

## Nefndarálit

### um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

#### Framtíðin.

Hér er fjallað um frumvarp til fjárlaga næsta árs. Það er því viðeigandi að byrjað sé að fjalla um framtíðina í nefndaráliti um fjárlög næsta árs því þó fjárlög nái einungis til eins árs í senn og séu í stóra samhengi hlutanna einungis litið skref í áttina að betri framtíð, þá eru þau samt fyrsta skrefið. Í fjármálaáætlun marka stjórnvöld stefnuna til næstu fimm ára. Stjórnvöld benda þar á í hvaða átt þau ætla að fara en í fjárlögum er fyrsta skrefið stigið. Eða í tilfalli þessa frumvarps til fjárlaga sem hér er fjallað um, þá er fjallað um frumvarp til fjárlaga sem spígsparar í hringi, t.d. til vegna þess að stefnan er óskýr.

Við þurfum að ræða framtíðina og þá ekki bara næsta ár heldur næstu ár. Við þurfum bæði að huga að smáatriðum og að stóru myndinni. Þegar farið er yfir fjárlög og fjármálaáætlun vakna ansi margar spurningar. Þar eru spurningar um bæði stóru málin og litlu málin. Málin sem líta út fyrir að vera smá en eru stór og málin sem líta út fyrir að vera stór en eru í raun lítil.

Málin sem við þurfum að fjalla um eru málefni heilbrigðiskerfisins, dómstóla, samgangna, sveitarfélaga, öryrkja, eldri borgara og menntamála. Við þurfum að huga að umhverfismálum, skattheimtu, nýsköpun, atvinnu, fjölmíðlun og samskiptum okkar við umheiminn. Við þurfum að skoða stjórnsýsluna og hvernig hún þjónar réttindum almennings með persónuvernd, umboðsmanni Alþingis og ríkisendurskoðanda. Við þurfum að skoða biðlista og biðtíma. Að lokum þurfum við að skoða gagnsæi og ábyrgð við meðhöndlun á almannafé.

Það hlýtur alltaf að vera markmiðið að gera framtíðina betri. Að gera betur í dag en í gær. Að gera enn betur á morgun en í dag. Ef fjárlagafrumvarpið er skoðað með það í huga þá lítur margt mjög undarlega út í þessu fjárlagafrumvarpi.

#### Fráflæðisvandinn.

Tökum sem dæmi þekkt vandamál sem er kallað „fráflæðisvandi“. Það er mjög tæknilegt nafn á mjög alvarlegu vandamáli í heilbrigðiskerfinu. Það lýsir því ástandi að fólk sem hefur lokið meðferð á sjúkrahúsi kemst ekki að í viðeigandi umönnun. Það eru einfaldlega ekki nægilega mörg hjúkrunarrými til þess að taka við því eftir meðferð. Fyrir vikið losnar ekki um sjúkrarymi fyrir aðra sem þurfa á meðferð að halda. Það þýðir að færri komast að en vilja, sem dregur úr afköstum og á sama tíma er fullt af fólki í sjúkrarymum sem gæti verið í hjúkrunarrýmum, en hjúkrunarrýmin eru ódýrari í rekstri. Þetta er þekkt vandamál. Það hefur oft verið fjallað um þetta á undanförunum árum en einhverra hluta vegna er þetta enn þá vandamál. Hvernig er þetta vandamál tæklað í fjárlögum fyrir árið 2021?

Til að byrja með er markmið 2 á málefnasviði 23, um að sjúklingar fái heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi. Hvað kostar það? Ekkert. Eða er „innan ramma“ eins og sagt er. Það þýðir að notaðar eru fjárheimildir síðasta árs til þessa nýju verkefna. Réttara væri að láta þær

fjárheimildir falla niður og sækja um nýjar fjárheimildir. Svo er það markmið 1 á málefna-sviði 25, að biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum. Því markmiði á að ná með því að klára byggingu 60 hjúkrunarrýma í Árborg fyrir einn og hálfan milljarð króna og að „bæta framsetningu biðlista eftir hjúkrunarrýmum“ sem á ekki að kosta neitt („innan ramma“ aftur). Að lokum á að auka heimahjúkrun með 250 millj. kr. tímabundinni millifærslu sem átti að fara í rekstur á nýju heimili í Reykjavík en verður ekki nýtt þar vegna tafa á byggingu nýja heimilisins.

Leysir þetta vandann? Ekki hugmynd. Það er ekkert fjallað um það og svör ráðuneyta við spurningum á fundum nefndarinnar benda ekki til þess að vandinn verði leystur með þessum aðgerðum. Engin umfjöllun um umfang vandans. Engin umfjöllun um mögulegar lausnir nema óljós áætlun um að „auka heimahjúkrun“. Ekkert.

Svo gerist það allt í einu 4. desember að það kemur tillaga um rekstur 100 hjúkrunarrýma til viðbótar fyrir 1.350 millj. kr. Þetta gerist seinni partinn á föstudegi áður en afgreiða á frumvarp til fjárlaga út úr nefndinni á mánudeginum þar á eftir. Það er ekki vitað hvernig á að nýta þessa fjármuni. Það er sagt að það þurfi mögulega að leigja eitthvert húsnæði og ýmislegt þess háttar en á sama tíma er sagt að þetta muni leysa megnið af fráflæðisvand- anum. Það kemur sem sagt í ljós, rétt áður en fjárlaganefnd klárar afgreiðslu frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2021 að 1.350 millj. kr. laga fráflæðisvandann að mestu leyti. Hvers vegna ekki var hægt að svara því í fyrra eða hitteðfyrra er ráðgáta. Hvers vegna þessi upphæð var ekki í fjárlagafrumvarpinu sjálfu þannig að umsagnaraðilar gætu gert athugasemdir við þessa ráðstöfun er líka ráðgáta. Hvers vegna var því leyft að gerast að Landspítalinn safnaði upp rekstrarhalla þegar það þurfti 1.350 millj. kr. til þess að laga vandann? Til samanburðar þá var halli Landspítalans um 3.800 millj. kr. á tveimur árum. 2.700 millj. kr. til þess að koma til móts við fráflæðisvandann hefðu kannski haft eitthvað að segja þar um. Eftir stendur þá rúmur milljarður króna sem er nálægt þeim kostnaði sem sagður er vera vegna vanreiknaðra fjárheimilda út af kjarasamningum og mönnunarvanda. Í athugun nefndarinnar segjast báðir aðilar, fjármálaráðuneytið og Landspítalinn, reikna rétt. Ekkert vantar upp á samkvæmt útreikningum fjármálaráðuneytisins og mikið vantar upp á samkvæmt útreikningum Landspítalans. Ráðuneytið sem ber ábyrgð á málaflokknum vísar bara á fjármálaráðuneytið og firrar sig ábyrgð á þessu máli.

Fráflæðisvandinn er dæmi um það hvernig ríkisstjórnin og fjármálaáætlanir hennar og fjárlög hafa spígsporað í hringi en ekki horft til þeirra vandamála sem eru úti um allt. Dæmi um hvernig ekki er horft til framtíðar þar sem vandamálin eru einfaldlega leyst.

### **Hvernig lítur framtíðin út?**

Hvernig getum við gert betur í dag en í gær? Svarið við því er tvíþætt. Annars vegar getum við hætt að hunsa augljós vandamál eins og fráflæðisvandann sem var útskýrður hér fyrir og hins vegar getum við reynt að vinna fjármálaáætlun og fjárlög samkvæmt þeirri aðferðafræði sem lagður er grundvöllur að í lögum um opinber fjármál. Ef stefnan er skýr og skrefin markviss verður árangurinn eftir því.

### **Framtíðin – mikilvægi formfastrar umgjarðar.**

„Viða um heim hafa stjórnvöld um nokkurt skeið leitað leiða til að koma á formlegri stjórnun í opinberum fjármálum en áður tíðkaðist. Rannsóknir benda til að án formfastrar umgjarðar hafi hin opinberu fjármál tilhneigingu til að þróast til verri vegar en ella. Birt-ingarmyndir þess eru m.a. þrálátur hallarekstur og skuldasöfnun yfir langan tíma. Þá gefa rannsóknir til kynna að veikleiki í fjármálastjórnun og skekkir hvatar á vettvangi stjórn mála

séu meginástæður þessa. Þessir hvatar endurspeglast m.a. í tilhneigingu í stjórnámálum til að of stutt sé horft til framtíðar (e. deficit bias), að til skamms tíma sé eytt umfram það sem aflað er og því frestað að taka á undirliggjandi vandamálum. [...] Lögunum um opinber fjármál er ætlað að spyrna hér við fótum.“ Úr umsögn fjármálaráðs við fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025.

Það er mikilvægt að stefna stjórnvalda sé sett fram á skýran og gagnsæjan hátt. Það er nauðsynlegt til þess að hægt sé að fylgjast með að farið sé vel með almannafé. Það er nauðsynlegt að gera áætlanir til þess að hægt sé að taka upplýstar ákvarðanir um hvaða verkefni eru betri en önnur. Lög um opinber fjármál fjalla skýrt og greinilega um hvernig stjórnvöld eiga að setja fram stefnu sína. Það á að gera með kostnaðar- og ábatagreiningum ásamt valkostagreiningu. Allir eiga að geta séð hvaða möguleikar voru í boði, hvað hver og einn möguleiki kostaði og hver var væntur ábati af hverjum valmöguleika fyrir sig. Einungis þannig geta stjórnvöld réttlætt að verið sé að fara vel með almannafé.

Þegar 2. minni hluti spurði fjármálaráðherra hvort verið væri að fara eftir öllum þeim skilyrðum sem fjallað er um í lögum um opinber fjármál var svarið hins vegar svona:

„Virðulegi forseti. Ég verð að segja alveg eins og er að á stundum þykir mér áhugi hv. þingmanns á formreglum yfirskyggja alla praktíska hugsun. Við erum hér með stjórnkerfi sem tekur á sig lagaskyldur til að gera grein fyrir tillögum um fjárheimildir og fjárveitingar til ríkisaðila. Við höfum aldrei í Íslandssögunni haft meiri getu og lagt meira á okkur til að vinna að bæði áætlunum næsta árs og ekki síður til lengri tíma. En hv. þingmaður klifrar á því að við séum svo langt frá því að vera komin á þann stað sem við ættum að vera á.

Ég kem hins vegar úr hinni áttinni. Ég sé framfarirnar, ég sé umbæturnar, ég sé aðhaldið sem þessi umgjörð veitir bæði Stjórnarráðinu og þinginu, ég sé breytingarnar á verklagi og umræðu hérna í þinginu. Við erum að taka svo stórstígum framförum að það er ekki hægt að bera það saman hvernig umræða um þessi mál fer fram í dag og hér fyrir á tíð. Þó að það kunni að vanta eitthvað upp á fyrir þá sem allra stífastir eru á formkröfunum bið ég menn um að opna augun og sjá breytinguna.“

Breytingin sem fjármálaráðherra virðist sjá nær hins vegar ekki til þeirra skilyrða sem löggin um opinber fjármál krefjast af stjórnvöldum. Kannski er eitthvað aðhald innan stjórnkerfisins en það sést ekki utan frá. Áhugi 2. minni hluta á formreglum er praktískur, í samræmi við umsögn fjármálaráðs sem bendir á mikilvægi formfestu. Mikilvægi formreglnanna er einnig ítrekað í lögum um opinber fjármál. Lögum sem ráðherra er gert að fylgja. Markmið laga um opinber fjármál eru sett fram með einföldum hætti í fyrstu grein laganna:

„Markmið laga þessara er að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Í því skyni er lögum þessum ætlað að tryggja:

1. heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma,
2. vandaðan undirbúning áætlana og lagasetningar sem varða efnahag opinberra aðila og öflun og meðferð opinbers fjár,
3. skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn og starfsemi,
4. að opinber reikningsskil séu í samræmi við viðurkenndar bókhalds- og reikningsskila-reglur,
5. virkt eftirlit með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár, eigna og réttinda.“

Annar minni hluti hefur helst verið að agnúast út í formreglurnar varðandi lið 1 og 2 í markmiðum laganna. Það skal setja fram heildstæða stefnumörkun og vanda skal undirbúning. Ástæðan fyrir því er að án stefnumörkunar og vandaðs undirbúnings er ekki hægt að ná markmiðum 3, 4 og 5. Það er ekki hægt að hafa virkt eftirlit með ráðstöfun opinbers fjár án þess að vita hvaða árangri átti að ná með stefnu stjórnvalda. Nánari fyrirmæli er hægt að

finna um stefnumörkun og undirbúning í 20. gr. laga um opinber fjármál, nr 123/2015. Nánar tiltekið í 1. mgr. 20. gr., stefnumótun fyrir málefnasvið:

„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.“

Nánar er farið yfir það hvernig framkvæmd stefnumörkunar getur verið í greinargerð frumvarps til laga um opinber fjármál. Þar er farið yfir helstu atriði opinberrar stefnumörkunar á skýran hátt.

„Í fyrsta lagi er stefnumótun ætlað að tryggja að ljóst sé að hvaða markmiðum og áherslum stefnt er á hverju málefnasviði og að fyrir liggja skýr forgangsröðun.

Í öðru lagi felur stefnumótun í sér formlega greiningu og mat á stöðu þjónustu og starfsemi á einstökum málefnasviðum. Slík greining kann t.d. að leiða í ljós að endurmeta verði forsendur umfangs eða fyrirkomulags tiltekinnar þjónustu.

Í þriðja lagi felst í stefnumótun ákvörðun um hvaða leið skuli fylgt til að ná fram settum markmiðum. Hér þarf að huga að kostnaði, áhrifum og ávinningi hvernar leiðar fyrir sig og bera saman ólíkar forsendur þeirra.

Í fjórða lagi felur stefnumótun í sér að markmið eru endanlega mótuð, skilgreind og þeim forgangsraðað í samræmi við þá greiningarvinnu sem fram hefur farið. Markmið skulu vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg. Sérstaka áhersla skal leggja á að skilgreina gæði þjónustu sem veita á miðað við þá fjármuni sem ætlaðir eru til ráðstöfunar vegna hennar og tilgreina hvenær settum markmiðum skuli náð. Til að auðvelda mat á árangri þurfa markmiðum að fylgja skýrir árangursmælikvarðar.

Í fimmta lagi þarf að skilgreina þau verkefni og aðgerðir, þ.m.t. lagabreytingar, sem framkvæma þarf til að ná settum markmiðum. Mikilvægt er að gætt sé að samræmi aðgerða, að ábyrgð og hlutverk ólíkra aðila séu yfirfarin og að lagt sé almennt mat á helstu áhættuþætti og áskoranir.

Í sjötta lagi þarf að leggja fram áætlun um framkvæmd einstakra þátta stefnumótunarinnar, tryggja samræmi og skýra forgangsröðun og skilgreina tímafresti og áætlaðan kostnað. Gert er ráð fyrir að fjallað sé um framkvæmd einstakra verkefna og verkþátta í stefnumótun ríkisaðila til þriggja ára sem samþykkt skal af hlutaðeigandi ráðherra.“

Lögð er sérstök áhersla á nokkur atriði í tilvitnuninni hér að ofan. Staðreyndin er einfaldlega sú að þau atriði vantar í framlagða fjármálaáætlun og fylgigögn. Forgangsröðun er ekki skýr og ekki aðgengileg ef um þau verkefni sem ná ekki inn í fjármálaáætlun. Formleg greining á stöðu þjónustu er mjög takmörkuð og einskorðast við mjög almenna flokkun í markmiðasetningu hvers málefnasviðs. Þar er t.d. ekki að finna greiningu um þjónustubörf heimahjúkrunar, dvalarrýma og hjúkrunarheimila út áætlunartímamann. Það eru mælikvarðar um hversu mörg hjúkrunar- og dvalarrými bætast við á tíma áætlunarinnar en ekkert um hvort það leiði til betri, óbreyttrar eða verri þjónustu. Ráðuneytin vita af þessu vandamáli og fjalla um það að einhverju leyti í svörum við spurningum nefndarinnar eins og sjá má í fylgiskjölum með álitinu.

Almennt kostnaðarmat á verkefnum kom fram í kynningum ráðuneyta fyrir fjárlaganefnd en hvergi er að finna mat um ávinning né heldur samanburð á þeim leiðum sem stöðu til boða. Markmið og mælikvarðar eru, eins og áður sagði, mjög almenn og mörg hver ekki líkleg til þess að gefa gott yfirlit yfir stöðu opinberrar þjónustu. Í einhverjum tilfellum hvetja

þau jafnvel til þess að gera þjónustuna verri til þess að mælingin líti betur út. Þar má taka dæmi um mælikvarða á málefnasviði byggðamála. Þar er það markmið sett fyrir áætlunartímabilið að:

„Hlutfall þeirra sem eru í innan við 30 km fjarlægð frá heilsugæslustöð lækki ekki miðað við stöðuna árið 2018.“

Ef fleiri flytja í þéttbýli þá ná stjórnvöld markmiðum sínum. Ef markmiðið er að „jafna aðgengi að þjónustu“ og mælikvarðinn er að telja hlutfall þeirra sem búa innan við 30 km fjarlægð frá heilsugæslustöð þegar engin áform eru um að byggja fleiri heilsugæslustöðvar þá hlýtur það að vera stefna stjórnvalda að fleiri flytji í þéttbýli. Annars hefði mælikvarðinn verið annar. Ég ætla hins vegar að leyfa mér að giska á að stjórnvöld ætlist ekki til þess og Byggingastofnun staðfesti þann skilning á fundi fjárlaganefndar. Af þessu má ráða að markmið eru ekki endanlega mótuð, eru ranglega mótuð, eru ekki nægilega vel skilgreind eða eru rangt skilgreind.

Þegar stjórnvöld hafa verið spurð um hvers vegna kostnaðar- og ábatagreiningar og valkostagreining fylgi ekki með fjármálaáætlun hafa svörin verið að slíkar greiningar séu ekki einfaldar og það sé enn verið að vinna í þeim verkferlum. Innleiðingunni sé ekki lokið og í þeim löndum sem hafa sett svipuð lög hafi innleiðingin tekið miklu lengri tíma en sá sem er liðin hér frá því að lög um opinber fjármál voru sett. Það er sem sagt viðurkennt að þessi atriði vantar. Þrátt fyrir það kemur fram í umsögn Ríkisendurskoðunar, sem er stofnun Alþingis:

„Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp um breytingar á þeim ákvæðum LOF er mæla fyrir um skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar að því er varðar hámark árlegs halla ríkissjóðs og skuldahlutfalls. Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki annað séð en að framlögð þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun uppfylli, að því frumvarpi samþykktu, önnur ákvæði LOF.“

Það kemur skýrt fram í svari formanns fjárlaganefndar við 2. umræðu um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 þar sem framsögumaður 2. minni hluta spurði:

„Það vantar einmitt allt þetta í fjármálaáætlunina og fjárlögin sem gerir ársskýrslu ráðherra mögulega því að án hennar og án markmiðanna, án forgangsröðunar, vitum við ekkert hvort markmiðum um stefnu stjórnvalda hefur verið náð nema þau séu sett fram á mjög skýran og skilmerkilegan hátt sem er einmitt ekki gert í fjármálaáætlun.“

Svar formanns fjárlaganefndar var skýrt:

„Þegar við setjum einhverja sýn og ætlum að fá pólitíska sýn í þessu ferli fyrir hverja sitjandi hæstv. ríkisstjórn og síðan markmiðin sem birtast í stefnu og þar vantar upp á að þau séu kostnaðarmetin. Hv. þingmaður hefur haldið því á lofti í því samhengi að geta metið hvort við erum að ná þeim eða ekki. Svo er hægt að mæla markmið með margs konar hætti. Mér myndi ekki endast tíminn til að tíunda það. En hins vegar er síðan mjög mikilvægur hluti af hefðbundnu stefnumótunarferli eftirfylgni og tímasetningar á framkvæmdum. Þetta er í raun og veru eftirfylgniþátturinn. Ég tek undir með hv. þingmanni að það vantar inn í verklagið.“

Það er því áhugaverður munur á því sem fram kemur í umsögn Ríkisendurskoðunar og því sem finna má í lögnum um opinber fjármál. Fjárlaganefnd sendi fyrirspurn til Ríkisendurskoðunar í kjölfar kynningar Ríkisendurskoðunar á umsögn sinni og verður nánar fjallað um það svar í kaflanum um spurningar nefndarinnar.

Lögin um opinber fjármál skilgreina það form sem á að skila árangri í opinberum fjármálum. Þau skilyrði sem lögin setja eru engin nýsköpun heldur er um mjög hefðbundnar aðferðir í stefnumótun að ræða. Það eru engin geimvísindi að gera kostnaðaráætlun. Ábata-

greining er vissulega flóknari en sú gagnrýni sem 2. minni hluti setur fram krefst ekki fullkomnunar. Menntuð ágiskun væri betra en ekkert til þess að byrja með. Sama á við um valkostagreiningu. Það skiptir okkur öll máli að sjá hvaða valmöguleikar voru íhugaðir og hvers vegna sá kostur sem stjórnvöld völdu var hagkvæmari eða betri en aðrir kostir. Fyrir því geta verið ýmsar ástæður sem byggjast ekkert endilega á fjárheimildum heldur á ábata. Það gæti verið til valkostur sem er ekki ódýrastur en skilar meiri gæðum og meiri ábata þrátt fyrir að kosta meira.

Fjármálaráðherra hafði áhyggjur af því að áhugi 2. minni hluta á fomlegum reglum yfirskyggni praktíska hugsun. Hið rétta er hins vegar að áhersla 2. minni hluta á að fara skuli eftir formlegum reglum er vegna praktískra atriða. Án þess að vita hver áætlaður kostnaður við ákveðið verkefni er, án þess að vita hver væntur ábati af því verkefni er og án þess að vita af hverju það verkefni var betri kostur en aðrir kostir getum við ekki tekið ákvörðun um hvort viðkomandi verkefni sé hagkvæm notkun á almannafé.

Ef við getum ekki metið árangur af opinberum verkefnum getum við ekki lært og gert betur í næstu verkefnum. Án þess uppfylla ársskýrslur ráðherra ekki kröfur en í þeim á einmitt að „meta ávinning af ráðstöfun á almannafé með tilliti til settra markmiða og aðgerða“ samkvæmt stefnumótun stjórnvalda. Allt ferli opinberra fjármála snýst um að það sé hægt að leggja mat á gæði þess ávinnings sem við fengum af ráðstöfun á almannafé til þess að hægt sé að gera betur í framtíðinni.

Fjármálaáætlun þar sem Alþingi fær ekki aðgang að upplýsingum um kostnaðargreiningu, hver sé áætlaður ávinningur af nýtingu fjárheimilda og hvernig stjórnvöld grundvalla stefnu sína með valkostagreiningu er fjármálaáætlun sem er einfaldlega að giska á að jákvæður árangur náist í opinberum fjármálum. Þingi og þjóð er aldrei sagt af hverju t.d. ótímabundinn samningur við Vernd kostar rúmar 34 millj. kr. á ári. Af hverju kostar rekstur fjölmenningsseturs tæpar 40 millj. kr.? Nægir það til þess að sinna þeirri þjónustu sem fjölmenningssetri er get að sinna sem eru, eins og fram kom í svari félags- og barnamálaráðherra við fyrirspurn framsögumanns 2. minni hluta:

- a. „að veita stjórnvöldum, stofnunum, fyrirtækjum, félögum og einstaklingum ráðgjöf og upplýsingar í tengslum við málefni innflytjenda,
- b. vera sveitarfélögum til ráðgjafar við að taka á móti innflytjendum sem flytjast í sveitarfélagið,
- c. taka saman og miðla upplýsingum um réttindi og skyldur innflytjenda,
- d. fylgjast með þróun innflytjendamála í þjóðfélaginu, m.a. með upplýsingaöflun, greiningu og upplýsingamiðlun,
- e. koma á framfæri við ráðherra, innflytjendaráð og önnur stjórnvöld ábendingum og tillögum um aðgerðir sem hafa það að markmiði að allir einstaklingar geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu óháð þjóðerni og uppruna,
- f. taka saman árlega skýrslu til ráðherra um málefni innflytjenda,
- g. hafa eftirlit með framgangi verkefna sem fram koma í þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda, sbr. 7. gr.,
- h. vinna önnur verkefni í samræmi við markmið laganna og þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda og einnig samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.“

Stofnunin sinnir örugglega þrýðilegu starfi miðað við það fjármagn sem hún fær. Spurningin hlýtur hins vegar að vera hvort markmið þeirra laga sem stofnunin vinnur samkvæmt næst því ekki hafa fjárframlögin breyst mjög mikið á undanförunum árum þó innflytjendum hafi fjölgað umtalsvert á undanförunum árum. Það er meira að segja gert ráð fyrir 10 millj. kr. lægri fjárheimild árið 2022 en hún var árið 2018.

Spurningin um fjárheimildir getur aldrei verið hversu mikinn pening við getum sett í hitt eða þetta málefnasvið heldur verður markmiðið alltaf að vera að veita skilvirka gæðaþjónustu fyrir almannafé. Ef það á nokkurn tíma að takast þurfum við að hætta að giska á hvaða fjárheimildir duga til þess að sinna verkefnum hins opinbera og krefjast þess að farið sé að lögum um opinber fjármál. Við verðum að krefjast þess að þjónustuviðmið séu skilgreind, að kostnaðurinn sé áætlaður, að ávinningurinn sé skýr og að valkostagreining sé gerð í opnu ferli. Til þess þá þurfum við einnig að ná utan um þau lögbundnu verkefni sem við höfum sett framkvæmdarvaldinu. Alveg eins og það á að kostnaðarmeta öll mál sem þingið samþykkir þá þarf eftirfylgni með því að sá kostnaður standist og þjónustan sé samkvæmt kröfum. Við megum aldrei hætta að reyna að gera betur. Staðan okkar í dag er hins vegar sú að stjórnvöld eru að giska á hvað sé nóg og beita aðhaldskröfu á mjög ómarkvissan hátt til þess að reyna að ná hagræðingu.

### **Umsagnir og gestir fjárlaganefndar.**

Þegar þetta nefndarálit er ritað höfðu borist 29 skriflegar umsagnir um fjármálaáætlun, en þær sendu: Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólanna, Bandalag háskólanna, Bandalag íslenskra listamanna, BSRB, Félagið femínísk fjármál, Fjármálaráð, Fjórðungssamband Vestfirðinga og Vestfjarðastofa, Hafrannsóknastofnun – rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna, Kennarasamband Íslands, Landssamband ungmennafélaga, Landssamtökin Þroskahjálp, Reykjavíkurborg, Ríkisendurskoðun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samband sveitarfélaga á Austurlandi, Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu, Samtök iðnaðarins, Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi, Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu, UMFÍ, Ungir jafnaðarmenn og Viðskiptaráð Íslands.

Umsagnir um fjárlög 2021 eru hins vegar 47, en umsagnaraðilar í því máli voru: Alþýðusamband Íslands, Anna María Allawawi Sonde og Saga María Sæþórsdóttir, Bandalag íslenskra listamanna, Barnamenningarsjóður, BSRB, Byggðastofnun, Félagið femínísk fjármál, Félagssráðgjafafélag Ísland, Finnur Birgisson, Fjórðungssamband Vestfirðinga og Vestfjarðastofa, Forsætisráðuneytið, Geimvísinda- og tækniskrifstofan (SPACE ICELAND), Geðhjálp, Hafrannsóknastofnun – rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna, Kennarasamband Íslands, Landssamband eldri borgara, Landssamband ungmennafélaga, Landssamtökin Þroskahjálp, NPA-miðstöðin, Öryrkjabandalag Íslands, Reykjavíkurborg, Ríkisendurskoðun, Ríkisútvarpið, Sálfræðingafélag Ísland, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samband sunnlenskra sveitarfélaga, Samband sveitarfélaga á Austurlandi, Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja, Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu, Samtök iðnaðarins, Samtök sprotafyrirtækja, Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi, Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, Samtökin 78, Seðlabanki Íslands, SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu, Sýn hf., UMFÍ, Ungir jafnaðarmenn, Viðskiptaráð Ísland og Þórarinn Hjaltason.

Gestir fjárlaganefndar vegna fjárlaga og fjármálaáætlunar voru öll ráðuneytin, Hagstofa Íslands, Fjármálaráð, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, BSRB, Bandalag íslenskra listamanna, Samtök sveitarfélaga á suðurnesjum, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök um femínísk fjármál, Ríkisendurskoðun, Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi, NPA-miðstöðin, Þroska-

hjálp, Öryrkjabandalag Íslands, ASÍ, Viðskiptaráð, Samtök iðnaðarins, BHM, Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu, Fjórðungssamband Vestfjarða, Vestfjarðastofa, Geimvísinda- og tækniskrifstofan, Reykjavíkurborg, Samband Íslenskra sveitarfélaga, Landsamband eldri borgara, Samtök sveitarfélaga á Austurlandi, Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi, SÁÁ, Samtökin '78, Samtök atvinnulífsins, Krístrún Frostadóttir, Byggðastofnun, Byggðastofnun, Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og Geðhjálp.

Umsagnir vegna þeirra mála sem Alþingi fjallar um eru gríðarlega mikilvægar vegna þess að þingmenn hvorki eru né geta verið sérfræðingar í öllum málum þó þau reyni svo sannarlega að hafa skoðanir á öllu mögulegu. Umsagnir gefa þingmönnum mikilvæga innsýn í málefni sem eru þeim kannski alla jafna framandi. Það var t.d. ekki svo auðvelt að fjalla nákvæmlega um hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð, sem var mál tæknilegu málanna fyrir á kjörtímabilinu. Til að byrja með þarf að útskýra frumjöfnuð, sem er munur á milli tekna og gjalda án fjármagnstekna eða fjármagnsgjalda. Svo þarf að sammælast um það hver hagsveiflan er og hvernig í ósköpunum eigi að leiðrétta hana. Að lokum þarf svo að spyrja hvers vegna við þurfum eiginlega að vita eitthvað um þetta tæknilega atriði. Er ekki nóg fyrir þingmenn að vita, í fræðilegu dæmi, að staðan sé ekki góð þrátt fyrir góðæri vegna þess að við værum í mínus ef ekki væri svona mikill hagvöxtur? Á móti gætum við kannski sagt að mikill hluti af útgjöldunum séu einskiptisútgjöld sem sé arðbært að veita fjármunum í þrátt fyrir aðstæður, eða eitthvað svoleiðis. (Ef einhver vill tæknilegri útskýringu, sjá hér.<sup>1</sup>)

Fjölmargar ábendingar koma fram í innsendum umsögnum. ASÍ fjallar t.d. um hvernig atvinnuleysi er mest meðal ungs fólks, innflytjenda og á mismunandi landsvæðum, t.d. eru 40% atvinnulausra erlent launafólk í leiguhúsnæði. BHM bendir á að 40% atvinnulausra á aldrinum 16–29 ára hafa verið atvinnulaus lengur en 6 mánuði og hefur það hlutfall haldist stöðugt frá hruninu 2008. Bandalag íslenskra listamanna vekur athygli á vanda þeirra aðildarmanna og að varðveislu menningarverðmæta þjóðarinnar sé verulega ábótavant. Félag um femínísk fjármál bendir á að greiningar á kynjuðum áhrifum ákvarðana eru gerðar eftir að ákvarðanir hafa verið teknar. BSRB bendir á að ríkissjóður er orðinn ósjálfbær (hérna væri tæknilega útskýringin hagsveifluleiðrétti frumjöfnuðurinn) og að efla þurfi tekjustofna sveitarfélaga. Hafrannsóknastofnun bendir á vandamál við loðnuleit og rannsóknir í fiskeldi. Kennarasamband Íslands minnir á breytingarnar sem hafa orðið á undanförunum árum í menntakerfinu, fleiri tungumál, minna fjármagn til viðhalds og velta fyrir sér hvernig 37 milljarðar kr. fara til vegaframkvæmda á meðan við erum með ósjálfbært sveitarstjórnarstig. Landsamband ungmennafélaga furðar sig á samdrætti til íþróttá- og æskulýðsmála. Þroskahjálp bendir á að frítekjumark atvinnutekna hafi verið óbreytt í 10 ár. Reykjavíkurborg útskýrir að gert hafi verið ráð fyrir 9 milljörðum kr. hærri tekjum til að koma til móts við 7 milljarða kr. aukningu í launakostnaði en tekjurnar hafi lækkað um 8 milljarða kr. eða svo. Ríkisendurskoðun telur þurfa betra eftirlit með heimildum skv. 6. gr. sem snýst t.d. um sölu fasteigna, samninga um afmörkuð verkefni og fleira. Samband íslenskra sveitarfélaga áttlar að fjárvöntun sveitarfélaga sé um 50 milljarðar kr. árin 2020 og 2021 og ítrekaði ábendingar sem sambandið hefur oft nefnt áður. Samband sveitarfélaga á Austurlandi hafði áhyggjur af menntamálum á sínu svæði. Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum var með stutta skriflega umsögn en fór vel yfir stöðu mála þegar samtökin heimsóttu fjárlaganefnd. Samtök atvinnulífsins minntu á að uppsöfnuð fjárfestingarþörf hleypur á hundruðum milljarða króna, en það er hin svokallaða innviðaskuld. Samtök ferðaþjónustunnar töldu áætlanir um atvinnuleysi of

<sup>1</sup> <https://imgur.com/gallery/WZGxAUu>



lágur. Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu sögðust aldrei hafa upplifað annað eins viðhorf í samningum við stjórnvöld á undanförunum 30 árum. Samtök iðnaðarins minna á að nýsköpun er forsenda frekari verðmætasköpunar og fjölgunar starfa og að einungis tæp 8% umsökna í Tæknipróunarsjóð hafi fengið styrk. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu bentu á vanda fatlaðs fólks og fjármögnun hjúkrunarrýma. Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra bentu á að 6,1% skerðing til málaflokks sveitarfélaga og byggðamála væru vonbrigði. Samtök verslunar og þjónustu voru með góðar ábendingar og sérstaklega um mikilvægi á stafrænni færni. UMFÍ bendir á að framlög til ungmennafélaganna hafi ekki haldið í við verðlag. Ungir jafnaðarmenn sjá enga áætlun um að ná niður atvinnuleysi og hafa áhyggjur af atvinnuleysi ungs fólks og að lokum er Viðskiptaráð Íslands með yfirgripsmikla umsögn um ríkisfjármál á ystu nöf.

Ábendingar umsagnaraðila voru miklu, miklu fleiri. Hér er bara farið yfir eina af mörgum ábendingum hvers umsagnaraðila um fjármálaáætlun en eins og getið var um fyrr voru enn fleiri umsagnir við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 en fjármálaáætlun. Eins og þessi stutta yfirferð sýnir þá eru vandamálin fjölmörg. Enda vöknudu upp margar spurningar meðal nefndarmanna vegna umsagnanna. Þegar umsagnaraðilar komu fyrir nefndina voru þeir spurðir fjölda spurninga sem voru síðan teknar saman í spurningapakka til ráðuneyta. Nánar verður fjallað um málsmeðferð fjárlaganefndar og spurningar nefndarinnar til ráðuneyta í seinni köflum þessa álits.

### **Fjármálaráð.**

Fjárlaganefnd bíður spennt eftir hverju áliti fjármálaráðs enda eru ábendingar ráðsins ávallt góðar. Í núverandi ástandi er talið mikilvægt að farið sé í aðgerðir sem gagnast þeim best sem verða verst úti. Það er sérstaklega mikilvægt af því að það er mjög ójafnt hvernig höggið lendir á vinnumarkaðnum.

Í áliti fjármálaráðs kemur fram áhugaverð ábending um valkosti:

„Mikilvægt er að valkostirnir séu dregnir fram, fórnarskipti þeirra og önnur álitamál. Slíkt þjónar grunngildum laganna um opinber fjármál. Í kjölfarið þarf að draga fram hvaða ákvarðanir voru teknar. Þetta er erfitt verkefni. Það er eitt að skilja fórnarskiptin og álitamálin og annað að taka af skarið og komast að niðurstöðu.“

Þetta er mjög áhugaverð ábending því þetta er nákvæmlega það sem á að gera samkvæmt lögum um opinber fjármál eða eins og fram kemur í greinargerð um stefnumótun stjórnvalda: „Í þriðja lagi felst í stefnumótun ákvörðun um hvaða leið skuli fylgt til að ná fram settum markmiðum. Hér þarf að huga að kostnaði, áhrifum og ávinningi hvernar leiðar fyrir sig og bera saman ólíkar forsendur þeirra.“ Það verklag sem lagt er upp með í lögum um opinber fjármál er grundvöllur fyrir upplýsta umræðu um fjárheimildir með almannafé og gæði við ákvarðanatöku.

Spurningunni um hvernig vel sé farið með almannafé verður einungis svarað á eina leið, með gagnsæi. Það þýðir gagnsæi í öllu ferlinu, frá hugmyndastigi til ákvörðunar og frá framkvæmd til verkloka. Það skiptir nefnilega máli að allir geti skoðað þá möguleika sem voru í boði því þar er oft hægt að leggja hugmyndir í púkkið sem annars hefðu aldrei fengið að vera með. Það skiptir máli að allir geti skoðað hverjir voru kostir og gallar þeirra valmöguleika sem voru í boði. Það skiptir máli að ákvörðun sé byggð á samanburði á þeim kostum og göllum. Það skiptir máli að fylgjast með því að framkvæmdin verði innan marka þeirrar áætlunar sem gerð var fyrir verkefnið og það skiptir máli að skoða afurðina þegar yfir lýkur til þess að meta hvort ávinningurinn sé vissulega sá sem gert var ráð fyrir. Því þó það sé mikil vinna að greina og meta marga valkosti, þó það sé ekki auðvelt að reikna út ávinning

í flóknu samfélagslegu samhengi, þá mun það alltaf vera hagkvæmara en að giska bara á hvaða lausn sé best, hvað hún kostar og hver ávinningurinn verði. Í dag náum við varla að sjá hvað lausnir kosta, hvað þá hvaða ávinningi þær eiga að skila.

Lokaorðin úr álitum fjármálaráðs segja allt sem segja þarf um fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar:

„Fjármálaráð kallar eftir auknu gagnsæi um hvað það er sem ræður ákvörðunum um ráðstafanir til að hægt sé að meta hvort og hvernig þær styðja við önnur grunnildi laga um opinber fjármál. Slíkt gagnsæi á ekki síst við nú þegar afkomuregla, skuldaregla og skuldalækkunarregla laganna hafa verið teknar úr sambandi um tíma.“

Þetta er ekki ný saga því í fyrsta álitum fjármálaráðs um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022 stóð: „Stefnan þarf einnig að vera gagnsæ þannig að hana megi rýna. Þar sem sundurliðuð gögn liggja ekki fyrir í stefnunni er ekki hægt að álykta að þessi grunnildi séu uppfyllt.“

Í umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 segir: „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.“

Úr umsögn um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022: „Hér er um að ræða pólitíska stefnumótun sem byggir á pólitískum forsendum. Hún er ekki til umræðu í þessu álitum. Hins vegar hefur sú pólitíska stefnumótun sem þar birtist í sumum tilfellum þjóðhagsleg áhrif. Af þeim sökum væri rétt, í ljósi grunnildis um gagnsæi, að gera skilmerkilega grein fyrir því hvernig þau pólitísku markmið endurspeglast í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára.“

Úr álitum um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023: „Minnkað aðhald er nú réttlætt með aukinni fjárfestingu sem ekki er vörðuð af forgangsröðun og gagnsæjum mælikvörðum á vali fjárfestingarkosta.“

Úr álitum um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024: „Það felst ekki gagnsæi í því að þurfa að lesa í þankagang stjórnvalda og lögin gera ekki ráð fyrir slíku. Það getur ekki talist verkefni fjármálaráðs að velja steinum og finna grunnildi í áætlanagerðinni.“

Úr umsögn um endurskoðaða fjármálastefnu fyrir 2018–2022 (júní): „En í ljósi gagnsæis og festu hljóta næstu skref slíkrar sviðsmyndagerðar að greina frá viðbrögðum við slíkri þróun, líkt og fjármálaráð fjallaði um í síðasta álitum. Það er ekki nóg að gera sviðsmyndir sviðsmyndanna vegna heldur þarf líka að huga að viðbrögðum ef þær raungerast.“

Aftur í endurskoðun fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 (ágúst): „Fjármálaráð hafði fram að því kallað eftir sveigjanleika í fjármálastefnu skilyrtri af framvindu efnahagsmála, en benti á að í ljósi gagnsæis og festu hlytu næstu skref slíkrar sviðsmyndagerðar að vera að greina frá viðbrögðum við slíkri þróun. Lítið fer fyrir umfjöllun í greinargerðinni nú um það hvernig stærð óvissusvigrúmsins er ákvörðuð umfram það sem ráða má af sviðsmynd.“

Og að lokum tilvitnunin sem byrjað var á úr umsögn um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025. Sem sagt, ábending um að það vanti gagnsæi í framsetningu stjórnvalda er ekkert nýtt en það virðist alltaf vera það síðasta sem stjórnvöldum dettur í hug að gera, að hafa ferlið opið og aðgengilegt frá byrjun.

### **Takk fyrir umsagnirnar.**

Það er ekki auðvelt að gefa góðar umsagnir um fjárlög og fjármálaáætlun. Þetta eru mjög ógagnsæ skjöl. Umsagnir gefa þó þingmönnum góða vísbendingu um hvað þarf að skoða betur og fá nákvæmari svör við. 2. minni hluti þakkar fyrir þær umsagnir sem bárust og veltir því fyrir sér hvað sé hægt að gera til þess að fá fleiri umsagnir. Aðferðir eins og þátttöku-

fjárlög (e. participatory budgeting) gætu hentað vel en einnig skiljanlegri framsetning á fjárlögum. Nánar verður fjallað um þátttökufjárlög í kaflanum um velsældarhagkerfið.

Bæði fjármálaáætlun og fjárlög eru einstaklega óaðgengileg skjöl. Það er erfitt að átta sig á því hvaða tölur þýða hvað. Það þarf stundum að púsla saman texta úr mismunandi köflum til þess að átta sig á einhverri heildarmynd. Oftast þarf að leita eftir nákvæmari svörum frá ráðuneyti um einstaka atriði og þegar allt kemur til alls þá eru svörin, sem er hægt að lesa úr þingskjölunum eða úr svörum ráðuneytanna, ekkert í áttina að því sem opið og aðgengilegt stefnumótunarferli myndi skila til bæði þings og þjóðar. Miðað við þær spurningar sem 2. minni hluti hefur spurt og þau svör sem bárust við spurningunum þá er tvennt í stöðunni: Annaðhvort vita ráðuneytin ekki svörin eða þau vilja ekki svara. Annað er alvarlegt, hitt er ólöglegt eins og segir í 4. mgr. 25. gr. laga um þingsköp: „Fjárlaganefnd á rétt á að fá þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar um rekstur og fjárhagsáætlanir fyrirtækja og stofnana sem óska eftir framlögum úr ríkissjóði. Enn fremur er þeim stofnunum ríkisins, er fást við efnahagsmál, skylt að veita nefndinni upplýsingar og aðstoð sem hún þarf á að halda við afgreiðslu þingmála.“

Í kaflanum hér á eftir um spurningar nefndarinnar verður nánar farið yfir þær spurningar sem nefndin bað um svör við og svörin sem bárust.

### **Dýrmætu svigrúmi sóað.**

Stjórnvöld hafa oft minnt okkur á að staða ríkissjóðs hafi verið svo góð fyrir kófið og því væri geta ríkissjóðs til þess að bregðast við mun meiri en ef skuldastaðan hefði verið verri, og eins og fram kom í álitum fjármálaráðs, að í núverandi ástandi sé mikilvægt að grípa til aðgerða sem gagnast þeim best sem verða verst úti. Miðað við umfang þeirra aðgerða sem gripið er til þá hljótum við að taka þær ábendingar, sem fjárlaganefnd fékk og fjallað hefur verið um í samfélagsumræðunni, alvarlega.

Í kjölfar umræðu um fjárhag sveitarfélaganna og fyrirlesturs<sup>2</sup> sem Krístrún Frostadóttir hélt á fjármálaráðstefnu sveitarfélaga árið 2020 óskaði fjárlaganefnd eftir álitum Krístrúnar á stöðu mála. Kynning Krístrúnar var skýr og svör hennar við spurningum ítarlegar og endurspeglar vel álit fjármálaráðs. Kófið fellur ójafnt á mismunandi aðila, svigrúm sveitarfélaga til þess að bregðast við ástandinu er mjög takmarkað og þær aðgerðir sem sveitarfélögin geta gripið til geta unnið gegn aðgerðum ríkisstjórnarinnar. Því skiptir gríðarlega miklu máli að mótvægisáðgerðir séu ekki bara almennar heldur þurfa þær að vera hnitmiðaðar fyrir þá sem verða fyrir mesta skellinum, aðgerðirnar þurfa að ná til þeirra sem voru einfaldlega á röngum stað á röngum tíma.

Mælingar á áhrifum mótvægisáðgerða hingað til sýna hins vegar að fjármagnið er að rata að miklu leyti í fasteignamarkaðinn í stað þess að renna til fólks og fyrirtækja sem hafa lent í mesta tekjufallinu. Það þýðir að hagræni hvatinn sem var ætlaður með innspýtingunni hverfur í steypu í stað þess að falla inn í hringrás hagkerfisins. Það er ekki nóg að vera með mikið svigrúm til þess að takast á við vanda, það verður líka að beita því vel. Langtímaáhrifin af þessu eru enn sem komið er óljós þar sem um er að ræða séreignarsparnað að miklu leyti en þetta gæti aukið enn bilið milli þeirra sem eru á leigumarkaði og þeirra sem eiga fasteign.

Svigrúmið var umtalsvert og það hlýtur að sæta furðu að ekki hafi verið gerðar betri greiningar á því hver yrðu áhrif þeirra aðgerða sem stjórnvöld lögðu til. Í upphafi faraldursins, þegar það þurfti skjót viðbrögð, er það skiljanlegt. En áður en teknar eru svona stórar

<sup>2</sup> <https://vimeo.com/478878071>

ákvarðanir þá þarf strax að ráðast í greiningarvinnu til þess að meta áhrifin og hvort aðlaga þurfi aðgerðir í framhaldinu. Því er það enn undarlegra að þegar stjórnvöld leggja svo til breytingar, að þær séu ekki studdar rökum eða greiningum á áhrifum. Hingað til hafa verið afgreidd 4 fjárukalög fyrir árið 2020 og fimmta fjárukalagafrumvarpið er í vinnslu.

Fyrsta fjárukalaga frumvarp ársins var upp á 21 milljarðs kr. framlag úr ríkissjóði. Annað rúmlega 13 milljarða kr. Þriðja rúmlega 65 milljarða kr., fjórða var ríkisábyrgð fyrir Ícelandair upp á um 15 milljarða kr. og að lokum það fimmta upp á um 46 milljarða kr.

Fyrstu tvö fjárukalögin snérust um innspýtingu og bráðaviðbrögð við Covid-19. Þriðja fjárukalagafrumvarpið snérist um framlengingu hlutabóta annars vegar og hins vegar um laun á uppsagnarfresti, sem var eins konar undafari ríkisábyrgðar fyrir Ícelandair. Þar tók ríkið á sig að hjálpa til við að segja 12.500 manns upp sem gengur þvert á hlutabótaúrræðið en færir atvinnulausa yfir á tekjutengingu atvinnuleysisbóta í sex mánuði í staðinn. Því miður varð rof á framlengingu tekjutengingar þannig að enn sem komið er hafa ekki allir fengið réttindi samkvæmt framlengdu tekjutengingarúrræði. Alls eru þetta framlög úr ríkissjóði upp á rétt tæpa 100 milljarða kr.

Kostnaður ríkissjóðs er auðvitað mun meiri en 100 milljarðar kr. Því markmiðið hefur verið að viðhalda óbreyttu þjónustustigi ríkisins þrátt fyrir tekjutap. Nærri 300 milljarðar kr. hafa bæst við peningamagn í umferð á undanförunum mánuðum samkvæmt grein Krístrúnar í Vísbendingu, og af þeim 300 milljörðum kr. hafi um 200 milljarðar kr. farið í ný útlán til heimila. Þar hafi dýrmætu svigrúmi peningaprentunar verið sóað í steypu en ekki til þeirra sem áhrifin af faraldrinum lendi á.

### Lögbundin verkefni.

Á 150. þingi sendi framsögumaður 2. minni hluta 109 fyrirspurnir til stofnana ríkisins um lögbundin verkefni þeirra og hverjar væru áætlaðar fjárheimildir fyrir hvert lögbundið verkefni.<sup>3</sup>

Nánast hverri einni og einustu fyrirspurn var svarað á þann hátt að verkefni væru ekki sundurliðuð í fjárlögum. Spurningin var hins vegar hver væri áætlaður kostnaður verkefnanna samkvæmt fjárlögunum. Ef Þjóðskrá Íslands fær 1 milljarð kr. til þess að sinna lögbundnum verkefnum hlýtur að vera hægt að svara því hvað hvert og eitt verkefni kostar. Hvernig var annars hægt að komast að því að heildarkostnaðurinn ætti að vera einn milljarður kr.?

Svörin bera hins vegar með sér að það sé einfaldlega ekki til sundurliðun á lögbundnum verkefnum, sem er mjög áhugavert því Alþingi semur lög sem skilgreina þjónustu og réttindi. Þegar þingið semur lög þá á að greina kostnað vegna þeirra laga, hver áhrif þeirra eru á ríkissjóð. Ef því er ekki viðhaldið hver kostnaðurinn er í raun og veru þá er síður hægt að fylgjast með því hvort lögin hafi tilætluð áhrif, þó ekki sé nema bara kostnaðarlega. Auðvitað á að fylgjast með því hvort lagasetning hefur tilætluð áhrif vegna réttinda og þjónustu líka.

Í bréfi Persónuverndar vegna ársskýrslu fyrir árið 2019 kemur fram að „ekki síðar en árið 2021 þyrfti að bæta við að lágmarki 10 starfsmönnum til að Persónuvernd gæti sinnt lágmarksskuldbindingum samkvæmt persónuverndarlögum“. Þetta er dæmi um lög sem Alþingi hefur sett sem setur ákveðnar skyldur um þjónustu og réttindi. Ef sú þjónusta er ekki fjármögnuð á viðeigandi hátt jafngildir það því að framfylgja ekki lögunum.

<sup>3</sup> [https://www.althingi.is/thingstorf/leit-ad-thingmalum/leit\\_ad\\_thingskjolum/?malnr=&sklnr=&athm1=&fulltext=0&malhg=1%C3%B6gbundin+verkefni&thing=150&tilthing=150&timi=&efnisflokkur=&malteg=q&athm2=&visad\\_til=&flutn=&kt1=1215&nafn=&embaett=&thingfl=&nefnd=&skl\\_1=&xskl\\_1=0&skl\\_2=&radsv=0#tab3](https://www.althingi.is/thingstorf/leit-ad-thingmalum/leit_ad_thingskjolum/?malnr=&sklnr=&athm1=&fulltext=0&malhg=1%C3%B6gbundin+verkefni&thing=150&tilthing=150&timi=&efnisflokkur=&malteg=q&athm2=&visad_til=&flutn=&kt1=1215&nafn=&embaett=&thingfl=&nefnd=&skl_1=&xskl_1=0&skl_2=&radsv=0#tab3)

Annað dæmi er að finna í svörum ráðherra við fyrirspurnum framsögumans 2. minni hluta um kærur og málsmeðferðartíma.<sup>4</sup>

Í fyrirspurn til dómsmálaráðherra um stjórnslu forsjár- og umgengnismála<sup>5</sup> kemur fram að „í 12. gr. reglna um ráðgjöf og sáttameðferð skv. 33. gr. og 33. gr. a barnlaga, nr. 76/2003, með síðari breytingum samkvæmt lögum nr. 61/2012 og 144/2012 frá 14. febrúar 2013, kemur fram að sáttameðferð skuli að jafnaði ekki taka lengri tíma en sex mánuði og aldrei vara lengur en tólf mánuði frá því að tekin er ákvörðun um að hefja hana“. Samt er meðalfjöldi daga sem það tekur að afgreiða mál 473 dagar, sem eru fleiri dagar en rúmast í 12 mánuðum á jörðinni.

Það er gríðarlega mikill galli á fjárlagavinnunni að lögbundin verkefni séu ekki betur sundurliðuð en þau eru því lögbundin verkefni eru kjarninn í fjárlögum hvers árs. Þau útskýra meiri hluta opinberra útgjalda. Þær fjárheimildir sem pólitíkin hefur úr að spila er í raun mjög lítill hluti af fjárlögum á hverju ári. Þær fjárheimildir sem beðið er um vegna „stefnu stjórnvalda“ skv. 20. gr. laga um opinber fjármál í fjámálaáætlun eru í raun ekki svo miklar. Það myndi hjálpa allri fjárlagaumræðunni ef það væri betri skipting í fjámálaáætlun og fjárlögum á þeim lögbundnu verkefnum sem þingið hefur samþykkt að þurfi að sinna annars vegar og svo þeim fjárheimildum sem ríkisstjórnin leggur til vegna stefnu sinnar.

### Sveitarfélög.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram að fjárþörf sveitarfélaga fyrir árin 2020 og 2021 hefur verið áætluð um 50 milljarða kr. umfram fjárhagsáætlanir. Það er grafalvarleg staða fyrir sveitarfélög landsins.

Á undanförnum áratugum hafa sveitarfélög fengið aukin verkefni en fjármagn hefur ekki fylgt verkefnunum, eða ef það fylgir er bætt við verkefnum með reglugerðum eða uppfærðum lögum án þess að viðbótarfjármagn fylgi.

Sveitarfélög eru ekki gerð til þess að skuldsetja sig fyrir rekstri. Þau eru rekin eins og fyrirtæki sem takmarkar hagstjórnarhlutverk þeirra mjög mikið. Þau hafa ekki aðgang að sömu hagstjórnartækjum og ríkissjóður, þau eru með fáa og einhæfa skattstofna, einhæfa og mannaflsreka útgjaldaliði sem gerir hagræðingu erfðari, hafa ekki aðgang að Seðlabankanum og borga hærri vexti en ríkið. Einu valmöguleikar sveitarfélaga eru að skuldsetja sig eða fara í aðhald í framkvæmdum. Þau hafa mjög lítið svigrúm til þess að hagræða í rekstri þar sem mest af rekstrarkostnaði er vegna launa og að hnika einhverju til í tekjustofnum sveitarfélaga er ekki líklegt til þess að skila árangri í núverandi ástandi.

Hugmynd sem 2. minni hluti lagði fyrir nokkra fulltrúa sveitarfélaga og aðra umsagnaradila hlaut góðan hljómgrunn. En sú hugmynd snýst um að allur Covid-kostnaður, þá hjá bæði ríki og sveitarfélögum, verði tekinn út fyrir sviga og settur í einhvers konar sjóð sem myndi halda utan um skuldir og skuldbindingar vegna faraldursins. Þannig yrðu áhrifin af faraldrinum einangruð á einn stað sem myndi gera yfirsýn og endurgreiðslu mun einfaldari og skilvirkari. Vextir yrðu með allra lágsta móti þar sem ríkissjóður ætti hvort eð er þennan sjóð. Sjóðurinn yrði svo gerður upp á nokkrum áratugum í samræmi við efnahagsþróun.

<sup>4</sup> [https://www.althingi.is/thingstorf/leit-ad-thingmalum/leit\\_ad\\_thingskjolom/?malnr=&sklnr=&athm1=&fulltext=0&malhg=k%C3%A6rur+%thing=150&tilthing=149&timi=&efnisflokkur=&malteg=%5Bqm%5D&athm2=&visad\\_til=&flutn=%C3%9E&kt1=1215&nafn=Bj%C3%B6rn+Lev%C3%AD+Gunnarsson&embaett=&thingfl=&nefnd=&skl\\_1=&xskl\\_1=0&skl\\_2=&radsv=0#tab1](https://www.althingi.is/thingstorf/leit-ad-thingmalum/leit_ad_thingskjolom/?malnr=&sklnr=&athm1=&fulltext=0&malhg=k%C3%A6rur+%thing=150&tilthing=149&timi=&efnisflokkur=&malteg=%5Bqm%5D&athm2=&visad_til=&flutn=%C3%9E&kt1=1215&nafn=Bj%C3%B6rn+Lev%C3%AD+Gunnarsson&embaett=&thingfl=&nefnd=&skl_1=&xskl_1=0&skl_2=&radsv=0#tab1)

<sup>5</sup> <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=150&mnr=196>

### Velsældarhagkerfið.

Fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 er fyrsta fjármálaáætlunin sem felur í sér velsældarháerslur í fjármálum. Þær áherslur eru *andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum, virkni í námi og starfi, kolefnislaus framtíð, gróska í nýsköpun og betri samskipti við almenning*. Markmið velsældar er eins og fram kemur í rammagrein 7 í fjármálaáætlun: „Velsæld (e. wellbeing) er samnefni yfir aðra þætti en landsframleiðslu til að meta lífsgæði íbúa og hafa stjórnvöld ákveðið að forgangsraða þessu stefnumáli með þátttöku í alþjóðlegu samstarfi, þróun mælikvarða, öflugri gagnasöfnun og mælingum og sem höfuðáherslu í þessari fjármálaáætlun.“

Velsældarhagkerfið byggir á skipulagi og rannsóknum hjá OECD um að til þess að meta árangur þjóða sé ekki nóg að horfa á verga landsframleiðslu þeirra því gæðum getur verið skipt á mjög svo ójafnan hátt. Velsældarhagkerfi byggist á mælanlegum markmiðum um ýmis atriði sem varða daglegt líf fólks. Velsældarhagkerfið snýst um nákvæmni gagnvart því sem skiptir máli fyrir fólk en ekki bara efnahag og þó efnahagur sé vissulega hluti af því kerfi þá er hann ekki það eina sem skiptir máli. 2. minni hluti fagnar þessari þróun í opinberum fjármálum og hvetur stjórnvöld áfram í þessu verkefni því þó markmiðin hafi verið sett þá sést fótspor þeirra afskaplega lítið í fjármálaáætluninni. 2. minni hluta fannst að minnsta kosti áhugavert að ráðuneytum væri gert að taka tillit til velsældarmarkmiða en að ekki væri tekið saman yfirlit um þau áhrif sem markmiðin höfðu á fjármálaáætlun. Því þurfti 2. minni hluti að safna saman þeim upplýsingum.

Fyrsta málefna sviðið sem fjallar um velsældarmarkmið er málefna svið dómstóla. Þar á að auka „kynningu á starfsemi dómstóla samhliða aukinni notkun stafrænna lausna sem styðja við skilvirkni og aukið öryggi við vörslu gagna. Slíkt styður auk þess við velsældarháerslur ríkisstjórnar hvað varðar betri samskipti við almenning“. Einnig eiga „áhrif stafrænnar málsmeðferðar og þróun stafrænna lausna að styðja við velsældarháerslur ríkisstjórnar hvað varðar grósku í nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð“.

Tækifærin á málefna sviði æðstu stjórnsýslu „í ráðuneytinu og í stjórnsýslunni almennt eru ekki síst fólgin í auknum stafrænum lausnum og leiðum til þess að ná betur til íbúa og er unnið að þeim málum á vettvangi stjórnvalda og tengjast þau verkefni velsældarháerslum ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning og um grósku í nýsköpun“ og „framtíðaráskoranir [í loftslagsmálum] tengjast velsældarháerslum ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun, kolefnishlutlausri framtíð og betri samskiptum við almenning“.

Á málefna sviði utanríkismála er velsældin fundin „í gegnum virkt alþjóðasamstarf í loftslags-, auðlinda- og umhverfismálum verður tækifæra leitað fyrir íslenskar lausnir og nýsköpun sem styðja við kolefnislausu framtíð og grænan hagvöxt“. Að auki verður „í samræmi við velsældarháerslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð og grósku í nýsköpun mun Ísland leggja áherslu á að markmið sjóðsins á næsta starfstímabili, frá 2022 til 2029, muni snúa að samvinnu á sviði nýsköpunar, rannsókna, jafnréttismála, menntunar, menningarmála, snjallborga og loftslags- og orkumála“. Svo eru það stafrænu lausnirnar „í samræmi við velsældarháerslur um betri samskipti við almenning er brýnt að koma í verk þeim stafrænu lausnum sem fram eru settar í stefnu um málefni borgarþjónustunnar um bættu þjónustu og upplýsingamiðlun“. Og að lokum er það framtíðarstefna fyrir íslenskan útflutning „í samræmi við velsældarháerslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð og grósku í nýsköpun“.

Á málefna sviði skatta-, eigna og fjármálaumsýslu er nýtt markmið: „Markmið 1.3 er nýtt markmið sem tekur mið af velsældarháerslu um betri samskipti við almenning“. Það markmið er í raun markmið 1.2 og fjallar um „hlutfall félaga í eigu ríkisins sem birta lykil-

upplýsingar um starfsemi og rekstur á gagnsæjan og aðgengilegan hátt á vefsíðu félagsins“. Markmið 3.3, „hlutfall ríkisjarða í sjálfbærri nýtingu“ á svo að taka mið af velsældaráherslu um kolefnishlutlausu framtíð.

Á málefna sviði hagskýrslugerðar og grunnskrár eru endurbætur á opinberum tölfræðigögnum og hagtölum tengdar „velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um bætt samskipti við almenning og grósku í nýsköpun“. Þar á *tilurð grunnskrár* að leika „lykilhlutverk í að stuðla að bættum samskiptum við almenning“. Stafræn opinber þjónusta er svo málið fyrir „þrjár af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar sem eru kolefnishlutlaus framtíð, gróska í nýsköpun og betri samskipti við almenning“. Svo er það *samstarfsáætlun ESB* sem styður „við vinnu að öllum helstu velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar, þ.m.t. virkni í námi og starfi, kolefnislausri framtíð, grósku í nýsköpun og bættu andlegu heilbrigði borgaranna“.

Á málefna sviði nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina er meginmarkmið málefna sviðsins „alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi rannsókna og nýsköpunar þar sem áhersla er lögð á gæði, alþjóðlegt samstarf og árangur, sem og skilvirkni og gagnsæi í opinberu stuðningskerfi. Þannig styður það beint við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og grósku í nýsköpun“. Við þurfum einnig „grænar tæknilausnir til að minnka losun koltvísýringis í atvinnulífi, sem og lausnir til að fanga koltvísýring í andrúmslofti, í takti við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnislausu framtíð“. Lögð verður sérstök áhersla á „skilvirkni í stuðningskerfi nýsköpunar, einföldun regluverks og virkri samkeppni í atvinnulífinu. Þetta markmið kallast á við velsældaráherslur stjórnvalda um grósku í nýsköpun“. Það þarf að stuðla að *vexti atvinnugreina* „sem byggjast á hugviti, færni og skapandi hugsun og stuðli þannig að aukinni fjölbreytni í störfum á vinnumarkaði. Þetta markmið kallast á við velsældaráherslur um virkni og nám í starfi og andlegt heilbrigði“. Aftur er það svo *stafræna stjórnvíslan* sem „styður jafnframt við eina af velsældaráherslum í fjármálaáætlun ríkisins um betri samskipti hins opinbera við almenning sem og áherslna á grósku í nýsköpun“. Að lokum er það *byggðaaætlun* sem styður við *andlegt heilbrigði og öryggi í húsnæðismálum*.

Málefna svið almanna- og réttaröryggis horfir til *nýrra orkugjafa* til að ná markmiðum um *kolefnislausu framtíð* hjá Landhelgisgæslunni. Fangelsismálastofnun ætlar að skipta í *rafmagnsbíla, bæta orkunýtingu í fangelsum og flokka sorp* til að ná *kolefnishlutleysi*.

Á málefna sviði réttinda einstaklinga eru greindar helstu áskoranir málefna sviðsins sem tengjast *kolefnishlutlausri framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning*. Það er *stafræn málsmeðferð*.

Á málefna sviði samgöngu- og fjarskipta eru það *samgöngubætur* samkvæmt höfuðborgarsamningi um uppbyggingu samgönguinnviða sem eiga að stuðla að *kolefnishlutlausri framtíð*. Gera á sérstaka *upplýsingagátt allra ferðamáta* sem á að stuðla að *grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning*. Að lokum er það *einföldun regluverks og umbætur í stjórnvíslu* sem tengist áherslum um betri samskipti við almenning og grósku í nýsköpun.

Á málefna sviði landbúnaðar eru „velsældaráherslur um kolefnislausu framtíð. Eitt meginmarkmið breytinga á samningi um starfsskilyrði í nautgriparækt er að stuðla að sjálfbærari og umhverfisvænni framleiðslu og eru sammingsaðilar sammála um það markmið að íslensk nautgriparækt verði að fullu kolefnisjöfnuð eigi síðar en árið 2040“ og „koma upp heildstæðri ráðgjöf og fræðslu fyrir bændur, hvernig þeir geti dregið úr losun gróðurhúsalofttegunda og aukið kolefnisbindingu á búum sínum og jörðum“. *Gróska í nýsköpun* á að nást með *adlögunarsamningum við sauðfjárbændur* og í gegnum *Matvælasjóð*. Að lokum er það svo *einfaldari stjórnvísla, stafræn samskipti og birting upplýsinga* um frammistöðu fyrir tækja sem framleiða matvæli eða fóður til að ná *betri samskiptum við almenning*.

Á málefнасviði ferðaþjónustu er ekki minnst á neitt velsældarmarkmið stjórnvalda.

Á málefнасviði orkumála á að *auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa* í samgöngum (úr 9% árið 2019 í 16% árið 2025) og sjávarútvegi (úr 0,3% árið 2019 í 3,5% árið 2025) til þess að ná *kolefnishlutlausri framtíð*.

Á málefнасviði markaðseftirlits, neytendamála og stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar á að ná *fjármálaeftirliti* sem getur komið í veg fyrir áföll af sambærilegri stærðargráðu og hrúði 2008 til þess að ná velsældarmarkmiðum um *andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum og virkni í námi og starfi*. Gagnsæi og skilvirkni í fjármálaeftirliti með *upplýsingagjöf á heimasíðu* og í *gegnum samskiptamiðla* og í uppbyggingu *rafrænnar gáttar* þar sem eftirlitsskyldir aðilar geta skilað inn gögnum til Fjármálaeftirlitsins á að bæta samskipti við almenning.

Á málefнасviði umhverfismála á að „veita almenningi skilvirkari þjónustu ásamt aukinni stafrænni stjórnsýslu í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning“. Ekki er fjallað meira um velsældarmarkmið stjórnvalda þrátt fyrir að fjölmörg verkefni á því málefnasviði styðji við markmið um kolefnishlutleysi. Nema þau geri það bara alls ekki, verður þá að spyrja? Líklega hefur bara gleymst að taka tillit til velsældarmarkmiðanna.

Á málefнасviði menningar, lista, íþróttar og æskulýðsmála er minnst á mótvægisáðgerðir stjórnvalda „vegna heimsfaraldurs hefur verið beint að íþróttar- og æskulýðsstarfi til að bregðast við tekjutapi félaga, stuðla að áframhaldandi virkni meðal iðkenda og nýsköpun í starfi“ sem er svo tengt við *andlegt heilbrigði* einstaklinga. Að öðru leyti er bara fjallað almennt um að verkefni á þessu málefnasviði hafi áhrif á ákveðin velsældarmarkmið en ekki hvernig markmiðin hafa áhrif á verkefni.

Á málefnasvið fjölmiðlunar er ekkert minnst á velsældarmarkmið stjórnvalda.

Á málefнасviði framhaldsskóla á að *minnka brotthvarf* úr framhaldsskóla sem styður velsældarmarkmið um *virkni í námi og starfi*.

Á málefнасviði háskólastigs er unnið „að þróun raunfærnimats til styttingar háskólanáms, m.a. með það fyrir augum að auka aðgengi fólks að háskólum sem ekki hefur lokið stúdentsprófi en hefur reynslu af vinnumarkaði. Þannig verður unnið að velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og velsæld borgaranna“.

Á málefnasviðinu önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála er bara almenn umfjöllun um almenn áhrif á velsældaráherslur. Það sem kemst næst því að vera haldbært er *bætt upplýsingagjöf* til að ná markmiðum um *betri samskipti við almenning*.

Á málefнасviði sjúkraþjónustu er almennt fjallað um velsældaráherslur en fáar tilraunir til þess að tengja verkefni við markmið, dæmi um það er: „Endurhæfing sem stuðlar að því að ná fram hámarksfærni, hvort sem er líkamlega eða andlega, fellur því undir fyrstu velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar. Unnið er að gerð endurhæfingarstefnu.“ Fyrsta velsældaráherslan er andlegt heilbrigði og það væri svo sem hægt að tengja „unnið er að endurhæfingarstefnu“ sem verkefni að því markmiði en ef eitthvað þá uppfyllir það ekki markmiðin um bætt samskipti við almenning að þurfa að fylla svona inn í eyðurnar og því er þeirri upptalningu sleppt. Þau tilvik sem tengja verkefni við markmið eru *uppbygging þekkingar* á hjúkrunarheimilum til að veita öldruðum geðheilbrigðisþjónustu sem er í takt við markmið um *andlegt heilbrigði*. Önnur verkefni eru ekki tengd við velsældarmarkmið stjórnvalda á þessu málefnasviði.

Á málefнасviði hjúkrunar- og endurhæfingarrýma er bara almenn umfjöllun um að endurhæfing stuðli að andlegu heilbrigði, ekki hvernig þau markmið hafa áhrif á áherslur málefnasviðsins.



Á málefнасviði lyfja og lækningavara er mjög góð almenn umfjöllun um ýmislegt innan málefnasviðsins sem getur fallið að velsældarmarkmiðum stjórnvalda. Engin tilraun er þó gerð til þess að útskýra hvernig verkefni innan þessa málefnasviðs ná árangri í átt að velsældarmarkmiðum stjórnvalda. Það er ekki nóg að segja að það eigi að bæta samskipti við almenning með notkun upplýsingatækni ef það er ekki skýrt við hvaða verkefni er átt. Var t.d. verkefnum um auknið framboð að upplýsingum bætt við til þess að ná betur velsældarmarkmiðum? Er einfaldari aðgangur að hjálpartækjum bara einn staður í stað fjögurra, staf-rænn staður eða fjöldi stofnana?

Á málefнасviði örorku og málefnum fatlaðs fólks á að innleiða *þverfaglegt mat* á vinnu-færni sem er í samræmi við markmið um *virgni í starfi*.

Á málefнасviði aldraðra er það aukin atvinnuþátttaka sem er talin falla vel að markmiðum um *virgni í starfi* og *andlegt heilbrigði*.

Á málefнасviði fjölskyldumála er *efling fæðingarorlofskerfis* tengd við *andlegt heilbrigði*. *Jöfn tækifæri til vinnu og náms fyrir innflytjendur* á að ná markmiðum um *virgni í námi* og *starfi* og verkefni um samræmda móttöku flóttafólks samræmist markmiðum um *andlegt heilbrigði*, *öryggi í húsnæðismálum* og *virgni í námi og starfi*.

Á málefнасviði vinnumarkaðar og atvinnuleysis á að draga úr fjarveru frá vinnumarkaði með því að *mæla árangur* úrræða og *virgni* til að ná markmiðum um *andlegt heilbrigði* og *virgni í námi og starfi*. Svo á að fjölga eftirlitsheimsóknum til að auka *virgni í námi og starfi* og *andlegt heilbrigði*.

Á málefнасviði húsnæðisstuðnings á að minnka óuppfyllta íbúðaðþörf, fjölga stofnfram-lögum og hlutdeildarlánnum og minnka hlutfall húsaleigu af tekjum leigjenda (að teknu tilliti til húsnæðisbóta) úr 30,5% árið 2019 niður í 25% árið 2025 til þess að ná markmiðum um *öryggi í húsnæðismálum*.

Á málefнасviði lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála á að auka hlutfall landsmanna sem nota vefinn Heilsuvera til þess að ná markmiðum um betri samskipti við almenning.

Annar minni hluti fullyrðir ekkert um hvort þetta sé fullkomin upptalning á aðgerðum sem eiga að ná velsældarmarkmiðum stjórnvalda þar sem stjórnvöld eiga að sjálfsögðu að halda utan um slíka samantekt, í anda betri samskipta við almenning. Það er augljóst að það er mikil vinna eftir við að móta það skipulag sem þarf til þess að hægt sé að vinna með þá aðferðafræði sem velsældarhagkerfið byggist á. Þau skref sem eru stigin í þessari fjár-málaáætlun eru lítil en mikilvæg fyrir framhaldið.

### **Málsmeðferð fjárlaganefndar.**

Að mati 2. minni hluta er málsmeðferð fjárlaganefndar (og flestra nefnda í flestum málum) úrelt og gamaldags. Málsmeðferðin er nokkurn veginn svona:

1. Nefnd fær mál til afgreiðslu og sendir út umsagnarbeiðnir.
2. Ráðuneyti koma á fund nefndarinnar og kynna sinn hluta af fjárlögum fyrir nefndinni.
3. Sumir umsagnaraðilar eru kallaðir á fund hjá fjárlaganefnd og mögulega einhverjir aðrir sem nefndarmenn biðja um.
4. Fjárlaganefnd biður eftir tillögum frá ríkisstjórninni og fundar með nokkrum ráðuneytum eða stofnunum um einstaka málaflokka fjárlaga. Tillögur berast rétt áður en meiri hluti nefndarinnar afgreiðir málið út úr nefndinni.
5. Vandræðaleg umræða fer fram í nefndinni þar sem meiri hlutinn er búinn að ákveða eitt eða annað og reynir kannski að koma einhverjum hugmyndum minni hlutans að í breytingartillögum meiri hlutans. Meiri hlutanum dettur aldrei í hug að samþykkja bara sömu hugmyndir minni hlutans í sjálfstæðum breytingartillögum. Það má ekki. Ef minni

hlutinn er með góðar hugmyndir eru þær settar í breytingartillögur meiri hlutans og ekkert sérstaklega minnst á hvaðan þær hugmyndir komu.

Málsmeðferðin ætti að vera einhvern veginn svona:

1. Nefndin fær mál til afgreiðslu og öll ítaröggn málsins frá ráðuneytum eru birt opinberlega á vef þingsins sem upplýsingaskjöl.
2. Nefndin sendir út umsagnarbeiðnir.
3. Nefndin vinnur spurningar úr þeim gögnum sem fyrir liggja og sendir til viðeigandi ráðuneytis.
4. Þegar nefndin fær umsagnir frá öðrum aðilum eru þær yfirfarnar og ef spurningar vakna eru þær sendar umsagnaraðilum.
5. Nefndin kallar umsagnaraðila á fund nefndarinnar ef annaðhvort tími vinnst ekki til þess að senda skriflegar spurningar eða ef umræðuefnið er þannig úr garði gert að fundur skili betri upplýsingum en skriflegt svar. Þeir fundir eiga almennt að vera opnir.

Það fer rosalega mikill tími í fundi fjárlaganefndar og á þeim fundum eru fundargestir almennt séð bara að segja það sem þegar stendur í umsögn þeirra, eins og það sé búist við því að nefndarmenn hafi ekki þegar lesið umsögnina, sem er örugglega í einhverjum tilfellum satt, sem er skiljanlegt þar sem upplýsingar eru stundum ekki afhentar fyrr en umsagnaraðili mætir á sjálfan fundinn. Það er mjög algengt að ráðuneyti sendi t.d. ekki minnisblöð til nefndarinnar með neinum fyrirvara heldur mæti bara á fund nefndarinnar án þess að þingmenn hafi haft tækifæri til þess að kynna sér það efni sem á að fjalla um. Þetta er ákveðin tegund af misnotkun á valdi. Þarna er upplýsingum haldið frá þingmönnum sem gerir spurningar ómarkvissari og eftirlit erfiðara.

Eins og fram kom í kaflanum um lögbundin verkefni þá væri vinna fjárlaganefndar mun skilvirkari ef hún gæti einbeitt sér að fjárheimildum vegna stefnu stjórnvalda. Fjárheimildir vegna lögbundinna verkefna eru háðar stöðugu eftirliti en ekki sérstakrar rýni vegna fjárlaga. Nema ef verið er að gera einhverjar sérstakar breytingar á framkvæmd laga eða verið að leita fjárheimilda vegna nýrra laga. Slíkar fjárheimildir myndu í raun hvort sem er falla undir fjárheimildir vegna stefnu stjórnvalda.

Fjárheimildir vegna stefnu stjórnvalda eru í stóra samhengi fjárlaga mjög lítill hluti. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021 eins og það var lagt fram í upphafi þings voru útgjöld til félags-, húsnæðis og tryggingamála aukin um 32,8 milljarða kr. sem er aðallega vegna aukins atvinnuleysis en hlutur stefnu stjórnvalda í þeirri upphæð er vegna lengingar tekjutengdra atvinnuleysisbóta og lengingar fæðingarorlofs. Í heilbrigðismálum er hækkun um 15,3 milljarða kr. en mest af því er vegna byggingar nýs Landspítala sem varla er hægt að flokka sem stefnu stjórnvalda heldur er bara nauðsynlegt viðhald og uppbygging í málaflokknum. Þó er talið til fjárfestingar- og uppbyggingaráttak upp á 2 milljarða kr. og hálfur milljarður í heilsuefningu í heimabyggð. Framlög til samgöngumála hækka um 58 milljarða kr. eða svo og tengist hækkunin fjárfestingar- og uppbyggingaráttaki en mikið af þeim fjárheimildum sem hér er að finna eru nauðsynlegar aðgerðir vegna fjársveltis í málaflokknum á undanförunum áratug. Það er verið að greiða upp svokallaða innviðaskuld.

Ánægjulegt framlag er að finna í nýsköpun en mikið af því er stimplað sem mótvægis-aðgerðir vegna faraldursins. Þar er vissulega um stefnuákvörðun að ræða. Hækkun á framlögum til menntamála upp á 5,8 milljarða kr. tengist m.a. fjárfestingaráttaki og Menntasjóði námsmanna. Framlög til umhverfismála hækka vegna ofanflóða, fráveituframkvæmda og loftslagsmála um 3,4 milljarða kr. Framlög til annarra málefna víða hækka um 13,6 milljarða kr., en minni hluti þeirrar hækkunar er vegna stefnu stjórnvalda. Þar eru t.d. 5,8 milljarðar kr. vegna fjölgunar lífeyrisþega og framlög í almennan varasjóð upp á 3,3 milljarða kr.

Í heildina er hægt að telja um 130 milljarða kr í útgjaldaaukningar og væntanlega ekki nema helmingur eða svo vegna stefnu stjórnvalda. Stór hluti af því er svo vegna viðbragða við faraldrinum frekar en almenn stefna stjórnvalda. Það er því augljóst að alla jafna er þingið ekki að glíma við svo miklar breytingar á fjárlögum hvers árs. Samt er gríðarlega miklum tíma eytt í umsagnir aðila sem hafa lítinn sem engan aðgang að ítargögnum um hver stefna stjórnvalda er, hvað lögbundin verkefni kosta og enn síður hvaða breytingar á hvort eð er eftir að gera á rétt áður en fjárlaganefnd klárar afgreiðslu málsins.

Nefndarmenn reyna samt sitt besta til þess að draga fram upplýsingar frá ráðuneytum. Afurðirnar má sjá í fylgiskjöllum.

### **Spurningar nefndar.**

Í fylgiskjöllum koma fram allar spurningar nefndarinnar og þau svör sem nefndinni bárust. Þar er t.d. töflureiknissskjal sem fjallar um þróun örorku- og ellilífeyris frá 1997, en það er skjal með áhugaverðum göllum. Annað skjal fjallar um skerðingarhlutfall sérstakrar uppbótar framfærslu. Þar eru minnisblöð vegna Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands.

Annar minni hluti telur þessar upplýsingar sem eru hluti af vinnu nefndarinnar eiga að vera birtar opinberlega á vef þingsins. Það er hins vegar ekki gert og því eru skjölin birt í sérstöku fylgiskjali með álitinu.

### **Að horfa til framtíðar.**

Hvernig viljum við að tilhögun opinberra fjármála verði í framtíðinni? Því núverandi fyrirkomulag, þrátt fyrir ný lög um opinber fjármál er ekki ásættanlegt. Það vantar lýðræðislegri aðkomu að fjárlagagerð. Það vantar meira gagnsæi, fyrir þing, stofnanir og almenning. Flækjustigið er allt of mikið í ýmsum lögum og gríðarlegur skortur er á skilvirkni í fjárlagaferlinu.

Lög um opinber fjármál setja mjög skýra og góða umgjörð um það hvernig á að fara með almannafé. Hið opinbera á að setja sér markmið og leggja á þau mælikvarða til þess að árangurinn af fjárheimildum í hin ýmsu verkefni sé sýnilegur. Stjórnvöld eiga að sýna hvaða valmöguleika þau töldu sig hafa til þess að ná settum markmiðum. Hver valmöguleiki fyrir sig á að vera kostnaðarmetinn og ábati hvers möguleika fyrir sig á að vera útskýrður. Þetta eru þau gögn (markmið, mælikvarðar og valmöguleikar) sem stjórnvöld leggja fram þegar þau sækjast eftir fjárheimildum hjá Alþingi. Eftir að fjárlög eru samþykkt þá þurfa stjórnvöld að fylgjast með framvindu verkefna og gera grein fyrir því hvernig gekk að ná þeim markmiðum (með tilliti til þeirra mælikvarða sem lagðir voru til hliðsjónar).

Þetta ferli býður upp á mjög gott gæðaeftirlit. Hér er hægt að greina hvort þurfi að gera betur í markmiðasetningu, til dæmis með auknu samráð við almenning. Það er hægt að sjá hvort mælikvarðarnir séu að sýna árangur þeirra verkefna sem ráðist er í til þess að ná settum markmiðum. Gagnsæi í valkostagreiningu gæti verið mjög hjálplegt því betur sjá augu en auga. Að lokum er svo hægt að sjá hvort almennt sé verið að vanmeta, eða ofáætla í kostnaðar- eða ábatagreiningu eða hvort framkvæmd verkefna sé á einhvern hátt óskilvirkari eða betri en almennt er búist við.

Þegar allt kemur til alls þá þarf ekki að breyta miklu í þeirri umgjörð sem við höfum í opinberum fjármálum. Það eru nokkur smáatriði sem væri gott að huga að. Fjármálaáætlun mætti koma fram fyrr á árinu. Það mætti verið fleiri í fjármálaráði og ráðið mætti hafa rýmri tíma til þess að skila af sér álitu. Umgjörð velsældarhagkerfis mætti vera hluti af lögum um opinber fjármál á svipaðan hátt og grunnildi laganna. Það sem þarf helst að gera er að framfylgja lögunum.

**Breytingartillögur.**

Annar minni hluti leggur til breytingar á frumvarpi til fjárlaga og ramma fjármálaáætlunar sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali. Í fyrsta lagi að lífeyrir og atvinnuleysisbætur hækki um sömu krónutölu og lífskjarasamningarnir ættu að hafa hækkað á árinu 2020 og eiga að hækka á árinu 2021.

Í öðru lagi leggur 2. minni hluti til að Persónuvernd fái þá 10 starfsmenn sem stofnunin telur sig þurfa samkvæmt ársskýrslu 2019 til þess að anna þeim verkefnum sem best hafa við að undanfögnu.

Að lokum leggur 2. minni hluti til þess að halli Landspítala – háskólasjúkrahúss verði greiddur upp þar sem hallinn er tilkominn vegna vanmats á kostnaði vegna kjarasamninga og getuleysi ríkisstjórnarinnar til þess að leysa fráflæðisvandann.

Alþingi, 9. desember 2020.

Björn Leví Gunnarsson.

**Fylgiskjal.**

**Svör ráðuneyta við spurningum fjárlaganefndar.**

[www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0547-f\\_I.pdf](http://www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0547-f_I.pdf)