

Nefndarálit með frávísunartillögu

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

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Fjármálaáætlun.

Lög um opinber fjármál voru samþykkt árið 2015 og tóku gildi 1. janúar 2016. Það þýðir að síðustu fjárlögin sem voru samþykkt af Alþingi samkvæmt eldri lögum voru fjárlög fyrir árið 2016. Lokafjárlög þess árs verða afgreidd á þessu þingi. Þó margt hafi breyst með nýjum lögum þá þýðir það ekki að hegðun manna eða hefðir hafi breyst. Enn virðast ráðamenn ráðskast með fjárheimildir eftir geðþótta, eins og ýmis atriði í fjárukalögum á síðasta ári og nýleg úthlutun úr almennum varasjóði bera með sér. Lögin segja eitt en ákvarðanir um ráðstafanir fjárheimilda segja annað og Alþingi lætur ráðherra komast upp með það. Það er ekki nóg að semja ný lög, það verður nefnilega líka að fara eftir þeim.

Það er augljóst að í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun er ýmsum atriðum laga um opinber fjármál ekki fylgt. Þar má helst nefna skort á ýmsum upplýsingum sem tengjast stefnumótun stjórnvalda. Þar eru markmið óljós, mælikvarðar oft engir eða ógagnsærir og ekkert kostnaðarmat fylgir neinni aðgerð stjórnvalda. Þar af leiðandi er ekki hægt að skilja af hverju stjórnvöld vilja auka útgjaldaramma málefnasviða. Engin svör við einföldum spurningum eins og „af hverju aukast útgjöldin hérna um 3 milljarða kr.“ eða „af hverju minnka útgjöldin á þessu málefnasviði?“. Það er ekkert samhengi á milli breytinga á útgjöldum ríkisins næstu fimm árin og þeirrar stefnu sem stjórnvöld marka í þessari fjármálaáætlun. Til þess að reyna að skýra þetta betur var fjármála- og efnahagsráðuneytið beðið um að útvega eftirfarandi upplýsingar:

1. Grunnútgjöld og sammingsbundin útgjöld ríkisins, svokallað grunndæmi sem vísað er til í álit fjármálaráðs. Sundurliðað eftir málefnasviðum fyrir árin 2018–2023.
2. Sundurliðuð útgjöld eftir málefnasviðum umfram grunnútgjöld, fyrir árin 2018–2023.
3. Kostnaðaráætlun fyrir aðgerðir, samkvæmt markmiðum málefnasviða í fjármálaáætlun. Heildarútgjöld fyrir hverja aðgerð fyrir sig til 2023.

Svarið við fyrstu spurningunni var pdf-skjal með upplýsingum um grunnútgjöld fyrir árin 2018–2023 (sjá fylgiskjal I). Í svarinu við fyrstu spurningunni koma tölulegar áherslur ríkisstjórnarinnar fram án útskýringa á því í hvað fjármunirnir eiga að fara. Spurningar tvö og þrjú voru til þess að ríkisstjórnin sýndi þinginu stefnu sína, sundurliðaða og kostnaðargreinda, til þess að þingið gæti gert upp við sig hvort aukning á útgjöldum væri nauðsynleg, hvort þeim fjármunum væri vel varið og mikilvægasta markmið þeirra spurninga var að hafa eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Ríkisstjórnin þarf nefnilega að segja fyrir fram hversu mikið fé á að fara í hvert verkefni og hvaða markmiðum eigi að ná. Ef ríkisstjórnin gerir ekki grein fyrir hvaða markmiðum eigi að ná eða hversu mikið það eigi að kosta er ekki hægt að fylgjast með framkvæmd fjárlaga. Það er augljóslega ekki hægt að sjá hvort það fór of lítið eða of mikið fé í eitthvert verkefni ef aldrei var sagt hversu mikið það ætti að kosta. Það er aldrei hægt að sjá hvort markmiðum er náð ef engin markmið eru sett. Ef stefna ríkisstjórn-

arinnar er ekki kostnaðarmetin og mælanlega getur þingið ekki fylgst með framkvæmd fjárlaga. Þess vegna var nauðsynlegt að fá svör við öllum spurningunum þremur, hvað þurfið þið mikinn pening, í hvað á peningurinn að fara og hvers vegna. Svarið við fyrstu spurningunni fékkst en svörin við hinum tveimur spurningunum voru mjög áhugaverð en ekki innihaldsrík.

Svarið við annarri spurningunni var: „Líkt og kemur fram í greinargerð fjármálaáætlunarinnar og álitsgerð fjármálaráðs var við vinnslu áætlunarinnar útbúin svokölluð grunnsviðsmynd/grunndæmi um framvindu opinberra fjármála. Grunnsviðsmynd útgjaldahliðar byggðist á fjárlögum fyrir árið 2018 að teknu tilliti til mats fagráðuneyta á þróun fyrirbyggjandi skuldbindinga innan sinna málefnasviða og þróun kerfislægra útgjalda á borð við fæðingarorlof og lífeyrstryggingar en án allra ráðstafana, þ.m.t. aðhaldsráðstafana eða ákvarðana um ný og aukin útgjöld. Útgjaldarammar málefnasviða í áætluninni voru ákvarðaðir út frá stefnumörkun ríkisstjórnarinnar og framangreindum greiningum á útgjaldaþróun næstu ára auk þess sem horft var til þeirra áherslna sem birtust í fjárlögum 2018.“

Til að byrja með er þetta ekki svar við spurningunni. Það er ekki nóg að segja að útgjaldarammarnir hafi verið ákvarðaðir út frá stefnumörkun stjórnvalda. 1. minni hluti biður um útskýringu á því hvaða stefna er uppfyllt á hvaða málefnasviði og hvað það kostar, eða amk. hversu miklu fé eigi að verja í þá stefnu. Þótt stjórnarsáttmálinn liggja fyrir er hann ekki fjármálaáætlun. Það getur vel verið að það sé hægt að uppfylla öll kosningaloforðin án þess að það kosti krónu, t.d. með breyttri forgangsröð eða sparnaðaraðgerðum. Í staðinn fáum við bara heildarupphæð, stundum jákvæða tölu og stundum neikvæða tölu, á hverju málefnasviði.

Svarið við þriðju spurningunni var: „Í fjármálaáætlun 2018–2022 var gerð tilraun til að meta kostnað við einstaka aðgerðir en við vinnslu áætlunarinnar kom í ljós að það væri mögulega villandi að birta þennan kostnað þar sem samræmdar verklagsreglur varðandi kostnaðarmat aðgerða lágu ekki fyrir. Þar af leiðandi hefði slíkt kostnaðarmat aðgerða ekki tilætlað upplýsingagildi. Þá var einnig horft til þess að stofnanir halda ekki samræmt verkþókhald og því viðbúið að töluvert misræmi væri í þessu kostnaðarmati. Við gerð þessarar fjármálaáætlunar lágu sömu sjónarmið til grundvallar og verið er að skoða hvort og hvernig kostnaðarmeta eigi aðgerðir. Hins vegar er gert ráð fyrir því, bæði í fjárlagafrumvarpi og fjármálaáætlun að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.“

Aftur, ekki svar við spurningunni, en tvennt er hægt að lesa út úr því svari sem kom, annaðhvort að kostnaðarmat fyrir stefnu stjórnvalda sé ekki til eða að ráðuneytið vilji ekki láta nefndina fá kostnaðarmatið af því að það „hafi ekki tilætluð áhrif“. Hér er gott að minna á 50. gr. þingskapalaga: „Við umfjöllun um þingmál, við sérstakar umræður, í svörum við fyrirspurnum þingmanna og í skýrslum, hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni þingmanna, svo og við athugun mála að frumkvæði fastanefnda þingsins, skal ráðherra leggja fram þær upplýsingar sem hann hefur aðgang að og hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á málinu.“

Það er augljóst að útskýringar á því af hverju útgjaldarammar fjármálaáætlunar breytast vegna stefnu stjórnvalda eru upplýsingar sem hafa verulega þýðingu fyrir mat þingsins á áætluninni. Ef upplýsingarnar eru eins lélegar og ráðuneytið virðist telja má draga breytingar á útgjaldarömmum verulega í efa. Samt er sagt að framkvæmd þeirra aðgerða rúmist innan fjárveitinga. Það bendir til þess að upplýsingarnar séu nægilega upplýsandi til þess að útskýra breytingarnar á útgjaldarömmunum. Ráðuneytið getur ekki haldið hvoru tveggja fram í einu. Ef gögnin eru of léleg til þess að útskýra breytingar á útgjöldum er það ákveðinn áfellsdómur yfir fjármálaáætluninni í sjálfu sér en ef gögnin eru nógu góð á að vera hægt að

geta fengið þau. Rökin um misræmi í verkþókhaldi og kostnaðarmati halda ekki því að lokum var lögð til breyting á útgjaldaramma. Annaðhvort er ráðuneytið að giska á að verkefnið rúmist innan fjárheimilda eða ráðuneytið vill ekki láta upplýsingarnar af hendi. Við verðum að fá að vita hvort. Þegar ráðuneytið kynnti svarið við þessum spurningum fyrir fjárlaganefnd kom skýrt fram að ráðuneytið ætlaði ekki svara spurningum 2 og 3.

Umsagnir fagnefnda.

Fjárlaganefnd sendi öllum fagnefndum Alþingis beiðni um umsögn um fjármálaáætlun og málefnasviðum hvernar nefndar. Á vefsíðu Alþingis, undir ferli máls, er listi yfir fundi þar sem fjármálaáætlunin var til umfjöllunar. Til viðbótar við það verður að fara inn á síðu hvernar nefndar fyrir sig til þess að finna dagskrá nýjustu fundanna þar sem ekki er búið að afgreiða eða skrá fundargerð. Afleiðingin er sú að enn þá ekki er hægt að sjá alls staðar hverjir gestir nefndanna voru.

Allsherjar- og menntamálanefnd, 2 fundir.

- 33. fundur.
- 37. fundur.

Allsherjar- og menntamálanefnd fékk gesti frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu sem kynntu fjármálaáætlun og svöruðu spurningum í rúman einn og hálfan klukkutíma. Aðra gesti fékk nefndin ekki.

Atvinnuveganefnd, 7 fundir.

- Dagskrá fundar föstudaginn 20. apríl, kl. 08:00.
- Dagskrá fundar fimmtudaginn 26. apríl, kl. 09:00.
- Dagskrá fundar föstudaginn 27. apríl, kl. 13:05.
- Dagskrá fundar mánudaginn 30. apríl, kl. 15:15.
- Dagskrá fundar fimmtudaginn 3. maí, kl. 08:30.
- Dagskrá fundar föstudaginn 4. maí, kl. 09:30.
- Dagskrá fundar þriðjudaginn 8. maí, kl. 08:30.

Af því að fundargerðir hafa ekki verið skráðar á vefþingsins þá er ómögulegt að sjá hvaða gestir komu fyrir nefndina og hversu mikinn tíma þeir fengu.

Efnahags- og viðskiptanefnd, 6 fundir.

- 30. fundur.
- 31. fundur.
- 33. fundur.
- 34. fundur.
- 35. fundur.
- 38. fundur.

Efnahags- og viðskiptanefnd fékk gesti frá fjármála- og efnahagsráðuneyti í tvo klukkutíma, Hagstofu Íslands í klukkutíma, Samtökum atvinnulífsins, Alþýðusambandi Íslands og Sambandi íslenskra sveitarfélaga í klukkutíma og 45 mínútur og fjármálaráði og Seðlabanka Íslands í einn og hálfan klukkutíma. Samtals 6 klukkutímar og 15 mínútur.

Fjárlaganefnd, 15 fundir.

- 33. fundur.
- 34. fundur.
- 35. fundur.
- 36. fundur.
- 37. fundur.
- 38. fundur.

- 40. fundur.
- 41. fundur.
- Dagskrá fundar mánudaginn 30. apríl, kl. 09:30.
- Dagskrá fundar föstudaginn 4. maí, kl. 13:00.
- Dagskrá fundar mánudaginn 7. maí, kl. 09:30.
- Dagskrá fundar miðvikudaginn 9. maí, kl. 09:00.
- Dagskrá fundar miðvikudaginn 16. maí, kl. 09:30.
- Dagskrá fundar miðvikudaginn 30. maí, kl. 09:00.
- Dagskrá fundar föstudaginn 1. júní, kl. 09:00.

Þar sem undirritaður situr í fjárlaganefnd hefur hann aðgang að drögum að fundargerðum og getur talið saman gesti og fundartíma úr þeim fundargerðum þrátt fyrir að þær hafi ekki verið skráðar á vef þingsins.

Fjárlaganefnd fékk til sín gesti frá fjármála- og efnahagsráðuneyti í fimm klukkutíma og 40 mínútur, umhverfis- og auðlindaráðuneyti í einn og hálfan klukkutíma, utanríkisráðuneyti í einn og hálfan klukkutíma, mennta- og menningarmálaráðuneyti í þrjá klukkutíma, heilbrigðisráðuneyti í tvo og hálfan klukkutíma, velferðarráðuneyti í klukkutíma, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti í klukkutíma, fjármálaráði í tvo klukkutíma og 20 mínútur, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, í einn klukkutíma og 40 mínútur, forsætisráðuneytið í 40 mínútur, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið í einn klukkutíma, Landsvirkjun í einn klukkutíma og 15 mínútur, félagi um Femínísk fjárlög í 30 mínútur, Öryrkjabandalagi Íslands í klukkutíma, Ríkisendurskoðun í 45 mínútur, Samtökum iðnaðarins í 45 mínútur, Bandalagi íslenskra listamanna í 30 mínútur, Landspítala í einn og hálfan klukkutíma, BSRB í 25 mínútur, Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu í klukkutíma, Samtökum ferðaþjónustunnar í 50 mínútur, Samtökum í velferðarþjónustu í klukkutíma, BHM í klukkutíma og 15 mínútur, Samtökum sveitarfélaga á Austurlandi í 45 mínútur og Sambandi íslenskra sveitarfélaga í 30 mínútur. Samtals um 23 klukkutímar og 30 mínútur.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, 4 fundir.

- 27. fundur.
- 29. fundur.
- 30. fundur.
- 34. fundur.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fékk gesti frá fjármálaskrifstofu Alþingis, umboðsmanni Alþingis og Ríkisendurskoðun í einn klukkutíma og 40 mínútur og forsætisráðuneyti í 40 mínútur. Samtals tveir klukkutímar og 20 mínútur.

Umhverfis- og samgöngunefnd, 3 fundir.

- 22. fundur.
- 27. fundur.
- 34. fundur.

Umhverfis- og samgöngunefnd fékk gesti frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti í eina og hálfan klukkustund og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti í eina klukkustund og 20 mínútur. Samtals tveir klukkutímar og 50 mínútur.

Utanríkismálanefnd, 1 fundur.

- 24. fundur.

Utanríkismálanefnd fékk gesti frá utanríkisráðuneytinu í rétt rúma klukkustund.

Velferðarnefnd, 6 fundir.

- Dagskrá fundar miðvikudaginn 18. apríl, kl. 09:00.
- Dagskrá fundar miðvikudaginn 25. apríl, kl. 09:00.

- Dagskrá fundar föstudaginn 27. apríl, kl. 09:00.
- Dagskrá fundar föstudaginn 27. apríl, kl. 16:00.
- Dagskrá fundar föstudaginn 4. maí, kl. 13:00.
- Dagskrá fundar mánudaginn 7. maí, kl. 09:00.

Af því að fundargerðir hafa ekki verið skráðar á vef þingsins er ómögulegt að sjá hvaða gestir komu fyrir nefndina og hversu mikinn tíma þeir fengu.

Fyrir utan atvinnuveganefnd og velferðarnefnd fengu nefndir þingsins gesti í samtals rúmlega 35 klukkutíma. Það samsvarar að um 14–18 venjulegum nefndafundum hafi verið varið í að taka á móti gestum (fundir atvinnuveganefndar og velferðarnefndar bætast svo við). Hins vegar var fjallað um fjármálaáætlun á 44 nefndafundum á um tveggja mánaða tímabili. Miðað við starfsáætlun þingsins er ekki gefinn mikill tími til þess að ræða alla þá vinnu sem unnin var innan nefnda í þingsalnum. Það skýrist af nokkrum atriðum. Í fyrsta lagi var fjármálaáætlunin lögð of seint fram á þinginu. Í öðru lagi var langt fundafrí yfir páskana og fyrir sveitarstjórnarkosningar. Þrátt fyrir það virðist svo vera að það sé of seint fyrir þingið að fá fjármálaáætlun í síðasta lagi 1. apríl. Í minni hluti mælir með því að skiladagsetning fjármálaáætlunar verði færð til 1. febrúar.

Almennar umsagnir.

Sendar voru út 28 umsagnarbeiðnir og bárust 44. Almennt séð vöruðu flestar umsagnir og gestir við að hagspáin væri bjartsýn og að fjármálaáætlunin væri þá byggð á sandi. Á sama tíma eru verkefni mörg, húsnæðismarkaðurinn, samgöngumálin, loftslagsmál, tekjustofnar sveitarfélaga, kólnun í ferðaþjónustunni, fjárhagsvandi og mannekla heilbrigðiskerfisins, endurskipulagning á menntakerfinu, fjárhagsvandi sýslumanna, misskipting á kaupmáttardreifingu, áskoranir vegna geðrænna vandamála, aukin örorka, fátækragildir aldriðra og öryrkja, skert samkeppnisstaða vegna umfangs lífeyrissjóða og „mjúka lendingin“ í hagkerfinu, svo nokkur aðkallandi verkefni séu nefnd.

Stefna ríkisstjórnarinnar.

Í II. kafla laga um opinber fjármál sem heitir „Stefnumörkun í opinberum fjármálum“ er nokkuð ítarlega fjallað um hvernig ríkisstjórnin setur fram stefnu sína. Undirgreinar þess kafla fjalla um fjármálastefnu, fjármálaáætlun, grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, hagrænar forsendur stefnumörkunar, horfur og þróun til lengri tíma, endurskoðun fjármálastefnu, samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga, ársfjórðungsskýrslu um opinber fjármál og að lokum fjármálaráð. Hér er mikilvægt að athuga að hvergi er minnst á fjárlög í þessum kafla en heyrst hefur oftast en einu sinni að stefna ríkisstjórnarinnar verði betur útskýrd í fjárlögum. Það má alveg fara nánar út í einstaka aðgerðir fyrir fjárlagaárið en það er algerlega skýrt í lögum um opinber fjármál að stefna ríkisstjórnarinnar fyrir einstök málefnasvið á heima í fjármálaáætlun. Þar á að útskýra hvernig stefnan samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Það þýðir að það þarf að útskýra hvernig stefna ríkisstjórnarinnar hefur áhrif á tekjur og útgjöld ríkisins. Ef útgjaldarammi fyrir eitthvert málefnasvið er t.d. aukinn um 1 milljarð kr. vegna stefnu stjórnvalda þarf að gera grein fyrir kostnaðaráætlun, hvað stefnan kostar. Aðalástæðan fyrir því er hitt hlutverk Alþingis, þ.e. eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Ef ráðherra ætlar að kaupa skip þarf hann að segja hvað hann búist við að skipið kosti. Það er ekki nóg að biðja um 10 milljarða kr. aukalega og segjast þurfa skip. Svo fara kannski 4 milljarðar kr. til kaupa á skipi og 6 milljarðar kr. í eitthvað allt annað. Það er heldur ekki nóg að segjast ætla að kaupa skip en segja að það sé ekki til peningur fyrir því. Stefna stjórnvalda á að vera aðgerðamiðuð með

skýrum markmiðum, mælikvörðum og kostnaðar- og arðsemismati. Vissulega gera allir sér grein fyrir því að kostnaðarmat getur verið erfitt en það verður samt að vera til staðar. Ef kostnaðarmat er ónákvæmt þá lærir fólk einfaldlega af því og gerir betra kostnaðarmat næst.

Skilyrði fyrir stefnu ríkisstjórnarinnar í fjármálaáætlun er að finna í lögum um opinber fjármál. Í 4. mgr. 5. gr. laganna segir:

„Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og **hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda.**

Í 20. gr. laganna, stefnumótun fyrir málefnasvið, segir:

„Hver ráðherra setur fram stefnu fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í stefnunni skal lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefnasvið. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Þá skal gerð grein fyrir fyrirhuguðum lagabreytingum. **Stefna fyrir málefnasvið skal vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun.**“

Það skal sagt, á eins skýran hátt og hægt er, að stefna ríkisstjórnarinnar samkvæmt fjármálaáætlun er verulega óskýr og samræmist alls ekki þeim skilyrðum sem stefnu stjórnvalda er sett samkvæmt ofangreindum lagagreinum.

Það er ómögulegt að átta sig á því hvað aðgerðir ríkisstjórnarinnar muni kosta og hvaða árangri þær eigi að skila. T.d. á málefnasviði Alþingis og undirstofnana þess er markmiðið að auka fagþjónustu við þingnefndir. Fínasta markmið í sjálfu sér, en hvert er umfang þess og hvernig vitum við hvort við náum þessu markmiði? Aðferðin til þess er að setja mælikvarða á markmiðið og mælikvarðinn á því hvort markmiðinu sé náð í þessu tilfelli er „markmið í stjórnarsáttmála“. Þegar stjórnarsáttmálinn er skoðaður sést að „markmiðið í stjórnarsáttmála“ er „aukinn stuðningur við nefndastarf“.

Fyrsti minni hluti skorar á hvern sem er að útskýra hvernig hægt er að túlka „markmið í stjórnarsáttmála“ sem mælikvarða á það hversu vel tókst til við að framfylgja stefnu ríkisstjórnarinnar. Er nóg að styrkja nefndasviðið um tíkall? Eitt stöðugildi? Eða er eitthvert afkastamarkmið, eins og t.d. að öll þingmannamál verði kostnaðarmetin? Nei, þessi mælikvarði er galopinn í báða enda, það er hægt að segja að nefndasviðið hafi verið styrkt um tíkall og markmiðinu þannig verið náð.

Brandaranum lýkur hins vegar ekki þar. Framvinda verkefnisins er útskýrð á staðlaðan hátt. Fyrst er útskýrt hver staða málsins var árið 2017. Því næst er útskýrt hver staða verkefnisins eigi að vera í lok ársins 2019 og að lokum hver staðan verður í lok fjármálaáætlunar árið 2023. Staða verkefnisins „aukin fagþjónusta við nefndir“ árið 2017 er „1. áfangi í frumvarp 2018“. Sá merki áfangi er, samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2018, ekki til. Þó hefur heyrst á göngunum að það eigi að ráða einn hagfræðing á nefndasvið. Ráðningin verður væntanlega í lok árs 2018 þannig að enginn kostnaður fellur til á því ári og þá má tæknilega segja að 1. áfanga sé lokið. Viðmið ársins 2019 er að verkefninu verði „lokið að hluta“ og að árið 2023 verði aðgerð lokið. Þess má geta að aðgerðin er „aukin sérfræðiþjónusta við þingnefndir“. Aðgerðin er ekki kostnaðarmetin og engin skýr stefna um hvaða vandamál hún leysi. Ég get stungið upp á ýmsu, t.d. aðstoð fyrir þingflokka að kostnaðarmeta skugga-fjárlög, aðstoð fyrir þingmenn að vinna nefndarálit, greiningarvinna á frumvörpum fyrir þingmenn, útreikningar og greining vegna eftirlits með framkvæmd fjárlaga, til þess að nefna eitthvað. Stefnan er hins vegar bara „aukin fagþjónusta“. Mælikvarðinn er „aukin fagþjón-

usta“. Aðgerðirnar eru ekki kostnaðarmetnar og viðmiðin eru þau að eitthvað gerist einhvern tíma.

Þetta er ekki óvenjulegt dæmi fyrir fjármálaáætlunina. Annað dæmi á sama málefnasviði er t.d. markmiðið „aukin aðstoð við þingflokka og þingmenn“. Þar er einn mælikvarðinn „fjárhagur bætur“ og að framkvæmd verði lokið 2019. Framkvæmd var réttara sagt lokið árið 2018 þegar fjárframlög til stjórnmalaflokka voru hækkuð um 120%. Einhverra hluta vegna er þetta samt markmið og aðgerð í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023. Kannski á að bæta fjárhaginn enn meira á árinu 2019, það er óljóst því markmiðinu fylgir ekki kostnaðaráætlun.

Á málefnasviði dómstóla er markmið um að aðgangur að dómstólum sé greiður, málsmeðferð skilvirk og réttlát og mannréttindi virt og að dómstólar njóti trausts. Þar eru ágætis mælikvarðar um fjölda mála, tegund og málsmeðferðartíma en vandamálið er að það vantar stöðuna fyrir árið 2017 og viðmiðin verða byggð á tölum sem unnar verða á árinu 2018. Stefna með mælikvörðum sem eru ekki til er engin stefna. Það mun enginn vita hvort markmið stefnunnar náist. Á málefnasviði ædstu stjórnsýslu eru mælikvarðar sem segja „mæling ekki hafin“ og „viðmið ekki til staðar“. Á málefnasviði utanríkisþjónustu er „verið að móta mælikvarða“ og hið magnaða markmið um „bætt aðgengi íslensks atvinnu- og menningarlífs að erlendum mörkuðum“ þar sem mælikvarðinn er að útflutningsverðmæti verði komin yfir 2 billjónir kr. árið 2030. Einhverra hluta vegna er viðmiðið árið 2023 samt rúmar 2 billjónir kr., sjö árum á undan áætlun. Til þess að segja eitthvað gott er stefna á málefnasviði skatta-, eigna og fjármálaumsýslu nokkuð góð. Það vantar að vísu kostnaðarmat eins og alls staðar annars staðar, en markmiðin eru skýr og mælikvarðarnir eitthvað sem er í raun og veru mælanlegt.

Ýmislegt fleira er hægt að segja um stefnu ríkisstjórnarinnar samkvæmt fjármálaáætlun. Það á t.d. að fá nýtt hafrannsóknaskip. Það er samt ekkert skilgreint markmið, aðgerð eða hvað þá fé ætlað til þess. Umsagnaraðilar gera ráð fyrir að slíkt skip geti kostað allt upp í 4 milljarða kr. en ráðherra segir að það sé ekki gert ráð fyrir neinum fjármunum í það, því verða bara að redda því einhvern veginn. Á málefnasviði ferðaþjónustu er staða flestra markmiða skilgreind sem „grunnngildi“ án þess að tilgreina hvert grunnngildið sé. Sömu stöðu er að finna á öðrum málefnasviðum sem bætast þá í hið vaxandi mengi „hef ekki hugmynd um hver staðan er“.

Þetta er mjög bagalegt vegna þess að stefna stjórnvalda eins og hún er sett í fjármálaáætlun skiptir mjög miklu máli fyrir fjárlög, eftirlit með framkvæmd fjárlaga og ársskýrslu ráðherra þar sem ráðherra gerir grein fyrir hvernig stjórnvöld fylgja stefnumálum sínum eftir. Ef mælikvarði stefnu er bara „heldur grunnngildi“ án þess að sagt sé hvert grunnngildið er getur ráðherra einfaldlega skáldað hvaða breyту á að nota sem grunnngildi til þess að það henti því ástandi sem stefnan er í hverju sinni og þannig náð markmiðum án þess að hafa í raun gert neitt. Hreint út sagt verða mælikvarðar og viðmið í stefnu stjórnvalda að vera í lagi. Án þess eru áætlaðar aðgerðir stjórnvalda ekki stefna heldur óskalisti sem væri betra að senda jóla-sveinunum en til þingsins. Alþingi á ekki að sætta sig við að fá fjármálaáætlun með svo gallaðri framsetningu á stefnu stjórnvalda.

Þegar það er farið yfir stefnu stjórnvalda samkvæmt þessari fjármálaáætlun verður ekki hjá því komist að minnast á umhverfismál. Samkvæmt ríkisstjórnarsáttmála er gert ráð fyrir að Ísland nái markmiðum Parísarsamkomulagsins tímanlega fyrir árið 2030 og að auki gert ráð fyrir kolefnishlutlausu Íslandi árið 2040. Markmið er vissulega göfugt, og nauðsynlegt til þess að forðast útgjöld, en hvergi er að finna aðgerðir sem færa okkur í áttina að þessum markmiðum á einhvern skipulegan hátt. Ísland þarf að minnka kolefnisútblástur um helming

eða ná kolefnisbindingu til þess að ná markmiðum Parísarsamkomulagsins. Margar þær aðgerðir sem hægt er að grípa til taka langan tíma og til þess að ná settum markmiðum þarf að byrja strax. Það er hins vegar stefna stjórnvalda að klára aðgerðaáætlun áður en nokkuð annað er gert. Það er vissulega gott að hafa aðgerðaáætlun en markmiðið er skýrt, 50% minnkun kolefnisútblásturs. Við höfum 11 ár til þess að ná því sem þýðir að við þurfum að ná um 6% samdrætti á ári. Hér skiptir miklu máli að ná miklum árangri sem fyrst því annars safnast samdráttarþörfin upp og mun þurfa sífellt meiri og meiri árlegan samdrátt fyrir hvert ár sem við náum ekki a.m.k. kosti 6% samdrætti í losun kolefnis.

Fjárveitingavaldið.

Í stjórnarskrá Íslands segir 41. gr. að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Á undanförunum árum hefur tíðkast að það sé farið dálítið frjállega með þetta ákvæði. Gjald er oft greitt þrátt fyrir að það sé ekki heimild fyrir því en svo er leitað heimildar eftir á. Þar sem ríkisstjórnir hafa iðulega verið með meiri hluta á Alþingi hafa stjórnvöld geta treyst því að slíkt samþykki fengist tiltölulega auðveldlega eftir á. Ríkisstjórnir hafa getað treyst því að samflokksmenn og samstarfsflokkar komi í veg fyrir að ríkisstjórnin brjóti ákvæði í stjórnarskrá með því að veita heimild í fjárukalögum eftir á.

Nú er starfað eftir lögum um opinber fjármál þar sem Alþingi samþykkir fjárveitingar til ráðherra sundurliðaðar í málaflokka. Það hefur nokkrum sinnum komið fram í umræðunni að þetta jafngildi mögulega afsali fjárveitingavalds Alþingis til ráðherra af því að ráðherra geti svo notað fjárheimildirnar í nokkurn veginn hvað sem er, svo lengi sem það eigi við málaflokkinn. 1. minni hluti tekur þó ekki undir þá túlkun vegna þess að fjárheimildir málaflokks takmarkast við stefnu stjórnvalda eins og hún kemur fram í fjármálaáætlun. Ef stefna stjórnvalda í viðkomandi málaflokki er hins vegar óljós getur ráðherra augljóslega farið miklu frjálsegar með fjárheimildirnar. Skýr stefna takmarkar hvernig ráðherra fer með þær fjárheimildir sem Alþingi samþykkir í fjárlögum. Ef Alþingi samþykkir hins vegar óljósa stefnu eða úthlutun fjárheimilda sem eru ekki samkvæmt stefnu afsalar Alþingi sér fjárveitingavaldinu. Alþingi getur samþykkt óljósa stefnu og leyft ráðherra að gera bara það sem honum sýnist eða Alþingi getur gert kröfu um skýra stefnu sem er með kostnaðarmati og skýrum mælikvörðum og markmiðum. Alþingi getur einnig gert kröfu um að ráðherrar misnoti ekki þær fjárheimildir sem þeir fá.

Nýlega ákvað ríkisstjórnin að úthluta nokkrum milljörðum króna úr almenna varasjóðnum í viðgerðir á vegum. Eins nauðsynlegar og óhjákvæmilegar þær framkvæmdir eru uppfyllir sú úthlutun ekki skilyrði þess að hægt sé að nota varasjóðinn til þess að fjármagna þessi verkefni. Verkefni sem varasjóðnum er ætlað að fjármagna verða að vera tímabundin og ófyrirséð, ásamt því að vera óhjákvæmileg. Viðhald vega er vissulega hvorki tímabundið né ófyrirséð. Vegir slitna og skemmast, mismikið auðvitað. Vegir koma misvel undan vetri og ef þeir koma illa undan vetri eitt árið en betur undan vetri það ár þá, er að jafnaði viðhaldskostnaðurinn í jafnvægi. Vissulega geta orðið flóð, jarðskjálftar, eldgos eða aðrar náttúruhamfarir sem ekki er hægt að reikna með sem eðlilegum árstíðabundnum sveiflum á viðhaldskostnaði. Slíkar hamfarir geta vissulega leitt til þess að það þurfi að úthluta úr varasjóði til tímabundinna lagfæringa á samgöngumannvirkjum enda ekki erfitt að sjá hvernig slíkir atburðir uppfylla öll skilyrðin um ófyrirséð, óhjákvæmileg og tímabundin útgjöld. Ekki er hægt að réttlæta að árstíðabundnar sveiflur uppfylli skilyrðið um tímabundin útgjöld.

Alþingi getur ákveðið að fetta ekki fingur út í það þegar framkvæmdarvaldið úthlutar ekki úr almenna varasjóðnum samkvæmt þeim úthlutunarreglum sem lög um opinber fjármál segja til um. Í minni hluti telur að sé Alþingi að afsala sér fjárveitingavaldinu þegar framkvæmdarvaldið misnotar aðstöðu sína og þingið gerir ekki neitt í því. Þá leiðir það til frekari misnotkunar, hefð myndast og túlkun laganna breytist með þeim fordæmum sem Alþingi setur.

Alþingi afsalar sér fjárveitingavaldinu einnig í eftirlitshlutverki sínu. Ef stefna stjórnvalda er óljós getur þingið í raun ekkert sagt þegar ráðherra ákveður eitthvað um úthlutun fjárheimilda á málefnasviðum sínum. Ef stefna stjórnvalda er hins vegar skýr en ráðherra úthlutar samt fé umfram heimildir samkvæmt stefnu getur Alþingi brugðist við og gert eitthvað í því. Ef Alþingi ákveður hins vegar að gera ekki neitt afsalar Alþingi sér fjárveitingavaldinu til ráðherra.

Alþingi hefur ekki afsalað sér fjárveitingavaldinu enn þá en með því að samþykkja óljósa stefnu, sinna ekki eftirliti eða bregðast ekki við misnotkun ráðherra á fjárheimildum afsalar Alþingi sér fjárveitingavaldi.

Alþingi samþykkir útgjaldaramma og stefnu stjórnvalda eins og hún er sett fram í fjármálaáætlun. Alþingi samþykkir fjárheimildir til málaflokka í fjárlögum þar er fjárheimildunum er skipt eins og segir í lögum um opinber fjármál: „Hver ráðherra skal skila tillögum um skiptingu fjárheimilda til málaflokka, sbr. b-lið 3. tölul. 2. mgr. 5. gr., í frumvarpi til fjárlaga fyrir komandi fjárlagaár til ráðherra. Fjárlagatillögur hvers ráðherra skulu sundurgreindar eftir málefnasviðum og málaflokkum og skulu þær byggðar á stefnu og áætlunum hans til næstu fimm ára og vera í samræmi við stefnumótun einstakra ríkisaðila sem hann hefur staðfest.“ Það er augljóst að stefnumótun stjórnvalda er mjög mikilvæg þegar kemur að fjárheimildum í fjárlögum og samhengi stefnu stjórnvalda við fjárveitingavaldið er mikilvægt. Án skýrrar stefnu og virks eftirlits með framkvæmd fjárlaga afsalar Alþingi sér fjárveitingavaldinu.

Eftirlit með framkvæmd fjárlaga.

Hér hefur oft verið talað um eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Eftirlitið er mikilvægur hluti af fjárveitingavaldi Alþingis og algjört lykilatriði í eftirfylgni með því hvort ráðherra fylgi samþykktari stefnu stjórnvalda. Fjárlagaferlið samkvæmt í lögum um opinber fjármál er þrefalt. Í fyrsta lagi snýst ferlið um framsetningu og samþykkt á fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum, í öðru lagi eftirlit Alþingis með framvindu hvers málefnasviðs yfir fjárlagaárið og að lokum lýkur því með uppgjöri í ársskýrslu ráðherra.

Ársskýrslan er mikilvæg því þar fer ráðherra yfir það hvernig gangi að framfylgja stefnu stjórnvalda eða eins og segir í lögum um opinber fjármál: „Hver ráðherra skal eigi síðar en 1. júní ár hvert birta ársskýrslu um síðasta fjárhagsár. Þar skal gera grein fyrir niðurstöðu útgjalda innan málefnasviða og málaflokka hans og hún borin saman við fjárheimildir fjárlaga, auk þess sem greint skal frá flutningi fjárheimilda skv. 30. gr. Þá skal greina frá fjárveitingum til einstakra ríkisaðila og verkefna og meta ávinning af ráðstöfun þeirra með tilliti til settra markmiða og aðgerða skv. 20. gr. Framsetning ársskýrslu skal vera skýr og greinargóð.“ Þess má geta að ársskýrslur ráðherra fyrir árið 2017 hafa ekki enn verið gefnar út og 1. júní er kominn og farinn. Fyrir utan að greina frá fjárhagslegri stöðu málefnasviða á ráðherra að tengja fjárheimildir við sett markmið og aðgerðir. Stóðust áætlanir um fjárheimildir? Náðust sett markmið? Af hverju? Af hverju ekki?

Ársskýrslan er gríðarlega mikilvægt uppgjör fyrir þingið og komandi fjárlagaár. Þess vegna er það dálítið undarlegt að ársskýrslan sé ekki gefin út fyrr en eftir að fjármálaáætlun

fyrir næstu ár er afgreidd. Það þýðir t.d. að ársskýrslan fyrir árið 2018 kemur ekki að neinu gagni í endurmati á stefnu stjórnvalda og útgjaldaramma fyrr en fyrir fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2025. Til þess að ársskýrslan sé gagnleg yfirleitt þarf stefna stjórnvalda að vera skýr, markmiðadrifin, með skýra mælikvarða og kostnaðarmetin. Án þess getur ráðherra sett næstum því hvað sem er í ársskýrsluna án þess að það segi nokkuð til um hversu vel settum markmiðum var náð. Þess vegna er mjög mikilvægt að allt ferlið, frá fjármálastefnu til ársskýrslu, standist gæðakröfur. Þar ber Alþingi lykilábyrgð í eftirliti með framkvæmd fjárlaga, þegar fjallað er um fjármálastefnu, þegar fjármálaáætlun er lögð fram, við umfjöllun um frumvarp til fjárlaga, þegar fylgst er með hvort fjárheimildir haldist innan ramma, við að veita stjórnvöldum aðhald þegar stefnir í að fjárútlát verði umfram heimildir og að lokum að fara vel yfir ársskýrslu ráðherra. Ef Alþingi bregst og leyfir framkvæmdarvaldinu að komast upp með fúsk skemmir þingið fyrir sjálfu það sem eftir er af ferlinu. Léleg fjármálaáætlun þýðir léleg fjárlög, óskilvirkni í framkvæmd fjárlaga og gangslaus ársskýrsla.

Þó að Alþingi geti vissulega brugðist við afgreiðslu sína þýðir það ekki að öll ábyrgðin liggja hjá því. Ráðherra ber að fara að lögum. Þó að Alþingi samþykki fjármálaáætlun sem uppfyllir ekki lög um opinber fjármál dregur það ekkert úr ábyrgð ráðherra ef hann skilar fjármálaáætlun til þingsins sem er ekki samkvæm lögnum.

Sameiginlegar ábendingar fjárlaganefndar Alþingis um fjármálaáætlun 2019–2023.

Fjárlaganefnd afgreiddi nokkrar sameiginlegar ábendingar sem l. minni hluti tekur undir.

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

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

samanburð sem fjárlaganefnd hefur tekið saman en hefur ekki nýst öðrum nefndum sem skyldi. Forgangsráða þarf verkefnum betur af hálfu nefndanna þar sem ætlunin er að öll helstu meginmarkmið og áherslur stjórnvalda komi fram í fjármálaáætlun og öll lagafrumvörp ríkisstjórnar hverju sinni eiga að rúmast innan hennar.

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

17. Svokallað grunndæmi var útbúið sem sýnir framreikning gjalda og tekna miðað við gildandi lög og reglur og felur í sér útgjöld og tekjur óháð ákvörðunum stjórnvalda, svo sem áherslur úr stjórnarsáttmála og áhrif væntanlegra lagabreytinga. Fjárlaganefnd leggur til að grunndæmið verði hluti af framsetningu fjármálaáætlunar.
18. Bent er á að fjármálareglur og grunngildi geta rekist á þegar um samdrátt er að ræða í hagkerfinu. Afkomuregla og skuldaregla gætu gengið gegn grunngildi um stöðugleika og óljóst er hvernig beita eigi opinberum fjármálum til aukins stöðugleika við slíkar aðstæður.
19. Árangur hefur náðst í að greiða niður skuldir ríkisins. Sú þróun skýrist aðallega af ein-skriptistekjum og auknum hagvexti frekar en góðri afkomu. Nefndin áréttar mikilvægi þess að haldið verði áfram að greiða niður skuldir ríkissjóðs.
20. Bent er á að grunngildin vísa til efnahagslegra atriða fremur en rekstrarlegra álitamála og úrlausnarefna í stefnumótun málefnasviða. Fjármálaráði er því ekki ætlað samkvæmt lögum um opinber fjármál að fjalla um stefnumótun málefnasviða nema að takmörkuðu leyti.

Umsögn fjármálaráðs.

Umsögn fjármálaráðs er mjög mikilvæg samkvæmt lögum um opinber fjármál. Fundur fjármálaráðs með fjárlaganefnd var að þessu sinni opin og var sýndur í beinni útsendingu á vef Alþingis. Umsögn fjármálaráðs og opni fundurinn tala sínu máli um fjármálaáætlun 2019–2023. 1. minni hluti staldrar aðallega við kafla fjármálaráðs um stefnumótun málefnasviða og bendir á eftirfarandi athugasemdir fjármálaráðs:

- Áhrif þessarar stefnumótunar munu á endanum teygja sig um allan ríkisreksturinn og því er mikilvægt að hún fái viðamikla rýni hjá almenningi og skapi umræðugrundvöll á vettvangi stjórnmalanna sem ákvarðar hvaða sjónarmið ráði för.
- Viðfangsefni stefnumótunar eru svo stór að ætla mætti að þungi umræðu myndi beinast að þeim. Það hefur þó ekki verið raunin hingað til.
- Stefnumótunarferli felur á endanum í sér ákvörðun um hvaða leið skuli fylgt til að ná fram settum markmiðum. Huga þarf að kostnaði og ávinningi hvernar leiðar og bera saman ólíkar forsendur þeirra. Þegar kemur að forgangsörðun verkefna og þar með nýtingu fjármagns er mikilvægt að gerð sé grein fyrir hvað ræður forgangsörðuninni.
- Síðan felst áskorun í því að láta áætlanagerðina í fjármálaáætlun, fjármögnun og ráðstöfun fjármagns til málefnasviða mæta stefnumótuninni þ.e. togstreitan milli þarfar og þess fjármagns sem er til reiðu.“

Umsögn fjármálaráðs snýst um að lýsa stefnumótuninni fremur en að greina hana. Það veldur 1. minni hluta nokkrum áhyggjum þar sem 1. minni hluti telur vanta faglega greiningu á því hvort stefnumótunin standist gæðakröfur. Það er þó ekki vandamál í þessari fjármálaáætlun þar sem augljóst er að hún stenst engar gæðakröfur í langflestum tilfellum þegar kemur að stefnumörkun.

Að öðru leyti tekur 1. minni hluti undir álit fjármálaráðs en minnir um leið á að það þarf oft að lesa á milli línanna í stofnanamáli. T.d. er orðið „æskilegt“ oft notað í stofnanamáli. Ábending eins og „æskilegt væri að birta sömu sundurliðun í fjármálastefnu og fjármálaáætlun til að auðvelda slíkan samanburð“ er í raun ábending um að það eigi einfaldlega að gera þetta. Það er nákvæmlega engin ástæða til þess að fara ekki eftir þessari ábendingu.

Frávísun.

Fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 uppfyllir ekki kröfur um skýrleika, gagnsæi, markmiðasetningu, mælikvarða né kostnaðarmat. Alþingi á ekki að láta bjóða sér svona framsetningu og 1. minni hluti leggur því til að fjármálaáætluninni verði **vísað til ríkisstjórnarinnar** til frekari vinnslu.

Alþingi, 3. júní 2018.

Björn Leví Gunnarsson.

Fylgiskjal.

Fjármálaáætlun 2019-2023: Grunnútgjöld og sundurliðuð viðbótargjöld eftir málafnasviðum.

Málafnasvið – rammasett útgjöld	Grunnútgjöld 2018-2023				br. frá grunnútgjöldum (uppsafnað frá 2017)				Útgjaldarammi											
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
01 Albingi og eftirlits- stofnarnir þess	5.287	5.670	5.435	5.435	5.615	5.435	5.435	231	-52	800	503	-839	-831	5.287	5.902	5.384	6.236	6.118	4.596	4.605
02 Dömsólar	2.481	3.046	2.968	2.956	2.956	2.956	98	98	98	98	128	158	158	2.481	3.144	3.105	3.066	3.054	3.084	3.114
03 Eðsta stjórnvíska	1.831	1.844	1.899	1.884	1.884	1.884	507	587	1.299	1.206	1.700	439	1.831	1.831	2.351	2.486	3.198	3.105	3.584	2.323
04 Utanríkisráðgjöld	13.853	14.612	14.832	15.156	15.429	15.399	349	1.013	1.431	1.890	2.813	2.887	13.853	13.853	14.961	15.844	16.586	17.319	18.295	18.286
05 Skatta-, eigna- og fjármála- unnsýsla	21.443	21.998	22.896	21.851	21.851	21.851	259	-18	108	-460	63	586	21.443	22.257	22.878	21.960	21.391	21.914	21.914	22.438
06 Hagskýrslugerð, grunn- skrár og upplýsingamál	3.705	3.978	3.873	3.893	3.913	3.908	-37	-77	-152	-229	-217	-206	3.705	3.941	3.796	3.740	3.684	3.690	3.690	3.672
07 Nysskópun, rannsóknir og þekkingargreinar	13.567	13.452	14.080	14.107	14.107	14.107	138	9	376	376	476	577	13.567	13.590	14.089	14.483	14.483	14.584	14.684	14.684
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.109	2.109	2.131	2.131	2.131	2.131	4	85	96	108	139	170	2.109	2.113	2.215	2.227	2.239	2.270	2.270	2.300
09 Almanna- og rettaröryggi	24.206	24.342	24.186	23.986	23.906	23.874	776	4.390	4.750	4.747	4.874	5.172	24.206	25.118	28.576	28.736	28.653	28.748	29.046	29.046
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	13.050	14.535	14.496	14.834	14.834	14.535	-45	-108	-404	-714	-737	-760	13.050	14.490	14.160	14.202	13.892	13.571	13.571	13.508
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	35.010	35.112	34.116	32.900	29.761	29.256	3.967	9.274	9.727	12.412	6.830	6.754	35.010	39.079	43.390	42.628	42.173	36.087	36.087	36.010
12 Landnámaur	16.138	15.990	15.841	15.654	15.409	15.281	95	159	121	82	112	143	16.138	16.085	16.000	15.774	15.644	15.521	15.424	15.424
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.486	6.497	6.622	6.472	6.472	6.472	252	219	124	5	21	37	6.486	6.749	6.841	6.596	6.477	6.493	6.509	6.509
14 Ferðaþjónusta	1.708	1.913	1.913	1.540	1.440	1.440	218	287	244	209	151	185	1.708	2.131	2.200	1.785	1.749	1.592	1.592	1.625
15 Orkumál	3.791	3.595	3.601	3.621	3.327	3.341	465	434	373	312	334	357	3.791	4.060	4.035	3.994	3.639	3.675	3.717	3.717
16 Markaðseftirlit, neytenda- mál og sjálfstjórnarmál	4.189	4.389	4.409	4.511	4.574	4.639	6	-41	-133	-228	-226	-225	4.189	4.395	4.596	4.605	4.574	4.640	4.640	4.707
17 Unnhverfisráðgjöld	15.855	16.712	16.381	16.461	16.509	16.731	742	1.936	2.832	3.046	3.630	4.363	15.855	17.454	18.317	19.293	19.555	20.360	21.359	21.359
18 Menning, listir, iþróttar- og æskulýðsmál	11.429	11.385	11.468	11.234	11.131	11.156	1.582	1.498	1.499	1.297	1.385	1.473	11.429	12.967	13.987	13.753	13.449	13.562	13.529	13.529
19 Fjölmöðun	4.978	5.186	5.534	5.717	5.897	6.100	0	-1	-2	-3	-4	-4	4.978	5.186	4.512	4.694	4.873	5.075	5.271	5.271
20 Framhaldsskólastig	30.883	30.858	30.858	30.858	30.858	30.858	731	754	791	777	1.090	1.453	30.883	31.589	31.612	31.649	31.635	31.948	32.311	32.311
21 Háskólastig	42.381	42.209	41.111	41.300	41.510	41.726	2.246	4.145	4.419	4.959	5.232	5.451	42.381	44.455	45.256	45.719	46.470	46.958	47.397	47.397
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menntamála	5.380	5.434	5.394	5.394	5.394	5.394	-28	-151	-254	-357	-349	-340	5.380	5.406	5.243	5.140	5.037	5.045	5.045	5.054
23 Sjúkrahúsiþjónusta	85.654	88.564	93.798	96.526	96.511	96.519	3.276	4.329	7.063	13.800	12.631	14.132	85.654	91.840	98.127	103.589	110.311	109.150	109.953	109.953
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	43.506	46.318	47.248	47.806	48.367	48.878	1.777	3.423	4.162	5.410	7.150	8.982	43.506	48.095	50.671	51.968	53.777	56.028	58.263	58.263
25 Hjúkrunar- og endurhæfingariþjónusta	46.944	45.498	47.124	48.139	48.264	47.364	1.339	1.246	2.751	4.720	5.671	6.018	46.944	46.837	48.369	50.890	52.983	53.035	53.382	53.382
26 Lyf og heilbrigðisvörur	16.475	21.990	23.065	23.970	24.509	24.996	519	553	552	562	1.225	1.986	16.475	22.509	23.618	24.522	25.071	26.221	27.393	27.393
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	56.946	61.606	61.628	63.235	64.822	66.440	271	5.888	5.888	5.888	5.888	5.888	56.946	61.877	67.516	69.123	70.710	72.328	73.989	73.989
28 Málefni aldraðra	70.669	74.899	77.181	79.551	81.951	84.443	1.350	1.350	1.350	1.350	1.350	1.350	70.669	76.249	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361	88.361
29 Fjölskyldumál	30.458	31.119	32.134	31.941	31.849	31.867	974	2.727	3.876	4.495	5.254	6.014	30.458	32.093	34.861	35.817	36.344	37.099	37.881	37.881
30 Vinnuþráttarmál og atvinnu- leysi	5.180	5.234	6.419	6.419	6.419	6.419	132	-1.014	-995	-977	-917	-858	5.180	5.366	5.405	5.423	5.442	5.501	5.501	5.561

Málefna svið – rammasett útgjöld	Fjárlög		Grunnútgjöld 2018-2023					br. frá grunnútgjöldum (uppsafnað frá 2017)					Útgjaldarammi							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
31 Húsnæðisstuðningur	14.352	12.179	11.579	9.612	9.312	9.012	8.812	1.214	2.520	2.232	2.374	2.695	2.915	14.352	13.393	14.099	11.844	11.686	11.706	11.727
32 Lýðheilsa og sjfórmsýsla velferðarmála	8.524	8.365	8.440	8.290	8.206	8.206	8.206	495	308	437	112	126	141	8.524	8.859	8.748	8.726	8.318	8.332	8.346
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lifeyrisskuldþi	8.327	9.327	9.827	10.327	11.327	12.127	13.627	-6	553	547	540	537	3.484	8.327	9.321	10.380	10.874	11.867	12.664	17.111
34 Almennur varasjóður og sértekar fjárástafanir	666.794	689.962	702.523	707.715	710.712	714.933	720.966	23.896	46.322	56.004	68.308	68.217	77.889	666.794	713.858	748.846	763.720	779.021	783.150	798.855
Samtals		23.168	12.561	5.192	2.997	4.220	6.033	23.896	22.426	9.682	12.304	-91	9.672	666.794	47.065	34.988	14.874	15.301	4.129	15.705
br. milli ára		3,5%	1,8%	0,7%	0,4%	0,6%	0,8%								7,1%	4,9%	2,0%	2,0%	0,5%	2,0%