

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Það er hægt að útskýra fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2024–2028 í einu orði: óraunhæf. Fyrir því eru aðallega tvær ástæður. Í fyrsta lagi, ef fjárheimildirnar verða eins og gert er ráð fyrir þá mun það þýða skerðingu á lögbundinni þjónustu. Í öðru lagi, ef stefna stjórnvalda nær fram að ganga, þá mun það kosta meira en gefið er upp í fjármálaáætlun og því mun afkoma ríkisins samkvæmt fjármálaáætlun ekki standast, sem er einstaklega óheppilegt þegar um hallarekstur og mikla verðbólgu er að ræða.

Útskýringin á því hvernig þetta eigi að ganga upp er sú sama hjá öllum ráðherrum. Það á að endurskipuleggja innan núverandi fjárheimilda. Það á að vinna sömu verkin fyrir minni pening þannig að svigrúm sé fyrir öll viðbótarverkin sem ríkisstjórnin vill koma í framkvæmd – allar stefnurnar sem ríkisstjórnin er búin að vera að setja saman á undanförunum árum, en þegar kemur svo að því að fjármagna þær, þá gerist ekkert. Það vantar 3 ma.kr. til þess að fjármagna geðheilbrigðisstefnu sem fór í gegnum þingið fyrir nokkrum dögum. Það vantar einhverja 200 ma.kr. til þess að fjármagna húsnæðisstefnuna, bæði fjármögnun og lánsheimildir. Það vantar að minnsta kosti 10 ma.kr. á ári til að fjármagna málaflokk fatlaðs fólks og það veit enginn hvað vantar mikinn pening í stefnuna um farsæld barna, sem er undarlegt vegna þess að raunhæft kostnaðarmat ætti að liggja fyrir samkvæmt lögum um opinber fjármál.

Líklegasta niðurstaðan er sú að lítið verði úr verkunum, að heilbrigðiskerfið verði enn að búa til ný og þrengri göt á sultarólarnar, að enn verði skortur á húsnæði, að við náum ekki skuldbindingum loftslagsmarkmiða, að ríkiseignir haldi áfram að renna til bestu vina aðals, að sameiginleg auðlind verði enn arðrænd af flokkseigendum valdaklíkunnar og að vígbúin lögregla þurfi að passa upp á öryggi þeirra.

Efnahagurinn.

Það er óljóst hvernig stefna ríkisstjórnarinnar á að leysa þann vanda sem við stöndum frammi fyrir í efnahagsmálum. Stöðugleikinn, sem stöðugt erúið að vera að tönnlast á undanfarin ár að sé svo mikilvægur, hefur ekki látið sjá sig. Til þess að gæta allrar sanngirni þá má auðvitað ekki horfa fram hjá COVID-faraldrinum og stríðinu í Úkraínu og efnahagslegum afleiðingum þeirra atburða. Þar er erfitt að segja af eða á hvort aðgerðir stjórnvalda náðu að verja hagkerfið eða hvort við séum að súpa seyðið af þeirri efnahagsstefnu. Líklegasta svarið er að um hvort tveggja sé að ræða. Að sumar aðgerðirnar hafi skilað góðum árangri á meðan aðrar gerðu það ekki.

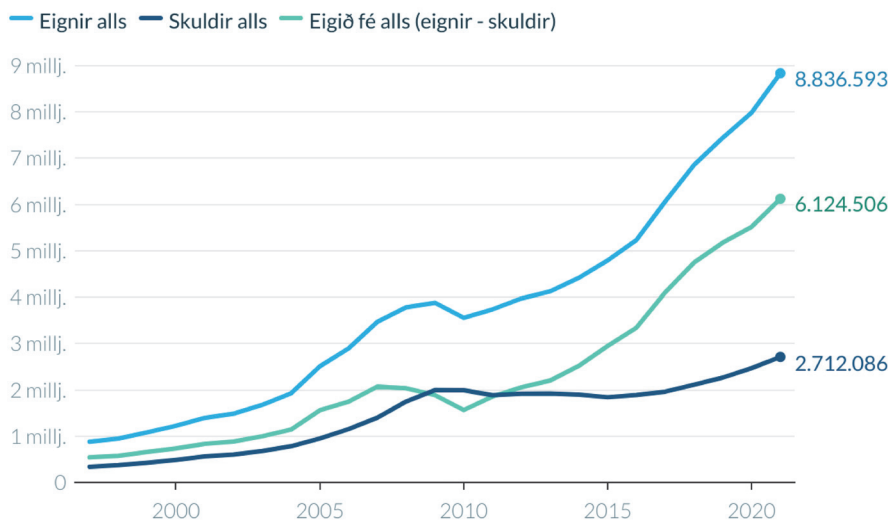
Samt er mjög auðvelt að segja að langstærstu efnahagslegu mistök þessarar ríkisstjórnar sé að finna í húsnæðismálum. Aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa aðallega verið til þess að hjálpa fólki að kaupa íbúð, hafa sem sagt verið aðgerðir á eftirspurnarhliðinni á meðan skortur hefur verið á húsnæði. Óhjákvæmileg afleiðing þess hefur svo verið hækkun á húsnæðis-

verði með öllu tilheyrandi. Á sama tíma hefur ríkisstjórnin montað sig af bættri skuldastöðu heimilanna sem er í rauninni ekkert nema blekking, því þótt skuldahlutfall heimilanna sé lágt miðað við eignastöðu þeirra þá er ástæðan fyrir því að eignir fólks hafa aukist einfaldlega sú að andvirði íbúðar þeirra hefur hækkað. Þau sem þegar voru búin að eignast húsnæði sáu því verðmæti eigna sinna aukast á meðan skuldirnar stóðu í stað. Fólki sem kemur hins vegar nýtt inn á húsnæðismarkaðinn hefur þurft að taka hærri og hærri lán til þess að festa kaup á húsnæði. Á sama tíma hefur staða leigjenda versnað þar sem þau hafa engar eignir á móti þeirri skuldbindingu sem felst í því að þurfa að hafa gott húsaskjól á Íslandi.

Þróun skulda og eigna sést á meðfylgjandi mynd frá Hagstofu Íslands. Árið 2021 var skuldahlutfallið 30,7% af eignum. Árið 2019 var það 30,4% og árið 2015 var það 38,4%. Það lítur kannski vel út á blaði að skuldahlutfallið hafi lækkað svona mikið en afborganirnar af lánum lækka ekki neitt. Þvert á móti, þegar verðbólgan skellur á hækka þær upp úr öllu valdi. Verðbólgan gerir síðan mikinn greinarmun á fólki eftir skuldastöðu þeirra.

Skuldir, eignir og eiginfjárstaða fjölskyldna

Milljónir króna



Fjölskylda er mynduð af samsköttuðum einstaklingum og börnum undir 16 ára aldri skráð á þeirra lögheimili.

Hagstofa Íslands

Mynd 1.

Í apríl var ársverðbólgan 9,9%, 9,5% í maí. Verðbólgan jókst um 1,3% frá mars til apríl og 0,4% á milli apríl og maí. Meðalaukning verðbólgu á milli mánaða frá upphafi árs 2020 er 0,6%. Verðbólga hefur að meðaltali verið 0,42% í hverjum mánuði frá 1988, sem er ársverðbólga upp á um 5,6%. Á þessari öld er meðalverðbólga hvers mánaðar 0,4%, 5,3% á ári. Verðbólguþröng er hins vegar „sem næst 2,5%“ sem þýðir um það bil 0,2% hækkun í hverjum mánuði. Ef við gefum okkur að það náist að halda verðbólgunni í meðaltali frá árinu 2020 (0,6%) út þetta ár og eftir það í meðaltali þessarar aldar (0,4%) þá mun það taka um eitt

og hálf t. árið 2023.

Vandamálið er að verðbólgan gerir greinarmun á fólki eftir stöðu þeirra. Á einu ári hefur vísitala matvöru hækkað um 11,5% og vísitala húsnæðis, hita og rafmagns um 12,3%. Þetta er vísitala fólks sem þarf að nota allan sinn pening í að hafa í sig og á. Því meira af ráðstöfunartekjunum sem fer í mat og húsnæði, því hærri er raunverðbólgan fyrir það fólk.

Vísitala ráðstöfunartekna þróaðist umfram vísitölu neysluverðs frá 2017–2022, í kringum 22% á móti um það bil 8% vöxt verðlags. Vísitala húsnæðisverðs hækkaði hins vegar enn meira, eða um 80% á sama árabili. Það væri óskandi að til væru betri gögn um hvernig þróun greiðslubyrði mismunandi tekjutiunda hefur þróast á undanförunum árum og spá um það hvernig verðbólgan hefur áhrif á mismunandi hópa, en því miður eru slík gögn ekki til. Að minnsta kosti fékk fjárlaganefnd engin slík gögn þrátt fyrir að hafa beðið um þau.

Aðgerða er þörf.

Frá því að meginvextir Seðlabanka Íslands voru hækkaðir úr 0,75% upp í 1% fyrir nær nákvæmlega tveimur árum hafa vextir stöðugt verið hækkaðir, alls þrettán sinnum. Nú eru vextirnir orðnir 8,75% og hafa ekki verið hærri síðan í apríl 2010. Eins og fram kemur í greiningum Stefáns Ólafssonar prófessors þá er verðbólgan hagnaðardröfin en ekki launadröfin. Hér þarf að taka það skýrt fram að þetta er ekki spurning um annaðhvort eða. Þetta er fjölþætt vandamál þar sem launahækkningar útskýra vissulega einhvern hluta verðbólgunnar en miðað við þessi gögn þá útskýrir hagnaður stærri hluta. Til þess að ná jafnvægi í efnahagnum er hægt að beita nokkrum aðferðum. Almenn séð er þetta jafnvægislist á milli þess hversu mikið er til af peningum og verðmætum. Við erum stöðugt að búa til verðmæti og eyða þeim og við erum einnig stöðugt að búa til peninga og eyða þeim. Þegar við búum til meiri pening en verðmæti þá verður verðbólga og þegar við búum til meiri verðmæti en pening þá verður verðhjöðnun. Þetta er oft útskýrt með jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar. Meiri eftirspurn en framboð leiðir til hærri verðs og verðbólgu en meira framboð en eftirspurn leiðir til lægra verðs og verðhjöðunar.

Helstu leiðirnar sem við höfum til þess að eyða pening úr hagkerfinu er með vöxtum og sköttum og helstu leiðirnar sem við höfum til þess að búa til peninga er með lánnum og ríkisútgjöldum. Það er sem sagt hægt að hækka stýrivexti til þess að bæði sjúga peninga úr hagkerfinu og gera lántökur dýrari sem dregur úr því hversu mörg ný lán eru gefin út. Það er líka hægt að draga saman í ríkisútgjöldum miðað við skatttekjur, og fjarlægja þannig meira fjármagn úr hagkerfinu en ríkið setur inn í það. En það eru stórvirkar og ónákvæmar aðgerðir sem hafa ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir marga hópa samfélagsins, ekki síst lágtekjufólk. Stundum er þörf á sérstökum aðgerðum til þess að leysa undirliggjandi vanda. Grein Ólafs Margeirssonar frá 2022 útskýrir t.d. hlut húsnæðis í verðbólgunni og mögulega lausn. En sama hvað, þá þarf að laga framboðsvandann í húsnæðismálum. Annars verður alltaf eftirspurn umfram framboð á húsnæði og sífelldur verðbólguþrýstingur þess vegna.

Til þess að koma til móts við þetta leggur 1. minni hluti til tvær breytingartillögur við fjármálaáætlun. Önnur er að fjármagna rammisráðgjafir ríkisstjórnarinnar við sveitarfélögin, þannig að það sé að lágmarki hægt að standa við gefin loforð. Betur má þó ef duga skal en 1. minni hluti telur að Alþingi hljóti að lágmarki að geta stutt fjármögnun á þeim markmiðum sem komið hafa fram um nauðsynlegt magn húsnæðis á næstu 10 árum. Hin breytingartillagan snýst um að fella fjármagnstekjur inn í tekjuskattstofninn. Hagnaður af fjármagni er skattlagður sem fjármagnstekjur með 22% skattlutfall og 300 þús. kr. persónuafslátt. Nær eingöngu þau sem eru með hæstu tekjurnar, þ.e. þau sem eru í efstu tekjutiundinni samkvæmt

tekjusagan.is, greiða fjármagnstekjuskatt og eru því með tekjur í efsta skattþrepinu (31,58%). Þau eru því í raun að fá skattafslátt af þeim peningum sem er greiddur þeim í formi fjármagnstekna undir þeim hatti að vera „hagnaður“.

Oft eru notuð þau rök að þegar sé búið að greiða skatt af hagnaði fyrirtækja í gegnum tekjuskatt fyrirtækja (20%) og ef 22% fjármagnstekjuskattur er svo greiddur aukalega þá sé í raun búið að skattleggja þann hagnað fyrirtækja um 37,6% í heildina. Því sjónarmiði er hægt að svara með tveimur sjónarmiðum. Annars vegar að það á ekkert að vera að blanda því saman hvað fyrirtæki greiða í tekjuskatt, sem fer eftir hagnaði, og hvaða skattar eru svo greiddir af arði sem rennur í vasa einstaklinga. Hins vegar að þessi aukahagnaður hefði getað verið greiddur út sem laun en ekki arður. Með því að greiða viðkomandi lægri laun myndast því svigrúm til þess að greiða hærri arð. Hér staldrar kannski einhver við og segir að 37,6% sé hærri tala en 31,58%. Af hverju er þessi arður ekki bara greiddur út sem laun sem eru með lægri skattþrósentu? Jú, því það vantar útsvarsþrósentuna inn í almennu skattþrósentuna. Útsvarið er á bilinu 12,44% til 14,52% til viðbótar við 31,58% hjá þeim sem eru í efsta skattþrepinu. Í stað þess að hagnaðurinn komi þá inn í tekjuskattsstofninn á 44,02–46,1% skatthlutfalli er einungis greiddur 22% skattur af þeim tekjum. 37,6% ef tekjuskattur fyrirtækja er tekinn með, sem á bara alls ekkert að gera.

Með því að færa fjármagnstekjur inn í tekjuskattsstofninn, og þar með einnig greiða útsvar af þeim tekjum, myndu tekjur ríkisins aukast í kringum um 11 ma.kr. og tekjur sveitarfélaga aukast í kring um 15 ma.kr., og leysa þann vanda sem sveitarfélögin eru í vegna vanfjármögnunar lögbundinna verkefna á einu bretti. Ekki er ólíklegt þó að einhverjar aðrar breytingar yrðu gerðar samhliða hjá sveitarfélögum. Til dæmis gæti fasteignaskattur fyrirtækja lækkað eitthvað á móti. Einnig gæti tekjuskattur fyrirtækja lækkað eitthvað þar sem mögulega yrði meira greitt í laun í stað arðs. Það er látið vera að fara í vangaveltur um hliðarverkanir af þessum breytingartillögum.

Til viðbótar yrði persónuafslætti fjármagnstekna, 25 þús. kr. á mánuði, bætt við persónuafslátt tekjuskatts og hækka því skattleysismörk um 25 þús. kr. Kostnaðurinn við það yrði um 5 ma.kr.

Það þyrfti fleiri aðgerðir til þess að koma til móts við fólk vegna verðbólgunnar. Augljósar aðgerðir eins og vaxtabætur og húsnæðisbætur eru nauðsynlegar til einhvers tíma en ættu að jafnaði að vera óþarfar. Aukin útgjöld vegna slíkra aðgerða eru ekki verðbólguhvetjandi til skamms tíma þar sem fjármagnið fer beinustu leið inn í hagkerfið aftur en safnast ekki saman á aflandsreikningum eða álíka. Þá þarf einnig að rjúfa tengslin á milli vísitölu og lána eða leigu.

Vítahringurinn.

Við búum við vítahring verðbólgu á Íslandi. Vísitala neysluverðs mælir verðþróun á hinum ýmsu vörum og þjónustu en á sama tíma er vísitalan sett sem viðmið í t.d. húsnæðislánum og húsaleigusamningum. Vandinn er að vísitala neysluverðs er samansett af, meðal annars, þessum þáttum. Það þýðir að allar breytingar á húsnæðisverði, leiguverði eða öðrum þáttum sem vísitalan mælir munu valda hækkun á vísitölunni sem mun þá, vegna beintengingar við vísitöluna, sjálfkrafa hækka leiguverð á íbúðum með vísitölutengingu sem veldur þá sjálfkrafa hækkun á vísitölunni o.s.frv.

Það verður að rjúfa þessi tengsl. Mælitæki eins og vísitala neysluverðs er mega ekki vera beintengd við það sem vísitalan mælir. Slík tengsl búa til vítahring þar sem vísitalan er með sjálfa sig sem hluta af því sem hún mælir án þess að vera skilgreind sem breyta.

Það eru nokkrar leiðir til þess að rjúfa þennan vítahring. Einfaldasta leiðin fyrir ríkið er einfaldlega að banna slíkar tengingar með lögum. Það er hins vegar ekkert endilega árangursríkasta leiðin því það er ekkert sem kemur í veg fyrir óformlega tengingu við vísitöluna. Þessi aðferð ætti hins vegar að hægja verulega á kerfislægu smiti sem hækkun á einni breytu verðbólgunnar getur haft. Hækkun á eldsneyti myndi þannig ekki sjálfkrafa smitast út í leiguverð strax í næsta mánuði.

Önnur leið er að Hagstofan meti afturvirkniáhrif vísitölnunnar, þ.e. hversu stór hluti af vísitöluhækkun hvers mánaðar er í raun vegna fyrri hækkunar á vísitölnunni. Þetta er matskennd aðferð sem er ekki hárnákvæm. Á sama tíma má svo sem einnig spyrja hvort vísitala neysluverðs sé hárnákvæm mæling hvort sem er. Kannski yrði allt miklu einfaldara ef við hættum einmitt að gera ráð fyrir því að vísitala neysluverðs sé α og Ω í íslenskum efnahag.

Leigumarkaður og lífeyriskerfi.

Á Íslandi er rekin séreignarstefna í húsnæðismálum. Það þýðir að það er gert ráð fyrir því að þegar fólk hættir á vinnumarkaði þá búi fólk í skuldlausu eða lítið skuldsettu húsnæði þannig að lífeyrir dugi fyrir framfærslu án húsnæðiskostnaðar. Séreignarstefnan gerir í raun ráð fyrir því að hér á landi sé ekki almennur leigumarkaður húsnæðis því einstaklingar sem eru einungis með grunnframfærslu lífeyris hafa varla efni á að greiða leigu til viðbótar við aðra framfærslu. Það munar að minnsta kosti mjög miklu að þurfa að greiða húsaleigu til viðbótar við aðra framfærslu af grunnlífeyri miðað við núverandi húsnæðiskostnað.

Ef koma á upp almennum leigumarkaði hér á Íslandi þarf að taka tillit til þess í lífeyriskerfinu að æ stærrí hluti fólks hefur töku lífeyris án þess öryggis að vera í skuldlausri fasteign í eigin eigu.

Annar möguleiki væri að byggja upp kaupleigumarkað. Það gæti verið gott fyrirkomulag fyrir fjármögnun lífeyrissjóða t.d. þar sem skuldlaus séreign er í raun hluti af heildar lífeyriskerfinu. Þannig gæti fólk í raun leigt húsnæði sem lífeyrissjóðirnir byggja, eins og um venjulega leiguíbúð væri að ræða, en samhliða því myndi leigjandinn smám saman kaupa hlut í íbúðinni, og lækka leiguna til móts við stækkandi eignarhlut. Að lokum hefur leigjandinn keypt alla íbúðina, lífeyrissjóðurinn ávaxtað fjárfestingu sína í íbúðinni og einnig losað fjárfestinguna til þess að byggja aðra íbúð. Slíkt kerfi gæti því stuðlað að heilbrigðum húsnæðismarkaði þar sem tryggt er aðgengi að ódýru húsnæði og uppbyggingu húsnæðis á sama tíma.

Saga úr fangelsum.

Rétt áður en fjárlög fyrir árið 2023 voru afgreidd kom neyðarkall frá Fangelsismálastofnun um að væntar fjárveitingar til fangelsismála þýddu að það þyrfti, meðal annars, að loka opnu fangelsisúrræði fyrir konur. Það vantaði ekki bara fjármagn til þess að reka betrunarstefnu heldur vantaði meira að segja fjármagn í að reka fangelsin sem geymslustaði. Þegar stofnunin var spurð hvernig það gæti hafa gerst að ekki væru til peningar til þess að sinna algjörrí grunnþjónustu þá verður að segjast að svarið hafi verið áhugavert.

Fjárheimildir sem birtast í fjárlagafrumvarpi eru ákveðnar nokkurn veginn svona:

1. Stofnun gerir rekstraráætlun og sendir í viðkomandi ráðuneyti.
2. Ráðuneyti skoðar rekstraráætlun stofnunar, spyr um ýmis atriði og gerir athugasemdir við önnur en tekur saman rekstraráætlanir frá öllum stofnunum sínum, plúsar þær saman og athugar hversu há upphæðin er. Ef upphæðin er hærri en ráðuneytið býst við að fá samþykkt þarf ráðuneytið að ákveða hvaða stofnanir þurfa að aðlaga rekstraráætlun niður á við.

3. Ráðuneyti sendir upplýsingar um heildarfjárheimildir til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Fjármála- og efnahagsráðuneytið safnar saman öllum áætlunum frá öllum ráðherrum og summar saman heildar fjárheimildir. Ef þær fjárheimildir eru hærri en svigrúm ríkisfjármála leyfir þá þarf að taka ákvörðun um hvaða málefnasvið þurfa að draga úr útgjöldum. Hérna er dálítið óljóst hver ber ábyrgð á þeirri ákvörðun því svo virðist vera sem allir bendi á alla aðra. Flestir ráðherrar benda á fjármála- og efnahagsráðuneytið. Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á ríkisstjórnina og ráðherrar þar benda til baka á fagráðherra. Það er algjört ábyrgðarleysi í gangi og ástæðan fyrir því er frekar einföld. Einstakir ráðherrar bera ábyrgð á sínum málefnasviðum en fá samt bara úthlutað ákveðinni fjárheimild. Hver nákvæmlega tekur ákvörðun um þá fjárheimild er óljóst, sem er algjörlega fáránlegt, en það lítur út fyrir að það sé unnið út frá einhverjum upplýsingum um grunnkostnað. Því sem munar á þeim grunnkostnaði og því svigrúmi sem ríkisstjórnin ákveður að sé til staðar umfram er svo skipt á milli flokkanna til þess að fjármagna stefnu stjórnvalda. Í einfaldaðri útgáfu útskýrir það t.d. af hverju heilbrigðisráðherra, mennta- og barnamálaráðherra og menningar- og viðskiptaráðherra fá í raun engan pening í sín málefnasvið. Fjármagn Framsóknar fer í samgöngu- og byggðamál. Sjálfstæðisflokkurinn setur peninginn sinn í nýsköpun, orkumál og almanna- og réttaröryggi. Vinstri græn setja sinn pening í almannatryggingakerfið.
4. Þegar ráðherrarnir eru búnir að ákveða saman hvaða málefnasvið fá ekki allan peninginn sem þurfti til þess að standa undir rekstri ýmiss konar verkefna, eins og t.d. opnu fangelsisúrræði fyrir konur og björgunarflugvél Landhelgisgæslunnar, þá þurfa viðkomandi ráðherrar einmitt að taka ákvörðun með viðkomandi stofnunum um hvaða verkefni þarf að takmarka. Samtalið er í einfaldri mynd svona: „Nei, þið fáið ekki tvo milljarða, þið fáið bara einn og hálfan milljarð. Hverju er hægt að sleppa?“
5. Lokaskrefið er svo hvort hægt sé að sleppa einhverju sem enginn sættir sig við, eins og björgunarflugvélinni eða opnu fangelsisúrræði fyrir konur, og reyna að fá þingið til þess að bæta við fjárheimildum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið sagði að væru ekki til. Það kostar pólitískt að stinga upp á því að skera niður almennt vinsæl verkefni þannig að það er farið sparlega með slíkar tillögur. Í staðinn er einfaldlega vanspád um kostnað og aukið fjármagn fengið þannig. Eitthvað eins og: „Ó, okkur grunaði aldrei að lyfjakostnaður myndi verða svona mikill. Við ætlum auðvitað ekkert að hætta að kaupa lyf þannig að við verðum bara að fá auknar fjárheimildir í fjárlögum.“ Þannig er hægt að setja pening í önnur verkefni sem hefðu kannski ekki svo auðveldlega fengið viðbótarfjárheimildir. Það er auðvitað ekki hægt að gera þetta endalaust, þannig að það þarf að færa þessa vanspá til reglulega, annars verður það of augljóst að það er viljandi verið að vanspá.

Í stuttu máli virðumst við vera stödd í einhvers undarlegri útgáfu af Oliver Twist sögu þar sem það er Mr. Bumble sem bæði stjórnar því hversu mikinn mat allir fá og kemur og biður um meiri mat frá sjálfum sér. Sjá fylgiskjal I þar sem farið er yfir ríkisstjórnarmál sem eru ekki fullfjármögnuð.

Til að halda áfram með fangelsissöguna þá kom í ljós þegar Fangelsismálastofnun heim sótti fjárlaganefnd þingsins að rekstraráætlanirnar gerðu í rauninni ekki ráð fyrir því hvað það myndi kosta að sinna lögbundinni þjónustu að mati stofnunarinnar. Rekstraráætlanirnar voru gerðar miðað við hvað stofnunin vonaðist til þess að geta fengið til rekstrar í fjárlögum. Þegar stofnunin var spurð hverju munaði á þeim rekstraráætlunum sem stofnunin gerði og rekstraráætlun sem myndi uppfylla lagalegar kröfur um mönnun, þjónustu o.s.frv. var svarið að stofnunin hafði ekki hugmynd um það, en bauðst til þess að gera slíka rekstraráætlun.

Uppfærð rekstraráætlun barst fjárlaganefnd skömmu síðar og birtist hér sem fylgiskjal II. Eins og sést þar vantar 300 m.kr. upp á til þess að stofnunin nái að sinna lögbundinni þjónustu.

Lögbundin verkefni?

Fangelsismálastofnun sinnir ýmsum verkefnum samkvæmt lögum og reglugerðum. Í svari við fyrirspurn á 150. löggjafarþingi segir: „Hvorki er í lögum um opinber fjármál, gildandi fjárlögum frá Alþingi né bókhaldi stofnana gert ráð fyrir að fjárreiður þeirra séu sundurgreindar eftir einstökum lögbundnum verkefnum.“ Þetta er ekki alveg rétt þar sem í 66. gr. laga um opinber fjármál (LOF), nr. 123/2015, stendur: „Hver ráðherra skal leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagsleg áhrif“ og í reglugerð nr. 218/2020 segir: „Þá skal gerð grein fyrir sundurliðun eftir kostnaðarliðum, tilfærslum, fjárfestingum og rekstrartekjum og dreifingu innan ársins.“ Í greinargerð frumvarpsins er þessi lagagrein nánar útskýrd: „Tilgangur þess að meta fjárhagsáhrif frumvarpa er sá að ráðuneyti, ríkisstjórn, Alþingi og hagsmunaaðilar fái greinargóðar upplýsingar um áhrif lagasetningar á fjárhag ríkisins og þá einkanlega hvort útgjöld sem stofnað er til á þeim grunni rúmist innan heimilda fjárlaga eða eru í samræmi við áætlanir í ríkisfjármálum. Matinu er enn fremur ætlað að gera grein fyrir efnahagslegum áhrifum frumvarpa.“

Hér þarf því að svara augljósri spurningu. Ef hvergi er haldið utan um hvað einstaka lögbundin verkefni kosta, hvernig vitum við þá hvort kostnaðarmatið er rétt eða ekki? Það hlýtur að skipta máli ef Alþingi samþykkir lög þar sem gert er ráð fyrir að framkvæmd kosti 1 ma.kr. en reynast svo kosta 15 ma.kr. Hefðu lögin verið samþykkt ef kostnaðarmatið hefði verið nákvæmt? Hefðu lögin orðið öðruvísi?

Þetta er nefnilega dæmi um ógagnsæið í ríkisfjármálum sem við erum að glíma við, bæði þingið og umsagnaraðilar. Hvernig er hægt að meta það hvort áætlun ríkisstjórnarinnar sé raunsæ eða ekki ef ekki er hægt að skoða umfang lögbundinna verkefna? Nei, það stendur ekki berum orðum að fjárreiður eigi að vera sundurgreindar eftir einstökum lögbundnum verkefnum. En hvernig á Alþingi eiginlega að geta fjallað um lög og efnahagsleg áhrif þeirra án þess að hafa þær upplýsingar?

Fjárhagslegt sjálfstæði ráðherra og ábyrgð þingmanna.

Fjárveitingarvaldið er hjá Alþingi samkvæmt stjórnarskrá. Samkvæmt forsetaúrskurði ber hver ráðherra ábyrgð á ákveðnum verkefnum ríkisins. Hver og einn ráðherra er ábyrgur fyrir ákveðnum lögum samkvæmt þeim forsetaúrskurði. Heilbrigðisráðherra er t.d. ábyrgur gagnvart og fyrir lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007. Félags- og vinnumarkaðsráðherra er ábyrgur gagnvart og fyrir lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Því verður að spyrja þeirrar einföldu spurningar, hvers vegna sá ráðherra sem er ábyrgur fyrir t.d. lögum um heilbrigðisþjónustu beri ekki ábyrgð á fjárheimildum þeirrar þjónustu?

Eins og staðan er í dag þá ber heilbrigðisráðherra einungis hálf ábyrgð. Það er að segja, heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á þeim fjárheimildum sem Alþingi samþykkir fyrir þá málaflokka sem heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á. En hinn hlutinn er alveg jafn mikilvægur, að ráðherra leggi mat á umfang þeirra verkefna sem ráðherra ber ábyrgð á samkvæmt lögum. Staðreyndin er sú hins vegar að það er ítrekað gefið til kynna að tillögum um fjárheimildir, sem t.d. heilbrigðisráðherra eða dómsmálaráðherra leggja til, sé hafnað af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Jafnvel án nánari útskýringa.

Hvernig má það vera að ef heilbrigðisráðherra telur þurfa 100 m.kr. til þess að sinna einhverju verkefni sem tilgreint er í lögum að fjármála- og efnahagsráðuneytið geti bara sagt nei þegar það er Alþingi sem hefur fjárveitingavaldið?

Einstakir þingmenn taka ákvörðun um fjárheimildir í fjárlögum þegar þau greiða atkvæði í þingsal. Ef þingmenn vita ekki af 100 m.kr. tillögunni frá heilbrigðisráðherra, af því að henni var hafnað af fjármála- og efnahagsráðuneytinu, eru þingmenn þá að kjósa um að fjármagna ekki lögbundin verkefni? Augljóslega ekki. Yfirleitt eru þingmenn, að minnsta kosti ríkisstjórnarþingmenn, í góðri trú um að öll lögbundin verkefni séu fjármögnuð, enda fylgi framlagningu fjárlagafrumvarps flutningur ríkisstjórnarinnar á lagi Lego-bíómyndarinnar að allt sé æðislegt. En það er ekki allt æðislegt. Geðheilbrigðisáætlun er ekki fullfjármögnuð, lögin um farsæld barna eru ekki fullfjármögnuð, fangelsin eru ekki fullfjármögnuð, og svo framvegis.

Staðan getur vissulega verið þannig að við höfum ekki efni á því að sinna öllum verkefnum eins vel og við myndum vilja gera. Það þarf þá að vera skýrt þegar þingmenn greiða atkvæði um að fullfjármagna ekki lögbundin verkefni, til þess að þingmenn séu að greiða einmitt atkvæði um það með fullri vitund.

Í 21. gr. LOF, Tillögur um fjárheimildir segir: „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 því undarlegt að fjármálar- og efnahagsráðuneytið, og fjármála- og efnahagsráðherra, sé að skipta sér eitthvað af tillögum einstakra ráðherra um hvaða fjárheimildir þeir telja vera nauðsynlegar til þess að fjármagna lögbundin verkefni á þeirra ábyrgð. Það leiðir til þess að þingið fær yfirleitt ekki upplýsingar um það sem upp á vantar og getur því ekki tekið upplýsta ákvörðun um hvort það sé nauðsynleg ráðstöfun eða ekki.

Efnahagssagan í milljörðum króna.

Þegar staðan í dag er skoðuð hjálpar oft að skoða söguna til þess að fá samanburð. Það er t.d. oft talað um gríðarlegan vöxt á útgjöldum ríkisins en það eitt og sér segir nákvæmlega ekki neitt. Króna í dag er allt annað en króna fyrir 10 árum síðan. Þó að það fari miklu fleiri krónur í ríkisútgjöld í dag en í gær þá getur bara vel verið að ríkisútgjöldin hafi skroppið saman ef tekið er tillit til verðbólgu.

Hér á eftir er tafla þar sem upplýsingar um verga landsframleiðslu (VLF), ríkisútgjöld og ríkistekjur eru teknar saman. Upplýsingarnar eru fengnar úr ríkisreikningum frá árunum 1995–2021 og svo úr fjárlögum árunna 2022 og 2023. Tölurnar eru í milljörðum króna á verðgildi hvers árs fyrir sig.

Þó að það væri hægt að uppfæra krónurnar samkvæmt verðlagsþróun þá væri það í rauninni ekki góður samanburður. Stór hluti ríkisútgjaldanna er vegna launakostnaðar og launaþróun hefur vaxið umfram verðlagsþróun á undanförunum áratugum. Það kostar því ríkið í rauninni meira en verðlagsþróunin. Ef markmiðið er að skoða hvort ríkisútgjöldin séu orðin stjórnlaus ætti að vera nógu nákvæmt að bera saman hlutfall ríkisútgjalda af VLF, að teknu tilliti til ýmissa agnúa auðvitað.

Ef meðaltal ríkisútgjalda er reiknað gagnvart VLF þá fæst talan 30,9%. Sem sagt, að meðaltali undanfarin 29 ár hefur hlutfall ríkisútgjalda verið 30,9% af VLF. Samkvæmt fjárlögum 2023 eru ríkisútgjöld 30,82% af VLF. Rétt undir meðaltali. Tekjurnar hafa að meðal-

tali verið 30,27% á undanförunum þremur áratugum en eru fyrir árið 2023 27,92%. Það útskýrir hallann á rikissjóði, þegar allt kemur til alls. Við erum með meðalútgjöld en erum undir meðaltekjum. Sögulega séð erum við í mínus líka. Þriðjungur af sögulegum hallarekstri ríkisins útskýrist af hrúðinu og tveir þriðju af COVID, gróflega námundað.

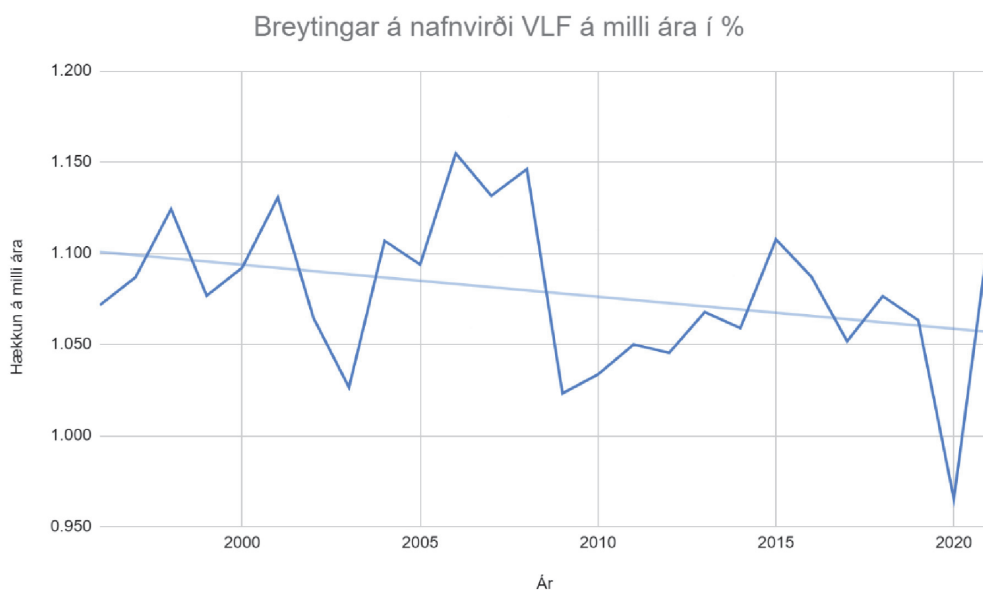
Tafla 1.

Ár	VLF	Gjöld alls	% VLF	Tekjur alls	% VLF	Afkoma
1995	460.840	129.356	28,07%	114.190	24,78%	-15.166
1996	493.834	136.978	27,74%	128.281	25,98%	-8.697
1997	536.722	134.586	25,08%	144.828	26,98%	10.242
1998	603.408	189.636	31,43%	180.846	29,97%	-8.790
1999	649.719	199.002	30,63%	222.633	34,27%	23.631
2000	709.561	229.001	32,27%	224.715	31,67%	-4.286
2001	802.277	228.713	28,51%	237.355	29,59%	8.642
2002	854.140	267.332	31,30%	259.210	30,35%	-8.122
2003	876.733	280.712	32,02%	274.574	31,32%	-6.138
2004	970.421	300.438	30,96%	302.431	31,16%	1.993
2005	1.061.428	308.400	29,06%	421.200	39,68%	112.800
2006	1.225.716	340.200	27,76%	422.000	34,43%	81.800
2007	1.386.951	397.500	28,66%	486.100	35,05%	88.600
2008	1.589.625	687.862	43,27%	471.883	29,69%	-215.979
2009	1.626.391	578.780	35,59%	439.516	27,02%	-139.264
2010	1.680.967	601.982	35,81%	478.697	28,48%	-123.285
2011	1.765.009	575.950	32,63%	486.526	27,57%	-89.424
2012	1.845.160	561.721	30,44%	525.876	28,50%	-35.845
2013	1.970.146	592.167	30,06%	591.435	30,02%	-732
2014	2.086.360	642.490	30,79%	688.894	33,02%	46.404
2015	2.310.848	666.528	28,84%	686.565	29,71%	20.037
2016	2.512.055	868.000	34,55%	1.163.074	46,30%	295.074
2017	2.641.959	710.957	26,91%	744.937	28,20%	33.980
2018	2.844.055	779.541	27,41%	828.249	29,12%	48.708
2019	3.023.930	809.238	26,76%	829.957	27,45%	20.719
2020	2.918.755	990.258	33,93%	801.832	27,47%	-188.426
2021	3.244.901	1.078.012	33,22%	871.472	26,86%	-206.540
Fjárlög 2022	3.766.415	1.192.466	31,66%	951.962	25,28%	-240.504
Fjárlög 2023	4.112.000	1.267.505	30,82%	1.147.926	27,92%	-119.579

Miðað við að hrúð og COVID eru einhver stærstu efnahagsáfallin sem við höfum gengið í gegnum má kannski búast við því að meðalútgjöld ríkisins væru til lengri tíma hlutfallslega eitthvað lægri. En hvernig er staða efnahagsmála almennt? Er hægt að búast við því að vegna COVID sé VLF í raun lægri en ætla mætti og þess vegna sé hlutfall ríkisútgjalda svona hátt, þrátt fyrir að útgjöld dugi ekki fyrir lögbundnum verkefnum?

Nei, svo virðist ekki vera. Ef þróun VLF er skoðuð hefur meðalhækkun á hverju ári, á verðlagi hvers árs, verið rétt rúmlega 8%. Almennt séð er hægt að segja að á Íslandi undanfarna þrjú áratugi hefur verðbólga plús hagvöxtur verið rétt rúmlega 8% á ári. Ef við teljum bara árin fyrir hrún (sem við vitum nú að einkenndust þó nokkuð af bóluhagkerfi) þá er meðalvöxtur VLF 9,7% en var 6,8% milli árána 2008 og 2021. Fjárlög 2022 og 2023 gera

ráð fyrir 16,1% og 9,2% vexti á VLF. Hátt verðbólgustig hefur þar mikil áhrif ofan á endurræsingu hagkerfisins eftir COVID.



Mynd 2.

Á mynd 2 sést árlegur hagvöxtur undanfarna þrjá áratugi sem hefur verið 8% á nafnvirði og breytingar yfir tíma eru sáralitlar. Það þýðir að það ætti að vera hægt að uppreikna hagvöxt frá eðlilegu efnahagslegu ástandi til dagsins í dag til þess að sjá hvar í hagsveiflunni árið 2023 er. Vandinn er að það er frekar flókið að finna „eðlilegt“ ár í íslenskri efnahags sögu því stóru efnahagsveiflurnar eru það miklar. Áhrif bóluáranna fyrir hrun, hrunið og COVID-áhrifin sjást þó greinilega. Það verður því að finna ár sem er nógu fjarri nýliðnum efnahagsveiflum til samanburðar. Líklegustu árin undanfarna þrjá áratugi eru kannski árin 2003 og 2004. Það er eftir dotcom-bóluna og á undan bankabólunni. Verðbólga á þeim árum var frá 1,4% upp í 3,9%. Tiltölulega lág verðbólga í íslenskri efnahags sögu.

Ef VLF er uppreiknuð frá árunum 2003 og 2004 þá lítur út fyrir að það vanti 100–200 ma.kr. upp á VLF ársins 2023 miðað við forsendur fjárlaga í samanburði við uppreiknaða VLF frá 2003 og 2004. Miðað við verðbólguþróun það sem af er ári er hins vegar ekki ólíklegt að niðurstaðan verði eitthvað nærri uppreiknuðu tölunni. Það má því leiða að því líkur að efnahagsástandið núna sé einhvers staðar nærri langtímameðaltali.

Ef það er raunin, að hagsveiflan sé einhvers staðar nálægt langtímameðaltali, og það er margt sem bendir til þess, þá verður að álykta sem svo að ríkisfjármálin séu ekki á góðum stað. Miðað við afkomu ríkissjóðs og stöðu lögbundinna verkefna er ekki hægt að draga ályktun en að annaðhvort séu ríkisútgjöldin mjög óhagkvæm eða tekjurnar ekki nægar til þess að sinna títtnefndum lögbundnum verkefnum.

Að því sögðu þá býst l. minni hluti fastlega við því að bæði VLF og tekjur ríkissjóðs í ár verði mun hærri en gert er ráð fyrir í fjárlögum. Meiri verðbólga en gert var ráð fyrir mun einnig hafa áhrif á útgjöld ríkisins. Ef ársverðbólgan verður svipuð og hún er í dag mun það þýða um 50 ma.kr. aukalega í tekjur bara út af fleiri og verðminni krónum. Hlutföllin milli

VLF annars vegar og útgjalda og tekna ríkisins mun hins vegar líklega ekki breytast mikið, líklega aðeins meira tekjumegin en gjaldamegin þótt það fari dálítið eftir því hvort eitthvað verði selt af Íslandsbanka á árinu.

Næstu 5 ár.

Tafla 2.

	2023	2,024	2,025	2026	2027	2028
VLF nafnvirði	4.112	4.441	4.716	4.957	5.211	5.491
Heildartekjur	1.234	1.333	1.407,70	1.473,40	1.546,60	1.620,90
<i>Hlutfall af VLF</i>	30,00%	30,02%	29,85%	29,72%	29,68%	29,52%
Heildarútgjöld	1.288	1.381	1.446,10	1.493,30	1.546,70	1.616,70
<i>Hlutfall af VLF</i>	31,33%	31,11%	30,66%	30,13%	29,68%	29,44%

Eins og sést í þessari töflu þá er gert ráð fyrir því að hlutfall tekna af VLF komi til með að minnka um hálf prósentustig á tímabili fjármálaáætlunarinnar og hlutfall gjalda af VLF mun minnka um næstum tvö prósentustig.

Hér þarf að athuga að tölurnar í þessari töflu eru á verðlagi hvers árs þannig að þó að krónurnar séu fleiri þá eru þær ekkert endilega verðmætari. Það er nefnilega oft sagt í stjórnmálaumræðunni að útgjöld til heilbrigðiskerfisins, t.d., hafi aldrei verið meiri – og vitnað í mun á krónutölu sem eru hvorar um sig misverðmætar. Í 10% verðbólgu eru 110 kr. á næsta ári jafnverðmætar og 100 kr. í dag.

Ef hlutdeild tekna af VLF í ár væri það sama árið 2028 og þá væru tekjurnar ekki nema rétt rúmum 26 ma.kr. hærri núna en þær verða árið 2028. Með öðrum orðum er einungis verið að draga saman skattheimtu um 26 ma.kr. með tilliti til hlutfalls af VLF á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Ríkisútgjöldin dragast hins vegar saman um rétt rúma 103 ma.kr. Það er því hægt að segja að markmið ríkisstjórnarinnar sé bæði að draga úr skattheimtu og ríkisútgjöldum.

En ef það er verið að draga saman bæði tekjur ríkisins og útgjöld, hvað þýðir það fyrir lögbundin verkefni ríkisins? Er raunhæft að sinna þeim verkefnum fyrir ætlaðar fjárheimildir? Miðað við kröfur í samgöngumálum, heilbrigðismálum, húsnæðismálum, o.s.frv., þá er erfitt að sjá hvernig dæmið á að ganga upp nema það eigi að slaka á kröfunum einhvern veginn. Fjármálaáætlunin sýnir okkur hvar. Í töflunni hér á eftir eru talin upp þau málefnasvið þar sem fjárheimildir dragast saman um meira en fjögur prósentustig. Í einhverjum tilfellum er helsta skýringin sú að stórar framkvæmdir eru að klárast á málefnasviðinu, t.d. í tilfelli málefnasviðs 01 um Alþingi og eftirlitsstofnanir þess. Þar er ný skrifstofubýgging sem leysir af húsnæði sem Alþingi leigir dýrum dómum. Þar er því ekki um samdrátt í rekstrarútgjöldum að ræða. Á öðrum málefnasviðum eru enn mjög miklar framkvæmdir í gangi við lok áætlunartímabilsins, t.d. í heilbrigðismálum vegna byggingar nýs Landspítala og eru útgjöld þar því há vegna þeirra framkvæmda.

Tafla 3.

Málefnasvið	Samdráttur miðað við 2023
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	78,41%
03 Æðsta stjórnýsla	92,18%
04 Utanríkismál	87,06%
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	90,92%
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	95,90%
08 Sveitarfélög og byggðamál	88,33%
09 Almanna- og réttaröryggi	91,30%
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	88,59%
14 Ferðaþjónusta	86,51%
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	87,45%
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	92,01%
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	90,63%
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	93,83%
Samtals	109,82%

Þetta eru þau málefnasvið þar sem ríkisstjórnin ætlar að draga saman seglin. Í neðstu röð töflunnar sést að samtals aukast útgjöld um 9,82% yfir tímabil áætlunarinnar þrátt fyrir áætlaðan samdrátt í útgjöldum ríkisins. Það er vegna þess að útgjöld ríkisins eiga að hækka minna en hagvöxtur.

Samkvæmt upplýsingum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er stefnt að því að ríkisútgjöldin verði hlutfallslega svipuð og þau voru 2018 til 2019 en þá voru þau:

Tafla 4.

Ár	Útgjöld ríkisins sem hlutfall af VLF
2018	27,41%
2019	26,76%

Þessi markmið þýða að útgjöld ársins 2028 (á nafnvirði) myndu ekki bara vera 103 ma.kr. lægri, heldur 111 ma.kr. (miðað við 2018) og 147 ma.kr. (miðað við 2019) lægri en útgjöld ársins samkvæmt fjárlögum 2023. Það er sambærilegt og ef gerður væri 161 ma.kr. niðurskurður á fjárlögum ársins í ár, ef viðmiðið væri útgjaldahlutfall 2018 og 188 ma.kr. niðurskurður ef miðað væri við árið 2019.

Tafla 5.

Ár	Útgjöld % af VLF	Útgjöld í m.kr.	Munur miðað við útgjöld 2023, m.kr.
2018	27,41%	1.127,08	161
2019	26,76%	1.100,42	188

Þetta er annars vegar umfang þess samdráttar sem ríkisstjórnin boðar með þessari fjármálaáætlun og hins vegar sá samdráttur sem stefnt er að til lengri tíma í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Spyrjum okkur um raunsæi. Ef útgjaldahlutfall ársins 2028 (29,44%) er notað á fjárlög ársins í ár þýðir það 77 ma.kr. samdrátt í ríkisútgjöldum. Miðað við útgjöld og verkefni dagsins í dag, hvar ætlar ríkisstjórnin að skera niður um 77 ma.kr. á núvirði á næstu árum?

Til þess að svara þeirri spurningu er vissulega hægt að benda á málefnasviðin í töflu 3 hér að framan þar sem farið er yfir málefnasvið þar sem samdrátt er að finna. En þar með er ekki öll sagan sögð. Ef kjörtímabilið klárast á eðlilegum tíma þá er kosningarárið 2025. Það er mjög áhugavert að skoða fjármálaáætlunina með tillit til þess hvað gerist á milli árunna 2025 og 2026 í fjármálaáætlun.

Tafla 6.

Málefnasvið	2026/2025
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	95,89%
03 Æðsta stjórnarsýsla	86,04%
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	90,01%
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	73,44%
15 Orkumál	80,74%
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	95,69%

Þetta eru málefnasviðin þar sem fjárheimildir minnka um meira en 4% frá kosningári yfir á árið eftir kosningar. Á móti hækkar fjárheimild á nokkrum málefnasviðum í áhugaverðum málaflokkum. Tafla 7 sýnir hækkun fjárheimilda á milli allra árunna frá 2024 til 2026, þ.e. hvernig fjárheimildir þróast inn á kosningarár, á kosningári og svo árið eftir kosningar.

Tafla 7.

Málefnasvið	2025/2024	2026/2025	2027/2026
03 Æðsta stjórnarsýsla	109,39%	86,04%	99,33%
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	104,06%	90,01%	106,37%
09 Almanna- og réttaröryggi	110,17%	103,68%	98,03%
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	98,71%	73,44%	98,90%
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	101,47%	105,04%	99,66%
19 Fjölmíðlun	105,34%	103,99%	103,05%
23 Sjúkrahúsþjónusta	102,81%	104,47%	94,84%
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	109,89%	103,57%	102,21%
28 Málefni aldraðra	103,05%	103,05%	103,05%
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	99,77%	99,77%	99,78%
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	108,04%	103,78%	124,23%
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	107,17%	105,79%	105,80%

03 Æðsta stjórnarsýsla.

Það er mjög áhugavert að skoða nokkur málefnasvið í töflu 7. Hér þarf aðeins að vara sig á prósentutölum þar sem stærð þeirra segir ekkert um undirliggjandi milljarða. 9,39% hækkun í æðstu stjórnarsýslu frá árinu 2024 til 2025 eru t.d. 266 m.kr. og snýst aðallega um að framkvæmdum við viðbyggingu forsætisráðuneytisins er hliðrað til ársins 2025.

07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar.

Svo er áhugaverður samdráttur í málefnasviði nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina árið eftir kosningar upp á um 3,3 ma.kr. vegna tímabundinna COVID-úrræða sem ganga til baka.

09 Almanna- og réttaröryggi.

Málefnasvið almanna- og réttaröryggis hækkar mikið á kosningarárinu og á árinu eftir kosningar en minnkar svo aftur og verður orðið minna í umsvifum árið 2028 en 2023. Helsta skýringin er bygging samhæfingarmiðstöðvar. Það kemur samt illa heim og saman við stórar yfirlýsingar um eflingu lögreglunnar að fjárheimildir málefnasviðsins lækki um 3,4 ma.kr. á milli árána 2023 og 2028.

10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnslá dómsmála.

Málefnasvið réttinda einstaklinga, trúmála og stjórnslá dómsmála er mjög áhugavert. Útgjöldin eiga að aukast um 2,4 ma.kr. árin 2024 og 2025 en svo dragast saman um 6,4 ma.kr. árið eftir kosningar. Útskýringin er einföld, þá á að vera búíð að leysa kostnaðarvandann við hælisleitendamálin. Hvers vegna það gerist árið eftir kosningar er áhugavert. Það er einnig spurning hvort það sé raunhæft mat. 1. minni hluti hefði viljað vera fluga á vegg þegar þessi niðurskurður var ákveðinn til þess að heyra raunverulegu ástæðuna fyrir því að þessi fjárheimild er lækkuð svona mikið. Það væri auðvitað ekki þörf á öllu þessu fjármagni ef stjórnvöld væru ekki svona svakalega upptekin við að leita að ástæðu til þess að henda fólki úr landi. En það er kannski raunverulega ástæðan þegar allt kemur til alls. Eftir kosningarnar 2025 verður þá ríkisstjórn sem eyðir ekki svona miklum peningum í svoleiðis lögfræðifimleika.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi.

Aukningin í málefnasviði sjávarútvegs og fiskeldis er vegna 3 ma.kr. aukningar á framlögum til hafrannsóknar og fiskveiðieftirlits, í skrefum út áætlunartímabilið. Miðað við að fjárheimildir ársins 2028 eru rétt tæpur 8,1 ma.kr. á meðan fjárheimildir ársins 2023 voru tæplega 6,9 ma.kr. verður að spyrja hver hélt á reiknivélinni; Gísli, Eiríkur eða Helgi? Þegar nánar er að gáð, hins vegar, þá er verið að meina uppsafnaða aukningu sem er þá um 600 m.kr. á ári. Hvers vegna í ósköpunum er þessi framsetning, að leggja saman heildarupphæðina yfir áætlunartímabilið, notuð nema til þess að láta það líta út fyrir að vera meira en það er. 1. minni hluti beinir því til ráðuneytanna að hætta slíkri framsetningu og halda sig við heildarupphæð ef um tímabundin verkefni er að ræða, og útskýra þá hvernig tímabundin fjárfrahlög dreifast niður á áætlunartímabilið eða, ef um varanleg útgjöld er að ræða, útskýra hver varanleg árleg upphæð skuli vera. Það hjálpar nákvæmlega engum að segja að 600 m.kr. viðbót í hafrannsóknir og fiskveiðieftirlit á ári í fimm ár séu samtals 3 ma.kr. aukning.

19 Fjölmíðlun.

Aukningin í fjölmíðlun er vegna þróunar á nefskattinum til RÚV.

23 Sjúkrahúsþjónusta.

Þróunin á málefnasviði 23 um sjúkrahúsþjónustu er áhugaverð. Strax eftir kosningarár minnka fjárheimildir. Samkvæmt ráðuneytinu er það vegna þess að þá er fyrsti hluti framkvæmda að klárast og annar hluti framkvæmda að byrja, sem útskýrir hækkun á árinu 2028. Annars er lítið að fréttu af þessu málefnasviði. Breytingarnar eru nær alfarið vegna fram-

kvæmda og hins svokallaða *reiknaða raunvaxtar*, sem þýðir í rauninni bara að fólki sem þarf á heilbrigðisþjónustu að halda er að fjölga. Aðrar breytingar eru 980 m.kr. á árunum 2024 og 2025 í *almennit útgjaldasvigrúm*, sem þýðir fjármagn sem hægt er að nota í öll önnur verkefni. Eftir kosningarárið 2025 er sú upphæð 0 kr.

27 Örororka og málefni fatlaðs fólks.

Málefnasvið örorku og fatlaðs fólks tekur þó nokkrum breytingum. Fyrsta breytingin er 10 ma.kr. hækkun árið 2025, á kosningaári. Við það bætast svo 4 ma.kr. ári seinna, svo 2 ma.kr. og að lokum 3 ma.kr. Í kynningu ráðuneytis er framsetningin svona:

- Nýtt greiðslukerfi örorku, árin 2025–2026 ríflega 16 ma.kr
- Lækkun á kerfislægum vexti vegna minni fjölgunar öryrkja en forsendur fjárlaga gerðu ráð fyrir, árin 2022–2023, -3,4 ma.kr.
- Forsendur fjármálaáætlunar gera ráð fyrir 2,5% árlegum kerfislægum vexti í fjölda örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem er um 12,5 ma.kr. á tímabilinu.

Hér er aftur gott dæmi um ógagnsæi þessarar framsetningar, að leggja saman fjárheimildir margra ára til þess að láta aðgerðirnar líta út fyrir að vera meiri en þær eru. Reynum að brjóta þetta aðeins upp.

1. Fjárheimildir hækka úr um 100 ma.kr. árið 2024 í 119 ma.kr. árið 2028.
2. Fyrsta hækkunin er um 10 ma.kr. árið 2025, á kosningaári.
3. Önnur hækkunin er árið 2026, þá komin upp í 114 ma.kr., samtals 24 ma.kr. hækkun.
4. Árið 2027 er fjárheimildin komin upp í 116 ma.kr., samtals 40 ma.kr. hækkun á tímabilinu
5. Árið 2028 endar fjárheimildin svo í 119 ma.kr. og er þá uppsöfnuð hækkun 59 ma.kr.

Það sem er hins vegar sagt í kynningunni er 12,5 ma.kr. á tímabilinu, 16 ma.kr. hækkun út af nýju greiðslukerfi og -3,4 ma.kr. út af færri öryrkjum og endurhæfingarlífeyrisþegum. Samtals eru þetta tæplega 25 ma.kr. en ekki 59 ma.kr. Það er því greinilega eitthvað púsluspil á mismunandi framsetningarmátum í gangi hérna. Það þýðir þá óhjákvæmilega að 16 ma.kr. sem lofaðir eru í nýtt greiðslukerfi eru ekki fullfjármagnaðir fyrr en árið 2028. Öðruvísi gengur þessi útreikningur ekki upp.

28 Málefni aldraðra.

Aukningin á málefnasviði aldraðra er eingöngu vegna fjölgunar eldra fólks.

31 Húsnæðis- og skipulagsmál.

Málefnasvið húsnæðis- og skipulagsmála stendur um það bil í stað. Aðhaldskrafa á stjórn-sýslu málefnasviðsins lækkar fjárheimildirnar lítillega. Það verður að teljast áhugavert miðað við stöðu mála á húsnæðismarkaði að fjárheimildir þessa málefnasviðs breytist í raun ekki neitt. Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga bendir á að það vantar tugi milljarða króna í þennan málaflokk til þess að hægt verði að byggja það húsnæði sem þörf er á miðað við eftirspurn.

34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.

Það er áhugavert hversu mikil aukning á fjárheimildum er á málefnasviði almenna varasjóðsins. Meginástæðan er sögð vera óvissa en í raun og veru eru þetta bara óráðstafaðar fjárheimildir sem ríkisstjórnin getur ekki komið sér saman um hvernig eigi að ráðstafa, hvort sem það er í aukið aðhald eða í önnur verkefni. Staða varasjóðsins í ár er rétt rúmlega 3% af fjárheimildum fjárlaga en skal vera að lágmarki 1%. Árið 2028 er varasjóðurinn hins vegar

kominn í um 4,5% af fjárheimildum ríkisins. Þar eru því geymdir nær 19 ma.kr. umfram varasjóð fjárlaga 2023 vegna óvissu í þróun efnahagsmála – til viðbótar við útblásinn varasjóð ársins 2023.

Staðan í dag – þjónustuskuld.

Fjármálaáætlun setur upp sviðsmynd sem gerir ráð fyrir því að afkoma ríkisins verði orðin jákvæð árið 2027. 1. minni hluti gerir ráð fyrir því að sú áætlun standist að öðru óbreyttu og að það muni jafnvel gerast fyrr. Jafnvel árið 2025. En jákvæð afkoma ríkissjóðs þýðir ekkert endilega jákvæða afkomu verkefna ríkisins. Á nákvæmlega sama hátt og það safnaðist saman innviðaskuld eftir hrun, sem lýsir sér aðallega í skorti á íbúðum og viðhaldi á opinberum eignum, þá hefur skortur á þjónustu líka í för með sér ákveðna skuldasöfnun. Eins konar þjónustuskuld. Það eru biðlistar í heilbrigðiskerfinu. Innleiðingu umbótaverkefna eins og farsældarlaganna seinkar. Ekki er staðið við lögleidd réttindi á borð við NPA.

Það er mjög óheppilegt að ekki sé hægt að sjá stöðumat á lögbundnum verkefnum ríkisins til þess að geta lagt betra mat á það hvort heildarafkoma ríkisins sé í raun í jafnvægi eða ekki. Peningaleg afkoma segir nefnilega ekki alla söguna og eins og staðan er í dag lítur út fyrir að ríkissjóður sé í mínus bæði efnahagslega séð og þjónustulega.

Stefna stjórnvalda.

Ríkisreksturinn er að grunni til framkvæmd þeirra lögbundnu verkefna sem Alþingi hefur samþykkt. Til þess að sinna þeirri þjónustu leggur ríkisstjórnin til hvernig skattheimtu skuli háttáð til þess að jafna út kostnað af ríkisrekstrinum. Til viðbótar við það setja stjórnvöld sér ýmiss konar markmið um betra samfélag. Uppskriftin að þeim markmiðum koma yfirleitt fram í kosningum og eru svo nánar útfærð í stjórnarsáttmála. Orðalag stjórnarsáttmála er þó yfirleitt frekar yfirborðskennt og erfitt að átta sig á því hvaða árangri á að ná með stefnu stjórnvalda. Það er ekki fyrr en í fjármálaáætlun sem hægt er að leggja mat á það hvaða árangri stjórnvöld vilja í raun og veru ná með stefnu sinni. Framsetning stefnu stjórnvalda í fjármálaáætlun er skilgreind í 20. gr. laga um opinber fjármál.

„Hver ráðherra setur fram stefnu fyrir þau málefna svið 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 málefna svið. 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 málefna svið skal vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun.“

Í greinargerð með frumvarpi til laga um opinber fjármál er nánar útskýrt hvernig framsetningin skal vera:

- Í fyrsta lagi er stefnumótun ætlað að tryggja að ljóst sé að hvaða markmiðum og áherslum stefnt er á hverju málefna sviði og að fyrir liggi skýr forgangsröðun.
- Í öðru lagi felur stefnumótun í sér formlega greiningu og mat á stöðu þjónustu og starfsemi á einstökum málefna sviðum. 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 áherslu skal leggja á að skilgreina gæði þeirrar 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.

Það ætti að vera augljóst öllum sem skoða fjármálaáætlanir undanfarinna ára að framangreindar lagalegar kröfur hafa ekki verið uppfylltar. Þótt það sé augljóst þá skulum við samt skoða nokkur dæmi.

1. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar stendur: „Við munum setja okkur sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt á losun á beinni ábyrgð Íslands fyrir 2030 miðað við árið 2005.“ Í rammagrein 7 á bls. 85 í fjármálaáætlun stendur hins vegar: „Markmið Íslands er að ná 55% samdrætti í losun fyrir árið 2030 miðað við 1990 í samfloti með Noregi og ESB og að ná kolefnishlutleysi eigi síðar en 2040.“ Enn fremur stendur svo á bls. 252, í málefnasviði landbúnaðar: „Samdráttur í losun vegna landbúnaðar frá árinu 2055 (%). Heildartala innan sviga í kt CO₂ ígilda/ári.“ Þar er gert er ráð fyrir því að árið 2024 sé búið að ná 3% samdrætti, sem er sama hlutfall og var árið 2022. Árið 2028 þarf svo hlutfallið að vera komið upp í 34%. Það verður eitthvað meiri háttar mikið að gerast á milli árána 2024 og 2028 til þess að ná þeim árangri, svo mikið er víst. Hvað það er, er ógjörningur að sjá í fjármálaáætlun.
2. Í stjórnarsáttmála er sagt að ríkisstjórnin mun beita sér „fyrir stöðugri uppbyggingu húsnæðis um land allt með einföldun regluverks, félagslegum aðgerðum í gegnum almenna íbúðakerfið, bættri réttarstöðu leigjenda, samvinnu við sveitarfélög og áherslu á að nauðsynlegar upplýsingar um húsnæðismarkað séu aðgengilegar hverju sinni.“ Framlög til málefnasviðs húsnæðis- og skipulagsmála eykst vissulega um tvo og hálfan milljarð króna eða svo frá fjárlögum 2023 og haldast svo óbreytt út áætlunartímabilið. Samtals verða þá stofnframlög 18,7 ma.kr. í heildina yfir áætlunartímabilið, húsnæðisbætur verða tæplega 50 ma.kr. og vaxtabætur 14 ma.kr. Því til viðbótar eru fjögur önnur úrræði í húsnæðismálum í fjármálaáætluninni, en þau eru:
 1. *Skattfrjáls úttekt séreignarsparnaðar*, sem gagnast helst þeim sem fá nægilega mikinn séreignarsparnað til þess að það hjálpi. Samkvæmt úttekt Heimildarinnar fóru um 77% þessa húsnæðisstuðnings til efstu þriggja tekjutíundanna. Samtals hefur þetta þýtt 25 ma.kr. stuðning hins opinbera í töpuðum skatttekjum frá árinu 2017.
 2. Annað úrræðið er *takmörkuð skattskylda leigutekna*, en ekki er greiddur fjármagnstekjuskattur af 50% af tekjum á útleigu íbúðarhúsnæðis til búsetu, þetta mun kosta 11,7 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar.
 3. Þriðja úrræðið er *afsláttur fyrstu kaupenda af stimpilgjaldi* sem kostar 3,6 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar.
 4. Að lokum er það *endurgreiðsla VSK af vinnu við framkvæmdir af íbúðarhúsnæði* en ábendingar hafa borist þinginu að þetta úrræði hafi líklega verið

misnotað af framkvæmdaraðilum. Úrræðið átti að vera til þess að einstaklingar gætu ráðið iðnaðarmenn til þess að sinna almennu viðhaldi á íbúðum en svo virðist sem verktakar hafi ráðið undirverktaka til þess að sinna ýmsum framkvæmdum og þannig geta nýtt sér þetta úrræði til þess að fá endurgreiddan VSK.

Ofan á allt þetta eru svo lántökuúrræði í samræmi við lög um húsnæðismál, nr. 44/1998. Það eru almenn lán, hlutdeildarlán, lán til sveitarfélaga og lán til leiguíbúða. Samtals er lánaheimild til þessara úrræða 20 ma.kr. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur hins vegar fram annars vegar: „Ríki og sambandið f.h. sveitarfélaga undirrituðu rammasamning með aðgerðaráætlun um aukid framboð íbúða í fyrrasumar.“ Og hins vegar: „Til þess að efna rammasamninginn telur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að stofnframlög þyrftu að vera 44 ma.kr. yfir þetta tímabil og lánveitingar 188 ma.kr. Hér er um að ræða fullkominn forsendubrest.“ Það er erfitt að skilja hvers vegna ríkið gerir svona samning og fjármagnar hann svo ekki. Sérstaklega þegar skortur á húsnæði er ein helsta orsök verðbólguþróunar undanfarin ár og án þess að laga framboðsskortinn mun húsnæðismarkaðurinn halda áfram að viðhalda mikilli verðbólgu.

3. Síðasta dæmið úr stjórnarsáttmálanum er: „Við ætlum að efla geðheilbrigðisþjónustu fyrir alla hópa samfélagsins, ekki síst börn og ungmenni.“ Í kynningu heilbrigðisráðuneytisins kemur fram að reiknað sé með að 100 m.kr. á árunum 2024 og 2025, 200 m.kr. samtals, verði varið í aukna þjónustu vegna geðheilbrigðisstefnu. Samkvæmt kostnaðarmati sem velferðarnefnd þingsins fékk þá er áætlað að kostnaður ársins vegna geðheilbrigðisstefunnar eigi að vera 226,5 m.kr., 280,5 m.kr. árið 2025, 732,5 m.kr. árið 2026, 1.066 m.kr. árið 2027 og 1.212 m.kr. árið 2028. Ekki er gert ráð fyrir þessum fjárheimildum í fjármálaáætlun.

Staðan er einfaldlega þannig að löginn segja eitt, stjórnvöld gera annað. Stefna stjórnvalda segir eitt, stjórnvöld gera annað. Samþykkt stefna Alþingis segir eitt, stjórnvöld gera eitthvað annað. Samgönguáætlun samþykkt, ekki fjármögnuð. Lög um farsæld barna samþykkt, ekki fjármögnuð. Kostnaður óþekktur. Geðheilbrigðisáætlun samþykkt, ekki fjármögnuð. Kostnaður 3 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir samþykkt, ekki fjármögnuð. Kostnaður um 10 ma.kr. á ári til viðbótar. Samningur gerður um stuðning við almenningssamgöngur, ekki fjármagnaður. Kostnaður um hálf-milljarður króna á ári.

Það er óþolandi ástand.

Spunaleikur ríkisstjórnarinnar.

Tilkynnt var á dögnum að verið væri að bæta við 36 ma.kr. í sérstaka aðgerðaáætlun gegn verðbólgunni. Þetta eru hins vegar allt atriði sem þegar höfðu komið fram og verið gert ráð fyrir í fjármálaáætlun. Verið er að selja almenningi gamla lausn í nýjum umbúðum. Engum breytingartillögum hefur verið bætt við þá fjármálaáætlun sem nú þegar er komin fram og ekki er þar að finna neinar viðbótaraðhaldsaðgerðir. Hækkun lífeyris almannatrygginga og hækkun frítekjumarks húsnæðisbóta eru ekki raunhækkun þar sem þær hækkunir eru einfaldlega til jafns við hækkun verðlagsþróunar í samfélaginu en halda væntanlega ekki í við launaþróun.

Þær litlu aðgerðir sem verið er að grípa til á seinustu metrum þessa þings eru aðeins plástrar á þá efnahagskrísu sem ríkisstjórnin ber ábyrgð á en neitar að bregðast við af fullum þunga. Í ljósi þess alvarlega efnahagsástands sem nú vofir yfir þjóðfélaginu er aðgerðaleyfi ríkisstjórnarinnar vonbrigði og mun reynast almenningi dýrkeypt á komandi misserum.

Verðbólguþróun.

Núverandi staða ársverðbólgunnar sést í töflu 8.

Tafla 8.

Mánuður	Vísit.	Mánaðarhækkun
2022M04	189,6	1,012
2022M05	191,1	1,008
2022M06	193,8	1,014
2022M07	196,0	1,011
2022M08	196,6	1,003
2022M09	196,8	1,001
2022M10	198,1	1,007
2022M11	198,6	1,003
2022M12	200,0	1,007
2023M01	201,7	1,009
2023M02	204,5	1,014
2023M03	205,7	1,006
2023M04	208,4	1,013
2023M05	209,2	1,004

Eins og sést þá jókst verðbólga í síðasta mánuði um 0,4%. Í stað datt apríl (1,2%) í fyrra úr ársverðbólguælingunni. Þess vegna minnkaði ársverðbólgan. Í næsta mánuði dettur 0,8% mánaðarhækkun frá maí í fyrra. Ef verðbólgan eykst jafnmikið og í síðasta mánuði mun verðbólgan halda áfram að minnka. Það er ágætlega líklegt að verðbólgan muni minnka næstu þrjá mánuði. Ekki út af einhverjum sérstökum aðgerðum ríkisstjórnarinnar heldur einfaldlega vegna þess að stórir verðbólguáhrif eru að detta út.

Alþingi, 7. júní 2023.

Gísli Rafn Ólafsson.

Fylgiskjal I.**Svör ráðuneyta við erindi fjárlaganefndar Alþingis.**

Erindið hljóðar svo:

Á fundi fjárlaganefndar Alþingis var ákveðið að afla upplýsinga frá öllum ráðuneytum um hvort þeim væri kunnugt um veigamikil verkefni, atburði eða annað á ábyrgðarsviði viðkomandi ráðuneytis sem hefðu útgjöld í för með sér á gildistíma fjármálaáætlunar 2024–2028 en þeirra væri ekki getið í henni eða gert ráð fyrir útgjöldum eða skuldbindingum vegna þeirra. Nefndin óskar eftir fyrrgreindum upplýsingum ásamt fjárhæðum eða ástæðum þess að ekki hafi verið lagt fjárhagslegt mat á verkefnin og hvenær gera megi ráð fyrir að

Þau hafi áhrif á gjöld, tekjur, eignir, skuldir eða skuldbindingar ríkissjóðs. Tekið skal fram að ekki er óskað upplýsinga um verkefni sem tekin hefur verið ákvörðun um að ekki verði unnið að á gildistíma áætlunarinnar.

Svar fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun liggja fyrir öll áform og tillögur sem fjármála- og efnahagsráðherra vill leggja fyrir þingið til umfjöllunar og afgreiðslu. Þau áform byggja á áætlunum samkvæm fyrirbyggjandi forsendum og upplýsingum sem lágu til grundvallar þegar fjármálaáætlun var lögð fyrir þingið. Ekki er talin ástæða til að ætla að það falli til útgjöldum fram það sem gert hefur verið ráð fyrir í fjármálaáætlun.

Svar innviðaráðuneytis.

Ráðuneytið vísar til glærुकyningar og fundar með fjárlaganefnd þann 28. apríl um fjármálaáætlun. Þar komu fram helstu áskoranir í málaflokkum ráðuneytisins. Þeim áskorunum verður ekki mætt innan útgjaldaramma fjármálaáætlunar. Ráðuneytið vekur sérstaka athygli á veikleika í kosningakerfi Þjóðskrár Íslands.

Þá vísast til umfjöllunar í greinargerð með fjármálaáætlun (bls. 237–238) um endurskoðun á tekjuöflun ríkisins af ökutækjum og umferð og tengsl þeirrar endurskoðunar við; samvinnuverkefni (PPP), jarðgangaáætlun og samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins. Innviðaráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið vinna að endurskoðun og framgangi þessara mála í samvinnu við verkefnastofu. Á þessum tímamarki er ekki unnt að gera frekari grein fyrir útgjöldum og tekjum í fjármálaáætlun.

Eins ríkir nokkur óvissa um húsnæðisuppbyggingu. Stjórnvöld og sveitarfélög eru einhuga um vinna að því að auka framboð á íbúðum. Sveitarfélögin með því að tryggja nægt framboð af byggingarhæfum lóðum og með stofnframlögum til uppbyggingar íbúða fyrir tekjulága leigjendur og stjórnvöld með veitingu stofnframlaga, veitingu hlutdeildarlána til tekjulágra íbúðakaupenda og með lánum frá húsnæðissjóði.

Eins og fram kom á fundi með fjárlaganefnd eru sterkar vísbendingar um að markmið um fjölgun íbúða nái ekki fram að ganga á næstu misserum. Vegna þeirrar óvissu sem ríkir um hraða uppbyggingar endurspeglar útgjaldarammi fjármálaáætlunar ekki þá fjárþörf sem þarf til að markmið um fjölgun íbúða nái fram að ganga. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir stofnframlögum fyrir um 3,7 ma.kr. á ári en gangi spá um eftirspurn eftir stofnframlögum eftir gæti að meðaltali vantað um 7 ma.kr. á ári í stofnframlög. Að lokum má nefna að lán húsnæðissjóðs (hlutdeildarlán og lán til leigufélaga sem starfa á félagslegum grunni) eru utan ramma fjármálaáætlunar. Alþingi veitir heimild til lántöku, endurlána og ríkisábyrgða í 5. gr. fjárlaga ár hvert. Þær heimildir, gagnvart húsnæðissjóði, nema í gildandi fjárlögum 20 ma.kr. en gætu þurft að nema helmingi hærri upphæð ef spá um uppbyggingu gengur eftir.

Svar matvælaráðuneytis.

Matvælaráðuneytið vísar til umfjöllunar í greinargerð með fjármálaáætlun (bls. 251 og bls. 259). Einnig er vísað til fundar með fjármála- og efnahagsráðherra þann 22. febrúar sl. um fjármálaáætlun og minnisblað sem sent var ráðuneytinu fyrir fundinn en þar er veikleikum á málefnasviðum matvælaráðuneytisins lýst.

Núgildandi búvörusamningar tóku gildi 2017 og gilda til 10 ára. Í fjárlögum ársins 2023 eru rúmlega 17 milljarðar til ráðstöfunar vegna búvörusamninga en samkvæmt samningunum verða þeir lausir frá og með árinu 2027. Í forsendum fjármálaáætlunar 2024–2028 er gert ráð fyrir óbreyttu framlagi frá og með 2026 enda liggur ekki fyrir hvort og þá að hvaða marki

samningsfjárhæðir kunna að taka breytingum eftir að samningarnir renna úr gildi. Að því leyti er um einhvern óvissuþátt að ræða.

Meðal áhættuþátta sem geta haft áhrif á landbúnað er að ef eftirlit og vöktun er ekki nægilega skilvirk getur það haft í för með sér ýmsa þætti sem hafa áhrif á matvælaöryggi. Óvissuþáttur í rekstri Matvælastofnunar hvað varðar eftirlit og vöktun er samþykkt á nýrri gjaldskrá sem tekur mið af raunkostnaði við þá þætti en KPMG gerði heildstæða og ítarlega greiningu á kostnaðarþáttum við vöktun og eftirlit. Halli á rekstri Matvælastofnunar var á árinu 2022 218 millj. kr. og stefnir í áframhaldandi halla ef ný gjaldskrá kemur ekki til.

Talsverð umfjöllun hefur átt sér stað undanfarið vegna riðusmita sem komu upp í vor í Miðfjarðarhólfi. Greiðslur vegna riðuveiki og varnargirðinga byggja á lögum og reglugerðum þar um en oft og tíðum eru útgjöld óvænt og um talsverðar fjárhæðir að ræða hverju sinni. Útgjöld vegna þessa á árinu 2022 voru rúmlega 200 millj. kr. og má vænta að upphæðin verði nokkru hærri vegna nýlegra riðusmita á árinu 2023. Ríkisstjórnin samþykkti 28. apríl sl., fyrirætlanir til þess að draga úr þeim áhættuþætti sem riðan býr yfir. Í samþykktinni er gert ráð fyrir auknu framlagi til að mæta kostnaði við arfgerðargreiningu en hún mun hraða innleiðingu verndandi aðgerða í íslenska sauðfjárstofninum. Á tímabilinu 2023–2029 er gert ráð fyrir að þessi upphæð sé um 567 millj. kr.

Fylgiskjal II.

Minnisblað Fangelsismálastofnunar til fjárlaganefndar.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s2017-f_II.pdf

Fylgiskjal III.

Aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum – kostnaðarmat.

www.althingi.is/altext/pdf/153/fylgiskjol/s2017-f_III.pdf