

Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020.

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

Aðskilnaður löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.

Litla Ísland gerir meðhöndlun hagsmunatengsla eilítið flóknari en mögulega gengur og gerist í öðrum löndum. Margt bendir hins vegar til þess að það sé ekki einu sinni verið að reyna, vandamálið sé það flókið, að allir eru hvort eð er svo tengdir að það sé aldrei hægt að losa um öll tengsl. Dæmi um hagsmunatengsl sem eru mjög erfð viðureignar eru tengsl löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, nánar tiltekið tengsl framkvæmdarvalds og þeirra sem eiga að hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu.

Á Íslandi tilökast að meiri hluti flokka rotti sig saman til þess að ráða öllu, störfum þings-ins jafnt sem rekstri ríkisins. Einnig eru dæmi um afskipti framkvæmdar- og löggjafarvalds-ins af öllum stigum dómsvaldsins. Þessi hefð að meiri hluti þings taki sér framkvæmdarvaldið brýtur gagngert niður eftirlitshlutverk þingsins vegna þess að það getur aldrei verið meiri hlutanum í hag að gagnrýna eigin verk. Því situr minni hlutinn uppi með eftirlitshlutverkið án þess að hafa það ótakmarkaða svigrúm sem þarf til þess að sinna því hlutverki vegna þess að meiri hlutinn hefur dagskrárvaldið á þingi. Á þessu eru einungis tvær lausnir, að hefð skapist um minnihlutastjórnir eða að framkvæmdarvaldið fái sjálfstætt umboð í kosningum.

Hér er minnst á aðskilnað eftirlitsvalds og framkvæmdarvalds í samhengi fjárlaga vegna þess að fjárlög eru stjórnarskrárbundin heimild þingsins til framkvæmdarvaldsins um meðhöndlun á almannafé. Fjárlög eru grunnurinn að starfsemi framkvæmdarvaldsins með tilliti til framkvæmda, skattastefnu, rekstrar og uppbyggingar heilbrigðiskerfisins, menntakerfisins, samgöngukerfisins og velferðarkerfisins. Samkvæmt lögum um opinber fjármál birtist stefna stjórnvalda í fjármálaáætlun og framkvæmd þeirrar stefnu í fjárlögum, stefna sem er forgangsraðað og kostnaðar- og ábatametin í sviðsmyndagreiningum ýmissa mögulegra valkosta. Dæmi um slíkt er sú greining sem fór fram vegna þróunar samgangna á höfuðborgarsvæðinu. Þar voru framtíðarhorfur skoðaðar og hvernig mismunandi lausnir kæmu til móts við þær horfur. Niðurstaðan samkvæmt þeim greiningum var samhliða uppbygging á stofnvegum og Borgarlínu. Allar aðrar sviðsmyndir komu verr út og voru dýrari. Í því samhengi var mjög kaldhæðnislegt að sjá ýmsa stjórnmalaflokka taka sér stöðu gegn uppbyggingu Borgarlínu fyrir síðastliðnar sveitarstjórnarkosningar. Þeir stjórnmalaflokkar beinlínis börðust fyrir verri nýtingu á almannafé, börðust fyrir verri lausnum með lélegri pólaríseringarþólitík. Staða fjárlaga er hins vegar önnur og ef eitthvað er verri, það vantar allar greiningar. Það þýðir í raun að stjórnvöld vilja láta Alþingi giska á hver sé skynsamleg notkun almannafjár. Afleiðingin af því er líka sú að ómögulegt er að fylgja eftir framkvæmd fjárlaga með nokkurs konar eftirliti með því hvort áætlanir standist eða ekki, sem er nákvæmlega það sem framkvæmdarvald vill almennt séð, að ekkert eftirlit sé með störfum þess eða a.m.k. bara sýndareftirlit þar sem stjórnvöld geta montað sig af hverju sem er án þess að eiga nokkra

innistæðu fyrir því. Það tekst af því að eftirlitið hefur heldur ekkert halfast til þess að miða við.

Dæmi um það vandamál sem myndast á milli þeirrar óljósu skiptingar sem er á eftirliti og framkvæmdarvaldi eru samskipti meiri hluta fjárlaganeftnar og ráðherra en rétt áður en 2. umræða fór fram fékk meiri hluti fjárlaganeftnar að funda með einstökum ráðherrum og spyrja ráðherra um ýmislegt tengt þeirra málefnaðum. Minni hlutinn fékk ekki fundarboð á þá fundi og fékk því ekki sama tækifæri og meiri hlutinn til þess að kynnast þeim smáatriðum sem, samkvæmt afspurn, var spurt út í á þeim fundum. Afsökun meiri hlutans var að meiri hlutinn væri bara að tala við ráðherrana sína og fyndist svona fundir fullkomlega eðlilegir. Það væri jú hægt að hitta ráðherra í heimahúsum eða á kaffihúsi hvort sem er og spjalla um þessi atriði.

Þetta er sama stjarnfræðilega sturlaða afstaða og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Kristján Þór Júlíusson, sýndi með því að hringja í vin sinn vegna þess sem getur verið stærsta mútumál Íslandssögunnar, til þess að spyrja hvernig honum liði og hver veit hvað annað. Þarna eru hagsmunatengslin látin ráða á kostnað eftirlitshlutverks þingsins og þeirrar ábyrgðar sem ráðherra hefur gagnvart þingi og þjóð.

Í 11. gr. laga um Stjórnarráð Íslands segir: „Færa skal skrá um formleg samskipti og fundi, sem og óformleg samskipti ef þau teljast mikilvæg, milli ráðuneyta Stjórnarráðsins sem og við aðila utan þess.“ Um þessa lagagrein eru settar reglur, sbr. reglur um skráningu samskipta í Stjórnarráði Íslands, nr. 320/2016, þar sem m.a. kemur fram um formleg samskipti: „Fundí sem formlega er boðað til um tiltekin mál sem til meðferðar eru í ráðuneyti. Að lágmarki skal skrá upplýsingar um að fundur hafi átt sér stað, hvenær fundurinn var haldinn og hverjir sátu fundinn. Komi fram upplýsingar á fundi sem hafa þýðingu við meðferð og afgreiðslu máls, eða teljast almennt mikilvægar vegna málefna sem heyra undir ráðuneytið og ekki koma fram í öðrum skráðum gögnum, skal jafnframt skrá minnispunkta um það í málaskrá.“ Fundur meiri hluta fjárlaganeftnar með ráðherra um frumvarp til fjárlaga getur ekki talist annað en formlegur fundur og jafnvel þótt reynt væri að túlka þann fund sem óformlegan þá eru reglurnar um slíka fundi mjög svipaðar: „Skrá skal í málaskrá ráðuneytis óformleg samskipti milli ráðuneyta sem og við aðila utan þess ef þar koma fram mikilvægar upplýsingar um málefni sem heyra undir ráðuneyti. Með óformlegum samskiptum er átt við munleg samskipti, þar á meðal símtöl og fundi, þar sem lýst er afstöðu eða veittar upplýsingar sem teljast hafa þýðingu fyrir mál sem er til meðferðar í ráðuneyti eða teljast mikilvægar vegna málefna sem heyra undir ráðuneytið, enda komi afstaðan eða upplýsingarnar ekki fram í öðrum skráðum gögnum. Skrá skal hvenær samskipti fóru fram, milli hverra og efni upplýsinga sem um ræðir.“

Það sem gerist er, að í staðinn fyrir að meiri hluti fjárlaganeftnar sendi frá sér formlegt erindi um minnisblað frá ráðherrum, til þess að fá nákvæm svör við einstökum spurningum, þá boðar meiri hluti nefndarinnar ráðherra á fund sinn í fundarherbergjum þingsins án fulltrúa minni hlutans. Á þeim lokaða fundi fær hluti þingmanna, sem eru hluti af stjórnarflokkunum, sérstakan aðgang að ráðherra umfram þingmenn minni hluta til þess að spyrja um einstök málefni frumvarps til fjárlaga. Þetta finnst þeim vera fullkomlega eðlilegt, enda bara að spjalla við ráðherrana sína sem hægt væri að tala við á ýmsum óformlegum vettvangi. Þetta lýsir hins vegar vandamálinu í hnottskurn, ástæðu þess að það á að vera aðskilnaður á milli löggjafarvalds og framkvæmdarvalds. Misunandi aðgangur að upplýsingum eykur valda-ójafnvægið sem nóg er af milli meiri hluta og minni hluta og þegar þingmenn stjórnarflokkanna fá sérstakan aðgang að ráðherra til þess að spyrja um einstök atriði frumvarps til fjárlaga, sem allir þingmenn á Alþingi þurfa að ræða og greiða atkvæði um, þá getur umræðan

aldrei orðið á jafnræðisgrundvelli. Sumir, sem samkvæmt hefðinni um meirihlutavalda sinna ekki eftirlitshlutverki, hafa aðgang að upplýsingum sem minni hlutinn á þingi getur ekki notað og ekki upplýst almenning um í nefndarálitum sínum.

Þrátt fyrir að til séu lög um skráningu formlegra og óformlegra funda ráðherra þá eru upplýsingarnar langt frá því að vera rétt skráðar eða nægilega aðgengilegar til þess að hægt sé að skoða samskipti ráðherra við hagsmunaaðila eða aðra. Sem dæmi er hér nýjasta færsla úr dagbók félags- og barnamálaráðherra (sótt 24. nóvember 2019):

Mánudagur 2. september

Kl. 9.00 – Fundur ráðherra með ráðuneytisstjóra og skrifstofustjórum

Kl. 10.00 – Þingfundur

Priðjudagur 3. september

Kl. 9.30 – Ríkisstjórnarfundur

Miðvikudagur 4. september

Kl. 10.00 – Undirritun samninga við sveitarfélög vegna móttöku flóttafólks frá Kenía

Kl. 14.00 – Fundur með mennta- og menningarmálaráðherra

Kl. 16.00 – Opnun Bergsins

Fimmtudagur 5. september

Kl. 9.00 – Fundur með forsvarsmönnum Íbúðaláanasjóðs

Kl. 13.30 – Fundur með forsvarsmanni Janusar – endurhæfingar

Kl. 17.00 – Fundur með Skuggaráðuneyti

Föstudagur 6. september

Kl. 9.00 – Ríkisstjórnarfundur

Kl. 16.00 – Ríkisráðsfundur á Bessastöðum

Laugardagur 7. ágúst

Kl. 12.15 – Málstofa um þáttöku barna í stefnumótun og ákvarðanatöku í samfélaginu –

Akureyri

Nýjasta færslan er sem sagt frá 2. september. Þar er líka bætt við dagbókarfærslu frá 7. ágúst, sem var einhverra hluta vegna ekki hluti af dagbókarfærslu ráðherra í vikunni 5.–9. ágúst. Miðað við þessa dagskrá er það ekki mikil vinna að vera ráðherra félags- og barnamála.

Ríkisstjórn Íslands verður að fara að taka hagsmunatengsl alvarlega. Það á líka við um samskipti ráðherra við þingmenn stjórnarflokkanna. Ráðherra hefur önnur völd og skyldur í hlutverki sínu. Óformleg samskipti við þingmenn stjórnarflokka eða þingmenn eigin flokks geta flokkast sem skráningarskyld. Ráðherrar verða að horfa þar til samskipta milli framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Þar getur ráðherra ekki sleppt því að fara að lögum um Stjórnarráð Íslands. Hlutverk ráðherra er gagnvart þingi og þjóð, ekki einstökum þingmönum.

Niðurskurður NLSH.

Hinn 7. nóvember sl. voru fjárlaganefnd kynntar breytingartillögur ríkisstjórnarinnar við frumvarp til fjárlaga fyrir 2. umræðu. Þar fékk fjárlaganefnd fyrst að vita af 3,5 milljarða kr. niðurskurði til framkvæmda nýja Landspítalans (NLSH). Meiri hluti nefndarinnar sagðist einnig vera að fretta af þeim tillögum í fyrsta skipti þá á fundi nefndarinnar. Sama dag barst fjárlaganefnd minnisblað frá heilbrigðisráðuneytinu um fyrirspurnir nefndarinnar um framkvæmdir við NLSH. Þar var spurningunni: „Telur ráðuneytið ástæðu til að ætla að bygging-

aráætlanir meðferðarkjarna o.fl. bygginga verði umfram þær áætlanir sem kynntar hafa verið fjárlaganeftnd til þessa?“ svarað með orðunum: „Heilbrigðisráðuneytið hefur ekki ástæðu til að ætla annað en að *byggingaráætlanir* NLSH verði í samræmi við þær áætlanir sem kynntar hafa verið til þessa.“ Hinn 13. nóvember barst fjárlaganeftnd svo annað minnisblað, frá framkvæmdastjóra NLSH, um að „uppsteypa meðferðarkjarnans og önnur jarðvinnuverkefni hliðrist til á árinu 2020 til ársins 2021 sem nemur allt að þremur milljörðum“. Fram kom í nefndarvinnunni að um eftiráskýringar hefði verið að ræða, þ.e.a.s. að beiðni um útskýringu hefði ekki borist fyrr en eftir að niðurskurður var tilkynntur til fjárlaganeftndar. Enn eitt minnisblað berst síðan frá heilbrigðisráðuneytinu 21. nóvember þar sem sagt er að í svari ráðuneytisins gæti misskilnings: „en þar er átt við áætlun um kostnað, *ekki tímaáætlun*“ og er þar vísað í orðin „*byggingaráætlanir* NLSH“ úr fyrra svari.

Þau gögn sem lágu fyrir fjárlaganeftnd eftir 7. nóvember gáfu til kynna að hægri höndin vissi ekki hvað vinstri höndin var að gera. Heilbrigðisráðuneytið, sem ber heildarábyrgð á verkefninu, gerði ekki ráð fyrir neinum breytingum á byggingaráætlun á meðan fjármála- og efnahagsráðuneytið, sem lagði fram niðurskurðartillögur, hafði greinilega aðrar hugmyndir um byggingaráætlunina. Framkvæmdastjóri útskýrir síðan um viku seinna að það séu hliðranir í áætluninni þar sem kostnaður á árinu 2020 færst yfir á árið 2021. Í kjölfarið á því útskýrir heilbrigðisráðuneytið svo að kostnaðaráætlun verði í samræmi við þær áætlanir sem kynntar hafa verið fram til þessa, ekki tímaáætlanir. Hver sem er sér auðvitað að tilfærsla á 3,5 milljörðum kr. á milli ára er breyting á kostnaðaráætlun. Það er búið að gera fjármálaáætlun þar sem tekið er tillit til þátta eins og framleiðsluspennu og forgangsröðunar verkefna. Auðvitað er það breyting á kostnaðaráætlun þegar 3,5 milljarðar kr. eru færðir á milli ára í verkefninu.

Í kynningu ráðuneytis á þessari hringavitleysu kom fram að þessi tilfærsla hefði verið fyrirsjánleg í langan tíma. Miðað við allt sem hér hefur verið rakið þá er það bara enn eitt atriðið sem þarf að gera athugasemd við, því að ekki er nóg með að þessi tilfærsla á verkefnum sé gerð á árinu 2020 til 2021 heldur kemur fram einn og hálfur milljarður í tafir (lægri útgjöld) á árinu 2019 í frumvarpi til fjáraukalaga 2019. Það þýðir tilfærslu á verkefnum NLSH um 5 milljarða kr. á árunum 2019 og 2020 sem á að bæta upp á seinni árum framkvæmdaáætlunar. Allt þetta kemur ekki fram fyrr en frumvarp til fjáraukalaga er lagt fram eða breytingartillögur ríkisstjórnarinnar við frumvarp til fjárlaga 2020, þrátt fyrir að þetta hafi verið þekkt vandamál í einhverja mánuði.

Í lögum um opinber fjármál kemur fram að það skuli „upplýsa hlutaðeigandi ráðherra án tafar um frávik frá rekstraráætlun, ástæður þeirra og hvernig fyrirhugað er að bregðast við þeim. Hlutaðeigandi ráðherra skal upplýsa forstöðumanninnan 15 daga um afstöðu sína til fyrirhugaðra viðbragða“ og til viðbótar skal hver ráðherra tilkynna fjármála- og efnahagsráðherra „um hugsanlega áhættuþætti og gera tillögur um hvernig brugðist verði við þeim. Ráðherra gerir ríkisstjórn og fjárlaganeftnd Alþingis grein fyrir slíkum áhættuþáttum og til-lögum um viðbrögð við þeim“.

Annaðhvort vissu ráðuneytin því af þessum breytingum á byggingaráætlun í langan tíma og létu fjárlaganeftnd ekki vita af því eða þá að þetta var ákveðið með stuttum fyrirvara til þess að láta afkomu áranna 2019 og 2020 líta betur út. Hvort tveggja er ámælisvert. Ef þessu er svo bætt við það sérstaka samband sem þingmenn stjórnarflokkanna hafa við ráðherrana sína, þá verður að spyrja þeirrar spurningar hvort þetta séu upplýsingar sem bárust einhverjum þingmönnum en ekki öðrum.

Íslandspóstur.

Ýmislegt þarf að skoða varðandi Íslandspóst, ákvarðanir um fjárfestingar, gjaldskrá, að-haldaðgerðir og eftirlit. Sá fortíðarvandi sem fyrirtækið glímir við ásamt breytingum á póstmarkaði gerir það að verkum að það er ákveðin skekkja fyrir næsta ár sem ekki er tekið tillit til í frumvarpi til fjárlaga. Á næsta ári hverfur einkaréttur Íslandspósts og við tekur alþjónustukvöð sem ekki er enn búið að kostnaðarmeta og því ekki búið að gera ráð fyrir vegna fjárlaga 2020. Fram kom á fundum nefndarinnar að vegna breytingar sem var gerð rétt áður en ný lög um póstinn voru samþykkt muni kostnaður vegna alþjónustu aukast um a.m.k. 100 millj. kr. Ýmislegt bendir til þess að alþjónustubyrðin hafi verið offjármögnuð á undanförmum árum sem birtist í þeim aðhaldaðgerðum sem Íslandspóstur hefur nýlega gripið til, án þess að komið hafi til þjónustuskerðingar. Hvernig það mál verður leyst, hvað fjárheimildir varðar, verður áhugavert að sjá.

Síðasta spurningin.

Síðasta spurningin sem fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins fengu í þessari umferð fjárlaganefndar um frumvarp til fjárlaga 2019 var hvernig væri hægt að haga eftirliti með framkvæmd fjárlaga og ársskýrslu ráðherra miðað við ástand frumvarpsins með tilliti til laga um opinber fjármál. Spurningin kom fram vegna þess að í frumvarpið vantart allar kostnaðar- og ábatagreiningar þar sem lagt er mat á þann ábata sem verður af notkun almannafjár til hinna ýmsu verkefna stjórvalda. Án þeirra greininga er ekki hægt að fylgjast með framvindu mála í eftirliti með framkvæmd fjárlaga og einnig getur ráðherra ekki lagt mat á þann ábata sem hlaust af stefnu stjórvalda í ársskýrslu sinni.

Svörin við spurningunni voru ekki mörg. Þau voru nánar tiltekið: þögn. Þetta er farið að minna á þögnina í *Doctor Who*, sem gleymist í hvert sinn sem litíð er frá henni. Ég veit ekki hversu oft 3. minni hluti hefur minnst á þetta vandamál en það er eins og það skipti bara engu máli að það sé ekki verið að fara eftir lögum um opinber fjármál hvað þetta varðar. Ráðuneytin gleyma þessu, ár eftir ár. Alþingi gleymir þessu, ár eftir ár. Öllum virðist vera slétt sama þó að ráðherrar fái bara risastóra upphæð fyrir málaflokkana sína, án kostnaðaráætlunar, án forgangsröðunar, án nokkurs konar tilraunar til þess að upplýsa Alþingi til hvers hver ráðherra þarf allan þennan pening sem er verið að biðja um. Til hvers er verið að rukka fólkioð í landinu um skatta? Ráðherrar skulda þingi og þjóð svar við þeirri spurningu.

Alþingi, 25. nóvember 2019.

Björn Leví Gunnarsson.