

Nefndarálit

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

Frá 4. minni hluta fjárlaganefndar.

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, marka vatnaskil að því leyti að með þeim er fjárhagsbúskap ríkissjóðs sett ný umgjörð. Bera lögin með sér hve vel var vandað til þeirra. Skiljanlegt er að nokkurn tíma tekur að haga allri framkvæmd til hlítar eins og lögin gera ráð fyrir, enda gert ráð fyrir því að þau séu innleidd á nokkrum árum. Mikilvægt er að þess sé gætt í hvívetna að fara að lögunum eins og til þeirra var stofnað til að þau nái markmiðum sínum um að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála.

Þingsályktunartillagan um fjármálaáætlun fyrir 2019–2023 er reist á 5. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Þar kemur fram að ráðherra skuli leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta. Fjármálaáætlunin skal byggð á fjármálastefnu sem Alþingi samþykkti sem þingsályktun 22. mars sl. Fjármálastefna er sett fram í byrjun kjörtímabils og er ekki endurskoðuð nema brýna nauðsyn beri til, en fjármálaáætlun er hins vegar endurskoðuð árlega, að vori, og gildir til fimm ára í senn.

Fjárlaganefnd stendur saman að sameiginlegum ábendingum um fjármálaáætlun 2019–2023 sem lúta að ýmsum mikilvægum þáttum um útgjaldaþróun málefnasviða sem ýmist eru byggðir á athugunum fjárlaganefndar, umsögnum annarra fastanefnda eða á þáttum sem fram hafa komið á fundum með umsagnaraðilum. Ábendingar eru um uppbyggingu, framsetningu og umfjöllun áætlunarinnar og vísast til þeirra, enda stendur undirritaður að þessum ábendingum sem nefndarmaður í fjárlaganefnd Alþingis.

Lög um opinber fjármál.

Lög um opinber fjármál kveða ítarlega á um eftirlit með fjármálum innan fjárlagaárs. Í 34. gr. laganna segir að hver ráðherra skuli hafa reglubundið eftirlit með fjárhag ríkisaðila í A-hluta sem stjórnarmálefnasviði hans tilheyrar og greina og bregðast við áhættu og veikleikum í rekstri. Ef hætta er á að útgjöld verði umfram fjárveitingar skal hann leita leiða til að lækka gjöld innan ársins, millifæra fjárveitingar innan málaflokka eða nýta varasjóði þannig að útgjöld verði ekki umfram fjárveitingar. Hver ráðherra skal skila greinargerð til ráðherra um samiburð raunútgjalda og fjárheimilda fyrir þá málaflokka sem undir hann heyrar fyrir hvern ársfjórðung þar sem byggt er á útgefni uppgjóri ríkissjóðs fyrir sama tímabil. Ef markverð frávik eru milli raunútgjalda og fjárheimilda, eða ef ástæða er til að ætla að svo verði, skal hlutaðeigandi ráðherra án tafar gera ráðherra grein fyrir ástæðum þess og þeim ráðstöfunum sem hann hefur gripið til eða hyggst grípa til til að koma í veg fyrir frávik milli raunútgjalda og fjárheimilda. Ráðherra skal upplýsa ríkisstjórn og fjárlaganefnd Alþingis, eins oft og ástæða er til og eigi sjaldnar en ársfjórðungslega, um framkvæmd fjárlaga og fjárhagslega framvindu ríkissjóðs.

Flutningur heimilda milli ára.

Á undanförunum árum hefur Ríkisendurskoðun gagnrýnt umfang flutnings heimilda milli ára, bæði umframgjöld og jákvæða stöðu, og bent á að ekki er eðlilegt að flytja sjálfkrafa neikvæða stöðu á milli ára ef ekki eru samhliða gerðar ráðstafanir til þess að færa útgjöldin að fjárheimildum. Fjárlaganefnd hefur oft tekið undir þessa gagnrýni. Á árunum fyrir banka-hrunið námu flutningar milli ára upp undir 5% af heildarfjárheimildum ársins en það hefur dregið verulega úr þeim og með þessu frumvarpi nema fluttar fjárheimildir um 2% af heildarfjárheimildum ársins 2016.

Í greinargerð með frumvarpinu koma fram vinnureglur fjármála- og efnahagsráðuneytisins í tengslum við ráðstöfun á stöðu fjárheimilda í árslok. Þar kemur m.a. fram að staða í árslok er almennt felld niður á lög- og sammingsbundnum liðum, t.d. vegna tilfærsluliða almanna-trygginga þar sem útgjöldin ráðast fremur af lögbundnum ákvæðum en fjármálastjórn í starfsemi eða verkefnum sem lúta ábyrgð tiltekinna stjórnsýsluaðila og hægt er að stýra án breytinga á viðkomandi lögum. Reglan er engu að síður sú að stöður á rekstrar-, viðhalds- og stofnkostnaðarliðum færast á milli ára, sérstaklega frá og með gildistöku laga um opinber fjármál. Flutningur stöðu á sem flestum liðum ætti að leiða til bættrar áætlanagerðar þar sem ekki er hægt að komast undan því að bregðast við frávikum í árslok.

Verði frávik frá rekstraráætlunum ríkisaðila í A-hluta leggja lögin ríka upplýsingaskyldu á þá aðila sem hlut eiga að máli, sbr. 35. gr. laganna. Þannig skal forstöðumaður ríkisaðila í A-hluta upplýsa hlutaðeigandi ráðherra án tafar um frávik frá rekstraráætlun, ástæður þeirra og hvernig fyrirhugað er að bregðast við þeim. Hlutaðeigandi ráðherra skal upplýsa forstöðumann innan 15 daga um afstöðu sína til fyrirhugaðra viðbragða. Fallist hann ekki á tillögurnar skal hann, innan sama tímafrests, leggja fyrir forstöðumanninn að bregðast við með nánar tilgreindum hætti þannig að settum markmiðum verði náð. Ef forstöðumaður upplýsir ekki um frávik frá rekstraráætlun eða ef afkoma eða rekstur ríkisaðila í A-hluta er ekki í viðunandi horfi, eða ástæða er til að ætla að svo geti verið, getur hlutaðeigandi ráðherra falið óháðum aðila að gera úttekt á starfsemi ríkisaðilans. Hlutaðeigandi ráðherra skal leggja sjálfstætt mat á þær skýringar sem fram koma í úttektinni og skal tryggja að gripið sé til nauðsynlegra úrræða til að afkoma eða rekstur sé í samræmi við samþykktar áætlanir. Fari sérstök stjórn fyrir ríkisaðila skal hún upplýsa hlutaðeigandi ráðherra. Ef brestur verður á því getur ráðherra falið óháðum aðila að gera úttekt á starfsemi ríkisaðilans.

Við framkvæmd fjárlaga hefur í allnokkrum tilfellum komið fram misvægi á stöðu einstakra viðfangsefna hjá stofnunum þar sem eru fleiri en eitt viðfangsefni. Þar eru sum viðfangsefni með mjög mikinn afgang en önnur með samsvarandi halla. Fjárlaganefnd hefur beint þeim tilmælum til ráðuneyta að huga sérstaklega að misræmi af þessu tagi og sjá til þess að það verði leiðrétt til frambúðar.

Þá hefur fjárlaganefnd lýst því yfir að stjórnvöldum beri að fylgjast betur með því að fjárheimildir séu nýttar á því ári sem þeirra er aflað í ljósi þess að of algengt er að jákvæð staða í árslok skýrist af því að fjárveiting sem veitt var á fjárukalögum er ónýtt í árslok. Gætir þessa einkum hjá hinum ýmsu sjóðum og er áberandi að hjá ofanflóðasjóði hafa útgjöldin reynst innan fjárheimilda árum saman. Þessi framkvæmd hefur leitt til þess að fjárlaganefnd hefur lagt áherslu á að gætt sé meira samræmis við áætlunargerðina og fjárlögin endurspegli betur raunveruleg áætluð útgjöld.

Þýðingarmiklar breytingar í ríkisbúskapnum.

Í kjölfar nýrra laga um opinber fjármál verða ýmsar þýðingarmiklar breytingar í ríkisbúskapnum. Sá háttur að ljúka fjárhagsmálefnum tiltekins almanaksárs með lokafjárlögum

heyrir sögunni til. Framvegis verður lagt fram frumvarp til samþykktar á ríkisreikningi. Fjöl-margar breytingar á reikningsskilum komu í fyrsta sinn til framkvæmda árið 2017. Fjárlaga-nefnd hefur lýst því yfir að ástæða sé til þess að yfirfara og endurskoða verklag í tengslum við flutning heimilda og umframgjalda milli ára og að nefndin leitist við að fækka þeim liðum þar sem áramótastaðan er felld niður.

Í samræmi við hin nýju lög skulu útgjöld, sem eru umfram fjárheimild í árslok, dragast frá fjárheimild næsta árs. Hlutaðeigandi ráðherra skal þá án tafar greina ráðherra frá því hvernig hann hyggst tryggja að markmið fjárlaga yfirstandandi fjárlagaárs séu virt komi til frádráttar. Hafi fjárheimild ekki verið nýtt að fullu í árslok getur hlutaðeigandi ráðherra óskað eftir því við ráðherra að hinni ónýttu fjárheimild verði ráðstafað á næsta ári í heild eða að hluta, enda verði henni ráðstafað til þess að mæta útgjöldum sem hafa frestast eða fyrir liggja skýr hagkvæmnisrök. Þetta á þó ekki við um fjárheimildir fyrir útgjöldum sem ráðast af hagrænum forsendum fjárlaga, metnum stærðum í reikningshaldslegu uppgjöri eða öðrum þáttum sem lúta ekki ákvörðunarvaldi ráðherra. Ráðherra setur reglur, að höfðu samráði við fjárlaganefnd Alþingis, um uppgjör fjárheimilda og hvernig með skuli farið við gerð út-gjaldaáætlana. Þegar grannt er skoðað eru þeir þættir í þessu efni fáir sem ekki lúta ákvörð-unarvaldi ráðherra.

Enginn þarf að fara í grafgötur um hina miklu ábyrgð ráðherra samkvæmt hinu nýja skipu-lagi sem lögfest hefur verið. Nú ber ráðherra að leita allra leiða til að koma í veg fyrir að útgjöld fari fram úr fjárheimildum og grípa tímanlega til allra ráða til að koma í veg fyrir hallarekstur. Framvegis flyst hallareksturinn til næsta árs. Þá ber að taka á honum og ekki verður lengur unnt að ganga út frá því að halli verði felldur niður, enda ótækt í rekstrarlegu tilliti. Með þeim hætti eykst agi og fagmennska í rekstri ríkisins sem stuðlar að því að lögin nái markmiðum sínum og verður að telja mikið framfaraskref.

Almennur varasjóður.

Vegna nýliðinna atburða verður ekki hjá því komist að gera að umræðuefni umgengni ríkisstjórnarinnar við lögin um opinber fjármál eins og hún birtist í því hvernig ríkisstjórnin hyggst hagnýta sér fé sem nemur um hálfum fimmta milljarði króna úr hinum almenna vara-sjóði Hér ræðir um að taka fé úr hinum almenna varasjóði til vegaf framkvæmda, sem út af fyrir sig eru þarfar og brýnar, í stað þess að gera ráð fyrir fé til þessara framkvæmda í fjárlög-um eða fjármálaáætlun.

Ráðstöfun fjár úr hinum almenna varasjóði er bundin ströngum skilyrðum sem talin eru upp í 24. gr. laga um opinber fjármál. Þessi skilyrði ber að túlka þröngt eftir því sem segir í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber fjármál. Varasjóði er ætlað að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt lögunum. Með notkun fjár úr þessum sjóði til vegaf framkvæmda er teflt á tæpasta vað svo að ekki sé meira sagt. Naumast verður því haldið fram að ófyrir-sjáanlegt sé að lélegir vegir komi illa undan vetri og frosti.

Ráðstöfun fjár úr hinum almenna varasjóði á vafasömum forsendum jaðrar við misbeit-ingu á 24. gr. laganna og skapar hættulegt fordæmi sem í raun kann að fela í sér að ráðherra telji sér frjálst að nýta fé sjóðsins að geðþótta. Slík framkvæmd gengur þvert á lögin og grefur undan anda þeirra og markmiðum. Kemur á óvart að ríkisstjórnin skuli umgangast 24. gr. laganna með þeim hætti sem við blasir enda má telja það eina af skyldum stjórnvalda fjármála og efnahags að standa vörð um lög um opinber fjármál sem hornstein í lagalegri um-gjörð um ríkisbúskapinn.

Ráðherra tekur ákvörðun um meðferð hins almenna varasjóðs og tilkynnir fjárlaganefnd. Þá vaknar sú spurning hvað ákvæði laganna merkja í þessu sambandi. Að dómi 4. minni hluta verður ekki litið á ákvæði laganna í þessu efni á þann hátt að því sé ætlað að vera lagagrundvöllur fyrir eins konar blaðamannafundi þar sem ríkisstjórnin fræðir fjárlaganefnd um þegar tekna ákvörðun. Tilgangurinn með hinum lögboðnu samskiptum ráðherra og fjárlaganefndar hlýtur að vera sá að ráðherra kanni vilja Alþingis til áforma ríkisstjórnar um ráðstöfun fjár skv. 24. gr. laganna enda fer Alþingi með fjárveitingavaldið. Fundur með fjárlaganefnd er í eðli sínu könnun á vilja Alþingis, sem fer með fjárstjórnarvaldið, til að fallast á áform ríkisstjórnar og rökstuðning fyrir því að áformin uppfylli öll skilyrði 24. gr. laganna.

Efnahagslegar forsendur fjármálaáætlunar.

Ýmis teikn eru nú á lofti um að tekið sé að hægja umtalsvert á í efnahagslífinu. Ákveðnar vísbendingar eru um að mjög hafi hægt á vexti í ferðaþjónustu og að hann verði ekki í takt við fyrri væntingar. Gistinóttum í apríl sl. fækkaði um 7% borið saman við sama mánuð í fyrra.

Aflaverðmæti íslenskra skipa dróst saman um 17,3% á síðasta ári samanborið við árið 2016. Þetta gerðist þrátt fyrir 10,2% aflaaukningu milli þessara tveggja ára. Á 12 mánaða tímabili, febrúar 2017 – janúar 2018, nam aflaverðmæti úr sjó rúmum 117 milljörðum kr. sem er 6,3% samdráttur miðað við sama tímabil ári fyrr. Horfur eru á að þorskkvóti verði ekki aukinn á næsta fiskveiðiári og jafnvel að hann verði minnkaður.

Vöruviðskiptahalli janúar–apríl 2018 nam 46,3 milljörðum kr. Hann hefur verið neikvæður síðan í október 2016.

Hagstofan greindi frá því í Þjóðhagsspa sinni að vetri (23. febrúar 2018) að hægt hefði á hagvexti frá árinu 2016. Hagstofan segir að útlit sé fyrir minni hagvöxt í ár en á síðasta ári. Þá var hann 3,8%. Gert er ráð fyrir að hann verði 2,9% á þessu ári. Hagstofan ítrekar í nýútkominni Þjóðhagsspa sinni að sumri (1. júní 2018) að horfur séu á minni hagvexti á næstu árum en á síðasta ári. Samkvæmt Þjóðhagsspa Hagstofunnar að sumri þá er talið útlit fyrir að verg landsframleiðsla aukist um 2,7% á næsta ári og einkaneysla um 3,9%. Talið er að einkaneyslan hafi aukist um 7,7% árið 2017 frá fyrra ári. Þjóðhagsspa að vetri gerði ráð fyrir kröftugum vexti í ár en nýjustu tölur í Þjóðhagsspa að sumri sýna að hann er að dragast saman.

Reiknað er með að verðbólga aukist nú þar sem áhrif gengisstyrkingar fjara út og hrávöruverð hefur hækkað. Nokkur óvissa er um launþróun á næsta ári. Reiknað er með að dragi úr eftirspurn eftir vinnuafli.

Hinar breyttu efnahagsforsendur sem að framan greinir undirstrika nauðsyn þess að setja áætlanir fram með þeim hætti að gerð sé grein fyrir viðbrögðum við frávikum frá undirstöðum áætlana. Fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 er áfátt að þessu leyti. Í henni hefðu þurft að vera sviðsmyndir um frávik frá hagspánni, sem lögð er til grundvallar, með greinargerð um hvernig við yrði brugðist eftir því hver frávikin væru.

GFS-hagskýrslustaðallinn og áhrif hans.

Í fjármálaáætlun er að finna sérkafla um breytta reikningshaldslega framsetningu þar sem skýrt er frávik milli alþjóðlega hagskýrslustaðalsins GFS (e. Government Finance Statistics) og hins alþjóðlega reikningsskilastaðals um opinber fjármál, svokallaðs IPSAS-staðals (e. International Public Sector Accounting Standard). Með því að beita GFS-staðlinum við stefnumörkun í opinberum fjármálum er leitast við að mæla þjóðhagsleg áhrif ríkisfjármála og opinbera geirans á efnahagslífið. Staðallinn gerir kleift að meta áhrif ákvarðana í ríkisfjár-

málum á eftirspurn, framleiðslu og tekjudreifingu í efnahagslífinu. GFS-staðlinum er ætlað að draga fram efnahagsleg áhrif viðkomandi einingar á hagkerfið á meðan IPSAS-staðallinn miðast við að sýna fjárhagslega afkomu og stöðu viðkomandi rekstraraðila. GFS-staðallinn felur í sér að leitast er við að færa til tekjur og gjöld með tilliti til þess hvort um er að ræða framleiðslu í samtímanum meðan færslur sem fela í sér viðskipti er vísa á framleiðslu annarra tímasteiða færast um farveg efnahagsreiknings. Með afskriftir er farið í GFS-staðlinum á þann veg að þær teljast hluti útgjalda en eru síðan dregnar frá þannig að fjárfestingar teljast með útgjöldum í afkomunni að frádregnum afskriftum. Skatttekjur og útgjöld færast innan rekstrarreiknings. Þetta getur skipt máli þegar ræðir um einskiptisliði og óreglulegar tekjur sem birtast m.a. í áhrifum af sölu eigna hins opinbera. Hjá hinu opinbera tekjufærist hagnaður af reglubundinni starfsemi banka í eigu hins opinbera sem greiddur er út sem arður. Ef hann er ekki greiddur út færast hann um efnahag hins opinbera. Hagnaður vegna breytinga á verðmæti eigna eða sölu þeirra færast um efnahag hins opinbera.

Í þessu ljósi er mikilvæg sú ábending fjármálaráðs að við gefin afkomumarkmið hins opinbera hefur eðli óreglulegra tekna því allt að segja hvort þær gefi tilefni til svigrúms til útgjalda eða hvort þær leiði einungis til breytinga á hreinni eign, þ.e. breyti peningalegum eignum og skuldum. Lækkun skulda sparar vaxtakostnað og gefur færi á útgjöldum samkvæmt framangreindu. Hvað arð hins opinbera af eignasölu í bankakerfinu snertir er ljóst að hún er færð utan afkomu og hið sama gildir um að færa niður eigið fé í bankakerfinu í þeim hluta sem er í eigu hins opinbera. Lækkun eigin fjár og möguleg eignasala lækkar tekjur á seinni hluta tímabilsins miðað við það sem áður var áætlað og reiknað var með í grunndæmi. Á móti þessu eykst svigrúm vegna bætts vaxtajafnaðar. Bættur vaxtajöfnuður eykur svigrúmið hvað afkomuna varðar varanlega en sala eigna hefur á móti varanleg áhrif í hina áttina hvað afkomuna snertir enda minnkar arður af eign hins opinbera við söluna. Undirstrika ber að ábending fjármálaráðs snýr að færslum í bókhaldi hins opinbera en heppileg skipan eignaraðildar látin liggja milli hluta.

Fjármálaráð minnir á að samkvæmt lögum skulu stöðugleikaframlög slitabúa nýtt til skuldalækkunar. Í ljósi framangreindrar umfjöllunar hafa ráðstafanir eignasafna í opinberri eigu lítil áhrif á svigrúm til útgjalda nema fyrir tilstuðlan þess sparnaðar sem til fellur við lækkun skulda og þar með vaxtakostnaðar. Þessi ályktun er í samræmi við GFS-staðalinn. Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að framsetning fjármálaáætlunar skuli vera samkvæmt þeim alþjóðlegu stöðlum sem kveðið er á um í V. kafla þar sem segir að reikningsskil fyrir A-hluta ríkissjóðs í heild skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn.

Ekki verður annað séð af umfjöllun fjármálaráðs um reikningsskilastaðla sem liggja til grundvallar fjármálaáætlun en að stjórnvöldum sé allþröngur stakkur sniðinn komi til þess að vilji eða þörf sé á að auka útgjöld til einstakra málaflokka. Útgjöld sýnast ekki verða aukin nema til komi tekjur af öðrum stofni en þeim sem að framan er rakið að færast um farveg efnahagsreiknings en ekki rekstrarreiknings. Á mæltu máli sýnist sem útgjöld verði trauðlega aukin nema skattar verði hækkaðir á móti. Þetta atriði virðist geta þrengt allmjög að stjórnvöldum í ljósi þess að afkoma ríkissjóðs er í járnnum og allverulega sýnist hafa fjarað undan efnahagslegum forsendum fjármálaáætlunar síðan hún var sett fram.

Fjármálaráð bendir á að síðastliðin ár hafa ríkissjóði áskotnast talsverðir fjármunir vegna óreglulegra liða og einskiptistekna sem hafa komið til vegna uppgjors á slitabúum banka og stöðugleikaframlaga. Þessir fjármunir hafa farið í að niðurgreiða skuldir en einnig í að fjármagna útgjaldavöxt. Í fjármálaáætlun kemur fram að ekki verði hægt að gera ráð fyrir að óreglulegar greiðslur komi inn á tekjuhlið í sama mæli og verið hefur. Því þarf svigrúm til

útgjalda í auknum mæli að skapast af öflun tekna í hefðbundnum rekstri ríkissjóðs, eins og fjármálaráð kemst að orði. Í framhaldi þessa er tekið fram af hálfu fjármálaráðs að á sama tíma er tekjuhliðin veikt. Þegar á þetta er litið virðist sem grunngildið varfærni hafi ekki vegið sérlega þungt þegar meginráttir í fjármálaáætlun voru lagðir.

Skortur á varfærni verður enn sýnilegri í ljósi ábendingar fjármálaráðs að vegna áforma um aukin rammasett útgjöld og skattalækkanir á sama tíma er gert ráð fyrir versnandi afkomu ríkissjóðs þegar líður á áætlunina. Markmið fjármálaáætlunar um afkomu ríkissjóðs er nálægt gólf stefnunnar á öllu tímabili áætlunarinnar. Fjármálaráð bendir á að ekki má mikið út af bregða varðandi áætlaðan vöxt hagkerfisins til að ógna framvindu hennar. Hagvöxtur fram-tíðar er í eðli sínu óvissu háður og eykst sú óvissa eftir því sem lengri tími líður. Því telur fjármálaráð ástæðu til að ítreka í ljósi grunngildis um varfærni að gerð sé næmnigreining á áhrifum frávikna frá hagvaxtarþá á möguleika hins opinbera til að ná markmiðum sínum.

Ef hagvöxtur verður lægri á áætlunartímabilinu en gert er ráð fyrir er hætt við að afkoman fari niður fyrir gólf stefnunnar. Í þessu sambandi bendir fjármálaráð á að minni hagvöxtur hefur ekki sömu áhrif á tekjur og gjöld. Skatttekjur eru nærmar fyrir breytingum í hagvexti. Ríkisútgjöld breytast hins vegar með tregari hætti og gætu jafnvel aukist ef hagvöxtur verður minni en vænst var, t.d. vegna aukinna útgjalda í atvinnuleysistryggingakerfi og félagslegra tilfærslna. Þungvægt verður að telja að fjármálaráð ítrekar fyrri ábendingar um að töluleg stefnumið fjármálastefnu taki ekki mið af efnahagsframvindunni. Við slíkar aðstæður sé hætt við að stefnumið sníði hagstjórninni þröngan stakk sem geti unnið gegn stöðugleika. Raunar má telja hin tölusettu markmið afkomureglu og skuldareglu sniðin að góðæristímum eins og nýliðnum árum. Bjáti á í efnahagslífinu gæti fátt orðið þeim til varnar ef sjónarmið raunsæis og stöðugleika teldust vega þyngra en tölusetta viðmið sem við slíkar aðstæður yrðu vísast talin litast af óskhyggju.

Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að hlutfall samneyslu af vergri landsframleiðslu haldist svo til óbreytt út áætlunartímabilið. Fjármálaráð bendir í þessu sambandi sérstaklega á þá óvissu sem ríkir um framvindu launaþróunar á komandi tímum og minnir á að launakostnaður vegur þungt í samneyslu. Blasir við að bresti forsendur varðandi launaþróun eða fjölda starfa hjá hinu opinbera getur það haft þau áhrif að áætlanir um hlut samneyslu í VLF gangi ekki eftir. Fjármálaráð bendir á að slíkt getur reynt á þanþol stefnumiða fjármálastefnunnar.

Fjármálaráð bendir á að tölusettar fjármálaeðglur og grunngildi geta rekist á. Aðstæður geta myndast þar sem afkomuregla og skuldaregla ganga gegn grunngildum um stöðugleika, t.d. við þær aðstæður þar sem ytri áföll leiða til skarps samdráttar í efnahagslífinu. Óljóst er hvernig hægt verður að beita opinberum fjármálum til aukins stöðugleika við slíkar aðstæður. Fram hjá þessari ábendingu fjármálaráðs verður ekki litið. Verður að telja alvarlegan ágalla á fjármálaáætlun hve mjög skortir á að gerð sé grein fyrir áhrifum breyttra forsendna um þróun helstu hagstærða og þá ekki síst ef hægir meira á efnahagslífinu en lagt er til grundvallar í áætluninni. Alvarlega skortir á umfjöllun um þetta atriði og er það dregið fram í álit fjármálaráðs þegar rætt er um að notkun sviðsmynda og meiri sveigjanleiki í framsetningu tölusettra stefnumiða væri til bóta.

Efnahagsforsendur einkennast af umtalsverðri óvissu og veikleikamerkjum eins og sést af nýrri hagspá Hagstofu Íslands og ummerkjum í ferðapjónustu, en umfang hennar er orðið slíkt að áhrif hennar greinast víða í hagkerfinu. Telja verður að þegar liggja fyrir vísbendingar um lakari skilyrði en þau sem liggja að baki framlagðri fjármálaáætlun. Um þetta atriði segir fjármálaráð að aukin umfjöllun og gagnsæjar greiningar um áhrif hugsanlegra áfalla tengd mikilvægum atvinnugreinum á opinber fjármál séu nauðsynlegar til að hægt sé að meta hvort áætlanir uppfylla skilyrði um stöðugleika og varfærni.

Fjármálaráð tekur fram að áætlanir um heildarafkomu hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu séu í samræmi við samþykktu fjármálastefnu en bendir á að lítið má út af bregða til að afkoma hins opinbera árið 2018 fari niður fyrir stefnumið um 1,4% afgang. Viðvörunarorð fjármálaráðs er rétt að taka upp hér: „Nær allt tímabil fjármálaáætlunarinnar er afkoma hins opinbera við gólf afkomumarkmiða gildandi fjármálastefnu. Útgjaldavöxtur síðustu ára hefur verið mikill og áætlunin boðar áframhaldandi vöxt á fyrri hluta áætlunartímabilsins. Á sama tíma er tekjuhlíðin veikt. Slíkt hefur áhrif til minnkaðs aðhalds. Tíma- setningar áforma um aukin útgjöld og minni tekjur þarf að skoða í samhengi við hagsveifluna.“ Naumast verður orðað með gætilegri og smekklegri hætti að í fjármálaáætlun teflir ríkisstjórnin á tæpasta vað, svo að ekki sé sterkar að orði kveðið. Ekki verður betur séð en fyrir varfærni fái ríkisstjórnin falleinkunn af hálfu fjármálaráðs.

Enn fremur er rétt að benda á að mörk tölusettrar skuldareglu geta komið í veg fyrir að ráðist verði í þjóðhagslega arðsamar fjárfestingar. Slíkt telur fjármálaráð geta gengið gegn grunnildum um sjálfbærni. Á hinn bóginn er það svo að arðsemi er ekki meðal grunnilda í lögum um opinber fjármál, ekki frekar en raunsæi. Til álíta sýnist koma að huga nánar að grunnildum laganna.

Kjör hinna lakast settu í samfélaginu.

Fjárlaganefnd barst fjöldi umsagna um fjármálaáætlun, m.a. frá samtökum sem gæta hagsmuna fólks sem stendur af ýmsum ástæðum höllum fæti í samfélaginu, þar á meðal eru hópar aldraðra, öryrkja og tekjulágra fjölskyldna vinnandi fólks.

Af hálfu 4. minni hluta verður ekki nóg samlega undirstrikað hve rík nauðsyn er á að komið verði til móts við þessa stóru þjóðfélagshópa.

Eitt meginmarkmið málefnaáætlunarinnar er örkork og málefni fatlaðs fólks er samkvæmt fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 „að öll þjónusta og stuðningur, þar á meðal bætur og greiðslur stuðli að því að fólk með skerta starfsgetu geti lifað sjálfstæðu lífi“ (bls. 343). Í sömu fjármálaáætlun er gengið út frá því að hækkan lífeyris almannatrygginga verði einungis á bilinu 3,1%–4,3% næstu fimm árin. Eðlilegt er að ÖBÍ spyrji í umsögn sinn hvernig fólk með skerta starfsgetu eigi að geta lifað sjálfstæðu og mannsæmandi lífi með slíkri framfærslu. Í þessu ljósi telur ÖBÍ fjármálaáætlun algjörlega óásættanlega og breyti engu um kjör fólks, sem búið hefur við verulegan skort árum saman sem m.a. kemur niður á börnum örkorkulífeyrisþega. Bilið á milli örkorkulífeyrisþega og annarra hópa í samfélaginu heldur að dómi ÖBÍ áfram að aukast, ef lífeyrir almannatrygginga á einungis að hækka árlega um örfáar prósentur, en lágur prósentuhækkanir á lágur upphæðir gefa af sér lágur krónutöluhækkanir.

Hækkun lífeyris almannatrygginga hefur verið undir hækkun launavísitölu síðustu ár. Ekki verður annað séð af fjármálaáætluninni eins og ÖBÍ bendir á í umsögn sinni en að ætlunin sé að svo verði áfram.

ÖBÍ bendir á að í krónutölum þýddi 4,3% hækkun óskerts lífeyris almannatrygginga rúmlega 10.000 kr. á mánuði fyrir skatt, eða fara úr 238.594 kr. í 248.854 kr. Eftir skatt er hér um að ræða 6.470 kr. hækkun á mánuði. Eftir skatt yrði upphæðin rúmlega 200.000 kr. á mánuði. Enginn lifir af þessum tekjum í íslensku samfélagi og allra sist einstaklingar sem þurfa oft að greiða herra hlutfall ráðstöfunartekna sinna í húsnæðis- og heilbrigðiskostnað, hjálpartæki og ýmsa stoðþjónustu. Samkvæmt 28. gr. SRFF ber ríkinu að tryggja einstaklingum viðunandi lífsskjör og sífellt batnandi lífsskilyrði. Með fjármálaáætluninni eru lífsskjör fólks, sem oft á tíðum býr við fátækt, ekki bætt, heldur er þeim áfram ætlað að bíða í fátækt.

Boðuð hækkun á bilinu 3,1%–4,3% fimm ár í röð myndi þýða að óskertur lífeyrir almannatrygginga væri árið 2023 á bilinu 278.000–295.000 kr. á mánuði (fyrir skatt). Óskertur lífeyrir almannatrygginga yrði samkvæmt þessu undir 300.000 kr. árið 2023.

Á tímabilinu sem um ræðir 2019–2023 yrði krónutöluhækkun óskerts örorku- og endurhæfingarlífeyris á bilinu 7.000–12.000 kr. á mánuði (fyrir skatt) um hver áramót. Ef miðað er við skattprósentu ársins 2018 er um að ræða hækkunir á bilinu 4.664–7.656 kr. (eftir skatt). ÖBÍ bendir á að óskertur örorku- og endurhæfingarlífeyrir verði einungis á bilinu 245.000–294.000 kr. árið 2023

ASÍ bendir í umsögn sinni á að aukin útgjöld til ellilífeyris á tímabilinu megi fyrst og fremst rekja til fjölgunar ellilífeyrisþega. Það er yfirlýst markmið að fjölga þeim sem fresta töku ellilífeyris og auka atvinnuþátttöku ellilífeyrisþega. Þessu á að ná fyrir tilstilli sveigjanlegra starfsloka sem lögfest voru við breytingar á kerfinu en ASÍ telur þá breytingu algerlega misheppnaða í ljósi þess að reglugerð gerir ráð fyrir að aðeins tekjuhæstu ellilífeyrisþegarnir hafi tök á að taka hálfan ellilífeyri. ASÍ telur í þessu ljósi sveigjanleg starfslok að óbreyttu ekki í boði fyrir venjulegt launafólk.

Sem kunnugt er búa örorkulífeyrisþegar við mun verra kerfi og lakari kjör en ellilífeyrisþegar frá því að nýtt kerfi ellilífeyris almannatrygginga tók gildi í ársbyrjun 2017. Ráðgert er að koma á nýju einfaldara og sveigjanlegra kerfi árið 2019 sem leggi áherslu á getu fólks til starfa. Hins vegar er miður að áform ríkisstjórnarinnar gagnvart málefnum öryrkja eru afar óljós eins og þau birtast í fjármálaáætlun. Verður að taka undir með ÖBÍ þegar bandalagið leggur fram eftirfarandi spurningar, sem að sínu leyti draga skýrt fram þá óvissu sem öryrkjar búa við um afkomu sína og öryggi. Gagnvart þessu alvarlega ástandi skilar ríkisstjórnin auðu með óljósum fyrirheitum í stað þess að tryggja viðunandi lífskjör þess fólks sem býr við slökustu kjörin og minnstu möguleikana í samfélaginu. Þeirri stefnu verður að linna að fólk með skerta starfsorku sé haldið í manngerðri fátæktargildru. Spurningar ÖBÍ um stefnu stjórnvalda í málefnum öryrkja sem sendar voru fjárlaganefnd fara hér á eftir:

1. Hvenær er áætlað að afnema „krónu á móti krónu“ skerðingar hjá örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum?
2. Á hverju byggir framlag til örorku og málefna fatlaðs fólks, allt að 4 milljörðum kr. og hvernig á að verja þeim fjármunum?
3. Eitt af markmiðum fjármálaáætlunarinnar er að koma í veg fyrir víxlverkanir í samspili örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóða (tímaáætlun 2018–2019).
 - a. Hvernig á að koma í veg fyrir þessar víxlverkanir?
 - b. Hvenær er áætlað að hagsmunasamtök fatlaðs fólks komi að þeirri vinnu?
4. Er fyrirhugað að hækka persónuafsláttinn umfram verðlagsþróun á næstu fimm árum og ef svo er þá hvenær og hvernig?
5. Hvenær verður frítekjumark vegna atvinnutekna örorkulífeyrisþega hækkað? Frítekjumarkið hefur verið óbreytt frá árinu 2009.
6. Gert er ráð fyrir að 8,5 milljörðum kr. verði veitt til að lækka kostnað sjúkratryggðra vegna heilbrigðisþjónustu á tímabilinu. Hvernig samræmist það áætlunum um að ná svipaðri kostnaðarþátttöku sjúkratryggðra og er á hinum Norðurlöndunum?
7. Er til heildarsýn eða stefna um þjónustu vegna hjálpartækja og endurspeglast hún í fjármálaáætluninni?
8. Verður kostnaður sjúkratryggðra vegna sálfræðiþjónustu settur undir greiðsluþátttökukerfið á tímabilinu?

9. Hvernig verður staðið að innleiðingu Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, inn í löggjöfina, stjórnáráðgjöfina og samfélagið?

Hvaða fjármagni á að veita í innleiðingu og vitundarvakningu vegna sáttmálans?

Mál Flokks fólksins í málefnum þeirra sem höllum fæti standa.

Óumdeilt er að áframhaldandi vinna eftir að ellilífeyrisaldri er náð eykur möguleika aldraðra á að bæta kjör sín, einkum þeirra sem lægstar hafa tekjurnar. Þá hafa rannsóknir sýnt fram á að vinna og virkni á efri árum stuðlar að betri heilsu, dregur úr einangrun og hefur almennt mikið félagslegt gildi fyrir eldri borgara. Því lagði Flokkur fólksins fram frumvarp undir lok árs 2017 að greiðslur til ellilífeyrisþega verði ekki skertar vegna atvinnutekna skv. 23. gr. laga um almannatryggingar.

Með lögum nr. 116/2016, um breytingar á lögum um almannatryggingar og fleiri lögum, var m.a. gerð sú breyting á ellilífeyriskerfi almannatrygginga að öll sértæk frítekjumörk vegna einstakra tegunda tekna voru afnumin. Var þess í stað lögfest eitt almennt frítekjumark sem nemur 25.000 kr. á mánuði og gildir það um allar tekjur ellilífeyrisþega, óháð tegund þeirra. Eftir samþykkt laganna hefur komið fram gagnrýni á þessa breytingu að því er atvinnutekjur varðar og hafa komið fram kröfur af hálfu hagsmunasamtaka aldraðra og fleiri aðila um að afnema skerðingar á atvinnutekjur eldri borgara.

Dr. Haukur Arnþórsson vann greinargerð um fjárhagslega stöðu aldraðra fyrir Félag eldri borgara í Reykjavík og ritaði grein um þá rannsókn sína í Morgunblaðið 23. nóvember 2017. Þar kemur fram að afnám skerðinga á lífeyrisgreiðslur vegna atvinnutekna þurfi ekki að fela í sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð og það sé vel hugsanlegt að ríkissjóður gæti haft fjárhagslegan ávinning af aðgerðinni. Þessu máli hefur meiri hluti velferðarnefndar vísað til ráðherra og þar með tekið það úr þinglegum farvegi.

Þá hefur Flokkur fólksins lagt fram frumvarp þess efnis að uppbót á lífeyri vegna kostnaðar, sem ekki fæst greiddur eða bættur með öðrum hætti, til lífeyrisþega sem ekki getur framfleytt sér án hennar, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, og uppbót til hreyfihamlaðs elli- eða örorkulífeyrisþega og örorkustyrkþega vegna reksturs bifreiðar, sbr. 2. mgr. 10. gr. sömu laga, verði undanþegin skattskyldu samkvæmt lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Ólíkt örorkulífeyri miðar slík uppbót ekki að því að bæta launamissi vegna skertrar vinnugetu heldur að því að koma til móts við sérstök útgjöld lífeyrisþega. Það markmið næst augljóslega ekki ef stór hluti uppbótarinnar er tekinn í skatt. Skilgreining hennar sem skattskyldar tekjur hefur enn fremur keðjuverkandi áhrif því að hún skerðir fyrir vikið aðrar bætur til tekjulágra lífeyrisþega, svo sem húsnæðisbætur, sérstakan húsnæðisstuðning og barnabætur.

Samkvæmt upplýsingum sem flutningsmenn hafa aflað sér fengu 1.245 einstaklingar samtals 203 millj. kr. í uppbætur árið 2016 skv. 1. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð og greiddu af þeim 46 millj. kr. í tekjuskatt og 5.750 einstaklingar samtals 1.018 millj. kr. í uppbætur skv. 2. mgr. sömu greinar og greiddu af þeim rúmar 229 millj. kr. í tekjuskatt. Ríkissjóður verður því ekki af verulegum skatttekjum verði breytingarnar að veruleika. Lífeyrisþegar sem bera mikinn kostnað vegna fötlunar eða sjúkdóma fyndu aftur á móti verulega fyrir breytingunum. Með því að samþykkja þær getur ný ríkisstjórn, strax á fyrstu dögum sínum, sýnt í verki áherslur sínar í velferðarmálum sem fram koma í stjórnarsáttmála stjórnarflokkanna sem kynntur var 30. nóvember síðastliðinn. Þetta sjálfsagða réttlætismál að margra dómi situr fast í háttvirtri efnahags- og viðskiptanefnd þáðan sem það fæst ekki afgreitt.

Meðal helstu stefnumála Flokks fólksins í aðdraganda Alþingiskosninganna í lok október sl. var að tekjur einstaklinga sem ekki ná 300.000 kr. verði skattlausar enda hrökkvi slíkar tekjur ekki fyrir lágmarksframsærslu. Stendur flokkurinn að þingsályktunartillögu um þetta efni. Tillagan felur í sér að fjármála- og efnahagsráðherra geri tímasetta áætlun um að gera tekjur einstaklinga undir 300.000 kr. undanþegnar tekjuskatti og að lagt verði fram frumvarp þess efnis eigi síðar en fyrir lok árs 2018. Eðlilegt er að fyrsta skref í átt að þessu markmiði felist í tilfærslu fjár innan tekjuskattkerfisins með því að persónuafsláttur verði stíglækkandi eftir því sem tekjur eru hærri og falli niður við tekjumark eigi herra en 1.500.000 kr. á mánuði en út af fyrir sig mætti hugleiða lægri fjárhæð í þessu sambandi. Sparnaðurinn sem með þessu myndast innan tekjuskattkerfisins verði nýttur til að hækka persónuafslátt lægstu tekjuhópa.

Samkvæmt gildandi skattalögum er persónuafsláttur 53.895 kr. á mánuði árið 2018. Þetta þýðir að skattleysismörk á mánuði eru 151.978 kr. miðað við launþega með 4% lífeyris-sparnað.

Lágmarksframsærsla verður naumast metin undir 300.000 kr. og má telja þá fjárhæð síst of háa miðað við þróun húsnæðiskostnaðar á umliðnum misserum og árum. Þetta þýðir að samkvæmt gildandi ákvæðum laga um tekjuskatt eru skattlagðar tekjur sem ekki hrökkva fyrir lágmarksframsærslu. Á mæltu máli má segja að verið sé að skattleggja fátækt. Ekkert ríki sem vill kenna sig við velferð getur staðið að slíkri skattlagningu. Þessi þingsályktunartillaga er lögð fram með það að markmiði að fólki verði gert kleift að komast betur af og að enginn þurfi að sjá dreginn skatt af tekjum sem duga ekki fyrir nauðþurftum. Þessu máli var vísað til háttvirtrar efnahags- og viðskiptanefndar sem óskað hefur eftir umsögnum.

Bótakerfin.

ASÍ bendir á í umsögn sinni að gert er ráð fyrir óbreyttu kerfi vaxtabóta og viðmiðunar-upphæðum næstu árin, þ.e. áfram verður dregið úr stuðningi að raunvirði og einungis vísað til endurskoðunar á tekjuskattkerfi.

Ekki er farið að tillögum starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum sem lagði til að tekjur upp að 300.000 kr. á mánuði skertust ekki og að fæðingarorlof yrði lengt úr níu mánuðum í tólf í áföngum. Taka má undir með ASÍ sem segir í umsögn sinni að þessi stefnubreyting sé í andstöðu við ákall í samfélaginu um að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla. Flestar ungbarnafjölskyldur lenda í alvarlegum dagvistunarvanda þegar fæðingarorlofi lýkur og ríki jafnt sem sveitarfélög verða að leggja sitt af mörkum til að búa betur að yngstu íbúum landsins og fjölskyldum þeirra.

Stefnt er að breytingu á barnabótakerfinu samhliða endurskoðun tekjuskattkerfisins. Í fjármálaáætlun er eitt af markmiðunum að bæta afkomu efnalítilla barnafjölskyldna m.a. með því að endurskoða „greiðslur almannatryggingakerfisins með börnum til að barnabætur, barnalífeyrir og aðrar greiðslur vegna barna komi betur til móts við þarfir tekjulágra barnafjölskyldna sem og til að minnka skerðingar vegna samspils bótakerfa, skattkerfis og atvinnutekna“. Alþýðusambandið rekur ítarlega í skýrslu frá 2017 hvernig barnabótakerfið hefur verið veikt undanfarin ár. Tekjuskerðingarmörk voru óbreytt á árunum 2013–2016 og árið 2015 var skerðingarhlutfall aukið. Niðurstaðan var að fjölskyldum, sem fengu barnabætur, fækkaði um tæplega tólf þúsund á árunum 2013–2016.

Þrátt fyrir að skerðingarmörk hafi verið hækkuð um 12,5% árið 2017 og 7,4% árið 2018 byrja barnabætur að skerðast vegna tekna umfram 240.000 kr. þ.e. langt undir lágmarks-launum sem nú eru 300.000 kr.

Mikilvæg er sú ábending Alþýðusambandsins að ráðgjöf IMF um samspil bóta og skatta byggðist m.a. á þeirri forsendu að markmið barnabóta væri að draga úr brýnni fátækt en ekki að hafa áhrif á fæðingartíðni. Fæðingartíðni hefur dregist hratt saman á Íslandi undanfarna áratugi og hefur aldrei mælst lægri en árið 2016 þegar frjósemi var 1,75 barn á ævi hverrar konu. Miðað er við að fæðingartíðni þurfi að vera yfir 2,1 til að viðhalda mannfjölda til lengri tíma. Tekið er undir með ASÍ að við þessari þróun þurfi að bregðast og þurfi að skoða í samhengi við aðrar vísbendingar um að staða ungs fólks hafi versnað yfir lengri tíma.

Heilbrigðismál.

Sem kunnugt er gerði Ríkisendurskoðun nýlega leit að heilbrigðisstefnu fyrir landið en gaf út skýrslu þess efnis að hún hefði ekki fundist. Heilbrigðisstefna er ekki fyrir hendi. Alvarlegt umhugsunarefni er að stjórnmalaflokkar með langa sögu á Alþingi sem fjármagnaðir eru af almannafé auk frjálsra framlaga skuli þrátt fyrir að hafa haft auð fjár milli handa og ærinn tíma sem mælist í starfsævum setjast hugmyndasnaudir og tómhentir í stól heilbrigðisráðherra í stað þess, eins og gera verður kröfu til, að leggja á borð fullmótaða framtíðarstefnu í heilbrigðismálum.

Kröfulýsingar vegna þjónustu sem velferðarstofnunum í heilbrigðismálum er ætlað að veita og er mótuð af ríkisstjórn á hverjum tíma hafa reynst langt undir þeim kröfum sem gera ber til slíkrar þjónustu eins og embætti landlæknis hefur ítrekað bent á. Gömlu stjórnmalaflokkarnir hafa til þessa skilað auðu í þessu efni og ekki tekið á þessu misræmi þar sem eldri borgarar sem eiga rétt á fimm stjórn þjónustu, svo beitt sé líkingamáli um viðmið landlæknis um gæði þjónustu, sitja uppi með að fá tveggja til þriggja stjórn þjónustu í boði stjórnvalda. Engin raunhæf stefna hefur verið lögð fram í þessu efni af hálfu velferðarráðherra.

Landsspítalinn er stærsta fyrirtæki ríkisins og í hópi stærstu fyrirtækja landsins. Í slíkum fyrirtækjum hefur þótt nauðsynlegt að skipa stjórn skipaða færasta fagfólki sem völ er á hverju sinni. Verkefni stjórnar er að styrkja rekstur og stjórnun fyrirtækisins og veita framkvæmdastjórn nauðsynlegt aðhald og stuðning. Áhersla er lögð á það af hálfu 4. minni hluta að slík stjórn verði skipuð yfir Landsspítalann. Undirstrika ber að slíka stjórn þarf að manna fólki sem fullnægir ströngum hæfniskröfum um menntun og reynslu á sviði rekstrar annars vegar og heilbrigðisvísinda hins vegar.

Þetta væri neyðarráðstöfun til að verja heimilin gegn húsnæðismissi með tilheyrandi róti og öryggisleysi fyrir börnin sem allt of mörg hafa mátt þola að vera leidd af foreldrunum út af heimilum sínum.

Á sviði geðheilbrigðismála áformar ríkisstjórnin að loka geðheilsuúrræði sem í samstarfi við Hugarafli hefur náð markverðum árangri, ekki síst í þágu ungs fólks. Gera má því skóna að kvíði og önnur andleg vandamál sem nú herja á ungvíði landsins eins og faraldur eigi að einhverju leyti rætur í róti og öryggisleysi sem allt of mörg börn hafa mátt þola vegna bágs ástands í húsnæðismálum og okurkjara á íbúðalánunum.

Æðsta stjórn heilbrigðismála neitar að semja við bæklunarlækna um aðgerðir en kýs fremur að senda fólk til útlanda til aðgerða með ærnum kostnaði. Embættismenn skulu beygja sig eða hafa verra af.

Að öðrum ólöstuðum verður aldrei ofmetið hið erfiða hlutverk SÁÁ og því sárgrætilegt að horfa upp á að meðan þörf fyrir þjónustuna fer því miður vaxandi dragi úr stuðningi stjórnvalda við hana. Væri ekki fyrir skilning almennings og samstöðu um baráttu SÁÁ gegn áfengis- og fíknivanda væri þessi starfsemi ekki nema svipur hjá sjón. Vakni stjórnvöld ekki til vitundar um mikilvægi þessarar starfsemi blasir við að nauðsynleg meðferðarúrræði eins

og dagdeild verða ekki fyrir hendi áður en langt um líður. Undan því verður ekki vikist að bæta úr fjárhagsstöðu SÁÁ enda fara fá heimili í landinu varhluta af áfengis- og fíknivandnum.

Húsnæðismál.

Veigamikla umfjöllun um húsnæðismál er að finna í umsögn ASÍ til fjárlaganefndar. Bendir ASÍ á, sem alkunna er, að erfiðar aðstæður ríkja á húsnæðismarkaði. Mikill fjöldi einstaklinga býr við óviðunandi húsnæðiskjör. ASÍ segir mat Íbúðalánasjóðs að um 50 þúsund einstaklingar séu á leigumarkaði og af þeim séu tekjulágir og ungt fólk í meiri hluta. Vísendingar úr könnunum stéttarféлага ASÍ bendi jafnframt til þess að allt að 70% erlendra félagsmanna sumra stéttarféлага séu á leigumarkaði, að þeir borgi hærri leigu en íslenskumælandi og að þeir geti síður gert tilkall til húsnæðisbóta. Samkvæmt skýrslu ÍLS ná leigjendur síður að safna sparifé og þurfa að greiða yfir 50% af ráðstöfunartekjum í leigu. Þetta hlutfall gerist hvergi hærra á Norðurlöndum.

ASÍ lýsir því álitum að aðstæður sem þessar skapi fátæktargildir verði ekki við þeim brugðist og ýti undir vaxandi ójöfnuð. Margir sitji fastir á erfiðum leigumarkaði með íþyngjandi húsnæðiskostnað og óöruggt húsnæði. Því má bæta við að brögð sýnast að því að bankar neiti fólki í fastri vinnu með flekklausan feril um greiðslumat jafnvel þótt ætlaðar greiðslur af eign sem til stendur að kaupa séu lægri en leiga sem umsækjandi greiðir þegar. Fólk á samkvæmt þessu mjög erfitt með að fóta sig á húsnæðismarkaði, hvort heldur um ræðir kaup eða leigu á húsnæði.

ASÍ bendir á að með kjarasamningum í maí 2015 hafi náðst samkomulag um að hefja aftur uppbyggingu félagslegs íbúðarhúsnæðis með byggingu 2.300 íbúða á árunum 2016–2019, að hámarki 600 íbúðir á ári, með 30–40% niðurgreiðslu ríkis og sveitarféлага til þess að tryggja að leiga að frádregnum húsnæðisbótum verði ekki hærri en 25% af tekjum. Að mati sérfræðinga var talið að til þess að geta byggt 600 íbúðir á ári þyrfti framlag ríkisins að vera 3 milljarðar kr. á ári. Hefur þessi fjárhæð verið á fjárlögum og í ríkisfjármálaáætlun síðan.

ASÍ segir í álitum sínum að komi hafi í ljós að þessi framlög dugi ekki til þess að hægt verði að byggja þessar 600 íbúðir. Skýrist þetta af aukinni uppbyggingu íbúða fyrir námsmenn og öryrkja sem rétt eiga á allt að 40% framlagi ríkis og sveitarféлага og vegna þess að raunkostnaður við byggingu íbúðarhúsnæðis hefur vaxið um ríflega 12%

Hafi ríkisstjórnin að markmiði að efna þau loforð sem gefin voru við gerð kjarasamninganna 2015 telur ASÍ ljóst að auka verði þessi framlög um 600 millj. kr. á gildandi fjárlögum og í fjármálaáætlun ásamt því að gera ráð fyrir eðlilegri hækkun byggingarkostnaðar á næstu árum. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að dregið verði verulega úr framlögum til almennra íbúða þrátt fyrir knýjandi þörf á fjölgun íbúða. ASÍ hefur lagt áherslu á að byggja þurfi a.m.k. 1.000 íbúðir á ári til þess að hægt verði að mæta þessum þörfum, en til þess þurfa framlögin að hækka um 2.400 millj. kr. á ári. ASÍ bendir á að fleiri almennar íbúðir feli í sér bestu lausnina við vanda verst setta hópsins á húsnæðismarkaði og ýti undir stöðugri og heilbrigðari húsnæðismarkað. Tekið er undir kröfu ASÍ að stjórnvöld stígi inn með afgerandi hætti til að leysa þann vanda sem við blasir á húsnæðismarkaði.

Verðtrygging og háir vextir gera fólki mjög erfitt um vik við að koma þaki yfir höfuðið. Verðtrygging íbúðalána er óþekkt annars staðar í okkar heimshluta. Heimilin standa frammi fyrir mikilli áhættu vegna verðlagsbreytinga þar sem fátt er um varnir. Lántöku er ætlað að bæta fjármálastofnun upp hækkun óbeinna skatta, síðast kolefnisgjalds, svo dæmi sé tekið. Áætla má að hækkun þessa gjalds um 50% um sl. áramót hafi hækkað verðtryggð íbúðalán um allt að 500 millj. kr. Hafa þá lánastofnanir eignast samsvarandi kröfu á heimilin vegna

aðgerðar ríkisstjórnar til að ná markmiði í loftslagsmálum. Allt afl réttarkerfisins stendur með fjármálastofnunum þegar kemur að því að innheimta þessar kröfur, sem þeim eru færðar án þess að þær hafi neitt sérstakt til unnið. Sama á við um alla aðra óbeina skatta, hvort sem eru skattar á eldsneyti eða áfengi og tóbak. Þetta dæmi undirstrikar þær ógöngur sem verðtryggingin leiðir af sér. Lántakar búa við algjöra óvissu um greiðslur af lánum á gjalddögum í framtíðinni, öndvert við það sem gerist í nágrannalöndum þar sem fólk gengur að föstum greiðslum sem vísium. Stappar nærri að verðtryggð lánaskuldbinding svipti þann sem gengst undir hana fjárhagslegu sjálfstæði sínu.

Þetta kerfi er ekki fólki boðlegt og verður að uppræta. Ríkisstjórnin sýnist ekki líkleg til afreka í því efni. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur upplýst í svari við fyrirspurn að á árunum 2013–2017 hafi verðbætur vegna íbúðalána numið 15 milljörðum kr. vegna almennra verðhækkana en verðbætur vegna húsnæðisliðar vísitölnunnar hafi numið 118 milljörðum kr. Hækkun húsnæðisliðar á sér sumpart röt í stefnu Reykjavíkurborgar sem einkennist af lóðaskorti og tilheyrandi hækkun á fasteigna- og leiguverði. Þrátt fyrir að húsnæðisliðurinn hafi reynst slík meinsemd sem framangreindar tölur bera með sér treystir ríkisstjórnin sér ekki til að ganga lengra í stefnuyfirlýsingu sinni en að hefja skoðun á húsnæðislið vísitölnunnar. Brýnt er í ljósi upplýsinga fjármála- og efnahagsráðherra af fella þennan lið úr vísitölnunni án tafar. Slík aðgerð væri neyðarráðstöfun til að verja heimilin fyrir því að missa húsnæði sitt með tilheyrandi róti og öryggisleysi fyrir börnin sem allt of mörg hafa mátt þola að vera leidd af foreldrunum út af heimilum sínum.

Stóra innviðaátakið.

Samtök iðnaðarins taka fyrir átak í innviðum í umsögn sinni til fjárlaganefndar en þau hafa nýlega sent frá sér yfirlýsingu um innviði í landinu. Samtökin benda á að fjárveitingar til vegamála hafi verið allt of litlar undanfarin ár og stórátak þurfi til að bæta úr. Í fjármálaáætlun sem kynnt var í byrjun apríl segjast þau því miður ekki finna vott af slíku átaki. Samkvæmt áætluninni verði framlög til samgöngumála viðlíka hlutfall af landsframleiðslu á tíma áætlunarinnar næstu fimm árin og þau hafa verið síðustu fimm ár og langt undir þörf. Það liggja fyrir að framlög til innviðauppbyggingar þurfa að aukast varanlega til að sinna nauðsynlegri viðhaldsþörf og nýfjárfestingu. Þar fyrir utan þurfi átak til að vinna á uppsöfnuðum vanda sem er ærinn eins og fram hefur komið. Samkvæmt áætluninni verða framlög til viðhalds og nýframkvæmda í vegamálum að meðaltali 0,7% af landsframleiðslu á tímabilinu. Er það langt undir langtímameðaltali hér á landi en þetta hlutfall var svo dæmi sé tekið 1,1% á tíu ára tímabili frá 2001–2010.

Samtök iðnaðarins segja að í fjármálaáætlun sé sagt að ríkisstjórnin sé að fara í „stórátak í samgöngumálum“ á næstu árum. Þessi orð virðist mega rekja til þess að áætlunin gerir ráð fyrir að frá árinu 2019 bætist við sérstök árleg framlög til þriggja ára sem nema 5,5 milljörðum kr. Þessi þrjú ár nær hlutfall samgönguframkvæmda ekki langtímameðaltali og því vægast sagt öfugmæli eins og samtökin komast að orði að tala um stórátak í því sambandi. Þess má einnig geta að þegar þetta þriggja ára tímabil er liðið fer fjárfestingarhlutfallið í vegamálum niður í tæplega 0,6% af landsframleiðslu en einungis eitt ár á síðustu áratugum hefur hlutfallið farið lægra og var það árið 2012 eins og samtökin benda á.

Samtök iðnaðarins vekja athygli á að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra kynnti nýlega að yfir 220 milljarða kr. vanti í viðhald og nýfjárfestingar í vegakerfinu. Því til viðbótar falli til árleg viðhaldsþörf upp á 11 milljarða kr., þ.e. samtals 55 milljarðar kr. yfir tímabil framangreindrar fjármálaáætlunar. Samtals eru þetta því yfir 280 milljarðar kr. í viðhald og nýfjárfestingar eftir því sem fram kemur í umsögn Samtaka iðnaðarins. Í áætluninni er gert

råd fyrir að samtals fari um 114 milljarðar kr. í viðhald og nýfjárfestingar í samgöngumálum á tíma áætlunarinnar. Þetta er einungis tæplega 41% af þörf segir í umsögn Samtaka iðnaðarins þar sem klykkir er út með því að segja að ekki sé hægt að kalla þetta stóratök. Samtök iðnaðarins benda á að vegna vaxtar í tekjum af erlendum ferðamönnum undanfarin ár megi fullyrða að Íslendingar hafi aldrei áður byggt velmegun jafn mikið og nú á vegakerfi landsins. Á sama tíma segja samtökin ríkisstjórnina leggja minna til þessara mála en nokkru sinni. Beri það merki um ranga forgangsröðun í ríkisrekstrinum. Taka má undir þessi orð Samtaka iðnaðarins.

Málefni lögreglunnar.

Um langt árabíl hefur lögreglan í landinu mátt þola fjársveldi svo öllum viðmiðum um viðunandi mannafla í lögreglu hefur verið varpað fyrir róða allt frá aldamótum. Á sama tíma og verkefnum lögreglu hefur fjölgað, þau orðið flóknari og landsmönnum og ferðamönnum fjölgað verulega hefur lögreglumönnum ekki fjölgað heldur fækkað. Áberandi er hve hlutur löggæslunnar úti á landi er fyrir borð borinn og er skemmst að minnast á mjög svo aðkallandi þörf fyrir lögreglumenn hjá lögreglunni á Suðurlandi vegna tíðra slysa og mikils fjölda ferðamanna.

Óhætt er að fullyrða að fjárveitingar til löggæslu séu alls ekki nægilegar til að tryggja lögreglunni þær starfsaðstæður sem nauðsynlegar eru í þjóðfélagi samtímans. Brýn og aðkallandi þörf er á fjölgun lögreglumanna eins og fjölmargar skýrslur bera með sér, sbr. t.d. skýrslu innanríkisráðuneytisins árið 2012 um stöðu lögreglunnar, þar sem helsti vandi lögreglunnar var talinn fækkun lögreglumanna.

Ekki þarf að fullyrða um mikilvægi grunnhlutverks lögreglunnar, sem er að tryggja öryggi borgaranna, koma í veg fyrir afbrot, rannsaka þau, en einnig þjónustu-, aðstoðar- og hjálparhlutverk hennar auk samstarfshlutverks hennar sem tengist öðrum stofnunum þjóðfélagsins á fjölmarga vegu.

Miklar og margvíslegar breytingar hafa orðið í samfélaginu síðustu áratugi. Aukin alþjóðavæðing og stóraukin ferðalög og fólksflutningar landa á milli hefur haft í för með sér að störf lögreglu almennt eru orðin erfiðari og margslunngari en fyrr. Samkvæmt skýrslu greiningardeildar ríkislögreglustjóra, sem kynnt var í október á síðasta ári, er varað við fyrir-sjáanlegri þróun á skipulegri glæpastarfsemi, þar á meðal um alþjóðlega glæpastarfsemi sem hingað teygir anga sína, fikniefnasölu, mansal, vændi o.fl. Deildin telur að framhald verði á þeirri þróun og í reynd sé um viðvarandi ástand að ræða.

Mikilvægt er að lögreglunni verði gert kleift að skipuleggja störf sín á grundvelli kerfisbundinnar greiningar á þróun mála héraðs og erlendis, þar sem reynt er að nálgast brot og önnur löggæsluvandamál með það fyrir augum að fyrirbyggja þau. Loks verður að hafa í huga að ógnir eru ekki eingöngu fyrirséðar. Lögreglan verður einnig að vera það öflug að hún geti tekist á við óþekktar ógnir sem geta komið upp fyrirvaralaust. Lögreglan þarf því að vera nægilega öflug á sviði öryggismála og svo sveigjanleg að hún hafi burði til þess að bregðast við hættum sem ekki gera boð á undan sér.

Samkvæmt skýrslu sem lögð var fram til kynningar á Alþingi vantaði þá 236 lögreglumenn í lögreglulið landsins. Bygðist skýrslan á vinnu nefndar sem skipuð var á grundvelli þingsályktunar frá Alþingi hinn 19. júní 2012.

Niðurstaða nefndarinnar var að stórefla þyrfti lögregluna. Í skýrslunni kemur fram forgangsröðun innan lögreglu og þar var efst á blaði fjölgun almennra lögreglumanna, þ.e. lögreglumanna sem annast útköll og almennt lögreglueftirlit. Þá mat ríkislögreglustjóri að lögreglumenn þyrftu að vera að lágmarki 860 í landinu. Þar kom fram að fjöldi lögreglu-

manna árið 2007 hafi verið 712 en þeim hafi fækkað í 624 árið 2012, eða um 88 lögreglumenn. Í skýrslunni kemur fram að talið sé að uppsöfnuð þörf á fleiri lögreglumönnum úti á landi sé 79 manns og nauðsynlegt sé að fjölga lögreglumönnum á landinu öllu um 236 manns til ársins 2017, eða um nálega 38%.

Hver hefur svo þróunin verið? Lögreglumenn voru 629 árið 2016 og eru því nánast jafn margir og fjórum árum fyrr, þegar fyrrgreind skýrsla var gerð, enn vantar því rúmlega 230 lögreglumenn. Á sama tíma hefur lögreglumönnum fækkað enn frekar ef miðað er við fjölda lögreglumanna á íbúa, en árið 2007 voru 1,6 lögreglumenn á hverja 1.000 íbúa en árið 2016 voru þeir orðnir 1,4 á hverja 1.000 íbúa.

Nauðsynlegt er að fjárveitingar til lögreglu hækki svo nægi til að lögreglumönnum verði a.m.k. fjölgað til samræmis við það sem nefnd á vegum innanríkisráðuneytisins taldi vera nauðsynlegt árið 2012. Engar vísbendingar eru í fjármálaáætluninni um að ríkisstjórnin hafi áætlanir um að ná því takmarki og fremur unnt að segja að langur vegur sé frá því.

Þjóðarsjóður.

Í stjórnarsáttmála er boðuð stofnun Þjóðarsjóðs. Þar kemur fram að sjóðurinn verði fjármagnaður með arði af auðlindum landsins. Þar kemur einnig fram að hlutverk hans verði að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum. Jafnframt verði hlutverk sjóðsins að efla nýsköpun og styðja við vöxt og þroska sprotafyrirtækja. Þá verði hluti sjóðsins nýttur til átaks í uppbyggingu hjúkrunarrýma fyrir elstu kynslóðina. Umfjöllun um Þjóðarsjóð var einnig að finna í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu.

Umfjöllun um Þjóðarsjóð er að finna á þremur stöðum í áætluninni: Í kaflanum um efnahagshorfur segir að fyrirhuguð sé stofnun Þjóðarsjóðs, sem ætlunin er að fjármagna með auknum arðgreiðslum frá Landsvirkjun, og er honum ætlað að safna upp og ávaxta fé til að milda veruleg fjárhagsleg áföll á ríkissjóð sem til eru komin vegna ófyrirséðra atburða. Í 4. kafla um fjármál ríkissjóðs birtist það stefnumið að hugað verði að uppbyggingu Þjóðarsjóðs til að mæta ófyrirséðum áföllum sem fjármagnaður verður með reglulegum arðgreiðslum félaga í ríkiseigu. Hér virðist fjármögnun sjóðsins eiga að byggjast á breiðari grunni. Í sviðsmynd tvö er síðan gert ráð fyrir að um 50 milljarðar kr. fari í uppbyggingu Þjóðarsjóðs með ráðstöfun á hluta söluandvirðis eigna sem eru óreglulegar tekjur.

Miðað við þær fjárhæðir sem hér um ræðir verður eins og gert er í umsögn fjármálaráðs að kalla eftir skýrari stefnumótun með vísun í grunnildum um gagnsæi og festu. Tryggingarsjóðir geta búið til annarlega hvata og því mikilvægt að hugað sé að grunnildi um varfærni. Eftir því sem næst verður komist hefur sérfræðinganefnd um stofnun stöðugleikasjóðs verið að störfum frá því snemma á árinu 2017. Nefndin hefur unnið að því að semja drög að lagafrumvarpi um Þjóðarsjóð og verður unnið að nánari útfærslu þess af hálfu stjórnvalda með það að markmiði að leggja það fram. Samkvæmt fyrirliggjandi tillögum er gert ráð fyrir að sjóðurinn varðveiti og ávaxti tekjur af auknum arðgreiðslum frá orkuvinnslufyrirtækjum í eigu ríkisins og gegni því megin hlutverki að verða eins konar áfallavörn þegar ríkissjóður verður fyrir fjárhagslegri ágjöf í tengslum við meiri háttar ófyrirséð áföll á þjóðarhag. Einnig liggja fyrir áform af hálfu stjórnvalda um að nýta hluta af þessum arðgreiðslutekjum til að styðja við nýsköpun í atvinnulífinu og til að auka fjármagn til uppbyggingar á hjúkrunarrýmum.

Þær upplýsingar sem fram hafa komið um Þjóðarsjóð vekja fleiri spurningar en þær svara. Hvert á að vera hið eiginlega hlutverk Þjóðarsjóðs? Hver á að fara með málefni hans? Hverjir eiga að njóta útgreiðslna úr sjóðnum? Hvert á að vera samband hans við ríkissjóð? Hvaða verkefni á sjóðurinn að hafa með höndum sem ríkissjóður getur ekki sinnt? Hver á að vera

aðkoma Alþingis að málefnum sjóðsins? Hér sýnast vera á ferð hugmyndir sem gjalda verður varhug við. Ummæli í álitum fjármálaráðs um freistnivanda í þessu sambandi bjóða heim túlkun á hættu á spillingu. Framar í þessu nefndarálitum eru rakin dæmi um freistnivandann í framkvæmd eins og hann birtist gagnvart meðferð fjár úr hinum almenna varasjóði. Ríkissjóður er umleikinn lagaákvæðum sem ætlað er að tryggja ábyrgja meðferð fjár í samræmi við ábyrgð ráðherra og fjárfjárnefnd Alþingis. Vandséð er að Þjóðarsjóður geti betur rækt af hendi verkefni sem annars ættu að réttu lagi heima á vegum ríkissjóðs.

Sameiginlegar ábendingar og tillögur fjárlaganefndar Alþingis.

Að lokum fagnar 4. minni hluti því að fjárlaganefnd hafi staðið saman sem heild að sameiginlegum ábendingum og tillögum. Með þessu undirstrikar nefndin faglegt hlutverk sitt óháð stjórnvaldeggjum sjónarmiðum. Þetta atriði er þýðingarmikið í ljósi mikilvægis nefndarinnar og faglegs hlutverks sem henni er lagt á herðar við eftirlit með framkvæmd fjárlaga og framsetningu fjárlaga, fjármálastefnu fjármálaáætlunar. Hinar sameiginlegu ábendingar og tillögur fara hér á eftir.

Sameiginlegar ábendingar fjárlaganefndar Alþingis um fjármálaáætlun 2019–2023.

Fjárlaganefnd vekur athygli á nokkrum þáttum varðandi útgjaldaþróun málefnaáviða sem ýmist eru byggðir á athugunum fjárlaganefndar, umsögnum annarra fastanefnda eða á þáttum sem fram hafa komið á fundum með umsagnaraðilum. Ábendingar um uppbyggingu, framsetningu og umfjöllun áætlunarinnar eru eftirfarandi:

1. Umfjöllun um fjárfestingar þarf að vera ítarlegri. Nauðsynlegt er að gera ítarlega grein fyrir fjárfestingum, sérstaklega umfangsmestu opinberu fyrirtækjanna, sem hafa mikil áhrif á hagvöxt og afkomumarkmið. Sem dæmi má nefna að fyrirhugaðar fjárfestingar Isavia á allra næstu missirum slaga í helming af allri árlegri fjárfestingu A-hluta ríkisins.
2. Brýnt er að leggja enn meiri áherslu á að fara yfir, greina og bregðast við ábendingum fjármálaráðs. Nefndinni er kunnugt um að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur þetta verkefni með höndum en leggja þarf meiri áherslu á það, sérstaklega að útbúa nýtt áætlunarlíkan fyrir þjóðarþúskapinn sem taki meira tillit til ríkisfjármála en núverandi líkan sem útbúið var af Seðlabanka Íslands og er einkum hugsað til að styðja ákvarðanir um peningastefnu. Markmiðið er að tryggja betur samræmi ríkisfjármála- og peningastefnu.
3. Bæta þarf við greinargerð áætlunarinnar ýmsum dæmum og sviðsmyndum sem sýni hversu viðkvæm áætlunin er fyrir óvæntum breytingum, t.d. ef hagvöxtur reynist minni en spár gera ráð fyrir vegna gengisbreytinga eða fráviks í efnahagslegum þáttum. Greinargerðin er reyndar mun ítarlegri og betri að þessu leyti en sú sem fylgdi fyrri áætlun en enn má gera betur í þessum efnum.
4. Einfalda þarf og fækka markmiðum stjórnvalda og þau þarf að kostnaðar- og ábatameta. Tryggja þarf að þau nái utan um meginstefnu fjármálaáætlunar og helstu aðgerðir sem tengjast henni. Gera verður kröfu um að mælikvarðar á árangur markmiða séu skilgreindir og mælanlegir.
5. Fastanefndir Alþingis eru stöðugt að móta verklag við úrvinnslu mála sem tengjast lögum um opinber fjármál. Fjármálaáætlun og umfjöllun um hana kallar á meira samstarf milli nefnda en önnur mál. Hluti af því verklagi sem er í mótun snýr að auknu samstarfi milli nefnda sem þyrfti að vera nánara varðandi tölugrunn, ýmsa tölfræði og talnalegan samanburð sem fjárlaganefnd hefur tekið saman en hefur ekki nýst öðrum nefndum sem skyldi. Forgangsráða þarf verkefninu betur af hálfu nefndanna þar sem áætlunin er að öll

helstu meginmarkmið og áherslur stjórnvalda komi fram í fjármálaáætlun og öll lagafrumvörp ríkisstjórnar hverju sinni eiga að rúmast innan hennar.

6. Við framsetningu áætlunarinnar er mikilvægt að með tekjukaflanum fylgi skýrt samandregið yfirlit um áhrif þeirra breytinga á skattkerfinu sem boðaðar eru á tíma áætlunarinnar. Bent er á mikilvægi þess að fyrir liggi greiningar og mat á hugsanlegum áhrifum skattkerfisbreytinga á lykilstærðir þjóðarbúsins. Einnig þarf að meta áhrif mögulegra breytinga á aðra skattstofna ríkissjóðs, samspil við bótakerfi og tekjudreifingu ólíkra hópa.
7. Efla þarf samkeppnis- og verkefnasjóði og styðja við rannsóknir og nýsköpun.
8. Enn er óleystur ágreiningur ríkis og þjóðkirkju um fjárhagsleg samskipti þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar þar um og bráðabirgðafjárveitingar í fjáráukalögum. Brýnt er að niðurstaða fáiast í málið fyrir fjárlagagerð ársins 2019.
9. Tryggja þarf samræmi milli kröfulýsingar sem hjúkrunarheimilum er ætlað að starfa eftir og daggjalda sem fjármagna rekstur þeirra. Áfram verði unnið að því markmiði með nýjum samningum.
10. Stefnumörkun um gjaldtöku til að fjármagna uppbyggingu í samgöngum þarf að liggja fyrir sem allra fyrst. Taka þarf tillit til áhrifa af umfangi hugsanlegra einkaframkvæmda á ríkisfjármálaáætlun hverju sinni.
11. Tekið er undir með fjármálaráði um að mikilvægt sé að greina hugsanleg áhrif samdráttar í ferðaþjónustu á afkomu hins opinbera. Nú þegar eru vísbendingar um að verulega hafi hægst á vexti í ferðaþjónustu og þróun á fyrstu mánuðum þessa árs benda til þess að víða geti orðið samdráttur.
12. Gert er ráð fyrir hækkun framlaga til háskóla og þar er nauðsynlegt að beina sjónum að bættum gæðum háskólastigsins samhliða samanburði útgjalda sem hlutfalls af vergri landsframleiðslu við OECD-rikin og önnur ríki Norðurlanda.
13. Á þremur málefnaviðum velferðarráðuneytis hefur ekki tekist nægilega vel að stýra útgjöldum fram til þessa. Það á við um örorkumálefni, lyfjakostnað og samninga við lækna utan sjúkrahúsa. Úrlausn þeirra mála hefur ekki haft nægilegan forgang hjá stjórnvöldum. Nefndin bendir á að bara á einu ári, frá 2017 til 2018, hækka rekstrargjöld þessara málefnaviða samtals um 15,6 milljarða kr., eða rúm 13%. Fjárlaganefnd hefur nú þegar kallað eftir ítarlegum gögnum og skýringum á útgjaldaaukningu vegna örorku, m.a. óskað eftir yfirliti um sambærilega þróun í nágrannalöndunum og kallað eftir aðgerðum til úrbóta. Nefndin mun fylgja málinu eftir enda um að ræða eina mestu áskorun ríkisfjármálanna á næstu árum.
14. Í þingsályktunartillögum er ekki greint á milli fjárfestingarútgjalda og rekstrargjalda. Nú er bætt úr þessu með töfluviðauka sem fram kemur á heimasíðu ráðuneytisins en er ekki að finna í áætluninni sjálfri. Fjárlaganefnd leggur til að fjárfestingarútgjöld verði sérgreind framvegis.
15. Í þingsályktunartillögum er viðhaldskostnaður ekki sérgreindur. Í ljósi þess hve viðhald er umfangsmikið í rekstri ríkisins leggur fjárlaganefnd til, þrátt fyrir að upphaflega hafi ekki verið gert ráð fyrir því, að veittar verði upplýsingar um þann kostnað og hvernig hann skiptist milli vegafframkvæmda, húsnæðis og helstu flokka efnislegra eigna.
16. Umfjöllunin er ítarlegri en áður, en ýmislegt má bæta, t.d. má tengja umfjöllun enn betur við grunngildin skv. 6. gr. laga um opinber fjármál, en þau eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.
17. Svokallað grunndæmi var útbúið sem sýnir framreikning gjalda og tekna miðað við gildandi lög og reglur og felur í sér útgjöld og tekjur óháð ákvörðunum stjórnvalda, svo sem

áherslur úr stjórnarsáttmála og áhrif væntanlegra lagabreytinga. Fjárlaganefnd leggur til að grunndæmið verði hluti af framsetningu fjármálaáætlunar.

18. Bent er á að fjármálareglur og grunngildi geta rekist á þegar um samdrátt er að ræða í hagkerfinu. Afkomuregla og skuldaregla gætu gengið gegn grunngildi um stöðugleika og óljóst er hvernig beita eigi opinberum fjármálum til aukins stöðugleika við slíkar aðstæður.
19. Árangur hefur náðst í að greiða niður skuldir ríkisins. Sú þróun skýrist aðallega af einskíptistekjum og auknum hagvexti frekar en góðri afkomu. Nefndin áréttar mikilvægi þess að haldið verði áfram að greiða niður skuldir ríkissjóðs.
20. Bent er á að grunngildin vísa til efnahagslegra atriða fremur en rekstrarlegra álitamála og úrlausnarefna í stefnumótun málefnasviða. Fjármálaráði er því ekki ætlað samkvæmt lögum um opinber fjármál að fjalla um stefnumótun málefnasviða nema að takmörkuðu leyti.

Alþingi, 5. júní 2018.

Ólafur Ísleifsson.