

Umsögn

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

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

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

Framsetning og uppbygging fjármálaáætlunar.

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

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

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

Almennt.

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

Málefnasvið utanríkisráðuneytisins eru fimm og skiptast með eftirfarandi hætti:

Utanríkisþjónusta og stjórnsýslu utanríkismála, utanríkisviðskipti, samstarf um öryggis- og varnarmál, þróunarsamvinna og samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs.

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

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

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

Loftslagsmál.

Í stjórnarsáttmálanum kemur fram skýr vilji til hækkunar kolefnisgjalds í því skyni að stuðla að samdrætti koltvísýringslosunar og þar er áhersla lögð á alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum. Utanríkisráðherra er einn af ábyrgðaraðilum Parísarsamkomulagsins um loftslagsmál. Gera verður þá kröfu að hann fylgi markmiðum þess eftir við ríkisstjórnarborðið. Þótt sjá megi þess stað í fjármálaáætlun að leggja eigi meiri metnað í baráttu gegn loftslagsógninni, er fjarri því nóg að gert.

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

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

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

Utanríkisviðskipti.

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

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

Þróunarsamvinna.

Þegar kemur að málaflökknum þróunarsamvinna má greina sama stef ógagnsæis og einkennir fjármálaáætlunina.

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

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

Þróunarsamvinna má skipta í fjögur meginsvið: Mannúðaradstoð, markaðsstarf, tvíhliða aðstoð og framlög innan lands Undir framlög innan lands fellur kostnaður við flóttu- og hælisleitendur. Hlutfall þessa hluta innan DAC, Þróunarsamvinnustofnunar OECD, er 10,9% á meðan það hlutfall er 36% á Íslandi, það hæsta innan samtakanna. Þótt heimilt sé að telja þetta til þróunarsamvinnu er þetta mjög hátt hlutfall. Þá eru settar mjög strangar reglur um hvað má flokka hér með. Á Íslandi hefur það tíðkast að greina þetta ekki sérstaklega heldur gefa sér að 50% af kostnaði við málaflökkinn falli undir þróunarsamvinnu. Þetta er óásættanlegt. Setja þarf skýrar verklagsreglur sem leiða réttan kostnað í ljós, auk þess sem stefna ætti að því að hlutfall þessa af þróunarsamvinnu lækki, án þess að það bitni á móttöku flóttamanna og hælisleitenda.

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

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

Evrópusamruni.

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

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

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

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

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

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

Öryggis- og varnarmál.

Samstarf við Norður-Atlantshafsbandalagið (NATO), virkt samstarf við grannríki og varnarsamningurinn við Bandaríkin eru meginstöðir í stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum.

Mikilvægt er að treysta það samstarf áfram.

Nýjar hættur stöðja þó að ríkjum, einnig Íslandi, ekki síst þegar kemur að netógnum. Ísland verður að efla netöryggi í alþjóðlegri samvinnu. Nauðsynlegt er að fylgja eftir stefnu stjórnvalda um net- og upplýsingaöryggi fyrir tímabilið 2015–2026. Til þess þarf þó verulega fjármuni en ekki verður séð á fjármálaáætlun hvort eða yfirhöfuð í hvaða mæli þeir eru tryggðir.

Lokaorð.

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

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

Alþingi, 18. maí 2018.

Logi Einarsson.