

Nefndarálit

um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2019.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Í fjárukalögum verður gert ráð fyrir fjárheimildum upp á 20 milljarða kr. fyrir núgildandi ár en sé tekið tillit til varasjóðs aukast útgjöldin um 15 milljarða kr. Afkoma ríkisins fyrir núgildandi ár áttu að vera 29 milljarðar kr. í afgang en verða tæpir 15 milljarðar kr. í halla. Því er um að ræða rúmlega 43 milljarða kr. sveiflu á þessu ári til hins verra. Auðvitað er margt sem ekki er hægt að sjá fyrir en kannski eru að rætast orð stjórnarandstöðunnar frá því í fyrra um að forsendur núgildandi fjárlaga væru byggðar á óskhyggju og óraunsæi.

Skilyrði fjárukalaga.

Í fjárukalögum, ólíkt fjárlögum, má eingöngu bregðast við „tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum“. Þessi skilyrði, sem öll þurfa að vera uppfyllt, eru í allt of mörgum tilvikum ekki uppfyllt, að minnsta kosti eru í frumvarpinu ýmis útgjöld sem eiga ekki heima í fjárukalögum heldur í fjárlögum. Þá kemur fram í IX. kafla athugasemda við frumvarp til laga um opinber fjármál að með frumvarpinu séu „þrengd skilyrði til að leita aukinna fjárheimilda með fjárukalögum“.

Í II. kafla athugasemda við frumvarp til laga um opinber fjármál segir einnig: „Þá var með lögum um fjárreiður ríkisins settur lagarammi um heimildir framkvæmdarvaldsins til fjárráðstöfunar með hliðsjón af ákvæði 41. gr. stjórnarskrárinnar um að eigi megi greiða gjald úr ríkissjóði nema með heimild í fjárlögum eða fjárukalögum. Í lögnum var mörkuð skýr stefna um hlutverk fjárukalaga en gætt hafði tilhneigingar til að færa ýmsar útgjaldaheimildir í fjárukalög sem með réttu hefði átt að setja í fjárlög. Með lögnum var skýrt kveðið á um það að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir skyldu koma fram í fjárlögum. Í fjárukalögum ætti hins vegar að fjalla um fjárráðstafanir sem ekki var unnt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga.“

Í 26. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, segir: „Ráðherra er heimilt, ef þess gerist þörf, að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjárukalaga til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að bregðast við þeim með úrræðum sem tilgreind eru í lögum þessum.“

Frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2019 lítur hins vegar allt of mikið út eins og fyrri fjárukalagafrumvörp og ber þess ekki merki að farið sé eftir lögum um opinber fjármál til hins ýtrasta.

Lögin eru skýr um að ráðherra ber ábyrgð á framkvæmd fjárlaga og skal reksturinn vera skilvirkur og hagkvæmur. Því markmiði getur ráðherra náð með því að setja reglur um nýtingu þeirra fjárheimilda sem fjárlög kveða á um. Ráðherra getur líka breytt skiptingu fjárheimilda innan málaflokks enda sé ekki um að ræða tilfærslu fjárveitinga milli rekstrar, tilfærslna eða fjárfestinga og, ef allt annað þrýtur, gripid til varasjóðs málaflokks eða fjár úr almennum varasjóði að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Öllum þessum úrræðum þarf ráðherra að beita til þess að ná markmiðum fjárlaga, ef fjárheimildir duga ekki til, áður en gripið er til þess að leita heimilda í gegnum fjárukalög og jafnvel þó að til allra úrræða hafi verið gripið þarf samt að rökstyðja að aukin fjárheimild í fjárukalögum sé vegna tímabundinna, ófyrirséðra og óhjákvæmilegra atvika. Öll þessi atriði þurfa að eiga við til þess að hægt sé að kalla eftir fjárheimild á fjárukalögum.

Í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2019 er ekki útskýrt nægilega hvernig sumar fjárheimildir sem beðið er um uppfylla ofangreind skilyrði. Þá má einnig minna á 41. gr. stjórnarskrárinnar um að „ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum“.

Í 26. gr. laga um opinber fjármál segir: „Ráðherra er heimilt, ef þess gerist þörf, að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjárukalaga til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að bregðast við þeim með úrræðum sem tilgreind eru í lögum þessum. Í fylgiriti með frumvarpi til fjárukalaga skal skýra frá skiptingu fjárveitinga til ríkisaðila og verkefna, sbr. 19. gr.“

Í athugasemdum við greinina í frumvarpi til laga um opinber fjármál segir: „Með ákvæðum 43. og 44. gr. gildandi fjárreiðulaga er öflun heimilda í fjárukalögum takmörkuð við ófyrirséð atvik eða sérstakar fjárráðstafanir. Markmið ákvæðisins er að draga úr líkum á því að í fjárukalögum séu gerðar tillögur að útgjaldaheimildum sem með réttu hefði átt að gera ráð fyrir í fjárlögum. Að öðrum kosti er að nokkru leyti vikist hjá því að fjalla um allar fyrir-sjáanlegar fjárráðstafanir í fjárlögum. Þróunin hefur í raun verið sú að auknum kröfum um útgjöld hefur að nokkru verið mætt með notkun fjárukalaga.“

Hins vegar liggur ekki fyrir nefndinni að ráðherra hafi gripið til allra þeirra ráðstafana sem hægt er að nota til þess að fjárveitingar fari ekki fram úr fjárheimildum áður en leitað er til fjárukalaga.

Hlutverk varasjóða.

Í nefndinni var talsvert talað um hlutverk varasjóða, bæði varasjóða málaflokka og hins almenna varasjóðs. Það er sérstök ástæða og tilefni að minna framkvæmdarvaldið á skilyrði þess að nýta varasjóði.

Í fjárukalagafrumvarpinu eru sótt um nýjar fjárheimildir að fjárhæð um 15 milljarðar kr. Varasjóðsheimildirnar voru til staðar í fjárlögum. Það er óvænt eða óvenjuleg framsetning að setja ráðstöfun varasjóðsins inn í fjárukalagafrumvarp og ekki gagnsætt að því marki að ekki kemur fram hvaða aðgerðir eru að baki 5,1 milljarðs kr. framlagi úr varasjóði. Eðlilegt er að fyrir liggi með skýrum hætti hvernig varasjóðum er ráðstafað og hvernig fjárauka er ráðstafað. Ekki verður séð að ráðstöfun varasjóðsins sé gerð með gagnsæjum hætti eins og ætlast er til.

Í lögum er áskilnaður um að hver ráðherra skuli veita fé af fjárheimildum til málaflokks í sérstakan varasjóð fyrir málaflokkinn, sbr. 2. tölul. 19. gr. laga um opinber fjármál, og heimildum til handa hlutaðeigandi ráðherra til að millifæra fjárveitingar innan málaflokks á fjárlagaárinu. Því má velja því upp hvort ekki sé gagnrýnivert að ekki séu til varasjóðir fyrir alla málaflokka.

Það vekur einnig athygli að í greinargerð með fjárukalagafrumvarpinu er dregin upp sú mynd að góður árangur hafi náðst þar sem umfang fjárukalaga sé nú mun minna sem hlutfall af útgjöldum ríkissjóðs en áður. Minni hlutinn vill þó í því sambandi minna á að sú mynd yrði eflaust eitthvað öðruvísi ef við hana væri bætt almennum varasjóði og varasjóðum málaflokka.

Í kaflanum um endurmat á afkomu ársins 2019 kemur fram að heildartekjur lækki um 30 milljarða kr. Við framlagningu breytingartillagna við frumvarp til fjárukalaga á Alþingi skal liggja fyrir mat á áhrifum þeirra á heildarafkomu ríkissjóðs, skuldbindingar hans og aðrar forsendur fjármálaáætlunar.

Það er ekki í anda aukins gagnsæis að ekki komi fram tekjuáætlun, sjóðstreymi og nýr efnahagur en það eru væntanlega upplýsingar sem allir stjórnendur vilja fá þegar tilkynnt er um breytingar á áætlunum. Ekki koma heldur fram breytingar á tilfærslum sem eru innan marka áætlunarinnar.

Framsetning fjárukalaga má ekki einungis vera aðgengileg sérfræðingum því hagaðilar eru einnig almenningur sem þarf að geta kynnt sér fjármál ríkisins án þess að þurfa að leita til sérfræðinga. Þetta sambland milli fjárheimilda og síðan endurmats á afkomu er ekki nógu upplýsandi eins og það er sett fram í frumvarpinu.

Samanburður á breytingum heildarfjárheimilda og breytingu útgjalda á þjóðhagsgrunni í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2019.

| <i>Milljónir króna</i> | Rekstrar- grunnur | Þjóðhags- grunnur |
|--|------------------------------|------------------------------|
| Heildarfjárheimild samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2019 | 932.227 | |
| Heildarfjárheimild samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2019 á þjóðhagsgrunni | | 863.457 |
| Breytingar á útgjaldaskuldbindingum | 14.759 | 14.554 |
| Útgjöld vegna aukins atvinnuleysis (Atvinnuleysisbætur og Ábyrgðarsjóður launa) | 7.525 | 7.600 |
| Dómur Landsréttar um ólögmati afturvirkir skerðingar á greiðslum til ellilífeyrisþega | 5.400 | |
| Málefni aldraða: Aukin útgjöld og endurreiknaðar bætur vegna dóms | | 5.120 |
| Sjúkratryggingar: Umframútgjöld vegna ýmissa liða | 1.500 | |
| Félagsleg aðstoð, örorka: Fjölgun bótaþega og álit umboðsmanns Alþingis | | 2.180 |
| Sérhæfð sjúkrahúspjónusta: Hallarekstur og tafir á framkvæmdum | | 2.500 |
| Fæðingarorlof: Endurmat á útgjöldum | 1.120 | 1.330 |
| Örorkulífeyrir: Leiðrétting á áhrifum búsetutíma erlendis á rétt til örorkulífeyris | 800 | |
| Samgöngumál: Viðbótarkostnaður vegna nýs Herjólfss | 790 | |
| Erlend sjúkrahúspjónusta: Endurmat á útgjaldahorfum ársins | 410 | |
| Sjúkratryggingar: Hallarekstur í þjálfun, hjálpartækjum o.fl. | | 1.340 |
| Húsnæðisstuðningur: Endurmat húsnæðisbóta og vaxtabóta | | -200 |
| Annað | 2.313 | |
| Ýmsar aðrar útgjaldaskuldbindingar | | 1.684 |
| Alm. varasjóður, lækkun á móti auknum framlögum til annarra útgjaldamála í frumvarpinu | -5.100 | -7.000 |
| Endurskoðuð áætlun um vaxtagjöld ársins | | -1.000 |
| Áætluð heildarbreyting útgjalda | | 13.554 |
| Heildarfjárheimild 2019 | 946.986 | |
| Áætluð heildarútgjöld 2019 á þjóðhagsgrunni. | | 877.011 |

Einstök mál í frumvarpi til fjárukalaga.

Það vekur athygli að gerð er tillaga í frumvarpinu um 20,3 millj. kr. hækkun til að mæta launakostnaði þriggja skipaðra landsréttardómara frá því í ágúst vegna áhrifa dóms Mannréttindadómstóls Evrópu um að fjórir dómara séu ekki löglegir til að dæma við réttinn. Áætl-

aður heildarkostnaður við framkvæmdina er rúmar 28 millj. kr. en það er einungis hluti af kostnaði skattgreiðenda vegna klúðurs ríkisstjórnarflokkanna við skipun dómara við Landsrétt.

Um 5,4 milljarðar kr. fara úr ríkissjóði vegna dóms Landsréttar um ólögmeði afturvirktrar skerðingar á greiðslum til ellilífeyrisþega. Þá er einnig verið að leiðrétta örorkubætur í samræmi við álit umboðsmanns Alþingis sem varðar áhrif búsetutíma erlendis á rétt til örorkulífeyris. Umboðsmaður komst að þeirri niðurstöðu að lækkun greiðsluhlutfalls lífeyris vegna búsetu erlendis væri ekki í samræmi við lög. Þessi mál sýna hversu nauðsynlegt er að vanda lagasetningu mun betur en nú er gert. Stór hluti af þessum vanda er að allt of mörg stjórnarfrumvörp koma of seint fram og eru unnin í of miklum flýti.

Þá eru um 7,6 milljarðar kr. í frumvarpinu vegna aukins atvinnuleysis en sérhvert aukið prósentustig í atvinnuleysi kostar um 6,5 milljarða kr. Því miður eykst atvinnuleysi en í forsendur fjárlaga fyrir næsta ár er gert ráð fyrir mjög lítilli breytingu á atvinnuleysi. Aftur er tilfinningin sú að óskhyggja og óraunsæi ráði ríkjum hjá ríkisstjórninni. Fjöldi atvinnulausra er nú yfir 7.000 manns en var 4.300 í fyrra. Fjölgunin milli ára er því talsverð.

Sérhæfð sjúkrahúspjónusta fær 2,5 milljarða kr. í frumvarpinu vegna meiri kostnaðar en gert var ráð fyrir. Rekstrarvandi Landspítalans lækkar við þetta í 4.000 millj. kr. rekstrarhalla sem er auðvitað mikið áhyggjuefni. Oft virðist eins og stjórnvöld viti að fjárlög dugi ekki til en slíkt á auðvitað ekki að viðgangast og mikilvægt er að muna að fjárukalög mega eingöngu innihalda útgjöld sem eru „ófyrriséd“. Þá er rétt að vekja athygli á að ríkisstjórnin lækkar fjárheimildir til byggingar nýs Landspítala um 1,5 milljarð kr. vegna tafa við framkvæmdir eins og segir í greinargerð.

Áfram lækka vaxtabæturnar en vegna ótrúlega mikilla skerðinga fækkar ætíð þeim sem þeirra njóta. Í fjárlögum næsta árs eiga eingöngu 3,4 milljarðar kr. að renna til að vaxtabóta en fyrri ríkisstjórnir vörðu allt að 16 milljörðum kr. í vaxtabætur.

Að lokum er sérstaklega ámælisvert að ekki séu tryggðar í fjárukalögum þær kjarabætur sem má finna í svokölluðum lífskjarasamningum handa öryrkjum og eldri borgum. Það er dapurlegt að ríkisstjórn Vinstri grænna, Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks treysti sér ekki til að bæta kjör þessara stóru hópa með sambærilegum hætti og gert hefur verið fyrir aðra hópa í samfélaginu.

Þorsteinn Víglundsson er áheyrnarfulltrúi í fjárlaganefnd og tekur undir þetta álit minni hlutans.

Alþingi, 5. desember 2019.

Ágúst Ólafur Ágústsson,
frsm.

Birgir Þórarinnsson.

Björn Leví Gunnarsson.

Inga Sæland.