

Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2017.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2017 er lagt fram af fráfarandi ríkisstjórn sem situr tímabundið sem starfsstjórn þar til ný ríkisstjórn hefur verið mynduð eftir alþingiskosningar sem fram fóru í lok október. Nú er í fyrsta sinn unnið eftir nýjum lögum um opinber fjármál þar sem settar eru fram fjármálastefna og fjármálaáætlun til fimm ára í senn. Bætt vinnubrögð, sameiginleg heildarsýn alls hins opinbera og samtal og samráð ríkis og sveitarfélaga verður nú loks að veruleika og unnt verður að móta stefnu og gera heildrænar áætlanir til að sporna við þenslu og óstjórn. Það er afar mikilvægt nú þegar fram eru komin talsverð merki um þenslu í hagkerfinu sem bregðast þarf við af festu til að tryggja að hér fari ekki af stað óðaverðbólga sem kemur öllum illa, ekki síst skuldsettum heimilum.

Frumvarpið endurspeglar hins vegar ekki þær áherslur sem þingflokkur Bjartrar framtíðar hefði lagt, með tilliti til aðstæðnanna sem nú eru í íslensku samfélagi. Undanfarin misseri hefur ríkissjóður verið rekinn án halla. Auknar tekjur vegna lágs olíuverðs, óvænts makrilafla og stóraukins straums ferðamanna eru fyrst og fremst ástæður þess að tekjuhlið ríkisfjármála hefur verið ásættanleg. Það hefur komið sér vel við það verkefni að lækka skuldir ríkissjóðs sem stóð illa eftir efnahagshrunið 2008. Hin harða niðurskurðarstefna sem rekin hefur verið samhliða hefur hins vegar komið niður á ýmsum grunninnviðum. Skortur á viðhaldi og nauðsynlegri aukningu fjármuna til ýmissa málaflokka hefur verið viðvarandi. Vegna þess er ekki bara komið að þolmörkum hjá mörgum af grunnstoðum samfélagsins heldur eru þær farnar að grotna niður. Við slíkt verður ekki búið. Það má hins vegar vera ljóst að við núverandi aðstæður, þar sem fjárlagafrumvarp er lagt fram af sitjandi starfsstjórn og þeim nauma tíma sem gefst við vinnslu þess, verða þingmenn að koma sér saman um málamiðlun og horfa þarf til þess hvar skóinn kreppir helst og þeirra verkefna sem brýnast er að ráðast í strax.

Menntamál.

Það eru talsverð vonbrigði að stefnumörkun Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2014–2016 fyrir háskólana skuli ekki hafa verið fylgt. Raunar vinnur ráðið nú að því að útfæra hvernig unnið skuli að markmiðinu áfram og hvernig vinna eigi að því til lengri tíma. Stefnt er að því að gefa stefnu ráðsins út aftur vorið 2017 og með því skapast svigrúm og tækifæri til að leggja línur fyrir fjárlög ársins 2018 með það að markmiði að tryggja gæði og samkeppnishæfni íslenskra háskóla. Með stefnu ráðsins verður þannig kveikt á leiðarljósi fyrir löggjafann til að fylgja og munu fulltrúar Bjartrar framtíðar ekki skorast undan því. Stóra verkefnið er að ná OECD-viðmiðum hvað varðar framlög ríkisins á hvern háskólastudent og vonandi að nálgast meðaltalsframlag annarra ríkja Norðurlanda. Björt framtíð mun þannig fylgja því stíft eftir á kjörtímabilinu að tryggja samkeppnishæfni og gæði íslenskra háskóla.

Annar minni hluti leggur áherslu á að rétta af það ójafnræði sem Listaháskóli Íslands hefur staðið frammi fyrir samanborið við aðra háskóla landsins. Þannig hefur skólinn fengið mun

lægra framlag til rannsókna en aðrir háskólar. Mikilvægt er að allar greinar á háskólastigi standi jafnfætis þegar kemur að fjárframlögum ríkisins til kennslu og rannsókna. Það er ekki hlutverk löggjafans að dæma um mikilvægi þeirra eða meta sumar þeirra minna virði en aðrar. Vegna þessa er mikilvægt að leiðrétta hlut Listaháskólans og tryggja jafnræði nemenda skólans á við aðra til framtíðar. Viðbótarframlagi fjárlaganefndar til málaflokksins verður því ætlað að koma til móts við þann bráðavanda sem Listaháskóli Íslands stendur frammi fyrir og þann rekstrarvanda sem háskólarnir almennt standa frammi fyrir. Eins og áður segir er ljóst að þetta framlag dugar ekki til að leysa allan þann vanda eða koma til móts við aukna fjárhörf skólanna. Það er hins vegar viðleitni til að gera eins vel og hægt er á þessum tímavæðingum og í ríkjandi kringumstæðum. Fulltrúar Bjartrar framtíðar munu í störfum sínum í þinginu leitast við að fylgja þeim leiðarljósum sem gefast, m.a. með stefnu Vísinda- og tækniráðs sem áætlað er að verði lögð fram vorið 2017. Þá er og mikilvægt að horfa til þess að með styttingu náms til stúdentsprófs mun nemendum í háskólum væntanlega fjölga tímabundið. Verði það raunin þarf einnig að bregðast við því og tryggja fjármögnun háskólanna þannig að háskólanám og gæði þess verði tryggð. Þá verður einnig að nefna hér stefnuleysi í málefnum háskólanna þar sem ríkið hefur ekki markað sér stefnu um hlutverk háskólanna í íslensku samfélagi. Slík stefnumörkun er verulega aðkallandi þar sem horfa þarf heildstætt til þess mikilvæga hlutverks sem háskólar gegna, ekki bara við menntun einstaklinga, heldur líka í byggðastefnu, við nýsköpun og þróun atvinnumarkaðar og ýmiss konar afleiddar breytur sem skipta miklu máli í íslensku samfélagi.

Samkvæmt breytingartillögum sem öll nefndin stendur að er áætlað að framlag til framhaldsskóla verði aukið um 400 millj. kr. á árinu 2017 til að mæta kostnaði við nýlegar breytingar sem gera ráð fyrir styttingu náms til stúdentsprófs í þrjú ár og til að styrkja verknám. Þannig verður horft sérstaklega til skóla sem eiga við rekstrarvanda að stríða. 2. minni hluti telur að þeir fjármunir dugi skammt sem einsskiptisframlag og að fara þurfi betur ofan í saumana á reiknilíkaninu og leysa uppsafnaðan rekstrarvanda framhaldsskólanna á kjörtímabilinu.

Heilbrigðismál.

Heilbrigðiskerfið er ein þeirra grunnstoða sem ekki hefur verið sinnt sem skyldi undanfarin misseri. Er þar af mörgu að taka, bæði í hefðbundnum viðhaldsverkefnum fasteigna, tækjakaupum og uppbyggingu þjónustu.

Eitt þeirra vandamála sem orðið er afar brýnt að bregðast við er fráflæðisvandi Landspítalans. Talsvert er um að eldra fólk sem glímur við veikindi festist inni á spítalanum þar sem engin önnur úrræði eru í boði, jafnvel þó að sá hópur þurfi ekki sólarhringsumönnun heilbrigðisstarfsmanna. Þessi hópur stækkar stöðugt og er vandi hans orðinn mjög brýnn. Það er ekki mannúðleg meðferð að fólk sitji fast á heilbrigðisstofnun þegar það gæti notið ýmissa lífsgæða ef viðunandi búsetuúrræði og/eða aukin heimþjónusta væri í boði. Hluta þess viðbótarframlags til Landspítalans sem lagt er til í breytingartillögum nefndarinnar er ætlað að bregðast við þessum vanda. Þar að auki er nú orðið óhjákvæmilegt að móta framtíðarstefnu um málefni eldri borgara í heilbrigðiskerfinu til að tryggja að þeir festist ekki í óviðunandi aðstæðum í kerfinu. Efla þarf heilsugæsluna og leggja þar sérstaka áherslu á heimahjúkrun þannig að fólk geti búið lengur heima hjá sér. Þá er brýnt að auka samstarf sveitarfélaga um heimahjúkrun til að tryggja hagræði, samfellu og jafnræði í þjónustu.

Aðrar heilbrigðisstofnanir á landinu eru ekki undanskildar í breytingartillögunum þó að í þessum málaflökki gildi hið sama og áður hefur komið fram. Við núverandi aðstæður þar sem frumvarp er lagt fram af starfsstjórn og unnið undir tímapressu verður ekki unnt að

leiðrétta og bæta við öllu því sem til þarf. Hins vegar er brýn þörf á að taka til gagnerrar endurskoðunar kerfi sem ekki sinnir þeim sem mest þurfa á því að halda eins vel og unnt er í samfélagi sem hefur til þess alla burði. Fulltrúar Bjartrar framtíðar munu ekki láta sitt eftir liggja við það verkefni og leita samráðs við fulltrúa annarra þingflokka og þeirra stofnana sem undir kerfið heyra.

Samgöngumál.

Talsvert hefur vantað upp á að viðhaldi og nauðsynlegri uppbyggingu hafi verið sinnt á sviði samgöngumála. Það dylst engum að talsverða innspýtingu þarf til þess að snúa þeirri þróun við og vinna upp það sem rekið hefur á reiðanum á því sviði. Samkvæmt breytingartillögu sem nefndin stendur að er ætlunin að leggja 4,5 milljarða kr. til málaflokksins umfram það sem þegar var áætlað í frumvarpinu. Alþingi samþykkti nú í haust þingsályktunartillögu til samgönguáætlunar sem felur í sér misræmi milli samþykkrar fjármálaáætlunar og samgönguáætlunar um 15 milljarða kr. árið 2017 og um 13,5 milljarða kr. árið 2018. Að mati 2. minni hluta þarf Alþingi að bæta vinnubrögð sín og gæta þess að samgönguáætlun verði í samræmi við fjárheimildir hverju sinni enda er það m.a. markmið nýrra laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, að styrkja fjármálastjórn ríkisins. 2. minni hluti bendir á að viðamiklar fjárfestingar í Dýrafjarðargöngum og Herjólfu eiga að vera fullfjármagnaðar í langtímafjármálaáætlun og því á ekki að þurfa að koma til kasta Alþingis að bæta við fjármagni í slíkar framkvæmdir. Þá er einnig mikilvægt að taka tillit til þess að nú þegar hefur skapast þensla á framkvæmdamarkaði, erfiðara er að tryggja framkvæmdir og tilboð sem gerð eru í ýmis verkefni eru talsvert hærri en kostnaðaráætlanir gera ráð fyrir. Það er því full ástæða til að stíga varlega til jarðar varðandi kostnaðarsamar framkvæmdir til að auka ekki enn á þenslu með tilheyrandi verðbólgu sem kemur svo niður á okkur öllum. Þá stöðu þekkjum við allt of vel frá fyrri árum og slíka óstjórn ber að varast.

Vinnulag fjárlaganefndar.

Annar minni hluti getur ekki látið hjá líða að gagnrýna vinnubrögð sem viðhöfð eru í nefndinni. Árið 2012 var gerð tilraun til breytinga hvað varðar safnliði fjárlaga til að reyna að sporna við miklum fjárútlátum löggjafans til eftirlitslítilla verkefna. Hefð var fyrir því að á hverju ári gátu þeir sem höfðu aðgang að þingmönnum komið óskum sínum um fjárframlög á framfæri við fjárlaganefnd sem tók við umsóknum og afgreiddi þær með því að veita verulegar fjárhæðir til ýmissa verkefna. Vissulega voru mörg þessara verkefna brýn og mikilvæg fyrir samfélagið. Hins vegar var hvorki um að ræða nægilegt eftirlit með framkvæmd verkefnanna né eftirfylgni. Breytingin sem gerð var gekk þó skemmra en virtist við fyrstu sýn. Áfram virðast félög og samtök geta sótt um styrki til fjárlaganefndar og þeir verið samþykktir af þinginu þótt úthlutunin fari fram í gegnum ráðuneytin. Það eru mikil vonbrigði að sjá að svo virðist sem þessi háttur sé enn við lýði og að um sé að ræða viðtekna venju, sem m.a. Ríkisendurskoðun hefur gagnrýnt. Geðþóttaákvæðanir sem koma fram sem breytingar í fjárlaganefnd á lokametrum við vinnslu fjárlagafrumvarpsins, sem lítill tími er til að ræða, eru með öllu óboðlegar. Fjárlagafrumvarpið er stærsta þingmál hvers vetrar og leggur grunn að fjármögnun grunnstoða samfélagsins. Ómálefnaleg vinnubrögð, ógagnsæi, órökstuddar geðþóttaákvæðanir og fúsk eru tákni gamla tímans sem fulltrúar Bjartrar framtíðar hafa einsett sér að útrýma.

Einnig má nefna að fyrir liggja áform um að koma á breyttu greiðsluþátttökukerfi fyrir sjúklinga með einu samræmdu kostnaðarpaki til hagsbóta fyrir sjúklinga. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu mun það koma til kasta Alþingis að tryggja útgjaldaheimildir og fjár-

mögnun á fjárlögum til að mæta því. 2. minni hluti telur eðlilegt að gengið hefði verið frá fjármögnuninni í frumvarpinu enda hlutverk ráðherra að ganga frá þessu máli í stað þess að Alþingi annist verkið.

Við meðferð málsins óskaði 2. minni hluti eftir yfirliti yfir helstu framkvæmdir á vegum ríkis og sveitarfélaga til að nefndin hefði upplýsingar um áhrif aukinna fjárfestinga á vegum ríkisins, sveitarfélaga og stofnana þess á efnahagslífið. Komið hefur í ljós að upplýsingarnar hafa ekki verið teknar saman á hjá hinu opinbera og leggur 2. minni hluti til að úr því verði bætt, enda verður að teljast óábyrgt að þær liggja ekki fyrir.

Í 13. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, segir að fjárlaganefnd skuli annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er lögð áhersla á eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Þar kemur m.a. fram að uppfært fylgirit skuli vera í samræmi við breytingar Alþingis á frumvarpi til fjárlaga sem og áherslur löggjafans, ef við á. Ráðherra skal kynna uppfært fylgirit fyrir ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis og auglýsa í B-deild Stjórnartíðinda.

Ráðherra er skylt samkvæmt fyrrgreindum lögum um opinber fjármál að upplýsa ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis eins oft og ástæða er til og eigi sjaldnar en ársfjórðungslega, um framkvæmd fjárlaga og fjárhagslega framvindu ríkissjóðs. Ef fjárlaganefnd Alþingis óskar eftir upplýsingum skal hver ráðherra gera grein fyrir framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði. Ef um er að ræða sölu á eignarhlut ríkisaðila í A-hluta í fyrirtæki eða félagi sem ríkið á að öllu leyti eða að meiri hluta skal ráðherra leggja fram sérstakt lagafrumvarp um sölu þar sem ítarlega skal gerð grein fyrir ástæðum og markmiðum sölunnar og aðferð við sölu, ásamt þeim kröfum sem leggja skal til grundvallar við framkvæmd hennar. Að sölu lokinni skal fjárlaganefnd Alþingis gerð grein fyrir niðurstöðum hennar. Ráðherra sem tekur ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr varasjóði gerir fjárlaganefnd Alþingis grein fyrir nýtingu þess þegar ákvörðun liggur fyrir. Ýmis fleiri ákvæði laganna undirstrika mikilvægi þess að Alþingi hafi virkt og faglegt eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Að lokum má minnst á að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd „skal einnig hafa frumkvæði að því að kanna ákvarðanir einstakra ráðherra eða verklag þeirra sem ástæða þykir til að athuga á grundvelli þess eftirlitshlutverks sem Alþingi hefur gagnvart framkvæmdarvaldinu“.

Nokkur ákvæði laga þessara eru hér dregin fram til að undirstrika mikilvægi eftirlitshlutverks Alþingis sem og mikilvægi þess að ákvarðanir Alþingis um fjárveitingar taki mið af þessu mikilvæga hlutverki. 2. minni hluti leggur því áherslu á að Alþingi vandi enn frekar til verka við umfjöllun um fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarp á næstu árum enda er það mat 2. minni hluta að slíkt flýti fyrir því að ný lög um opinber fjármál gagnist sem best við fjárstjórn og fjárhagslegt eftirlit innan ríkisins.

Alþingi, 21. desember 2016.

Theodóra S. Þorsteinsdóttir.