

Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2017.

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

Fjárlagagerðin nú fer fram við sérstakar aðstæður. Ekki er starfandi ríkisstjórn með þingmeirihluta og frumvarpið er því lagt fram af starfsstjórn en það endurspeglar fjármálaáætlun og áherslur fráfarandi ríkisstjórnar. Sökum þessa og vegna þess hversu seint frumvarpið kom til meðferðar þingsins er ljóst að svigrúm til mikilla breytinga er afar takmarkað.

Í ljósi þessarar stöðu hefur rík áhersla verið lögð á það í fjárlaganefnd að breið samstaða náist um afgreiðslu frumvarpsins úr nefndinni. Áherslur einstakra flokka eru ólíkar og ljóst að þær breytingartillögur sem afgreiddar voru fela í sér umtalsvert meiri útgjöld en ella vegna þessa. Hins vegar er ánægjulegt að sjá að með breytingartillögum er stóraukin áhersla lögð á útgjöld til heilbrigðis-, samgöngu- og menntamála. 3. minni hluti styður þessa áherslubreytingu.

Æskilegt hefði þó verið að draga meira úr útgjöldum ríkissjóðs en ráð er fyrir gert á móti þeim tillögum sem lagðar hafa verið fram. Aðhald í ríkisfjármálum er að mati 3. minni hluta ófullnægjandi við núverandi þenslustig í efnahagslífinu.

Hagstjórn.

Mikil uppsveifla hefur verið í efnahagslífinu á undanförunum árum og leiða má líkur að því að það sé að mörgu leyti í efri mörkum þanþols. Atvinnuleysi er í sögulegu lágmarki, vöruskiptahalli hefur aukist umtalsvert á yfirstandandi ári, gengi íslensku krónunnar hefur styrkst meira en góðu hófi gegnir og talsverð framleiðsluspenna er fyrir hendi. Fyrir vikið hefur Seðlabanki haldið vöxtum háum sem aftur ýtir enn frekar undir styrkingu krónunnar. Hætt er við að sterk staða gjaldmiðilsins geti grafið undan útflutningsgreinum landsins, sem hafa leitt uppsveifluna í efnahagslífinu og gert hagvöxtinn heilbrigðari og sjálfbærari til lengri tíma litið en við höfum áður átt að venjast. Hagvöxtur drifinn af útflutningsgreinum í stað einkaneyslu er afar mikilvægur fyrir íslenskt efnahagslíf.

Við þessar kringumstæður í efnahagslífinu er brýnt að ríkisfjármálin séu aðhaldssöm. Það hefur verið regla fremur en undantekning að ríkisfjármálin hér á landi hafa fremur kynt undir þenslunni en spornað gegn henni á undanförunum áratugum. Í stað þess að sýna ráðdeild og búa í haginn fyrir lakari tíð er tekjum ríkissjóðs eytt jafnskjótt og þeirra er aflað. Fyrir vikið hafa ríkisútgjöld gjarnan verið þanin til hins ýtrasta í uppsveiflum í efnahagslífinu og því þurft að sæta sársaukafullum niðurskurði í niðursveiflum. Ríkið hefur þess vegna haft takmarkaða burði til fjárfestinga, t.d. í innviðum, þegar það hefði komið efnahagslífinu hvað best og um leið tryggt ríkinu hagstæðari verksamninga en ella.

Því miður er engin merki að finna í fjárlagafrumvarpinu um að lærdómur hafi verið dreginn af biturri reynslu undanfarinna áratuga í þessum efnu. Frumútgjöld ríkissjóðs samkvæmt framlögðu frumvarpi aukast um liðlega 60 milljarða kr. á milli ára þegar tekið hefur verið tillit til breyttrar reikningsskilavenju og 16,8 milljarða kr. útgjalda vegna leiðréttingar

fasteignaveðlana sem falla nú niður. Breytingartillögur þær sem öll nefndin stendur að við 2. umræðu hljóða upp á líðlega 8 milljarða kr. viðbótarútgjöld. Það þýðir að frumútgjöld ríkissjóðs eru aukin um 68 milljarða kr., eða sem nemur rúmlega 10% aukningu frá síðasta ári. Þessi útgjaldaaukning er langt umfram verðlagsþróun og enn einu sinni eru því ríkisfjármálin að kynda undir þenslu þegar hagkerfið má hvað síst við því.

Ný löggjöf – gamalkunnug vinnubrögð.

Markmið nýsamþykkttra laga um opinber fjármál er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn ríkisfjármála, eins og segir í 1. gr. laganna. Fyrsta fjárlagafrumvarpið sem lagt er fram eftir gildistöku laganna uppfyllir ekki þetta meginmarkmið, líkt og rakið hefur verið hér að framan. Fyrstu skref Alþingis í fjárlagavinnu undir nýrri löggjöf eru heldur ekki sérlega hughreystandi hvað bætt vinnubrögð varðar. Skemmst er að minnast samgönguáætlunar sem Alþingi samþykkti nokkrum vikum eftir samþykkt ríkisfjármálaáætlunar fyrir árin 2017–2021 (voráætlunar). Samkvæmt samgönguáætlun átti að auka útgjöld til samgöngumála um 15 milljarða kr. árið 2017 frá áðurnefndri ríkisfjármálaáætlun. Þrátt fyrir að þessi útgjaldaaukning hafi ekki ratað inn í fjárlagafrumvarpið voru útgjöld samkvæmt frumvarpinu um 23 milljörðum kr. meiri en voráætlun gerði ráð fyrir.

Það er miður að ekki hafi betur tekist til við að fara eftir áherslum nýrrar löggjafar um opinber fjármál við vinnslu þessara fjárlaga. Mikilvægt er að betri vinnubrögð verði viðhöfð við fjárlagagerðina í framtíðinni eigi markmið nýrra laga um opinber fjármál að ganga eftir.

Heilbrigðismál.

Útgjöld til heilbrigðismála samkvæmt frumvarpinu eru aukin um 12,6 milljarða kr. milli ára, þar af nema uppfærslur vegna verðlags- og launabreytinga 5,4 milljörðum kr. Samkvæmt breytingartillögum verða útgjöld til þessa mikilvæga málaflokks aukin um 4,4 milljarða kr. Alls nemur aukningin milli ára því um 17 milljörðum kr. eða um 10% af heildarútgjöldum ársins 2016. Þetta er mikilvægt skref í átt að frekari eflingu heilbrigðisþjónustu hér á landi. 3. minni hluti áréttar að mikilvægt er að halda uppbyggingu heilbrigðiskerfisins áfram. Hækkandi meðalaldur þjóðarinnar og mikill niðurskurður í heilbrigðiskerfinu á árunum eftir hrun gerir það að verkum að mörg brýn úrlausnarefni eru framundan í þessum mikilvæga málaflokki.

Velferðarmál.

Útgjöld til velferðarmála aukast um tæplega 11 milljarða kr. milli ára. Sé tillit tekið til þess að kostnaður vegna leiðréttingar fasteignaveðlana upp á 16,8 milljarða kr. fellur niður frá fyrra ári auk þess sem kostnaður vegna atvinnuleysis minnkar um 2,5 milljarða kr. er heildaraukning til málaflokksins um 30 milljarðar kr. Það samsvarar um 19% aukningu á milli ára. Þessi mikla aukning er að verulegu leyti tilkomin vegna nýrra heildarlaga um almannatryggingar sem víðtæk pólitísk samstaða er um. 3. minni hluti styður þessa áherslu.

Enn er þó ólokið samningum við öryrkja um sambærilegar breytingar og öldruðum eru tryggðar með fyrrnefndum lögum. Brýnt er að þeirri vinnu ljúki á árinu 2017. Þá er einnig afar brýnt að hér takist að innleiða aukna áherslu á starfsendurhæfingu þeirra sem glíma við tímabundna skerðingu á starfsorku. Tíðni örorku hér á landi hefur aukist jafnt og þétt á undanförunum áratugum og nú er svo komið að tæplega 10% landsmanna á aldrinum 18–66 ára fá örorkulífeyri. Það er nærri þreföldun á örorkutíðni á þremur áratugum. Mikilvægt er að hafa í huga að hér er ekki aðeins um að ræða mikinn og ört vaxandi samfélagslegan kostnað vegna örorku heldur ekki hvað síst mikla skerðingu á lífsgæðum viðkomandi ein-

staklinga. Því er brýnt að betri árangur náist við starfsendurhæfingu en hingað til og horfið verði frá núverandi örorkumati og starfsgetumat tekið upp þess í stað.

Menntamál.

Útgjöld til framhaldsskóla breytast lítið umfram verðlags- og launabreytingar á milli ára utan framlags til listframhaldsskóla á sviði tónlistar. Með breytingartillögum er aðeins bætt við og 400 millj. kr. veittar til viðbótar í framhaldsskólastigið.

Framlög til háskólastigsins aukast lítið milli ára samkvæmt frumvarpinu ef frá eru taldar launa- og verðlagshækkningar auk viðbótarframlags vegna byggingar húss íslenskra fræða. Með breytingartillögum sem öll nefndin stendur að er hins vegar lagt til samtals um 1,1 milljarðs kr. tímabundið framlag til háskóla af nokkrum tilefnum, sbr. skýringar í nefndaráliti 1. minni hluta.

Þessi viðbótarframlög eru af hinu góða en brýnt er hins vegar að rekstrargrunnur háskólanna sé styrktur frekar. Framlög til háskólastigsins, miðað við hvern nemanda, eru mun lægri hér á landi en í þeim ríkjum sem við berum okkur helst saman við. Ekki er að finna tillögur að breytingum í gildandi fjármálaáætlun til næstu fimm ára. Brýnt er að skýr stefna verði mörkuð í þessum efnunum.

Samgöngumál.

Framlög til samgöngumála verða aukin um 4.560 millj. kr. samkvæmt breytingartillögu sem öll nefndin stendur að og 3. minni hluti telur tillögur um aukið framlag til viðhalds á vegakerfinu til bóta. Ljóst er að framlag til viðhaldsmála hefur verið af skornum skammti og víða er farið að skapast hættuástand vegna þessa. Aukin umferð um vegi landsins, m.a. vegna stóraukins ferðamannafjölda, hefur aukið viðhaldsþörfina verulega og jákvætt er að sjá að samkvæmt breytingartillögunni verður framlag til viðhalds aukið um 2,5 milljarða kr. Hvað varðar auknar fjárveitingar til nýframkvæmda telur 3. minni hluti rétt að árétta að þensluáhrif fjárlaga eru þegar umtalsverð. Við þær kringumstæður væri heppilegra að tímasetja auknar fjárfestingar í vegakerfinu betur svo að þær féllu ekki til í hápunkti uppsveiflu í efnahagslífinu. Ekki eru hins vegar gerðar athugasemdir við mikilvægi umræddra framkvæmda.

Löggæsla og almannaoöryggi.

Gerð er tillaga um 400 millj. kr. tímabundið framlag til löggæslu og 100 millj. kr. tímabundið framlag til Landhelgisgæslunnar, sbr. skýringar í nefndaráliti 1. minni hluta.

Þriðji minni hluti styður heils hugar þessi auknu framlög til löggæslunnar og Landhelgisgæslunnar.

Alþingi, 21. desember 2016.

Þorsteinn Víglundsson.