

Nefndarálit með frávísunartillögu

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

Frá 4. minni hluta fjárlaganefndar.

Lagaákvæði um fjármálaáætlun.

Eigi síðar en 1. apríl ár hvert leggur ráðherra fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta og á áætlunin að skiptast í nokkra þætti sem eru skilgreindir í lögum um opinber fjármál og eru í aðalatriðum:

1. Umfjöllun um efnahagsþróun undanfarin þrjú ár og mat á efnahagshorfum til næstu fimm ára.
2. Markmið um afkomu og efnahag hins opinbera í heild til næstu fimm ára.
3. Áætlun um:
 - a. þróun skatta og aðra tekjuöflun,
 - b. þróun gjalda, sundurliðað eftir málefnasviðum og hagrænni flokkun,
 - c. breytingar á eignum og skuldum.
4. Markmið um fjárhag sveitarfélaga.

Þá skal vera sérstaklega staðfest í fjármálaáætlun að áætlunin sé í samræmi við fjármálastefnu og í fjármálaáætlun er svo kynnt stefnumótun fyrir einstök málefnasvið. Stefnumörkun í opinberum fjármálum kemur fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Að auki á ríki og sveitarfélög að gera með sér samkomulag um hlut sveitarfélaga í fjármálastefnu og fjármálaáætlun.

Af þessum aðalatriðum er vert að benda sérstaklega á liðinn varðandi þróun gjalda, sundurliðað eftir málefnasviðum og hagrænni flokkun, en eins og hver sér sem skoðar fjármálaáætlunina eru gjöldin vissulega flokkuð eftir málefnasviðum og árum til þess að sýna þróun gjalda. Það sem vantar hins vegar algjörlega í fjármálaáætlunina er hagræna flokkunin. Í lögum um opinber fjármál er hagræn flokkun gjalda skilgreind á eftirfarandi hátt: „Greining gjalda í rekstur, tilfærslur og fjárfestingu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál.“ Ekkert er að finna um þessa greiningu gjalda eða fjárfestingu í fjármálaáætlun en hins vegar koma fram upplýsingar um helsta stofnkostnað og tækjakaup í áliti meiri hluta fjárlaganefndar sem farið er yfir hér á eftir.

Þingmaður Pírata spurði fjármála- og efnahagsráðherra út í málið í óundirbúnum fyrirspurnartíma 9. maí sl.: „Hefur hæstv. fjármálaráðherra aðgang að þessum upplýsingum sem liggja til grundvallar þessari áætlun? Ef ekki, mun hann þá ekki óska eftir slíkum aðgangi? Ef ráðherra hefur þann aðgang, eða þegar hann fær þann aðgang, mun hann jafnframt veita okkur þingmönnum aðgang?“ Ráðherra svaraði: „Ég tel að það sé í raun og veru verið að spilla fyrir hugmyndafræðinni bak við þetta ef við förum að hugsa þetta sem einstakar fjárveitingar á þessu stigi málsins.“ Það má vera að ráðherra hafi talið spurninguna snúast um of mikla nákvæmni en það er tvímælalaust ekki að spilla hugmyndafræðinni að birta hagræna flokkun, enda er gert ráð fyrir því að hún sé til staðar skv. b-lið 3. tölul. 2. mgr. 5. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Það sem spillir fyrir hugmyndafræðinni er hins vegar sá stutti tími sem gefinn er til afgreiðslu á þessu máli. Þingið fær 363 blaðsíðna tillögu um fjármálaáætlun í lok mars, fjármálaráð fær 14 daga til að skila umsögn, fagnefndir fá rétt rúma viku eftir páska til þess að fjalla um málið og skila af sér umsögn. Þingið í heild fær tvo mánuði til þess að kynna sér málið, fá umsagnir, taka á móti umsagnaraðilum, greina gögnin og afgreiða til ríkisstjórnar. Ríkisstjórnin hefur hins vegar undirbúið málið mun lengur. Á fjárlögum 2017 er að finna rúmlega 11% hækkun á framlagi til stjórnsýslu ríkisfjármála til þess að sinna m.a. greiningu á gögnum vegna áætlanagerðar. Ráðuneytið fær peninga og tíma til þess að vinna áætlunina en þingið á bara að samþykkja málið án þess að fá ráðrúm til þess að rýna málið að fullu. Það er augljóst eins og fram kemur í þessu nefndaráli að það vantar margt í fjármálaáætlun og í umsögnum er að finna margar ábendingar sem nauðsynlegt er að bregðast við. Það gengur ekki að þingið eigi bara að starfa eftir því hvað hentar ríkisstjórninni best að gera. Þingið ber ábyrgð gangvart þjóðinni.

Stefnumörkun samkvæmt lögum um opinber fjármál á að byggjast á ákveðnum grunn-gildum, sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Þessi grunngildi eru svo rauður þráður sem stjórnvöldum ber að fylgja og eru þau það sem liggur t.d. til grundvallar umsögn fjármálaráðs um fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Í næstu köflum verður farið yfir þá þætti fjármálaáætlunarinnar sem betur hefðu mátt fara, en þar má einna helst nefna gríðarlegan skort á gagnsæi.

Greining á hagrænni flokkun.

Eitt skýrasta dæmi um skort á gagnsæi er að finna í skilyrðinu um að í fjármálaáætlun eigi að vera greining á hagrænni flokkun. Þá flokkun vantar algjörlega í áætlunina en sú flokkun er einmitt nauðsynleg til þess að lesendur geti áttað sig á því hvernig fjárheimild til hvers málefnasviðs er útskýrd. Tökum sem dæmi málefnasvið 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa, en árið 2018 skal sú upphæð hækka úr 42 milljörðum kr. í rúma 45 milljarða kr. og að lokum í um 53,5 milljarða kr. árið 2022. Í fjármálaáætlun er að finna sundurliðaðar útskýringar vegna um 6 milljarða kr. en þá eru rúmum 5 milljarðar kr. ósundurliðaðir. Það er hægt að gera mjög mikið fyrir 5 milljarða kr. Það er því ekki boðlegt að þeir liggja á málefnasviðinu óútskýrðir.

Mikillar greiningarvinnu er þörf vegna þeirra talna sem birtast í fjármálaáætluninni. Eins og fram kom í umsögn fjármálaráðs um fjármálaáætlunina er lítið aðgengi að þeim upplýsingum sem þarf til að greina hvað liggur að baki þeim tölum sem settar eru fram í áætluninni, ef þær eru tiltækar á annað borð. Þær tölur sem þó eru til staðar ásamt upplýsingum sem síðar bárust fjárlaganefnd hafa gert það mögulegt að giska á hvaða forsendur liggja að baki einstaka færslum.

Fjárlaganefnd bárust upplýsingar um fjárfestingar og eru þær reifaðar í áli meiri hluta fjárlaganefndar. Þar koma fram tölur um meiri háttar stofnkostnað og tækjakaup sem fer stigvaxandi, úr 8,7 milljörðum kr. árið 2017 í tæpa 26,4 milljarða kr. árið 2022, í heild næstum 102,5 milljarðar kr. Ef þessar tölur eru dregnar frá heildarútgjöldum frá 2017–2022 má sjá að óútskýrd útgjöld hækka um rétt tæp 10% eða um rúma 75 milljarða kr. Það sem átt er við með óútskýrdum útgjöldum er að það er ekki hægt að safna þeirri upphæð saman á auðveldan hátt úr greinargerð tillögunnar. Til þess vantar greiningu gjalda samkvæmt rekstri, t.d. eftir lögbundnum verkefnum, launakostnaði og öðrum slíkum liðum.

Á bls. 54 í tillögunni er farið yfir launa- og verðlagsforsendur. Þar kemur fram að samkvæmt kjarasamningum hækka laun ríkisstarfsmanna um 4,4% til ársins 2019 en um 1,5% umfram verðlag á seinni hluta fjármálaáætlunar. Heildarhækkun launa árið 2022 verður þá

rétt rúm 9%. Á sama tímabili á lífeyrir samkvæmt lögum um almannatryggingar einungis að hækka á bilinu 3,2–4%. Flest önnur rekstrargjöld og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka bara í takti við verðlag.

Til viðbótar við þetta er almenn aðhaldskrafa, með nokkrum undantekningum eins og útskýrt er á bls. 56 í tillögunni, upp á 0,5–2%. Ef stofnkostnaður og tækjakaup, launaþróun og þróun almannatrygginga er lagt saman ásamt aðhaldskröfunni útskýra þeir þættir nær alla hækkan í fjármálaáætluninni. Viðbót í almenna varasjóðinn gæti útskýrt afganginn.

Af þessu má sjá að það er ætlun ríkisstjórnarinnar næstu fimm árin að halda í við launaþróun, gera ráð fyrir lægri framlögum með tilliti til kaupmáttar til almannatrygginga, byggingar skrifstofu fyrir Alþingi og húsnæðis fyrir Stjórnarráðið, kaupa þrjár þyrlur og byggja þrjú hjúkrunarheimili, gera göng við Dýrafjörð og smíða Herjólf, klára að ljóstengja Ísland, fara í uppbyggingu á ferðamannastöðum fyrir um 510 milljónir kr. á ári, halda áfram framkvæmdum við Hakið, byggja Hús íslenskra fræða, kaupa línuhraðal, halda áfram að byggja nýjan Landspítala og svo auðvitað lækka skuldir. Allt annað verður að passa innan núverandi útgjaldaramma. Ef ætlunin er að fara í einhverjar aðrar framkvæmdir verða þær að koma í staðinn fyrir eitthvað annað sem þegar er verið að gera.

Allar þessar framkvæmdir eru góðra gjalda verðar en betur má ef duga skal því fyrir utan öll önnur verkefni sem fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir sem eiga að vera innan ramma núverandi fjárveitinga eru að minnsta kosti tvö risastór verkefni sem verður að ráðast í. Til að byrja með er það húsnæðisvandinn. Þar er áætlað að ríkið leggi eitthvað af mörkum en vandinn er slíkur að það er rétt svo dropi í hafið. Seinna verkefnið tengist lögum sem voru samþykkt í lok síðasta árs um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Tilgangur þeirra laga var að jafna lífeyrisréttindi á opinbera og almenna markaðinum. Þáverandi fjármálaráðherra sagði við afgangi þeirra laga: „Launakjör á opinberum og almennum vinnumarkaði verða samræmd og jöfnuð samkvæmt sérstakri bókun um það efni.“ Um árabíl hafa laun opinberra starfsmanna verið lægri en á almenna markaðinum. Rökin fyrir því voru betri lífeyriskjör. Nú hafa þau lífeyriskjör verið fjarlægð en laun ekki samræmd á móti. Spurningin er þá, hvar er gert ráð fyrir þessu í fjármálaáætlun? Það er ekki gert ráð fyrir þessari jöfnun í athugasemdunum um launaþróun. Á bls. 25 í tillögunni segir: „Einnig er stefnt að því að tryggja jafnræði í kjarapróun á grundvelli sameiginlegrar launastefnu til ársloka 2018 og jöfnunar lífeyrisréttinda milli vinnumarkaða. Í samræmi við þau markmið var frumvarp um jöfnun lífeyrisréttinda samþykkt á Alþingi í árslok 2016.“ Engar tölur er að finna þrátt fyrir að upphæðirnar hljóti að hlaupa á milljörðum króna. Það sem Alþingi gerði í lok síðasta árs var að taka réttindi af fólki með loforði um að bæta því það upp annars staðar. Slíkt verklag jafnast á við að taka kosningarrétt af fólki með því loforði að það fái hann aftur seinna, kannski.

Eins og var útskýrt hér að framan eru þessir útreikningar hins vegar bara ágiskun. Vissulega liggja tölurnar um stofnkostnað og tækjakaup fyrir. Tölurnar um launaþróun og nokkra aðra þætti er að finna á víð og dreif um fjármálaáætlunina. Þegar þessir þættir eru svo dregnir saman jafnast niðurstaðan nokkurn veginn við þá hækkan sem verður á útgjöldum hins opinbera. Það má því giska á að þar sé fundin útskýringin á því hvernig tölurnar fyrir málefna-sviðin voru búnar til. Vandinn liggur í því að þessar upplýsingar eru annaðhvort ekki aðgengilegar eða settar fram á óskýran og óskiljanlegan hátt. Það verður því að leita og púsla saman mögulegum útskýringum. Afleiðingin er ágiskanir og misskilningur. Er hér um að ræða alvarlegan og gegnumgangandi skort á gagnsæi.

Gagnsæi.

Gagnsæi er helsta vopnið gegn spillingu og geðþóttaákvörðunum stjórnvalda. Það er því gríðarlega mikilvægt að fjármálaáætlun sé sett fram á skýran og skilmerkilegan máta til þess að það liggi fyrir, fyrir fram, hverjar fjárheimildir framkvæmdaþjónustunnar séu. Stefnumörkun í fjármálaáætlun á að binda hendur ráðherra í ákvörðunum um það hvernig hann notar þær fjárheimildir sem hann hefur til umráða. Með tilliti til þess hversu mikilvægt gagnsæi er, sérstaklega í því umhverfi vantrausts sem stjórnsmál búa við, er áhugavert að draga út úr umsögnum um fjármálaáætlun þær athugasemdir sem snúa að gagnsæi. Flestar þeirra eru frá fjármálaráði, enda er það hlutverk ráðsins að greina hvernig grunnildunum er framfylgt í fjármálaáætlun. Þessar athugasemdir eru helstar:

Bandalag háskólamanna: „Í lögum um opinber fjármál segir að stefnumörkun eigi að byggja á grunnildunum sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Svo virðist sem fjármálaáætlunin sé ekki í samræmi við þau lög því vandséð er að grunnildin séu virt í hvívetna.“

Fjármálaráð: „Stjórnvöldum nægir ekki að útfæra fjármálastefnuna í fjármálaáætlun og eftirláta síðan fjármálaráði að bera kennsl á hvernig áætlanir og athafnir ríma við grunnildi. Slíkt gengur gegn grunnildinu um gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Í ljósi grunnildis um gagnsæi þurfa stjórnvöld að vera sjálfum sér samkvæm í stefnumörkuninni, t.d. þarf að vera ljóst hvort að einhverju sem sett er fram í fjármálastefnu sé fylgt eftir í áætlun eða hvort í áætlun sé að finna mikilvæg atriði sem ekki byggja á stefnunni.“

Fjármálaráð: „Þetta ósamræmi gerir samanburð erfiðan og er ekki í anda gagnsæis.“

Fjármálaráð: „Fjármálaráð hefur skilning á að í ljósi smæðarinnar verður að sníða stakk eftir vexti við spágerð og greiningu en það er óásættanlegt að ekki sé tryggt að öflugt þekkingarflæði eigi sér stað og að innviðirnir styðji við slíkt. Leitast mætti við að virkja háskóla- og fræðasamfélagið og fleiri aðila í þessu efni. Með gagnsæjum líkönnum, ólíkum sviðsmyndum, stefnuhermun, óvissugreiningu og opinni umræðu telur fjármálaráð að stuðla megi að auknum stöðugleika, gagnsæi, sjálfbærni, festu og varfærni í opinberum fjármálum.“

Fjármálaráð: „Arðsemismat sem þetta yrði til þess fallið að auka gagnsæi við ákvörðunartöku.“

Fjármálaráð: „Slík umfjöllun myndi auka gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Á einstaka stöðum er hugtakanotkun ekki gagnsæ.“

Fjármálaráð: „Til að auka gagnsæi, festu og stuðla að auknum stöðugleika væri því ákjósanlegt að meira samstarf væri á milli ráðuneytis og Hagstofunnar og vinna í kringum þjóðhagsspá væri samtvinnuð undirbúningi fjármálaáætlunar.“

Fjármálaráð: „Hins vegar er ekki gerð sviðsmyndagreining á þessum viðfangsefnum og því skortir gagnsæi líkt og kemur fram í áliti fjármálaráðs á fjármálastefnu.“

Fjármálaráð: „Aukið samræmi og skýrt samspil milli þessara viðfangsefna, úrlausnarefna og síðan hagstjórnarmarkmiða væri æskilegt til að auka gagnsæi og festu.“

Fjármálaráð: „Fjármálaráð telur mikilvægt að gerð verði bragarbót í þessum efnunum til að auka gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Slíkt ósamræmi milli mynda og taflna er ekki til þess fallið að gera fjármálaáætlun hins opinbera auðlesna og gagnsæja.“

Fjármálaráð: „Slíkt samræmist ekki grunnildum um gagnsæi, varfærni og stöðugleika.“

Fjármálaráð: „Í ljósi grunnildis um gagnsæi og stöðugleika þarf fjármálaætlunin að gefa gleggri mynd af því hver áhrifin eru.“

Fjármálaráð: „Samkvæmt þessu má ætla að við gerð næstu fjármálaáætlunar verði byggt á betri upplýsingum og þær settar fram á sama grunni þannig að samanburður verði auðveldur og gagnsær.“

Fjármálaráð: „Þetta er enn eitt dæmið um það hvernig fjármálareglur geta gengið gegn grunngildum. Þegar slíkt gerist er mikilvægt að gagnsæi sé haft að leiðarljósi.“

Fjármálaráð: „Slík greining er nauðsynleg til að standast gagnsæi og tryggja að öðrum grunngildum sé fullnægt.“

Fjármálaráð: „Æskilegt væri að birta yfirlit yfir helstu nýfjárfestingar og viðhaldsverk opinberra aðila sem liggja að baki heildartölunum, slíkt myndi auka gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Þegar hugað er að eignum hins opinbera og breytingum á þeim vantar nokkuð upp á að framlögð fjármálaáætlun uppfylli skilyrði um gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Að vissu leyti er framlögð fjármálaáætlun ógagnsærri en sú fyrri.“

Fjármálaráð: „Viðfangsefnið er enda meira aðkallandi hér, skuldbindingar miklar og þörf á gagnsæi veruleg.“

Fjármálaráð: „Það vantar því upp á gagnsæi hvað þetta varðar.“

Fjármálaráð: „Slíkt gengur gegn gagnsæi og getur til lengri tíma einnig haft áhrif á festu.“

Fjármálaráð: „Slíkt er ekki í anda gagnsæis.“

Fjármálaráð: „Slíkt gengur gegn grunngildi um gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Þetta ósamræmi gerir samanburð erfiðan og er ekki í anda gagnsæis.“

Fjármálaráð: „Umfjöllun um þessa þætti myndi auka mjög gagnsæi áætlunarinnar.“

Fjármálaráð: „Svo er ekki gert í þessari áætlun og því skortir á gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Hér þarf að gera bragarbót í anda gagnsæis.“

Fjármálaráð: „Slíkt samræmist ekki grunngildum um gagnsæi, varfærni og stöðugleika.“

Fjármálaráð: „Sé sú ekki raunin er hætta á að óvissa og óhagræði skapist, sem aftur kemur niður á gagnsæi.“

Fjármálaráð: „Mikilvægt er að huga jafnt að langtíma- og skammtímamarkmiðum. Missi þeir sem eiga að vinna að markmiðum sjónar á langtímamarkmiðum vegna mikillar áherslu á skammtímamarkmið er hætta á að stefnumótunin vinni gegn grunngildum um festu og gagnsæi.“

Húnavatnshreppur: „Hagsmunir ríkis og sveitarfélaga fara saman hvað varðar gagnsæjar og réttlátar reglur gildi um meðferð orkuauðlinda, sem miði að því að hámarka samfélagslegan arð af auðlindum landsins.“

Innanríkisráðuneytið: „Færa má rök fyrir því að setning fjármálareglna fyrir A- og B-hluta starfsemi sem heildar auki ekki á gagnsæi og skýrleika fjármála sveitarfélaga.“

Ríkisendurskoðun: „Að mati Ríkisendurskoðunar væri æskilegt að aðgreina þetta fyrir hvert málefnasvið þar sem þetta verður aðgreint í reikningsskilum ríkisins og gæti því torvelað samanburð á niðurstöðu þeirra við fjármálaáætlun.“

Ríkisendurskoðun: „Með því að hafa framsetninguna ekki meira sundurliðaða í fjármálaáætlun gefst stjórnvöldum meiri sveigjanleiki til að ráðstafa útgjöldum innan málaefnasviða, en á hinn bóginn má ljóst vera að stjórnendur einstakra stofnana hafa ekki eins skýra sýn á hvernig framlög til þeirra munu þróast. Sama máli gegnir reyndar einnig um þingið sem fer eftir sem áður með fjárveitingavaldið.“

Ríkisendurskoðun: „Markmiðin og viðmiðin fyrir þau eru vissulega byggð á hugmyndum og tillögum stofnana hvers málefnasviðs og málaflokks en efast má um að í öllum tilvikum liggi þar að baki ítarleg kostnaðargreining þannig að fullyrða megi að þau rúmist innan fjárhagsramma áætlunarinnar.“

Samtök atvinnulífsins: „Þá gagnrýna SA að í áætlunina skorti stefnumarkandi sýn til framtíðar.“

Samtök ferðapjónustunnar: „Ekki verður séð hvort og hvernig þessi grunngildi endurspeglast í ákvörðun um tvöföldun virðisaukaskatts.“

Öryrkjabandalag Íslands: „Markmið er varða framhaldsfræðslu og menntun óflokkuð á skólastigi eru bæði óljós og ógagnsæ.“

Öryrkjabandalag Íslands: „Gagnsæi er t.d. ekki mikið þegar texti er óaðgengilegur fyrir fatlað fólk eða á óaðgengilegu formi.“

2. minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar: „Framsetning talna í tillögunni stenst að mati 2. minni hluta hvorki grunngildi laga um opinber fjármál, sem kveða á um gagnsæi.“

3. minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar: „Sem dæmi um skort á gagnsæi má nefna málefna sviðið almanna- og réttaröryggi, en undir það svið heyra löggæslumál, landhelgismál, málefni ákærvalds og réttarvörslu, réttaraðstoð og bætur sem og fullnustumál. Ómögulegt er fyrir löggjafann að átta sig á fjármögnun hvers málaflokks fyrir sig þar sem hún er ekki sundurliðuð fyrir málaflokka í áætluninni.“

3. minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar: „Umræddur skortur á sundurliðun og þar með gagnsæi í fjármálaáætlun virðist einnig vera þess valdandi að sumar stofnanir sjá sig knúnar til þess að taka afstöðu gegn öðrum stofnunum innan sama málefna sviðs til þess að styrkja stöðu sína í því óvissuástandi sem fjármálaáætlun skapar.“

3. minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar: „Verður að telja ámælisvert að framsetning fjármögnunar málaflokksins sé svo óglögg og að málaflokkar séu ekki nægilega aðgreindir. Slíkt fyrirkomulag er í mótstöðu við grunngildi fjármálaáætlunar um gagnsæi samkvæmt lögum um opinber fjármál.“

1. minni hluti atvinnuveganefndar: „Fjármálaáætlun lýsir auknu gagnsæi, virkri samkeppni og heilbrigðum viðskiptaháttum sem grunnstefinu til framtíðar í þessu málefna sviði markaðseftirlits og neytendamála. Kjörrið hefði verið fyrir núverandi ríkisstjórn að sýna gott fordæmi í þeim efnunum og gæta þess að sú fjármálaáætlun sem er hér er til umfjöllunar byggðist á þessum sömu gildum.“

2. minni hluti atvinnuveganefndar: „Nauðsyn er á auknu gagnsæi, eins og lögin um opinber fjármál kveða á um.“

1. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar: „Það er mat 1. minni hluta að áætlunin sé ófullnægjandi að flestu leyti, einkum hvað varðar spágildi líkana sem stuðst er við, hæpnar forsendur, skortur á gagnsæi og ófaglega aðferðafræði.“

1. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar: „Ef áætlunin á að vera áreiðanleg, gagnsæ og nýtanleg til ársins 2022 verður að auka samráð til muna.“

2. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar: „Í ljósi þess að engin greining er lögð fram til rökstuðnings breytingunni getur hún ekki verið í samræmi við grunngildið gagnsæi.“

2. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar: „Það er sérstakt áhyggjuefni að samspil fjármálaáætlunar við aðra stefnumótun stjórnvalda er óljóst og ógagnsætt.“

2. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar: „Í stuttu máli má því segja að forsendur þessarar fjármálaáætlunar eru óljósar, skortur er á greiningum og gögnum þannig að ekki er hægt að segja að hún fylgi grunngildum laga um opinber fjármál um gagnsæi, stöðugleika og jafnvægi.“

3. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar: „Engin slík vinna er nú til staðar í stjórnkerfinu en æskilegt er að fjármála- og efnahagsráðuneytið fari í verkefnið til að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika í stefnumótuninni.“

3. *minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar*: „Framsetning fjármálaáætlunar er óskýr og gagnsæi skortir.“

1. *minni hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar*: „Fyrsti minni hluti tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn meiri hlutans að því er varðar framsetningu fjármálaáætlunar og telur að hún sé hvorki nægilega skýr né gagnsæ til að unnt sé að átta sig á raunverulegu innihaldi áætlunarinnar.“

1. *minni hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar*: „Ríkisendurskoðandi hefur ekki upplýsingar um hlut embættisins í áætluninni og hið sama gildir um umboðsmann Alþingis. Þessi staða er með öllu óboðleg og átelur 1. minni hluti þessi vinnubrögð sem geta ekki fallið undir markmið um aukið gagnsæi eða bætta ferla.“

3. *minni hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar*: „Fulltrúi Framsóknarflokksins í minni hlutanum telur nauðsynlegt að auka gagnsæi í framsetningu og óhjákvæmilegt að það verði gert eins fljótt og auðið er.“

Meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar: „Nefndin ræddi á fundum sínum sérstaklega um framsetningu fjármálaáætlunar og telur að hún sé ekki nægilega skýr og gagnsæ til að unnt sé að átta sig á samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem ætlaðir eru til að ná þeim innan málefнасviða.“

3. *minni hluti umhverfis- og samgöngunefndar*: „Skv. 6. gr. laga um opinber fjármál er gagnsæi eitt af fimm grunngildum þeirra. Því kemur á óvart að í fjármálaáætlun er ekki hægt að sjá hvernig fjármagni er ætlað að skiptast milli einstakra málaflokka heldur er einungis um að ræða samtölu hvers málefнасviðs.“

1. *minni hluti umhverfis- og samgöngunefndar*: „Gagnsæi er eitt af fimm grunngildum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar samkvæmt lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, sbr. 6. gr. þeirra. Því kemur á óvart að í fjármálaáætlun sé ekki hægt að sjá hvernig fjármagni er ætlað að skiptast milli einstakra málaflokka hvers málefнасviðs heldur er einungis um að ræða samtölu hvers málefнасviðs. 1. minni hluta er því nokkur vandi á höndum við þetta verkefni, þar sem greinilega skortir hið áður nefnda lögbundna gagnsæi.“

2. *minni hluti utanríkismálanefndar*: „Þá verður að gera þá kröfu að framsetningu áætlana af þessu tagi verði gjörbreytt og upplýsingar reiddar fram með mun skýrari og gagnsærri hætti, sundurliðun talna verði fullnægjandi og samræmi ríki milli orða og talna.“

2. *minni hluti utanríkismálanefndar*: „Þessi skortur á upplýsingagjöf er til бага og fjarri því grunnmarkmiði laga um opinber fjármál sem m.a. grundvallast á gagnsæi.“

2. *minni hluti utanríkismálanefndar*: „Þegar kemur að þróunarmálum er sama ógagnsæið uppi á teningnum og í öðrum málaflökkum.“

2. *minni hluti velferðarnefndar*: „Hins vegar vantar gagnsæi í áætlunina og nær ómögulegt er að átta sig á hvaða fjármagn er áætlað til þeirra markmiða sem sett eru fram. Einnig er stofnkostnaði og rekstrarkostnaði víða blandað saman og gefur það mjög skakka mynd af stöðu mála.“

3. *minni hluti velferðarnefndar*: „Áætlunin er að mestu ófaglega unnin, hana skortir gagnsæi og lítið sem ekkert tillit virðist hafa verið tekið til þarfa þeirra ríkisstofnana sem hún fjallar um.“

3. *minni hluti velferðarnefndar*: „Mikill skortur er á gagnsæi í umfjöllun fjármálaáætlunar um Landspítalann. Enginn rökstuðningur fylgir þeim tölulegu upplýsingum sem settar eru fram.“

3. *minni hluti velferðarnefndar*: „Í 5. tölul. 6. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, kemur fram að eitt af grunngildum fjármálastefnu og fjármálaáætlunar skuli vera gagnsæi. Með því að veita ekki þessar upplýsingar, hvorki í fjármálaáætlun né beint til nefndarinnar,

er farið í bága við ákvæði laga um opinber fjármál og ætluð grunngildi fjármálaáætlunarinnar.“

3. *minni hluti velferðarnefndar:* „Það er ljóst að með því að samþykkja þessa fjármálaáætlun óbreytta er stuðlað að enn frekara aðhaldi í rekstri Landspítalans sem ekki má við því, auk þess sem ógagnsæi opnar þær dyr fyrir ríkisstjórn að ráðstafa fjármunum til verkefna eftir hentugleika hverju sinni.“

Jákvæðar athugasemdir um gagnsæi eru fáar:

Fjármálaráð: „Ofangreind sjónarmið eru skýrð sem stuðlar að gagnsæi og festu.“

Önnur áhrif fjármálaáætlunar á gagnsæi varðar þær stofnanir og þjónustu sem almenningur treystir á til að viðhalda gagnsæi í opinbera geiranum. Eins og kemur fram í nokkrum umsögnum hér að framan er ekki greinilegt hvernig stefnumörkun stjórnvalda til næstu fimm ára styður við þær stofnanir sem ætlað er að tryggja réttindi okkar. Samt er ætlast til þess að ýmsar stofnanir taki á sig aukin verkefni. Miðað við þær tölur sem þó er hægt að nálgast í fjármálaáætlun er erfitt að sjá hvernig þessar stofnanir eiga að takast á við aukin verkefni öðruvísi en að minnka við sig á einhvern annan hátt. Sá hluti kerfisins sem sinnir gagnsæishlutverki hins opinbera, bæði inn á við og út á við, er læstur inni í ógagnsæri fjármálaáætlun með of mörg verkefni og of lítið fjármagn til að sinna þeim. Slíkt getur ekki talist styðja við grunngildið um sjálfbærni.

Hér að framan eru að finna tæplega 70 athugasemdir ýmissa umsagnaraðila um skort á gangsæi. Einhverjar þeirra fjalla auðvitað um sömu ógagnsæju atriðin í fjármálaáætluninni en undirritaður gerir ekki ráð fyrir að hafa fundið allar athugasemdir allra umsagnaraðila um skort á gangsæi. Í ljósi fjölda umsagna sem bárust er það vandkvæðum bundið að draga út allar athugasemdir þess efnis. Það er þó nauðsynlegt að draga þessar athugasemdir fram til þess að undirstrika hversu alvarlegur skortur er á gagnsæi í þessari fjármálaáætlun.

Lög um opinber fjármál.

Fjármálaáætlun er lögð fram á grundvelli laga um opinber fjármál. Þetta er önnur fjármálaáætlunin sem er lögð fram á grundvelli þeirra laga. Í bæði skiptin má segja sem svo að stjórnvöld hafi ekki fengið eins mikinn tíma til þess að skila frá sér slíkri áætlun og lögum um opinber fjármál gera ráð fyrir. Einnig kom það oft fram í umfjöllun fjárlaganefndar og gesta að allir væru enn að læra á hvernig best væri að standa að gerð fjármálaáætlunar. Vissulega má taka tillit til þeirra aðstæðna en slíkt má aldrei vera afsökun fyrir því að fjármálaáætlun innihaldi að minnsta kosti ekki þær upplýsingar sem ættu að vera til. Nánar verður fjallað um það atriði í næsta kafla.

Framkvæmd laga um opinber fjármál vísar í tvær þingsályktunartillögur, um fjármála- stefnu og fjármálaáætlun til fimm ára sem eru endurskoðaðar á hverju ári, og svo í fjárlög hvers árs. Hver ríkisstjórn á að leggja fram fjármálastefnu eigi síðar en samhliða næstu fjárlögum þeirrar ríkisstjórnar. Í fjármálastefnu eru sett fram markmið stjórnvalda um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í afgreiðslu fjármálastefnu fyrir á árinu fór 4. minni hluti yfir þær upplýsingar sem nauðsynlegt er að birtist í fjármálastefnu þó ekki sé augljóst út frá lögum um opinber fjármál að þær eigi að birtast í stefnunni. Hvert skref í stefnumótunarferlinu verður að gefa hugmynd um hvað kemur í næsta skrefi. Þar sem fjármálaáætlun byggist á fjármálastefnu verður fjármálastefnan að gefa til kynna hvaða málefnasvið verður helst lögð áhersla á í fjármálaáætlun. Sama verður að segja um fjármálaáætlun, þar sem fjárlög eiga að byggjast á fjármálaáætlun verður að gefa til kynna breytingar á þróun tekna og gjalda, ekki bara fyrir hvert málefnasvið heldur fyrir málaflokkana sem heyra undir sviðin. Þar að auki þurfa upplýsingar að vera

aðgengilegar fyrir hvert málefnasvið sem útskýra heildartöluna fyrir málefnasviðið. Í fjárlagafrumvarpinu er svo útfærð að lokum skiptingin til stofnana og verkefna.

Í ömfjöllum nefndanna kom fram frá einum ráðherra að ráðuneytinu hefði einfaldlega verið úthlutað upphæð til þess að vinna með. Þegar betur var að gáð var samtalið á milli fagráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis sem betur fer aðeins meira en fjármála- og efnahagsráðherra gerði grein fyrir ferlinu á fundi nefndarinnar þar sem fagráðuneytum er gefinn kostur á athugasemdum við fyrstu úthlutun en að jafnaði er önnur og í einstaka tilvikum þriðja úthlutaða upphæðin sú endanlega.

Eðlilegra ferli hlýtur hins vegar að vera að fagráðuneyti taki saman verkefni sín og kostnaðaráætlanir sem vegna þeirra, forgangsraði þeim og sendi svo til fjármála- og efnahagsráðuneytis með áformum um hversu mörg verkefni þau vilji fjármagna. Ef ferlið væri þannig væru þær upplýsingar til staðar sem útskýra þær upphæðir sem fjármála- og efnahagsráðuneytið úthlutar svo til fagráðuneytanna og hægt væri að nota sem rök fyrir því að fjárheimildum er háttáð eins og raun ber vitni.

Verkefnalisti málasviða.

Í fjármálaáætlun er að finna markmið hvers málefnasviðs. Þau eru t.d. „ný skrifstofubýgging“ og „árleg aukning framleiðni“. Hverju markmiði eru settar ákveðnar vörður eins og „+2%“, „Skráðir skátar verði 2.280 og skráðir þátttakendur hjá KFUM og KFUK verði 500 drengir og 600 stúlkur“ eða „viðmið skilgreind“, hvað sem það þýðir. Hvert markmið er svo kostnaðarmatið og gefinn er tímarammi og ábyrgðaraðili. Vandamálið, eins og Ríkisendurskoðun gagnrýnir, er að kostnaðarmati virðist vera ábótavant. Sums staðar vantar það alveg og ráðuneytið gefur útskýringar eins og: „Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almenn er verkþókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.“ Eða þá einfaldlega er sagt að kostnaður rúmist innan ramma.

Það er margt athugasvert við þá mælikvarða sem eru settir á verkefni og svo kostnaðarmatið. Þegar kemur að eftirliti með framkvæmd fjárlaga er nauðsynlegt að spyrja hvort viðkomandi verkefni gangi samkvæmt áætlun og kostnaðarmati. Svörin, miðað við sumar mælistikurnar og kostnaðarmat, geta verið hvernig sem er án þess að vera röng. Þegar ekkert kostnaðarmat liggur fyrir er ekki rangt að segja „já, verkefnið er á áætlun“. Það er heldur ekki rangt að segja „nei, verkefnið er ekki á áætlun“. Þegar markmið eru sett fram á ónákvæman og ógagnsæjan hátt verður eftirlitið ómögulegt.

Stefnumótun snýst um að gefa til kynna hvert er stefnt. Sú samantekt sem er dregin saman hér að framan um stofnkostnað, tækjakaup og launaþróun gefur það til kynna að öll verkefni allra málefnasviða verði að rúmast innan núverandi ramma og aðhaldskröfu. Öll ný verkefni verða að vera unnin á kostnað eldri verkefna, sem kannski eru að klárast, og eðlilegt að ný verkefni taki við. Það er þó ekki hægt að fullyrða neitt um það þar sem upplýsingarnar koma ekki fram í fjármálaáætluninni þrátt fyrir að þær hljóti að liggja fyrir. Það hlýtur að teljast eðlilegt að draga þá ályktun að ráðuneyti og stofnanir viti hvaða verkefni þau eru að vinna og hvaða verkefnum er að ljúka. Þannig ættu upplýsingar um hvaða svið er að myndast innan reksturs hvers málefnasviðs að vera til. Það er því með öllu óskiljanlegt af hverju þær upplýsingar eru ekki birtar í fjármálaáætluninni. Að sama skapi ættu upplýsingar um rekstrargrunn málefnasviða að vera til og er það jafnóskiljanlegt af hverju þær upplýsingar eru ekki

sundurliðaðar í hverju málefнасviði. Píratar hafa beðið um þessar upplýsingar og telja að birting þeirra og greining sé forsenda þess að hægt sé að eiga umræðu um og greina forsendur, markmið og áhrif fjármálaáætlunar. Þessar upplýsingar eru nauðsynlegar til þess að skilja hvað hækkun eða lækkun í hverju málefнасviði þýðir fyrir viðkomandi málefнасvið og til þess að hægt sé að leggja fram breytingartillögu með útskýringum um að þær séu vegna eins eða annars verkefnis sem kemur svo fram að sé þegar gert ráð fyrir innan ramma. Það eyðir bara tíma og skilningi allra sem eiga hlut að máli. Þá væri einnig hægt að leggja fram breytingartillögu um að tryggja fjármögnun ákveðinna verkefna og að tilgreina upphæð sem lögð væri fram væri námundun sem gæti þá lækkað ef þegar er gert ráð fyrir viðkomandi verkefni. Vandinn liggur í því að allir eiga að vita hvaða verkefni stjórnvöld ætla að leggja fé til. Það kemur í veg fyrir geðþóttaákvörðanir stjórnvalda og minnkar líkur á opinberri spillingu.

Fjármálaáætlunin er eins og kassi af bragðabaunum Berta (sjá mynd á vefsíðunni: www.flickr.com/photos/karen_roe/7163759097). Þú getur tekið upp baun og virt hana fyrir þér en þú hefur ekki hugmynd um hvernig hún mun smakkast fyrr en þú bragðar á henni. Þannig virkar gagnsæi ekki. Við viljum heldur ekki konfektkassann hans Forrests Gumps. Við viljum innihaldslýsingar. Það sem við fengum hins vegar var 41. Ekki 42 því það er svarið við spurningunni um lífið, alheiminn og allt. Við fengum 41.

Tæknileg framsetning fjármálaáætlunar.

2. júní 2016 samþykkti Alþingi þingsályktun um tölvutækt snið þingskjala. Það þýðir ekki að lög eigi að birtast sem html-vefsíða eða pdf-skjal heldur eiga lögin að vera aðgreinanleg með tölvutækum hætti. Það þýðir að tölva á að geta lesið þingskjölin og upplýsingarnar í þeim á staðlaðan hátt án þess að þeim fylgi óþarfa upplýsingar sem skipta ekki máli fyrir tölvuna. Einnig er sérstaklega tekið fram í lögum um opinber fjármál að talnagrunnur fjárlaga og frumvarps fjárlaga skuli vera aðgengilegur á tölvutæku sniði og þau gögn skuli vera aðgengileg öllum til eftirvinnslu á tölvutækan máta. Það er því miður að ekki er tekið fram að slíkt hið sama eigi við um fjármálaáætlun því tilefnið til þess er ærið eins og ábendingar fjármálaráðs, um aðgengi að tölum sem liggja bak við upplýsingarnar sem settar eru fram í fjármálaáætlun, bera með sér. Það er ekki nóg að sjá línuritid, gögnin sem liggja því að baki verða að vera aðgengileg. Ef línuritid sýnir samtölur verður að veita aðgang að gögnunum sem voru lögð saman.

Framsetning verkefnalista málefnasviðanna getur einnig verið tæknivæddari. Í hugbúnaðarþróun er oft notuð ákveðin aðferð sem heitir Agile við verkefnaflokkun. Markmið verkefnaflokkunar er að forgangsraða reglulega fyrir stuttan tíma í einu. Það gefur hönnuðum svigrúm til þess að bregðast við breyttum aðstæðum án þess að fórna of mikilli vinnu í verkefnahluta sem skipta ekki máli. Ógagnsæið í verkefnalista fjármálaáætlunarinnar er einmitt ekki bara bundið við það hversu óljósir mælikvarðarnir á verkefnið eru eða skortinn á nákvæmari kostnaðargreiningu. Ógagnsæið felst líka í því að þau verkefni sem birtast ekki eru ekki þekkt utan ráðuneytis eða stofnunar. Það er nauðsynlegt að þingið fái aðgang að verkefnalista ráðuneytanna til þess að geta tekið ákvarðanir um fjárveitingar til þeirra verkefna. Þannig getur þingið tekið afstöðu til álitafna á borð við það hver forgangsröðunin sé og hvaða afleiðingar breytingar á fjárveitingum til málefnasviðs hafa. Hvaða verkefni detta út við lækkun á fjárveitingum og hvaða verkefni bætast við þegar þær eru auknar? Hvaða verkefnum verður bætt við ef önnur verkefni vinnast undir kostnaðaráætlun? Þetta er algjört lykilatriði til þess að það sé hægt að taka ákvörðun um fjárheimildir.

Fjórði minni hluti leggur til að lögum um opinber fjármál verði breytt á þann veg að tölvu-tækt snið þingskjala nái til fjármálaáætlunar og þeirra gagna sem birt eru þar, að verkefnalisti málefnasviðanna verði opnaður og birtur eftir forgangsröðun þar sem mælikvarðar eru skýrir og lagt er meira í kostnaðar- og ábatagreiningu þeirra verkefna sem eiga að fara ofarlega á lista. Það þarf að vera skilyrði fyrir því að verkefni geti verið tekið til framkvæmda að það sé búið að kostnaðarmeta það. Þá væri hægt að búa til forrit sem sýnir verkefnadreifingu til næstu ára miðað við gefna forgangsröðun, kostnað og fjármögnun.

Þróun gjalda.

Samanburður á þróun gjalda í fjármálaáætlun við fyrri ár er ekki einfaldur af því að skipting gjalda niður á málefnasvið er ný. Einungis er búið að endurflokka eldri fjárlög aftur til ársins 2010 en nauðsynlegt er að fá endurflokkun a.m.k. alveg til ársins 2000. Til þess að fá þau gögn hefur undirritaður sent beiðni um slíkt til fjármála- og efnahagsráðherra. Ólíklegt verður að teljast að þau gögn fáið fyrir lok þessa þings.

Þó er eitt málefnasvið sem er tiltölulega auðvelt að bera saman við fyrri fjárlög. Í fyrri fjárlögum birtist nefnilega alltaf tafla með skiptingu útgjalda eftir málaflokkum samkvæmt COFOG-staðli Sameinuðu þjóðanna. Þar er málaflokkur sem heitir heilbrigðismál. Í núverandi málefnasviðaflokkun eru þau málefnasvið mjög vel skilgreind og þó að það sé kannski ekki fullkomið samræmi á milli COFOG-málaflokksins og málefnasviða sjúkrahúspjónustu sem eru: Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa, Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta og að lokum Lyf og lækningavörur, eru upphæðir málaflokksins og málefnasviðanna samanlagt mjög keimlíkar (útgjöld til málefnasviðanna á milli 2010 og 2016 eru 4–20 milljörðum kr. hærri en til COFOG-málaflokksins. 4. minni hluti vill hér bera saman hversu mikið fjárheimildir til heilbrigðismálefnasviða aukast frá 2017 til loka fjármálaáætlunar 2022 og hversu mikið fjárheimildir jukust til COFOG heilbrigðismálaflokksins á jafnlöngu tímabili fyrir hrun.

Tímabil	Aukning (tölur verðlagsuppfærðar)
2017–2022 – Málefnasvið	17,9%
2000–2005 – COFOG	25,9%
2001–2006 – COFOG	26%
2002–2007 – COFOG	20,3%
2003–2008 – COFOG	18,6%
Meðaltalsaukning – COFOG	22,7%

Miðað við þetta má sjá að aukning til heilbrigðismála er minni á tímabili fjármálaáætlunar en á öllum jafnlöngum tímabilum fyrir hrun og það þrátt fyrir að verið sé að byggja nýjan Landspítala. Það má vera að til staðar sé minni háttar skekkja af því að það er ekki verið að bera saman nákvæmlega sömu verkefni (þótt mjög litlu muni). Að skoða hækkun til COFOG-málaflokksins ætti þó að gefa jafngóðar vísbendingar um aukið framlag til heilbrigðismála á sama hátt og að skoða hækkun til þeirra málefnasviða sem upp voru talin fyrr. Að bera saman þær hækkanir ætti því að gefa nokkuð góða samanburðarmynd. Hún er ekki núverandi fjármálaáætlun í hag ef tekið er tillit til stóru orðanna hjá ríkisstjórninni um met í framlögum til heilbrigðismála. Vissulega er það satt krónutölulega séð en það hefur alltaf

verið satt nema í hruninu. Framlög til heilbrigðismála drógust saman 2009–2012. Síðan þá hafa framlögin verið upp á við og það var ekki fyrr en 2016 sem framlögin voru aftur orðin þau mestu í krónum talið.

Stjórnámálameinn eiga það til að berjasér á brjóst og segjast vera gera hitt og þetta betur en áður. Nauðsynlegt er þegar slík orðræða er viðhöfð að skoða raunveruleg gögn sem liggja að baki fullyrðingunum. Oft er líklegra en ekki að verið sé að hagræða sannleikanum með því að tala um krónutöluhækkunir þegar það hentar en réttara væri að bera saman aukningu. Að lokum þarf svo auðvitað alltaf að skoða hvort verkefni kláruðust gæfusamlega og hvort markmiðum hafi verið náð.

Umsagnir Pírata í öðrum nefndum.

Allsherjar- og menntamálanefnd.

Í umsögn 3. minna hluti nefndarinnar er talið ámælisvert að fjármögnun málefnasviðanna sé ekki flokkuð niður á málaflokka hvers málefnasviðs fyrir sig og talið ólíklegt að slíkt fyrirkomulag standist stjórnarskrá þar sem hæpið er að Alþingi, sem fer með fjárfjór- unarvaldið samkvæmt stjórnarskrá, geti sinnt því hlutverki ef fjármálaáætlun sem setur fjár- heimildir málefnasviðanna inniheldur engar sundurliðanir sem útskýra þær fjárhæðir sem lagðar eru fram. Samþykki þingið fjármálaáætlun án þess að fá fram þær upplýsingar má leggja það að jöfnu við að Alþingi afsali sér stjórnarskrárbundnu hlutverki sínu til að ráðstafa fjármunum hins opinbera. Að auki er gangrýnt að fjármálaáætlun stenst ekki þær kröfur sem gerðar eru til hennar samkvæmt lögum um opinber fjármál.

Ómögulegt er fyrir löggjafann að átta sig á fjármögnun hvers málaflokks fyrir sig innan málefnasviðsins Almanna- og réttaröryggi. Þar eru löggæslumál, landhelgismál, málefni ákærvalds og réttarvörslu, réttaraðstoð og bætur sem og fullnustumál. Af lestri umsagna þeirra stofnana sem falla undir þetta málefnasvið og með tilliti til þeirra verkefna sem þeim er ætlað að sinna samkvæmt fjármálaáætlun geta stofnanirnar ekki einu sinni metið hver rekstrarafkoma þeirra verður næstu fimm árin. Óvissan gengur svo langt að vegna þess að tekið er fram í fjármálaáætlun að efla eigi landhelgisgæslu kemur fram í umsögn Félags lög- reglustjóra að efling landhelgisgæslunnar megi ekki bitna á eflingu almennrar löggæslu. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu lýsir svo áhyggjum yfir því að fjölgun hælisleitenda bitni á fjárveitingum til sýslumannsembættanna. Það hlýtur að teljast óheillavænleg þróun að óvissa af völdum fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar orsaki slíka árekstra innan stjórnsýs- lunnar. Að fjármálaáætlunin sem á að setja fram skýra stefnu fyrir næstu árin sé orsök fyrir slíkri óvissu er mjög kaldhæðnislegt.

Atvinnuveganefnd.

Í umsögn 1. minni hluta nefndarinnar er fjallað um málefnasviðin Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar, Ferðaþjónustu, Orkumál, Markaðseftirlit, neytendamál, stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpun, Landbúnað og að lokum Sjávarútveg og fiskeldi. Yfirferð nefndarinnar, sem og annara nefnda, var eins konar hraðsuða þar sem umsagnaraðilum var hrúgað í gegnum nefndina eins og verið væri að merkja í kassa sem á stæði „gestir komu“ og þar með væri því lýðræðislega hlutverki umsagnaraðila lokið.

Fram kom þó að niðurskurður í málefnaflokkum nýsköpunar passar ekki miðað við markmið málefnasviðsins. Það er óöld í ferðaþjónustunni vegna breytinga á virðisaukaskatti og nefndarálit meiri hluta fjárlaganefndar bendir til þess að hækkuninni verði að minnsta kosti seinkað en óljóst er hvort hækkunin fellur niður. Miðað við hvaða verkefni stefnt er að innan orkumála lítur út fyrir að málaflokkurinn sé undirfjármagnaður. Efla á gagnsæi í markaðs- eftirliti og neytendamálum. Verst er að það var ekki hægt að byrja á gagnsæi í fjármála-

áætlun. Samdráttur er í landbúnaðarmálum og upplýsingar sem lágu fyrir varðandi sjávarútveg og fiskeldi voru ekki settar í fjármálaáætlun. Það er ekki nóg með að upplýsingar vanti heldur komast upplýsingar sem eru til ekki einu sinni að í áætluninni.

Efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin fer yfir tekjuhlið fjármálaáætlunar og kom það fram frá gestum að töluverð óánægja væri með fjármálaáætlunina. Það er mat l. meiri hluta nefndarinnar að áætlunin sé ófullnægjandi að flestu leyti, einkum hvað varðar spágildi líkana sem stuðst er við, hæpnar forsendur, skort á gagnsæi og ófaglega aðferðafræði, en einnig í efnisatriðum sem snúa að útgjaldaþaki, þróun ríkisskulda, skorti á innviðaupbyggingu sem mun reynast kostnaðarsöm síðar og umdeilanlegum breytingum á skattaumhverfinu.

Efnahagsforsendur eru áhugaverðar. Til að mynda hvað varðar gengisvísitöluna sem gert er ráð fyrir að haldist óbreytt út tímabilið er bent á að gengi krónunnar hefur flökt um 17,31% gangvart evru á undanförunum 12 mánuðum. Það er augljóst út frá þeirri stærð að það þarf sviðsmyndagreiningu á það hvað tugprósenta flökt á gengi krónunnar á næstu fimm árum hefur á fjármálaáætlunina. Þannig væri betur hægt að skilja, fylgjast með og jafnvel grípa inn í ef gengi krónunnar fer undir eða yfir hagkvæmstu sviðsmyndina. Sama á við um hagvöxt og verðbólgu.

Þar sem útgjöld ríkisins eru mjög nálægt settu útgjaldaþaki af VLF samkvæmt fjármála-stefnunni má lítið út af bregða til þess að það atriði stefnunnar haldist ekki. Smávægileg verðbólga eða hiksti í hagvextinum brýtur það þak. Einu skattkerfisbreytingarnar sem gert er ráð fyrir snúa að því að slá mögulega á þenslu í ferðaþjónustunni sem á að fjarlægja úr undanþágum frá VSK að einhverju leyti. Svo á að lækka almennt VSK-þrep niður í 22,5% sem umsagnaradilar kalla þensluhvetjandi og vara við miðað við þá þenslu sem er í gangi. Það verður að teljast undarlegt, þar sem ferðaþjónustan ber að einhverju leyti uppi hagvöxtinn í landinu, að ríkisstjórnin vilji slá á þá þenslu þar sem einnig er treyst á þann hagvöxt til þess að ná aðalmarkmiði fjármálaáætlunarinnar, að lækka skuldir. Ef hagvöxturinn helst ekki nást afkomumarkmiðin ekki og þar af leiðandi ekki skuldaniðurgreiðsumarkmiðin. Ofan í þetta ætlar ríkisstjórnin svo að hvetja til almennrar þenslu með lækkun á virðisaukaskatti. Þetta gengur þvert gegn þeirri hagstjórn sem mælt er með, að hvetja ekki til þenslu á hagvaxtartímum.

Svo kemur l. minni hluti nefndarinnar inn á húsnæðisvandann og hversu lítið er fjallað um hann og samspil húsnæðismarkaðarins við efnahagsaðstæður. Þar kemur fram að þó húsnæðisupbygging skapi þenslu sé sú mikla eftirspurn eftir húsnæði einnig að skapa þenslu. Eftirspurnin minnkar með uppbyggingu og þótt ekki sé hægt að fullyrða að þensla af völdum uppbyggingar sé hlutlaus miðað við þenslu af eftirspurn er óneitanlega húsnæðisvandamál mál sem þarf að leysa.

Að lokum fjallar l. minni hluti nefndarinnar um skort á samráði við sveitarfélög en samningur var gerður á milli ríkis og sveitarfélaga 23. mars sl. Innihald þess samnings var „höldum áfram að skoða það sem þarf að skoða en sveitarfélögin munu skipta í að nota GFS-staðal í fjármálagarðinni hjá sér“. Það er fullt af „unnið verður að“ og „endurskoðun“ og „unnið að endurskoðun“ í samningnum. Samkomulagið er á mannamáli ekkert annað en að halda áfram að vera ósammála og ráðuneytið heldur áfram að sleppa því að eiga samráð við sveitarfélögin.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Vegna tímaskorts fékk nefndin bara umsagnir umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar til sín. Eins og með margar aðrar stofnanir er umboðsmanni og Ríkisendurskoðun

gert að hefja ný verkefni (OPCAT og innleiðingu á nýjum alþjóðlegum stöðlum) en ekki er tilgreint í fjármálaáætlun hvort fjármagn fáið í þessi verkefni.

Nefndarmenn báðu um ákveðnar upplýsingar í fyrirspurn sem fékkst svar við. Það er því spurning af hverju þessar upplýsingar, sem voru greinilega til, voru ekki settar fram í fjármálaáætlun. Skortur á gagnsæi gagnvart Alþingi og almenningi í þessari fjármálaáætlun er nánast algjör þrátt fyrir að þessar tölur liggja fyrir hjá ráðuneytum og skrifstofu Alþingis. *Umhverfis- og samgöngunefnd.*

Nefndin fór yfir þrjú málefna svið, sveitarfélög og byggðamál, samgöngu og fjarskiptamál og svo umhverfismál. Þar eru áskoranirnar, samkvæmt stefnumótun í fjármálaáætlun, ekki smávægilegar. Þróun sjálfbærra byggðarlaga í landinu, stórátak í samgöngumálum jafnt á láði og legi og svo að uppfylla „aðgerðaáætlun í tengslum við Panama – Parísarsamkomulagið [hlátur í þingsal]“, eins og forsætisráðherra orðaði það.

Sagan er sú sama og úr fyrri nefndum. Enginn skilur hvernig á að fjármagna þau verkefni sem ætlað er að ráðast í með því fjármagni sem veitt er til málefna sviðanna.

Utanríkismálanefnd.

Nefndin fjallar sér í lagi um framlag Íslands til þróunarsamvinnu, stöðu íslenskrar utanríkisþjónustu og framlög til varnarmála. Miðað við fjármálaáætlun er ekki búist við því að fara í uppbyggingu í utanríkisþjónustunni þrátt fyrir að aðstæður gefi fullt tilefni til. Hagsmunum Íslands á vettvangi EES er illa gætt og sviptivindar eru að breyta pólitísku landslagi á Vesturlöndum í hverju landinu á fætur öðru. Uppfæra þarf ratsjárkerfi og óvíst er hvort styrkur frá Atlandshafsbandalaginu hlýst til þess verkefnis.

Fyrsti minni hluti nefndarinnar lýsir yfir áhyggjum af því að í fjármálaáætluninni sé ekki stefnt að því að fylgja þeim markmiðum sem Ísland hefur stutt á vettvangi Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli verja sem nemur 0,7% af vergri þjóðarframléiðslu (VLF) til þróunarsamvinnu. Þau 0,26% af VLF sem Ísland ver til málaflokksins samrýmist ekki þeim alþjóðaskuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir og stutt í áráraðir.

Velferðarnefnd.

Velferðarnefnd hefur umsjón með stæstu málefna sviðunum, Sjúkrahúsþjónustu, Heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa, Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu, Lyfjum og lækningavörum, Öroru og málefnum fatlaðs fólks, Málefnum aldraðra, Fjölskyldumálum, Vinnumarkaði og atvinnuleysi, Húsnæðisstuðningi og að lokum Lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála. Samanlagt eru þessi málefna svið rúmur helmingur af útgjöldum ríkisins, næstum 450 milljarðar kr. árið 2022.

Það er mat 3. minni hluta nefndarinnar að fjármálaáætlunin sé óásættanleg. Þar eru risastór mál þar sem engin langtíma stefnumótun hefur verið gerð, skortur á gagnsæi og vanfjármögnun sem leiðir til skaða fyrir heilbrigðiskerfið. Í nýlegri grein sagði embætti landlæknis að ekki væri hægt að tryggja öryggi sjúklinga. Slíkar ábendingar ættu að gera það að verkum að allir hætta því sem þeir eru að gera og einbeita sér að því að laga það vandamál.

Skortur á sundurliðun rekstrarkostnaðar og stofnkostnaðar gerir það að verkum að erfitt er að sjá fyrir hvort skera þarf niður í rekstri eða ekki eða hvort uppbygging er fullfjármögnuð eða ekki. Síðan nefndin fjallaði um málið hafa birst tölur um stofnkostnað og tækjakaup. Það eru upplýsingar sem var nauðsynlegt að hafa fyrir umsagnaraðila. Þá hefðu umsagnir þeirra geta verið nákvæmari og mögulega hefðu geta komið góðar ábendingar. En vegna þess hversu mikill flýtir var á því að koma málinu í gegn þá glataðist það tækifæri.

Gestir nefndarinnar lýstu áhyggjum sínum af vanfjármögnuðu greiðsluþátttökukerfi og hvernig það væri fjármagnað með hækkun kostnaðar hjá meiri hluta notenda. Ef kostnaður hækkar getur það leitt til þess að fólk neiti sér um heilbrigðisþjónustu, svo sem tannlækna-

eða sálfræðipjónustu. Vegna þess þá er það mat 3. minni hluta velferðarnefndar að sameina þurfi lyfjakostnað og heilbrigðisþjónustu í eitt greiðsluþátttökukerfi og bæta þar við tannlækningum, sálfræðiaðstoð, hjálpartækjum og ferðakostnaði.

Mikill skortur er á hjúkrunar- og dvalarheimilum þessa stundina. Þess ber að geta að legu- tími á sjúkrahúsum er lengri á Íslandi en erlendis en ein helsta ástæða þess er að aldraðir komast ekki í hjúkrunarrými. Í áætlun er gert ráð fyrir að reist verði fimm ný hjúkrunarheimili en í sundurlíðuninni um stofnkostnað og tækjakaup er einungis gert ráð fyrir þremur hjúkrunarheimilum. Einnig segir í fjármálaáætlun að ný hjúkrunarrými verði 261 en markmið málefnasviðsins gerir ráð fyrir 292 nýjum hjúkrunarrýmum. Þó að önnur þessara talna sé rétt þá er þörf á 500 rýmum hið minnsta samkvæmt umsögn 3. minni hluta nefndarinnar.

Nú eru strax komnir upp veikleikar vegna lyfjakostnaðar fyrir árið 2017 en málefnasviðið Lyf og lækningavörur fær einmitt hlutfallslega mestu aukninguna af öllum málefnasviðum í fjármálaáætluninni. Ástæðan er sú að þetta málefnasvið hefur stöðugt verið vanmetið og markmið áætlunarinnar er að koma í veg fyrir vanmat og lagfæringar eftir á. Það er því verið að reyna endurspegla raunveruleikann betur í fjármögnun málefnasviðsins sem er jákvætt.

Enginn skilur hvernig því fé sem sett er á sviðið Örorða og málefni fatlaðra á að endast í þau verkefni sem þarf að ráðast í eins og NPA og að afnema krónu á móti krónu. Aukning útgjalda til málefna aldraðra er nokkur en fylgir að mestu leyti bara fjölgun aldraðra á tímabilinu og einhverri hækkun á frítækjumarkinu.

Forgangsröðunin er einnig undarleg í fjölskyldumálum. Þar á að hækka hámarksgræiðslur fæðingarorlofs úr 500 þús. kr. í 600 þús. kr. Samkvæmt rannsóknum ætti þetta að vísu að hafa jákvæð áhrif á þátttöku feðra í fæðingarorlofi en foreldrar með litlar tekjur standa í stað. Hækkunin mun svo ekki eiga sér stað fyrr en 2020 sem rýrir verðgildi hennar miðað við núverandi aðstæður. Þá lítur einnig út fyrir minnkandi stuðning við barnafjölskyldur í gegnum barnabætur.

Atvinnuástand er gott, miðað við lágt atvinnuleysi. Það er notað sem ástæða fyrir því að stytta atvinnuleysisbótatímabilið á meðan helstu áskoranir vinnumarkaðarins eru sagðar vera atvinnutengdir sjúkdómar sem eru helsta ástæða örorku á Íslandi. Hér er tækifæri til stefnumótunar sem er látið vera. Það verður að teljast merkilegt á einhvern hátt.

Mikill skortur er á húsnæði í landinu, sérstaklega á suðvesturhorninu. Niðurstaða nýlegrar greiningar Þjóðskrár er að það vanti um 8.000 íbúðir, jafnvel allt að 11.000. Samkvæmt fjármálaáætlun á að veita stofnstyrki til byggingar 1.800 almennra íbúða á árunum 2018–2021. Það telur, en árleg þörf er um 2.000 íbúðir fyrir utan þær íbúðir sem vantar.

Niðurstaða 3. minni hluta velferðarnefndar er að hafna þessari fjármálaáætlun.

Athugasemdir fjármálaráðs.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál á fjármálaráð að gefa umsögn um fjármálastefnu og fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar. Fjármálaráð skilaði umsögn sinni 18. apríl og mætti á fund nefndarinnar 3. maí sl. Athugasemdir fjármálaráðs vegna skorts á gagnsæi koma fram hér að framan en vert er að ítreka athugasemd þeirra: „Grunngildamiðuð stefna er ekki trygg- ing fyrir grunngildamiðaðri áætlun. Stjórnvöldum nægir ekki að útfæra fjármálastefnuna í fjármálaáætlun og eftirláta síðan fjármálaráði að bera kennsl á hvernig áætlanir og athafnir ríma við grunngildi. Slíkt gengur gegn grunngildinu um gagnsæi.“

Fjárlaganefnd fundaði með fjármálaráði ásamt efnahags- og viðskiptanefnd. Vegna þess að þessi fundur var eini tíminn sem nefndunum var gefinn til þess að funda með fjármálaráði gafst fundarmönnum of lítil tími til þess að spyrja fjármálaráð í þaula. Það gengur ekki að faglegi aðili þingsins í umsagnarferlinu fái ekki nægilega langan tíma til þess að upplýsa

nefndarmenn um innihald umsagnar sinnar um fjármálaáætlun. Þegar fjármálaráð fundaði með fjárlaganefnd um fjármálastefnu fékk nefndin álíka langan tíma en efni fjármálastefnunnar var miklu minna en fjármálaáætlunar og þá fékk fjárlaganefnd fjármálaráð út af fyrir sig á fundinum. Einnig er spurning hvort þessi fundur eigi ekki að vera opinn, a.m.k. fjölmiðlum.

Athugasemdir fjármálaráðs voru fjölmargar og eru vel reifaðar í umsögn ráðsins. Helstu atriði sem vert er að minnast á eru skortur á gagnsæi, að grunngildamiðuð vinnubrögð hafi ekki verið höfð að leiðarljósi, ósamræmi í tölulegri framsetningu, skortur á samspili spágerðar og stefnu, áhersla á muninn á lýsingu og greiningu gagna, engin tilraun gerð til sveifluleiðréttingar, einsleit líkön, ekki tekið tillit til margföldunaráhrifa, engin kostnaðar- og ábatagreining, engin útskýring á þróun í vexti fjárfestinga, enginn rökstuðningur með fullyrðingu um sparnaðarhneigð, spenna í hagkerfinu vanmetin og spá um mjúka lendingu er gegn fyrri reynslu af lokum hagvaxtarskeiða á Íslandi.

Hér líkur athugasemdunum ekki, listinn er hins vegar orðinn svo langur að það þarf að gera smá hlé til þess að ná andanum. Áfram halda athugasemdir fjármálaráðs: Engin sviðsmyndagreining á helstu efnahagsáskorununum, svo sem vexti ferðaþjónustu, gengi krónunnar, spennu á vinnumarkaði, verðhækkunum á húsnæðismarkaði og áhrifum öldrunar á heilbrigðisþjónustu og umönnun. Það vantar upplýsingar um afkomu hins opinbera sem hlutfall af VLF svo hægt sé að ganga úr skugga um að hún uppfylli markmið samkvæmt fjármálastefnu. Fjármálaáætlun er föst í viðjum fjármálastefnunnar, lækkun virðisaukaskatts gengur gegn grunngildinu um stöðugleika, afgangur af rekstri hins opinbera endurspeglar ekki endilega aðhaldsstig opinberra fjármála (þar þarf að taka tillit til hagsveifluleiðréttingar), það er skortur á tölulegum upplýsingum, upplýsingum um tímasetningar helstu fjárfestinga, ótrúverðugt er að markmið um jákvæða afkomu 2017 og 2018 mundu nást ef hagvöxtur samkvæmt spám næðist ekki, sveitarfélög hafa þurft að bera þungann af sjálfvirkri sveiflujöfnun í gegnum sitt fjárfestingarstig, ítarlega umfjöllun um eignir hins opinbera vantar, fjárveitingar eru ekki sundurliðaðar í rekstur og fjárfestingu, ekki útskýrt hvernig á að mæta uppsafnaðri fjárfestingarþörf, skuldir opinberra fyrirtækja eru hærri en samkvæmt fjármálastefnu og ekki er fjallað nægilega ítarlega um lífeyrisskuldbindingar.

Nefndarmenn spurðu ýmissa spurninga. Í svörum við þeim kom m.a. fram að það væru engin hagræn rök fyrir því að hafa ferðaþjónustuna í lægra VSK-þrepi. Það kom þó fram í yfirferð nefndarinnar um ferðaþjónustuna að nágrannalönd eru flest hver með ferðaþjónustuna í lægra þrepi. Það gætu því verið samkeppnisrök fyrir því að halda ferðaþjónustunni í lægra VSK-þrepi. Ef markmiðið með hækkun VSK á ferðaþjónustuna er að slá á þensluna þar er það óheppileg aðgerð þar sem sveiflujafnarar eru ekki hentugir til þess að takast á við afmörkuð verkefni.

Einnig kom fram að erlendar skuldir lækka mjög mikið sem gengur mögulega gegn stefnunni að vera á mörgum mörkuðum, það vantar stefnu um innviðafjárfestingu, menntun og „mýkri“ innviði, tíminn til þess að skila álit (14 dagar) er allt of stuttur tími, greiningu á verkefnavali vantar, lög um opinber fjármál og lög um fjármál sveitarfélaga spila ekki vel saman, það er erfitt að selja banka og ekkert víst að það verði hægt og fjármálaráð átti erfitt með að finna nýbyggingu spítalans í tölum fjármálaáætlunar.

Ef einhver ætlar að halda því fram að það sé góð hugmynd fyrir Alþingi að samþykkja þessa fjármálaáætlun má viðkomandi vinsamlegast lesa þennan kafla aftur.

Almennar athugasemdir.

Þetta er í fyrsta sinn sem fjármálaáætlun er gerð samkvæmt lögum um opinber fjármál. Fyrsta fjármálaáætlunin var lögð fram í lok apríl 2016 eftir að lög um opinber fjármál voru samþykkt í lok árs 2015 en fjármálaáætlun á að leggja fram í síðasta lagi 1. apríl. Þetta er jafnframt fyrsta fjármálaáætlunin sem fjármálaráð gefur umsögn um enda hafði ráðið ekki verið skipað þegar síðasta áætlun var afgreidd. Augljóslega eru byrjunarörðugleikar en í staðinn fyrir að nota það sem afsökun væri eðlilegra að nýta tækifærið til þess að gera betur, ekki til þess að taka tillit til ábendinga næst heldur gera það strax. Ekki samþykkja gallaða fjármálaáætlun af því bara. Gölluð fjármálaáætlun er verri en engin fjármálaáætlun. Í versta falli lendum við í fjárlagafrumvarpi eins og það var afgreitt áður. Annar möguleiki er að kalla saman sumarþing og leggja fram nýja og endurbætta fjármálaáætlun.

Vegna allra athugasemdanna sem farið er yfir hér að framan, vegna þess að engin fjármálaáætlun er betri en gölluð fjármálaáætlun og vegna þess að það eru þegar komnar ábendingar um hvernig á að gera betur leggur 4. minni hluti til að tillögunni verði **vísad til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 22. maí 2017.

Björn Leví Gunnarsson.

Fylgiskjal I.

Umsögn 3. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.
www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-1318.pdf

Fylgiskjal II.

Umsögn 1. minni hluta atvinnuveganefndar.
www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-1200.pdf

Fylgiskjal III.

Umsögn 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.
www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-1252.pdf

Fylgiskjal IV.

Umsögn 2. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.
www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-1255.pdf

Fylgiskjal V.

Umsögn 3. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.
www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-1411.pdf

Fylgiskjal VI.

Umsögn 1. minni hluta utanríkismálanefndar.
www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-1296.pdf

Fylgiskjal VII.

Umsögn 3. minni hluta velferðarnefndar.
www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-1404.pdf