

145. löggjafarþing 2015–2016.
Þingskjal 1523 — 740. og 741. mál.
Síðari umræða.

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021
og tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2021.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin tók málin til umfjöllunar eftir að þeim var vísað til hennar 3. maí sl. Samkvæmt lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, skal ríkisstjórn leggja fram fjármálastefnu og árlega fjármálaáætlun, báðar til fimm ára, í formi þingsályktunartillögu. Þær eru nú lagðar fram í fyrsta sinn.

Á fund nefndarinnar komu gestir frá öllum ráðuneytum og með þeim allir ráðherrar nema innanríkisráðherra. Fyrstu gestirnir komu frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, þau Nökkvi Bragason, María Jónasdóttir, Björn Þór Hermannsson, Jóhann R. Björgvinsson, Elín Guðjónsdóttir, Esther Finnbogadóttir og Anna Borgþórsdóttir Olsen.

Í kjölfar þess fundar voru ráðherrar boðaðir á fund nefndarinnar til þess að gera grein fyrir stefnu og markmiðum einstakra málefnasviða. Frá innanríkisráðuneytinu komu Ragnhildur Hjaltadóttir, Sigurbergur Björnsson, Ingilín Kristmannsdóttir og Pétur U. Fenger. Frá mennta- og menningarmálaráðuneyti komu Illugi Gunnarsson ráðherra, Ásta Magnúsdóttir, Ásdís Jónsdóttir, Auður Björg Árnadóttir, Gísli Þór Magnússon, Sigríður Hallgrímsdóttir og Jóhannes Stefánsson. Frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu komu Sigrún Magnúsdóttir ráðherra, Sigríður Auður Arnar og Stefán Magnússon. Frá landbúnaðar- og sjávarútvegshluta atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins komu Gunnar Bragi Sveinsson ráðherra, Kristján Skarphéðinsson, Ólafur Friðriksson, Hanna Dóra Hólm Másdóttir, Guðrún Gísladóttir, Jóhann Guðmundsson, Sunna Gunnars Marteinsdóttir og Gauti Geirsson. Frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu komu Bjarni Benediktsson ráðherra, Þórhallur Arason, Sigurður Helgi Helgason, Sverrir Jónsson og Esther Finnbogadóttir. Frá heilbrigðishluta velferðarráðuneytisins komu Kristján Þór Júlíusson ráðherra, Ólafur Darri Andrason, Margrét Björnsdóttir, Sigríður Jónsdóttir og Elsa Friðfinnsdóttir. Frá félagsmálahluta velferðarráðuneytisins komu Eygló Harðardóttir ráðherra, Matthías Páll Imslund, Bolli Þór Bollason, Sturlaugur Tómasson, Ólafur Darri Andrason og Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir. Frá forsætisráðuneytinu komu Sigurður Ingi Jóhannsson forsætisráðherra, Ragnhildur Arnljótsdóttir, Óðinn Helgi Jónsson og Heiður Margrét Björnsdóttir. Frá utanríkisráðuneytinu komu Lilja Alfreðsdóttir ráðherra, Jörundur Valtýsson, Unnur Orradóttir Ramette og Harald Aspelund. Frá iðnaðar- og viðskiptahluta atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins komu Ragnheiður Elín Árnadóttir ráðherra, Ingvar Pétur Guðbjörnsson, Kristján Skarphéðinsson, Ingvi Már Pálsson og Guðrún Gísladóttir. Frá skrifstofu Alþingis komu Helgi Bernóðusson og Karl M. Kristjánsson.

Nefndinni bárust þrettán umsagnir og nokkir umsagnaraðilar komu á fund nefndarinnar. Þeir voru Gunnar Gunnarsson frá Seðlabanka Íslands, Sveinn Arason og Jón L. Björnsson frá Ríkisendurskoðun, Þorsteinn Víglundsson, Hannes G. Sigurðsson og Ásdís Kristjánsdóttir frá Samtökum atvinnulífsins, Henný Hinz frá ASÍ, Karl Björnsson og Guðjón Bragason frá

Auk þess er gert ráð fyrir að verja stöðugleikaframlögum frá slitabúum bankanna til að lækka skuldir að því marki sem unnt verður að umbreyta eignum í laust fé án þess að það leiði til aukins peningamagns í umferð eða hafi þensluáhrif en þær ráðstafanir og tímasetning þeirra eru óvissu háðar og áætlun um þær liggur ekki fyrir.

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að fjármálastefnan skuli vera í samræmi við tvær fjármálareglur. Í fyrsta lagi að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli vera jákvæður og að árlegur halli fari aldrei yfir 2,5% af VLF. Stefnan miðast við að rekstur hins opinbera verði hallalaus öll árin og þar með er sú fjármálaregla uppfyllt. Í öðru lagi segir að heildarskuldir eins og þær eru skilgreinar í lögnum skuli vera lægri en 30% af VLF en annars ber að lækka þann hluta skuldanna sem umfram er um a.m.k. 5% að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili. Útlit er fyrir að á fyrsta ári stefnunnar verði skuldastaða hins opinbera einungis þremur prósentustigum hærrí en skilyrði fjármálareglunnar kveða á um og stefnt er að því að hún verði komin undir hámarkið þegar á öðru ári stefnunnar.

Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem bæði fjármálastefnan og fjármálaáætlunin byggjast á er gert ráð fyrir að vöxtur VLF verði á bilinu 2,7–3,1% á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að atvinnustigið haldist í góðu jafnvægi og kaupmáttur launa aukist um 2–3% árlega eftir um 8% vöxt bæði í fyrra og á yfirstandandi ári.

Stefnan byggist því á mjög hagfelldri hagspá allt tímabilið og því getur það haft áhrif á framgang stefnunnar ef þær forsendur breytast auk þess sem ýmsir óvissuþættir geta skipt máli, svo sem áhrif af losun fjármagnshafna, þróun mála á vinnumarkaði, viðgangur fiskistofna, efnahagsþróun í helstu viðskiptalöndum o.fl.

Fjármálaáætlun 2017–2021.

Fjármálaáætlunin byggist á meginmarkmiðum fjármálastefnunnar en hún er ítarlegar sundurliðuð en stefnan. Sett eru fram yfirlit um lykiltölur, fjárstreymi og útgjaldaramma málefna sviða auk ítarlegrar umfjöllunar um efnahagsforsendur, fjármál ríkissjóðs og sveitarfélaga og nýja reikningshaldslega framsetningu. Einnig er sett fram stefnumótun fyrir útgjaldahlíð 34 málefna sviða ríkissjóðs. Með nýrri reikningshaldslegri framsetningu er átt við að framsetning ríkisfjármálaáætlunarinnar er samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svokölluðum GFS-staðli. Hins vegar verður A-hluti ríkissjóðs gerður upp samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaðli um opinber fjármál, svokölluðum IPSAS-staðli.

Efnahagsforsendur byggjast eins og áður á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Gangi spáin eftir um sleitulausan hagvöxt til ársins 2021 verður það lengsta hagvaxtartímabil í nútíma hagsögu landsins. Nýlegar vísbindingar eru um að einkaneysla sé að taka hraðar við sér en áður var spáð. Þá gera nýjustu hagspár ráð fyrir að meira af fjárfestingum í stóriðju komi til framkvæmda á næstunni. Umtalsverð atvinnuvegafjárfesting tengist vaxandi ferðamannastraumi til landsins og er einkum í hótélbyggingum, flugvélum og flugstöðvum. Undanfarin ár hefur hagvöxturinn verið útflutningsdrifinn en nú er spáð að úr framlagi utanríkisviðskipta dragi og einkaneysla og fjárfesting fari að drífa vöxtinn meira áfram. Það er því útlit fyrir að þjóðarútgjöld vaxi talsvert meira en VLF á næstu árum líkt og mörg dæmi eru um á fyrri þensluskeiðum hér á landi.

Í fjármálaáætluninni er gerð grein fyrir fjármálum sveitarfélaga og hins opinbera í heild. Nefndin fagnar því að náðst hefur samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg markmið sem byggjast á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og reiknilíkani með þjóðhagslegum forsendum. Samkomulagið bindur ekki hendur einstakra sveitarfélaga en þau verða sem heild að haga fjármálum sínum í samræmi við eftirfarandi þrjú markmið:

- Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga verði í jafnvægi og stuðli þannig ekki að efnahagsþenslu á tímabilinu.
- Rekstur sveitarfélaganna verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF hækki ekki og stefnt verði að því að þær fari heldur lækkandi.
- Rekstri sveitarfélaganna verði haldið innan varúðarmarka í þeim skilningi að tekjuáætlun sé varfærin, útgjaldaáætlun raunsæ og að sveitarfélög gangist ekki undir skuldbindingar sem raski forsendum og afkomu til lengri tíma.

Þar að auki koma tvær fjármálareglur til viðbótar fram í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, svokölluð jafnvægisregla sem nær til rekstrarafkomunnar og skuldaregla sem felur í sér að skuldir skuli ekki vera umfram 150% af reglulegum tekjum. Með þessum markmiðum telur meiri hlutinn að rammi utan um fjármál sveitarfélaganna sé viðunandi og ekki sé þörf á ítarlegri markmiðum að svo stöddu.

Í vinnu sinni lagði nefndin áherslu á fjármál ríkisins frekar en sveitarfélaganna eða hins opinbera í heild. Í tillögunni segir að fyrir utan almennt markmið um aðhald í fjármálum ríkisins og mótvægi við spennu í hagkerfinu megi skipta markmiðum fjármálaáætlunar í fimm flokka: afkomumarkmið, tekjumarkmið, gjaldamarkmið, skuldir og fjárfestingarmarkmið. Þau eru sett fram sem hlutfall af VLF og umfang þeirra metið í milljörðum króna. Í tillögunni koma fram eftirfarandi markmið og mat á þeim.

- *Afkoma*: Árlegur afgangur á rekstri A-hluta ríkissjóðs verði a.m.k. 1% af VLF á tímabilinu.
- *Tekjur*: Frumtekjur (að frátöldum óreglulegum og tímabundnum liðum) vaxi ekki umfram vöxt VLF frá árinu 2017 til ársins 2021. Tekjuáætlunin mótast af hagstæðum þjóðhagshorfum og fyrirhugðum breytingum á skattkerfinu. Miðað er við að tryggingagjald og bankaskattur lækki á tímabilinu en á móti vegur almenn hækkun skattstofna vegna hækkunar VLF.
- *Gjöld*: Frumgjöld (að frátöldum óreglulegum og tímabundnum liðum) vaxi ekki umfram vöxt VLF á tímabilinu. Í því felst að gert er ráð fyrir 1% raunvexti í flestum málaflökkum sem felur í sér árlega útgjaldaaukningu sem nemur nærri 6 milljörðum kr. Áætlaður er heldur meiri raunvöxtur tiltekinna málaflökka, svo sem vegna ellilífeyris, lyfjakostnaðar og lífeyrisskuldbindinga. Á móti vegur aðhaldskrafa sem eftir er að útfæra nánar.
- *Skuldir*: Brúttóskuldir lækki um a.m.k. 15% bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF frá árslokum 2016 fram til ársloka 2021. Brúttóskuldir nema nú tæpum 50% af VLF en áætlað er að í lok tímabilsins verði hlutfallið um 32%. Óreglulegum tekjum og einskiptis-tekjum, þar á meðal stöðugleikaframlögum, verði varið til niðurgreiðslu skulda og lækkunar á vaxtagjöldum.
- *Fjárfesting*: Fjárfestingarstig ríkisins verði 1,3% af VLF árin 2017 og 2018 en hækki í 1,5% árin 2019–2021. Markmiðið felur í sér að hægt verður að ráðast í margvíslegar framkvæmdir sem sumar hafa verið í biðstöðu frá bankahruninu. Þar má nefna byggingaframkvæmdir við nýjan Landspítala, smíði nýrrar Vestmannaeyjaferju, framkvæmdir við Dýrafjarðargöng, byggingu þriggja nýrra hjúkrunarheimila, byggingu Húss íslenskra fræða og byggingu skrifstofuhúsnæðis bæði fyrir Alþingi og Stjórnarráðið.

Fjölmörg önnur verkefni sem dregið var úr eftir hrun komast á áætlun núna. Nefna má viðamikinn húsnæðisstuðning með stofnframlögum til uppbyggingar á leiguíbúðum og nýju húsnæðisbótakerfi. Auk þess er ætlunin að fjárhæðir og frítekjumörk vaxtabóta verði hækkuð árlega í samræmi við auknar tekjur heimila. Þá er til skoðunar sérstakur stuðningur við þá sem kaupa íbúð í fyrsta sinn.

Veikleikar og sóknarfæri.

Meiri hlutinn gerir ekki tillögur um breytingar á innihaldi fjármálastefnunnar eða fjármálaáætlunarinnar en í þessum kafla verður vakin athygli á ýmsum málum sem nauðsynlegt er að fara yfir áður en kemur að endurskoðun áætlunarinnar auk nokkurra þátta sem tengjast væntanlegu fjárlagafrumvarpi. Ýmist er um að ræða þætti sem umsagnaraðilar nefna og meiri hlutinn tekur undir að hluta eða öllu leyti eða mál sem meiri hlutinn bendir sérstaklega á sem lykilatriði sem tengjast forsendum og forgangsröðun í ríkisfjármálum.

Þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga í fjármálastefnunni.

Í lögum um opinber fjármál er tiltekið að í fjármálastefnu skuli m.a. fjalla um þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga. Meiri hlutinn vekur athygli á því að stefnan tekur ekki sérstaklega til þróunar eigna eins og áskilið er í lögnum. Eingöngu er nefnt að tiltekna peningalegar eignir séu hluti af fjármála-reglu um skuldahlutfall og er það í samræmi við 7. gr. laga um opinber fjármál. Fyrir vikið sést ekki þróun veigamikilla eignaflokka eins og eignarhluta í fjármálastofnunum og öðrum fyrirtækjum hins opinbera.

Meiri hlutinn leggur til að úr þessu verði bætt þegar kemur að endurskoðun fjármálastefnunnar.

Spár um hagvöxt, aðhaldstig ríkisfjármála.

Fram hefur komið að meginforsenda bæði fjármálastefnunnar og fjármálaáætlunarinnar er sleitulaus hagvöxtur allt áætlunartímabilið til viðbótar við hagvöxt undanfarinna ára. Verðbólga hefur verið lítil þrátt fyrir miklar launahækkunarir bæði á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera sem hefur leitt til talsvert meiri kaupmáttaraukningar en gert var ráð fyrir. Það skýrist að stærstum hluta af hjöðnun verðbólgu erlendis, lækkandi olíu- og hrávöruverði og styrkingu gengis krónunnar. Ekki er við því að búast að svo hagstæðar kringumstæður haldi áfram að batna til jafns við innlendar kostnaðarhækkunarir á næstu árum.

Umsagnaraðilar hafa bent á að sveiflujöfnun í kerfinu mætti vera meiri þannig að ríkisfjármálastefnan styðji betur við peningamálastefnuna en nú er áætlað. Í því fælist að aðhald í ríkisrekstri væri aukið þegar vel áraði í efnahagsmálum. Í ljósi þess að Seðlabanki Íslands hefur spáð vaxandi þenslu og verðbólguþrýstingi á komandi missirum hefði verið heppilegra að útgjöldin hækkuðu ekki hlutfallslega jafnmikið og VLF. Hlutfalli frumtekna og -gjalda er haldið nær föstu á tímabilinu þótt frumtekjurnar gefi aðeins eftir. Afgangur af frumjöfnuði dregst því saman á tímabilinu að árinu 2018 undanskildu. Sé reiknað með áhrifum hagsveiflunnar verður aðhald fjármálaáætlunarinnar þannig lítið og það styður ekki nægilega við peningamálastefnu Seðlabankans.

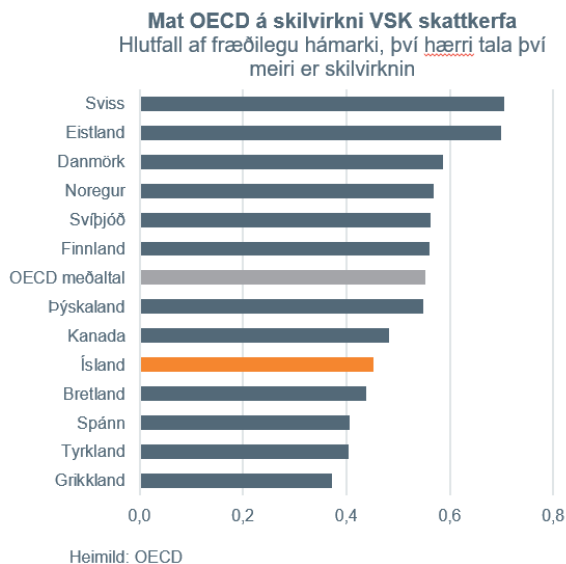
Þegar útgjöld hins opinbera aukast að raunvirði á þensluskeiði er hætt við að fjármálastefnan ýti undir þensluna, jafnvel þótt gjöld aukist hæggar en hagvöxtur. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því að spár um efnahagssumsvif svo langt fram í tímann eru háðar mikilli óvissu.

Í fjármálaáætluninni eru dregnar fram sviðsmyndir um þróun skulda og fjármagnsjafnaðar. Sviðsmynd B þar sem miðað er við að ríkissjóður selji Íslandsbanka og 30% hlut í Landsbankanum leiðir til mestrar lækkunar skulda en engu að síður munu þær nema 662 milljörðum kr. í árslok 2021 og vaxtagjöldin verða 39 milljarðar kr. sem er áhyggjuefni. Reynist hagvöxtur ekki jafnmikill á seinni hluta spátímans og gert er ráð fyrir getur það haft talsverð áhrif á tekjur hins opinbera og áætlaður afgangur hæglega snúist í halla.

Skattastefnan.

Í fjármálaáætluninni er farið yfir forsendur og viðmið tekjuáætlunar. Meiri hlutinn leggur áherslu á að áfram verði haldið á þeirri braut að einfalda bæði tolla- og skattkerfið. Þar er mikið verk óunnið en frá árinu 2008 hafa verið gerðar 211 breytingar á skattkerfinu. Meginþorri þeirra hefur verið til hækkunar eða 160 talsins en 51 skattalækkun hefur verið gerð, flestar frá árinu 2014.

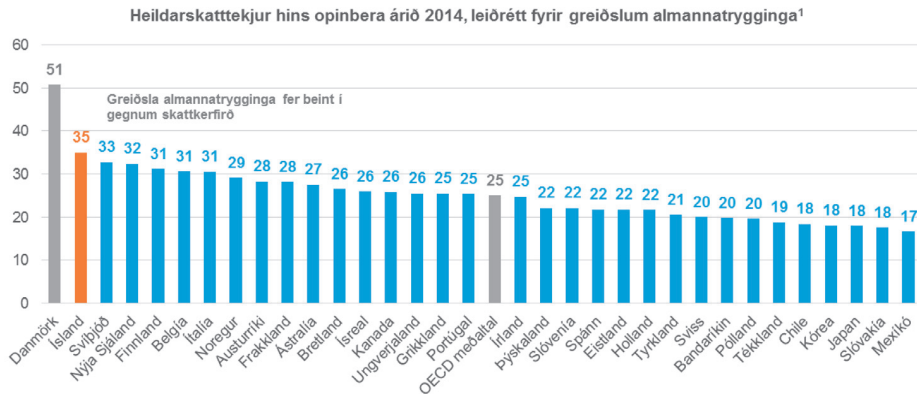
Eftirfarandi myndir sýna annars vegar mat OECD á skilvirkni virðisaukaskattskerfa og hins vegar þær tilfærslur atvinnugreina innan íslenska kerfisins sem gerðar voru með síðustu breytingum á kerfinu.



Eftir breytingar



Samkvæmt upplýsingum frá Samtökum atvinnulífsins sem hafa tekið saman gögn frá OECD eru skatttekjur hins opinbera hvergi hærra hlutfall af VLF en á Íslandi að Danmörku undanskilinni og skatttekjur á mann nálgast það sem mest var á árunum rétt fyrir hrun. Þetta kemur skýrt fram á eftirfarandi stöplari.



Skattar á fyrirtæki að frádregnu tryggingagjaldi eru nánast hvergi hærra en á Íslandi. Meðaltal OECD-ríkjanna liggur í kringum 3% af VLF en hérlendis greiða fyrirtækin rúmlega 4% af VLF í skatta. Sértekir skattar hérlendis tíðkast í tengslum við sjávarútveg og fjármála- stofnanir. Álögur á bankastofnanir munu til lengri tíma litið koma fram í auknum vaxtamun sem viðskiptavinirnir bera og minni samkeppnishæfni miðað við erlenda keppinauta. Meiri hlutinn telur efni standa til að árétta einkenni góðra skattkerfa sem leiðarljóss fyrir stjórnvöld við útfærslu á fjármálaáætlun og fjármálastefnu. Einfalt, gagnsætt, skilvirkt og fyrirsjáanlegt kerfi er einkenni á þeim skattkerfum þar sem best tekst til. Þegar kemur að neyslusköttum er skilvirknin ekki mikil á Íslandi. Við erum töluvert fyrir neðan meðaltal OECD-ríkjanna og skýrist það m.a. af mörgum undanþágum frá álagningu virðisaukaskatts og tveimur þrepum hans. Nýlegar breytingar flytja einstaka atvinnugreinar eða hluta þeirra á milli þrepa en einfalda kerfið ekki mikið. Annað merki um óskilvirkni eru miklir jaðarskattar sem draga úr hvata einstaklinga til að auka tekjur sínar og geta því haft neikvæð áhrif á vinnuframlag.

Meiri hlutinn bendir á að háir skattar hafa neikvæð áhrif á ákvarðanir einstaklinga og fyrirtækja um fjárfestingar, neyslu og vinnuframlag auk þess að draga úr samkeppnishæfni atvinnulífsins. Einnig er brýnt að minnka flækjustig. Einfalda þarf tollakerfið enn frekar og ganga lengra í breytingum á virðisaukaskatti með því að fækka undanþágum og skattþrepum. Slíkar breytingar eru til þess fallnar að minnka kostnað og draga úr undanskotum.

Eftir sem áður þarf að huga að fjármögnun útgjalda, t.d. mun fyrirhuguð 1 milljarðs kr. hækkun á greiðslum Fæðingarorlofssjóðs kalla á hækkun á hlutdeild hans í almennu trygg- ingagjaldi. Hlutdeildin nemur nú 0,65% af 5,9% tryggingagjaldi og dugar ekki til miðað við núverandi útgjöld. Hlutdeildin þarf að vera um 0,9% sem að öllu jöfnu kallar á 0,35% hækkun tryggingagjalds.

Skipting innheimts tryggingagjalds milli réttihafa.

| Millj. kr. | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Vinnuettirlit ríkisins | | | | | | 0,1 | 0,2 | 0,4 |
| Staðlaráð | 0,0 | 1,2 | 0,3 | 4,5 | 55,7 | 0,0 | 53,1 | 59,9 |
| Icepro | | | | | | 49,9 | 0,6 | 8,6 |
| Útflutningsráð Íslands / Íslandsstofa | 533,7 | 496,8 | 457,8 | 425,0 | 396,0 | 355,1 | 377,9 | 424,1 |
| Fæðingarorlofsjóður | 6.979,1 | 7.100,3 | 11.836,0 | 10.802,5 | 8.593,3 | 7.706,5 | 8.188,7 | 9.239,1 |
| Ábyrgðasjóður launa | 531,9 | 732,5 | 2.772,8 | 2.526,0 | 1.986,4 | 1.799,8 | 1.075,2 | 854,9 |
| Slysatryggingar sjómanna | 59,9 | 232,1 | 179,7 | 170,0 | 172,5 | 134,2 | 70,7 | 72,9 |
| Atvinnuleysistryggingasjóður | 14.632,9 | 14.892,7 | 19.182,0 | 21.551,5 | 29.860,3 | 26.341,1 | 9.867,4 | 5.525,3 |
| Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga | 39,9 | 73,9 | 62,4 | 123,4 | 230,8 | 54,0 | 12,6 | 15,8 |
| Lífeyrissjóðir á samnings sviði SA og ASÍ | 3.303,1 | 3.072,3 | 2.822,0 | 2.698,3 | 2.447,4 | 2.785,5 | 1.867,9 | 1.656,4 |
| Lífeyris- og slysatryggingar | 55.697,2 | 49.626,7 | 34.455,5 | 30.261,5 | 25.452,3 | 24.110,2 | 22.851,6 | 25.144,6 |
| | 81.777,6 | 76.228,3 | 71.768,5 | 68.562,7 | 69.194,9 | 63.336,4 | 44.365,9 | 43.002,0 |

Í töflunni kemur fram hvernig tryggingagjaldi er ráðstafað á gjaldahlið fjárlaga, bæði almenna gjaldinu og þeim hluta sem fjármagnar atvinnuleysistryggingar. Vakin er athygli á því að lög um opinber fjármál hafa í för með sér breytingar á framsetningu og meðferð ríkistekna sem leiða m.a. til þess að markaðar tekjur verða ekki lengur færðar sem tekjur í reikningum einstakra ríkisaðila, en sú breyting einfaldar uppgjör ríkisins, og töflur um ráðstöfun tryggingagjalds verða ekki lengur í bókhaldi ríkissjóðs.

Útgjaldavöxtur málefnasviða, útgjaldaregla.

Áætlað er að frumgjöld aukist í takt við vöxt landsframleiðslunnar eða um 83 milljarða kr. á tímabilinu. Hætta er á að væntingar ríkisaðila um aukin umsvif verði til þess að mjög erfitt reynist að bremsa af aukningu gjalda ef til þess kemur að hagnvöxtur verði ekki jafnör og áætlunin gerir ráð fyrir. Í áætluninni er innifalín 12,5 milljarða kr. lækkun vaxtagjalda frá 2017 til 2021 sem þýðir að frumgjöldin (gjöld án vaxtagjalda) aukast enn meira en sem nemur aukningu VLF. Áætlað er að frumgjöldin hækki samtals um 63 milljarða kr. eða um 10,5% að raungildi.

Í fylgiskjali eru sýndir útgjaldarammar málefnasviða og er þar byggt á töflu í áætluninni en bætt við reikningsniðurstöðum ársins 2014 og fjárlögum og fjáráukalögum ársins 2016. Allar fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2016. Sýnd er hlutfallsleg hækkun að raungildi, annars vegar miðað til áætlunartímabilið 2017–2021 og hins vegar árin 2014–2021.

Með því að bæta við árunum 2014 og 2015 kemur í ljós að fjárlög fyrir árið 2015 hækkuðu verulega frá reikningi fyrir árið 2014 og á tímabilinu 2014–2021 hækka frumgjöldin (án vaxtagjalda) um meira en 100 milljarða kr. að raungildi á tímabilinu.

Hækkunin er mjög misjöfn eftir málaflokkum en heildarniðurstaðan gefur tilefni til þess að taka undir umsagnir þeirra sem benda á að aðhaldsstigið á gjaldahliðinni dugi varla, sérstaklega í ljósi þess að ekki er gert ráð fyrir verulegri aukningu fjárfestinga á vegum hins opinbera.

Meiri hlutinn telur að aðhald í útgjöldum ríkissjóðs sé tæplega nægjanlegt í áætluninni jafnvel þó að afkoman verði í jafnvægi og skuldir ríkissjóðs lækki verulega. Vel kemur til greina að beita sérstakri útgjaldareglu til viðbótar við þær fjármálareglur sem tilgreindar eru í 7. gr. laga um opinber fjármál. Rétt þykir að ítreka umfjöllun í nefndaráliti meiri hlutans um frumvarp til laga um opinber fjármál (148. mál) sem varð að lögum 19. desember síðastliðinn.

Þar sagði: „Meiri hlutinn lagði jafnframt mat á hvort bæta ætti við svokallaðri útgjalda-reglu sem væri í samræmi við umsögn Samtaka atvinnulífsins. Í því felst að setja þak á útgjaldavöxt hins opinbera þannig að hann megi ekki aukast um meira en sem nemur verðbólguþröskulmátti Seðlabanka Íslands að viðbættum langtímameðalhagvexti. Reynslan sýnir að þegar uppsveifla er í hagkerfinu reynist oft erfitt að hemja útgjaldavöxt. Á móti vegur að í sveiflukenndu hagkerfi, eins og því íslenska, getur verið bagalegt að binda útgjaldavöxtinn með þessum hætti. Þar sem fjármálareglan um afkomu er ekki bundin við hagsveifluleiðréttan hagvöxt er talið fullnægjandi að markmið um nafnvöxt útgjalda verði útfærð í árlegri fjármálaáætlun í stað þess að vera lögbundin.“

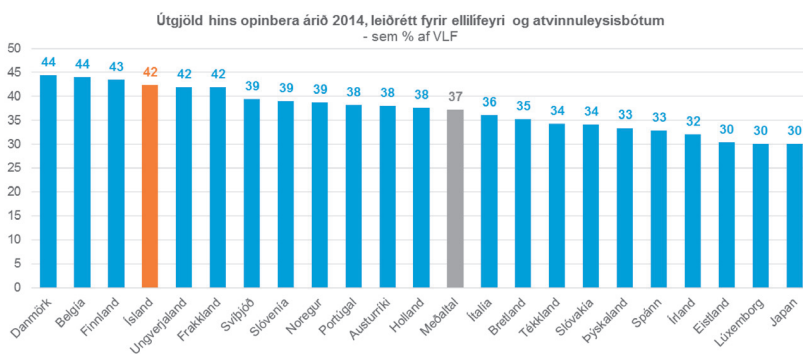
Meiri hlutinn bendir á að þar sem allar hagvaxtaráætlanir benda til verulegrar aukningar VLF á öllu tímabilinu er nauðsynlegt að beita ríku aðhaldi með útgjaldareglu þannig að gjöldin aukist ekki því sem næst sjálfkrafa í samræmi við hækkun VLF. Nokkrir umsagnar- aðilar benda á það sama. Nauðsynlegt er að draga lærdóm af niðurskurði í rekstri í kjölfar bankahrunsins núna þegar svigrúm er til að auka útgjöld.

Reynsla þensluáranna 2000–2007 sýnir að afkoma er ekki fullnægjandi mælikvarði á aðhald opinberra fjármála. Rekstur hins opinbera uppfyllti skilyrði bæði skulda- og afkomu- reglunnar árin 2006 og 2007. Með því að bera saman útgjöld málaefnasviða allt frá árinu 2014 til 2021 kemur í ljós að frumgjöldin hækkuðu um rúm 17% að raunvirði á því tímabili en 10,5% af þeirri hækkun eru áætluð á árunum 2017–2021. Gjöldin hafa sem sagt verið hækkuð verulega á síðustu þremur árum sem bendir til þess að þörf fyrir hækkun almennra rekstrargjalda sé ekki jafnmikil og þegar núverandi ríkisstjórn tók við völdum.

Áætlað er að launagjöld ríkisins og kaup á vöru og þjónustu aukist um tæpa 70 milljarða kr. á tímabilinu. Það er árleg hækkun um 5,7% sem er vel umfram verðbólguvæntingar. Hækkunin felur í sér að gjöldin hækka að raungildi um 3,1% á næsta ári og á bilinu 2,3–3% árlega eftir það.

Meiri hlutinn leggur til að þegar fjármálaáætlun kemur til endurskoðunar verði miðað við heldur lægri útgjaldaramma. Í því sambandi er ástæða til að benda á að á seinni hluta áætlunartímabilsins er gert ráð fyrir um 30% aukningu framlaga til utanríkismála og auknum framlögum til vinnumarkaðsmála þrátt fyrir að atvinnuleysi minnki stöðugt. Til skýringar á fyrirhugaðri hækkun framlaga til utanríkismála er rétt að geta þess að umtalsverður hluti framlaganna er tengdur við auknar þjórartekjur en einnig er gert ráð fyrir auknum rekstrar- kostnaði utanríkisþjónustunnar.

Eftirfarandi stöplarit sem Samtök atvinnulífsins tóku saman sýnir að útgjöld hins opinbera héraðs eru með því mesta sem gerist innan OECD-ríkjanna.



Ekki er til fyrirmyndar að hækka almennt rekstrarramma fyrir en fyrir liggur stefnumörkun um hvernig útgjaldasvigrúmi verður best varið. Forðast ber í lengstu lög að hækka rekstrarramma með flatrí prösentu án þess að fyrir liggi áætlanir um hvernig aukið fjármagn nýtist sem best til að ná fram stefnu og markmiðum einstakra málefna sviða.

Hagræðingaradgerðir.

Brýnt er að haldið sé áfram á þeirri braut sem mörkuð var með skipun hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar. Sú vinna hefur ekki verið í nógu miklum forgangi á síðustu missirum. Þó má benda á að ríkisstofnunum hefur fækkað á undanförunum árum, sbr. sýslumenn og lög-reglustjóraembætti auk heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni, en betur má ef duga skal í þeim efnun. Núna er staðan á tillögum hópsins þannig að af samtals 110 tillögum hafa 30 komist í framkvæmd en aðrar eru ýmist í vinnslu eða í athugun. Það er nánast óbreytt staða frá því fyrir ári. Forsætisráðuneytið mun taka saman heildaryfirlit um stöðu tillagna hagræðingarhópsins í sumar og í kjölfarið er hægt að gera upp stöðuna og þá kemur í ljós hvaða verkefni hafa ekki hlotið framgang og ástæður þess í hverju tilfelli fyrir sig.

Meiri hlutinn telur fullt tilefni til þess að ráðuneytin endurskoði framlög til einstakra ríkisaðila og jafnvel málaflokka og málefna sviða. Jákvæð þróun á sér stað í tengslum við framhaldsskólana þar sem stytting námsins um eitt ár mun væntanlega leiða til mikils hægræðis, bæði þjóðhagslega með því að fólk kemst fyrir út á vinnumarkað og einnig fyrir rekstur skólanna. Styttingin mun skila sér í bættum fjárhag framhaldsskólanna þar sem gert er ráð fyrir raunhækkun framlaga auk þess sem sparnaður vegna styttingarinnar mun haldast innan kerfisins. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er bent á að eðlilegt framhald sé að stytta grunnskólann líka um eitt ár samhliða því sem gæði menntunar verði aukin og ná þannig því markmiði að íslenskir nemendur útskrifist úr framhaldsskóla á sama aldri og gengur og gerist í nágannalöndunum. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið.

Fækkun stofnana á undanförunum árum hefur ekki leitt til mikillar fækkunar starfsmanna. Fjöldi ársverka innan A-hluta ríkisins hefur verið nánast óbreyttur í nokkur ár. Þau voru 16.313 í fyrra og nánast jafnmörg árið á undan þegar þau voru 16.276. Árið 2011 voru ársverkin 16.530 og þeim hefur þá fækkað um 217 eða aðeins um 1,3% á þessu tímabili. Sameiningar stofnana leiða oftast en ekki til stóruaukinna útgjalda fyrsta árið, einkum vegna húsnæðisbreytinga og biðlauna. Nýjasta dæmið um það er stofnun Menntamálastofnunar þar sem ætlunin var að ná fram hagræðingu en þess í stað hefur stjórnsýslukostnaður málasviðsins aukist um 340 millj. kr. frá árinu 2013, m.a. vegna biðlauna og annarra einskíptisútgjalda. Meiri hlutinn telur að skoða beri hvort ekki megi nýta fjármunina betur með því að draga úr stjórnsýslukostnaði en styrkja þess í stað önnur málefna svið, svo sem háskóla.

Innkaupa- og útboðsmál.

Meiri hlutinn hefur talið mjög mikilvægt að stjórnvöld leggi aukna áherslu á að ná fram hagræðingu í ríkisrekstri með því að fjölga útboðum og ná hagkvæmni í innkaupum. Fjármála- og efnahagsráðherra skipaði verkefnastjórn í árslok 2015 og er meginhlutverk hennar að koma á sameiginlegum innkaupum stofnana innan A-hluta ríkisrekstrarins. Það sem af er árinu hafa fimm slík útboð verið haldin og samtals 55 stofnanir hafa komið að þeim. Niðurstaðan úr þeim staðfestir möguleika á að ná fram verulegum sparnaði með sameiginlegum útboðum. Þessi fimm útboð koma til með að lækka innkaup um að lágmarki 90 millj. kr. Munar þar mest um útboð á tölvum.

Önnur verkefni sem tengjast þessu er að ljúka innleiðingu rafrænna reikninga hjá Fjársýslu ríkisins. Einnig þarf að uppfæra innkaupastefnu ríkisins og sjá til þess að allar ríkisstofnanir færi fjárhagsbókhald í sama kerfinu (Orra) til þess að fá megi fulla yfirsýn og upplýsingar um einstök innkaup. Í undirbúningi er innleiðing á sérstöku innkaupa- og beiðnakerfi. Með því munu nást markmið um yfirsýn yfir heildarinnkaup sem auðveldar gerð innkaupaáætlana og gerir ítarlegri innkaupagreiningar mögulegar. Einnig sýnir það nýtingu á rammisamningum sem Ríkiskaup gera fyrir hönd stofnana og eykur sjálfvirkni innkaupaferla. Þá verða skuldbindingar vegna innkaupa sýnilegri en nú er raunin.

Húsnæðismál ríkisstofnana.

Á undanförunum árum hefur sú stefna verið ríkjandi að stofnanir ættu að leigja húsnæði frekar en að byggja eða kaupa. Nú eru vísbendingar um að þessi stefna skili ekki lengur hagkvæmustu lausn og breytinga er að vænta. Mikill munur er á leiguverði eftir því hvort stofnanir eru í húsnæði í eigu ríkisins eða húsnæði sem leigt er á almennum markaði. Ríkissjóður gjaldfærir ekki fjárbindingu í húsnæði og kemur hún því ekki fram í leiguverði. Meðalleiga á skrifstofuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu var um 2.066 kr. á fermetra í ársbyrjun 2015 en meðalleiguverð stofnana í ríkishúsnæði var 830 kr. á fermetra á sama tíma. Reynsla frá öðrum löndum bendir til þess að greiði stofnanir markaðsleigu minnki fermetrafjöldi. Ríkið hefur nú til umráða um 141 þúsund fermetra af skrifstofuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Alþjóðleg viðmið gera ráð fyrir um 16 fermetrum fyrir hvert stöðugildi en ríkið hefur miðað við 23 fermetra. Í reynd er fermetrafjöldi á starfsmann mjög mismunandi eftir stofnunum. Stofnanir sem heyra undir eitt tiltekið ráðuneyti eru t.d. með allt frá 19 til 60 fermetra á hvern starfsmann.

Ríkið greiðir rúmlega 1,7 milljarða kr. fyrir leigu á 66 þúsund fermetrum af skrifstofuhúsnæði á almennum markaði. Mikilvægt er að skapa hvata til þess að draga úr húsnæðisþörf með því að allar stofnanir greiði markaðsleigu óháð eignarhaldi húsnæðis. Ef miðað er við markaðsleigu fyrir allar skrifstofur ríkisins á höfuðborgarsvæðinu mun fækkun fermetra um 10% leiða til 300 millj. kr. sparnaðar á ári.

Umfang ferðaþjónustunnar, flugsamgöngur innanlands.

Vöxtur í ferðaþjónustu hefur verið nánast einsdæmi á undanförunum árum og sér ekki fyrir endann á því. Rétt þykir að gera nokkra grein fyrir stöðu mála á þessu sviði þar sem forsendur áætlunarinnar um hagvöxt á komandi árum byggjast að verulegu leyti á spá um áframhaldandi vöxt atvinnugreinarinnar. Gjaldeyrstekjur af ferðaþjónustu hafa aukist um 100 milljarða kr. á síðastliðnum tveimur árum. Gera má ráð fyrir að þær nemi um 430 milljörðum kr. á þessu ári. Margir greiningaraðilar spá allt að 30% fjölgun ferðamanna til landsins miðað við árið í fyrra. Þetta mun jafngilda því að á hverjum degi séu hér um 30 þúsund ferðamenn að meðaltali allt árið um kring.

Hluttur ferðaþjónustu í útflutningstekjum þjóðarþúsins gæti því orðið um 34% og hefur það hlutfall hækkað úr 18% árið 2010. Það má rekja ríflega eitt af hverjum þremur störfum sem skapast hafa í hagkerfinu frá árinu 2010 til ferðaþjónustu. Eru þá ótalin þau störf sem vöxtur í tengdum greinum hefur skapað, svo sem ýmissi afþreyingu, smásölu og annarri þjónustu. Má ætla að meira en einn af hverjum tíu starfandi í hagkerfinu um þessar mundir vinni í ferðaþjónustu og tengdum greinum. Framleiðni fjármagns í ferðaþjónustu hefur einnig aukist á síðustu árum. Heilsársnýting hótela er með mesta móti í heiminum og nýting hóp-bifreiða og bílaleigubíla hefur batnað mikið ásamt því að verslun og þjónusta hefur notið góðs af uppgangi ferðaþjónustunnar. Ísland er í 18. sæti af 141 landi yfir samkeppnishæfustu

ferðamannalönd heims samkvæmt World Economic Forum. Styrkleikar landsins eru m.a. mannauður, hvað landið er opið og vel tengt flugumferð og innviðir ferðaþjónustunnar. Einnig eru öryggi og hreinlæti á meðal kostna landsins.

Það er þó algengt ljóst að vaxandi ferðamannastraumur skilar sér ekki að neinu marki í innanlandsflug og einnig er ljóst að Íslendingar nýta sér þann ferðamáta í sífellt minna mæli. Ef ekki verður unnt að snúa þessari þróun við má ætla að þessi rekstur verði enn óarðbærari á næstu árum. Hluti vandans virðist vera verðlagning þar sem flug er talið dýrt í samanburði við annan ferðamáta. Það er þó einnig ljóst að óvissa um framtíð innanlandsflugs hefur sín áhrif. Þar má helst nefna stöðugar deilur um framtíð Reykjavíkflugvallar. Fjárfestar halda að sér höndum og eru tregir til að skuldbinda sig þar sem framtíðarhorfur eru óvissar. Sein afgreiðsla þjónustusamninga og óvissa um viðhaldsframkvæmdir á öðrum flugvöllum hefur einnig áhrif á framtíðarskipulag flugrekenda. Þörf er á breytingum og nýrri nálgun að rekstri innanlandsflugs á Íslandi. Núverandi fyrirkomulag með stuttum þjónustusamningum og takmörkuðu viðhaldi hefur gengið sér til húðar. Ef snúa á við þróun í notkun á innanlandsflugi verður hins vegar að finna nýjar leiðir. Leita þarf fyrirmynda í smíðju nágrannalöndanna.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands námu tekjur af ferðamönnum árið 2014 nánast sömu fjárhæð og útflutningur á öllum iðnaðarvörum og hærri fjárhæð en útflutningur sjávarafurða. Því má slá föstu að nú þegar sé ferðaþjónustan orðin verðmætasta atvinnugrein þjóðarinnar.

Með áframhaldandi vexti ferðaþjónustunnar er nauðsynlegt að forgangsraða upp á nýtt í fjárfestingum ríkisins og auka fjármagn til samgöngumála og innviða, svo sem fjarskiptamála. Á móti telur meiri hlutinn óhætt að fara hægar í sakirnar í byggingu skrifstofuhúsnæðis fyrir Stjórnarráðið og stofnanir á höfuðborgarsvæðinu.

Forgangsröðun framkvæmda.

Í fjármálaáætluninni koma fram fjölmörg bygginga- og fjárfestingaáform. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að forgangsröð í þessum eignum verði skýrari. Sem dæmi má nefna að með áframhaldandi fjölgun aldraðra telur meiri hlutinn brýnna að fjölga byggingum hjúkrunarheimila en t.d. að byggja skrifstofuhúsnæði fyrir Stjórnarráðið. Einnig þarf að endurskipuleggja frá grunni staðsetningu stofnana, sérstaklega í ljósi þess að húsnæði í miðbæ Reykjavíkur er að verða mun dýrara en utan miðborgarinnar. Dæmi eru um stofnanir eins og embætti tollstjóra sem er í miðbænum en gæti hæglega verið í úthverfi án þess að það kæmi niður á gæðum þjónustunnar.

Meiri hlutinn vekur einnig athygli á því að samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni kostar rúma 13 milljarða kr. að leggja af einbreiðar brýr á hringveginum. Í samanburði við ýmsar aðrar framkvæmdir og í ljósi stóruauksins ferðamannastraums til landsins kemur vel til greina að taka þetta verkefni fram yfir önnur sem fram til þessa hafa þó verið framfarir í forgangsröðinni.

Á næstu árum er gert ráð fyrir framkvæmdum við Keflavíkflugvöll fyrir 70–90 milljarða kr. Eftir það á flugvöllurinn að geta tekið við 14 milljónum farþega ef álag dreifist á sama hátt og það gerist núna. Þetta eru nauðsynlegar fjárfestingar en rekstraraðilinn Isavia er alfarið í ríkiseigu og það er umhugsunarefni að á síðustu sex árum hefur þeim flugvöllum í Evrópu sem eru í blandaðri eigu ríkis og einkaaðila eða alfarið í eigu einkaaðila fjölgað hlutfallslega úr 23% í 55%. Nú fara 80% flugfarþega til og frá Evrópu og innan Evrópu um slíka flugvelli. Á sama tíma ætlar íslenska ríkið að fjármagna og taka áhættuna alfarið af þessum stóru framkvæmdum.

Meiri hlutinn telur að huga beri að nýjum fjármögnunarleiðum við fyrirhugaða uppbyggingu flugvallarmannvirkja í Keflavík.

Þróun og umfang heilbrigðisþjónustunnar.

Málefnaárið 23 Sjúkrahúsþjónusta, 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa, 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta og 26 Lyf og lækningavörur eru með veigamestu málefnaáriðnum ríkisins. Á næsta ári eru samtals 177 milljarðar kr. áætlaðir í þessa flokka sem eru tæp 30% af frumgjöldum innan ramma. Á áætlunartímabilinu er gert ráð fyrir að raunaukning nemi um 14% á tímabilinu eða 24,2 milljörðum kr. og miðað við fjárlög yfirstandandi árs er um að ræða meira en 30 milljarða kr. raunaukningu eða 18,2%.

Ákaflega mikilvægt er að vel takist til þegar svigrúm gefst til að verja auknum fjármunum til heilbrigðiskerfisins á næstunni. Á næstu árum mun fólki 67 ára og eldra fjölga um 50% sem er jákvæð þróun en eykur þörf fyrir heilbrigðisþjónustu. Samkvæmt úttekt OECD er meðalheilbrigðiskostnaður vegna fólks 60 ára og eldra fjórfalt hærri en vegna þeirra sem yngri eru. Framþróun í læknavísindum er mikil og gerir það t.d. að verkum að sjúkdómar sem áður voru banvænir eru núna krónískir ef rétt meðferð og lyf eru veitt. Mikilvægt er að við verðum áfram í fremstu röð þegar kemur að meðhöndlun sjúklinga og það kallar á forgangsröðun.

Áhersluatriði meiri hlutans við þá stefnumörkun eru eftirfarandi:

- Forðast ber að hækka almennan rekstrarramma flatt án þess að fyrir liggi fyrir áætlun um hvernig best megi nýta fjármagnið. Til að ná fram árangursmarkmiðum er mikilvægt að hafa sem bestar upplýsingar. Vakin var athygli á ýmsum atriðum sem skipta máli í þessu sambandi í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum um sjúkratryggingar árið 2008, sbr. umfjöllun hér á eftir.
- Launakerfi hins opinbera verður að vera gagnsærra en nú er og skýrar reglur þarf að setja um störf sérfræðinga sem starfa á Landspítalanum í hlutastarfi og reka líka stofu. Víða í grannlöndunum er hlutfall sérfræðinga í hlutastarfi á háskólasjúkrahúsi í kringum 10% en á Landspítalanum er það um 60%.
- Aukin eftirspurn verður eftir heimahjúkrun og rýmum á hjúkrunarheimilum og öðrum öldrunarlækningum. Mikilvægt er þessari þörf verði mætt með fjölbreyttum úrræðum þannig að fólki verði gert kleift að búa sem lengst á heimili sínu.

Í fyrrnefndum athugasemdum með frumvarpi til laga um sjúkratryggingar (613. mál á 135. löggjafarþingi), sem varð að lögum í september 2008, kom fram að tilgangur frumvarpsins væri að styrkja hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu. Liður í því væri að setja á fót nýja sjúkratryggingastofnun sem yrði falin framkvæmd kaupendahlutverksins. Fram kom að stofnuninni væri ætlað að byggja upp þekkingu og hæfni til að sinna kaupendahlutverkinu með fullnægjandi hætti og jafnframt koma á kostnaðargreiningu í samvinnu við veitendur þjónustu og hafa eftirlit með gæðum þjónustunnar.

Nánari útlitun á markmiðum frumvarpsins var svohljóðandi: „Markmið frumvarpsins er að tryggja sjúkratryggingu aðgang að fullkomnustu heilbrigðisþjónustu og aðstoð sem á hverjum tíma eru tæk á að veita og að allir sjúkratryggðir njóti hér eftir sem hingað til umsaminnar þjónustu, óháð efnahag. Þá er stefnt að því að styrkja hlutverk hins opinbera sem kaupanda heilbrigðisþjónustu með uppbyggingu þekkingar og faglegrar aðferðafræði við samningagerð um kaup á heilbrigðisþjónustu. Þá er frumvarpinu ætlað að tryggja að fjármagn fylgi sjúklingum og að greiðslur ríkisins til veitenda heilbrigðisþjónustu séu í samræmi við þörf og fjölda verka. Jafnframt er það markmið frumvarpsins að stuðla að hagkvæmum rekstri heilbrigðisþjónustu og hámarksgæðum hennar eftir því sem frekast er

unnt á hverjum tíma, í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu, lög um réttindi sjúklinga og önnur lög eftir því sem við á.“

Einnig var gerð grein fyrir því að í frumvarpinu fælust skýr fyrirmæli um réttindi einstaklinga á Íslandi til að njóta sjúkratrygginga og þar með heilbrigðisþjónustu og annarrar aðstoðar sem greiddist úr ríkissjóði. Enn fremur að kveðið væri á um hvernig staðið skyldi að samningum um heilbrigðisþjónustu og endurgjald ríkisins fyrir heilbrigðisþjónustu. Í þessu samhengi var vísað til eftirfarandi orða í stefnuyfirlýsingu þáverandi ríkisstjórnar: „Kostnaðargreina á heilbrigðisþjónustuna og taka upp blandaða fjármögnun á heilbrigðisstofnunum þar sem fjármagn fylgir sjúklingum. Þannig fái heilbrigðisstofnanir fjármagn í samræmi við þörf og fjölda verka. Skapað verði svigrúm til fjölbreytilegri rekstrarforma í heilbrigðisþjónustu, m.a. með útboðum og þjónustusamningum, en jafnframt tryggt að allir hafi að henni jafnan aðgang, óháð efnahag.“

Eins og fyrr segir varð frumvarpið að lögum haustið 2008 en sá hluti þeirra sem snýr að samningum um hjúkrunarrými kom ekki að fullu til framkvæmda fyrr en árið 2015. Til að stofnunin geti sinnt hlutverki sínu er mikilvægt að hún geti byggt upp þá þekkingu og hæfni sem henni er ætlað að hafa þannig að markmiðum laganna verði náð. Mikilvægum áfanga á þessari leið var náð með nýju fjármögnunarmódeli heilsugæslunnar og samningum við hjúkrunarheimilin sem eru langt komnir en skilgreina þarf betur hlutverk heilbrigðisstofnana og samræma kröfur og fjármögnun á milli ólíkra aðila.

Bygging nýs Landspítala.

Að meðtöldum framlögum í fjárlögum ársins í ár er í áætluninni samtals gert ráð fyrir 21,3 milljörðum kr. til framkvæmda við spítalann. Einnig er reiknað með 4 milljörðum kr. í hönnunarkostnað, 5 milljörðum kr. til að fylgja eftir tækjakaupaáætlun sem farið var að vinna eftir árið 2014 og loks 1,3 milljörðum kr. vegna byggingar sjúkrahótels sem áætlað er að ljúki á næsta ári. Samtals eru þetta áform sem kosta 31,6 milljarða kr. og til viðbótar þeim koma launa- og verðlagshækkningar sem gróflaga áætlað gætu samtals numið um 30 milljörðum kr. á tímabilinu til þessara málaflokka.

Meiri hlutinn vekur athygli á því að nú er í fyrsta sinn sett fram heildstæð áætlun um uppbyggingu nýs Landspítala sem er lykilatriði til þess að efla alla heilbrigðisþjónustu hérlendis. Hér er um mikið framfaramál að ræða og sýnir nauðsyn þess að áætlanagerð ríkisins nái til lengri tíma en eins árs í senn.

Hagræn skipting gjalda.

Í fjármálaáætluninni er birt fjárstreymisýfirlit fyrir A-hluta bæði ríkissjóðs og sveitarfélaga auk yfirlits fyrir hið opinbera í heild. Þau eru sundurliðuð eftir svokallaðri hagrænni skiptingu, þ.e. greint á milli rekstrargjalda og tilfærslna og einnig sýnd fjárfesting í efnislegum eignum. Reyndar er sundurliðunin með nýjum hætti nú eftir breytingar á reikningskilastöðlum. Útgjaldarammar málefna sviða eru hins vegar ekki sundurliðaðir með sama hætti og það getur gert samanburð á útgjaldaþróun erfiðan. Sem dæmi má nefna málefna svið 1 Löggjafarvald og eftirlit sem er á forræði Alþingis. Áætlað er að ramminn lækki á tímabilinu um 6,2% eða úr 4.752 millj. kr. árið 2017 í 4.216 millj. kr. árið 2021. Því má auðveldlega draga þá ályktun að ætlunin sé að lækka varanleg útgjöld og niðurstaðan kalli á veigamiklar hagræðingaraðgerðir í rekstri Alþingis og stofnana þess. Svo er þó ekki ef málið er skoðað nánar. Frávikið skýrist alfarið af fjárveitingum til byggingar skrifstofuhúsnæðis fyrir Alþingi en áætlað er að 575 millj. kr. verði varið til hennar á næsta ári og samtals 2.590 millj. kr. á tímabilinu. Með samanburði við árið 2016 fæst betri mynd af þróuninni. Á sex ára tíma-

bili, 2016–2021, er áætluð 11,3% hækkun á ramma málefнасviðsins. Dæmið snýst því alveg við ef fjárfestingunni er sleppt úr samanburðinum því þá sést að í stað vísbendinga um niðurskurð er gert ráð fyrir raunhækkun á ramma.

Meiri hlutinn leggur til að við gerð næstu fjármálaáætlunar verði hagrænni skiptingu gjalda gert hærra undir höfði með því að birta framlög til einstakra málefnasviða á því formi.

Framsetning útgjaldaramma.

Í lögum um opinber fjármál er tiltekið að fjármálastefnan sé birt á svokölluðum GFS-staðli sem er alþjóðlegur hagskýrslustaðall fyrir opinbera aðila. Framsetning fjármálaáætlunar skal hins vegar vera samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum sem leiðir til þess að yfirlit um útgjöld málefnasviða eru ekki sambærleg við GFS-staðalinn. Afkomuhugtök og efnahagshugtök eru ekki þau sömu í þessum alþjóðlegu stöðlum.

Meiri hlutinn leggur til að framvegis verði frávik sem þessi skýrð betur í fjármálaáætluninni og ávallt komi skýrt fram á hvaða staðli viðkomandi yfirlit byggist. Í fyrirliggjandi áætlun eru framlög til málefnasviða ekki sambærileg við fjárstreymisyfirlitin þar sem framsetningin er með tveimur mismunandi reikningsskilastöðlum.

Ábyrgð ráðherra á málefnasviðum.

Eins og áður hefur komið fram eru ríkisútgjöldin flokkuð í 34 málefnasvið og er það mesta sundurliðun gjalda sem fram kemur í fjármálaáætluninni. Utan ramma málefnasviða eru gjaldaáætlanir vegna lífeyrisskuldbindinga, atvinnuleysistrygginga, vaxtagjalda, ríkisábyrgða, tjónabóta og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Ábyrgð ráðherra á einstökum málefnasviðum er misjöfn. Í mörgum tilfellum ber fleiri en einn ráðherra ábyrgð á sviðinu. Sem dæmi má nefna málefnasvið 6 Grunnskrár og upplýsingamál. Heildarframlög til sviðsins eru áætluð 3.293 millj. kr. á næsta ári og er það því með veigaminustu málefnasviðum miðað við fjárhagslegt umfang. Engu að síður koma þrír ráðherrar að áætlanagerð sviðsins: forsætisráðherra, umhverfis- og auðlindaráðherra og innanríkisráðherra.

Meiri hlutinn leggur til að unnið verði að því að endurskoða verkaskiptingu ráðuneyta í ljósi málefnasviða. Markmið þeirrar vinnu verði að fækka mjög málefnasviðum sem heyra undir fleiri en einn ráðherra. Með því móti verður ábyrgð skýrari, ákvarðanataka einfaldari og skilvirkni eykst við yfirstjórn málefnasviða.

Lífeyrisskuldbindingar.

Lítill umfjöllun er um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs í áætluninni og nauðsynlegt að bætt verði úr því í næstu áætlun. Þó er getið um áform um að hefja að nýju innborganir til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR). Það hefur ekki verið gert síðan fyrir bankahrunið. Innborganirnar eru bráðnauðsynlegar vegna skuldbindinga B-deildar sjóðsins sem ríkissjóður er í ábyrgð fyrir en lögbundin iðgjöld duga engan veginn fyrir skuldbindingum deildarinnar. Í árslok 2015 námu skuldbindingarnar í heild 756 milljörðum kr. en á móti vega sérstakar innborganir ríkissjóðs og vextir af þeim sem nema 247 milljörðum kr. Nettóskuldbindingar nema því 509 milljörðum kr. og hafa aukist um 166 milljarða kr. frá árinu 2008 eins og fram kemur í eftirfarandi töflu. Það er nálægt 50% hækkun á sama tíma og vísitala neysliverðs hefur hækkað um 40%. Þá er heildarstaða A-deildar LSR líka neikvæð þótt staðan hafi ekki versnað á síðustu árum.

Lífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR

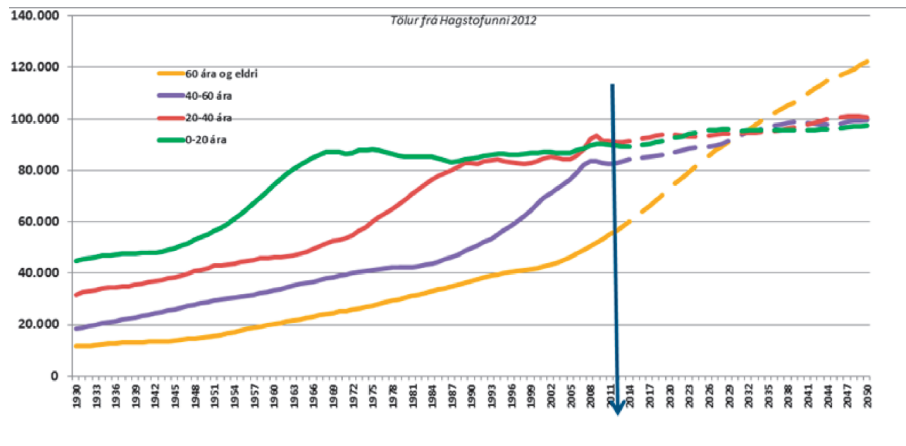
| Millj. kr. | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Heildarlífeyrisskuldbindingar | 755.770 | 667.441 | 612.979 | 572.432 | 531.544 | 491.622 | 478.855 | 465.953 |
| Fyrirframgreiðslur | -247.347 | -231.833 | -205.244 | -183.962 | -158.545 | -146.513 | -138.991 | -123.014 |
| Samtals (neikvæð staða): | 508.423 | 435.608 | 407.735 | 388.470 | 372.999 | 345.109 | 339.864 | 342.939 |

Einnig er vakin athygli á því að yfirtaka ríkissjóðs á lífeyrisskuldbindingum hjúkrunarheimila sem gerð var í júní 2014 og einnig er heimil samkvæmt ákvæði í 6. gr. fjárlaga yfirstandandi árs er áhættusöm fyrir ríkissjóð.

Meiri hlutinn leggur til að í næsta fjárlagafrumvarpi verði að finna greinargott yfirlit um stöðu þessara mála og að framvegis verði lífeyrisskuldbindingar hluti af ramma hvers málefna sviðs. Áætlanagerð verði bætt þannig að auðveldara verði að bregðast við aðstæðum og nýta þarf jákvæða stöðu ríkisfjármála til þess að auka innborganir vegna B-deildarinnar þannig að þær verði a.m.k. 10 milljarðar kr. árlega. Það er nauðsynlegt til þess að draga úr því höggi sem ríkissjóður verður fyrir árið 2030 þegar sjóður deildarinnar tæmist og ríkissjóður þarf þá að fjármagna sjóðinn með 13 milljarða kr. árlegum greiðslum vegna bakábyrgðar til að byrja með, til viðbótar öðrum 13 milljörðum kr. vegna lífeyrishækkana eftirlaunaþega.

Þá telur meiri hlutinn að jöfnun örorkuþyrði almenna lífeyrissjóðskerfisins ætti að eiga sér stað innan kerfisins í stað þess að ríkissjóður fjármagni jöfnunina. Jöfnunin kostar ríkissjóð tæpa 3,6 milljarða kr. á þessu ári.

Samkvæmt fyrirbyggjandi tillögum verður almennur eftirlaunaaldur hækkaður úr 67 árum upp í 70 ár, en gert er ráð fyrir að samtals líði 24 ár áður en hækkunin tekur gildi að fullu. Meiri hlutinn telur að þetta sé alltof langur tími og full ástæða sé til að ná þessari óhjákvæmilegu og nauðsynlegu breytingu á mun skemmri tíma. Á línuritinu kemur fram hvernig aldursdreifing þjóðarinnar hefur breyst á undanförunum áratugum ásamt spá um þróunina fram til ársins 2050.

*Sexföldun umfangs ríkisábyrgða frá árinu 1997.*

Umfangsmikill óvissuþáttur í fjármálaáætluninni er þróun ríkisábyrgða. Meiri hlutinn verður sérstaklega athygli á umfangi skulda Íbúðalánasjóðs sem eru með ríkisábyrgð. Þær

nema nú tæplega 900 millj. kr. og ríkissjóður hefur þurft að gjaldfæra framlög til sjóðsins sem nema yfir 50 millj. kr. Einnig eru fyrir hendi ábyrgðir vegna nokkurra annarra aðila, svo sem Landsvirkjunar, Byggðastofnunar, Farice og RUV. Á móti aukinni áhættu ríkissjóðs vegur að efnahagsreikningur Íbúðalánasjóðs er að dragast saman.

Meiri hlutinn telur brýnt að draga eins og kostur er úr ríkisábyrgðum. Þeim fylgir augljós áhætta ekki bara vegna hættu á að ábyrgðir falli á ríkissjóð heldur hefur umfang þeirra aukist mjög á undanförunum árum. Frá árinu 1997 hafa ríkisábyrgðir sexfaldast að umfangi á sama tíma og vísitala neysluverðs hefur 2,4-faldast. Þessi þróun skýrist að mestu af kerfisbreytingum við veitingu íbúðalána. Þá hafði hrun fjármálakerfisins haustið 2008 einnig mikil áhrif vegna gengislækkunar krónunnar og verðbólguþröskots á þeim tíma.

Samspil fjármálaáætlunar og annarra stefnumarkandi áætlana.

Með fjármálaáætluninni er í fyrsta sinn lögð fram heildstæð stefnumörkun fyrir öll mál-efnasvið ríkisins og mikil vinna liggur þar að baki, bæði í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og öðrum ráðuneytum og lykilstofnunum.

Meiri hlutinn telur að hér sé að mörgu leyti um tímamótavinnu að ræða og hvetur stjórnsýsluna til þess að halda áfram á þessari braut. Ekki er óeðlilegt að nú í fyrsta sinn finnist dæmi um að gera hefði mátt betri grein fyrir því hvernig einstökum markmiðum verði náð og tengja þau betur við fjárveitingar. Nefna má þrjú dæmi þessu til skýringar.

Í fyrsta lagi má nefna framhaldsskólana. Fram kemur að verið er að skipuleggja nám til stúdentsprófs þannig að námstíminn styttest að meðaltali um eitt ár og verði þrjú ár. Styttingin hefur í för með sér umtalsverða fjölgun háskólanema meðan þessi breyting gengur yfir en ekkert kemur fram um það hvernig mæta skuli fjölguninni á háskólastiginu.

Annað dæmi snýr að umfjöllun um sjúkrahúspjónustu þar sem fram kemur að setja skuli viðmið um hámarksbiðtíma eftir innlögn, eftir þjónustu sjúkrahúss og eftir útskrift þegar meðferð lýkur en ekkert mat er sett fram um áhrif þessa á kostnað við málefnasviðið. Þá má nefna að landlæknir og fleiri hafa gagnrýnt fyrirkomulag sérfræðiþjónustu innan sjúkrahúsa, einkum hlutastörf sérfræðilækna og skort á göngudeildarstarfsemi. Í umfjöllun um málefnasviðið kemur hins vegar ekkert fram um hvort til standi að taka tillit til þessara sjónarmiða.

Síðasta dæmið er annars eðlis og snýr ekki beinlínis að fjármálaáætluninni heldur sam-
burði hennar við þingsályktunartillögu um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2015–2018 (638. mál). Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að smíða nýja Vestmanneyjaferju sem að viðbættum dælubúnaði við Landeyjahöfn gæti kostað nálægt 6 milljörðum kr. Í þingsályktunartillögu um samgönguáætlun er ekki gert ráð fyrir fjármögnun nýrrar ferju. Meiri hlutinn telur einsýnt að framvegis verði þessar áætlanir að byggjast á sama grunni þannig að ráðherrar leggi ekki fram misvísandi tillögur á Alþingi. Gera má ráð fyrir að samgönguáætlun til tólf ára verði lögð fram á næsta þingi og væntir meiri hlutinn þess að þá verði gætt samræmis við fjármálaáætlun. Einnig þarf að huga að nýjum möguleikum á fjármögnun samgönguverkefna í heild.

Lokaorð.

Nefndin kallaði eftir gögnum og skýringum frá flestum ráðuneytanna til viðbótar við það sem lagt var fram á nefndarfundum. Í nær öllum tilfellum hefur verið brugðist vel við og meiri hlutinn er ánægður með samstarfið við bæði ráðuneytin og umsagnaraðila.

Meiri hlutinn telur að þingsályktunartillögurnar marki tímamót í umfjöllun um fjármál hins opinbera og væntir þess að framvegis verði lögð stóraukin áhersla á langtímahugsun í umfjöllun um opinber fjármál, hvort sem er á Alþingi eða í þjóðfélaginu almennt.

Þrátt fyrir að fjárlög nái aðeins til eins árs í senn hníga veigamikil rök til þess að skoða verði þróun ríkisfjármála í stærra samhengi, enda er það eitt meginmarkmið laga um opinber fjármál. Meiri hlutinn væntir þess að nokkar endurbætur verði gerðar á fjármálastefnu og fjármálaáætlun framtíðarinnar í samræmi við athugasemdir sem fjallað hefur verið um hér að framan.

Að lokum áréttar meiri hlutinn eftirfarandi þrjú atriði sem fjallað hefur verið um í álitinu:

- Fjármálastefnan og fjármálaáætlunin hvíla á spá um samfelldan hagvöxt allt tímabilið.
- Áherslu þarf að leggja á aðhald með útgjöldum á þensluskeiði.
- Stöðugt þarf að endurskoða forgangsröðun.

Ekki eru lagðar til breytingar á tölugildum fjármálaáætlunarinnar eða fjármálastefnunnar. Vegna forms þingsályktana er aftur á móti lagt til að neðanmálgreinar falli brott. Skýringarnar sem í þeim felast eiga þó við eftir sem áður. Einnig er gerð tillaga um nafnbreytingu á málefnasviði 1 Löggjafarvald og eftirlit. Lagt er til að það kallist Alþingi og eftirlitsstofnanir þess. Engar efnislegar breytingar eru hins vegar lagðar til.

Meiri hlutinn leggur til að þingsályktunartillögurnar verði **samþykktar** með fyrrgreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstökum þingskjöllum.

Ásmundur Einar Daðason var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 9. júní 2016.

Vigdís Hauksdóttir,
form., frsm.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Ásmundur Einar Daðason.

Haraldur Benediktsson.

Páll Jóhann Pálsson.

Valgerður Gunnarsdóttir.

Fylgiskjal.

Útgjaldarammar málefna sviða 2014–2021.

| Málefna svið að viðbættum liðum utan ramma á verðlagi ársins 2016 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Br. 2017 / 2021 | Br. 2014 / 2021 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------|-----------------|
| 1 Lögjafarvald og eftirlit | 3.701 | 3.766 | 4.006 | 4.752 | 5.026 | 4.975 | 4.216 | 4.457 | 20,4% | -6,2% |
| 2 Dómstólar | 1.871 | 1.904 | 2.015 | 2.284 | 2.864 | 2.852 | 2.840 | 2.855 | 52,6% | 2,0% |
| 3 Æðsta stjórnýsla | 1.223 | 1.245 | 1.546 | 1.631 | 1.619 | 2.286 | 2.304 | 2.872 | 134,7% | 76,1% |
| 4 Utanríkisráðgjafi | 12.362 | 12.578 | 13.313 | 13.884 | 14.828 | 15.955 | 16.844 | 17.997 | 45,6% | 29,6% |
| 5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla | 21.434 | 21.809 | 19.744 | 19.936 | 19.946 | 20.085 | 20.180 | 20.391 | -4,9% | 2,3% |
| 6 Grunnkrár og upplýsingaráðgjafi | 3.048 | 3.101 | 3.233 | 3.293 | 3.346 | 3.399 | 3.508 | 3.562 | 16,9% | 8,2% |
| 7 Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál | 8.748 | 8.902 | 12.383 | 12.658 | 12.934 | 12.849 | 12.946 | 13.044 | 49,1% | 3,0% |
| 8 Sveitarfélög og byggðamál | 19.617 | 19.960 | 22.318 | 23.719 | 24.421 | 25.047 | 25.569 | 26.032 | 32,7% | 9,8% |
| 9 Almanna- og réttaröryggi | 20.319 | 20.675 | 21.496 | 21.914 | 22.203 | 25.620 | 25.779 | 26.220 | 29,0% | 19,6% |
| 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla innanríkisráðgjafi | 13.325 | 13.558 | 11.573 | 12.304 | 12.267 | 12.473 | 13.025 | 13.270 | -0,4% | 7,9% |
| 11 Samgöngu- og fjarskiptamál | 29.742 | 30.264 | 30.751 | 30.091 | 31.157 | 31.373 | 31.169 | 31.371 | 5,5% | 4,3% |
| 12 Landbúnaðarmál | 14.740 | 14.999 | 14.929 | 15.908 | 15.798 | 15.787 | 15.632 | 15.573 | 5,6% | -2,1% |
| 13 Sjávarútvegur | 5.136 | 5.226 | 5.544 | 5.824 | 5.895 | 5.931 | 6.003 | 6.075 | 18,3% | 4,3% |
| 14 Ferðaþjónusta | 1.399 | 1.424 | 1.531 | 2.311 | 2.319 | 2.326 | 2.033 | 1.970 | 40,8% | -14,8% |
| 15 Orku- og eldsneytismál | 2.785 | 2.834 | 3.432 | 3.456 | 3.490 | 3.524 | 3.559 | 3.593 | 29,0% | 4,0% |
| 16 Markaðseftirlit og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar | 3.709 | 3.774 | 3.938 | 4.390 | 4.510 | 4.640 | 4.747 | 4.802 | 29,5% | 9,4% |
| 17 Umhverfismál | 14.069 | 14.316 | 14.075 | 14.914 | 15.072 | 14.808 | 14.804 | 15.086 | 7,2% | 1,2% |
| 18 Menning og listir | 9.466 | 9.632 | 10.638 | 10.821 | 11.068 | 11.305 | 11.511 | 11.749 | 24,1% | 8,6% |
| 19 Fjölmíðlun, íþróttar- og æskulýðsmál | 4.369 | 4.446 | 4.708 | 4.898 | 4.998 | 5.111 | 5.224 | 5.357 | 22,6% | 9,4% |
| 20 Framhaldsskólastig | 24.439 | 24.867 | 28.051 | 28.677 | 29.322 | 29.975 | 30.630 | 31.288 | 28,0% | 9,1% |
| 21 Háskólastig | 35.715 | 36.341 | 38.620 | 39.258 | 40.583 | 41.811 | 41.843 | 41.779 | 17,0% | 6,4% |
| 22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála | 3.665 | 3.729 | 4.912 | 4.952 | 5.026 | 5.101 | 5.176 | 5.251 | 43,3% | 6,0% |
| 23 Sjúkrahúsáþjónusta | 68.760 | 69.964 | 74.869 | 77.171 | 77.962 | 82.116 | 87.756 | 91.610 | 33,2% | 18,7% |

| Málefna svið að viðbættum liðum utan ramma á verðlagi ársins 2016 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Br. 2017 / 2021 | Br. 2014 / 2021 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------|-----------------|
| 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa | 32.243 | 32.808 | 37.690 | 38.866 | 39.734 | 40.598 | 41.466 | 42.338 | 31,3% | 8,9% |
| 25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta | 35.126 | 35.742 | 40.092 | 42.106 | 43.448 | 43.820 | 45.642 | 46.495 | 32,4% | 10,4% |
| 26 Lyf og lækningavörur | 18.984 | 19.316 | 17.691 | 18.426 | 18.878 | 19.337 | 19.803 | 20.277 | 6,8% | 10,0% |
| 27 Órorka og málefni fatlaðs fólks | 42.141 | 42.880 | 46.126 | 47.117 | 48.060 | 49.011 | 49.916 | 50.821 | 20,6% | 7,9% |
| 28 Málefni aldraðra | 46.302 | 47.113 | 53.711 | 55.314 | 56.966 | 58.667 | 60.419 | 62.224 | 34,4% | 12,5% |
| 29 Fjölskyldumál | 26.999 | 27.472 | 28.666 | 29.228 | 29.977 | 30.225 | 30.433 | 30.591 | 13,3% | 4,7% |
| 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi | 18.379 | 18.701 | 18.344 | 17.697 | 18.046 | 18.620 | 18.713 | 18.805 | 2,3% | 6,3% |
| 31 Húsnæðisstuðningur | 45.893 | 46.698 | 25.675 | 9.537 | 9.450 | 9.362 | 9.275 | 9.187 | -80,0% | -3,7% |
| 32 Lýðheilsa og sjórnsýsla velferðarmála | 6.771 | 6.890 | 7.656 | 7.656 | 7.745 | 7.861 | 7.978 | 8.011 | 18,3% | 4,6% |
| 33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar | 103.647 | 105.463 | 89.694 | 84.780 | 83.342 | 78.619 | 78.891 | 76.402 | -26,3% | -9,9% |
| 34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir | 0 | 0 | 7.813 | 8.327 | 8.953 | 10.666 | 12.559 | 14.367 | | |
| Samtals frumgjöld innan ramma á verðlagi 2016 | 700.128 | 712.396 | 720.779 | 718.103 | 731.253 | 746.137 | 762.394 | 775.723 | 10,8% | 8,0% |
| Gjöld án vaxtagjalda, lífeyrisskuldab. og ríkisábyrgða | 596.481 | 606.933 | 631.085 | 633.323 | 647.912 | 667.519 | 683.503 | 699.321 | 17,2% | 10,4% |