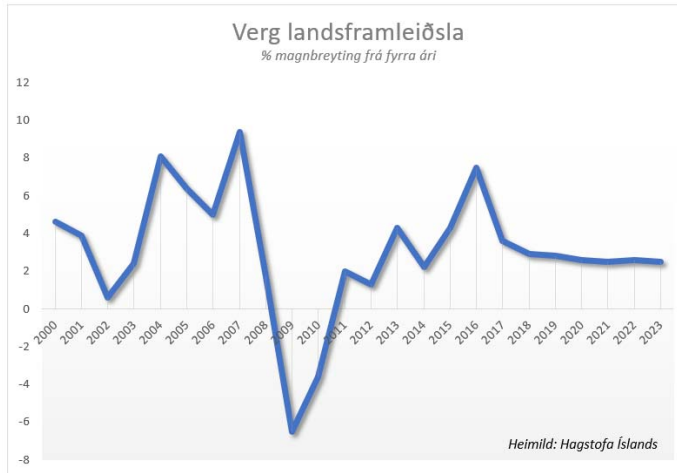
Ríkissjóður hefur notið góðs af uppgangi efnahagslífsins á umliðnum árum. Tekjuáætlun fjárlaga 2017 var hækkuð verulega í fjárukalögum og bráðabirgðatölur fyrir árið benda til að skatttekjur ríkissjóðs hafi verið enn hærri en áætlað var í fjárukalögum. Í fjármálaáætlun 2019–2023 er gert ráð fyrir að tekjur haldi áfram að aukast. Reiknað er með að heildartekjur ríkissjóðs hækki um 17,4% á tímabilinu eða liðlega 155 milljarða kr. Heildartekjur ríkissjóðs verða um 230 milljörðum kr. hærri árið 2023 en árið 2017.

Þróun tekna ríkissjóðs				
	Breyting 2019-2023		Breyting 2017-2023	
	í %	í millj. kr	í %	í millj. kr
Heildartekjur	17,4%	155.255	28,3%	230.569
þ.a. skatttekjur	19,9%	139.266	36,3%	223.225
þ.a. tryggingagjald	18,9%	18.848	32,7%	29.154

Hlutfallsleg skipting tekna ríkissjóðs breytist töluvert á komandi árum og vega skatttekjur þyngra eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar. Árið 2023 er reiknað með að skattar standi undir liðlega 80% tekna borið saman við 78,5% í upphafi tímabilsins og 75,5% á síðasta ári. Þessi breyting endurspeglar m.a. skattkerfisbreytingar og lækkun arðgreiðslna frá viðskipta-bönkunum síðustu tvö ár tímabilsins en á fyrri hluta þess er reiknað með að ríkissjóður fái viðbótararð frá Landsbanka og Íslandsbanka sem mun minnka eigið fé þeirra og þar með getu þeirra til að greiða arð árin þar á eftir.

### Þjóðhagsspá.

Fjármálaáætlunin byggist á endurskoðaðri þjóðhagsspá Hagstofunnar frá febrúar síðastliðnum. Þótt hægt hafi á hagvexti er staða þjóðarbúsins í flestu góð. Spáð er 2,9% vexti landsframleiðslunnar á þessu ári og 2,6% meðalvexti á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Gangi sú spá eftir munu Íslendingar hafa notið 13 ára hagvaxtarskeiðs sem væri það lengsta í sögunni.



Í umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar komu fram áhyggjur af grunni þjóðhagsspár og varað var við of mikilli bjartsýni. Óvissa er og verður alltaf fyrir hendi þegar reynt er að segja til um þróun helstu hagstærða. Sú óvissa verður því meiri sem lengra er reynt að horfa fram í tímann.

Nauðsynlegt er að taka alvarlega ítrekuðum ábendingum fjármálaráðs um einsleitni spálíkana sem stuðst er við. Meiri hlutinn telur skynsamlegt að innleiða breytt verklag og smíða nýtt þjóðhagslíkan út frá þörfum opinberra fjármála svo að betur sé hægt að spá fyrir um áhrif fjármálastefnu og annarra efnahagsstærða á opinber fjármál.

Gangi þjóðhagsspá ekki eftir hefur það veruleg áhrif, ekki síst á tekjur ríkissjóðs og þar með afkomu og þróun skulda. Í þessu sambandi vill meiri hlutinn draga sérstaklega fram hve mikilvægi ferðaþjónustunnar hefur vaxið á undanförunum árum en töluverð óvissa er um þróun greinarinnar á komandi árum og það hefur aftur umtalsverð áhrif á framvindu efnahagslífsins og afkomu hins opinbera.

### Mikilvægi ferðaþjónustu.

Í álitserð fjármálaráðs um fjármálaáætlunina er bent á að Íslendingum hafi auðnast að „verða leiðandi þjóð í þróun og innleiðingu fiskveiðistjórnunarkerfis sem hefur það að markmiði að stuðla að sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu fiskstofna“. Innleiddir hafi verið hvatar sem hafi stuðlað að því að samræmi hafi komist á milli kostnaðar og ábata í greininni. Þá segir orðrétt:

„Fjármálaráð vill benda á mikilvægi þess að sambærileg vinnubrögð séu viðhöfð í tengslum við ferðaþjónustu vegna vaxandi mikilvægis hennar og margþættra áhrifa á íslenskt samfélag og efnahagslíf. Greinin er orðin svo fyrirferðarmikil í efnahagslífinu að töluverðar líkur eru á að sveiflur í henni hefðu kerfislæg áhrif í för með sér fyrir efnahagslífið allt. Ekki nægir að horfa einungis til tekna af ferðaþjónustu heldur er ekki síður mikilvægt að taka tillit til alls



Þess kostnaðar sem af greininni hlýst, jafnt beins og óbeins. Þá er mikilvægt að skoða ýmis ytri áhrif greinarinnar, þ.e. þau áhrif sem ekki verða auðveldlega metin á markaði, s.s. áhrif á umhverfið.“

Samkvæmt vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands er áætlað að um 27.400 manns hafi haft atvinnu af ferðaþjónustu og tengdum greinum. Þetta er liðlega 14% starfsmanna á vinnumarkaði. Frá 2010 hefur störfum í ferðaþjónustu fjölgað um 11.300, sem eru um 43% af heildarfjölgun starfa í landinu. Á síðasta ári er áætlað að ferðaþjónustan hafi skilað um 500 milljörðum kr. í gjaldeyriskjör og spár gera ráð fyrir að gjaldeyriskjör verði um 620 milljarðar kr. árið 2020. Hlutdeild ferðaþjónustu í vergri landsframleiðslu hefur vaxið ár frá ári og er nú áætluð 8%.

Reiknað er með að fjöldi erlendra ferðamanna verði um 2,4 milljónir á þessu ári sem er 11,6% fleiri en 2017. Spár ganga út frá því að erlendum ferðamönnum haldi áfram að fjölga og þeir verði nálægt 3,5 milljónum árið 2025.

Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að benda á hve mikilvæg ferðaþjónusta er orðin í íslensku efnahagslífi og hve viðkvæm greinin er fyrir ytri þáttum svo sem þróun efnahagslífs í öðrum löndum. Ferðaþjónustan, sem er orðin einn af hornsteinum efnahags Íslendinga, er hins vegar brothætt. Skuldsetning er mikil enda hefur uppbygging og fjárfesting verið hröð á síðustu árum til að mæta mikilli eftirspurn. Hátt gengi íslensku krónunnar hefur dregið úr samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu og launaþróun hefur fjölgað þeim áskorunum sem greinin þarf að takast á við.

Meiri hlutinn undirstrikar mikilvægi þess að þegar teknar eru ákvarðanir um hvers konar gjaldtöku af ferðaþjónustu verði hugað að samkeppnisstöðu greinarinnar og hvaða áhrif auknar álögur kunna að hafa, ekki aðeins á ferðaþjónustuna heldur á efnahagslífið í heild og þar með á tekjur og afkomu ríkissjóðs og sveitarfélaga. Samdráttur í ferðaþjónustu getur haft veruleg efnahagsleg áhrif og þar með áhrif á skatttekjur hins opinbera.

Nauðsynlegt er að bæta hagskýrslugerð um ferðaþjónustu, líkt og stefnt er að. Meiri hlutinn tekur undir með fjármálaráði um að mikilvægt sé að greina hugsanleg áhrif samdráttar í ferðaþjónustu á afkomu hins opinbera með frávikaspá. Þegar eru vísbendingar um að verulega hafi hægst um vöxt í ferðaþjónustu og þróun á fyrstu mánuðum yfirstandandi árs bendir til að víða geti orðið samdráttur. Einnig er ljóst að ferðaþjónustan verður að öðru óbreyttu ekki drifkraftur hagvaxtar á næstu árum, líkt og síðustu ár.

### Skattkerfisbreytingar.

Meiri hlutinn bendir á mikilvægi þess að innleiða langtímahugsun þegar teknar eru ákvarðanir um hvernig standa skuli að tekjuöflun ríkisstjórn og uppbyggingu skatta- og gjaldkerfisins. Örar skattkerfisbreytingar, jafnvel með litlum sem engum fyrirvara, gera almenningi og fyrirtækjum erfitt að gera áætlanir til lengri tíma. Færa má rök fyrir því að sífelldar breytingar sem byggjast á lítilli greiningarvinnu geti dregið úr þrótti efnahagslífsins og þar með haft neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs og almenn lífskjör.

Eftirfarandi skattkerfisbreytingar eru boðaðar í fjármálaáætlun:

- Endurskoðun tekjuskatts einstaklinga, lækkun neðra þreps tekjuskatts samhliða endurskoðun bótakerfisins.
- Lækkun tryggingagjalds um 0,25% og frekari lækkun hugsanleg.
- Hækkun kolefnisgjalds um 10% árið 2019 og aftur um 10% árið 2020.
- Breytingar á skattkerfi ökutækja og eldsneytis.
- Afnáam þaks á endurgreiðslum vegna rannsókn- og þróunarkostnaðar fyrirtækja.

- Endurskoðun á skattstofni fjármagnstekjuskatts þannig að skattstofninn verði nær raun-ávöxtun en miðist ekki við nafnávöxtun.
- Lækkun bankaskatts í fjórum áföngum.
- Ný gjaldtaka á ferðaþjónustu. Brottfarargjald sérstaklega skoðað.
- Gistináttagjald.
- Afnáam virðisaukaskatts á bækur ásamt endurskoðun skattlagningar fjölmiðla og tónlistar og fyrirkomulags höfundaréttargreiðslna.

Í fjármálaáætlun er bent á nauðsyn þess að uppræta skattundanskot og svik. Boðaðar eru hertar aðgerðir gegn skattsvikum og verður m.a. annars byggt á vinnu þriggja starfshópa sem skiluðum tillögum að aðgerðum á árinu 2017. Þetta er í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem boðað er að skattrannsóknir verði eflar samhliða því að vinna með aðilum vinnumarkaðarins að ábyrgari vinnumarkaði. Þá leggur ríkisstjórnin áherslu á áframhaldandi alþjóðlegt samstarf gegn skattundanskotum og skattsvikum. Markmiðið er að Ísland skipi sér í fremstu röð ríkja sem berjast gegn skattaskjólum. Undir þetta tekur meiri hlutinn.

Meiri hlutinn bendir á hversu brýnt sé að tryggja eðlilega og sanngjarna viðskiptahætti á öllum sviðum atvinnulífsins. Skattsvik og undanskot hvers konar grafa undan fyrirtækjum sem starfa eftir skráðum og óskráðum leikreglum. Meiri hlutinn telur að grípa verði til sérstakra aðgerða á vegum skattfyrivalda til að uppræta svarta starfsemi og tryggja þannig heilbrigða viðskiptahætti og styrkja rekstrargrunn þeirra fyrirtækja sem fara að lögum og reglum. Sérstaklega verður að vinna gegn hvers konar undirboðum sem stunduð eru þar sem ekki er farið eftir gildandi kjarasamningum.

Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að setja skýrar reglur um skammtímaleigu (svo sem Airbnb) og efla eftirlit með leyfislausri starfsemi í ferðaþjónustu, sem og öðrum atvinnugreinum.

Heilbrigður vinnumarkaður er forsenda góðs samfélags. Meiri hlutinn bendir á að undirboð, skattsvik og kennitölufلاك grafa undan heiðarlegum viðskiptaháttum sem til framtíðar eru eina leiðin til bættra lífskjara almennings.

### **Ábendingar meiri hlutans til fjárlaganefndar.**

Meiri hlutinn styður markmið fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar, jafnt er varðar útgjalda-ramma málefnasviða og tekjuhlíð A-hluta ríkissjóðs. Innan meiri hlutans eru áherslur misjafnar eins og eðlilegt er, ekki síst þegar kemur að fyrirhuguðum breytingum á skattkerfinu. Þar hafa margvísleg sjónarmið verið reifuð en meiri hlutinn styður einhuga boðaðar breytingar enda séu þær byggðar á góðri greiningarvinnu og gerðar í samráði við aðila vinnumarkaðarins eftir því sem við á.

Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að fram fari endurskoðun á fjármálareglum sveitarfélaga þar sem skuldaviðmið og markmið eða kvöð um lækkun skulda verði skilgreind með hliðsjón af fjármálareglum og viðmiðum laga um opinber fjármál.

Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að gera ríki og sveitarfélög betur í stakk búin til að bregðast við þenslu á tilteknum vaxtarsvæðum. Vaxtarsvæði einkennast af mikilli og hraðri fjölgun íbúa sem er umfram landsmeðaltal samkvæmt nánari skilgreiningu Bygðastofnunar. Mikilli fólksfjölgun á skömmum tíma fylgja óhjákvæmilega margvíslegar áskoranir fyrir samfélagið á því svæði sem um ræðir. Dæmi um svæði sem gætu fallið undir skilgreiningu á vaxtarsvæði utan höfuðborgarsvæðisins eru Suðurnes, suðurfirðir Vestfjarða og Arnessýsla. Draga þarf fram þær áskoranir sem svæðin standa frammi fyrir og tryggja að opinberar stofnanir á vaxtarsvæðum séu fjármagnaðar með tilliti til fólksfjölgunar.

Meiri hlutinn bendir á mikilvægi þess að fyrir liggi greiningar og mat á hugsanlegum áhrifum skattkerfisbreytinga á gengi krónunnar, viðskiptajöfnuð og á aðrar lykilstærðir þjóðarbúsins. Loks er mikilvægt að leggja mat á hvort og með hvaða hætti breytingarnar hafa áhrif á aðra skatt- og tekjustofna ríkissjóðs.

#### *Tekjuskattur.*

Meiri hlutinn fagnar því að stefnt sé að heildarendurskoðun á tekjuskattskerfi einstaklinga samhliða endurskoðun bótakerfa. Við endurskoðunina á að leggja áherslu á gera kerfið skilvirkara og gegnsærra. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að huga að breytingum á persónuafslætti þannig að hann nýtist fyrst og fremst þeim sem eru á lægstu laununum og fari lækkaði eftir því sem laun hækka og falli niður hjá þeim sem njóta hæstu launa. Breytingum af þessu tagi verður ekki hrundið í framkvæmd án viðtæks samráðs og stuðnings aðila vinnu- markaðarins.

#### *Tryggingagjald.*

Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að tryggingagjald lækki um 0,5 prósentustig á tímabili áætlunarinnar en þar af taki 0,25 prósentustiga lækking gildi þegar í ársbyrjun 2019. Þetta er í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Einnig er boðað að starfshópur fái það verkefni að leggja mat á stöðu Atvinnuleysistryggingasjóðs og gera tillögur um viðmið sem lögð verði til grundvallar ákvörðun atvinnuleysistryggingagjalds til lengri tíma og yfir hagsveifluna. Meiri hlutinn er sammála því að rétt sé að endurskoða grunn tryggingagjaldsins og telur að þar eigi ekki aðeins að taka mið af Atvinnuleysistryggingasjóði. Í þessu sambandi þarf að huga sérstaklega að fjármögnun Fæðingarorlofssjóðs þar sem stefnt er að lengingu orlofs og hækkun greiðslna. Þá beinir meiri hlutinn því til fjármála- og efnahagsráðherra að skoða sérstaklega hvort og með hvaða hætti unnt sé að draga úr hlutfallslegum þunga tryggingagjaldsins á lítil fyrirtæki.

#### *Gistináttagjald, skattheimta og gjaldtaka í ferðaþjónustu.*

Lagðar hafa verið til hliðar hugmyndir um að hækka virðisaukaskatt á ferðaþjónustu, enda hefði slík hækkun geta haft alvarlegar afleiðingar og skert samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar.

Stefnt er að því að gistináttagjald færist til sveitarfélaga sem meiri hlutinn telur skynsamlegt og sanngjarnt. Nauðsynlegt er að sveitarfélögin móti skýra stefnu um skiptingu gjaldsins milli sveitarfélaga. Í fjármálaáætlun kemur fram að möguleikar á komu- eða brottfarargjaldi verði kannaðir og er miðað við að slík gjaldtaka hefjist árið 2020 og skili um 2,5 milljörðum kr. í ríkissjóð. Meiri hlutinn bendir á að huga þurfi sérstaklega að stöðu innanlandsflugs, ef til gjaldtöku af þessu tagi kemur. Til greina kemur að gjaldið sé mishátt eftir lengd flugs líkt og þekkist í sumum ríkjum Evrópu.

Áfram er stefnt að því að þróa tekjuöflun og fjármögnun ferðamannastaða. Meiri hlutinn telur brýnt að settur verði skýr lagarammi um gjaldtöku á helstu ferðamannastöðum sem eru í opinberri eigu. Gjaldtaka á ferðamannastöðum getur orðið mikilvægt tæki til aðgangsstýringar og um leið orðið órjúfanlegur hluti af náttúruvernd. Meiri hlutinn telur skynsamlegt að verð geti verið breytilegt í samræmi við aðsókn og burðarþol viðkomandi staða. Þá beinir meiri hlutinn því til umhverfis- og auðlindaráðherra og ferðamálaráðherra að huga að því hvort rétt sé að innleiða ítölu (þak á fjölda) fyrir viðkvæmustu svæðin.

Meiri hlutinn ítrekar nauðsyn þess að greind verði og metin áhrif skattkerfis- og gjalda-breytinga á umsvif ferðaþjónustunnar í efnahagslegu tilliti til skamms og langs tíma. Mikilvægt er horft verði til þátta eins og byggðaðþróunar og samspils ferðaþjónustu og annarra atvinnugreina í einstökum landshlutum. Þó að gera eigi slíkar greiningar fyrir aðrar atvinnugreinar er talið mikilvægt að þær séu gerðar fyrir ferðaþjónustuna. Samdráttur eða áföll í ferðaþjónustu geta haft veruleg efnahagsleg áhrif eins og bent hefur verið á.

#### *Endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar.*

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að til staðar sé umhverfi sem hvetji til nýsköpunar á öllum sviðum. Í samræmi við þetta á að endurskoða endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar. Á liðnu ári námu endurgreiðslurnar til á annað hundrað fyrir-tækja alls 2,7 milljörðum kr. vegna rekstrarársins 2016. Í fjármálaáætlun er miðað við að þak á endurgreiðslurnar verði fellt niður frá og með rekstrarárinu 2019. Meiri hlutinn fagnar þessum breytingum en bendir jafnframt á að huga verði að skattalegum hvötum er varða stofnun og fjármögnun sprota- og nýsköpunarfyrirtækja, en einnig fjármögnun nýjunga hjá starfandi fyrirtækjum.

#### *Grænis skattar og skattlagning umferðar.*

Í upphafi þessa árs var kolefnisgjald hækkað um 50% og í upphafi næsta árs verður gjaldið hækkað um 10% og aftur árið 2020. Fram undan er heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis og bendir meiri hlutinn á að mikil vinna er eftir í þeim efnum. Á bls. 8–9 í drögum að skýrslu starfshóps um endurskoðunina eru lögð fram stefnumið fyrir komandi ár:

„Á árunum 2019–2025 verður skattlagning ökutækja og eldsneytis byggð á tveimur meginmarkmiðum; almenn öflun skatttekna til að fjármagna rekstur og framkvæmdir ríkisins og að vinna gegn neikvæðum ytri áhrifum notkunar ökutækja. Öflun ökutækja verður að meginreglu skattlögð miðað við losun koltvísýrings. Öflun ökutækja sem ætluð eru til hreinna atvinnurekstrarnota verður undanþegin skattlagningu, a.m.k. á meðan upplýsingar um koltvísýringslosun vegna notkunar þeirra eru ófullkomnar. Umráð ökutækja verða skattlögð á tímabilinu á grundvelli sjónarmiða um aðgang að samgöngukerfinu en unnið að undirbúningi þess að skattlagning byggð á notkun samgöngumannvirkja taki við eigi síðar en að tímabilinu loknu. Á sama tíma verður dregið úr tengingu skattlagningar umráða við koltvísýringslosun. Á tímabilinu verður skattlagning notkunar þungra ökutækja áfram byggð á kílómetragjaldi en hún tengd betur sjónarmiðinu um að eigendur þeirra greiði fyrir vegslit. Vörugjöld á bensín og dísilolíu verða jöfnuð í krónum á lítra og þeim fengið skýrt tekjuöflunarhlutverk. Á móti verður grundvöllur fjárhæða kolefnisgjalds eflur og gjaldinu fengið skýrt hlutverk við að stuðla að samdrætti losunar koltvísýrings. Að auki verður kannað hvort unnt sé að opna fyrir möguleika á staðbundinni skattlagningu ökutækja og eldsneytis miðað við losun mengandi efna. Tímabundnum virðisauka- og tekjuskattsívilnunum verður beitt til að hraða orkuskiptum í samgöngum. Umfang og gildistími virðisaukaskattsívilnana grundvallist á því markmiði að jafna innkaups- og leiguverð ökutækja. Tímabundnar tekjuskattsívilnanir hafi það markmið að hvetja atvinnurekendur til orkuskipta í samgöngum. Unnar verða úttektir á einstökum þáttum skattlagningarinnar.“

Meiri hlutinn tekur undir þessi stefnumið en ítrekar að veruleg vinna er eftir enda er viðfangsefnið flókið og hefur áhrif um allt efnahagslífið, bæði beint og óbeint á heimili og fyrirtæki.

*Skattstofn fjármagnstekjuskatts.*

Fjármagnstekjuskattur var hækkaður úr 20% í 22% í ársbyrjun. Á móti var frítekjumark vaxtatekna hækkað. Skatthlutfall fjármagnstekjuskatts var lengst af 10% en hefur hækkað frá árinu 2009, fyrst í 18%, síðan 20% og loks 22%. Þar sem um brúttóskattlagningu er að ræða er unnið að endurskoðun á skattstofninum þannig að hann verði nær raunávöxtun. Skattlagning raunávöxtunar er ekki einföld og meiri hlutinn bendir á að með henni er líklegt að skattlagning fjármagnstekna verði ekki aðeins flóknari heldur einnig ógagnsærri og jafnvel illskiljanlegri en nú. Skiptar skoðanir eru innan meiri hlutans um skattlagninguna en svo virðist sem að með óbreyttri álagningarprósentu sé einfaldara og skynsamlegra að hækka frítekjumörk fremur en innleiða flókna útreikninga raunávöxtunar.

**Hnökrar við þinglega meðferð.**

Líkt og á síðasta ári hafa ýmsir hnökrar komið fram við þinglega meðferð fjármálaáætlunarinnar og í flestu eru þeir hinir sömu og áður. Meiri hlutinn beinir því til fjármála- og efnahagsráðherra og til fjárlaganefndar að gera gangskör að því að bæta það sem miður hefur farið. Nauðsynlegt er að vinna að úrbótum í samráði við forsætisnefnd Alþingis og við fastanefndir þingsins eftir því sem við á.

Í þessu sambandi telur meiri hlutinn nauðsynlegt að benda á eftirfarandi:

- Fastanefndir þingsins hafa takmarkaðan tíma til að meta og eftir atvikum leggja fram breytingar á fyrirbyggjandi áætlun. Þá er hafa nefndirnar litla sem enga möguleika á að leggja sjálfstætt mat á fjármálaáætlun í heild sinni eða á þá þætti og málaflokka sem undir þær heyra. Vegna þessa þurfa nefndirnar að treysta um of á fjármála- og efnahagsráðuneytið og viðkomandi fagráðuneyti. Meiri hlutinn leggur þunga áherslu á að starfsemi nefndasviðs Alþingis verði styrkt og telur nauðsynlegt að koma á fót sjálfstæðu hagsýslusviði með sérfræðipækkingu á efnahagsmálum, skattamálum og reikningsuppgjöri ríkissjóðs og ríkisstofnana.
- Brýnt er að samin verði greinargóð forskrift fyrir einstakar nefndir og skilgreint betur til hvers er ætlast af þeim við umfjöllun um fjármálaáætlun og umsagnir til fjárlaganefndar. Rétt er einnig að huga að því hvort rétt sé að umsagnir nefnda – meiri hluta og minni hluta – verði sjálfstæð þingskjöl.
- Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að huga að framsetningu fjármálaáætlunar og bendir sérstaklega á tekjukafla hennar. Mikilvægt er að með tekjukafla fylgi skýrt samandregið yfirlit yfir þær breytingar á skattkerfinu sem ríkisstjórn boðar á tíma áætlunarinnar. Markmið breytinganna þarf að koma fram með skýrum hætti og um leið fylgi greiningar á efnahagslegum áhrifum þeirra. Jafnframt er nauðsynlegt að með tekjuáætlun fylgi fráviksgreiningar þar sem greint er hvaða áhrif breytingar á þjóðhagsspá hafa á tekjur ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar.

Alþingi, 9. maí 2018.

Óli Björn Kárason, form.,  
 Bryndís Haraldsdóttir,  
 Brynjar Nielsson,  
 Ólafur Þór Gunnarsson,  
 Silja Dögg Gunnarsdóttir.

## Fylgiskjal IX.

### **Umsögn 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.**

Í fjármálaáætlun á að birta stefnu fyrir málasvið opinberra fjármála til næstu fimm ára og áætla jafnframt tekjur ríkissjóðs og útgjöld hvers málasviðs fyrir sig. Útgjaldarammar eru ákveðnir og ráðuneyti skipta síðan áætluðum fjármunum niður á málaflokka í fjárlagafrumvarpi og á stofnanir og einstök viðfangsefni innan þeirra og birta í fylgiriti með fjárlagafrumvarpi. Fjármálaáætlun er endurskoðuð árlega en með samþykkt fjármálaáætlunar fyrir árin 2019–2023 eru rammar fyrir fjárlagafrumvarp 2019 ákveðnir. Þeim römmum verður því ekki breytt nema verulegar breytingar verði á afkomu ríkissjóðs frá vori 2018 að hausti sama árs. Auk þess verður fjármálaáætlunin að uppfylla skilyrði fjármálastefnunnar sem gerir kröfu um afkomu á árinu 2019 sem er 1,2% af VLF.

Fjármálaráð gerir alvarlegar athugasemdir við áætlunina og bendir m.a. á að sá sveigjanleiki sem boðaður var í fyrri fjármálaáætlun sé nú að mestu leyti horfinn. 1. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar leggur ríka áherslu á að fjárlaganefnd taki tillit til athugasemda og ábendinga fjárlagaráðs og geri breytingar á fjármálaáætluninni í samræmi við þær. Gera þarf breytingar bæði á tekju- og útgjaldahlið áætlunarinnar. Í þessari umsögn er einkum rætt um tekjuhlið áætlunarinnar en auka þarf við tekjur einkum til að skila betri afkomu í góðæri til að undirbúa niðursveifluna en einnig til að standa straum af nauðsynlegum útgjöldum sem ekki er gert ráð fyrir í fjármálaáætluninni.

#### **Skattkerfisbreytingar.**

Þó að erfitt sé að átta sig á orðum ráðherra ríkisstjórnarinnar sem tala ekki einum rómi um fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar má ljóst vera af kaflanum um áherslur í skattamálum, svo sem á bls. 15 í fjármálaáætluninni, að gengið er út frá því að tekjuskattur lækki í neðra skattþrepi um 1 prósentustig. Lækkun tekjuskatts í neðra skattþrepi um 1 prósentustig rýrir tekjur ríkissjóðs um 14 milljarða kr. Í sama kafla stendur þetta: „Samhliða er stefnt að heildarendurskoðun tekjuskatts einstaklinga og bótakerfa, m.a. með það að markmiði að unnt verði að draga úr skattbyrði og koma á fót heildstæðu og einfaldara kerfi, ekki síst í þágu tekju-lægri hópa. Þar er horft til stuðnings hins opinbera við barnafjölskyldur og vegna húsnæðis-kostnaðar, með markvissari fjárhagslegum stuðningi við efnaminni heimili.“ Þessi stefna er síðan útfærð með áætlunum fjármunum í fjármálaáætluninni og mikilvægt er að lesa tölur og orð saman svo að ljóst sé hvaða athafnir ríkisstjórnin hyggst láta fylgja orðunum.

#### **Tekjuskattur.**

Fram kemur í greinargerð með fjármálaáætluninni að framtíðarkerfið sem ríkisstjórnin vill koma á verði einfaldara, skilvirkara og gegnsærra en nú. Vísað er í hugmyndir Alþjóðagjald-eyrissjóðsins frá 2015 og samstarfsvettvangs um aukna hagsæld frá 2016. Báðar hugmyndirnar ganga út á bótakerfi sem sérstaka fátæktaraðstoð og að húsnæðisstuðningur í formi vaxtabóta heyri sögunni til. Einstaklingar fái mismunandi háan persónuafslátt eftir tekjum og vinnuframlagi en skattprósentan verði aðeins ein. Í þessum hugmyndum er ekki gengið út frá tvöföldu hlutverki skattkerfisins, þ.e. tekjuöflunar- og tekjujöfnunarhlutverki þess. Hugmyndirnar miðast við óbreyttar skatttekjur. 1. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar

mælir með því að leitað verði frekar í smiðju annarra norrænna ríkja en til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þegar breyta á skattkerfi sem standa á undir aukinni velferð.

Samfylkingin vill að tekjuskattur sé þrepaskiptur og gegni því tvíþætta hlutverki að vera tekjustofn fyrir ríkissjóð og stuðla að tekjujöfnun. Við viljum endurskoða bilin milli skattþrepa, fjölga skattþrepunum og tryggja sanngjarnt framlag tekjuhærri hópa og stóreignafólks til samfélagsins í gegnum skattkerfið.

Ójöfnuður hvort sem litið er til tekna eða eigna er að aukast hér á landi og nýta þarf skattkerfið til að jafna leikinn. Lesa má úr svári fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn Loga Einarssonar, formanns Samfylkingarinnar, að um 218 fjölskyldur, sem mynda ríkasta 0,1% landsmanna, áttu 201,3 milljarða kr. í hreinni eign í lok árs 2016. Hópurinn jók hreinar eignir sínar um 14 milljarða kr. á því ári. Ef því væri dreift jafnt væri það svipað því að hver og einn framteljandi hefði aukið hreina eign sína um 67 millj. kr. á árinu 2016, eða um 5,6 millj. kr. á mánuði. Ríkasti tíundi hluti þjóðarinnar tók til sín tæpan helming þeirrar hreinu eignar sem varð til á því ári.

Fyrsti minni hluti leggur til að fjárlaganefnd geri breytingar á tekjuhlíð fjármálaáætlunarinnar sem gera ráð fyrir að skattþrepunum verði fjölgað, persónuafsláttur hækkaður, fjármagnstekjuskattur verði þrepaskiptur og stóreignaskattur lagður á umtalsverðar eignir umfram íbúðarhúsnæði fólks.

### **Barnabætur.**

Jafnaðarmenn vilja einnig auka vægi barnabóta sem ásamt húsnæðisbótum og persónuafslættinum eru mikilvægustu jöfnunartækin sem stjórnvöld geta beitt.

Fyrsti minni hluti mótmælir því harðlega að þak sé sett á barnabætur til næstu fimm ára og boðað að þær verði styrkur til fátækra en ekki leið til að jafna stöðu barnafólks við stöðu þeirra sem ekki eru með börn á framfæri. Fjölskyldum sem njóta barnabóta hefur fækkað um rúmlega 12 þúsund frá árinu 2013 þegar hægri menn komust aftur til valda.

Annars staðar á Norðurlöndum, og reyndar víða í Evrópu, hefur ríkt mikil sátt um gildi stuðnings við barnafjölskyldur en hér á landi hefur verið dregið úr vægi barnabóta jafnt og þétt. Þeirri afleitu stefnu á að viðhalda. Upphæðin sem lagt er til að Alþingi samþykki að verja til barnabóta á ári næstu fimm árin er nánast sú sama og Alþingi samþykkti fyrir fimm árum. Helsta niðurstaða nýlegrar skýrslu frá norrænu ráðherranefndinni er að vaxandi ójöfnuð á Norðurlöndum meggi skýra með því að bætur hafi ekki hækkað í takt við laun undanfarin ár. Barnabætur hér á landi byrja að skerðast langt undir lágmarkslaunum samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar.

Hvergi er að sjá í fjármálaáætluninni að gert sé ráð fyrir fjármagni í lengra fæðingarorlof sem þó er talað um í stjórnarsáttmálanum.

Fyrsti minni hluti leggur ríka áherslu á að fæðingarorlof verði lengt í 12 mánuði, en einnig að fjármagn til barnabóta verði hækkað og tekin verði markviss skref á næstu fimm árum þannig að barnafjölskyldur muni um greiðslurnar til að jafna stöðu þeirra við stöðu þeirra sem ekki eru með börn á framfæri.

### **Húsnæðisstuðningur.**

Draga á úr húsnæðisstuðningi þannig að undir lok áætlunartímans eru áætlaðir umtalsvert minni fjármunir í stuðninginn en í upphafi tímans. Ekkert er nefnt í húsnæðismálum sem tekur á þeim stóra vanda sem snýr að efnahag en ekki síður að velferð fólksins sem á í erfiðleikum með að eignast eigið heimili eða nær vart endum saman vegna þess hve húsnæðiskostn-

aður er hár. 1. minni hluti hvetur fjárlaganefnd til að setja fram breytingartillögur sem taka á húsnæðisvandannum. Afleiðingar þess vanda eru ekki aðeins efnahagslegar heldur hafa þær mikil áhrif á velferð þeirra sem eiga í erfiðleikum með að eignast heimili og greiða húsaleigu eða annan húsnæðiskostnað.

### **Auðlindagjöld.**

Við Íslendingar erum rík af auðlindum og teljum það eina okkar mestu blessun. Við erum þó ekki góð í að innheimta sanngjarnt gjald fyrir nýtingu auðlinda. Það á við um fiskveiði-auðlindina en einnig um orkuauðlindir og aðrar náttúruauðlindir. Þótt margt hafi tekist vel í sjávarútvegi hér á landi vantar enn réttlætistilfinninguna fyrir því að samfélagið allt njóti góðs af auðlindanýtingunni eins og best verður á kosið. Með útboði á aflaheimildum og leigusamningum til ákveðins tíma fengist fullt verð fyrir kvótann. Sanngjarn hlutur auðlindarentunnar frá orkufyrirtækjunum ætti að renna í ríkissjóð og gjaldtaka af ferðamönnum einnig. Eins ríkir af auðlindum og Íslendingar eru getur það ekki verið ásættanlegt að almenningur fái ekki að njóta réttláts hlutar af arðinum sem annars rennur til þeirra sem hafa réttinn til að fénýta auðlindirnar eða geta tekið sér þann rétt vegna stefnuleysis stjórnvalda.

### **Skattastyrkir.**

Eins og fjármálaráð bendir réttilega á stuðlar fjölbreyttara atvinnulíf að stöðugleika. Í umsögn fjármálaráðs segir: „Fjölbreytt samsetning atvinnuvega getur mildað áhrif áfalla í einstökum greinum á efnahagslífið, sérstaklega í litlum opnum hagkerfum eins og okkar. Ekki er heppilegt að geyma öll egginn í sömu körfu.“ Ferðaþjónustan er á skömmum tíma orðin ein stærsta atvinnugrein landsins. Snöggur samdráttur í þeirri grein hefði mikil áhrif á efnahagslífið eins og snögg fjölgun ferðamanna hefur sannarlega haft á undanförunum árum.

Fyrsti minni hluti telur skorta raunverulega atvinnustefnu í landinu og bendir á mikilvægi þess að styðja við sprota í atvinnulífinu og hjálpa þeim að vaxa og skila til þjóðarbúsins en jafnframt á mikilvægi þess að hætta stuðningi þegar atvinnugrein þarf ekki lengur á stuðningi að halda eða hefur með stuðningi stjórnvalda rutt öðrum greinum út úr atvinnulífinu. Engin atvinnugrein nýtur eins mikilla skattastyrkja frá hinu opinbera og stærsta atvinnugrein landsins, ferðaþjónustan. Í greinargerð með fjárlagafrumvarpi 2018 eru skattastyrkir til ferðaþjónustunnar metnir á um 26,5 milljarða kr.

Fyrsti minni hluti telur í ljósi mikilvægis fjölbreytni í atvinnulífinu fyrir stöðugleika í efnahagslífi að stjórnvöld þurfi að beita skattastyrkjum með markvissari hætti.

### **Skatteftirlit.**

Í greinargerð með fjármálaáætluninni er rætt um að herða þurfi eftirlit með skattskilum og 1. minni hluti tekur undir þau sjónarmið. Hins vegar telur 1. minni hluti að hærri fjárhæð þurfi til þannig að ásættanlegur árangur náist með skattrannsóknnum og eftirliti, bæði með skattsvikum innan lands en einnig með þeim sem svíkja undan skatti með því að nota erlend skattaskjól. Sú viðbót sem lögð er til í fjármálaáætluninni til skattrannsókna og eftirlits er tekin til baka á næstu tveimur árum. Þessu þarf að breyta eigi stefna ríkisstjórnarinnar að ná fram að ganga.

### **Jafnrétti.**

Lengra fæðingarorlof, hærri barnabætur sem fleiri fá notið og húsnæðisstuðningur í takt við þarfir eru mál sem stuðla að jafnari stöðu karla og kvenna. Hins vegar vinnur skatt-



afsláttur í formi samnýtingar skattþrepa gegn jafnrétti ef svo má að orði komast. Greining fjármála- og efnahagsráðuneytisins á umfangi samnýtingar persónuafsláttar og skattþrepa fyrir tekjuárin 2010–2015 sýnir að úrræðið er algengast meðal tekjuhæstu hjóna/sambýlisfólks og að 93% af endurgreiðslunni nýtist til hækkunar ráðstöfunartekna karla. Samnýtingin hvetur til minni atvinnuþátttöku tekjulægri maka í samsköttun sem oftast eru konur. Í minni hluti telur að eftir engu sé að bíða og leggur til að heimild til samnýtingar verði lögð niður frá og með 1. janúar 2019. Áætlað umfang skattafsláttarins er um 2,7 milljarðar kr. árið 2018.

### **Félagsleg undirboð.**

Enginn vafi leikur á því að félagsleg undirboð ógna sjálfum grundvelli velferðar-samfélagsins sem einmitt byggist á afkomuöryggi allra og samstöðu um réttindi og kjör sem gilda fyrir alla. Heilbrigður vinnumarkaður er undirstaða góðra samfélaga og svikin verður að stöðva. Brotastarfsemin beinist einkum að þeim sem eru veikastir fyrir, ungu fólki og erlendum starfsmönnum í byggingariðnaði og ferðaþjónustu.

Félagsleg undirboð kalla á skýr viðbrögð af hálfu stjórnvalda. Slík svik á vinnumarkaði hafa alvarlegar fjárhagslegur afleiðingar jafnt sem félagslegar. Viðbrögð stjórnvalda verða að vera í samræmi við alvarleika málsins og gera verður ráð fyrir fjármunum til að verja heilbrigði vinnumarkaðarins hér á landi.

Alþingi, 9. maí 2018.

Oddný G. Harðardóttir.

### **Fylgiskjal X.**

#### **Umsögn stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.**

Nefndin hefur fjallað um tiltekin málefnasvið fjármálaáætlunar sem vísað var til hennar með bréfi fjárlaganefndar frá 17. apríl sl. Þau málefnasvið sem nefndinni var falið að fjalla um voru fyrsta málefnasviðið, *Alþingi og eftirlitsstofnanir þess*, og hið þriðja, *Æðsta stjórn-sýsla*.

Nefndin fékk á sinn fund Karl M. Kristjánsson, fjármálastjóra Alþingis, Tryggva Gunnarsson, umboðsmann Alþingis, og Svein Arason ríkisendurskoðanda til að fjalla um Alþingi og eftirlitsstofnanir þess. Þá hélt nefndin sameiginlegan fund með fjárlaganefnd til að fjalla um æðstu stjórn-sýslu ríkisins. Á fundinn kom Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra og Heiður Björnsdóttir og Benedikt Árnason frá forsætisráðuneytinu.

Markmið fjármálastefnu eru útfærð í fjármálaáætlun og er heildarútgjöldum raðað til næstu fimm ára eftir málefnasviðum. Í greinargerð með tillögunni er kynnt stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Við afgreiðslu fjármálaáætlunar liggur hins vegar ekki fyrir hver er áætluð útgjaldþörf vegna markmiða einstakra málaflokka og því vandkvæðum bundið að átta sig á samræmi milli markmiðssetningar og áætlunar sem og á hvaða grunni er byggt við gerð fjármálaáætlunar. Þannig sé stofnunum ákveðinn vandi búinn við gerð sinna áætlana þar sem skýrleika skortir og samfellu í fjármálaáætlun.

Samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar fer Alþingi með fjárstjórnarvaldið en í því felst ekki einungis fjárveitingavalld heldur einnig skattlagningarvald. Með vísan til þessa mikilvæga hlutverks þingsins, sem hefur áhrif á bæði almenning og stjórn ríkisins, telur nefndin að huga þurfi betur að framsetningu fjármálaáætlunar og að málsmeðferð þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun á Alþingi. Þannig sé nauðsynlegt að nægur tími gefist til umfjöllunar auk þess sem styrkja þurfi faglega aðstoð þingnefnda við umfjöllunina. Þá sé mikilvægt að áfram verði þróuð framsetning áætlunarinnar í þeim tilgangi að styrkja Alþingi við að framfylgja fjárstjórnarvaldinu.

### **Alþingi.**

Í stjórnarsáttmála er lögð áhersla á að styrkja löggjafar-, fjárstjórnar- og eftirlitshlutverk Alþingis á kjörtímabilinu með auknum stuðningi við nefndastarf og þingflokka. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að efla Alþingi og eftirlitsstofnanir þess. Nefndin fagnar þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar og telur þörf á að hún komi til framkvæmda sem fyrst, þannig að hægt verði að styrkja stöðu löggjafarvaldsins enn frekar, sjálfstæði þingsins, umbúnað þess og faglegan stuðning við þingmenn. Ljóst er að umtalsverðir fjármunir fara í uppbyggingu á Alþingisreitnum á gildistíma áætlunarinnar og telur nefndin það jákvætt og til þess fallið að efla Alþingi og bæta starfsaðstöðu þess.

Á fundum nefndarinnar kom fram að í fjármálaáætluninni er stefnt að því að Alþingi geti sinnt þeim verkefnum sem því eru ætluð í Lýðræðissamfélagi og í því skyni er talin þörf á fjölþættum endurbótum á starfsumhverfi Alþingis og þingmanna almennt. Þannig er gert ráð fyrir hækkun framlaga til þingflokka vegna sérfræðiaðstoðar en framlögin hafa staðið í stað frá árinu 2008 þegar þau voru lækkuð í kjölfar hrunsins. Fyrirkomulag um aðstoðarmenn þingmanna var þá lagt af en gert er ráð fyrir því að endurvekja þá tilhögun. Fyrir nefndinni kom fram að í fjármálaáætlun virtist ekki gert ráð fyrir fjármagni vegna þessa til frambúðar. Nefndin telur nauðsynlegt að það fjármagn verði tryggt enda ein forsenda þess að styrkja stöðu þingsins og gera þingmönnum betur kleift að rækja hlutverk sitt í samræmi við ákvæði stjórnarskrár og laga um þingsköp Alþingis.

Þá kom fram að einnig væri stefnt að því að efla þá sérfræðiaðstoð sem þingnefndum og þingmönnum er veitt með tveimur nýjum stöðugildum á nefndasviði og einu á lagaskrifstofu. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að efla sérfræðiaðstoð við þingmenn og þingnefndir og telur að það sé til þess fallið að styrkja þingið við að sinna hlutverki sínu. Nefndin telur einnig að með því að styrkja faglega vinnu þingsins og aðhaldið sem það veitir framkvæmdarvaldinu sé unnt að efla traust til Alþingis og bæta ásýnd þess.

### **Ríkisendurskoðun.**

Á fundum nefndarinnar kom fram að starfsemi Ríkisendurskoðunar væri með svipuðum hætti frá ári til árs þótt verkefnið yrðu flóknari á sama tíma. Ríkisendurskoðandi gerir ráð fyrir því að fjölgað verði um tvö stöðugildi á tímabili fjármálaáætlunarinnar auk þess sem fjárfest verði í búnaði, svo sem tölvubúnaði. Viðamesta verkefnið felst í því að endurskoða ríkisreikning og reikninga ríkisaðila en tæplega helmingur starfsmanna stofnunarinnar sinnir því. Meðal annarra verkefna er sérstakt eftirlit með framkvæmd fjárlaga og fjárreiðum sjóða. Þá hefur stofnunin eftirlit með fjármálum sem tengjast stjórnmalastarfsemi.

Ríkisendurskoðun skilar Alþingi fjölmörgum skýrslum um stjórnsýsluúttektir sínar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fær til umfjöllunar. Markmið stjórnsýsluendurskoðunar er að kanna meðferð og nýtingu almannaafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri,

hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt og einnig að benda á leiðir til að bæta þessa þætti. Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að vel sé hlúð að Ríkisendurskoðun svo að hún geti rækt fjölbætt hlutverk sitt sem best. Þá skipti miklu varðandi stjórnsýslu-úttektirnar að stofnuninni sé unnt að leggja meiri áherslu á umfangsmiklar úttektir sem geti skilað miklum umbótum og betri nýtingu á almannafé.

### **Umboðsmaður Alþingis.**

Umboðsmaður Alþingis hefur lagt mat á fjárþörf embættisins á gildistíma áætlunarinnar. Undanfarin ár hefur áhersla verið lögð á að sinna almennum kvörtunum og vinna úr mála-fjölda hjá embættinu og grynna á honum. Nefndin telur það forgangsverkefni. Nefndin bendir þó einnig á að með frumkvæðisathugunum er umboðsmanni falið að sinna forvarna-hlutverki gagnvart stjórnvöldum. Með því geti umboðsmaður bent á það sem betur megi fara í starfsemi og málsmeðferð stjórnvalda og þar með jafnvel fækkað kvörtunum. Þá eru vettvangsathuganir einnig mjög mikilvægar en fyrir liggur að ætlunin er að fela umboðsmanni svokallað OPCAT-eftirlit sem fellur að því hlutverki, en það varðar einstaklinga sem eru t.d. vistaðir í fangelsum og á stofnunum og búa við skert frelsi eða færni. Nefndin telur mjög mikilvægt að umboðsmaður fái nægilegt fjármagn til að geta sinnt fjölbreyttu hlutverki sínu enda eru störf hans samfélagslega mikilvæg.

Nefndin bendir auk þess á að vinna stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar byggist að miklu leyti á athugunum umboðsmanns og Ríkisendurskoðunar og á því grundvallaratriði að vel sé að þessum mikilvægu stofnunum þingsins búið svo að nefndin geti rækt hlutverk sitt með sóma.

Alþingi, 21. maí 2018.

Helga Vala Helgadóttir, form.,  
Líneik Anna Sævarsdóttir,  
Jón Þór Ólafsson,  
Brynjar Nielsson,  
Jón Steindór Valdimarsson,  
Kolbeinn Óttarsson Proppé,  
Óli Björn Kárason,  
Þorsteinn Sæmundsson,  
Þórunn Egilsdóttir.

### **Fylgiskjal XI.**

#### **Umsögn 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.**

Að beiðni fjárlaganefndar hefur umhverfis- og samgöngunefnd fjallað um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023, um málefnasvið 8 Sveitarfélög og byggðamál, málefnasvið 11 Samgöngu- og fjarskiptamál og málefnasvið 17 Umhverfismál. 1. minni hluti veitir sérstaka umsögn um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023. Fjallað verður um einstaka þætti með ítarlegri hætti í umræðum um fjármálaáætlun þegar til hennar kemur.

### **Framsetning fjármálaáætlunar.**

Fyrsti minni hluti tekur undir orð fjölda þeirra er sent hafa inn umsagnir um fjármálaáætlun varðandi það hversu mikilvægt það er að fjármálaáætlun sé gagnsæ og skilmerkilega upp sett. Þá tekur 1. minni hluti undir umsögn Ríkisendurskoðunar sem segir mikilvægi fjármálaáætlunar sjást best á því að hana skuli leggja til grundvallar við fjárlagagerð ríkis og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga á hverju ári. Því sé mikilvægt að kollvarpa ekki þeirri áætlun sem áður hafði verið samþykkt, enda þurfi stofnanir ríkis og sveitarfélög að miða rekstur sinn út frá fjármálaáætlun til lengri tíma en eins árs. Telur 1. minni hluti fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 ekki tryggja nauðsynlega samfellu í ríkisrekstri og telur jafnframt að skorti á skýra tengingu milli fjármálaáætlunar, fjármálastefnu og fjárlaga.

Þá gagnrýnir 1. minni hluti þann tímaramma sem Alþingi er veittur til vinnu við svo umfangsmikið verk sem fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 er. Um er að ræða eitt mikilvægasta mál ríkisstjórnarinnar og því nauðsynlegt að eftirlitshlutverk þingsins sé ekki skert með ónógum málsmeðferðartíma.

### **Málefnasvið 8 Sveitarfélög og byggðamál.**

Fyrsti minni hluti gagnrýnir að einungis skuli vera tilgreindur útgjaldarammi málefnasviðs 8 og að ekki sé að finna neinar sundurgreinanlegar upplýsingar einstakra fjárlagaliða. Erfitt er því að gera sér grein fyrir hvernig ríkisstjórnin ætlar sér að forgangsraða fjármunum í ákveðin verkefni og jafnframt afar flókið fyrir þá aðila sem eiga að miða sína fjárhagsáætlun við fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar að finna út hvað sé í vændum. Lög um opinber fjármál voru einmitt sett til að auka festu í stjórn opinberra fjármála, stuðla að góðri hagstjórn og auka gagnsæi en fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 vinnur að þessu leyti á móti því markmiði laganna. Framlög til málaflokksins í heild sinni eru mikil og því brýnt að vel sé haldið á málum. Fjármálaáætlun ber þess ekki merki að svo sé. Vert er að benda á að í fjármálaáætlun tekur málefnasviðið sveitarfélög eingöngu til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Skipulagssjóðs. Kemur þetta í veg fyrir að hægt sé að sjá heildræna stefnumörkun stjórnvalda í byggðamálum. Þá hefur stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2019–2024 nýlega verið lögð fram og málið er nýlega komið til nefndar. Hefur umfjöllun um þá áætlun vart hafist í nefndinni. Vænta má samgönguáætlunar í fyrsta lagi næsta haust, en um er að ræða samgönguáætlun til næstu fimm ára. Telur 1. minni hluti að betur hefði farið á því að umræddar áætlanir, sem svo mjög fléttast saman, hefðu verið unnar samhliða svo hægt væri að rýna samfellu og samræmi í þessum mikilvægu og óaðskiljanlegu áætlunum. Hvort tveggja skapar þetta vinnulag ríkisstjórnarinnar ógagnsæi og hættu á misfellum í svo viðamiklum en óaðskiljanlegum málaflokkum sem fjármálaáætlun, samgönguáætlun og byggðaáætlun eru. Er þetta á skjön við þá yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sem finna má í stefnuskrá hennar að allar þær áætlanir sem eigi að halda til lengri framtíðar þurfi að gera í auknu samráði og með bættum samskiptum enda ljóst að sá knappi tími sem veittur er til að vinna fjármálaáætlun er síst til þess fallinn að bæta vinnubrögð þingsins.

Þá er loks nauðsynlegt að benda á hversu lítið er fjallað um sóknaráætlun landshluta í fjármálaáætlun og það hversu mikilvægt það er að aukið fjármagn sé veitt til sóknaráætlana landshluta. Er þar tekið undir álit Sambands íslenskra sveitarfélaga sem skilað hefur umsögn um fjármálaáætlun.

### Málefnasvið 11 Samgöngu- og fjarskiptamál.

Umfang málefnasviðs 11 skiptist í þrjá flokka, í samgöngur, þá fjarskipti, netöryggi og pósthjónustu og loks stjórnsýslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

Undirstofnanir, þ.e. Samgöngustofa, Vegagerðin og rannsóknarnefnd samgönguslysa, hafa ekki skilað inn umsögnum vegna fjármálaáætlunar og því óljóst með afstöðu þeirra.

Fyrsti minni hluti lýsir miklum vonbrigðum með það að ekki sé komin fram samgönguáætlun ríkisstjórnarinnar til samanburðar við þá fjármálaáætlun sem hér er fjallað um. Þá er ekki hægt að horfa fram hjá því að hið svokallaða stórátak ríkisstjórnarinnar í samgöngumálum, sem boðað var í stjórnarsáttmálanum, er langt í frá það sem birtist í fjármálaáætlun. Taka Samtök iðnaðarins í sama streng í umsögn sinni um fjármálaáætlun en álag á samgöngukerfið hefur aukist umtalsvert undanfarin ár. Aukinn fjöldi ferðamanna og vanræksla viðhalds og uppbyggingar vegakerfis undanfarinn áratug hefur leitt til þess að nauðsynlegt er að bregðast við af alvöru. Fjölgun slysa í umferðinni er í samræmi við fjölgun ferðamanna á vegum úti og verða stjórnvöld einnig að bregðast við því með auknu öryggi í samgöngum. Af fjármálaáætlun er því miður ekki að sjá að ríkisstjórnin átti sig á alvarleika málsins. Hættur á vegum úti af völdum ófullnægjandi samgöngukerfis er það sem blasir við og því þarf raunverulegt stórátak til að bæta úr. Samkvæmt fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 verða framlög til samgöngumála viðlíka hlutfall af landsframleiðslu og þau hafa verið síðastliðin ár og langt undir þörf. Nauðsynlegt er að ráðast hvort tveggja í viðhald og nýfjárfestingu til að bregðast við þeim uppsafnaða vanda sem skapast hefur með vanrækslu undanfarinna ára. Framlög verða 0,7% af landsframleiðslu á tímabilinu sem er langt undir langtímameðaltali hér á landi, en á fyrsta áratug aldarinnar var hlutfallið 1,1%. Færi betur á því, vegna þeirrar brýnu þarfar sem blasir við, að reynt yrði að nálgast fyrra meðaltal en í stað þess má sjá í fjármálaáætlun að ríkisstjórnin ætli á síðari hluta tímabils fjármálaáætlunar þvert á móti að lækka framlag niður í 0,6% af landsframleiðslu.

#### *Almenningssamgöngur.*

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram áherslur í samgöngu- og umhverfismálum. Þar segir að ríkisstjórnin vilji gera betur en Parísarsamkomulagið gerir ráð fyrir og stefna að kolefnishlutlausu Íslandi í síðasta lagi árið 2040. Kolefnishlutleysi verður náð með varanlegum samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig segir að áfram þurfi að byggja upp almenningssamgöngur um land allt og að stutt verði við borgarlínu í samstarfi við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Vegna þessa vekur 1. minni hluti athygli á því sem nú stendur í fjármálaáætlun ríkisstjórnar fyrir árin 2019–2023 þegar kemur að viðbótarframlagi í almenningssamgöngur. Eingöngu er minnst einu sinni á hið gríðarmikilvæga verkefni borgarlínu, með þeim orðum að vilji sé til að eiga samstarf við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu um borgarlínu og aðrar framkvæmdir á svæðinu. Ekkert fjármagn er áætlað í hið mikilvæga verkefni en aðkoma ríkisins er grunnforsenda þess að af því verði. Þá er slík uppbygging á umferðarþyngsta svæði landsins jafnframt grunnforsenda þess að staðið verði við skuldbindingar Íslands gagnvart Parísarsamkomulaginu.

Þá saknar 1. minni hluti einnig umfjöllunar í fjármálaáætlun um almenningssamgöngur um land allt enda mikilvægt að mótuð sé skýr afstaða stjórnvalda til samstarfs ríkis og sveitarfélaga um allt land þegar kemur að almenningssamgöngum. Skýrt þarf að vera að fjárframlag aukist til þessa mikilvæga verkefnis til lengri tíma og óvissu verði eytt svo að hægt sé að byggja upp almenningssamgöngur til framtíðar, hvort sem um er að ræða á vegum, í lofti eða á hafi.

Stærsta einstaka áskorun nútímans í stjórnámálum er að takast á við loftslagsvána. Því telur 1. minni hluti algjört forgangsatriði að huga af festu að uppbyggingu hvers kyns almennings-samgangna um allt land. Lýsir 1. minni hluti vonbrigðum með það hversu lítið er um þetta fjallað í þessu mikilvæga stefnuplaggi sem fjármálaáætlun er.

#### *Fjarskipti netöryggi og póstmál.*

Fyrsti minni hluti fagnar metnaðarfullri áætlun í lagningu ljósleiðara um allt land. Þó væri gott að sjá slíku átaki flýtt enda ekki ætlunin að ljósleiðaravæða lögheimili í dreifbýli svo heitið geti fyrr en í lok tímabils fjármálaáætlunar eða árið 2023. Mikill hraði er í fjarskiptum og öryggi í netmálum og fjarskiptum almennt stendur uppbyggingu innviða og atvinnulífs í hinum dreifðu byggðum fyrir þrífum. Þá er vert að benda á að samkvæmt töflum sem finna má í fjármálaáætlun ríkir töluvert mikil óvissa með áætlun þá sem lögð er fram og telur 1. minni hluti mikilvægt að stjórnvöld gripi til aðgerða til að koma þessari framkvæmd á rekspól sem fyrst. Um er að ræða mikilvægt byggða- og jafnréttismál sem ekki þolir frekari töf.

#### **Málefna svið 17 Umhverfismál.**

Fyrsti minni hluti fagnar þeirri áherslu sem ríkisstjórnin setur á umhverfismál. Framtíðarsýn sú sem greina má í kaflanum um umhverfismál er lofsverð en þar má sjá metnaðarfull markmið í lofslagsmálum, náttúruvernd, sjálfbærni og er varðar náttúruvá svo eitthvað sé nefnt. Þó að einhverja fjárukningu megi sjá renna til málaflokksins er ljóst að miðað við þau háleitu markmið sem stefnt er að fylgir ekki fjármagn því sem áætlað er að gert verði. Þá er í þessum kafla, sem og annars staðar í fjármálaáætlun, illgreinanlegt til hvers þær auknu fjárheimildir eru ætlaðar. Þannig er erfitt að átta sig á fjármagni næstu fimm ára til einstakra málaflokka, svo sem skógræktar, loftslagsmála, náttúruverndar og innviðauppbyggingar og síðast en ekki síst til stjórnsýslu umhverfismála. Samhliða umfjöllun um fjármálaáætlun hefur umhverfis- og samgöngunefnd fjallað um frumvarp til laga um breytingu á mati á umhverfisáhrifum og hafa fjölmargir gestir mætt fyrir nefndina. Má heyra samhljóm í orðum allra er varðar mikilvægi þess að efla stjórnsýslu umhverfismála því svo virðist sem þar sé flöskuháls sem skapar viðbótartogstreitu milli umhverfisvina og framkvæmdaraðila.

Þá vekur það athygli 1. minni hluta að um leið og ákveðið er að auka útgjöld til umhverfismála sé tekin ákvörðun um að fara hægar í hækkun kolefnisgjalds en áður var áætlað. Verður að telja það afar misráðið enda um að ræða tekjuöflun ríkissjóðs sem ætla má að sé nauðsynleg til að mæta auknum útgjöldum til málaflokksins. Kolefnisgjaldið var hækkað um 50% 1. janúar 2018 en samkvæmt samþykktri fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 átti að hækka það um 100% á sama tíma. Í fjármálaáætlun 2019–2023 er lagt til að kolefnisgjald verði hækkað um 10% árið 2019 og svo um önnur 10% árið 2020. Gert er ráð fyrir að hvor hækkun um sig skili ríkissjóði um 600 millj. kr. árlega. Verður að telja þetta sérstök skilaboð til samfélagsins á sama tíma og landsmenn verða að taka stærri og ákveðnari skref en nokkru sinni í baráttu sinni gegn útblæstri kolefnis. Rannsóknir hafa sýnt að slíkar álögur sem kolefnisgjald er hafa umtalsverð áhrif til minnkunar á notkun einkabíla og því mikilvægt að ekki sé slegið slöku við þegar kemur að slíku átaki gegn loftslagsvánni.

Að öðru leyti kveðst 1. minni hluti sig ekki eiga þess kost að fjalla með ítarlegri hætti um umhverfiskafla fjármálaáætlunar vegna þess hve fjárliðir áætlunarinnar eru óskýrir. Ógagnsæi og skortur á fjármálaupplýsingum er of mikill í þessum kafla til þess að hægt sé með fullnægjandi hætti að veita umsögn um málaflokkinn.

Það er auðvitað með öllu óásættanlegt að búa svo um hnútana að Alþingi verði að skila frá sér umsögn og afgreiðslu á svo óljósu plaggi sem fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 er. Lýsir 1. minni hluti yfir miklum áhyggjum af slíkum vinnubrögðum.

Alþingi, 20. maí 2018.

Helga Vala Helgadóttir.

## Fylgiskjal XII.

### **Umsögn 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.**

Um 35% boðuð viðbót fjár til umhverfismála í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 er góðra gjalda verð. Mest af henni er til málefna og verkefna sem eru hluti innviðauppbyggingar til verndar náttúru og menningarminjum. Einnig er hluti hennar ætlaður til landvörslu og friðaðra svæða og skerfur af henni tengist upphafi nýs miðhálandisþjóðgarðs en einnig orkuskiptum, svo sem rafvæðingu hafna og frekari innleiðingu rafbíla. Allt eru þetta mikilvæg verkefni.

Þótt sundurliðun fjárins eftir málaflokkum skorti má geta sér þess til að framlög til nýsköpunar á sviði orkuskipta og til aukinnar bindingar gróðurhúsalofttegunda hækki ekki nóg með hliðsjón af skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum og með hliðsjón af brýnni þörf á aukinni kolefnisbindingu í gróðurlendi og úti í auðnum landsins.

Hvað orkuskipti varðar hefur rík áhersla verið lögð á rafvæðingu bíla og í dálitlum mæli á sjóför. Það er gott og gilt en til viðbótar verður að leggja nánast jafnríka áherslu á að nota aðra orkugjafa, einkum þá sem knýja stóra vinnubíla, vinnuvélar, báta og skip. Hér er átt við vetni (í rafbíla), metanól, etanól, metan og lífdísil. Til að raungera það verður að efla og styrkja nýsköpun á sviði orkuframleiðslu og auka fjárfestingu, bæði hins opinbera og einkaðíla, í þróunarverkefnum, aukinni framleiðslu eldsneytis og í innviðum sem geta komið þar að gagni. Þannig minnkum við losun kolefnisgass enn hraðar en horfur eru á.

Binding kolefnis fer fram með aukinni skógrækt, frekari uppgræðslu auðna og illa farins lands og með hressilegu átaki í endurheimt votlendis. Fjárþörf Skógræktarinnar, skógarbænda og skógræktarféлага úr opinberum sjóðum hefur verið skilgreind og send fjárlaganefnd. Fjárþörf sauðfjárþænda til að hrinda í framkvæmd fimm ára verkefni sem á að kolefnisjafna búskapinn á því tímabili er þekkt og nefndinni kunn. Framlög til Landgræðslunnar þarfnast endurskoðunar og þau þarf að hækka í samráði við stofnunina á öllu tímabili fjármálaáætlunarinnar; þar eru m.a. framlög til votlendisendurheimtar allt of lág í heild á tímabilinu ef ekki verður aukið við frá því sem nú er.

Ríkið á að kolefnisjafna starfsemi sína á næstu fjórum árum og skipuleggja þá gjörð með skógrækt í samvinnu við Kolvið og hinn nýja Votlendissjóð.

Að loknu þessu kjörtímabili verða aðeins átta ár uns Ísland á að hafa uppfyllt skilmála Parísarsamkomulagsins. Hvetja ber ríkisstjórn og Alþingi til öflugri viðbragða og stærri fjárlaganefndar en sést hafa frá 2013 að telja.

Alþingi, 23. maí 2018.

Ari Trausti Guðmundsson.

## Fylgiskjal XIII.

### **Umsögn 3. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.**

Nefndin hefur að beiðni fjárlaganefndar frá 17. apríl sl. fjallað um málið. Í áætluninni er byggt á því að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2019–2023 sem byggð er á fyrirbyggjandi fjármálastefnu fyrir sama tímabil og skilyrðum hennar.

Fjárlaganefnd óskaði eftir að nefndin fjallaði um eftirfarandi málefnasvið; 8. Sveitarfélög og byggðamál, 11. Samgöngu- og fjarskiptamál og 17. Umhverfismál.

Við umfjöllun málsins fékk nefndin á sinn fund Guðmund Inga Guðbrandsson, umhverfis- og auðlindaráðherra, Huga Ólafsson, Stefán Guðmundsson, Sigríði Auði Arnardóttur, Reyni Jónsson og Björn Barkarson frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Þá fékk nefndin á sinn fund Sigurð Inga Jóhannsson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Ragnhildi Hjaltadóttur og Ingilín Kristmannsdóttur frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu.

#### **Almennt.**

Þriðji minni hluti þakkar fyrir að fá tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri við fjárlaganefnd og vill benda á að um leið og aukinn fyrirsjáanleiki og agi í ríkisfjármálum sé af hinu góða séu með þessu verklagi aukin áhrif ráðherra, ráðuneyta og undirstofnana þeirra frá því sem áður var, á kostnað Alþingis.

#### **Sveitarfélög og byggðamál.**

Þriðji minni hluti lýsir yfir ánægju með framkomna byggðaáætlun, en lýsir um leið yfir áhyggjum af því að um marga þætti hennar er fjármögnun ekki ljós. Nefndin mun, áður en málið er afgreitt, kalla eftir upplýsingum frá ráðuneytum, og eftir atvikum stofnunum sem tilgreindar eru sem ábyrgðaraðilar í áætluninni, varðandi fjármögnun einstakra þátta hennar.

#### **Samgöngu- og fjarskiptamál.**

Þriðji minni hluti fagnar þeim viðbótarfjármunum sem ætlaðir eru til nýframkvæmda og viðhalds á vegakerfinu á árunum 2019–2021 frá því sem fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Fjármögnunin er áætluð með arðgreiðslum úr fjármálafyrirtækjum í eigu ríkisins með þeim fyrirvara að arðgreiðsla hvers árs verði samþykkt.

Þriðji minni hluti bendir þó á að gjaldtaka af ökutækjum og umferð er verulega meiri en þeir fjármunir sem varið er til nýframkvæmda og viðhalds vega. Ekki er ljóst hvað réttlætir svo mikla gjaldtöku af notendum vegakerfisins til almenns reksturs hins opinbera, umfram þann kostnað sem þeir þurfa að bera sem notast við aðra ferðamáta en vélknúin ökutæki.

Þegar tekið er tillit til uppsafnaðrar framkvæmda- og viðhaldsþarfur vegakerfisins má ljóst vera að þær fjárveitingar sem ætlaðar eru til viðhalds- og nýframkvæmda í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun komast hvergi nærri því að uppfylla þær brýnu þarfir sem blasa við. Af því má ljóst vera að nauðsynlegt er á næstu missirum að skoða til hlítar aðra fjármögnunarmöguleika en beina fjármögnun úr ríkissjóði, án þess þó að slík fjármögnun komi sem hrein viðbót við skattlagningu sem þegar á sér stað í tengslum við ökutæki og notkun vegfarenda á vegakerfinu.



**Umhverfismál.**

Umtalsverð aukning fjárveitinga sem falla undir hatt umhverfismála er fyrirhuguð, sbr. fyrirbyggjandi áætlun. 3. minni hluti bendir á að óvída er erfiðara að átta sig á til hvers þessar auknu fjárheimildir eru ætlaðar en í þessum málaflokki.

Sem dæmi má nefna að þrátt fyrir verulega aukin fjárframlög til málaflokksins er útilokað að átta sig á því hvernig fjárveitingum til skógræktar verður háttáð, en það er málaflokkur sem þarf nauðsynlega að fá fyrirvara ef áform eru um að bæta í.

Alþingi, 21. maí 2018.

Bergþór Ólason.

**Fylgiskjal XIV.****Umsögn 4. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.**

Umhverfis- og samgöngunefnd hefur að beiðni fjárlaganefndar frá 17. apríl sl. fjallað um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023, eða nánar tiltekið málefnasvið 8, sveitarfélög og byggðamál, málefnasvið 11, samgöngu- og fjarskiptamál, og málefnasvið 17, umhverfismál.

Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal samkvæmt lögum um opinber fjármál byggjast á fimm grunngildum. Grunngildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Með þessi grunngildi í huga er gagnrýnisvert hve litlar upplýsingar er að finna um einstaka liði innan tilgreindra útgjaldaramma ákveðinna málefnasviða í fjármálaáætluninni. Þessi framsetning gerir það að verkum að illmögulegt er að sjá hvernig fjármagni verður forgangsraðað til einstakra verkefna.

**Sveitarfélög og byggðamál.**

Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024 er nýkomin til umfjöllunar í umhverfis- og samgöngunefnd en ástæða er til að gagnrýna hve óljós fjármögnun margra þátta áætlunarinnar er. 4. minni hluti lýsir furðu sinni á því að ekki hafi verið lögð áhersla á að samræma fjármálaáætlun og byggðaáætlun að þessu leyti.

**Samgöngu- og fjarskiptamál.***Samgöngur.*

Töluverðar væntingar voru til samgönguhluta fjármálaáætlunar, annars vegar vegna stöðunnar í samgöngumálum um land allt hvað varðar þörf á viðhaldi og nýfjárfestingu og hins vegar vegna stórra yfirlýsinga stjórnvalda um uppbyggingu í samgöngumálum um land allt. Samkvæmt fjármálaáætluninni er hlutfall af landsframleiðslu sem rennur til samgöngumála hins vegar svipað því sem verið hefur undanfarin ár.

Þá eru það vonbrigði að ríkisstjórnin hafi kosið að leggja ekki fram samgönguáætlun til næstu fimm ára nú á vormánuðum heldur bíða fram á haustið. Kostir þess að vinna þá áætlun samhliða samgönguhluta fjármálaáætlunarinnar eru augljósir. Það vinnulag sem ríkisstjórnin hefur kosið að viðhafa hér eykur enn frekar á ógagnsæið sem lögum um opinber fjármál er ætlað að vinna gegn.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal í fjárlagafrumvarpi gera ráð fyrir almennum varasjóði til að bregðast við *tímabundnum, ófyrirsjáanlegum og óhjákvæmilegum* útgjöldum sem ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt lögnum. Það er því með ólíkindum að ríkisstjórnin hafi ákveðið, aðeins fáum vikum eftir að hún kynnti fjármálaáætlun sína, að nota helminginn af þessum lögbundna varasjóði, 4 milljarða kr., til „brýnna vegaf framkvæmda“ á þessu ári. Það tók ekki lengri tíma fyrir ríkisstjórnina að brjóta gegn flestum, ef ekki öllum, grunngildunum sem stefnumörkun í opinberum fjármálum skal samkvæmt lögum byggjast á.

Í ljósi þessarar reynslu telur 4. minni hluti brýnt að settar séu enn skýrari reglur og skilvirkara eftirlit með umgengni stjórnvalda um hinn almenna lögbundna varasjóð sem ætlað er að sinna mikilvægu hlutverki þegar á reynir.

#### *Fjarskipti, netöryggi og pósthjónusta.*

Mikilvægi netöryggis og netvarna er meira en nokkru sinni. Á Íslandi er töluvert verk óunnið til að tryggja að við stöndum jafnfætis þeim þjóðum sem við alla jafna kjósum að bera okkur saman við. Það veldur því verulegum vonbrigðum að sjá hversu illa er tekið á þessum málum í fjármálaáætluninni. Þetta er brýnt mál sem þolir illa bið.

#### **Umhverfismál.**

Töluverð aukning á fjárveitingum sem falla undir hatt umhverfismála er fyrirhuguð samkvæmt fyrirbyggjandi áætlun. Hins vegar er óvísanlegt að átta sig á til hvers þær auknu fjárheimildir eru ætlaðar vegna þess hve fjárlagaliðirnir eru óskýrir.

Fjórdi minni hluti lýsir yfir ánægju með þær áherslur á umhverfismál sem er að finna í áætluninni. Þó veldur það miklum vonbrigðum að stjórnvöld ákváðu að draga út nýtingu grænna hvata með því að fara hægar í hækkun kolefnisgjalds en áður var áætlað. Þetta er á sama tíma og Íslendingar þurfa að grípa til afgerandi aðgerða í baráttunni gegn útblæstri kolefnis.

Að lokum vill 4. minni hluti gagnrýna hversu lítill gaumur er gefinn að uppbyggingu almenningssamgangna á landsvísu, en erfitt er að hugsa sér mikilvægara framlag í þeirri viðleitni að uppfylla skuldbindingar Íslands gagnvart Parísarsamkomulaginu.

Alþingi, 29. maí 2018.

Hanna Katrín Friðriksson.

#### **Fylgiskjal XV.**

#### **Umsögn minni hluta utanríkismálanefndar.**

Að beiðni fjárlaganefndar hefur utanríkismálanefnd fjallað um 4. kafla tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 sem fjallar um utanríkismál. Minni hlutinn tók ákvörðun um að veita fjárlaganefnd sérstaka umsögn. Þá hefur verið haldinn sameiginlegur fundur með fjárlaganefnd um það sem lýtur að utanríkismálanefnd. Hér fer á eftir umsögn minni hluta um áætlunina.

### **Framsetning og uppbygging fjármálaáætlunar.**

Áður en farið verður efnislega í efni fjármálaáætlunar er lýtur að utanríkismálum vill minni hlutinn koma á framfæri gagnrýni á þann stutta tíma sem Alþingi er gefinn til vinnslu á þessu mikilvægasta máli hverrar ríkisstjórnar og bendir á þá hættu sem í því getur falist. Að sjálfsögðu verður að virða ríkisstjórn það til vorkunnar að kosið var á óvenjulegum tíma, annað árið í röð, og því skemmri tími til stefnu en ella. Það breytir því þó ekki að vanda verður til verka.

Framsetning og uppbygging áætlunarinnar er á köflum óskýr og ekki til þess fallin að auðvelda vinnu Alþingis við hana. Óljóst er hvernig fjármunum er varið í einstaka málaflokka, sundurliðun talna er ófullnægjandi og ekki alltaf samræmi í orðum og tölum. Þetta er óboðlegt og vinnur beinlínis gegn einum megintilgangi fjármálaáætlunar, að skýra vel stefnu stjórnvalda og auka gagnsæi við ákvarðanir og ráðstöfun opinbers fjármagns.

Einnig vill minni hlutinn benda á þá óvissu sem ríkir um þær efnahagslegu og samfélagslegu forsendur sem lagðar eru til grundvallar fjármálaáætluninni eins og kemur fram í vel rökstuddri álitserð fjármálaráðs um áætlunina. Ráðið gagnrýnir skort á svigrúmi til að mæta áföllum ef hagspár breytast. Þetta er áhyggjuefni og stjórnvöldum ber að taka umsögnina alvarlega.

### **Almennt.**

Samkvæmt skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál sem lögð var fram á Alþingi 13. apríl sl. er fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar grundvallarplagg í utanríkisstefnu Íslands. Í kafla fjármálaáætlunar um utanríkismál eru heildarútgjöld ríkissjóðs til utanríkismála birt og á bls. 178 er tekið fram að framlög verði aukin um rúmlega 2,44 milljarða kr. á næstu fimm árum. Aftur á móti er mjög óskýrt í hvað þessir fjármunir eiga nákvæmlega að renna. Fjármálaáætlunin á samkvæmt lögum um opinber fjármál að sýna markmið, mælikvarða og aðgerðir á greinargóðan hátt. Það gerir áætlunin hins vegar ekki nægilega vel.

Málefnasvið utanríkisráðuneytisins eru fimm og skiptast með eftirfarandi hætti: Utanríkisþjónusta og stjórnvísun utanríkismála, utanríkisviðskipti, samstarf um öryggis- og varnarmál, þróunarsamvinna og samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs.

Í skýrslu utanríkisráðherra er fjallað talsvert um sautján heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Aðild að þeim er á forræði utanríkisráðuneytisins. Markmiðin eru algild og taka líka til Vesturlanda.

Í raun kristallast heimsmarkmiðin í þremur risaáskorunum, baráttu gegn loftslagsvánni, fátækt og ófriði. Þótt vissulega megi sjá þess stað í áætluninni að verið sé að verja auknum fjármunum til að ráðast gegn þeim er þó allt of lítið gert og víðs fjarri þeim markmiðum sem einstakir stjórnarflokkar hafa talað fyrir, stjórnarsáttmálanum, svo ekki sé minnst á þá þætti sem Alþingi sjálft hefur ályktað um, einni röddu.

Við eigum að ástunda framsækna, opna utanríkispólítík þar sem lögð er höfuðáhersla á samvinnu við aðrar þjóðir. Það er skilvirkasta leiðin að heimsmarkmiðunum. Framlög til utanríkismála verða að endurspegla það.

### **Loftslagsmál.**

Í stjórnarsáttmálanum kemur fram skýr vilji til hækkunar kolefnisgjalds í því skyni að stuðla að samdrætti koltvísýringslosunar og þar er áhersla lögð á alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum. Utanríkisráðherra er einn af ábyrgðaraðilum Parísarsamkomulagsins um loftslagsmál. Gera verður þá kröfu að hann fylgi markmiðum þess eftir við ríkisstjórnar-

borðið. Þótt sjá megi þess stað í fjármálaáætlun að leggja eigi meiri metnað í baráttu gegn loftslagsógninni er fjarri því nóg að gert.

Sérstaka athygli vekur að í fjármálaáætlun er einungis gert ráð fyrir 10% hækkun kolefnisgjalds árið 2019 og öðrum 10% árið 2020. Þar með yrði hækkunin komin í 71% árið 2020 en í síðustu fjármálaáætlun, sem lögð var fram af fyrrverandi fjármálaráðherra, Benedikt Jóhannessyni, var gert ráð fyrir að sú hækkun yrði 100%. Minni hlutinn telur að hvorki með þessu né öðrum tilteknum aðgerðum í fjármálaáætlun sé verið að skapa forsendur til að ná markmiði ríkisstjórnarinnar sem er í samræmi við þátttöku í samstarfi Evrópuþjóða, um 40% samdrátt í losun.

Alþjóðabankinn, OECD og virtar háskólastofnanir hafa sterklega mælt með hækkun kolefnisgjalds sem lykilaðgerð til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Þá má ekki gleyma ágætri skýrslu sem Lilja Alfreðsdóttir ritstýrði fyrir hönd þingmannaráðs NATO sumarið 2017. Ein helsta niðurstaða þeirrar skýrslu var að kolefnisgjald yrði að hækka svo um munaði.

Minni hlutinn telur, í ljósi mikilvægis málaflokksins, að skýra verði betur hvernig fjármunum sem snúa að skuldbindingum Íslands í umhverfismálum í samræmi við undirritun Parísarsamkomulagsins verði varið og þann hluta framkvæmdar hans sem fellur undir verkefnasvið utanríkisráðuneytisins og varðar ábyrgðarhluta ráðuneytisins í því að samþætta loftslagsmál við utanríkisstefnuna.

### **Utanríkisviðskipti.**

Í fjármálaáætlun er kveðið á um að bæta skuli aðgengi íslensks atvinnu- og menningarlífs að erlendum mörkuðum, m.a. með fríverslunarsamningum og því að efla samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Auk þess er fjallað um að styrkja kynningar- og markaðsstarf í samvinnu fyrirtækja og hins opinbera og að efla hagsmunagæslu Íslands við mótun EES-löggjafar.

Á bls. 161 í tillögunni liggja fyrir tölulegar upplýsingar um að hækka eigi framlög til málaflokksins um 66 millj. kr. frá árinu 2017 til 2018. Aftur á móti er engar tölulegar upplýsingar að finna um fjármuni í málaflokkinn eftir það, fram til ársins 2023. Minni hlutinn tekur undir ýmsar þær aðgerðir sem leggja á áherslu á en gagnrýnir að ekki er sýnt með fullnægjandi hætti hvernig á að fjármagna þær næstu ár.

### **Þróunarsamvinna.**

Þegar kemur að málaflokknum þróunarsamvinna má greina sama stef ógagnsæis og ein-kennir fjármálaáætlunina.

Í fjármálaáætluninni fyrir árin 2019–2022 kemur fram að íslensk stjórnvöld styðji markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum sínum til þróunarsamvinnu. Minni hlutinn tekur heils hugar undir þau markmið en telur útgjaldaáætlun fyrir þennan gríðarlega mikilvæga málaflokk ófullnægjandi.

Framlög til þróunarsamvinnu verða 0,26% af vergum þjóðartekjum árið 2018 samkvæmt skýrslu utanríkisráðherra og stefnt er að því að þau hækki upp í 0,35% á næstu fimm árum. Þessi framlög eru í ekki í samræmi við stuðning stjórnvalda við markmið Sameinuðu þjóðanna um 0,7% af vergum þjóðartekjum og ekki í samræmi við siðferðislegur skyldur Íslands til að skara fram úr í þessum málaflokki sem ein af ríkustu þjóðum heims.

Þróunarsamvinnu má skipta í fjögur meginvið, mannúðaraðstoð, markaðsstarf, tvíhliða aðstoð og framlög innan lands. Undir framlög innan lands fellur kostnaður við flóttu- og hælisleitendur. Hlutfall þessa hluta innan DAC, Þróunarsamvinnustofnunar OECD, er 10,9%

á meðan það hlutfall er 36% á Íslandi, það hæsta innan samtakanna. Þótt heimilt sé að telja þetta til þróunarsamvinnu er þetta mjög hátt hlutfall. Þá eru settar mjög strangar reglur um hvað má flokka hér með. Á Íslandi hefur það tíðkast að greina þetta ekki sérstaklega heldur gefa sér að 50% af kostnaði við málaflökkinn falli undir þróunarsamvinnu. Þetta er óásættanlegt. Setja þarf skýrar verklagsreglur sem leiða réttan kostnað í ljós, auk þess sem stefna ætti að því að hlutfall þessa af þróunarsamvinnu lækki, án þess að það bitni á móttöku flóttamanna og hælisleitenda.

Þörfin fyrir alþjóðlega þróunarsamvinnu hefur sjaldan verið meiri. Tugir milljóna eru á flótta undan stríðsátökum, ofbeldi, fátækt og ekki síst loftslagsvánni – og augljóst er að sá hópur mun stækka mikið næstu árin. Minni hlutinn gagnrýnir metnaðarleysi ríkisstjórnarinnar í málaflöknum og minnir á samþykktu þingsályktun frá árinu 2013 þar sem gert var ráð fyrir að Ísland yrði komið upp í viðmið Sameinuðu þjóðanna um 0,7% af vergum þjóðartekjum árið 2019.

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks trassaði vilja þingsins og framlög voru dregin saman. Sama var uppi á teningnum í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar. Vegna áherslu Vinstri grænna í þróunarsamvinnumálum var minni hlutinn vongóður um metnaðarfullri hækkunar í skrefum á áætlunartímanum. Það eru vonbrigði að þær hafi brugðist.

### **Evrópusamruni.**

EES-samningurinn er mikilvægasti alþjóðaviðskiptasamningur sem Ísland á aðild að. Í einu vetfangi breyttist íslenskur markaður úr 300.000 manna svæði í 300 milljóna manns og síðar 500 milljóna með stækkun Evrópusambandsins. Þá er ótalinn sá ávinningur sem hann færir okkur á öðrum sviðum. Hann ber því að verja af öllu afli. Tekið er undir áherslur sem miða að því að koma fyrr inn í ferlið við innleiðingu reglugerða en varast að tefla honum í tvísýnu með glæfralegri utanríkisþólitík.

Ísland þarf í sjálfu sér að gæta fyllstu hagsmuna gagnvart Bretum við útgöngu úr ESB, en skynsamlegast er að vera í samfloti með EFTA-ríkjunum eftir fremsta mætti.

Góð samskipti við ESB eru okkur gríðarlega mikilvæg og skynsamlegast er að setja aukið fjármagn í starfsstöðina í Brussel þannig að allar fastanefndir hafi þar starfsmenn en ekki síður að fulltrúi þingsins sjálfs sé þar til staðar. Þó að núverandi ríkisstjórn hafi í stjórnarsáttmála útilokað inngöngu í ESB geta skjótt skipast veður í lofti, eins og dæmin sanna. Ný stjórnvöld gætu ákveðið að kúvenda þeirri afstöðu en alls ekki er ólíkleggra að öryggis- og varnarmál, viðskiptahagsmunir, kostnaður af okkar örmynt eða vilji almennings breyti stefnu stjórnarflokkanna.

Útganga Breta úr Evrópusambandinu er hluti af mestu breytingum í alþjóðastjórnnumálum sem verða þessi missirin, enda risastórt pólitískt og efnahagslegt mál sem mun marka þáttaskil í sögu Evrópusamrunans. Á bls. 170 í tillögunni segir: „Málefni útgöngu Breta er eitt helsta forgangsmál utanríkisþjónustunnar og verður það þar til samningar um framtíðartilhögun viðskipta Íslands og Bretlands eru í höfn.“ Minni hlutinn tekur undir mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld undirbúi þetta verkefni sem best, hvort sem átt er við efnahagslega þætti, samfélagslega eða menningarlega. Þrátt fyrir hversu gríðarlega mikilvægt það er að Ísland gæti að framtíðarsamskiptum við Bretland er hvergi að sjá að utanríkisráðuneytið ætli að bæta við fjármunum í hagsmunagæslu á næstu fimm árum.

Samkvæmt fjármálaáætlun er fyrir séð að starfsemi utanríkisráðuneytisins vegna Brexit muni aukast jöfnum skrefum þar til framtíðarsamningur er í höfn og það muni krefjast mikils af utanríkisráðuneytinu, einstökum sendiskrifstofum og fagráðuneytum.

Þrátt fyrir þetta er hvergi hægt að finna sérstakar fjárveitingar í þessa starfsemi utanríkisráðuneytisins að öðru leyti og óljóst af fjármálaáætluninni hvernig ráðstafa eigi fjármunum til að sinna þessu verkefni eða hvort eigi að fara í tilfærslu fjármuna til að fjármagna þau.

### **Öryggis- og varnarmál.**

Samstarf við Norður-Atlantshafsbandalagið (NATO), virkt samstarf við grannríki og varnarsamningurinn við Bandaríkin eru meginstoðir í stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum. Mikilvægt er að treysta það samstarf áfram. Nýjar hættur steðja þó að ríkjum, einnig Íslandi, ekki síst þegar kemur að netóðnum. Ísland verður að efla netöryggi í alþjóðlegri samvinnu. Nauðsynlegt er að fylgja eftir stefnu stjórnvalda um net- og upplýsingaöryggi fyrir tímabilið 2015–2026. Til þess þarf þó verulega fjármuni en ekki verður séð á fjármálaáætlun hvort eða yfirhöfuð í hvaða mæli þeir eru tryggðir.

### **Lokaorð.**

Niðurstaða minni hlutans er sú að ýmislegt gott sé að finna í kafla fjármálaáætlunarinnar um utanríkismál. Þar má helst nefna aukið vægi auðlinda- og umhverfismála, mikilvægt samstarf í sambandi við hafrétt og norðurskautið og eflingu Evrópusamstarfs í gegn um EES, sér í lagi með hliðsjón af útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu.

Aftur á móti gagnrýnir minni hlutinn framsetningu kaflans í fjármálaáætlun, en afar óskýrt er hvernig fjármunir muni dreifast á mismunandi verkefni og stofnanir. Það er áhyggjuefni og dregur úr trúverðugleika þeirra loforða sem sett eru fram í kaflanum. Minni hlutinn gagnrýnir auk þess metnaðarleysi ríkisstjórnarinnar til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar varðandi baráttuna við loftslagsbreytingar og framlög til þróunarsamvinnu eins og kemur fram hér að framan. Minni hluti utanríkismálanefndar beinir því til fjárlaganefndar að taka til skoðunar framangreind atriði við vinnslu fjármálaáætlunar fyrir árin 2019–2023.

Alþingi, 18. maí 2018.

Logi Einarsson.

### **Fylgiskjal XVI.**

#### **Umsögn meiri hluta velferðarnefndar.**

Nefndin hefur samkvæmt beiðni fjárlaganefndar frá 16. apríl sl. fjallað um málið. Í áætluninni er byggt á því að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2019–2023 sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu fyrir árin 2019–2023 og skilyrðum hennar. Í áætluninni eru sett markmið fyrir öll málefnasvið og með því er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefnasviða.

Fjárlaganefnd óskaði eftir að nefndin fjallaði um eftirfarandi málefnasvið, *23 Sjúkrahúsbjónustu, 24 Heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa, 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu,*

26 *Lyf og lækningavörur*, 27 *Örorku og málefni fatlaðs fólks*, 28 *Málefni aldraðra*, 29 *Fjölskyldumál*, 30 *Vinnumarkað og atvinnuleysi og sömuleiðis* 31 *Húsnæðisstudning*, sem öll heyra undir ráðuneyti félags- og jafnréttismálaráðherra, og einnig um málefnasviðið 32 *Lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála* sem skiptist milli ráðherranna. Sú leið er farin í þessari umsögn að meiri hlutinn fjallar fyrst um áætlunina í heild sinni eins og hún snýr að velferðar-nefnd og málefnasviðum hennar en síðan um hvert málefnasvið fyrir sig.

Við umfjöllun málsins fékk nefndin á sinn fund Svandísi Svavarsdóttur heilbrigðisráðherra, Ásmund Einar Daðason, félags- og jafnréttismálaráðherra, Áslaugu Einarsdóttur, Dagnýju Brynjólfsdóttur, Guðrúnu Sigurjónsdóttur, Iðunni Garðarsdóttur, Sigríði Jónsdóttur, Unni Ágústsdóttur, Ellý Öldu Þorsteinsdóttur og Ágúst Þór Sigurðsson frá velferðarráðuneytinu, Önnu Sigrúnu Baldursdóttur og Maríu Heimisdóttur frá Landspítalanum, Jón Guðmundsson og Svanhvíti Jakobsdóttur frá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Eybjörgu Hauksdóttur, Ásgerði Th. Björnsdóttur og Björn Bjarka Þorsteinsson frá Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, Bjarna Jónasson frá Sjúkrahúsinu á Akureyri, Önnu G. Ólafsdóttur og Hrannar Jónsson frá Geðhjálpi, Sigurð Jónsson og Hauk Halldórsson frá Landssambandi eldri borgara, Aðalstein Sigurðsson, Þuríði Hörpu Sigurðardóttur og Halldór Sævar Guðlaugsson frá Öryrkjabandalagi Íslands, Salvöru Nordal, umboðsmann barna, Birgi Björn Sigurjónsson og Erik Tryggva Stritz Bjarnason frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Rannveigu Einarsdóttur frá velferðarsviði Hafnarfjarðarbæjar, Atla Sturluson og Ingólf Arnarson frá velferðarsviði Kópavogsbæjar, Ölm D. Möller og Lauru Sch. Thorsteinsson frá embætti landlæknis, Hildi Margréti Jóhannsdóttur, Róbert Farestveit og Sigríði Ingibjörgu Ingadóttur frá Alþýðusambandi Íslands, Gissur Pétursson og Unni Sverrisdóttur frá Vinnumálastofnun, Guðjón Bragason og Tryggva Þórhallsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Önnu Guðmundu Ingvarsdóttur og Sigrúnu Ástu Magnúsdóttur frá Íbúðalánasjóði, Halldór Jónsson og Ingibjörgu S. Steindórsdóttur frá Heilbrigðisstofnun Suðurnesja, Önnu Maríu Snorradóttur, Herdís Guðmundsdóttur og Björn Steinar Pálmason frá Heilbrigðisstofnun Suðurlands, Ásgeir Ásgeirsson og Jóhönnu Fjólu Jóhannesdóttur frá Heilbrigðisstofnun Vesturlands, Jón Helga Björnsson frá Heilbrigðisstofnun Norðurlands, Guðjón Hauksson frá Heilbrigðisstofnun Austurlands og Kristínu B. Albertsdóttur frá Heilbrigðisstofnun Vestfjarða.

### **Málefnasvið heilbrigðisráðherra.**

Meiri hlutinn fagnar þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar að setja aukið fjármagn til heilbrigðismála og uppbyggingar á því sviði. Þar ber hæst fjármögnun nýbyggingar Landspítalans við Hringbraut sem er eitt stærsta verkefni sem íslensk heilbrigðisyfirvöld hafa ráðist í. Þá er aukinn kraftur settur í uppbyggingu heilsugæslunnar sem er gríðarlega mikilvægt að mati meiri hlutans. Áhersla á geðheilbrigðismál skín víða í gegn og er sérstakt fagnaðarefni. Ákvörðun um úrlausn mála í uppbyggingu hjúkrunarrýma er einnig lykilatríði í nýrri heildarsýn á heilbrigðismál í landinu, auk áherslu á endurhæfingu, forvarnir og lýðheilsu. Heildarsamhengi hlutanna skiptir hér miklu og ljóst að með áherslu á þjónustu utan sjúkrahúsa og nægt framboð á hjúkrunarrýmum fyrir þá sem það þurfa og kjósa er von til að álag á spítalaþjónustu og dýrari úrræði minnki. Hækkun framlaga til málefnasviða heilbrigðisráðherra á gildistíma áætlunarinnar er í heild tæp 19%, miðað við fjárlög 2018. Meiri hlutinn hvetur til að þeirri stefnu í heilbrigðismálum sem hefur verið ofarlega á baugi í almennri umræðu að undanfögnu verði hrint í framkvæmd og fagnar því að ráðherra málaflokksins hefur tekið undir þau sjónarmið. Tryggja þarf skilvirkni og gæði við veitingu heilbrigðisþjónustu með virku eftirliti með henni og með því að skilgreina þá þjónustu sem á að veita.

### 23 Sjúkrahúsjónusta.

Á gildistíma fjármálaáætlunar verður gríðarleg aukning í framlögum til sjúkrahúsjónustu. Þetta helgast að stórum hluta af því að ráðist verður í að klára að fjármagna byggingu Landspítalans við Hringbraut. Þrátt fyrir þetta er einnig umtalsverð aukning fjármuna til rekstrar, en á gildistíma áætlunarinnar hækkar sú upphæð um tæplega 9 milljarða kr. eða um 10,5%. Þetta bætist við rúmlega 8 milljarða kr. aukningu framlaga frá 2017. Sérstakt átak til að stytta biðlista er einnig sérstakt fagnaðarefni.

Við umfjöllun velferðarnefndar komu fram þau sjónarmið að þrátt fyrir ánægju með auknið fjármagn til heilbrigðisþjónustu væri nóg að gert við að auka framlög til rekstrar sjúkrahúsa og að hætt væri við að fjárfestingarþörf Landspítalans tæki til sín bróðurpartinn af aukningunni til fjárfestingar. Meiri hlutinn tekur að hluta undir þessar áhyggjur og bendir á að við uppbyggingu Landspítalans þarf að huga sérstaklega að því að viðhald og endurbætur annarra sjúkrahúsa líði ekki fyrir stærð Hringbrautarverkefnisins. Fram kom í umfjöllun nefndarinnar að endurnýjunar- og endurbótaverkefni á SAK eru orðin tímabær og þarf sérstaklega að huga að því að fjármagn verði tryggt. Þá bendir meiri hlutinn einnig á að rekstrarvandi sjúkrahúsa í kjölfar hrunsins hefur verið mikill og þegar er hafin sú vegferð að vinda ofan af honum. Þá er mikilvægt að við áætlanagerð í spítalajónustu, og raunar einnig heilbrigðisþjónustu yfirleitt, sé horft til vaxtarsvæða svo að hægt sé að meta líkur á þjónustuþörf tiltekinna svæða með markvissum hætti. Það er vandkvæðum bundið að fjalla beint um mismunandi áskoranir heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni þar sem þær falla undir þrjú mismunandi svið og enn fleiri málaflokka og viðfangsefni undir þeim. Áskoranir heilbrigðisstofnana eru mismunandi eftir íbúasamsetningu, landfræðilegu umhverfi, ferðamannafjölda, álagi á utanspítalajónustuna og mönnun þjónustunnar svo að dæmi séu tekin.

Meiri hlutinn bendir einnig á að með aukinni uppbyggingu hjúkrunarheimila, styrkingu heilsugæslunnar sem fyrsta viðkomustaðar og aukinni áherslu á forvarnastarf og endurhæfingu standa vonir til að hægjast muni á vaxtarþörf í sjúkrahúsjónustu. Meiri hlutinn bendir einnig á að mikilvægt verði á tímabili áætlunarinnar að fylgjast vel með þróun spítalajónustu og bregðast við ef stefnir í að framangreindar aðgerðir dugi ekki til að hægja á vextinum.

### 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.

Meiri hlutinn fagnar áherslu á að minnka kostnaðarhlutdeild sjúklinga. Þá er einnig mikilvægt og styður við að draga úr kostnaði að heilsugæslan verði eflað sem fyrsti viðkomustaður. Við umfjöllun nefndarinnar komu fram áhyggjur af mönnun í heilsugæslu og heilbrigðisþjónustu yfirleitt, einkum á landsbyggðinni. Meiri hlutinn hvetur til að þetta verði skoðað sérstaklega og að horft verði til þess að draga úr launamun milli heilbrigðisstarfsfólks á höfuðborgarsvæðinu og utan þess. Laun heilbrigðisstarfsmanna eru ákveðin í kjarasamningum, en ýmsir þættir sem snúa að kjörum eru úrlausnarefni í héraði. Þar koma til atriði sem snúa að vöktum, vinnuáðstöðu, mönnun, húsnæði, frítöku og fleiri atriðum. Meiri hlutinn telur mikilvægt að hlustað sé eftir þessum atriðum og að heilbrigðisstofnunum verði gert kleift að laða til sín starfsfólk. Þá telur meiri hlutinn einnig mikilvægt að áfram verði unnið að því að fá sérfræðiþjónustu í meira mæli út á land, auk þess sem skoðun á þeim kostnaði sem íbúar landsbyggðarinnar bera vegna sérfræðiþjónustu á höfuðborgarsvæðinu fari fram.

### 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými.

Undanfárin ár hafa biðlistar eftir hjúkrunarrýmum lengst fram úr hófi. Því er sérstakt



fagnaðarefni að stefnt sé að átaki í þeim efnum. Þá er einnig mikilvægt að rekstrargrundvöllur hjúkrunarheimila verði endurskoðaður. Meiri hlutinn lýsir sérstakri ánægju með að sá hópur sem heyrir undir málefnasviðið verði ekki út undan við átak í geðheilbrigðismálum. Fjárfestingar málefnasviðsins eru skilgreindar, og ljóst að við byggingu hjúkrunarheimila mun þurfa umtalsvert fjármagn. Á sama hátt er ljóst að rekstur þessara sömu rýma mun kalla á aukningu í rekstrarfé. Meiri hlutinn telur að mat á rekstri rýmanna sé brýnt og mikilvægt að brugðist verði við komi í ljós að fjárförf til rekstrar sé meiri en gert er ráð fyrir í áætluninni. Endurhæfing mun væntanlega halda áfram að vaxa að mikilvægi í heilbrigðisþjónustu og væntingar eru um að með því að bregðast við með eflingu á því sviði megi minnka þörf fyrir varanlega vistun, sem er kostnaðarsamt úrræði, auk þess sem vilji stendur til að gera fólki kleift að búa í sjálfstæðri búsetu sem lengst.

## 26 Lyf og lækningavörur.

Áfram er gert ráð fyrir umtalsverðum vexti í kostnaði á þessu málefnasviði. Stærsti kostnaðaraukinn liggur í lyfjum, en einnig þeirri forgangsröðun ríkisstjórnarinnar að draga úr kostnaði sjúklinga. Meiri hlutinn tekur undir það markmið að leita allra leiða til að draga úr ofnotkun lyfja, en leggur jafnframt áherslu á að aðgangur að nauðsynlegum lyfjum verði tryggður. Þá tekur meiri hlutinn undir að mikilvægt er að aðgengi að hjálpartækjum verði tryggt og öryggi notenda sömuleiðis. Meiri hlutinn vill brýna ráðuneyti heilbrigðismála til að leita leiða til að stofna til sameiginlegra innkaupa lyfja (og hjálpartækja þar sem við á) með nágrannaríkjunum til að lækka kostnað og bæta þjónustu.

## Málefnasvið félags- og jafnréttismálaráðherra.

Málefnasvið félags- og jafnréttismálaráðherra víkkar einnig umtalsvert á tímabilinu. Áskoranir innan málaflokksins eru enda verulegar, til að mynda með hækkandi aldri þjóðarinnar og fjölgun öryrkja. Á móti kemur að atvinnuleysi er með minnsta móti. Þá er í stjórnarsáttmála gert ráð fyrir lengingu fæðingarorlofs og hækkunum greiðslna vegna þess. Um síðustu áramót var frítækjumark aldraðra hækkað og áfram verður unnið að því að draga úr skerðingum, og er það hluti af endurskoðun bótakerfa. Innleiðing NPA sem þjónustuforms mun hafa tímabundinn kostnaðarauka í för með sér. Þá mun móttaka flóttamanna leggja auknar skyldur á ríkissjóð.

## 27 Örororka og málefni fatlaðs fólks.

Veruleg aukning er fyrirhuguð á fjárfrahlögum til málefnasviðsins. Kemur þar til aukning beinna framlaga vegna breyttra áherslna ríkisstjórnarinnar auk lýðfræðilegra þátta. Þá er fyrir höndum samráð um áherslubreytingar í málaflokknum við hagsmunaaðila eins og fram kemur í málefnasamningi ríkisstjórnarinnar. Í máli umsagnaraðila og gesta kom skýrt fram áherslan á að hin svokallaða „króna fyrir krónu“ skerðing verði afnumin. Meiri hlutinn er sammála þessum áherslum en vill undirstrika að grundvallarbreytingar á bótakerfum verða ekki gerðar nema í samráði við hagsmunasamtök fatlaðs fólks.

## 28 Málefni aldraðra.

Á næstu árum mun eldra fólki fjölga og hlutfall eldra fólks af fjölda þjóðarinnar mun hækka. Þetta kallar á breyttar áherslur sem fram koma í fjármálaáætlun. Gera má ráð fyrir að nokkur hluti eldra fólks muni velja að starfa lengur og mikilvægt er að aðlaga bótakerfi að þeim veruleika. Gestir bentu á að skerðingar í bótakerfum aldraðra væru oft og tíðum

ósanngjarnar og að í þeim fælist ekki hvati til að bæta hag sinn. Meiri hlutinn bendir á að um síðustu áramót hófst sú vegferð að bæta úr í þessu efni með hækkun frítekjumarks aldraðra í 100 þús. kr. Meiri hlutanum er kunnugt um að athugasemdir hafa borist um að sú aðgerð gagnist aðeins litlum hluta eldra fólks og ástæða sé til að meta hvort næstu skref þurfi að beinast að þeim hópum sem ekki hafa tók á að bæta tekjur sínar með atvinnu og að skoðaðar verði skerðingar vegna lífeyrisgreiðslna.

### 29 Fjölskyldumál.

Fyrir nefndinni komu fram áhyggjur af því að barnabætur væru ekki lengur það jöfnunartæki sem ætlast var til og að skerðingar væru þegar orðnar svo miklar að bæturnar líktust fátækrastyrk. Meiri hlutinn bendir á að við síðustu fjárlög voru skerðingarmörk hækkuð svo að gert er ráð fyrir að útgreiddar bætur hækki um allt að 10% í ár. Meiri hlutinn leggur áherslu á að jöfnunarhlutverk barnabóta er mikilvægt og því áriðandi að við fjárlagagerð verði horft til þessa. Ríkisstjórnin hefur sagt í stjórnarsáttmála að stefnt sé að lengingu fæðingarorlofs og hækkun útgreiðslna. Samtal við aðila vinnumarkaðarins, m.a. vegna áhrifa á tryggingagjald, mun fara fram með það að markmiði að auka réttindi foreldra til orlofs vegna fæðingar barna.

### 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi.

Atvinnuleysi er nú með minnsta móti eins og kunnugt er. Áfram verður mikilvægt að tryggja hátt atvinnustig. Í því tilliti eru markmið áætlunarinnar skýr, og meiri hlutinn tekur undir þá áherslu sem er á greiningar hvað varðar örorku og atvinnutengda sjúkdóma.

### 31 Húsnæðisstuðningur.

Í stjórnarsáttmálanum segir: „Öruggt húsnæði, óháð efnahag og búsetu, er ein af grundvallarforsendum öflugssamfélags.“ Margir þættir hafa áhrif á getu fólks til að tryggja sér öruggt húsnæði, þ.m.t. búseta, tekjur og félagsleg staða. Þegar liggur fyrir að staðið verður við ákvarðanir um framlög til almennra íbúða. Hlutverk Íbúðalánasjóðs er að breytast og hlutverk sveitarfélaga í þróun leiguhúsnæðis er jafnframt að breytast. Þá hafa þættir eins og fjöldi íbúða í útleigu til ferðamanna áhrif á markaðinn. Meiri hlutinn telur mikilvægt að þessi málaflokkur sé í stöðugri skoðun og þróun á húsnæðismarkaði í stöðugu endurmati.

### 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála.

Málefnasviðið heyrir undir báða ráðherra velferðarráðuneytisins. Forvarnir og lýðheilsa eru gríðarlega mikilvæg, einkum með tilliti til þess ávinnings sem getur orðið sé rétt á málum haldið. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í fjármálaáætlun um að efla þá þætti sem stuðlað geta að bættum forvörnum og eflt lýðheilsu. Þá eru áherslur ráðuneytisins um að útrýma kynbundnum launamun og um að taka af myndugleik á þáttum sem dregið geta úr kynbundnu ofbeldi, í samvinnu nokkurra ráðuneyta, mikilvæg að mati meiri hlutans.

Alþingi, 9. maí 2017.

Andrés Ingi Jónsson,  
Ásmundur Friðriksson,  
Halla Signý Kristjánsdóttir,  
Ólafur Þór Gunnarsson,  
Vilhjálmur Árnason.

## Fylgiskjal XVII.

### **Umsögn minni hluta velferðarnefndar.**

Velferðarnefnd hefur borist beiðni frá fjárlaganefnd um að gefa tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 umsögn. Hér á eftir verður fjallað sérstaklega um hvert málefnasvið sem undir nefndina heyrir en rétt er að víkja fyrst að þinglegri meðferð áætlunarinnar hingað til.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, skal fjármála- og efnahagsráðherra leggja fram fjármálaáætlun eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Stuttu fyrir lok mars tilkynnti fjármála- og efnahagsráðherra forseta Alþingis með einhliða yfirlýsingu að hann hygðist leggja fjármálaáætlunina fram eftir lögbundið tímamark sem er að finna í fyrrgreindri 5. gr. Fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 var svo útbýtt á Alþingi 4. apríl 2018. Þó var að finna í áætluninni galla sem gerðu það að verkum að prenta þurfti hana upp. Af þeim orsökum gat vinna nefndasviðs Alþingis ekki hafist fyrr en að ný útgáfa barst, sem var í kringum 9. apríl. Með þessu hefur tími Alþingis til vinnu við fjármálaáætlun verið þrengdur svo að um munar en hann var þegar af skornum skammti.

Hvað varðar velferðarnefnd ber að geta þess að undir nefndina heyra þau málefnasvið sem hafa að geyma hvað stærstu útgjaldaliðina í íslenskum ríkisfjármálum. Þar má nefna sjúkráhusþjónustu og aðra heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa, málefni fatlaðs fólks, aldraðra og öryrkja, húsnæðismál og fjölskyldumál. Um er að ræða afar stóra málaflokka sem þarfnast mikillar umræðu og yfirferðar. Tímaskortur við þinglega meðferð áætlunarinnar kann því að koma einna helst niður á velferðarnefnd. Er það miður í ljósi þess að hér er um að ræða fyrstu fjármálaáætlun nýrrar ríkisstjórnar sem stofnuð var með það að leiðarljósi að efla stórlega uppbyggingu innviða.

Í íslenskri stjórnskipan er það svo að Alþingi fer með fjárveitingavaldið. Í fjárveitingavaldinu felst að Alþingi setur fjárlög á ári hverju auk þess sem það samþykkir fjármálastefnu og fjármálaáætlun til fleiri ára í senn. Sú fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar kemur sem tillaga frá fjármála- og efnahagsráðherra, en þarf svo að þola þinglega meðferð. Ef virða á fjárveitingavald Alþingis er nauðsynlegt að tryggt verði að nægur tími sé til þinglegrar meðferðar áætlunarinnar. Að takmarka tíma til umfjöllunar takmarkar möguleika Alþingis til að veita málinu góða meðferð auk þess sem það takmarkar möguleika nefndarmanna og þingmanna á að taka upplýsta ákvörðun um fjármálaáætlunina við atkvæðagreiðslu. Slík framkvæmd kann að veita að þrískiptingu ríkisvalds og færa meira af valdinu í hendur ráðherra á kostnað Alþingis. Minni hlutinn beinir því til fjárlaganefndar að beita sér fyrir því að standa vörð um hlutverk Alþingis sem handhafa fjárveitingavalds.

### **23 Sjúkrahúsþjónusta.**

Málefnasvið sjúkrahúsþjónustu hefur að geyma stærsta einstaka útgjaldalið fjármálaáætlunarinnar. Er því afar mikilvægt að umfjöllun um málefnasviðið í fjármálaáætlun sé bæði greinargóð og fagleg. Í áætluninni er gert ráð fyrir að útgjöld til málaflokksins aukist úr 83.177 millj. kr. frá fjárlögum ársins 2017 í 91.840 millj. kr. árið 2018 og 110.387 millj. kr. árið 2023.

Þau markmið sem koma fram í kaflanum eru bæði góð og skýr og ber að fagna því. Því miður er ekki hægt að segja það sama um þær aðgerðir sem fyrirhugaðar eru. Ekki er skýrt

með hvaða hætti þær aðgerðir vinna að markmiðum kaflans. Almennt séð er mikill skortur á gagnsæi í umfjöllun fjármálaáætlunar um Landspítalann og sjúkrahúsjónustu. Það er bæði skortur á tölulegum upplýsingum hvað varðar fjármögnun aðgerða og einnig hvað varðar markmið áætlunarinnar.

Í áætluninni er að finna talsverða aukningu á framlögum til málefnasviðs sjúkrahúsjónustu á tímabilinu sé miðað við samþykktu fjármálaáætlun síðasta árs sem lögð var fram af þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra, Benedikt Jóhannessyni. Má vel fagna því að auka eigi framlög til sjúkrahúsjónustu, en undanfarin ár hefur safnast upp mikil þörf á auknum fjárframlögum til heilbrigðismála á Íslandi en sú aukna þörf hefur mest komið fram í framlögum til Landspítalans. Vert er að benda á að önnur sjúkrahús og heilbrigðisstofnanir hringinn í kringum landið hafa einnig þörf fyrir aukð fjármagn. Meðal birtingarmyndar af þessari uppsöfnuðu þörf er að undanfarin missiri hafa biðlistar lengst svo um munar. Biðlistaátak sem komið var á laggirnar 2016 hefur stuðlað að því að stytta biðlista í tiltekna aðgerðir en nauðsynlegt er að halda áfram vinnu við að stytta biðlistana til að tryggja að þeir lengist ekki á ný. Meðal aðgerða í fjármálaáætlun er að halda áfram átaki í tilteknum aðgerðum til að stytta biðlista. Er sú aðgerð bæði góð og mikilvæg.

Í svo stórum útgjaldalið sem þessum er ámælisvert að ekki sé að finna frekari sundurliðun á útgjaldaliðum. Nefndin hefur ekki fengið aðgang að sundurliðun upphæða sem fram koma í áætluninni þar sem rekstrarkostnaður og stofnkostnaður væri aðskilinn. Þannig er ekki hægt að greina hve mikill hluti kostnaðar er ætlaður til að vinna að byggingu nýs Landspítala sem og að öðrum byggingarframkvæmdum, t.d. byggingu legudeildar á Sjúkrahúsinu á Akureyri. Því er ekki hægt að greina hve miklu af auknu fjármagni er ætlað að fara til þess að styrkja rekstur sjúkrahúsa. Eðlilegt væri að hægt væri að finna aðgreiningu á rekstrarkostnaði og stofnkostnaði. Þá væri einnig æskilegt að enn frekar væri hægt að greina rekstrarkostnað.

Þá tekur fjármálaáætlun ekki á miklum mönnunarvanda sem liggur fyrir í sjúkrahúsjónustu. Núverandi staða er sú að of mikið álag er á starfsfólki sem starfar á sjúkrahúsum. Þannig kom fram í máli gesta nefndarinnar að hér á landi væri allt að tvöfalt álag á lækna og hjúkrunarfólk sé vinnuálag borið saman við sambærilegar sjúkrastofnanir í Svíþjóð. Þá eru fram undan miklar kjaradeilur. Nú þegar er okkur mikill vandi á höndum hvað varðar stöðu ljósmæðra á Landspítalanum. Í stað þess að stefna að verkfalli hafa ljósmæður í miklum mæli sagt upp störfum sínum. Þegar þessi umsögn er rituð hafa á þriðja tug ljósmæðra sagt störfum sínum á Landspítalanum lausum, af þeim u.þ.b. 150 sem þar starfa. Engin lausn er í sjónmáli varðandi kjaradeilu ljósmæðra. Ljóst er að ef ekki er gripið til aðgerða mun mönnunarvandi í sjúkrahúsjónustu aðeins aukast. Á bls. 320 í áætluninni er að finna aðgerðir sem snúa að því að vinna á umræddum mönnunarvanda en þar má sérstaklega nefna aðgerð nr. 6 um að fjölga fagfólki til að mæta metinni mannaflapörf. Afar mikilvægt er að unnið sé staðfastlega að því að draga úr mönnunarvanda Landspítalans til lengri tíma.

Að lokum ber að taka fram varðandi málefnasvið sjúkrahúsjónustu að undir málefnasviðið heyra nokkrar stéttir sem eru að mestu eða að öllu leyti kvennastéttir. Lög um opinber fjármál gera kröfu um kynjaða fjárlagagerð og jafnrétti í fjármálaáætlun. Minni hlutinn saknar kynjaðrar umfjöllunar í málefnasviði sjúkrahúsjónustu.

## **24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.**

Undir málefnasvið heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa fellur heilsugæsla, sérfræðiþjónusta og hjúkrun, sjúkrahjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun og sjúkraflutningar. Af þessum liðum er heilsugæslan sú stærsta, enda veigamikill þáttur í heilbrigðiskerfi okkar. Í umfjöllun

fjármálaáætlunar um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa er að finna háleit markmið. Þetta á sérstaklega við um heilsugæslu. Sem dæmi má nefna að fyrsta markmiðið sem skilgreint er á bls. 326 er skilvirkari þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu. Það að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað er einnig nefnt í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar sem varpar ljósi á hversu rík áhersla stjórnvalda hlýtur að vera á að ná þessu markmiði. Það veldur því vonbrigðum að mæling á stöðu ársins 2017 liggur ekki fyrir og hefur fyrsta mæling á því hver núverandi staða er ekki farið fram. Þá verður að lýsa því sem svo að talsverður skortur sé á skýrleika um það hvernig unnið skuli að þessu markmiði og öðrum markmiðum varðandi heilsugæslu. Ekki er ljóst hversu mikið fjármagn verður veitt til þessa verkefnis, hver kostnaður við það kann að vera. Þá er ekki ljóst varðandi fyrsta markmiðið hver staðan er núna og ekki er ljóst hvert markmiðið er.

Þá verður að líta til þess að óljóst er hversu mikið á að veita af fjármunum til þess að styrkja þjónustu heilsugæslunnar. Ljóst er að talsverð þörf er á fjármunum til þess að byggja upp þjónustuna. Þá hefur fjármagn skort til þess að hægt sé að sinna heimahjúkrun. Til þess að hægt sé að efla hlutverk heilsugæslunnar sem fyrsta viðkomustað og að styrkja möguleika hennar til að taka við fráflæði sjúkrahúsanna er nauðsynlegt að framlög til hennar verði aukin á næstu árum. Nauðsynlegt er einnig að huga að húsnæðismálum heilsugæslunnar. Öll aukning á starfsfólki krefst fjárfestinga í fasteignum þar sem ekki er rúm til að bæta við stofum og skrifstofum. Mikilvægt er að hugað verði að því í fjárlagagerð til handa heilsugæslunni.

Eitt markmiðanna sem falla undir heilsugæslu er að auka aðgengi sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu og ber að fagna því markmiði. Þessu markmiði á að ná með því að fjölga geðheilsuteymum innan heilsugæslunnar en í stað þess að þessi mikilvæga þjónusta komi sem viðbót við það góða starf sem hefur verið unnið hjá frjálsum félagasamtökum á að leggja þjónustu frjálsra félagasamtaka niður til að vega á móti. Það er erfitt að átta sig á því hvernig þessar aðgerðir auka fjölbreytni þegar lögð eru niður úrræði sem mikil þörf er á ef marka má notendur þjónustunnar. Í ljósi vaxandi geðheilbrigðisvanda á Íslandi er brýnt að úrræði sem hafa reynst fólki vel séu áfram nýtt þar til kemur í ljós að ekki sé lengur þörf á þeim. Ný geðheilsuteymi gætu mögulega komið í stað þeirra úrræða sem nú er verið að leggja niður en minni hlutinn telur skynsamlegast að biða þar til reynsla af nýjum teymum hefur leitt í ljós að öruggt sé að leggja önnur úrræði niður.

Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun er hluti þessa málaflokks og þjónustan veitt á grundvelli rammasamnings við Sjúkratryggingar Íslands. Augljóst er að fjármagn skortir í þennan málaflökk og einfaldast að rýna í niðurstöður stofnunarinnar í því sambandi.

Sjúkraflutningar eru skilgreindir sem hluti af grunnþjónustu heilsugæslunnar en með skipulag þeirra fara heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni á grundvelli sérstakra samninga við Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins. Rekstur bifreiða, eignarhald búnaðar og innheimtu hefur RKÍ haft með höndum í áratugi. Núverandi heilbrigðisráðherra hefur kynnt að ekki verði samið lengur við sömu aðila. Þetta er kynnt án þess að gerð hafi verið úttekt eða ábatagreining sem lýtur að þeirri breytingu. Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga er lagt til að sjúkraflutningar færist frá ríki til sveitarfélaga. Ekki er að finna í áætluninni áform um að kanna kosti og galla slíkrar verkaskiptabreytingar.

## **25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta.**

Undir málefna svið hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu falla m.a. hjúkrunar- og dvalar-rými. Er það sá málaflökkur sem einna helst hefur þurft að gera átak í á undanförunum árum. Á bls. 331 kemur fram að nú séu 486 hjúkrunarrými í byggingu eða á framkvæmdaáætlun

til ársins 2022, þar af 309 ný hjúkrunarrými. Afar mikilvægt er að vinnu við rýmin ljúki sem fyrst þar sem mikil þörf er á að tryggja öllum sem þurfa hjúkrunarrými. Í fjármálaáætlun sem samþykkt var á 146. löggjafarþingi fyrir árin 2018–2022 var það skilgreint sem markmið að meðalbiðtími eftir hjúkrunarrými yrði 90 dagar árið 2018. Það markmið náðist ekki og lengdist biðtími árið 2017. Við lok árs var meðalbiðtími 106 dagar. Sýnir það fram á hversu illa stjórnvöldum hefur tekist að vinna á þeim vanda sem er fyrir í málaflokknum og undirstríkar það þörfina fyrir aukin fjárframlög til þess að tryggja megi að þau hjúkrunarrými sem nú eru á áætlun verði tilbúin sem fyrst.

Hagræðing í heilbrigðiskerfinu hefur á undanförunum árum valdið árekstrum milli ríkis og sveitarfélaga. Sveitarfélögin reka um 20 hjúkrunarheimili á daggjöldum frá ríkinu samkvæmt samningum. Rammasamningur milli hjúkrunarheimila og ríkisins var gerður í fyrra sem fól m.a. í sér nokkra hækkun daggjalda. Engu síður greiða mörg sveitarfélög umtalsverða fjármuni með þessum rekstri, eða alls um 1 milljarð kr. á ári. Fjármálaáætlun tekur ekki á þessum brýna vanda.

Ríkisstjórnin áformar að fjölga hjúkrunarrýmum um 550 á gildistíma áætlunarinnar. Samkvæmt fyrirbyggjandi tillögu að fjármálaáætlun eru þessi rými ekki fjármögnuð nema að takmörkuðu leyti og því ljóst að rýmum fjölgar ekki að óbreyttu nema um 150 á tímabilinu nema til komi aukid fé til rekstrar. Þess utan er orðin knýjandi þörf á að endurbæta eldri rými og breyta í samræmi við breyttar og auknar öryggiskröfur og byggingarreglugerðir. Ekki liggur fyrir hvort raunhæf áætlun er til um þann þátt en upphæðir sem skilgreindar eru í þau verkefni eru óraunsæjar.

Undir málefnasviðið fellur einnig málaflokkurinn endurhæfingarþjónusta. Þar undir eru endurhæfingarrými sem eru ætluð fólki óháð aldri sem þarfnast þverfaglegrar endurhæfingar vegna færniskerðingar af völdum veikinda, slysa eða annarra vandamála. Þannig falla undir málefnasviðið framlög til SÁÁ. Afar mikilvægt er að fjárframlög til málaflokksins séu með þeim hætti að aðgengi sé tryggt að fjölbreyttum endurhæfingarúrræðum sem henta mismunandi einstaklingum. Þannig verður að gera þær kröfur til þeirra samninga sem Sjúkratryggingar Íslands gera í þessum málaflokki að hugað sé að því hvernig fjármunir nýtast sem best til að þjóna heildarhagsmunum notenda.

## 26 Lyf og lækningavörur.

Undir málefnasviðið falla málaflokkar lyfja, lækningatækja og hjálpartækja. Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins aukist frá 22.509 millj. kr. á fjárlögum ársins 2017 í 27.040 millj. kr. árið 2023. Athygli vekur að undir málaflokk lyfja eru aðeins skilgreind tvö markmið, annars vegar að bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum og að draga úr mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í þeim flokkum þar sem notkun er tvöfalt meiri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum. Þannig eru tvö helstu markmið í málaflokknum gagnstæð, þ.e. annað snýr að því að takmarka aðgengi að lyfjum en hitt að auka. Sýnir þetta fram á hversu mikilvægt er að gæta að jafnvægi í málaflokknum. Sé það markmið yfirvalda að draga úr misnotkun geð- og verkjalyfja verður að gera það með þeim hætti að komið sé til móts neytendur og þeim hjálpað að draga úr eða hætta neyslu. Markmiðinu verður ekki náð með hertri löggæslu eða eftirliti eins og reynslan hefur sýnt fram á.

Hjálpartæki eru stöðugt að verða mikilvægari, ekki síst í þeirri umræðu sem sífellt verður fyrirferðarmeiri að einstaklingar búi á eigin heimili og á sínum forsendum lengur en tíðkast hefur. Þetta á ekki síst við um fatlaða einstaklinga sem nú geta notið NPA-samninga og þurfa viðhlítandi stuðningsúrræði.

## 27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks.

Á málefnasviðinu er að finna nokkra afar mikilvæga málaflokka. Undir málefnasviðið falla m.a. bætur vegna örorku samkvæmt lögum um almannatryggingar og samkvæmt lögum um félagslega aðstoð auk annarra örorkugreiðslna og jöfnunar á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða. Þá heyrir málefni fatlaðs fólks undir málefnasviðið.

Undanfarin ár hefur öryrkjum fjölgað hér á landi. Ein af aðgerðum sem skilgreindar eru í áætluninni er að greina orsakir þess að öryrkjum fjölgar og finna leiðir til að bregðast við þeim. Afar mikilvægt er að þessi greining fari fram og varpi ljósi á ástæður þess að öryrkjum í samfélaginu fjölgar. Læknavísindi nútímans tryggja fólki betri líkamlega heilsu en nokkurn tímann áður en þrátt fyrir það fjölgar öryrkjum nú talsvert. Ljóst er að nokkuð af þessari aukningu má rekja til geðrænna vandamála. Afar mikilvægt er að þegar orsakir fjölgunar öryrkja verði greindar verði kannað ítarlega hver þáttur streitu og kulnunar sé í þeirri fjölgun.

Fjallað er á bls. 342 um tiltekna áskorun framfærslukerfis almannatrygginga sem er að aukin hætta sé á því, hafi fólk fengið greiddan örorkulífeyri, að það fái slíkar greiðslur til frambúðar, jafnvel þó að starfsgeta batni. Ástæðan fyrir þessu sé að kerfið innihaldi ekki nægilega hvata til atvinnuþátttöku vegna samspils bótakerfis, skattkerfis og launa. Með þessu er vísað til þeirrar staðreyndar að örorkulífeyrisþegar verða í flestum tilfellum fyrir 100% skerðingu vegna tiltekna hluta launa þeirra, þ.e. svonefndri „krónu á móti krónu“ skerðingu. Samkvæmt fjármálaáætlun kemur til álita að skoða hvort rétt sé að lengja þann tíma sem einstaklingar með skerta starfsgetu geta fengið endurhæfingarlífeyri, hugsanlega tengdan aldri. Þá þurfi kerfið að fela í sér hvata til atvinnuþátttöku en jafnframt að vera einfalt og gagnsætt. Þessi skref kynnu öll að vera til góðs en leysa ekki hið raunverulega vandamál sem er tilvist 100% skerðinga. Slíkar skerðingar eru aldrei réttlátar og minni hlutinn telur að öll vinna í málaflokknum ætti að taka mið af afnámi slíkra skerðinga.

Þessi staða er sérstaklega ámælisverð þar sem sérstök framfærsluþbót hefur verið afnumin hjá eldri borgurum sem tryggir þeim talsverða kjarabót. Það hefur hins vegar ekki verið gert fyrir öryrkja. Nú er staðan sú að framfærsla öryrkja hækkar um 60.000 kr. á mánuði þegar þeir verða ellilífeyrisþegar. Fyrir velferðarnefnd liggur nú frumvarp til laga um breytingar á lögum um almannatryggingar sem felur í sér afnám á sérstakri framfærsluþbót fyrir öryrkja. Afgreiðsla á því frumvarpi mundi bæta kjör öryrkja talsvert og koma til móts við sjónarmið um sanngirni og réttlæti.

Markmið málaflokks bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar, örorkulífeyris, snúa einna helst að kerfislægum breytingum. Þannig er markmiðið ekki að auka tekjur þessa hóps eða að bæta lífskjör þeirra. Minni hlutinn telur það ámælisvert að stefna ekki að því að hækka framfærslu einstaklinga í kerfinu. Framlög til málaflokksins gefa ekki ástæðu til að halda að það sé ætlun ráðherra að auka verulega framfærslu hópsins. Upphæð framfærslu hefur ekki fylgt launapróun síðastliðinna ára og er því rík krafa um lagfæringu þar á. Hið sama á við um frítekjumark atvinnutekna sem einnig hefur verið ástæða til að hækka.

## 28 Málefni aldraðra.

Um er að ræða afar stórt málefnasvið með mikil útgjöld sem hafa vaxið jafnt og þétt undanfarin ár og halda áfram að vaxa. Undir málefnasviðið heyrir ellilífeyrisbætur sem greiðast samkvæmt lögum um almannatryggingar og öldrunarbætur sem greiðast samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, einnig þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur tengdar öldruðum.

Ljóst er að á málefnasviðinu eru nokkur aðkallandi verkefni. M.a. þarf að efla möguleika aldraðra til atvinnuþátttöku og um leið gefa þeim kost á sveigjanlegum starfslokum. Þetta er

eitt af þeim markmiðum sem skilgreind eru í áætluninni. Hins vegar eru mælikvarðar á framgang markmiðsins eingöngu bundnir við frestun lífeyris og hlutfall ellilífeyrisþega með atvinnutekjur. Sveigjanleiki í starfslokum felst þannig aðeins í því að mögulegt sé að fresta starfslokum en ekki flýta þeim. Aukin atvinnuþátttaka aldraðra verður að fara fram með þeim hætti að hún miði að því að auka frelsi þeirra til að taka ákvarðanir um eigin hagi. Með því að leggja alla áherslu á frestun starfsloka og aukna atvinnuþátttöku aldraðra er ekki verið að vinna að raunverulegu frelsi aldraðra á atvinnumarkaði, heldur einungis að aukinni þátttöku þeirra.

Þá er ekki í áætluninni að finna nein áform um að bæta kjör aldraðra sem þiggja ellilífeyri, hvorki hækkun á framfærslu né hækkun frítekjumarks. Þá er ekki að finna áform um afnám tekjutenginga gagnvart maka eða sambúðarfólki. Þá er mikil þörf á að efla Framkvæmdasjóð aldraðra sem hefur ekki þjónað tilgangi sínum lengi.

## 29 Fjölskyldumál.

Málefnasviðið er nokkuð fjölbreytt þar sem undir það heyrir nokkur fjöldi málaflokka. Meðal þeirra málaflokka sem þar eru undir er fæðingarorlof. Eina markmiðið í málaflokksnum er að draga úr röskun á tekjuinnkomu foreldra í fæðingarorlofi. Þar er skilgreindur sem mælikvarði á markmiðið hlutfall feðra miðað við mæður sem fullnýta sjálfstæðan rétt í fæðingarorlofi, einnig hlutfall foreldra sem fá hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi. Eru þessi markmið bæði mikilvæg og fagnar nefndin því. Þó eru fleiri þættir sem líta mætti til við tilhögun fæðingarorlofs. Þar má í fyrsta lagi nefna lengingu fæðingarorlofs. Ekki virðist vera á áætluninni að lengja fæðingarorlof þó að fjallað hafi verið um það í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar sem undirritaður var seint á síðasta ári. Þá hefur ekki verið horft til þess að rétta hlut barna einstæðra foreldra. Það að börn einstæðra foreldra hafi takmarkaðri rétt til að eyða tíma heima með foreldrum sínum stríðir gegn hugmyndum um jafnræði og réttlæti. Þá bæta hækkunar á fjárhæð hámarksgreiðslna úr fæðingarorlofssjóði ekki kjör þeirra fjölskyldna sem minnst hafa í þjóðfélaginu. Þannig njóta foreldrar með lægri tekjur ekki góðs af aðgerðum í málaflokksnum.

Barnabætur hafa undanfarin missiri farið lækkaði. Skerðingarmörk voru hækkuð um 12,5% árið 2017 en þau höfðu þá verið óbreytt frá árinu 2013. Útgjöld til barnabóta hafa þróast með þeim hætti að árið 2015 voru þau 10.331 millj. kr., árið 2016 9.580 millj. kr., árið 2017 10.743 millj. kr. og samkvæmt fjárlögum ársins 2018 verða þau 10.528 millj. kr. Útgjöldin hafa þannig staðið í stað að mestu leyti, stundum lækkað á milli ára en stundum hækkað. Séu framlög leiðrétt fyrir verðlagsþróun má sjá að útgjöld fara lækkaði frá ári til árs. Útgjöld áætlunarinnar eru ekki sundurliðuð á málaflokka og því ekki hægt að sjá hver áætlun þróun útgjalda til barnabóta er. Miðað við þá staðreynd að hækkun frá árinu 2019 til 2023 á útgjöldum til málaflokksins skuli nema 3.020 millj. kr. og fara úr tæpum 35 milljörðum kr. í tæpa 38 milljarða kr. verður að telja ólíklegt að auka eigi verulega framlög til barnabóta. Því fer stuðningur við barnafjölskyldur að öllum líkindum minnkandi á tímabilinu. Barnabætur nýtast best þeim hópi fólks sem hefur hvað lægstar tekjur og er þannig verið að takmarka þann stuðning sem á að veita tekjulágum barnafjölskyldum. Minni hlutinn telur þetta ámælisvert og hvetur fjárlaganefnd og ráðherra til að beita sér fyrir því að bragarbót verði gerð á.

Í áætluninni er einnig fjallað um mikilvægi þess að jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi og að samræma móttöku flóttafólks og innflytjenda. Ef horft er til síðustu tveggja ára má sjá að aldrei hafa jafnmargir einstaklingar verið



á flóttu vegna stríðsátaka í heiminum. Komum flóttafólks til Íslands hefur fjölgað talsvert. Fjallað er um í áætluninni að tryggja þurfi að þjónusta og móttaka flóttafólks sé jöfn og óháð leiðunum sem flóttafólk kemur eftir til landsins. Er þessi umfjöllun í hrópandi ósamræmi við raunverulega framkvæmd Íslands við móttöku flóttafólks, fyrirvaralausna beitingu stjórnvalda á Dyflinnarreglugerðinni og takmörkun á réttarráðum hælisleitenda, t.d. með afnámi frírrar þjónustu sjálfstætt starfandi lögmanna við hælisleitendur og lagaákvæðum um að stjórnvalds-kæmur fresti ekki réttaráhrifum úrskurða um brottvísun hælisleitenda til öruggra landa. Þrátt fyrir að ný ríkisstjórn hafi tekið við á síðasta ári er ekki að sjá nein merki um stefnubreytingu í þessum málaflokki. Því verður að taka allri umfjöllun ríkisstjórnarinnar um aðgerðir í mál-efnum flóttafólks með miklum fyrirvara.

### 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi.

Í málaflokki vinnumála og atvinnuleysis eru skilgreind tvö aðalmarkmið, annars vegar að draga úr langtímaatvinnuleysi og hins vegar að efla stuðningsúrræði fyrir fólk með skerta starfsgetu til vinnu. Þetta eru góð markmið sem vert er að vinna að en minni hlutinn telur þó að umfjöllunin sé einföld og endurspegli ekki vinnumarkað nútímans. Fjármálaáætlun sem á að gilda til ársins 2023 verður að taka mið af þeim miklu breytingum sem eru fram undan á vinnumarkaði. Sjálfvirknivæðing er þegar farin að gera störf óþörf og sú þróun verður hraðari með hverju árinu. Nauðsynlegt er að stefnumótun næstu ára fari að taka mark af þessari óumflýjanlegu þróun og horft verði til þess að stytta vinnuvikuna sem og að ráðast í breytingar á menntakerfinu til að undirbúa nemendur fyrir breyttan vinnumarkað í framtíðinni.

Í málaflokki vinnumarkaðarins eru tvö markmið skilgreind, annars vegar að fyrirbyggjandi sáttamiðlun verði innleidd og hins vegar að forvarnastarf innan fyrirtækja á innlendum vinnumarkaði verði aukið á árunum 2019–2023. Afar mikilvægt er að unnið verði að því að auka sátt á íslenskum vinnumarkaði. Takist íslenskum stjórnvöldum ekki að koma til móts við launþega og stéttarfélög verða kjaradeilur komandi missira stjórnvöldum afar þungur róður.

### 31 Húsnæðisstuðningur.

Síðan á árinu 2016 hefur verið viðvarandi vandi á íslenskum húsnæðismarkaði. Birtist vandinn einna helst í verðhækkunum á húsnæði á höfuðborgarsvæðinu sem orsakast af eftirspurn sem er langtum hærrí en framboð. Hækkanir á húsnæðisverði bitna einna helst á leigjendum og ungu fólki sem reynir að kaupa sitt fyrsta íbúðarhúsnæði. Þetta eru þeir hópar sem hafa alla jafna minnst á milli handanna. Samkvæmt fjármálaáætlun eiga framlög að lækka úr 13.393 millj. kr. árið 2017 í 11.727 millj. kr. árið 2023. Um talsverða raunlækkun er að ræða. Þessir fjármunir fara til vaxtabóta, húsnæðisbóta og til uppbyggingar leiguíbúða. Það að framlög til þessara málaflokka skuli lækka er dæmigert fyrir þá stefnu sem síðustu ríkisstjórnir hafa rekið, þ.e. að rétturinn til að eiga eigið húsnæði eða í það minnsta öruggt þak yfir höfuðið sé aðeins til handa þeim efnameiri. Hugmyndafræðin sem byggist á því að markaðurinn leysi þann vanda sem felst í of litlu framboði er sú sem hefur búið til þá stöðu sem nú blasir við, að uppsöfnuð þörf fyrir húsnæði á höfuðborgarsvæðinu telji hátt í tugþúsundir íbúða. Ljóst er af fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar að hún ætlar ekki að grípa til neinna aðgerða til að aflýsa því neyðarástandi sem ríkir á húsnæðismarkaði.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar var talsvert fjallað um að grípa ætti til aðgerða til að finna lausnir á húsnæðisvandinum. Þar var m.a. rætt um að lækka þröskuld ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn. Þetta markmið hefur ratað í fjármálaáætlun ríkisstjórn-

arinnar sem þriðja markmið málefnaviðsins. Þar eru mælikvarðar fjöldi kaupsamninga um fyrstu kaup og fjöldi einstaklinga á íbúð. Það er einkennandi fyrir tóm loforð stjórnarsáttmálans og stefnuleysi ríkisstjórnarinnar í þessum málaflokkum að engin staða er skráð fyrir árið 2017 í fjölda kaupsamninga um fyrstu kaup, ekkert viðmið er fyrir árið 2019 og ekkert viðmið fyrir árið 2023. Aðgerðir til að svara þessu markmiði er endurskoðun stuðningskerfa með það að markmiði að þau nýtist betur ungu fólki og tekjulágum og stuðningur við fyrstu kaupendur. Þessi markmið eru eins óljós og hugsast getur og miðað við að framlög til málaflokksins eiga að lækka er afar erfitt að taka þau alvarlega. Raunar má segja að allir þeir þættir sem fram koma í stjórnarsáttmála um húsnæðismál séu ólíklegir til að verða að veruleika ef taka á mark á fjármálaáætluninni.

### 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála.

Undir málefnaviði lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála er að finna lýðheilsu, forvarnir og eftirlit, jafnréttismál og stjórnsýslu velferðarmála. Samkvæmt áætluninni eiga útgjöld til málaflokksins að lækka úr 8.859 millj. kr. árið 2018 í 8.346 millj. kr. árið 2023. Því á að lækka útgjöld til lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála. Slíkar aðgerðir eru afar óheppilegar þegar nú er þörf sem aldrei fyrr á að vinna áfram að því að bæta lýðheilsu landsmanna.

Í fjármálaáætlun hafa tvö markmið verið skilgreind þegar kemur að jafnréttismálum, annars vegar að launajafnrétti verði náð og hins vegar að dregið verði markvisst úr ofbeldi í nán-um samböndum og kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi. Þessu verði náð með auknu og efldu samstarfi milli menntakerfisins, réttarvörslukerfisins og velferðarkerfisins.

Þegar kemur að útfærslu á því hvernig markmiðinu um að launajafnrétti verði náð er áherslan eingöngu á eftirfylgni jafnlaunastaðals sem felur í sér áherslu um að launamun innan vinnustaða verði útrýmt. Hagsmunasamtök launþega hafa endurtekið bent á að megináskorunin þegar kemur að launamun kynjanna er mun fjölþættari og því þarf einnig að vinna í öðrum orsökum launamunar kynjanna.

Norrænir sérfræðingar í jafnréttismálum hafa ítrekað bent á að það verði að grípa til aðgerða til að ráðast að rótum hverrar ástæðu fyrir sig til að jafna megi stöðu kynjanna. Ekki er fjallað um nein þessara atriða í tillöggunni og brýnt að bæta úr því.

Nær engin umfjöllun er um aðgerðir í tengslum við #metoo-umræðuna í fjármálaáætluninni. Bent er á að kjarni þeirrar byltingar varðar ofbeldi og áreitni gagnvart konum á vinnustöðum. Ríkisstjórnin hefur ekki tekið nein skref til að stuðla megi að því að útrýma þessum vanda á vinnustöðum fyrir utan skipan starfshóps sem á að meta umfang hans.

Eitt af mikilvægustu fyrstu skrefum hlýtur að vera að auka framlög til fræðslu, að virða lagaskyldu um að nemendur hljóti jafnréttisfræðslu á öllum skólastigum og að leggja aukið fjármagn í eftirlit hjá Vinnueftirlitinu sem og Jafnréttisstofu.

### Lokaorð.

Minni hlutinn lýsir vonbrigðum sínum með fyrstu fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Undanfarið hefur verið mikil umræða um að við upplifum nú áður óþekkta hagsæld. Þá var því lýst við myndun ríkisstjórnarinnar seint á síðasta ári að hún stæði fyrir uppbyggingu innviða sem var verkefni sem hafði lengi setið á hakanum. Það út af fyrir sig kann að vekja furðu þar sem stærsti þingflokkurinn sem á aðild að núverandi ríkisstjórn hefur átt aðild að öllum ríkisstjórnnum sem hafa verið myndaðar síðan 2013. Það mætti þannig velja því fyrir sér hvaða forsendur eru breyttar nú. Sú fjármálaáætlun sem hér er til umræðu varpar þó ljósi á það að í raun eru forsendurnar lítið breyttar. Í nokkrum málaflökkum er að merkja nokkra

aukningu útgjalda frá síðustu fjármálaáætlun, sem ber að fagna, en þegar á allt er litið er ekki í þessari áætlun að finna þá miklu innviðaupbyggingu sem lofað var við myndun ríkisstjórnarinnar.

Á þessu áður óþekkta hagvaxtarskeiði felast tækifæri sem ber að nýta. Við höfum nú tækifæri til að veita fjármuni í raunverulegar forvarnir. Við getum tekið skref á borð við það að stytta vinnuvikuna, unnið að því að auka hamingju fólks og lyft þeim sem þurfa úr fátækragildru. Við getum afnumið skerðingar og gripið til skilvirkra aðgerða til að útrýma fátækt á Íslandi. Það er skynsamlegasta og besta forvarnastarfið sem er hvað best fallið til að auka hamingju og velsæld Íslendinga. Minni hlutinn mælir með því að litið verði til framangreindra þátta og þessari fjármálaáætlun hafnað.

Alþingi, 9. maí 2017.

Halldóra Mogensen, form.,  
Anna Kolbrún Árnadóttir,  
Guðjón S. Brjánsson,  
Guðmundur Ingi Kristinsson.