

## Nefndarálit

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

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

#### 1. Inngangur.

Hugmyndafræðin á bak við fjármálaáætlun gengur út á að útgjaldarammar séu settir, á grundvelli samþykkrar fjármálastefnu, fyrir 34 málefnasvið til næstu fimm ára og í framhaldinu er lagt fram fjárlagafrumvarp. Fullt samræmi þarf að vera á milli fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Fjármálaáætlun á að setja fram með skýrum og gagnsægjum hætti og hún á jafnframt að vera í fullu samræmi við lög um opinber fjármál en grunngildi þeirra eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Forgangsröðun verkefna á vegum ríkisins ætti að byggjast á ítarlegum þarfagreiningum sem og arðsemisútreikningum, mati á hagsveifluáhrifum og margfeldisáhrifum. Spálíkön sem notuð eru til grundvallar þurfa að endurspeglja það sem á raunverulega að spá fyrir um. Markmið hins opinbera þurfa að vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg. Sé sú ekki raunin kemur það niður á gagnsæinu og skapar óhagræði og aukna óvissu í ríkisrekstri. Fjölmörg verkefni sem nefnd eru í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar, svo sem hraður vöxtur ferðaþjónustunnar, sterkt gengi krónunnar, spenna á vinnumarkaði, verðhækkanir á húsnæðismarkaði og áhrif öldrunar á þjóðina, kalla á ítarlega sviðsmyndagreiningu og mat á áhrifum þeirra. Fjármálaáætlunin uppfyllir ekki ofangreindar kröfur um gagnsæi, greiningar og mat á áhrifum og að auki eru spálíkön þau sem lögð eru til grundvallar ekki fullnægjandi.

#### 2. Forsendur og almenn umfjöllun – fjármálaáætlun og fjármálastefna.

Í álitu fjármálaráðs frá 14. apríl um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun er bent á að gagnsæi skorti í vinnubrögðum, þ.e. að grunngildin endurspeglast ekki nægilega skýrt í vinnu, verklagi og umfjöllunarefnum áætlunarinnar.

Ekki er ljóst hvort því sem sett var fram í fjármálastefnunni sé fylgt eftir í áætluninni eða hvort mikilvæg atriði séu í áætluninni sem ekki eru til staðar í stefnunni. Einnig kom fram gagnrýni, af hálfu fjármálaráðs og Ríkisendurskoðunar á fundum með nefndinni, að framsetning sé ekki nógu góð. Til dæmis eru tölur ekki sundurliðaðar eftir fjárfestingum annars vegar og rekstrarkostnaði hins vegar. Þá benti Ríkisendurskoðun á að æskilegt væri að sjá samanteknar kennitölur, þ.e. til að skýra stöðuna og breytingar á útgjöldum. Fulltrúi Framsóknarflokksins í 2. minni hluta tekur undir þessa gagnrýni á framsetningu fjármálaáætlunar.

#### 3. Málefnasvið.

*06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál.*

Ljóst er að huga þarf betur að samspili spágerðar og stefnu. Þjóðhagsspár Hagstofunnar sem lagðar eru til grundvallar fjármálastefnunni eru ekki þeim eiginleika gæddar að greint sé hvernig ný fjármálastefna mun hafa á efnahagsþróunina. Stefnuhermun og sviðmyndaspá þarf að framkvæma til að hægt sé að segja til um framvindu fjármálastefnunnar. Engin slík

vinna er nú til staðar í stjórnkerfinu og æskilegt er að fjármála- og efnahagsráðuneytið fari í verkefnið til að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika í stefnumótuninni. Þannig fær ráðuneytið aukna pólitíska ábyrgð um lykilákvarðanir og efnahagslega þýðingu þeirra sem er lykilatriði.

Samkvæmt ríkisfjármálaáætlun er dregið úr aðhaldsstigi þegar á liður, samhlíða minnkandi þenslu, en ekki leiðrétt fyrir hagsveiflu. Mun æskilegra væri að miða við hagsveiflu-leiðréttan frumjöfnuð til að meta aðhaldsstigið eins og bæði fjármálaráð og Seðlabanki Íslands hafa bent á. Það er ámælisvert að mati 2. minni hluta að stjórn peningamála og ríkisfjármála séu ekki samstíga í að meta aðhaldsstigið.

Fjármálaráð bendir á í umsögn sinni frá 14. apríl að einsleitni gæti hvað varðar líkön og spár sem liggja að baki mati á stöðu efnahagsmála og efnahagshorfum. Allir helstu greiningaraðilar á Íslandi nota líkan Seðlabanka Íslands við spágerð sína. Spár verða einsleitir og umrætt líkan er heldur ekki hannað til að búa til þjóðhagsspár til að styðja við mótun fjármálastefnu. 2. minni hluti tekur undir að huga þurfi að nýju verklagi hvað þetta varðar.

Að baki mörgum fullyrðingum í fjármálaáætlun skortir greiningar, bæði að mati Ríkisendurskoðunar og fjármálaráðs. Það er t.d. ekki auðséð hvernig innlend eftirspurn muni drífa áfram hagsvöxt, í vaxandi mæli, eins og áætlunin gerir ráð fyrir. Í hagspá, sem liggur til grundvallar áætluninni, er gert ráð fyrir mjúkri lendingu að loknu yfirstandandi þenslustigi. Hagsaga landsins styður ekki þá forsendu og því væri æskilegt að stjórnvöld greindu áhættuna og tækju mið af spám og greiningum annarra aðila, eins og kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. 2. minni hluti tekur undir þessa ábendingargagnrýni þar sem það er alvarlegt að byggja langtímaáætlanir ríkissjóðs á svo hæpnum forsendum sem standast vart lög um opinber fjármál.

#### *05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla og 14 Ferðaþjónusta.*

Í fjármálaáætlun eru kynntar breytingar á virðisaukaskattskerfinu þar sem gistiþjónusta og önnur ferðaþjónustutengd starfsemi færast úr neðra þrepi í almennt þrep virðisaukaskatts, úr 11% í 24%, 1. júlí 2018. Eftir breytingarnar á virðisaukaskattinum er það staðreynd að ferðaþjónustan á Ísland innheimtir einna hæstu skatta í samanburði við samkeppnislöndin. Ljóst er að þetta mun hafa áhrif á greinina og sér í lagi þar sem krónan hefur styrkst verulega síðustu 18 mánuði. Í álitni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 28. mars 2017 er bent á mikilvægi þess að rekstrarumhverfi sé samkeppnishæft og að atvinnugreinin sé sjálfbær. Fyrirhuguð hækkan mun draga úr samkeppnihæfni ferðaþjónustunnar. Samkvæmt umsögnum hagsmunaaðila var ekki haft formlegt samráð við samtök aðila í ferðaþjónustu varðandi þessar breytingar á virðisaukaskatti. Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF) frá 28. apríl er farið fram á að fyrirhugaðar breytingar á virðisaukaskatti verði að fullu dregnar til baka. Vísað er m.a. til þess að gengisþróun síðustu missera hafi skert samkeppnishæfni greinarinnar verulega og fyrirtækin þurfi að taka á sig tap vegna samninga um fast verð í erlendum gjaldmiðlum. Gistinóttum hefur fækkað og nú þegar er mikið um afbókanir, á árunum 2017 og 2018. SAF bendir á að neikvæð áhrif verði mest á landsbyggðinni. 2. minni hluti gagnrýnir að stjórnvöld hafi ekki greint hver áhrifin verða á rekstur fyrirtækja út frá staðsetningu þeirra. 2. minni hluti telur að hækkan á virðisaukaskatti á ferðaþjónustuna sé misráðin við núverandi aðstæður og illa undirbúin. Fullkomið samráðsleysi við SAF um þessa ákvarðanatöku er einnig gagnrýnivert. 2. minni hluti vísar að auki í umsögn 3. minni hluta atvinnuveganefndar (SIJ) þar sem fram kemur hörð gagnrýni á það samráðsleysi sem viðgengist hefur við vinnslu málsins.

Annar minni hluti bendir á að að réttara hefði verið að skoða aðrar leiðir hvað skattheimtu varðar, t.d. komugjald og breytingar á gistináttagjaldi, til að auka tekjur ríkissjóðs og vísar þar í umsögn fulltrúa Framsóknarflokksins í efnahags- og viðskiptanefnd (LA).

Í umsögn fjármálaráðs kemur fram að óvissa ríki um þjóðhagslegar forsendur og að ekki liggi fullnægjandi greiningar til grundvallar fyrirhuguðum virðisaukaskattsbreytingum. 2. minni hluti gagnrýnir lækkun á efra þrepi virðisaukaskatts miðað við núverandi þenslu í hagkerfinu og fyrirbyggjandi efnahagsspár.

Framsóknarflokkurinn vill að lagður verði á lýðheilsuskattur. Tekjur af skattinum renni til lýðheilsamála og til uppbyggingar á heilbrigðisþjónustu, m.a. til lækkunar á tannlækna-kostnaði aldraðra svo og að lækka þak á greiðsluþátttöku sjúklinga.

#### *12 Landbúnaður og 13 Sjávarútvegur og fiskeldi.*

Ýmis markmið eru reifuð í áætluninni en ekki sett fram töluleg markmið nema um fá þeirra. Þess í stað er talað um að verkefni verði fjármögnuð innan ramma. Í ljósi þess að um er að ræða 2% aðhaldskröfu á ári er ljóst að ekki næst fram nauðsynleg raunhækkun gjalda. Ekki liggur fyrir hvernig styrkja eigi Matvælastofnun. Hið sama gildir um Hafrannsóknastofnun. Samkvæmt fjármálaáætlun eru engin plön um nýtt hafrannsóknaskip. Að öðru leyti vísar 2. minni hluti í umsögn 3. minni hluta atvinnuveganefndar (SIJ).

#### *08 Sveitarfélög og byggðamál.*

Umfang sveitarfélaga sem hlutfall af opinberum rekstri hefur aukist mjög á síðust 2–3 áratugum, ekki síst vegna flutnings verkefna frá ríkinu. Því er afar mikilvægt að leggja ríkari áherslu á afkomu sveitarfélaga en áður, líkt og lög um opinber fjármál kveða á um. Ríkisendurskoðun tók undir að raunveruleg staða sveitarfélaga þurfi að endurspeglast í fjármálaáætlun og geta þeirra til skuldaniðurgreiðslu. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 26. apríl segir m.a. að sambandið hafi bent á í umsögn sinni um fjármálastefnuna frá 17. febrúar að það teldi að afkomumarkmið þau sem fjármálastefnan gengur út frá séu óraunsæ og ekki í takt við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga. Sambandið gagnrýnir einnig samráðsleysið við mótnun fjárhagslegra viðmiða um afkomu og efnahag sveitarfélaga. Afkomumarkmið fyrir A-hluta sveitarfélaga í fjármálaáætlun eru önnur en þau sem fram koma í fjármálastefnu án þess að gerð sér grein fyrir þeim í frávikum fjármálaáætlunar. Árin 2017 og 2018 er í fjármálaáætlun reiknað með lakari afkomu sveitarfélaga en í fjármálastefnu, en betri afkomu 2020–2022. Um þetta frávík hefur ekkert samráð verið haft við sambandið, ekki frekar en um aðra þætti fjármálaáætlunarinnar, þar á meðal fimmta kafla sem fjallar um fjármál sveitarfélaga. 2. minni hluti gagnrýnir harðlega samráðsleysið við Samband íslenskra sveitarfélaga og þær hæpnu forsendur sem gefnar eru til grundvallar þeim þáttum er lúta að afkomu sveitarfélaganna.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram gagnrýni á hversu lítil áhersla er lögð á sveitarstjórnarmál í fjármálaáætluninni. Meðal þess sem fram kemur er að unnið sé að því að efla sveitarstjórnarstigið, breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og auknu samráði við íbúa varðandi stefnumörkun. Hins vegar er engin framtíðarsýn fyrir málaflökkinn lögð fram og ekki gerð grein fyrir þeim leiðum sem fara á til að ná settum markmiðum.

Umfjöllun um byggðamál er ábótavant að mati 2. minni hluta. Framlög til sóknaráætlana til lengri tíma er ekki að finna í fjármálaáætlun. Slík óvissa um fjármögnun verkefna til lengri tíma er óboðleg.

### 15 Orkumál.

Erfitt er að sjá hvernig ríkisvaldið hyggst koma að því að tryggja orkuöryggi á öllu landinu, m.a. til að uppfylla aðrar áætlanir eins og fram kemur í þingsályktun um orkuskipti, hvað þá verkefni til að flýta þrífösun rafmagns (en því á að vera lokið 2034 við núverandi áætlanir) sem er þó ákaflega mikilvægt til að hægt sé að stunda nútímalegan atvinnurekstur á öllu landinu þar sem öll stærri tæki byggja á þrífösun. Einnig má nefna áhugavert verkefni um að auka hlut varmadælna eða hitaveitna í því skyni að lækka orkukostnað á köldum svæðum og/eða minnka notkun dísilrafstöðva. 2. minni hluti gagnrýnir þessa forgangsörðun ríkisstjórnarinnar þar sem hún ber ekki vott um vilja til að jafna búsetuskilyrði fólks og styðja við uppbyggingu atvinnulífs um land allt.

### 11 Samgöngu- og fjarskiptamál.

Í áætluninni er ekki að finna tímasetningu helstu fjárfestinga en einungis vísað til forgangsörðunar stjórnvalda án rökstuðnings. Á fundi fjárlaganefndar Alþingis og fjármálaráðs kom fram að engar rannsóknir liggja fyrir á mögulegum mismunandi margfeldisáhrifum framkvæmda eftir landshlutum. Fulltrúar fjármálaráðs töldu að ekki væru fyrir hendi forsendur eða upplýsingar til að unnt væri að gera slíkar athuganir. Við ákvörðun á forgangsörðun framkvæmda ber, að mati 2. minni hluta, að horfa til þjóðhagslegrar arðsemi sem tekur til mun fleiri þátta en hefðbundnir arðsemisútreikningar. Samtök iðnaðarins segja í umsögn sinni frá 26. apríl að mikilvægt sé að halda aftur af útgjaldaaukningu hins opinbera en á sama tíma sé ekki hægt að horfa fram hjá brýnni fjárfestingarþörf í innviðum. Opinbert fjárfestingarstig er lágt og afleiðingar þess eru þær að innviðir rýrna sem dregur úr samkeppnishæfni samfélagsins. Mikilvægt er að hefja undirbúning og hönnun framkvæmda svo hægt sé að hefjast handa þegar svigrúm skapast. Á fundi með fulltrúa Samtaka iðnaðarins kom m.a. fram að nú væri lítið að gera í jarðvinnuverktöku vegna lágs framkvæmdastigs við vegagerð og virkjanaframkvæmdir. Skortur er á greiningu hvað stöðu innviða varðar. Samtökin hyggjast bæta úr því í samstarfi við Félag ráðgjafarverkfræðinga og gera skýrslu að norrænni fyrirmynd, State of Nation. 2. minni hluti telur það gagnrýnivert að ríkisstjórnin hafi ekki látið gera slíka skýrslu samhliða vinnu við fjármálaáætlun þar sem um er að ræða áætlun til næstu fimm ára. Uppbygging innviða er nátengd samkeppnishæfni landsins.

Það veldur vonbrigðum að í fjármálaáætlun er ekki gert ráð fyrir að mæta fjárþörf hvað samgöngubætur varðar, um land allt. Ekki er gerð tilraun til að laga ósamræmið sem er á milli samgönguáætlunar og fjármálaáætlunar með viðbótarfjármunum í samgöngumál. Svigrúm til framkvæmda á samgöngumannvirkjum væri til staðar ef ríkisstjórnin mundi minnka aðhald í ríkisfjármálum, en það er nú 2%, á flestum sviðum. Að öðru leyti vísar 2. minni hluti í umsögn 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar (GBS).

### 17 Umhverfismál.

Umhverfismál eru með allra mikilvægustu málaflokkum næstu áratuga. Mikilvægi málaflokksins endurspeglast ekki í fjármálaáætlun. Framlög til þessa málaflokks hækka í kringum 1 milljarð kr. á milli áronna 2017–2018 en svo lækka þau á milli 2018 og 2019. Það er ekki ásættanlegt hjá ríkisstjórn sem segist ætla að setja loftslagsmál í öndvegi. Í áætluninni eru talin upp markmið og aðgerðir og þær tímasettar, en kostnaðar er hvergi getið við einstaka þætti. Hins vegar kemur heildarkostnaður til málefnaviðsins fram í lokin, þ.e. áætlun frá 2018–2022. Þetta er ófullnægjandi framsetning og ljóst er að fjármagn fylgir ekki þeim aðkallandi verkefnum sem við blasa.

### **Menntamál.**

Fjárfesting í menntun og rannsóknnum er fjárfesting í framtíðinni. Fjármálaáætlunin ber þess merki að núverandi ríkisstjórn ætla ekki að hafa þau orð að leiðarljósi. Framhalds- og háskólastigið verður ekki eftt, eins og lofað var fyrir kosningar. Það er verulegt áhyggjuefni og gagnrýnivert.

#### *20 Framhaldsskólastig.*

Í fjármálaáætlun sem samþykkt var fyrir árin 2017–2021 var gert ráð fyrir að framlög til framhaldsskólastigsins mundu hækka um 3,2 milljarða kr. að raunvirði yfir tímabilið, eða sem svarar til nálægt 12% raunvaxtar. Á sama tíma var gert ráð fyrir umtalsverðum rekstrar-sparnaði í framhaldsskólakerfinu vegna styttingar námstíma úr fjórum árum í þrjú. Áætlunin gerði ráð fyrir að allur sá sparnaður sem félli til við styttinguna héldist innan kerfisins og færi í að efla framhaldsskólastigið enn frekar. Sú er ekki raunin í nýrri fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022. Þar eru framlögin skert frá því sem áður var áætlað þannig að árið 2018 verði þau óbreytt að raungildi en lækki lítillega eftir það, eða um 0,6% árlega sem svarar til 630 millj. kr. uppsafnað á tímabilinu. Sparnaður sem verði við styttingu náms til stúdentsprófs úr fjórum árum í þrjú er tekinn af framhaldsskólunum þvert á gefin loforð. Fullt tilefni hefði verið að nýta svigrúmið til að bæta verk- og starfsnám í samræmi við þau markmið sem sett eru í fjármálaáætluninni. Einnig hefði verið hægt að nýta svigrúmið til að styðja betur við eldri nemendur og tryggja innleiðingu sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks á framhaldsskólastiginu. 2. minni hluti lýsir yfir verulegum vonbrigðum með þau sviknu loforðum sem felast í breyttum fjárveitingum ríkisstjórnarinnar til framhaldsskólastigsins frá fyrri fjármálaáætlun.

#### *21 Háskólastig.*

Áætlað er að framlög til háskólastigsins verði aukin úr um 41,6 milljörðum kr. á árinu 2017 í rúmlega 44 milljarða kr. á áætlunartímabilinu. Þar er stærsta einstaka verkefnið bygging Hús íslenskra fræða, en áætlaður kostnaður við framkvæmdirnar er 3,7 milljarðar kr. á árunum 2017–2021. Þegar hafa verið veittar 600 millj. kr. vegna hönnunar og fyrra útboðs í verkið. Háskóli Íslands mun greiða 30% en áætlað er að ríkissjóður greiði 70%. Því má gera ráð fyrir að raunvöxtur framlaga til að styrkja rekstur háskólastigsins verði um 8% eða 3,2 milljarðar kr. á tímabilinu. Í umsögn Stúdentaráðs Háskóla Íslands (4. maí) segir: „Stúdentaráð telur jafnframt villandi að með framlögum til háskóla séu talin framlög til byggingar Húss íslenskra fræða, Lánasjóðs íslenskra námsmanna og uppbyggingar nýs fagháskólastigs. Þrátt fyrir aukningu í málaflökkinn í heild er ljóst að framlög til rekstrar háskólanna munu ekki aukast að neinu marki fram til ársins 2019.“

Annar minni hluti ítrekar gagnrýni á framsetningu fjármálaáætlunar sem er í besta falli afar villandi þar sem rekstrar- og fjárfestingarkostnaði er blandað saman.

Háskólarnir hafa bent á að háskólastigið hafi sætt verulegum og langvarandi niðurskurði frá því eftir hrun. Í aðdraganda kosninga var mikil umræða um aukin framlög til háskólastigsins og lögðu allir stjórn málaflök áherslu á aukin framlög til málaflökksins. Sem dæmi má nefna að í kosningaáherslum Sjálfstæðisflokksins var lofað að auka framlög til háskólanna til meðaltals OECD-landa. Við það er ekki staðið í fjármálaáætluninni og er ekki hægt að líta á það öðrum augum en að kjósendur hafi verið beittir blekkingum ef litið er til þess ramma sem háskólastiginu er settur í áætluninni. 2. minni hluti vísar að auki í umsögn 1. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar (EyH).

Samtök iðnaðarins segjast í umsögn sinni frá 26. apríl hafa áhyggjur af verulegum brotaloðmum í söfnun og birtingu gagna um menntamál og mannauð. Ekki kemur fram í fjármálaáætlun að til standi að bæta úr því. Sumar þessara rannsókna er Íslandi skylt að framkvæma samkvæmt EES-samningum, en gerir ekki. 2. minni hluti tekur undir þetta sjónarmið Samtaka iðnaðarins og leggur áherslu á að fjölga eigi verknámsnemum. Samkvæmt þeirri stefnu sem kynnt er í fjármálaáætlun er ekkert sem gefur til kynna að stjórnvöld hyggist beita sér fyrir fjölgun verknámsnema, heldur þvert á móti, eins og áður er nefnt.

#### *07 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar.*

Stefnumörkun á sviði nýsköpunar er aðkallandi svo íslenskt samfélag verði samkeppnishæft til framtíðar. Í fjármálaáætlun er lítil viðleitni til að bregðast við þörf á markvissum og hagnýtum rannsóknum og nýsköpunarstarfi þar sem útfærslur á stefnumótun varðandi nýsköpun eru óljósar. Þó eru allir sammála um nauðsyn þess að auka enn frekar nýsköpun í atvinnumálum þjóðarinnar. Stækka þarf hlut alþjóðageirans og fjölga betur launuðum störfum sem krefjast menntunar. Samtök iðnaðarins og fleiri gagnrýna þetta stefnuleysi ríkisstjórnarinnar hvað varðar rannsóknir og nýsköpun. 2. minni hluti ítrekar að menntun og rannsóknir eru vegabréf þjóðarinnar til framtíðar. Fjármálaáætlun ber því hvorki vott um fyrirhyggju né metnað á þessum sviðum og það er miður.

### **Velferðarmál**

#### *23 Sjúkrahúsjónusta.*

Ef umrædd ríkisfjármálaáætlun verður samþykkt óbreytt telja forsvarsmenn Landspítala að skera þurfi niður kostnað á innlendum sjúkrahúsum um u.þ.b. 5 milljarða kr. á tímabili áætlunarinnar miðað við ný verkefni sem tilgreind eru í áætluninni en óbreytta starfsemi að öðru leyti, sjá umsögn Landspítala frá 25. apríl. Samkvæmt forsvarsmönnum Landspítala þýðir þetta að það viðbótarfjármagn sem lagt er til í áætluninni virðist að verulegu leyti fengið með því að fella niður fjármögnun ýmissa verkefna sem nú þegar eru til staðar og verða áfram til staðar. Auk þessa eru sum þessara nýju verkefna sem ríkisfjármálaáætlunin felur í sér aðeins fjármögnuð að hluta. Má þar m.a. nefna að hvergi er gert ráð fyrir tækjakaupum vegna nýbygginga við Hringbraut né nauðsynlega endurgerð eldri húsa spítalans. Hvort tveggja er forsenda þess að nýr meðferðarkjarni og rannsóknarhús verði tilbúin árið 2023 eins og lögð er áhersla á í ríkisfjármálaáætluninni.

Í umsögn frá forsvarsmönnum Sjúkrahússins á Akureyri kemur fram að takmörkuð raunaukning sé á framlögum til að mæta þörf fyrir aukna þjónustu og nauðsynlega uppbyggingu á þjónustu innan sjúkrahúsanna. Samkvæmt umsögn þeirra er raunaukning til málefnasviðsins um 338 millj. kr. á tímabili áætlunarinnar. Inni í þeirri upphæð sé fölginn lágmarksaukning til rekstrar og stofnkostnaðar og því vandséð hvernig komið verður til móts við aukningu í þjónustu og þróun sjúkrahússtarfseminnar. 2. minni hluti tekur undir áhyggjur forsvarsmanna Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri um vanfjármögnun til málefnasviðsins. 2. minni hluti gagnrýnir harkalega það mikla ógagnsæi sem þessi ríkisfjármálaáætlun felur í sér og einnig að stofn- og rekstrarkostnaði sé blandað saman. Það sýnir afar skakka mynd af stöðu mála.

#### *24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.*

Undir þetta málefnasvið falla heilsugæsla, sérfræðiþjónusta og hjúkrun, sjúkrahjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun auk sjúkraflutninga.

Samkvæmt nýjum lögum um sjúkratryggingar, þjónustustýringu, þá er heilsugæslan fyrsti viðkomustaður sjúklinga. Í efnislegri vinnslu málsins innan velferðarnefndar síðasta sumar komu upp áhyggjur um hvort mönnun heilsugæslunnar væri undir þetta veigamikla hlutverk búin. Við vinnslu málsins var ákveðið að setja aukafjármagn (300–400 millj. kr.) inn til heilsugæslunnar til að styrkja hana í þessu hlutverki og það var gert. Hins vegar þarf að gera enn betur í fjármögnun heilsugæslunnar ef þetta nýja hlutverk hennar á að ganga upp. 2. minni hluti leggur mikla áherslu á það og að horft sé til heilsugæslunnar á landsvísi og hvernig eigi að efla hana bæði hvað varðar menntun heilbrigðisstarfsfólks og mönnun. 2. minni hluti gagnrýnir harkalega að stofnkostnaði og rekstrarkostnaði á málefnasviðinu sé blandað saman. Má þar m.a. nefna að byggingu heilsugæslu á höfuðborgarsvæðinu er blandað saman við rekstrarkostnað heilbrigðisstofnana.

#### *Greiðsluþátttaka.*

2. minni hluti leggur mikla áherslu á að á árinu 2018 verði næstu skref tekin í átt að betra greiðsluþátttökukerfi. 2. minni hluti leggur mjög mikla áherslu á að gerð verði tímasett og raunhæf áætlun á gildistíma ríkisfjármálaáætlunar um hvernig tannlæknakostnaður, sálfræðikostnaður og aukinn stuðningur vegna ferðakostnaðar sjúklinga verði felldur undir greiðsluþátttökukerfið. Auk þessa leggur 2. minni hluti áherslu á að tímasett verði hvenær greiðsluþátttökukerfi lyfja- og heilbrigðiskostnaðar renni saman í eitt sanngjarnara kerfi. Mikilvægt er að allar þessar aðgerðir séu kostnaðargreindar og að fullu fjármagnaðar.

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

Samkvæmt ríkisfjármálaáætlun er gert ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins hækki um 4,9 milljarða kr. og að reist verði fimm ný hjúkrunarheimili á gildistíma áætlunarinnar. Á bls. 68 í áætluninni kemur fram að þetta verði samtals 319 rými, þar af 261 nýtt hjúkrunarrými en á bls. 306 í sömu áætlun kemur fram að fjölga eigi hjúkrunarrýmum um 292. Hér er algert ósamræmi innan sömu ríkisfjármálaáætlunar og telur 2. minni hluti það óásættanlegt að misvísandi skilaboð séu um hvert skuli stefna. Einnig telur 2. minni hluti að þessi áætlun, sama hvor talan sé rétt, sé fjarri því að mæta eftirspurn á næstu árum, m.a. vegna fjölgunar aldraðra og þess fráflæðisvanda sem er til staðar. 2. minni hluti leggur mikla áherslu á að horft sé til umönnunarþarfar vistmanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum og að heimilin fái greiðslur í samræmi við þá þjónustu sem þau veita.

#### *26 Lyf og lækningavörur.*

Annar minni hluti leggur mikla áherslu á að Ísland taki þátt í auknu norrænu samstarfi um kaup á lyfjum og fái þannig aðgang að stærri mörkuðum og nýrri og betri lyfjum. Það er óásættanlegt að Ísland dragist aftur úr hvað varðar innleiðingu nýrra lyfja sem þegar hafa verið samþykkt annars staðar á Norðurlöndunum. 2. minni hluti telur að málefnasviðið sé vanfjármagnað, sérstaklega þegar litið er til hraðrar framþróunar og vaxandi fjölda aldraðra.

#### *27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks.*

Á tímabilinu er gert ráð fyrir að sömu kerfisbreytingar verði gerðar á lögum um almannatryggingar vegna greiðslna til öryrkja og gerðar hafa verið vegna ellilífeyrisþega. 2. minni hluti telur að þessar kerfisbreytingar komi of seint því á meðan óbreytt kerfi er í gildi búa öryrkjar enn við skerðingu krónu á móti krónu. Jafnframt telur 2. minni hluti vanfjármögnun í ríkisfjármálaáætlun hvað varðar kerfisbreytingarnar. 2. minni hluti harmar þær litlu hækkunarir sem verða á kjörum öryrkja á tímabili áætlunarinnar. Það er með öllu óásættanlegt að

tekjur þessa hóps ná ekki nema rúmum 288.000 kr. á gildistímanum eða á árinu 2022. 2. minni hluti leggur mikla áherslu á innleiðingu og lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og öll þau verkefni og aðgerðir sem stjórnvöld ætla að ráðast í séu fjármögnuð að fullu.

### 28 Málefni aldraðra.

Breytingar á útgjöldum málefnasviðsins skýrast t.d. út frá 3 % fjölgun aldraðra sem fá greiðslur úr almannatryggingakerfinu og aðgerðum sem eiga að hækka frítekjumark aldraðra vegna atvinnutekna. Í raun gerir áætlunin ráð fyrir óbreyttum högum aldraðra og harmar 2. minni hluti að ekki sé haldið áfram með þau skref sem tekin voru á síðasta kjörtímabili. Þá var byrjað að hækka ellilífeyri þeirra sem eru með heimilisuppbót í samræmi við hækkun lágmarkslauna. Halda átti áfram og koma grunnlífeyri aldraðra upp í 300.000 kr., en það er ekki að sjá í ríkisfjármálaáætlun.

### 29 Fjölskyldumál.

2. minni hluti leggur áherslu á að barnabætur verði réttur barnsins og fylgi barninu. Núverandi kerfi er ógagnsætt og flókið þar sem það tekur tillit til ólíkra sambúðarforma, aldurs barna og fjölda þeirra með ólíkum skerðingarmörkum eftir sambúðarformi og skerðingu eftir fjölda barna. Núverandi kerfi býr til hvata til þess að fólk sem á börn saman sé ekki í skráðri sambúð. Einfalda þarf kerfið og hækka bætur á hvert barn í 450.000 kr. Á móti sé ein skerðingarprósenta í stað fjögurra ólíkra í dag.

2. minni hluti telur það mikil vonbrigði að samkvæmt ríkisfjármálaáætlun er ekki gert ráð fyrir „gólfi“ hvað varðar lágmarksgreiðslur fæðingarorlofs. Ekki er heldur gert ráð fyrir lengingu fæðingarorlofs né að komið verði til móts við foreldra sem þurfa að hefja töku fæðingarorlofs fyrr vegna þess að sækja þarf fæðingarþjónustu fjarri heimabyggð. 2. minni hluti leggur mikla áherslu á þessi atriði og að tímasett verði á gildistíma ríkisfjármálaáætlunar hvenær þessir mikilvægu þættir taka gildi.

### 31 Húsnæðisstuðningur.

Útgjöld til málefnasviðsins munu lækka á tímabili ríkisfjármálaáætlunar og er það með öllu óásættanlegt. 2. minni hluti leggur áherslu á að þarfagreining eigi sér stað á húsnæðismarkaði til að greina hver þörfin er fyrir byggingu leiguhúsnæðis. Einnig leggur 2. minni hluti áherslu á að úrræðið fyrsta fasteign verði útfært í aðra fasteign til að koma til móts við þá einstaklinga sem misstu húsnæði í kringum hrúnið og eru fastir á leigumarkaði eða búa við aðrar óviðunandi aðstæður. 2. minni hluti gagnrýnir harðlega að dregið verði úr húsnæðisstuðningi, bæði húsnæðis- og vaxtabótum, á tímabili ríkisfjármálaáætlunar.

### 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála.

Annar minni hluti telur að lítið verði gert í þessum málum á tímabili áætlunarinnar þar sem fjármagnsaukning til málaflokksins er lítil sem engin.

Að öðru leyti vísar 2. minni hluti í umsögn 2. minni hluta fulltrúa Framsóknarflokksins í velferðarnefnd (ELA) um málefnasvið 23–32.

### Öryggis- og dómsmál.

Fjölgun ferðamanna, hælisleitanda og erlends vinnuafls eru þættir sem hafa aukið verulega álag á lögreglu, Útlendingastofnun, Landhelgisgæsluna og aðrar lykilstofnanir sem fara með þessa málaflokka. Í fjármálaáætlun eru tiltekin ýmis markmið, mælikvarðar og aðgerðir



varðandi þessa málaflokka. Hins vegar fylgja ekki kostnaðartölur með einstökum atriðum. Alþingi hefur samþykkt tillögur og ráðuneytið lagt fram áætlanir sem eru til þess fallnar að bæta stöðuna hvað þessa þætti varðar. Fjármálaáætlunin endurspeglar ekki þá stefnu nema að mjög takmörkuðu leyti. 2. minni hluti að gagnrýnir að fjármálaáætlun sé ekki í samræmi við aðrar samþykktar áætlanir Alþingis.

#### *09 Almanna- og réttaröryggi.*

Innanríkisráðherra lagði fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013 áfangaskýrslu um störf nefndar um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland. Nefndin var skipuð á grundvelli þingsályktunar um grundvallarskilgreiningar löggæslu á Íslandi og gerð löggæsluáætlunar fyrir Ísland sem samþykkt var á Alþingi 19. júní 2012. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 er ekki að finna skilgreiningu á mannafla- eða fjárþörf lögreglu. Í niðurstöðu áðurnefndrar áfangaskýrslu til Alþingis er sérstaklega litið til mannaflaparfar og var niðurstaðan sú að lögreglumenn þurfi að lágmarki að vera 860, auk þess sem áætlaður kostnaður við þá fjölgun og nauðsynlega búnaðarefningu var tiltekinn. Nú eru lögreglumenn um 660 þannig að enn vantar um 50 lögreglumenn til að ná sama fjölda og var árið 2007. Áætlaður kostnaður við að ná sama fjölda lögreglumanna og var 2007 nemur um 1 millj. kr. Til þess að ná þeim markmiðum sem sett voru um að lögreglumenn skyldu verða 860 vantar um 3 millj. kr. Ekki er gert ráð fyrir fjárveitingum til þessa í fjármálaáætluninni. Í umsögn ríkislögreglustjóra frá 26. apríl segir m.a. að viðbúnaðargeta lögreglunnar „sé óásættanleg og henni er ekki fært að standa undir þjónustu- eða öryggisstigi í samræmi við lögbundið hlutverk. Lögreglumenn séu allt of fáir og verulega skortir á fjárveitingar til löggæslu.“

Í umsögn Landhelgisgæslu Íslands frá 27. apríl segir að það sé „mat stjórnenda stofnunarinnar að auka þurfi framlög til málaflokksins Landhelgi um 1,4 milljarða á ári til þess að tryggja lágmarks þjónustu- og öryggisstig.“ Fjármálaáætlunin gerir ekki ráð fyrir að fjármagn til þyrlureksturs verði aukið á tímabilinu en gert er ráð fyrir því að blindflugsbúnaður TF-LIF verði uppfærður. Í umsögn Landhelgisgæslunnar kemur einnig fram rökstuðningur fyrir því fjármagni sem vantar til viðbótar svo hægt sé að tryggja öryggi á hafsvæðum. Miðað við fjármálaáætlunina er það fullkomlega óásættanlegt.

#### *10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála.*

Líkur eru á að fjölgun hælisleitenda verði langt umfram það sem gert hafði verið ráð fyrir í fjárlögum yfirstandandi árs og að fjárframlög til málefnasviðsins verði ekki í samræmi við fjármálaáætlun. Ef fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd verður um 2.000 í stað þeirra 700 sem gert er ráð fyrir þarf að hækka framlög til málaflokksins til samræmis um 7 milljarða kr. í stað þeirra 2 milljarða kr. sem lagt er til að framlögin hækki um. Ekki er til staðar svigrúm til að mæta slíkri hækkun útgjalda og því veruleg hætta á að taka þurfi fé frá öðrum brynum verkefnum til að mæta þeim. Mikilvægt er að viðvaranir Útlendingastofnunar verði ekki hundsáðar.

Annar minni hluti tekur að öðru leyti undir umsögn 1. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar (EyH) um málefnasvið 09 og 10.

#### **4. Niðurstaða.**

Allt gagnsæi vantar í ríkisfjármálaáætlunina þar sem nær ómögulegt er að átta sig á hvaða fjármagn er áætlað til að ná þeim markmiðum sem sett eru fram. Einnig er stofnkostnaði og rekstrarkostnaði víða blandað saman og gefur það mjög skakka mynd af stöðu mála. 2. minni

hluti gagnrýnir þá miklu aðhaldskröfu sem sett er fram í ríkisfjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 en nú er aðhaldskrafan 1,5 % afgangur af fjárlögum. 2. minni hluti leggur til að aðhaldskrafan verði lækkuð um 0,5 % eða niður í 1 % afgang af fjárlögum. Sú breyting ætti að skila ríkissjóði um 10–12 milljörðum kr. aukalega á ári. 2. minni hluti er sammála því að mikilvægt sé að halda áfram að greiða niður skuldir ríkissjóðs og ná þar með niður vaxtakostnaði en á sama tíma þarf að auka við uppbyggingu innviða, svo sem í menntakerfinu, samgöngum og velferðarkerfinu. Ef innviðir fá að grotna niður áfram þá mun það skaða samkeppnisstöðu Íslands til lengri tíma. Breytingar á skattkerfinu eru vangreindar, illa undirbúnar og án samráðs við mikilvæga hagsmunaaðila. Stöðugreiningum og stefnumótun er verulega ábótavant í öllum málaflokkum. Því eru forsendur fyrir því sem heita á langtímaáætlun ríkisstjórnar afar veikar. Ósamræmis gætir á milli fjármálastefnu annars vegar og fjármálaáætlunar hins vegar og því óvíst hvort verið sé að fylgja lögum um opinber fjármál.

Fjármálaáætlunin er því meingölluð og ótrúverðug. Að þessu sögðu leggur fulltrúi Framsóknarflokksins í 2. minni hluta til að fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar verði hafnað.

Alþingi, 19. maí 2017.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.