

Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Mikill hluti fjárlagavinnunnar fór í uppnám rétt áður en frumvarp til fjárlaga var tekið út úr fjárlaganefnd. Fram kom ný þjóðhagsspá sem breytti ýmsum forsendum frumvarps til fjárlaga og útgjaldaáætlunum ríkisstjórnarinnar. Margar umsagnir, sem og spurningar og svör nefndarmanna til gesta nefndarinnar, eru einfaldlega orðnar úreltar. Breytingar voru gerðar á ýmsum sviðum sem áður var lögð mikil áhersla á, svo sem á málefnasviði velferðarmála. Svokölluð stórsókn í samgöngumálum minnkaði og miðað við umsögn og gögn Samtaka iðnaðarins, sem hafa tekið saman viðamikla skýrslu um innviði á Íslandi, var framlagið langt frá því að vera einhver stórsókn. Vissulega hefur framlag til samgöngumála verið að aukast á undanförunum árum en framlagið er langt undir meðaltali miðað við verga landsframleiðslu undanfarinna tveggja áratuga. Það vantar í það minnsta 8,5 milljarða kr. til þess að ná meðaltali fyrir ára, jafnvel þó að hrunárin séu tekin með í útreikning á meðaltali.

Einna verst er þó farið með loforð um 4 milljarða kr. aukningu í kerfisbreytingar á framfærslukerfi á málefnasviði fatlaðs fólks og öryrkja. Þar er gildistíma kerfisbreytinga seinkað um heilan ársfjórðung í það sem verður að kallast sparnaðaraðgerð því stjórnvöld gætu alveg tekið 4 milljarða kr. loforðið til hliðar og þegar loks hefði verið ákveðið hvaða kerfisbreytingar ætti að gera væru þær gerðar afturvirkar frá 1. janúar. Þannig mundu allir fjórir milljarðarnir sem lofað var ganga út. Það kemur líka í veg fyrir freistingu stjórnvalda að seinka kerfisbreytingunum til þess að fjárlög ársins komi pínulítið betur út, á kostnað fatlaðs fólks og öryrkja, á kostnað þeirra sem þurfa að þola krónu á móti krónu skerðingar fyrir að reyna að auka tekjur sínar, á kostnað fólks sem lifir í fátæktargildru skerðinga.

Lög um opinber fjármál.

Lög um opinber fjármál voru samþykkt á 145. löggjafarþingi 19. desember 2015. Síðan þá hefur formleg framkvæmd laganna verið heldur brokkgeng. Fyrst var lögð fram fjármála-
stefna fyrir árin 2017–2021 29. apríl 2016, þá samhliða fyrstu fjármálaáætluninni. Þá var vitað að boðað væri til kosninga að hausti. Starfsstjórn lagði þá fram fjárlög byggð á þeirri fjármálastefnu og fjármálaáætlun sem lagðar voru fram um vorið en það er erfitt að rökstyðja að stefnu eða áætlun hafi verið fylgt eftir í þeim fjárlögum. Ný ríkisstjórn lagði fram aðra fjármálastefnu fyrir árin 2017–2021 24. janúar 2017, fjármálaáætlun sem byggðist á þeirri stefnu um vorið og svo fjárlög í upphafi 147. þings. Þá var enn og aftur boðað til kosninga að hausti og enn ein ríkisstjórnin lagði fram fjármálastefnu fyrir næstu fimm árin 14. desember 2017, þá fyrir árin 2018–2022. Svo kom ný fjármálaáætlun sl. vor og hefur Alþingi nú til meðferðar frumvarp til fjárlaga sem byggist á fjármálastefnu og fjármálaáætlun núverandi ríkisstjórnar.

Því hefur þrisvar verið gerð tilraun til þess að hefja það ferli sem lög um opinber fjármál gera ráð fyrir að sé grundvöllurinn fyrir stöðugleika og festu í opinberum fjármálum, að það

eigi að skipuleggja til fimm ára í senn með fjármálastefnu sem eigi helst ekki að taka neinum breytingum og fjármálaáætlun sem tekur ekki tilfinnanlegum breytingum í árlegri endurskoðun. Þrisvar hefur þetta verið reynt og enn hefur ekki tekist að klára fyrsta ár ferlisins þar sem ríkisstjórnin hefur haft viðunandi tíma til þess að setja sér stefnu, undirbúa áætlun og framfylgja svo áætluninni í fjárlögum. Eitthvað hefur alltaf farið úrskeiðis; fjármálastefna, fjármálaáætlun eða fjárlög hafa verið lögð fram eftir allt of lítinn undirbúning eða ekki fengið viðunandi tíma til þinglegrar meðferðar. Núverandi ríkisstjórn býr t.d. við fjármálastefnu sem hún fékk ekki mikinn tíma til þess að undirbúa.

Lög um opinber fjármál breyttu ýmsu varðandi form og ferli fjárlagagerðar. Ein helsta gagnrýnin sem hefur komið fram vegna nýja fyrirkomulagsins er áhrif nýju laganna á fjárveitingavald Alþingis. Þar þarf að hafa eftirfarandi atriði í huga. Fyrri atriðið er 41. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að ekkert gjald megi greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Þetta stjórnarskrárákvæði setur fjárveitingavaldið, eða kannski fjárheimildavaldið, í hendur Alþingis. Seinna atriðið er að finna í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um opinber fjármál þar sem fjallað er um frumvarp til fjárlaga. Þar segir að „skipting fjárheimilda í fjárveitingar [verði] á ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra og ráðherra fjármála. Samhliða breytingum á framsetningu fjárlaga felst í kaflanum nýmæli um að hlutaðeigandi ráðherra skuli leggja fram stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka.“ Með öðrum orðum, Alþingi samþykkir nú fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka en ekki fjárheimildir til stofnana eða sérstakra verkefna. Ráðherra ræður úthlutun fjárveitinga sem samkvæmt orðanna hljóðan virðist benda til þess að ráðherra geti gert hvað sem hann vill við þær fjárheimildir sem honum eru veittar innan þess málaflokks sem fjárheimildin á við. Ráðherra er þó gert skv. 19. gr. laga um opinber fjármál að sundurliða fjárheimildir nánar niður á ríkisaðila í fylgiriti fjárlaga til þriggja ára í senn. Þar má segja sem svo að ráðherra sé gert að sýna á spilin, hvernig hann hyggist nota þær fjárheimildir sem Alþingi veitir honum.

Ein helsta breytingin sem lög um opinber fjármál orsökuðu á fjárlagaferlinu var að gera alla fjárlagavinnuna stefnumiðaða og markmiðadrifna. Ríkisstjórnin á að leggja fram stefnu á öllum málefnasviðum og grundvalla þá stefnu með mælanlegum markmiðum og aðgerðum. Það verður að teljast grundvallarskiilyrði fyrir því að ríkisstjórnin uppfylli lög um opinber fjármál að markmið og aðgerðir ríkisstjórnarinnar séu kostnaðarmetin. Það er ekki nóg að leggja fram tillögu að fjárheimild fyrir málefnasvið í fjármálaáætlun án þess að breytingar á fjármagni málefnasviðsins vegna stefnu stjórnvalda séu rökstuddar með kostnaðarmati. Alþingi getur ekki tekið ákvörðun um fjárheimildir fyrir málefnasvið án rökstuðnings. Fjárheimildir til málaflokka í fjárlögum virka eins. Alþingi er ekki að fara með fjárveitingavaldið ef ráðuneytin kostnaðarmeta ekki þær aðgerðir sem þau leggja til heldur leggja bara fram eina heildarupphæð, án sundurliðunar vegna einstakra stefnumála. Ef ráðherra segist þurfa milljarð aukalega í einhvern málaflokk, en útskýrir ekki í hvað sá milljarður á að fara, á Alþingi ekki að láta ráðherra fá þann milljarð. Ef barnið þitt biður um þúsund krónur til þess að fara út í búð hlýtur þú að vilja vita af hverju. Ráðherrar eru nefnilega dálítið eins og börn þingmanna. Þingmenn verða að fá að vita hvað ráðherrar ætla að gera áður en þeir gera það. Það kallast eftirlit með framkvæmdarvaldinu eða í þessu tilviki eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Ef ráðherra segir ekki hvað hann ætlar að gera með peninginn sem þingið lætur hann fá er ómögulegt að fylgjast með framkvæmd fjárlaga. Fjárlagagerðin er nefnilega markmiðadrifin núna. Hún á ekki að vera drifin áfram að geðþótta ráðherra því að þrátt fyrir að ráðherra hafi vissulega meira svigrúm til fjárveitinga en áður takmarkast það svigrúm við markmiðadrifna aðgerðaáætlun stjórnvalda þar sem fyrir liggja skýrar ástæður fyrir því að

ráðherra fer fram á auknar fjárheimildir, ástæður sem má finna í kostnaðarmetnum aðgerðum sem eiga að leiða til þess að við náum markmiðum samkvæmt þeim mælikvörðum sem settir eru fram.

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019 og aðgerðir stjórnvalda.

Í frumvarpi til fjárlaga er alvarlegur skortur á gagnsæi fjárheimilda. Það er svo til ómögulegt að komast að því af hverju bundin útgjöld eða útgjaldasvigrúm aukast um þær fjárhæðir sem tilgreindar eru í hverju málefnsviði. Einhverjar undantekningar má finna en það er þá aðallega af því að það er ekkert útgjaldasvigrúm í málefnsviðinu. Það þarf ekki að útskýra mikið ef ekkert breytist.

Til þess að skýra betur hvað búi að baki hinum ýmsu fjárheimildum eru fjárlaganefnd veittar viðbótarupplýsingar frá ráðuneytum ríkisstjórnarinnar. Þó að það fyrirkomulag geti verið til þess að skýra óljósa liði í fjárlögum er það þó gagnrýnisvert af ýmsum ástæðum. Af hverju ættu upplýsingar um sundurliðun bundinna útgjalda eða útgjaldasvigrúms ekki að birtast í frumvarpinu sjálfu? Sem dæmi má nefna að fjárlaganefnd fékk sundurliðun á útgjaldasvigrúmi innan málefnsviðs 4 sem fjallar um utanríkismál. Þar er 725 millj. kr. útgjaldasvigrúm útskýrt með fjölgun fulltrúa fagráðuneyta í sendiráðinu í Brussel um 162 millj. kr. og hækkan á framlagi til þróunarsamvinnu í 0,28% af VPT 2019 um 563 millj. kr. Þessi framsetning er til fyrirmyndar og er því miður undantekningin frá reglunni. Mjög fá ráðuneyti kynntu fjárlaganefnd slíka sundurliðun á þeim heimildum sem fram komu í frumvarpi til fjárlaga. Af því tilefni það 2. minni hluti um slíka sundurliðun frá öllum ráðuneytum. Mjög fá svör bárust.

Með fyrirliggjandi sundurliðanir ráðuneyta á fjárheimildum tók 2. minni hluti þær til skoðunar og framkvæmdi samanburð á fjárheimildum og stefnu stjórnvalda. Slíkt verk var aðeins mögulegt að hluta þar sem aðeins hluti fjárheimilda var sundurliðaður að fullu. Sá samanburður leiddi ýmislegt áhugavert í ljós.

Sem dæmi má nefna að stefna stjórnvalda í utanríkismálum samkvæmt fjármálaáætlun er „að standa betur vörð um grunnildi utanríkisstefnu Íslands, lýðræði og virðingu fyrir réttaríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra, sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála“. Ein aðgerð sem stjórnvöld ætla að fara í til þess að ná því markmiði er að „staðið verði vel að setu Íslands í mannréttindaráðinu á árinu 2019 og unnið að áherslum sem lúta m.a. að jafnréttismálum, réttindum hinsegin fólks og umbótum innan ráðsins“. Fyrsta spurningin sem þingmenn í fjárlagavinnu ættu að spyrja er hvaðan fjármagnið fyrir þessu kemur. Er þetta hluti af bundnum útgjöldum sem við höfum þegar skuldbundið okkur til þess að sinna? Eru þetta ný útgjöld sem ættu því að koma fram undir útgjaldasvigrúminu eða er þetta eitthvað sem er fjármagnað innan ramma? Það eina sem er augljóst er að þetta getur ekki verið fjármagnað af forgangsröðun innan ramma, þetta er sérstök aðgerð sem er lögð til vegna nýtilkominnar setu okkar í mannréttindaráði Saminuðu þjóðanna. Það gerðist ekki fyrir en 13. júlí 2018, eftir að gildandi fjármálaáætlun var samþykkt. Aðild Íslands að mannréttindaráðinu varð ekki möguleg fyrir en Bandaríkin sögðu sig úr mannréttindaráðinu 19. júní, sem er líka eftir að gildandi fjármálaáætlun var samþykkt.

Sú aðgerð stjórnvalda að staðið verði vel að setu Íslands í mannréttindaráðinu er ný og henni hlýtur að fylgja nýtt fjármagn sem þýðir að það þarf að leita í sundurliðun útgjaldasvigrúms málefnsviðsins. Gögn ráðuneytisins sundurliða útgjaldasvigrúmið í tvö atriði, annars vegar fjölgun fulltrúa í sendiráðinu í Brussel og hins vegar hækkan á framlagi til þróunarsamvinnu. Augljóslega er ekki hægt að fjármagna setu Íslands í mannréttindaráði Saminuðu þjóðanna með fjölgun fulltrúa í Brussel. Það hlýtur að þýða að fjármögnunin kemur

úr hækkan á framlagi til þróunarsamvinnu. Ómögulegt er að sjá hversu mikið af þeirri hækkan fer til setu Íslands í mannréttindaráðinu því það vantar nefnilega kostnaðarmat á hana eins og allar aðrar aðgerðir stjórnvalda. Þingmenn geta ómögulega rakið peningaslóðina frá aðgerðum til fjárheimilda eða frá umfangi aðgerða til árangurs með tilliti til mælanlegra markmiða sem stjórnvöld setja sér.

Svarið kemur svo í tillögum ríkisstjórnarinnar þar sem nýjum fjárheimildum er bætt við rétt áður en fjárlaganefnd lýkur vinnu sinni. Seti Íslands í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna kostar 65 millj. kr. aukalega. Einvörtra hluta vegna var hægt að setja inn setu í mannréttindaráði sem aðgerð í frumvarp til fjárlaga en ekki hægt að setja fjármagn í þá aðgerð á sama tíma. Þetta, og svo margt annað, gerir frumvarpið afar torskilið því samtölur í hinum ýmsu málefnasviðum ganga einfaldlega ekki upp. 2. minni hluti gat ekki með nokkru móti vitað að það væri ekki búið að fjármagna þessa aðgerð. Réttast væri þá að hún væri ekki birt í frumvarpinu eða útskýrt að hún væri ófjármögnuð. Í staðinn fór fram leit að fjárheimildinni sem finnst svo hvergi. Það gerir það að verkum að tölur stemma ekki og allt lítur út fyrir að vera rangt, því það er rangt.

Önnur dæmi um þetta má finna í málefnasviði 29 Fjölskyldumál. Þar fékk fjárlaganefnd greinargóða kynningu þar sem öll bundin útgjöld og útgjaldasvigrúm var sundurliðað og útskýrt. Í kjölfar þess kom forsætisráðuneytið og kynnti 25 millj. kr. hækkan til umboðsmanns barna og þar með stemmdu samtölur ekki. Það eru því 25 millj. kr. sem vantar í fjárheimildir. Málefnasvið Menningar, lista, íþrótt- og æskulýðsmála vantar 373 millj. kr. miðað við kynningu ráðuneytis. Líklega var eitthvað af upphæðunum úr fjárhagsramma fyrra árs en það var ekki útskýrt. Áhugasamir geta skoðað kynningu flestra ráðuneyta, þar á meðal mennta- og menningarmálaráðuneytisins, í fylgiskjali með álitinu. Þar sést greinilega að upptalning hinna ýmsu fjárveitinga í höfuðsöfnin þrjú, afrekssjóð ÍSÍ, Kvikmyndasjóð, mál-tækniverkefni, barnamenningarsjóð og stuðning við útgáfu bóka á íslensku passar alls ekki við viðbótarfjárheimildir málefnasviðsins.

Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019 er fyrsta fjárlagafrumvarpið í þrjú ár sem fær eðlilega málsmeðferð í þinginu. Það eru því mikil vonbrigði að frumvarpið er einstaklega ógagnsætt þar sem ekki er nokkur leið til þess að skilja hvaða áhrif stefna ríkisstjórnarinnar hefur á fjármál ríkisins. Þar er ekkert mat á fjárhagslegu umfangi stefnu ríkisstjórnarinnar, ekkert kostnaðarmat á þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin leggur fram til þess að ná þeim markmiðum sem hún setur fram í stjórnarsáttmála sínum og ekkert mat á ávinningi af stefnu stjórnvalda til framtíðar. Ríkisendurskoðun hefur þegar gefið út yfirlýsingu um að hún ætli ekki að láta í ljós álit þegar frumvarpið kemur að ríkisreikningi, eða eins og segir í ríkisreikningi fyrir árið 2017: „Þar sem fullri innleiðingu á nýjum reikningsskilareglum er ekki lokið og lýkur ekki fyrr en í árslok 2019 lætur ríkisendurskoðandi ekki í ljós álit á ríkisreikningnum. Ríkisendurskoðandi mun gera ítarlegri grein fyrir endurskoðun ríkisreiknings ársins 2017 í sérstakri skýrslu sem send verður Alþingi.“ Að auki segir í kaflanum um ábyrgð ráðherra og fjársýslustjóra á ríkisreikningnum: „Fjármála- og efnahagsráðherra og fjársýslustjóri eru ábyrgir fyrir gerð og framsetningu ríkisreikningsins í samræmi við lög og reglur sem gilda um reikningsskil ríkisins og aðrar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til glöggvunar á afkomu og stöðu ríkissjóðs. Ábyrgð þeirra nær einnig til þess að viðeigandi innra eftirliti sé viðhaldið við gerð og framsetningu ríkisreiknings þannig að hann sé í meginatriðum án verulegra annmarka, hvort sem er vegna sviksemi eða mistaka.“ Af þessu má draga þá ályktun að skýrsla ríkisendurskoðanda til Alþingis vegna ríkisreiknings verði mjög áhugaverð, áhugaverðari en 2. minni hluta datt nokkurn tíma í hug að eitthvað sem tengdist endurskoðun gæti orðið.

Fjárveitingavaldið.

Mikið hefur verið rætt um fjárveitingavald Alþingis og hvort lög um opinber fjármál feli einhvern veginn í sér afsal þess valds til ráðherra. Rökkin eru tvíþætt og snúa annars vegar að fjármálastefnu og fjármálaáætlun og hins vegar að fjárlögum.

Í fjármálastefnu og fjármálaáætlun eru settir fram ramar um ríkisfjármálin, takmörkun á því hver útgjöld málefna sviða eigi að vera og viðmið um afkomu hins opinbera. Vafinn um fjárveitingavaldið snýst þá um hvort breytingartillögur þingmanna megi fara út fyrir viðmið stefnu og áætlunar. Þegar allt kemur til alls hefur hver og einn þingmaður sjálfstæðan rétt til þess að leggja fram breytingartillögu við þingmál og hver og einn þingmaður hefur sjálfstæðan rétt til þess að greiða atkvæði samkvæmt eigin sannfæringu um hverja breytingartillögu. Það þýðir að þingmenn geti gengið gegn samþykktri fjármálastefnu eða fjármálaáætlun ef þeir kjósa svo. Ríkisstjórnin og ráðherrar í henni eru hins vegar bundnir af römmum fjármálastefnunnar og fjármálaáætlunarinnar. Það er þeirra að framfylgja samþykktum Alþingis og fylgja lögum um opinber fjármál. Á sama tíma og þetta er óhjákvæmileg niðurstaða af rétti og sannfæringu þingmanns þýður það upp á að þingmenn geti raskað þeim grunngildum sem lög um opinber fjármál kveða á um. Það er augljóslega ekki mikil festa, stöðugleiki, sjálfbærni, varfærni eða gagnsæi í því að þingmenn geri bara hvaða breytingartillögur sem þeim dettur í hug við fjárlagafrumvarp.

Breytingartillögur eru oft pólitískur sýndarleikur. Það er ódýrt fyrir minni hlutann að leggja fram hinar ýmsu tillögur sem vitað er að meiri hlutinn muni ekki samþykkja. Það er ódýrt fyrir minni hlutann að leggja fram tillögur sem er stefna einhverra flokka innan meiri hlutans og knýja þá þannig til þess að hafna breytingum í átt að eigin stefnu. Það er ódýrt af því að minni hlutinn verður aldrei rukkaður um ábyrgð á þeim tillögum en getur samt montað sig af því að hafa lagt fram þær tillögur. Grunngildi laga um opinber fjármál leggja fram ákveðna kröfu og þingmönnum ber auðvitað að fara eftir lögum. Sjálfstæður réttur þingmanna er hins vegar ekki takmarkaður með fjármálastefnu og fjármálaáætlun því þar eru ígildi fyrir mæla til ríkisstjórnarinnar. Núverandi meiri hluti fetar þennan mjóa stíg þar sem ríkisstjórnin gerði breytingar sem voru innan markmiða fjármálastefnu en þingmenn meiri hluta fjárlaganefndar eru að leggja til breytingar sem brjóta afkomumarkmið stefnunnar. Ef niðurstaðan í ríkisreikningi verður að afkomuviðmið stenst ekki verður það þinginu, nánar tiltekið þingmönnum ríkisstjórnarflokkanna, að kenna. Ekki ríkisstjórninni. Að því sögðu munu ráðherrar ríkisstjórnarinnar væntanlega samþykkja breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar en með því mun ríkisstjórnin samþykkja að brjóta afkomuviðmið fjármálastefnunnar.

Hinn hluti rökstuðningsins fyrir því að þingið sé að glata fjárveitingavaldinu snýr að heimild ráðherra til þess að skipta fjárheimildum upp í fjárveitingar, að þingið samþykki bara almennar heimildir til málefna sviða og málaflokka en ráðherra geti svo gert það sem honum sýnist innan hvers málaflokks. Sú gagnrýni er hins vegar ekki réttmæt með öllu. Ráðherra verður að sýna fram á þróun fjárveitinga til ríkisaðila fyrir næstu þrjú árin í fylgiriti fjárlaga og verður að láta vita ef óeðlileg frávik verða frá þeirri ætlan. Einnig verður ráðherra að setja fram stefnu með mælanlegum viðmiðum fyrir hvert málefna svið og leggja til aðgerðir til þess að ná þeim markmiðum. Hingað til hefur engin kostnaðaráætlun fylgt stefnu málefna sviða þrátt fyrir skyldu þar um, í fjármálaáætlun og fjárlögum. Annars er ómögulegt fyrir þingmenn að átta sig á því af hverju ráðherra þarf auknar fjárheimildir og ávinning þess að veita þær heimildir. Einnig verður ómögulegt að fylgjast með framkvæmd fjárlaga og með því hvort stjórnvöld séu að ná settum markmiðum á hagkvæman hátt. Það skiptir máli hvort við náum markmiðinu með aðgerð sem kostar 10 millj. kr. eða 100 millj. kr. Ef aðgerðirnar eru

ekki kostnaðarmetnar er ómögulegt að gagnrýna hvernig ráðherra ráðstafar fjárheimildum til aðgerðanna. Það er ekki hægt að segja að ráðherra hafi eytt umfram kostnaðaráætlun og krefja hann svara um af hverju. Það er heldur ekki hægt að hrósa honum fyrir að vera undir áætlun eða spyrja af hverju það var svona mikið ofmat á kostnaði. Að lokum verða árs-skýrslur ráðherra nær gagnslausar því þeir geta montað sig af ýmiss konar afrekum sem þeir sögðust aldrei ætla að gera og engin leið er að segja að hefði ekki bara gerst sjálfkrafa, án afskipta ríkisstjórnarinnar. Ráðherrar geta auðveldlega skreytt sig með stolnum fjöðrum ef þeir eru ekki rukkaðir um loforðin fyrir fram.

Fjárveitingavaldið fer ekki frá Alþingi nema þingmenn ákveði það. Ef þingmenn setta sig við það að ríkisstjórnin kostnaðarmeti ekki stefnu sína eru þeir að afsala sér fjárveitingavaldinu. Það eina sem þarf til þess að Alþingi haldi fjárveitingavaldinu er að þingmenn standi í fæturna gagnvart ráðherrum, sinni eftirlitsskyldu sinni og dragi línu í sandinn þegar ráðherrar biðja um ávísun stílaða á handhafa. Í nútímamáli væri hægt að segja að þingið væri að gefa ráðherra greiðslukort ásamt pin-númerinu þegar fjárheimildir án útskýringa eru samþykktar.

Afgreiðsla Alþingis og fjárlaganefndar.

1. umræða.

Frumvarpi til fjárlaga var dreift eftir hádegi 11. september 2018. 1. umræða hófst um morguninn tveimur dögum seinna. Sú umræða fékk tvo daga í þinginu þar sem fjármála- og efnahagsráðherra og talsmenn byrjuðu fyrri daginn og svo fengu aðrir ráðherrar afar takmarkaðan tíma seinni daginn til þess að kynna verkefni málefnasviða sinna. Engu skipti þótt einhver málefnasvið væru umfangsmeiri en önnur. Engu skipti hvort ráðherra gæti komið kynningu á málefnasviðum sínum á framfæri á þeim tíma sem var úthlutað eða ekki. Ráðherrar eiga skilið rýmri tíma, þingmenn eiga skilið að ráðherrar geti komið öllu sem máli skiptir á framfæri í ræðustól þingsins og borgarar landsins eiga skilið að öll gögn fái að koma fram. 2. minni hluti telur því brýnt að gefa rýmri tíma til 1. umræðu fjárlaga í framtíðinni, rýmri tíma frá því að fjárlög eru lögð fram og þangað til 1. umræða hefst og rýmri tíma til þess að framsaga ráðherra geti rúmast innan þess tíma sem þeir fá úthlutað til kynningar á sínum málefnasviðum. Að auki mættu almennar umræður um fjárlög við 1. umræðu fá rýmri tíma líka því samkvæmt lögum um opinber fjármál er stefnumörkun stjórnvalda orðin mikilvægur hluti fjárlagagerðarinnar og tími til þess að rýna í og spyrja um einstakar aðgerðir eða markmið er ansi knappur.

Fjárlaganefnd.

Fjárlaganefnd fékk til sín góða gesti. Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins mættu oft, eins og gefur að skilja. Eftirfarandi tafla sýnir fundartíma í klukkustundum og mínútum námundað að næstu fimm mínútum eða svo:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið	01:05, 00:45, 01:45, 01:45, 00:50, 01:00, 00:35, 00:55, 01:00, 01:00, 02:00
Skrifstofa Alþingis	01:00
Forsætisráðuneytið	00:40
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	01:30, 00:50
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	00:50
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið	00:45
Velferðarráðuneytið	00:45, 01:05
Dómsmálaráðuneytið	01:15
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið	01:00
Utánríkisráðuneytið	00:50, 01:15
Viðskiptaráð Íslands	01:00
Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi	01:15
Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	00:45
Samtök iðnaðarins	01:10
Samtök sveitarfélaga á Austurlandi	00:40
Samtök atvinnulífsins	01:30
Ríkisendurskoðun	01:10
Alþýðusamband Íslands	00:50
Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum	01:20
Reykjavíkurborg	01:40
Fjórðungssamband Vestfjarða	00:55
Bandalag háskólamanna	01:00
Samtök sunnlenskra sveitarfélaga	01:05
Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu	01:05
Samband íslenskra sveitarfélaga	00:50
Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu	01:20
Kirkjugarðasamband Íslands og Kirkjugarðaráð	01:10
BSRB	00:40
Byggðastofnun (fjarfundur)	01:00
Félag um femínísk fjármál	00:55
Kennarasamband Íslands	00:55
Félag eldri borgara	00:40
Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi	00:40
Samtök ferðaþjónustunnar	00:50
Kvikmyndaskóli Íslands	00:40
Proskahjálp	01:10
VIRK – starfsendurhæfingarsjóður	01:15
Landspítali	01:05
Hagstofa Íslands	01:30

Af þessu má sjá næstum 54 klukkustundir af gestakomum á móti núll klukkustundum af innri greiningarvinnu fjárlaganefndar.

Þrátt fyrir að gestakomur séu mjög mikilvægar fyrir fjárlaganefnd og þingstörfin almennt mætti íhuga að gera gestakomurnar skilvirkari á einhvern hátt, t.d. með því að auka samskipti í gegnum umsagnir, að spurningar nefndarmanna um umsagnir séu t.d. sendar á umsagnaradila og svör fengin áður en ákvörðun er tekin um hvort nauðsynlegt sé að fá gestina á fund nefndarinnar. Ástæðan fyrir því er tvíþætt, annars vegar er fundartími nefndarinnar takmarkaður og hins vegar koma oft fram upplýsingar í spurningum nefndarmanna og svörum gesta sem eru háðar minni og glósum nefndarmanna, upplýsingar sem mikilvægt er að hafa sem skýrastar og minnst háðar gloppóttu minni og túlkun þingmanna. Tilgangur þess að fá gesti á fund virðist oft frekar vera friðþæging og hluti af stimpilafgreiðslu þingsins á þann hátt að það þarf að merkja við boxin um að hlustað hafi verið á umsagnir. Gestakomur eru algjört lykilaatriði í störfum þingnefnda. Vandamálið er að mikill hluti þess sem fram kemur á nefndarfundum skilar sér ekki á nægilega nákvæman hátt út úr nefndum. Það hefur verið ein ástæða þess að Píratar hafa talað fyrir því að almennt eigi nefndarfundir að vera opnir.

Mjög litlar umræður voru um efni frumvarps til fjárlaga á milli nefndarmanna á nefndarfundum. Allur tími nefndarinnar fór í samtöl við gesti. Lítil sem enginn tími var til þess að leggja sameiginlega yfir umsagnir, hvorki áður en gestir kynntu umsagnir sínar né eftir það.

Upplýsingar sem 2. minni hluti bað um á fyrsta fundi fjárlaganefndar, um sundurliðun aukinna útgjaldaheimilda hvers ráðuneytis, bærust einungis frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Nokkur önnur ráðuneyti útskýrðu sundurliðunina í kynningu sinni fyrir nefndinni en meiri hluti ráðuneyta svaraði aldrei upplýsingabeiðninni. Ástæðan fyrir því að beiðnin var lögð fram var að tölurnar sem gefnar eru upp í frumvarpi til fjárlaga stemma oftast ekki við beiðni um auknar fjárheimildir. Þetta dæmi, um upplýsingabeiðni sem er ekki svarað, er lýsandi dæmi fyrir afgreiðslu Alþingis á frumvarpi til fjárlaga. Það eru mikið af óþægilegum mótsögnum eða upplýsingar skortir í frumvarpinu sem enginn áhugi virðist vera á því að svara fyrir. Afleiðingin verður sú að Alþingi afsalar sér fjárveitingavaldinu með öllu. Ekkert sem ríkisstjórnin kemur til með að gera með fjárheimildirnar verður hægt að rekja til ábyrgðar ráðherra og ekki verður hægt að meta það hvort vel hafi verið farið með almannafé, hvort það fjármagn sem sett var í tiltekið verkefni hafi skilað sér í ábata fyrir allt samfélagið. Ráðherrum kann að þykja þægilegast að geta haft sem mest svigrúm til þess að geta hliðrað til eftir geðþótta en þingið á ekki að sætta sig við að ráðherrar hafi slíkt svigrúm. Krafa þingsins á að vera skýr og kostnaðarmetin stefna sem hægt er að fylgjast með í framkvæmd til þess að hægt sé að réttlæta að skattheimta sé réttlát og hagkvæm öllum.

Að lokum verður að minnast á meðferð nefndarinnar á beiðnum um fjárveitingar frá einstökum aðilum. Gert var staðlað svar þar sem beiðnum var vísað á viðeigandi ráðherra sem ber ábyrgð á stefnumörkun á því málefnasviði sem beiðnin varðaði. Þá var ráðherra einnig beiðinn um að skila svári til fjárlaganefndar um viðbrögð ráðuneytis við hverri beiðni. Eins og kemur fram í álitu meiri hlutans voru svör ráðuneyta ekki alltaf viðunandi. 2. minni hluti tekur undir það og telur það jafnvel vera of vægt til orða tekið. Svör ráðuneyta voru ekki viðunandi í neinu tilfalli. Svar barst einungis frá fjórum ráðuneytum, dómsmálaráðuneyti um eina beiðni, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti um eina beiðni, velferðarráðuneyti um 11 beiðni og mennta- og menningarmálaráðuneyti um eina beiðni. Samtals bærust fjárlaganefnd 49 beiðni samkvæmt fjölda skjala sem eru skráð í skjalakerfi nefndasviðs.

Það sér það hver sem vill sjá að sú vinna sem fjárlaganefnd leggur í að greina og glugga í frumvarp til fjárlaga er miklu frekar samkvæmt hefðum og þeim vana að inn á gólf hjá fjár-

laganefnd komi fjöldinn allur af aðilum sem voru áður að biðja um fjárveitingar. Það vinnu-
lag er enn við lýði þrátt fyrir áherslubreytingar í því hvernig fjárlagaferlið er. Þrátt fyrir að
grundvöllur fjárlaga eigi að vera markmiða- og árangursdrifinn og grunngildamiðaður heldur
fjárlaganefnd áfram að raða gestum inn í gamla fjárheimildamiðaða ferlið. Það er að vissu
leyti skiljanlegt. Erfitt er að bregða út af vananum og breyta vinnubrögðum. Ýmislegt getur
farið úrskeiðis þegar einhverju er breytt. En það er ekki einu sinni reynt. Sú viðleitni sem er
sýnd, t.d. í að beina fjárheimildabeiðnum til viðkomandi ráðherra, selst svo ódýrt þegar meiri
hlutinn endar á því að dreifa klinki hingað og þangað um kjördæmin. Þau verkefni kunna að
vera áhugaverð og mikilvæg en það liggja engin gögn fyrir um það hvort í raun sé verið að
tvífjarmagna verkefni. Meiri hlutinn setur meira að segja aukna fjármuni í verkefni sem er
með samning hjá ráðuneytinu eftir beiðni frá ráðherra sem er hvergi skráð meðal þeirra
beiðna sem bárust fjárlaganefnd. Þessi vinnubrögð eru öll eftir gömlu bókinni og í lok dags
vinnur meiri hluti þingsins eftir því sem framkvæmdarvaldið segir.

Breytingar.

Frumvarp til fjárlaga 2019 er unnið ofan á gallaða fjármálaáætlun sem hefði átt að vísa
aftur til ríkisstjórnarinnar. Það vantaði kostnaðargreiningar á stefnu stjórnvalda í áætlunina
og frumvarp til fjárlaga endurspeglar þann galla út í gegn. Þetta hefur áhrif á allar umsagnir
um fjármálaáætlunina, allt frá hagrænum greiningum á stefnu stjórnvalda til eftirlits með
framkvæmd fjárlaga. Umsagnir verða ómarkvissari og afurðin er óhjákvæmilega byggð á
ágiskunum. Það gerir allar breytingartillögur við frumvarp til fjárlaga erfiðari af því að áhrif
þeirra á stóru myndina eru óskýr. 2. minni hluti telur þó nokkrar breytingar vera óhjá-
kvæmilegar eða í versta falli hlutlausar fyrir afkomu hins opinbera og borgara landsins.

Til að byrja með þarf að afturkalla allar þær heimildir sem ráðherrar biðja um sem eru
ekki útskýrðar. Ef ráðherra biður um 100 millj. kr. í auknar fjárheimildir en útskýrir bara í
hvaða verkefni 50 millj. kr. eiga að fara hefur ráðherra ekkert að gera við 50 millj. kr.
aukalega. Vegna þess hversu ógagnsætt fjárlagafrumvarpið er verður erfitt að taka saman ná-
kvæma tölu um það hversu mikið er óútskýrt. Þess vegna bað 2. minni hluti um upplýsingar
um sundurliðun frá öllum ráðuneytum. Miðað við þær upplýsingar sem má finna í frumvarpi
til fjárlaga og í þeim útskýringum eða kynningum sem þó bárust eru óútskýrðar heimildir upp
á 8.193 millj. kr. 2. minni hluti leggur því til að þessar heimildir verði felldar niður.

Á móti leggur 2. minni hluti til að fjárheimildir verði auknar í ákveðin verkefni eins og
fram kemur í breytingartillögum. Þar er m.a. að finna varanlega rekstrarhækkun til heil-
brigðisstofnana; tímabundna hækkun til Landspítalans út af mönnunarvanda og villu í launa-
bótum vegna kjarasamninga; afnám krónu á móti krónu skerðinga frá 1. apríl 2019; varanlegt
framlag til sjúkraflutninga; varanlegt framlag til umboðsmanns Alþingis vegna OPCAT-
verkefna; varanlegt rekstrarframlag til Landhelgisgæslunnar; varanleg stöðugildisframlög
til Samkeppniseftirlitsins til þess að efla eftirlit með samkeppnislögum, ríkisskattstjóra, lög-
reglunnar og Vinnumálastofnunar vegna eftirlits með vinnumansali, Persónuverndar vegna
verkefna tengdra nýju persónuverndarlöggjöfni, Þjóðskrár til þess að geta skráð fleiri kyn
en tvö í þjóðskrá, skattransóknarstjóra og ríkisskattstjóra til þess að efla eftirlit með skatt-
undanskotum; tímabundið framlag til ríkisendurskoðanda vegna ofreiknaðra sértekna; tíma-
bundið framlag til starfsendurhæfingarsjóðsins VIRK til þess að standa við gerða samninga;
tímabundið afnám aðhaldskröfu Útlendingastofnunar; lengingu fæðingarorlofs í 12 mánuði;
hækkun persónuafsláttar og lækkun veiðigjalda um 1 milljarð kr. til þess að styrkja litlar og
meðalstórar útgerðir.

Nefndarálit meiri hlutans.

Í nefndaráliti meiri hlutans er fjallað um tölulega framsetningu frumvarps til fjárlaga og fylgirit. Þar koma fram ábendingar meiri hlutans um framsetningu tölugrunns, ítarlegra fylgirit, minni endurtekningar og ítarlegri skýringar á svokallaðri útgjaldabré. 2. minni hluti tekur undir þessar ábendingar meiri hlutans. Að auki vill 2. minni hluti bæta við ábendingum um að framsetning frumvarpsins og fylgirit verði staðlaðri með tilliti til framsetningar á tölulegum útskýringum, að framsetning kynninga ráðuneytanna verði samræmd, því eins og sést í fylgiskjali þessa nefndarálits voru kynningarnar ólíkar. Einnig mætti bæta framsetningu á þeim gögnum þar sem gerður er samanburður við fyrri ár og nauðsynlegt er að vinna tölfræði lengra aftur í tímann til þess að hægt sé að sjá raunverulega og sanngjarna framsetningu á þróun tekna og gjalda á hinum ýmsu atriðum sem borin eru saman, svo sem samanburð á málefnasviðum, málaflokkum og einstökum málefnum í gegnum árin. Að lokum þarf nauðsynlega að framfylgja þingsályktun nr. 51/145, um tölvutækt snið þingskjala. Ef einhvers staðar er þörf á tölvutækri framsetningu þá er það í fjárlagavinnu og tengdum málum.

Málefnasvið.

01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.

01.2 Eftirlitsstofnanir Alþingis.

Undir þennan málaflokk falla tvær eftirlitsstofnanir Alþingis, þ.e. umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi.

Fjárveiting til umboðsmanns Alþingis á árinu 2018 samkvæmt fjárlögum var 272,5 millj. kr. Gert var ráð fyrir óbreyttum fjárframlögum til umboðsmanns á árinu 2019 og 4 millj. kr. bætt við vegna OPCAT-eftirlits (sem gert hafði verið ráð fyrir við gerð fjármálaáætlunar vegna 2019). Þegar fjárlagafrumvarpið fyrir árið 2019 var birt kom fram að gert væri ráð fyrir 282,8 millj. kr. fjárheimild til umboðsmanns Alþingis. Af því má draga þá ályktun að fjármögnun vegna OPCAT-eftirlits hafi ekki verið tryggð, heldur sé einungis um uppfærslu vegna verðlagsbreytinga að ræða. Leggur 2. minni hluti því fram tillögu þess efnis að umboðsmanni verði tryggð næg framlög til OPCAT-eftirlits.

Hvað varðar ríkisendurskoðanda var framlag úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum 2018 668,8 millj. kr. Samkvæmt fjárlagafrumvarpi ársins 2019 eru fjárveitingar áætlaðar 694,1 millj. kr. og sértekjur áætlaðar 103,2 millj. kr. Telja má að áætlun um sértekjur sé óraunhæf, enda hafi sértekjur verið óvenjulega háar árið 2017, en svo virðist sem miðað hafi verið við það ár við mat á sértekjum. Útlit er fyrir að sértekjur ársins 2018 verði einungis um 60 millj. kr. Þá hefur í breytingartillögum meiri hlutans því til viðbótar verið lagt til að útgjöld til ríkisendurskoðanda lækki frekar. Ljóst er því að miðað við frumvarp til fjárlaga skortir Ríkisendurskoðun um 43,2 millj. kr.

06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál.

Fjárheimild Þjóðskrár Íslands lækkar um 71,1 millj. kr. á milli ári. Stór hluti af þeirri lækkingun er tilkominn vegna niðurfellingar á tímabundnu framlagi til að mæta kostnaði við fyrsta áfanga í smíði nýs þjóðskrárkerfis og lækkingun er á rekstrartekjum um 77,8 millj. kr. vegna tímabundins verkefnis sem tengist landamærum. Á móti hækka rekstrartekjur um 32,9 millj. kr. vegna aukningar á þjónustuumfangi og breytinga á gjaldskrá. 2. minni hluti leggur til að fjárframlög til Þjóðskrár Íslands verði hækkuð tímabundið til þess að Þjóðskrá Íslands geti, samhliða smíði nýs þjóðskrárkerfis, unnið að því að kerfi Þjóðskrár Íslands geti stutt fleiri kyn en tvö.

08 Sveitarfélög og byggðamál.

Á málefnasviði sveitarfélaga og byggðamála er að finna skýrt dæmi um ógagnsæja framsetningu. Þar er sagt að framlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hækki um 985,9 millj. kr. Þó hækka bundin útgjöld og útgjaldasvigrúm einungis um 528 millj. kr. Engin augljós samsetning á skiptingu útgjaldabruarinnar sýnir hvernig 985,9 millj. kr. skila sér úr þessu málefnasviði.

09 Almanna- og réttaröryggi.

Á bls. 252 í fjárlagafrumvarpinu kemur fram að veita skuli tímabundið 80 millj. kr. framlag til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til að efla aðgerðir gegn skipulagðri glæpastarfsemi með sérstakri áherslu á aðgerðir gegn fíkniefnasölum, innflutningi og framleiðslu. Ekki er ljóst með hvaða hætti á að nota þessa fjármuni. Slík fjárveiting verður að teljast ótímabær ef ekki hefur verið tekin upp skaðaminnkunarstefna í vímuefnamálum, enda er veruleg hættu á því að aukin fjárveiting til að efla slíkar aðgerðir geti bitnað með neikvæðum hætti á vímuefnaneytendum.

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála.

10.5 Útlendingamál.

Á bls. 267 í fjárlagafrumvarpinu kemur fram að fjárheimild málaflokksins sé lækkuð um samtals 39 millj. kr. til að uppfylla aðhaldskröfu gildandi fjármálaáætlunar. Ljóst er að þessi aðhaldskrafa mun bitna á Útlendingastofnun. Þetta er gert þrátt fyrir að álag á stofnuninni og starfsfólki hennar sé langtum meira en eðlilegt getur talist. Afgreiðslutímar dvalarleyfa, umsókna um ríkisborgararétt og hæli og annarra mála sem stofnunin fer með hafa lengst afar mikið á undanförunum árum og hefur álag á starfsfólk aukist mjög. Frekari niðurskurður mun koma enn frekar niður á þjónustu stofnunarinnar, auka álag á starfsfólk og lengja afgreiðslutíma. Það að á þessu málefnasviði sé einungis gerð aðhaldskrafa á Útlendingastofnun verður að teljast einkar ámælisvert.

11 Samgöngu- og fjarskiptamál.

Ríkisstjórnin gaf út yfirlýsingar um stórsókn í samgöngumálum. Samtök iðnaðarins slógu þær yfirlýsingar niður með umsögn sinni um frumvarp til fjárlaga. Ríkisstjórnin tekur við þeirri gagnrýni og lækkar fjárframlögin til samgöngumála milli 2. og 3. umræðu. Ekki var hægt að fá neinar upplýsingar um það hvaða áhrif sú lækkun hefur á samgönguáætlun, hvort minni fjárheimildir verða til vetrarþjónustu, viðhalds, nýrra framkvæmda eða einhvers staðar annars staðar. Það er góðra gjalda vert að leggja fram stórar yfirlýsingar, en þá verður að standa við þær eða draga þær til baka.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi.

Meiri hlutinn leggur ríka áherslu á að umhverfi sjávarútvegsins sé „sanngjarnt og stöðugt“ af hálfu stjórnvalda og beinir þeim tilmælum til ríkisstjórnarinnar að „fram fari ítarlegri vinna um áhrif veiðigjalds á byggðir landsins“. Meiri hlutinn kemur einnig að því að fyrir liggja veiðigjaldsfrumvarp og að með samþykkt þess sé gert ráð fyrir að veiðigjald lækki á næsta ári frá fyrra ári en það sé í takt við versnandi afkomu innan greinarinnar.

Meiri hlutinn getur þess þó ekki að fyrirbyggjandi veiðigjaldsfrumvarp er hvorki sanngjarnt né stöðugt þar sem engin leið er að átta sig á þeim talnagrunni sem gjaldið á að byggjast á. Sömuleiðis er með veiðigjaldsfrumvarpinu enn frekar verið að festa þá hugmynd í sessi að útgerðarmenn öðlist eignarrétt á þessari sameiginlegu auðlind þjóðarinnar með ófyrirséðum

afleiðingum fyrir framtíðartekjur þjóðarbúsins af auðlind sinni. Auk þessa er ekki réttlætandi að draga verulega úr gjöldum á atvinnugrein sem hefur greitt sér methagnað á undanförunum árum á meðan öðrum hópum samfélagsins er ætlað að setta sig við verri kjör vegna spár um kólnandi hagkerfi.

17 Umhverfismál.

Þrátt fyrir að töluverðir fjármunir séu settir í málefnasvið umhverfismála er vandamál málefnasviðsins með tilliti til fjárlaga það sama og alls staðar annars staðar. Það vantar sundurliðun á útgjaldaaukningu málefnasviðsins í fjárlögum. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið var þó með eina bestu kynninguna af ráðuneytunum og færði fjárlaganefnd sundurliðun eins og sést í fylgiskjali með nefndarálitinu. Það sem helst vantar er betri útskýring á mestu útgjaldaaukningunni, þ.e. til aðgerða í loftslagsmálum. Fyrsta útgáfa af aðgerðaáætluninni hefur verið gefin út en eins og önnur markmið og aðrar aðgerðir stjórnvalda er áætlunin ekki kostnaðarmetin. Við vitum bara að það eiga að fara 600 millj. kr. í hana á næsta ári. Við höfum ekki hugmynd um hvernig miðað er við að þeim fjármunum sé varið. 2. minni hluti efast ekki um að hægt sé að nýta þá fjármuni í aðgerðir áætlunarinnar en eftir stendur spurningin um skilvirkni ef ekki liggja fyrir rýnanlegar kostnaðar- og ábatagreiningar.

Almennt um velferðarmál.

Víða er hugað að fjárfestingum en hins vegar virðist slíka hugsun vanta í velferðarmálum, dregið er úr fjárfestingum vegna nýs Landspítala, hjúkrunarheimila og til framfærslu á velferðarsviði. Á sama tíma eru rökkin fyrir því að lækka veiðigjöld um 3 milljarða kr. fyrir útgerðina að efla eigi og verja þá fjárfestingu sem lagt hefur verið í þar. Einhverra hluta vegna er ekki litið á það sem fjárfestingu að setja sama kraft í að minnka skerðingar öryrkja, að fjárfesta í mannauði.

Svo virðist sem viðhorf ríkisstjórnarinnar gagnvart örorkulífeyrisþegum sé að þeir og fólkið í landinu séu ekki nægilega mikilvæg arðbær fjárfesting til að fjárfesta í.

Fjárfestingar í fólki eru gríðarlega ábatasamar í samfélagslegum skilningi. Þeir fjármunir sem varið er til að efla einstaklinga í viðkvæmri stöðu munu skila ávinningi seinna meir. Að það skuli ekki gert, og jafnvel dregið úr þeirri litlu aukningu sem hafði verið lofað, ber merki um mikla skammsýni. Fjárlög þessi einkennast af þeirri skammsýni sem mun veikja samfélagið allt og grafa undan þeim gildum sem hafa sameinað þessa þjóð.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta.

Fyrirhuguð hefur verið aukin uppbygging á hjúkrunarrýmum á næstu árum. Ekki er að sjá að bætt sé í rekstrargrunn þeirra sem fyrir eru en hjúkrunarheimili eiga mörg þegar í umtalsverðum rekstrarvanda. Ljóst er að það fjármagn sem nú er til staðar dugir ekki til að mæta þeim þjónustukröfum sem gerðar eru til hjúkrunarheimila. Ef draga á úr fjármagni þarf að útlista þá þjónustuskerðingu sem verður við skerðingu fjármagns. 2. minni hluti leggur áherslu á mikilvægi þess að auka ekki enn frekar á rekstrarvanda hjúkrunarrýma.

27 Örorka og málefni fatlaðs fólks.

Öryrkjabandalag Íslands benti réttilega á í umsögn sinni að allir málaflokkar sem varða fatlað fólk og örorkulífeyrisþega eru sveltir og þrátt fyrir að stjórnvöld tali fjálglega um kaupmáttaraukningu örorkulífeyrisþega og að fjárveitingar til málaflokka fatlaðs fólks og örorkulífeyrisþega hafi aukist svo um munar vanti enn stórlega mikið upp á til að fólki geti

lifað með reisin í íslensku samfélagi. Brynt sé að litið sé til mannréttinda þessa hóps. Íslenska ríkinu ber að tryggja samfélag án mismununar, samfélag þar sem fatlað og langeveikt fólk á rétt til lífs til jafns við aðra. Til þess að svo megi verða þarf að gera ráð fyrir verulegri aukningu fjármagns inn í alla málaflokka er varða fatlað fólk.

Nú hafa um árabil verið í gildi reglur sem gera það að verkum að stór hluti þeirra greiðslna sem örorkulífeyrisþegar hljóta skerðast um krónu á móti krónu. Það þýðir að fyrir hverja krónu sem lífeyrisþegi vinnur sér inn skerðast bótagreiðslur hann að sama marki. Ríkisstjórnin hefur talað fyrir því að afnema þessar skerðingar en ekki gripið til aðgerða til þess, nema þá að skipaður hefur verið starfshópur til að fjalla um innleiðingu starfsgetumats. Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um afnám krónu á móti krónu skerðingar (54. mál), en samþykkt þess mundi útrýma þessum umræddu skerðingum. Ráðherrar í ríkisstjórn Katrínar Jakobsdóttur hafa talað fyrir afnámi slíkra skerðinga og lofuðu þeir því að í þessum fjárlögum sem hér eru til umræðu yrði 4 milljörðum kr. ráðstafað til afnáms á þessum skerðingum. Með samþykkt breytingartillagna meiri hlutans lækkar sú upphæð í 2,9 milljarða kr. Eins og fram kemur í greinargerð með áður nefndu frumvarp til laga um afnám krónu á móti krónu skerðingar er kostnaður við afnám skerðinga 11,4 milljarðar kr. Þeir 2,9 milljarðar kr. sem nú lítur út fyrir að verði ráðstafað til að draga úr skerðingum örorkulífeyrisþega duga því skammt til að afnema þessar skerðingar, sérstaklega ef það á að tengja úthlutun þeirra við starfsgetumat.

Þá telur 2. minni hluti rétt að hvetja til þess að frítekjumörk í lögum um almannatryggingar verði hækkuð, en þau hafa staðið óbreytt frá 2009. Slík breyting mun koma þeim best sem hafa lægstar tekjur.

29 Fjölskyldumál.

Barnabætur hafa farið lækkandi að raunvirði á undanförunum árum. Samkvæmt því sem fram kemur í umsögn ASÍ um frumvarpið eru útgjöld til barnabóta svipuð að raunvirði og á árinu 2013 en um 8% lægri en árið 2010. Þá hafi þeim sem hafi möguleika á að þiggja barnabætur fækkað mikið. Þessi þróun er varhugaverð og ekki til þess fallin að efla stöðu ungs fólks og barnafjölskyldna á Íslandi. Aukin framlög til barnabóta og hækkun grunnbóta eru jákvæð skref en ljóst er að stuðningur til barnafjölskyldna þarf að vera víðtækari og ná til stærri hóps.

Annar minni hluti fagnar aukningu útgjalda til fæðingarorlofs vegna hækkunar á hámarks-greiðslum til foreldra í fæðingarorlofi í 600.000 kr. en hvetur ríkisstjórnina þó til að grípa til frekari ráðstafana í samræmi við aðgerðir sem lagðar voru til af meiri hluta starfshóps sem skipaður var af félags- og húsnæðismálaráðherra. Þá er sérstök áhersla lögð á að lengja fæðingarorlof úr 9 mánuðum í 12 mánuði, en slíkt getur skipt miklu máli fyrir ungar barnafjölskyldur. Slíkar breytingar eru til bóta fyrir þroska barna, minnka álag á dagvistunarúrræði og stuðla að fjölskylduvænna samfélagi. Að því marki leggur 2. minni hluti til breytingu á frumvarpi til fjárlaga sem eykur framlög til fæðingarorlofs um 5.130 millj. kr., en sú upphæð byggist á uppfærðum útreikningum starfshóps ráðherrans um kostnað við lengingu fæðingarorlofs í 12 mánuði. Þá hvetur 2. minni hluti til þess að sérstaklega verði hugað að viðkvæmasta hópi foreldra og barna sem eru einstæðir foreldrar með lágar tekjur.

31 Húsnæðisstuðningur.

Mikil uppsöfnuð þörf er á húsnæðismarkaði fyrir íbúðir, á almennum markaði en einnig í almenna íbúðakerfinu. Gert er ráð fyrir að stofnframlög til byggingar almennra íbúða aukist um 800 millj. kr. milli ára sem er til bóta, en 2. minni hluti tekur undir athugasemdir ASÍ

Þess efnis að rétt væri að fjölga íbúðum í almenna íbúðakerfinu mun hraðar eða um a.m.k. 1.000 á ári næstu árin til að mæta uppsafnaðri þörf. Aðgerðaleyfi núverandi og fyrri ríkisstjórna gagnvart húsnæðisvanda hafa átt þátt í að skapa þann mikla vanda sem ríkir á húsnæðismarkaði og rétt væri að núverandi ríkisstjórn brygðist við með mun meira afgerandi hætti.

Gert er ráð fyrir að framlög til húsnæðisbóta leigjenda muni lækka um 64 millj. kr. Má þannig sjá að ekki stendur til að gera breytingar til hækkunar á framlögunum til samræmis við hækkandi verðlag og leiguverð. Með því má segja sem svo að verið sé að draga úr stuðningi við leigjendur sem eins og bent er á í umsögn ASÍ standa hvað verst að vígi á húsnæðismarkaði.

Samantekt.

Annar minni hluti viðurkennir að efnisleg gagnrýni þessa nefndarálits byggist að nokkru á þeim atburðum sem urðu áður en frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2019 var afgreitt út úr fjárlaganefnd. Þeir atburðir höfðu mikil áhrif á afstöðu 2. minni hluta, en næg voru tilefning til gagnrýni áður en breytingartillögur ríkisstjórnarinnar lágu fyrir. Helsta gagnrýni 2. minni hluta snýr að formi og málsmeðferð fjárlaga.

Verkefnið var tvímælalaust risavaxið eins og ítrekað hefur verið farið yfir í aðdraganda kosninga á undanförunum árum. Fjársvelti hrunsáranna er virkilega að segja til sín í samgöngumálum, heilbrigðismálum, menntamálum og velferðarmálum. Viðhaldsskuldin hefur hrannast upp og vofir nú yfir okkur, engu minni en eiginleg lán gerðu í kjölfar hrunsins. Vandamálið er að við sjáum ekki vaxtakostnað þess að láta þessa mikilvægu innviði okkar grotna niður. Við sjáum hins vegar vaxtakostnað lánanna og blöskrar, skiljanlega. Ef við mundum sjá vaxtakostnað viðhaldsþarfar innviða mundi okkur eflaust blöskra líka. Við mundum jafnvel forgangsraða viðhaldsskuldinni umfram skuldir til peningalegra lána. En af því að við vitum ekki hvað það kostar okkur að vanrækja sameignir okkar getum við ekki tekið upplýsta ákvörðun um það hvert er best að beina fjármagni úr sameiginlegum sjóðum okkar.

Komandi ár verður tvímælalaust áhugavert. Það er ekki beint hægt að segja að það séu bjartir tímar fram undan í kólnandi hagkerfi og komandi kjarasamningavetri. Þrátt fyrir gagnrýni þessa álits er 2. minni hluti þó jákvæður um framhaldið. Þrátt fyrir að hægt sé að greina mikið óþol gagnvart stjórnvöldum í samfélaginu eru Íslendingar vanir því að gera það sem þarf til þess að betur gangi. 2. minni hluti treystir landsmönnum til þess að sýna ríkisstjórninni og Alþingi það aðhald sem þarf til þess að tryggja nauðsynlega framþróun, þrátt fyrir það hliðarspor sem er tekið með þessu fjárlagafrumvarpi.

Þegar útlitið er sem verst standa Íslendingar sig alltaf sem best.

Alþingi, 14. nóvember 2018.

Björn Leví Gunnarsson.

Fylgiskjal.

Kynningar ráðuneyta fyrir fjárlaganefnd.

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s0459-f_I.pdf