

Umsögn

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

Frá 2. minni hluta utanríkismálanefndar.

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

Öryggis- og varnarmál.

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

Á fundi utanríkismálanefndar lagði utanríkisráðuneytið fram sundurliðuð gögn sem varða ýmsa þætti sem heyra undir málsvið utanríkismálanefndar. Það er verulegt umhugsunarefni að frekari sundurliðanir málaflokka séu til í ráðuneytunum en einhverra hluta vegna er sú leið valin að birta þær ekki í fjármálaáætluninni, sem verður fyrir vikið óljós og erfitt fyrir þingmenn og almenning að átta sig á stefnumótun. Einnig vill 2. minni hluti benda á þá óvissu sem ríkir um þær þjóðhagslegu og efnahagslegu forsendur sem lagðar eru til grundvallar fjármálaáætluninni. Bendir fjármálaráð á þetta með vel rökstuddum hætti í umsögn sinni um áætlunina. Þetta er áhyggjuefni og ber að taka alvarlega af hálfu fjármálaráðherra og ríkisstjórnarinnar allrar.

Framsetning, markmiðssetning og nýting fjármagns óskýr.

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

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

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

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

Utanríkisviðskipti.

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

Brexit.

Útganga Breta úr Evrópusambandinu er hluti af mestu breytingum í alþjóðastjórn málum sem eiga sér stað þessi misserin, enda risastórt, pólitískt og efnahagslegt mál og mun marka þáttaskil í sögu Evrópusambandsins. Á bls. 124 í tillögunni segir að „*Eitt mikilvægasta verkefni íslenskra stjórnvalda þessi misserin er að búa í haginn fyrir viðræður um framtíðarskipti Íslands við Bretland.*“ 2. minni hluti tekur undir mikilvægi þess að íslensk stjórnvöld undirbúi þetta verkefni sem best, hvort sem er á sviði viðskiptalegra og efnahagslegra samskipta eða á sviði menningarlegra samskipta, ferðaþjónustu, menntamála, vísinda og rannsókna og umhverfismála. Þrátt fyrir hversu gríðarlega mikilvægt það er að Ísland gæti að framtíðarsamskiptum við Bretland á þessum breytingatímum sér þess hvergi

stað að utanríkisráðuneytið ætli sér neina fjármuni í þessa hagsmunagæslu á næstu fimm árum. Né heldur er kveðið á um hagsmunagæslu og framtíðarsamskipti í því markmiði við ESB sem þó er eitt helsta viðskiptasvæði Íslands.

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

Hernaðarmál.

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

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

Annar minni hluti vill minna á að málaflokkur öryggis- og varnarmála er einhver mesta hit sem til er í opinberum rekstri hvarvetna á byggðu bóli. Svimandi fjárhæðir renna úr vösum almennings til framleiðenda tækjabúnaðar og verktaka sem maka krókinn í skjóli þess að vegna eðlis málaflokksins ríkir leynd um efni og innihald samninga, útboð eru takmörkuð o.s.frv. Það eru því gríðarlegir efnahagslegir hagsmunir margra áhrifaríkra afla að viðhalda háum hermálaútgjöldum í heiminum. Að mati 2. minni hluta gera íslensk stjórnvöld betur í að hafna þeirri blindu vígvæðingarhyggju sem einkennir stefnu Atlantshafsbandalagsins með áherslu á sífellda uppbyggingu og hækkun framlaga til hernaðarmála. Úrsögn úr Atlantshafsbandalaginu og uppsögn varnarsamningsins við Bandaríkin hljóta að koma til álita á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

Þróunarmál.

Þegar kemur að þróunarmálum er sama ógagnsæið uppi á teningnum og í öðrum málaflökkum.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 kemur fram að íslensk stjórnvöld styðji markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum sínum til þróunarsamvinnu. Undir þau markmið tekur 2. minni hluti heilshugar og harmar því hvernig

útgjaldaáætlun í þennan mikilvæga málaflokk er háttað og er ætlað að vera næstu fimm árin samkvæmt fjármálaáætluninni.

Framlög til þróunarsamvinnu voru 0,25% af vergum þjódartekjum árið 2016 og stefnt að því að þau verði áfram 0,25% árið 2017, hækki um 0,01% árið 2018 eða í 0,26% og haldist þannig til ársins 2022. Þessi framlög eru ekki í samræmi við siðferðislegar skyldur Íslands sem einnar ríkustu þjóðar heimsins. Þörfin fyrir alþjóðlega mannúðar- og þróunaraðstoð hefur sjaldan verið meiri í heiminum en samkvæmt upplýsingum Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna eru nú yfir 65 milljónir manna á flótta undan stríði, ofsóknum, náttúruhamförum og fátækt. Flóttamannastofnunin sendi út neyðarkall til ríkja heims á þessu ári um að auka fjárframlög til mannúðarmála og þróunarsamvinnu. 2. minni hluti fordæmir þetta metnaðarleysi stjórnvalda og leggur til að umsvifalaust verði gerð áætlun um það hvernig auka megi framlög til þróunarsamvinnu í skrefum til þess að markmiðum Sameinuðu þjóðanna verði náð. Í því samhengi minnir 2. minni hluti á samþykktu þingsályktun Alþingis frá árinu 2013.

Hefði þeirri þingsályktun verið fylgt hefðu framlög Íslands til þróunarsamvinnu numið 0,42% af vergum þjódartekjum árið 2016, verið 0,5% árið 2017 og verið komin upp í viðmið Sameinuðu þjóðanna um 0,7% árið 2019. Þessi áætlun var aftengd af hálfu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks vorið 2015 og framlög dregin saman. Þessi dapurlegi samdráttur á sér áfram stað í fjármálaáætlun ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar. Ríkisstjórnin þarf að skýra fyrir almenningi og fyrir samstarfslöndum okkar í þróunarmálum gagnvart þeim skuldbindingum sem við höfum undirgengist varðandi þróunarsamvinnu, hvers vegna ekki er aukið við fjárframlög til þróunarmála. Til að mynda þarf að útskýra mun betur hvers vegna loka eigi einni af sendiskrifstofum í Afríku í því markmiði að nýta fjármuni betur, eins og fram kemur á bls. 137 í tillögunni og hvað sú lokun þýðir fyrir yfirstandandi verkefni eða tilfærslu verkefna. Þá gagnrýnir 2. minni hluti þá framsetningu að hluti af framlagi til þróunarmála fari til verkefna hérlendis eins og bent er á í umsögn Rauða krossins um fjármálaáætlunina. Gera þarf skýran greinarmun á þeim framlögum sem fara til þróunarsamvinnu á erlendri grundu og móttöku flóttamanna og hælisleitenda á Íslandi. Ýmsar hættur stöðja að í heiminum sem geta leitt til þess að öryggi ríkja er ógnað. Því miður virðast viðbrögð þau sem lesa má út úr fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar við öryggisógnnum eiga að byggjast á auknum, en þó á sama tíma óljósum, hernaðarlegum áherslum á sama tíma og íslenska ríkið heykist á því að standa við sín eigin markmið um framlög til þróunarsamvinnu. Um leið guggnar ríkisstjórnin á því að leggja meira af mörkum til að stemma stigu við misskiptingu og ójöfnuði og því ástandi sem rekur fjölda fólks frá heimkynnum sínum og eykur á ójafnvægi og óöryggi í heiminum.

Lokaorð.

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

Náist ekki fram breytingar á þeim ber að hafna áætluninni.

Alþingi, 8. maí 2017.

Rósa Björk Brynjólfsdóttir.
Steinunn Þóra Árnadóttir.