

Nefndarálit

um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2016.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarp til fjárukalaga 2016 var lagt fram á Alþingi 27. september og er að því leyti einstakt miðað við sambærileg frumvörp síðustu ára að ekki er gert ráð fyrir breytingum á tekjum ríkissjóðs þrátt fyrir að endurmat á þeim liggi nú þegar fyrir. Minni hlutinn gagnrýnir það verklag og telur að það nýmæli fjármála- og efnahagsráðherra að boða tvenn eða fleiri fjárukalög á ári sé ekki til fyrirmyndar.

Í frumvarpinu er að finna tillögur að hækkun gjaldaheimilda um samtals 88.003,4 millj. kr. og kemur hún fram á 46 fjárlagaliðum. Langmest munar um 83,5 milljarða kr. til þess að fjármagna núvirði lífeyrisréttinda sjóðfélaga í A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Hlutverk fjárukalaga, framkvæmd fjárlaga.

Fjárukalögum er settur rammi í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem samþykkt voru á yfirstandi þingi. Fjárukalög 2016 verða þau síðustu sem falla undir eldri fjárreiðulög, nr. 88/1997. Ákvæði varðandi hlutverk fjárukalaga eru áþekkt og er gert ráð fyrir heimild til þess að leita aukinna fjárheimilda til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins. Þrátt fyrir skýr lagaákvæði eru nokkur dæmi um tillögur í frumvarpinu sem ekki geta talist ófyrirséð.

Klassískt dæmi um slíkt eru fjárveitingar til svokallaðra S-merktra lyfja sem áætlað er fyrir á lið sjúkratrygginga. Sótt er um 427 millj. kr. vegna þessa liðar nú í ár, en sambærilegar fjárveitingar hafa komið fram í fjárukalögum síðastliðin ár. Viðvarandi vandamál af þessu tagi skýrast af því að ekki er nægilega vandað til fjárlagagerðar hverju sinni. Hvað eftir annað kemur upp sú staða að áætlun Sjúkratryggingastofnunar, sem velferðarráðuneytið gerir að sinni, á sér ekki samsvörun í fjárlögum. Ágreiningur milli ráðuneyta velferðar og fjármála veldur því að strax í ársbyrjun er fyrirséð að áætlun fjárlaga um raunvöxt málaflokksins stenst ekki. Áætlun fjárlaga miðast ýmist við lægri raunvöxt eða að gripið verði til sérstakra aðgerða í lyfjamálum sem síðan ganga ekki eftir ár eftir ár. Á það við ekki bara um S-merkt lyf heldur eru gjöld allnokkurra fjárlagaliða langt umfram fjárheimildir innan ársins án þess þó að gerð sé tillaga um hækkun heimilda í frumvarpinu eða að gert sé ráð fyrir að gripið verði til sérstakra aðgerða. Hjá mörgum stofnunum leiðir þetta fyrirkomulag til þess að rekstrarhalli safnast upp milli ára án þess að heimildir hækki eða gripið sé til aðgerða. Dæmi um þetta eru Landspítalinn, sjúkraflutningar, heilbrigðisstofnanir á Suðurlandi og Vestfjörðum, Þjóðskrá Íslands, héraðsdómstólar, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri og Háskólinn á Hólum.

Niðurstaðan er að stjórnvöldum hefur ekki tekist að tryggja framkvæmd fjárlaga þannig að ekki komi til aukafjárveitinga af þessu tagi og telur minni hlutinn miður að ekki hafi tekist að bæta framkvæmd fjárlaga þrátt fyrir ný lög um opinber fjármál.

Afkoma ríkissjóðs.

Nú er áætlað að heildarjöfnuður ríkissjóðs án stöðugleikaframlaga verði neikvæður um meira en 53 milljarða kr. en hann var jákvæður um 20 milljarða kr. í fyrra og 46 milljarða árið 2014. Inni í hallatölunni í ár er 83 milljarða kr. uppgjörð gagnvart LSR en engu að síður þá er hér um mikla öfugþróun að ræða í heildarafkomunni og hún gerist á sama tíma og stöðugt er kallað eftir hækkingu fjárveitinga til ýmissa málaflokka, svo sem til vegaframkvæmda, almannatrygginga og til fjárfestinga og reksturs í heilbrigðiskerfinu.

Þróun heildarafkomu sýnir að ríkisstjórninni hefur ekki gengið sem skyldi að hafa stjórn á ríkisfjármálum þrátt fyrir stöðugan hagvöxt allan þann tíma sem hún hefur verið við völd.

Nokkur dæmi um fjárveitingar sem ekki eru óvæntar eða ófyrirséðar.

Í frumvarpinu koma fram útgjaldatillögur sem ekki geta talist ófyrirséðar. Nokkur dæmi um það eru: Embætti forseta Íslands þar sem óskað er eftir samtals 10 millj. kr., tveimur minni háttar tilefnum sem talin eru vega um 5 millj. kr. hvort um sig. Lagt er til að Húsameistari ríkisins fái 15 millj. kr. Ríkislögmaður fær 10 millj. kr. vegna verkefnis sem er flutt frá innanríkisráðuneytinu án þess að samsvarandi lækkun fjárheimildar komi fram hjá ráðuneytinu. Lagt er til að 9,6 millj. kr. fari til verkefnis um kennslu í forritun í grunnskólum og 50 millj. kr. framlag til verkefnis á sviðið máltækni fyrir íslenska tungu. Óskað er eftir 3 millj. kr. framlagi til utanríkisráðuneytisins vegna þjónustu við fyrrverandi forseta Íslands. Sótt er um 10 millj. kr. til að styrkja verkstjórn innanríkisráðuneytisins vegna útlendingamála og samtals 98 millj. kr. til löggæslu á hálendinu vegna aukins ferðamannastraums og 27,5 millj. kr. til starfsemi fjármálaráðs. Loks er einnig óskað eftir viðbótarheimildum vegna aukins fjölda ferðamanna hjá Umhverfisstofnun og Vatnajökulsþjóðgarði.

Framangreind mál eru mörg hver brýn og mikilvæg en minni hlutinn bendir á að þau ættu ýmist að rúmast innan ramma fjárheimilda, t.d. vegna forseta Íslands, utanríkisráðuneytisins og máltækni, eða hefðu með réttu átt að vera áætluð í fjárlögum ársins eins og framlög vegna ferðamannastraums.

Umhverfisstofnun.

Minni hlutinn telur ýmsum spurningum ósvarað varðandi framlag til Umhverfisstofnunar vegna vinnu við gerð fyrstu vatnaáætlunar Íslands í samræmi við lög nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Fram kemur í greinargerð að reiknað var með að gjaldtaka á atvinnurekstur sem nýtir vatnsauðlindina gæti staðið undir stærstum hluta af framkvæmd vatnatilskipunarinnar hér á landi en það hefur ekki gengið eftir og hefur kostnaður við framkvæmd laganna verið fjármagnaður úr ríkissjóði. Fjölmarginir umsagnaraðilar um frumvarp um stjórn vatnamála, sem lagt var fram á Alþingi í janúar 2015, hafa lagst gegn því og telur t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga með öllu ótækt að stjórnarsýsluverkefni Umhverfisstofnunar verði fjármögnuð af sveitarfélögum og að ráðuneytið misskilji vatnatilskipunina að þessu leyti. Ljóst má vera að stjórnvöld hafa ekki ráðið við verkefnið og er því ekki unnið í samræmi við markmið sem sett voru þegar tilskipunin var innleidd.

Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins.

Langveigamesta fjárhæðin í frumvarpinu er framlag til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) að fjárhæð 83,5 milljarðar kr. á rekstrargrunni. Greiðslur eru hins vegar hærri og skýrist mismunurinn af því að framlag ríkisins í lífeyrisaukasjóð LSR nemur 91,3 milljörðum kr. og við bætist 0,9 milljarðar kr. til Brúar, lífeyrissjóðs á vegum sveitarfélaganna. Einnig er gert ráð fyrir 8,4 milljarða kr. framlagi í sérstakan varúðarsjóð sem ætlað er að mæta

óvissu í tryggingarfræðilegum forsendum fyrir lífeyrisaukasjóð A-deildar LSR. Ætlunin er að eignfæra framlagið í varúðarsjóð en ekki gjaldfæra í ríkisreikningi. Samhliða þessu verður bakábyrgð ríkissjóðs afnumin.

Minni hlutinn bendir á að mikil áhætta fellst í þessu verklagi. Tryggingarfræðileg staða sjóða getur tekið miklum breytingum frá einu ári til hins næsta og kemur þar margt til, svo sem áætlanir um meðallífaldur, ávöxtun fjármuna o.fl. Til þess að gæta varúðarsjónarmiða telur minni hlutinn að gjaldfæra ætti varúðarframlagið með sama hætti og önnur framlög í tengslum við þetta uppgjör vegna LSR.

Breytingartillögur meiri hluta.

Flestallar breytingartillögur meiri hluta nefndarinnar voru kynntar nefndinni á sama fundi og málið var tekið út. Þess háttar verklag er engan veginn til fyrirmyndar og tími til kominn að ný vinnubrögð séu viðhöfð við ákvörðun fjárveitinga.

Meðal tillagnanna eru 38 millj. kr. sem ætlaðar eru til að efla ferðaþjónustuna með ýmsu móti. Tillagan fellur engan veginn að hlutverki fjáráukalaga, hvorki eldri fjárreiðulögum né nýlegum lögum um opinber fjármál, þar sem hvorki er um að ræða óvænt né ófyrirséð útgjöld. Varðandi 66 millj. kr. framlag til tækjakaupa við nýtt verkmenntahús Fjölbrautaskóla Suðurlands á Selfossi þá virðist sem í fjárlagagerðinni fyrir árið 2016 hafi algerlega gleymst að áætla fyrir tækjakaupum og átelur minni hlutinn þau vinnubrögð. Byggingin er fjármögnuð en engin tækjakaup.

Bætur almannatrygginga.

Minni hlutinn telur að bætur almannatrygginga eigi að fylgja a.m.k. hækkun lágmarks-launa. Telja verður að 69. gr. laga um almannatryggingar hafi verið sett til að verja þá hópa fyrir kjaraskerðingu sem fá greiddan lífeyri, en ekki til að halda þeim á allra lægstu laununum. Nú, þegar lágmarkslaun hækka hlutfallslega meira en önnur laun í landinu, er sanngirnis-krafa að bætur almannatrygginga fylgi þeirri þróun. Við fjárlagagerðina fyrir yfirstandandi ár lagði minni hlutinn til að aldraðir og öryrkjar fengju kjör sín bætt afturvirkir frá 1. maí 2016, líkt og kjarasamningar á almennum markaði gera ráð fyrir. Fordæmi er fyrir því í kjarasamningum árið 2011, en þá kom hækkun um mitt árið en ekki beðið með hana til áramóta eins og nú er gert. Lægstu laun tóku hækkunum 1. maí sl. og kjör aldraðra og öryrkja eiga einnig að taka mið af þeirri hækkun og gera þarf ráð fyrir henni í fjáráukalögum. Minni hlutinn leggur fram breytingartillögu í þá veru.

Alþingi, 5. október 2016.

Oddný G. Harðardóttir, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Brynhildur Pétursdóttir.
frsm.