

Nefndarálit með frávísunartillögu

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Umfjöllun nefndarinnar.

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur lagt fram tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030. Minni hluti fjárlaganefndar hefur lagt mat á framlagða áætlun og telur hana ekki standast ákvæði laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Helstu annmarkar áætlunarinnar eru að hún var lögð fram samhliða fjármálastefnu, ekki liggja fyrir upplýsingar um framvindu opinberra fjármála borið saman við markmið gildandi fjármálaáætlunar sbr. 12. gr. laga um opinber fjármál (birting ársfjórðungsskýrslu), byggt er á óraunhæfum sviðsmyndum um þróun efnahagsmála, boðuð er veik og óljós „stöðugleikaregla“ með verulegum undanþágum, ekki er fjallað um þegar samþykkt útgjöld, engar upplýsingar liggja fyrir um markmið og mælikvarða í starfsemi málefnasviða, engar upplýsingar liggja fyrir um boðuð hagræðingaráform ríkisstjórnarinnar auk þess sem óljóst er hvernig fer með fjármögnun verulega eða jafnvel meiri háttar útgjalda til varnarmála, sem ríkisstjórnin hefur þó boðað. Þessir annmarkar draga verulega úr gagnsæi og trúverðugleika áætlunarinnar og setja hagstjórnarmarkmið ríkisstjórnarinnar í uppnám.

Brot á vinnubrögðum við framlagningu fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, skal fjármálastefna ríkisstjórnar lögð fyrir Alþingi til umræðu og afgreiðslu sem tillaga til þingsályktunar. Hún skal vera samþykkt áður en tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun kemur til umræðu. Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar. Þá er gagnsæi eitt af grunngildum stefnumörkunar í opinberum fjármálum, sbr. 5. tölul. 2. mgr. 6. gr. sömu laga, sem felur í sér mælanleg, skýr og auðsæ markmið og greinargóðar upplýsingar.

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, setja skýran ramma um hvernig fjármálastefna og fjármálaáætlun skulu unnar og lagðar fram. Fjármálastefnu er ætlað að vera leiðarljós og grundvöllur fjármálaáætlunar, sem síðan útfærir afkomu- og skuldamarkmið stefnunnar auk þess að skilgreina árangur og markmið innan málefnasviða. Þetta ferli er mikilvægt til að tryggja gagnsæi og ábyrgð í opinberri áætlunargerð.

Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun sem hér um ræðir var lögð fram samtímis fjármálastefnu. Þetta er beint brot á 1. mgr. 4. gr. laga nr. 123/2015, sem kveður skýrt á um að fjármálastefna skuli samþykkt áður en fjármálaáætlun kemur til umræðu og vera grundvöllur hennar. Með þessari samhliða framlagningu er verið að rjúfa formlegt ferli og gera stefnumótun að formsatriði í stað leiðarljóss í opinberri áætlunargerð. Afleiðingin er sú að nánast tilgangslaust er að ræða þessar áætlanir sitt í hvoru lagi, þ.e. annars vegar fjármálastefnu og hins vegar fjármálaáætlun, þar sem þeim er grautað saman í meðförum Alþingis. Allt fyrrgreint dregur verulega úr gagnsæi og ábyrgð og gengur þvert á grunngildi gagnsæis

skv. 5. tölul. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 123/2015. Af framangreindu leiðir að verklag við framlagningu fjármálaáætlunarinnar er í andstöðu við lög um opinber fjármál. Þetta er sérstaklega alvarlegt í ljósi álits meiri hluta fjárlaganefndar um fjármálastefnu 2026–30 þar sem fram kemur að skuldamarkmiðum stefnunnar þurfi að breyta (til hækkunar) vegna uppgjörs ÍL-sjóðs. Um verulega hækkun skuldahlutfalls er að ræða.

Skortur á gagnsæi vegna vanrækslu á birtingu ársfjórðungsskýrslu.

Minni hlutinn telur að skortur á birtingu og umræðu um ársfjórðungsskýrslu um opinber fjármál rýri gagnsæi og trúverðugleika fjármálaáætlunarinnar. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um opinber fjármál skal ráðherra birta ársfjórðungsskýrslu innan átta vikna frá lokum hvers ársfjórðungs um framvindu opinberra fjármála og bera hana saman við markmið fjármálaáætlunar. Þá kveður 61. gr. laganna á um ársfjórðungsskýrslu fyrir A-hluta ríkissjóðs. Enn fremur kveður 49. gr. sömu laga á um að skýrslur og upplýsingar um ríkisfjármál skuli vera greinargóðar, áreiðanlegar, settar fram tímanlega og birtar opinberlega.

Ársfjórðungsskýrslur eru mikilvægt eftirlitstæki til að fylgjast með framvindu ríkisfjármála, bera hana saman við áætlanir og tryggja að áætlanir séu í samræmi við raunveruleika. Tímanleg og opinber birting slíkra upplýsinga er grundvallaratriði fyrir gagnsæi og ábyrgð í ríkisfjármálum.

Ársfjórðungsskýrsla um opinber fjármál hefur ekki verið birt fyrir fyrsta ársfjórðung 2025. Þessi skýrsla er þó lykilatriði eigi Alþingi að geta lagt mat á stöðu opinberra fjármála í aðdraganda umræðna um næstu fjármálaáætlun. Umfram allt hefur fjárlaganefnd ekki fengið tækifæri til að leggja mat á stöðu ríkisfjármála nú þegar árið er hálfnað. Þetta er brot á 1. mgr. 12. gr. og 61. gr. laga nr. 123/2015, sem og 49. gr. sömu laga sem kveður á um tímanlega og opinbera birtingu upplýsinga. Skortur á þessum upplýsingum rýrir aðhald og trúverðugleika áætlunarinnar og gerir það ómögulegt að meta stöðu ríkisfjármála áður en áætlunin er lögð fram.

Hagvöxtur árið 2024 var samkvæmt Hagstofu Íslands neikvæður um 0.7%. Þessi niðurstaða undirstrikar viðkvæma stöðu opinberra fjármála. Enn fremur undirstrika uppfærðar tölur Hagstofunnar um þróun efnahags þjóðarinnar mikilvægi þess að hafa greiðan aðgang að traustum og tímanlegum hagtolum um opinber fjármál, bæði til að bregðast við efnahagsþróuninni og til að meta árangur fjármálastefnu stjórnvalda hingað til.

Rétt er að hafa í huga að í nokkurn tíma hefur verið bent á að skýrslugjöf til Alþingis um stöðu opinberra fjármála sé að nokkru ábótvant. Mikilvægt er að úr þessu verði bætt í góðu samstarfi stjórnvalda og Alþingis.

Óraunhæfar sviðsmyndir og vanmat á áhættu.

Minni hlutinn telur að fjármálaáætlunin byggist á óraunhæfum sviðsmyndum og vanmati á áhættu, sem brýtur í bága við meginreglur laga um opinber fjármál.

Varfærni er eitt af grunngildum stefnumörkunar í opinberum fjármálum, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 6. gr. laga um opinber fjármál. Varfærni í áætlunargerð miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.

Fjármálaáætlunin byggist á sviðsmyndum sem fjármálaráð metur sem „bjartsýnar“ og „mjög bjartsýnar“, án nægilegs tillits til alþjóðlegrar óvissu, viðskiptaspennu og óstöðugleika í varnar- og öryggismálum, svo dæmi sé tekið. Þetta er í andstöðu við meginreglu um varfærni í opinberum fjármálum.

Veik stöðugleikaregla og undanþágur sem ógna sjálfbærni.

Minni hlutinn telur að veik stöðugleikaregla með viðtækum undanþágum, sem lögð er til í fjármálaáætluninni, grafi undan sjálfbærni ríkisfjármála og sé hættuleg breyting á gildandi lögum sem mikil samstaða hefur ríkt um um árabíl.

Sjálfbærni opinberra fjármála er eitt af grunngildum stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Sjálfbærni felur í sér að tryggt sé að hið opinbera geti ávallt staðið undir skuldbindingum sínum til lengri tíma litið og að fjármál kynslóða verði að mestu sjálfbær og ekki á kostnað annarra kynslóða.

Þótt lög nr. 123/2015 kveði ekki beint á um tiltekna „stöðugleikareglu“ í formi útgjaldaþaks setja þau skýr markmið um sjálfbærni og varfærni sem ætlað er að tryggja langtímafestu í ríkisfjármálum. Ef reglur sem settar eru fram í fjármálaáætlun eru veikar eða innihalda viðtækar undanþágur getur það grafið undan þessum grundvallarmarkmiðum laganna. Þess má jafnframt geta að boðuð stöðugleikaregla er rangnefni. Hún byggist hvorki á varfærni né festu, sbr. 6. gr. laga um opinber fjármál. Reglan felur í sér veika útgjaldareglu.

Nánar tiltekið undanskilur reglan marga af stærstu útgjaldaliðum ríkisins næstu ár, svo sem framlög til varnarmála og fleiri þátta. Í áliti fjármálaráðs um fjármálaáætlun segir eftirfarandi: „Ráðinu er ekki kunnt um að önnur lönd hafi takmarkað vöxt útgjalda sinna við svo mikinn raunvöxt sem hér hefur verið gert. Þá er rétt að benda á að reglan undanskilur um 20% af útgjöldum hins opinbera frá reglunni. Það er nokkuð hátt hlutfall og herra en gengur og gerist á meðal flestra þeirra landa sem styðjast við útgjaldareglu. Að öðrum forsendum gefnum, ef tekið væri réttilega tillit til þess að reglan nær aðeins til 80% útgjalda, væri réttara að miða við 1,6% hámarksvöxt. Hér er þó ekki tekin afstaða til þess hvort aðrar forsendur og sú aðferðafræði sem stuðst er við, sé sú rétta til að finna út hvert ákjósanlegasta hámark útgjaldavaxtar ætti að vera.“

Augljóst er að undanþágur reglunnar grafa undan sjálfbærni ríkisfjármála sem er eitt af grunngildum laga nr. 123/2015, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 6. gr. laganna. Raunútgjöld eru reiknuð með óljósum hætti og hugtakið „raunvöxtur útgjalda“ er hvorki skýrt né gagnsætt, sem gengur þvert á gagnsæisreglu 5. tölul. 2. mgr. 6. gr. laganna. Undanþágan fyrir almannatryggingakerfið, þar sem elli- og örorkulífeyrir er tengdur launa- og verðlagsvísitölu án greiningar á áhrifum, getur haft miklar langtímaafleiðingar fyrir sjálfbærni ríkisfjármála og dregið úr hvatningu til þátttöku á vinnumarkaði. Er það í andstöðu við markmið laganna um sjálfbærni.

Stöðugleikareglan eins og hún er útfærð nú (og þær undantekningar sem í henni felast) uppfyllir því engan veginn tilætlað hlutverk sitt. Rétt er að taka fram að fjármálaráð styður áform um upptöku stöðugleikareglu (útgjaldareglu) í stað eldri afkomureglu en undirstrikar að slík regla sé engin töfralausn. Virkni hennar veltur á útfærslunni, þ.m.t. hvaða útgjöld teljast með og hversu mikið svigrúm er leyft vegna ytri áfalla. Eins og staðan er nú getur útgjaldaramminn verið svo veikur að stjórnvöld geta ítrekað vikið frá honum án afleiðinga. Ljóst er að stöðugleika verður ekki náð með veikum útgjaldaviðmiðum sem hægt er að fara frjállega með. Frá því að áliti fjármálaráðs um fjármálastefnu og fjármálaáætlun var birt hefur verið gerð sú breyting á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 (stöðugleikaregla o.fl.), að öll útgjöld til öryggis- og varnarmála verði undanskilin reglunni, rétt eins og útgjöld vegna náttúruhamfara. Þetta leiðir til þess að reglan verður enn veikari en ella, þar sem stjórnvöld stefna að tugmilljarða útgjaldaaukningu næstu ár til varnarmála beint og óbeint.

Núverandi útgjöld til varnarmála (2025) nema um 7 milljörðum króna, sbr. eftirfarandi töflu:

Liður	Áætlun 2025 (m.kr.)
Húsnæði og rekstur stoðþjónustu á aðalskrifstofu og í sendiráðum	432,8
Varnarmálaskrifstofa, laun	398,2
Varnarmálaskrifstofa, önnur gjöld	103,3
Útsendir sérfræðingar á vettvangi NATO og víðar	461,9
Varnartengdur stuðningur við Úkraínu	1.500,0
Þjónustusamningur við LHG um rekstur öryggissvæðanna	2.720,5
Þjónustusamningur við Ríkislögreglustjóra	50,0
Önnur varnartengd rekstrarverkefni	821,4
Önnur varnartengd verkefni	203,8
Samtals á 03-213	6.691,9

Liður	Áætlun 2025 (m.kr.)
Framlög til Atlantshafsbandalagsins, NATO	213,5
Samtals á 03-401	213,5

Séu ofangreind útgjöld til varnarmála borin saman við áform um ríkisstjórnarinnar um að hlutfall útgjalda til varnarmála nemi 1,5% af VLF er ljóst að aukningin er ekki veruleg heldur meiri háttar. Sé tekið mið af landsframleiðslu ársins 2024 er ljóst að útgjöld til varnarmála munu nema um 72 milljörðum árlega. Furðu sætir að slík fyrirhuguð útgjaldaaukning hafi ekki verið sérstaklega rædd í fjárlaganefnd og þaðan af síður á Alþingi.

Jafnframt er athyglisvert að mikið hefur verið gert úr markmiðum ríkisstjórnarinnar um hallalausn rekstur ríkisins árið 2027 og hins opinbera árið 2028. Slík framvinda er réttmæt og mikilvæg en hún mun ekki raungerast. Lækkun skulda er enn fremur svo lítil yfir tímabil áætlunarinnar að hún er ekki marktæk. Í því ljósi skal tekið fram að eigi markmið um raunverulega lækkun skulda að nást (án þess að einblína eingöngu á hlutfall skulda af VLF) þarf afkoma ríkisins að vera jákvæð um 1,5–2% af VLF næstu ár til að skuldir haldist óbreyttar eða lækki milli ára.

Þá bendir fjármálaráð á að miðað við söguna sé líklegt að einhver áföll ríði yfir næstu ár og því hefði meiri varúð verið skynsamleg svo að markmiðið um hallalaus fjárlög árið 2027 teldist trúverðugt. Afkomumarkmið fjármálastefnunnar eru einfaldlega of veik, sérstaklega með hliðsjón af hækkun skulda hins opinbera, sbr. fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar 2026–30.

Skuldaþróunaráætlun án efnis.

Minni hlutinn telur að ný skuldaþróunaráætlun í fjármálaáætluninni uppfylli varla það að vera áætlun og hvað þá kröfu um yfirlýsta og markvissa niðurgreiðslu skulda.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga um opinber fjármál skal skuldamarkmið hins opinbera vera að heildarskuldir séu lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Lögin setja skýrt tölulegt markmið um skuldastöðu ríkisins til að tryggja fjárhagslegan stöðugleika. Velta má því sjónarmiði upp hvort aðrar reglur henti betur íslenskum aðstæðum. Ekki er gerð athugasemd við slíkar hugleiðingar en að fella skýra skuldalækkunarreglu úr lögnum (sem felur

í sér hóflegt lágmark niðurgreiðslu umframskulda) og leggja til óljósa og óskuldbindandi skuldaþróunaráætlun er varhugavert svo vægt sé til orða tekið.

Ný skuldaþróunaráætlun kemur í stað fyrri skuldareglu en felur í sér mun minni festu. Markmið um að skuldir fari undir 30% af VLF á „ásættanlegum tíma“ eru hvorki tímasett né útfærð. Engar tölulegar aðgerðir eru tilgreindar og engin föst áætlun fylgir þeim yfirlýsingum. Þetta gerir stjórnvaldi kleift að teygja á tímaramma án ábyrgðar og er í andstöðu við skýr skuldamarkmið 7. gr. laga nr. 123/2015.

Fyrrgreind sjónarmið eru sérstaklega mikilvæg í ljósi þess að fyrir liggur að breyta þarf skuldamarkmiðum fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar vegna uppgjörs ÍL-sjóðs, sbr. nefndaálit meiri hluta fjárlaganefndar.

Tekjuforsendur fjármálaáætlunar.

Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir hækkun auðlindagjalda, bæði þeirra sem varða sjávarútveg og ferðaþjónustu. Breyting á reiknigrunni veiðigjalds leiðir til verulega hærri álagna á íslenskan sjávarútveg. Slík hækkun gjalda hefur bein áhrif á afkomu og samkeppnisstöðu útgerðarinnar á alþjóðamörkuðum. Mikilvægt er að nálgast allar meiri háttar breytingar á skattheimtu á atvinnuvegi af varfærni. Álagning auðlindagjalda ætti að miða að því að hámarka þjóðhagslegan ábata af viðkomandi auðlind. Ef gjöldin eru of íþyngjandi munu þau leiða til minni fjárfestingar og nýsköpunar í greininni og minni arðsemi og geta þar með rýrt þau verðmæti sem þjóðarbúið hefur af sjávarútvegi til lengri tíma.

Hingað til hefur ekki legið fyrir nægilega ítarleg greining á þjóðhagslegum áhrifum þessara fyrirhuguðu auðlindagjaldabreytinga. Í því ljósi þarf að útskýra mun betur hvort og hvernig þessar breytingar munu hámarka þjóðhagslegan ábata. Þá væri æskilegt að leggja mat á samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs í kjölfar hækkunar gjaldanna, t.d. með samanburði við veiðigjöld og skatta í nágrannalöndum. Afkoma sjávarútvegsins skiptir íslenskt hagkerfi miklu og því er óskynsamlegt að tefla samkeppnisstöðu greinarinnar í tvísýnu með ofursköttum án fullnægjandi greiningar. Meðan ekki liggur fyrir hvernig hærra auðlindagjald muni hafa áhrif á þjóðarbúskapinn í heild eru þessi áform afar áhættusöm.

Framleiðni og vöxtur atvinnulífs.

Ljóst er að til lengri tíma litið verða opinber fjármál ekki stöðug nema aukinn hagvöxtur og framleiðni komi til. Fjármálaráð hefur einmitt bent á að sjálfbærni opinberra fjármála til framtíðar verði aðeins tryggð með aukinni verðmætasköpun og framleiðni. Í þeirri viðleitni skiptir framleiðniaukning í öllum atvinnuvegum máli. Sérstaklega þarf kröftugar útflutningsgreinar og skapandi hátækniyfirtæki til að tryggja vöxt tekna þjóðarbúsins. Í ljósi þessa vekur athygli að í fjármálaáætlun vantar skýrt markmið og hreinlega vísbendingar eða einhvers konar áætlun um hvernig skuli stefnt að því að auka framleiðni í atvinnulífinu.

Að aftan verður farið yfir nokkur dæmi sem sýna vel breytta framsetningu greinargerða um málefnasvið fjármálaáætlunar, svo sem nýsköpun og þekkingargreinar, landbúnað, sjávarútveg og fiskeldi, ferðamál, orkumál, menntamál og heilbrigðismál, í viðu samhengi.

Málefnasvið 07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar.

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka:

- 07.10 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum.
- 07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 kom eftirfarandi fram um þá efnisþætti sem falla undir málaflokk 07.10: „Málaflokkurinn nær yfir starfsemi Vísinda- og nýsköpunarráðs, inn-

lenda samkeppnissjóði á sviðum vísinda og nýsköpunar og samstarfsáætlanir ESB 2021–2027. Lög sem gilda um málaflokkinn eru m.a. lög um Vísinda- og nýsköpunarráð, nr. 137/2022, lög um Tæknipróunarsjóð, nr. 26/2021, lög um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, og lög um Matvælasjóð, nr. 31/2020. Undir málaflokkinn falla Rannsóknasjóður, Tæknipróunarsjóður, Innviðasjóður, Markáætlun á sviði vísinda og tækni og Matvælasjóður. Um hlutverk einstakra sjóða má lesa á bls. 222 í fjármálaáætlun 2023–2027. Meðal samstarfsáætlana Evrópusambandsins 2021–2027 eru rannsókn- og nýsköpunaráætlunin Horizon Europe, mennta-, æskulýðs- og íþróttamálaáætlunin Erasmus+ og Digital Europe áætlun um stafræna innviði og færni. Þá tekur Ísland þátt í nýrri InvestEU-áætlun sem er ætlað að styðja við fjárfestingar í innviðum, rannsóknnum og nýsköpun.“

Í umfjöllun um sama málefnasvið í fjármálaáætlun fyrir árin 2026–30 er allri umfjöllun um þennan málaflokk sleppt. Af því leiðir að leita þarf eldri og ef til vill ónákvæmari upplýsinga í eldri fjármálaáætlunum (m.a. í ljósi lagabreytinga) til að hægt sé að átta sig á hvaða lög og reglugerðir gilda um málaflokkinn. Slíkt er með öllu fráleitt og kemur hreinlega í veg fyrir að hægt sé að meta starfsemi málaflokksins.

Í stað aðgreindrar umfjöllunar um málaflokkana tvo, sem eru eðlisólíkir, er almenn umfjöllun um málefnasviðið í heild sinni. Jafnframt er með engu móti hægt að lesa úr kaflanum „Stefna málefnasviðsins“ hver stefna þess er. Um rangnefni er því að ræða.

Engin umfjöllun er um helstu áskoranir eins og hefð er fyrir í fjármálaáætlunum síðustu ára. Að vissu leyti er fjallað almennt um áskoranir í kafla um stefnu málefnasviðsins, en að sleppa slíkri grundvallarumfjöllun og hafa hana eins óljósa og hugsast getur er ekki í samræmi við gagnsæiskröfur laga um opinber fjármál.

Í eldri fjármálaáætlunum, t.d. þeirri sem náði yfir tímabilið 2025–2029, var vísað í ítar efni, svo sem mikilvægar skýrslur, í upplýsingaskyni fyrir almenning og þingheim. Ekkert slíkt er að finna í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030.

Engin umfjöllun er um tækifæri til úrbóta. Á vissan hátt koma fram sjónarmið um hvað bæta megi í undirkafla um stefnu málefnasviðsins en tilgangurinn með því að hafa sérstakan kafla um tækifæri til umbóta er að ekki leiki vafi á því hvaða tækifæri ber að nýta innan málefnasviða, svo sem á grunnni tækniframfara eða nýsköpunar.

Þá er nánast engin aðgreind umfjöllun um áhættuþætti sem þó er lykilatriði eigi að vera hægt að skilja áskoranir innan málefnasviðsins til næstu ára og áratuga. Slíkt hefur verið gert frá upphafi gildistöku laga um opinber fjármál.

Síðast en ekki síst er ekki að finna eitt einasta markmið eða mælikvarða og engin leið að skilja stöðu mælikvarða á árinu 2025 og þaðan af síður hægt að leggja mat á þann árangur sem stefnt er að á gildistíma áætlunarinnar til 2030. Slíkar upplýsingar hafa komið fram allt frá því fyrsta fjármálaáætlunin leit dagsins ljós. Ekki verður með neinu móti skilið hvernig hægt er að komast að þeirri niðurstöðu að sleppa tilvísun til markmiða og mælikvarða innan málefnasviðsins, sem mikilvægt er að gildi um alla þá málaflokka sem undir málefnasviðið falla.

Málefnasvið 13 Sjávarútvegur og fiskeldi.

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka:

- 13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis.
- 13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi.

Í umfjöllun um málaflokk 13.1 segir í fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029: Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis, þ.m.t. stjórnsýsla

Fiskistofu, Matvælastofnunar og Verðlagsstofu skiptaverðs, nýting auðlinda hafsins, stýring, vöktun Hafrannsóknastofnunar og eftirlit stjórnvalda. Undir málaflokkinn falla einnig styrktarsjóðir vegna fiskeldis, þ.m.t. Fiskræktarsjóður, Umhverfissjóður sjókvíaeldis og Fiskeldissjóður. Helstu stjórnþæki stjórnvalda varðandi atvinnugreinarnar tvær eru í gegnum gildandi löggjöf á sviði atvinnugreinanna. Undir málaflokkinn falla m.a. lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, lög um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, og lög um fiskeldi, nr. 71/2008.

Með nákvæmlega sama hætti og í dæminu að framan um málefnasvið *07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar* er engin eiginleg skýring um hvaða lög eða reglugerðir gilda um málaflokka málefnasviðs um sjávarútveg og fiskeldi. Algerlega ótækt er að slíkri umfjöllun sé sleppt.

Tilgangur þess að aðgreina málefnasviðið í tvo málaflokka, stjórnun annars vegar og rannsóknir, þróun og nýsköpun hins vegar, er einfaldur en mikilvægur. Stjórnun vísar til þeirra stofnana sem fara með stjórnsýslu innan málaflokksins, þeirra sjóða sem styðja við greinina og önnur þau stjórnþæki stjórnvalda varðandi atvinnugreinina, þ.m.t. lög um greinina.

Þegar vísað er í rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi (málaflokkur 13.20) er átt við þær aðgerðir stjórnvalda sem með beinum hætti stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi og staðbundinna náttúruauðlinda, þróun nýrra afurða og aukinni verðmætasköpun í matvælaframleiðslu. Rannsóknir og þróun eru undirstaða ábyrgðar auðlindanýtingar og aukinnar framleiðni. Þetta sjónarmið á við um alla atvinnuvegi þjóðarinnar.

Athygli vekur jafnframt að á málefnasviði 13 er vísað til þriggja áherslna. Þessar áherslur eru:

- Skapa sjávarútveg og lagareldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar.
- Mótun auðlindastefnu um sjálfbæra nýtingu og réttlát auðlindagjöld sem renna að hluta til nærsamfélags.
- Styrkja lagaumgjörð lagareldis.

Ekkert kemur fram í greinargerð málefnasviðsins um hvernig þessum áherslum skuli náð, svo sem um aukna verðmætasköpun. Þá vekur athygli að ekkert kemur fram um álagningu aukins veiðigjalds á greinina. Meiri háttar breyting á veiðigjaldi hefur verið boðuð með frumvarpi atvinnuvegaráðherra (þskj. 434 á yfirstandandi löggjafarþingi) sem ekki stafrókur er um í greinargerð um málefnasviðið. Í almennri umfjöllun um efnahags- og afkomuforsendur áætlunarinnar er minnst á boðað veiðigjald alls þrisvar sinnum. Gera verður þá lágmarkskröfu við undirbúning að framlagningu fjármálaáætlunar að fjallað sé um helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins.

Fyrrgreindur skortur á umfjöllun um hækkun veiðigjalds á sjávarútveg vekur upp grun um að tekjuforsendur veiðigjaldsins séu ýmist van- eða ofáætlaðar. Jafnframt er fráleitt að ekki sé fjallað nánar um svo mikla skattahækkun í sjálfri fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar sem fær þinglega meðferð ár hvert.

Málefnasvið 14 Ferðamál.

Málefnasvið 14 fjallar um ferðamál. Áherslur sviðsins eru eftirfarandi:

- Aukin verðmætasköpun í ferðaþjónustu.
- Bætt öryggi ferðamanna og álagsstýring á ferðamannastöðum.
- Uppbygging innviða á ferðamannastöðum.

Rétt eins og um önnur málefnasvið er erfitt að sjá hvernig þessum áherslum verður fylgt eftir.

Í áætluninni er vissulega fjallað um atvinnugreinar með háa framleiðni (t.d. hugverkaiðnað) sem þurfi að taka við drifkrafti útflutnings af ferðaþjónustu. Aftur á móti eru engar tiltekningar aðgerðir eða markvissar áætlanir útfærðar til að ná markmiði um aukna verðmætastöðun. Skortur á slíkum skýrum markmiðum og aðgerðum dregur úr trúverðugleika fjármálaáætlunar. Stjórnvöld hafa ekki sett fram neinar nýjar mælanlegar lykiltölur um framleiðniaukningu, hvorki fyrir atvinnulífið í heild né einstaka geira. Í besta falli er vísað almennum orðum til stafrænnar umbreytingar og nýsköpunar, en án tímasettrar áætlunar eða fjármögnunar. Á hinn bóginn hefur ríkisstjórnin boðað auknar álögur á ferðaþjónustu. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 kemur eftirfarandi fram á bls. 51: „Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar er kveðið á um að ríkisstjórnin hyggist taka upp auðlindagjald fyrir aðgang ferðamanna að náttúruperlum Íslands. Horft er til þess að gjaldið greiðist af þeim sem heimsækja ferðamannastaði í eigu ríkisins. Gildir það jafnt um erlenda ferðamenn sem hingað koma og þá sem hér eru búsettir. Unnið er að útfærslu á gjaldinu, en stefnt er að gildistöku um mitt ár 2026. Tekjurnar af gjaldinu hjálpa til við að byggja upp og vernda ferðamannastaði.“

Ekkert liggur fyrir um eðli eða umfang boðaðs gjalds á ferðaþjónustu. Þrátt fyrir það segir á bls. 53: „Fyrirhugaðar breytingar á veiðigjaldi og gjalddöku í ferðaþjónustu setja einnig sitt mark á tekjuferil næstu ára.“

Gögn benda enn fremur til þess að framleiðni vinnuafls hafi vaxið mun hægar hér á landi en víða annars staðar á undanförunum árum. Því er athyglisvert að fjármálaáætlun gerir ekki ráð fyrir afgerandi aðgerðum til að sporna við þessari þróun. Aukin framleiðni er forsenda bættar samkeppnishæfni, hærri launa (án verðbólgu) og þar með sterkari tekjugrundvallar fyrir opinbera aðila.

Stjórnvöld verða að setja skýrari markmið um framleiðnivöxt innan allra atvinnuvega, þ.m.t. ferðaþjónustu, og tiltaka hvernig megi ná þeim, t.d. með markvissri fjárfestingu í menntun, þjálfun, rannsóknun og tækniþróun eða umbótum á regluverki og rekstrarskilyrðum fyrirtækja. Þar til slíkar áætlanir liggja fyrir er hætt við að fjármálastefna og fjármálaáætlun byggist á ósannfærandi bjartsýni um framleiðniaukningu án þess að raunverulegar stöðir séu fyrir henni. Í áliti fjármálaráðs kemur þannig fram að ráðið styðji við áherslu stjórnvalda á atvinnugreinar með háa framleiðni, en gagnrýni jafnframt skort á útfærslu aðgerða til að fylgja þeirri áherslu eftir.

Málefnasvið 20 Framhaldsskólastig.

Málefnasviðið skiptist í eftirfarandi málaflokka:

- Framhaldsskólar.
- Tónlistarfræðsla.
- Vinnustaðanám og styrkir.
- Jöfnun námskostnaðar.

Helstu áherslur á málefnasviðinu vekja nokkra athygli. Þær eru:

- Íslenskukennsla og inngilding nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.
- Menntun, nýsköpun og aðgengi um allt land.
- Efling starfs- og verknáms.

Áherslur þessar vekja athygli í ljósi þess að niðurstöður síðustu PISA-kannana hafa valdið miklum áhyggjum í samfélaginu undanfarin misseri. Ungmennirnir standa sig verr en meðaltal OECD-ríkja eru ekki með þann grunn sem þarf til að hefja nám í framhaldsskólum. Framhaldsskólar taka því við nemendum sem skortir þekkingu og getu og þurfa meiri stuðn-

ing, auk þess sem líkur eru á að hlutfall þeirra sem ekki sækja framhaldsnám haldist hátt eins og raunin hefur verið.

Ekki skal dregið úr mikilvægi þeirrar áherslu að efla íslenskukennslu, en að leggja megin-áherslu á íslenskukennslu fyrir þá sem ekki hafa íslensku að móðurmáli í menntamálum þjóðarinnar er ekki í samræmi við niðurstöður og alvarleika síðustu PISA-kannana. Þær benda allar til þess að íslenskir nemendur búi yfir mun minni þekkingu í stærðfræði og náttúruvísindum en nemendur annarra OECD-ríkja. Jafnframt er lesskilningur stórs hluta íslenskra ungmenna fullkomlega óviðunandi.

Eins og gildir um önnur málefnasvið, sbr. fyrri umfjöllun, er engin skilmerkileg umfjöllun um eftirfarandi efnisatriði:

1. Helstu áskoranir innan málefnasviðsins.
2. Starfsemi einstakra málaflokka.
3. Tækifæri til umbóta.
4. Áhættuþætti.
5. Markmið og mælikvarða.

Þróun fjárhags málefnasviðsins vekur jafnframt furðu í ljósi umræðu síðustu missera um mikilvægi menntunar. Hér má sjá þróun útgjalda málefnasviðsins í heild sinni:

Ár	Rekstur og tilfærslur	Breyting rekstur milli ára	Fjárfesting	Breyting fjárfesting mill ára
2025	48.024		1094,5	
2026	47.883	0,29%	585,3	46,52%
2027	47.382	1,05%	776,1	32,60%
2028	46.749	1,34%	766,8	1,20%
2029	46.181	1,22%	757,5	1,21%
2030	45.891	0,63%	748,2	1,23%
	Uppsöfnuð breyting 2026-30	4,44%		31,64%

Þar sem ekki er sýnd skipting fjárheimilda málefnasviðsins til málaflokka liggja ekki fyrir upplýsingar um hvaða áhrif skerðing útgjalda milli ára hefur á ólíka málaflokka. Ljóst er þó að krafist verður umtalsverðrar hagræðingar á sviðinu og eftir á að kynna aðgerðir í því ljósi. Er bagalegt að ekkert liggi fyrir um þær aðgerðir. Jafnframt er augljóst að ekki verður um aukningu á útgjöldum að ræða sem stendur undir auknum launakostnaði næstu ár. Er vandséð að þessi áætlun standist.

Niðurstaðan er sú að útgjaldarammi málefnasviðsins lækkar um 2,5 milljarða kr. yfir tíma-bil áætlunarinnar. Í umfjöllun um málefnasviðið er vísað til þess að ástæða lækkunar séu að-haldstillögur frá hagræðingarhópi. Áréttað skal að hvergi er fjallað um umræddar tillögur.

Loks vekur athygli lágt framlag til fjárfestinga sem skerðist um rúm 46% milli árána 2025 og 2026. Er ekki vanþörf á aukningu útgjalda til fjárfestinga, m.a. í ljósi mikilvægrar uppbyggingar framhaldsskóla á landinu öllu.

Til samanburðar má líta til eftirfarandi töflu sem sýnir útgjaldaramma til málefnasviðs 21 Háskólastig.

Ár	Rekstur og tilfærslur	Breyting rekstur milli ára	Fjárfesting	Breyting fjárfesting milli ára
2025	68.399		1.055	
2026	69.077	0,99%	1.095	3,79%
2027	69.053	0,03%	1.136	3,74%
2028	69.156	0,15%	826	27,29%
2029	68.410	1,08%	817	1,09%
2030	68.125	0,42%	808	1,10%
Uppsöfnuð breyting 2026-30		0,40%		23,41%

Ekki verður séð hvernig fjármálaáætlun gerir ráð fyrir átaki í starfsemi á háskólastigi miðað við stöðnun í fjárheimildum til málefnasviðsins.

Málefnasvið 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta.

Eins og í umfjöllun um önnur málefnasvið er nánast engin efnisleg umfjöllun um eftirfarandi þætti:

1. Helstu áskoranir innan málefnasviðsins.
2. Starfsemi einstakra málaflokka.
3. Tækifæri til umbóta.
4. Áhættuþætti.
5. Markmið og mælikvarða.

Breytingar á fjármögnun málefnasviðsins eru eftirfarandi:

Ár	Rekstur og tilfærslur	Breyting rekstur milli ára	Fjárfesting	Breyting fjárfesting milli ára
2025	85.045		2.517	
2026	87.021	2,32%	2.697	7,15%
2027	88.856	2,11%	2.837	5,19%
2028	96.044	8,09%	2.967	4,58%
2029	98.468	2,52%	3.167	6,74%
2030	100.886	2,46%	3.377	6,63%
Uppsöfnuð breyting 2026-30		18,63%		34,17%

Athygli vekur að áform ríkisstjórnarinnar um uppbyggingu hjúkrunarrýma taka mið af framkvæmdaáætlun um byggingu hjúkrunarrýma 2024–2028 (sem fyrri ríkisstjórn stóð að baki) en þar er gert ráð fyrir að alls 934 hjúkrunarrými verði tekin í notkun. Í greinargerð málefnasviðsins (bls. 171) kemur fram að í framkvæmdaáætluninni hafi verið gert ráð fyrir fjölgun um 724 ný rými og 210 endurbætt rými. Jafnframt kemur fram að áætluð þörf fyrir byggingu hjúkrunarrýma, miðað við núverandi notkun meðal einstaklinga 67 ára og eldri, sé um 100 ný rými á ári.

Ný samþykkt útgjöld ekki tekin með í fjármálaáætlun.

Minni hlutinn telur að fjármálaáætlunin sé vart tæk sem stefnumótunartæki þar sem svo virðist sem hún taki ekki mið af nýsamþykktum eða boðuðum útgjöldum.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, skal fjármálaáætlun setja fram markmið og áætlanir um opinber fjármál, þ.e. ítarlegri sundurgreiningu á þeim markmiðum sem Alþingi hefur sett með samþykkt fjármálastefnu. Þetta felur m.a. í sér markmið og áætlun um þróun gjalda sundurliðað eftir málefnasviðum og hagrænni flokkun, sbr. 3. tölul. 2. mgr. 5. gr. sömu laga.

Fjármálaáætlun á að vera heildstæð og raunhæf áætlun um tekjur og gjöld ríkisins. Til þess að hún geti þjónað hlutverki sínu sem stefnumótunartæki verður hún að taka mið af öllum þekktum og áætluðum útgjöldum.

Fjármálaáætlunin tekur ekki mið af útgjöldum sem nú þegar hafa verið samþykkt eða boðuð, svo sem örorkujöfnunarframlagi, stofnun ríkisóperu, sorgarleyfi, tengingu bóta við launavísitölu og stórauknum framlögum til varnarmála. Engin af þessum fjárfestingum er tilgreind í fjármálaáætluninni sem forsendubreyting, sem gerir áætlunina vart tæka sem stefnumótunartæki og brýtur í bága við kröfur 2. mgr. 5. gr. laga nr. 123/2015 um ítarleg markmið og áætlanir um gjöld.

Nánar um útgjöld til einstakra málefnasviða og verkefna.

Ríkisstjórnin hefur lýst yfir margvíslegum áformum sem óhjákvæmilega leiða til útgjaldaaukningar miðað við fyrri áætlanir. Mikilvægt er að benda á að ekki er nægilega ítarlega fjallað um þennan kostnaðarauka í fjármálaáætlun. Veruleg óvissa ríkir því um afkomumarkmið fjármálaáætlunar.

Þá er ríkt tilefni til að taka fram að núverandi ríkisstjórn hefur nú þegar notið góðs af nokkrum þeim ákvörðunum sem fráfaramandi ríkisstjórn ber heiðurinn af. Þar á meðal er mikil lækking á framlögum vegna góðs árangurs í útlendingamálum, minna atvinnuleysi og að kostnaður vegna Grindavíkur er nú hverfandi. Þrátt fyrir þetta er ljóst að ríkisstjórnin stefnir ekki á lækkingu skulda ríkisins að neinu marki, hvorki til lengri eða skemmri tíma. Aðeins er horft til hlutfalls skulda hins opinbera af VLF. Treyst er á aukinn hagvöxt.

Varnarmál.

Forsætisráðherra hefur lýst því yfir að framlög til varnarmála verði aukin í 1,5% af vergri landsframleiðslu árlega, sem nemur um 72 milljörðum kr. á verðlagi ársins. Í fyrirliggjandi fjármálaáætlun er hins vegar ekki gert ráð fyrir einni krónu til að mæta þessum kostnaði sem vekur verulegar spurningar um traustleika og raunsæi áætlunarinnar.

Þá liggur ekkert liggur fyrir um í hverju þessi auknu framlög felast eða hvernig þeim verður ráðstafað og af þeim sökum ríkir mikil óvissa um fjárhagslegt umfang og framtíðarskuldbindingar ríkisins. Til að setja þessa tölu í samhengi má nefna að heildarframlag ársins 2025 til Landhelgisgæslunnar var rétt tæplega 8 milljarðar kr. (um 7,3 milljarðar kr. að teknu tilliti til sértekna), og heildarfjárveiting til embættis ríkislögreglustjóra var rúmir 4,5 milljarðar kr. (um 3,7 milljarðar kr. að teknu tilliti til sértekna). Þessar tölur undirstrika enn frekar umfang þeirra boðuðu varnarmálaútgjalda, sem enn eru illa skilgreind og vekja því upp réttmætar efasemdir um gegnsæi og trúverðugleika fjármálaáætlunarinnar.

Alvarlegur skortur á markmiðum og mælikvörðum fyrir málefnasvið.

Minni hlutinn telur að skortur á skýrum og mælanlegum markmiðum fyrir einstök málefnasvið í fjármálaáætluninni sé lagabrot.

Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, skal í greinargerð með fjármálaáætlun gerð grein fyrir stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum fjármálaáætlunar um þróun tekna og gjalda. Enn fremur

kveður 20. gr. laga nr. 123/2015 á um að hver ráðherra skuli setja fram stefnu til fimm ára, þar sem fram komi áherslur og markmið, þar á meðal gæða- og þjónustumarkmið, tímasetningar, nýting fjármuna og ábyrgðarskipting.

Skýr og mælanleg markmið á málefnasviðum eru nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að meta þann árangur sem stefnt er að og nýtingu fjármuna. Þau eru grundvöllur þess að Alþingi geti axlað fjárfstjórnarhlutverk sitt og tryggt ábyrgð stjórnvalda. Hér er um lykilatriði laga um opinber fjármál að ræða og raunar illa hægt að skýra fyrirætlanir ríkisstjórnarinnar að þessu leyti. Framlagning markmiða og mælikvarða á vef Stjórnarráðsins eða öðrum svæðum er í engu samræmi við kröfur um þinglega meðferð þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar 2026–2030 vantar skýr og mælanleg markmið nær alfarið. Ekki er greint frá því hvaða árangri stefnt er að, hvorki innan heilbrigðis- né menntamála, né á sviðum eins og landbúnaði, sjávarútvegi, ferðamálum eða orkumálum. Þetta er beint brot á 4. mgr. 5. gr. og 20. gr. laga nr. 123/2015. Þar með er þinginu gert ókleift að meta forsendur útgjaldastefnu ríkisins. Þegar engin markmið liggja fyrir um árangur, gæði, áhrif eða umbætur verður ekki hægt að ræða hvort útgjöldum sé rétt forgangsraðað eða fjármagn nýtt á árangursríkan hátt, sem dregur úr ábyrgð og gagnsæi.

Engin frekari gögn eða upplýsingar voru birtar fjárlaganefnd um tilgreind markmið málefnasviða. Skortur á skýrum markmiðum og mælikvörðum í fjármálaáætlun fyrir ákveðin málefnasvið og siðbúin birting þeirra eftir samþykkt áætlunarinnar samrýmist ekki þeim kröfum og þeirri hugsun sem liggur að baki lögum um opinber fjármál. Þetta getur veikt forsendur frumvarps til fjárlaga og dregið úr getu Alþingis til að sinna eftirlitshlutverki sínu með fullnægjandi hætti.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 skal fjármálaáætlun fela í sér ítarlega útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld opinberra aðila og þróun þeirra. Í skýringum við 2. mgr. 5. gr. í greinargerð frumvarps sem varð að lögum um opinber fjármál kemur fram að setja skuli markmið og áætlanir um opinber fjármál sem fela í sér ítarlegri sundurgreiningu á markmiðum sem Alþingi hefur sett með samþykkt fjármálastefnu. Sérstaklega er kveðið á um í skýringum við 4. mgr. 5. gr. frumvarpsins, sem og 20. gr. laga nr. 123/2015, að gerð skuli grein fyrir stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs, þar á meðal almennum og sértækum markmiðum, gæða- og þjónustumarkmiðum. Þessi markmið skulu vera „auðsæ, hlutlæg og mælanleg“ og áætlun skal liggja fyrir um hvernig og hvenær þeim verði náð.

Gagnsæi, sem felur í sér mælanleg, skýr og auðsæ markmið, er forsenda þess að hægt sé að meta árangur af stefnumörkun í opinberum fjármálum, sbr. skýringar við 5. tölul. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins sem varð að lögum um opinber fjármál. Þingleg meðferð fjármálaáætlunar er þannig að ráðherra leggur tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir Alþingi fyrir 1. apríl ár hvert, sbr. 5. gr. laga um opinber fjármál. Alþingi ákveður helstu áherslur í ríkisfjármálum með markmiðum um þróun gjalda fyrir frumvarp til fjárlaga og til lengri tíma, með því að ákveða fjárhagsramma fyrir einstök málefnasvið, sbr. skýringar við b-lið 3. tölul. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins og 2. mgr. 16. gr.. Loks skal ályktun Alþingis um fjármálaáætlun liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga, sbr. 6. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 14. gr. laga nr. 123/2015. Ef breytingartillögur við frumvarp til fjárlaga eru lagðar fram á Alþingi skal liggja fyrir mat á áhrifum þeirra á heildarafkomu ríkissjóðs, skuldbindingar hans og aðrar forsendur fjármálaáætlunar, sbr. 23. gr. laga nr. 123/2015. Ráðherra ber ábyrgð á stefnumótun fyrir málefnasvið og málaflokka sem undir hann heyra og skal stefnumótunin fela í sér markmið og áherslur um fyrirkomulag og þróun á starfsemi hvers málefnasviðs til a.m.k. fimm ára, sbr. 20. gr. laganna, og skal hún vera í samræmi við gildandi stefnu fyrir viðkom-

andi málefnasvið, sbr. 31. gr. Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á traustum forsendum og gögnum, sbr. 8. gr. laganna, og skal fjallað um horfur í efnahagsmálum og forsendur stefnumörkunar í almennri stefnumörkun, sbr. 17. gr.. Ef breytingar verða á hagrænum forsendum eða tekjuöflunarforsendum frumvarps til fjárlaga eftir framlagningu þess skal ráðherra leggja mat á áhrif þeirra, sbr. 15. gr. laga nr. 123/2015.

Þegar fjármálaáætlun 2026 skortir skýr markmið og mælikvarða fyrir málefnasvið eins og ferðamál, landbúnað, orkumál, heilbrigðismál og menntamál er það augljóslega ekki í samræmi við skýrar kröfur laga um opinber fjármál. Kröfur um að markmið séu auðsæ, hlutlæg og mælanleg, sbr. framangreinda umfjöllun, er grundvallaratriði að Alþingi og almenníngur geti lagt mat á árangur og forgangsroðun stjórnvalda. Ef þessi markmið vantar eða eru óskýr, er erfitt að meta hvort fjármálaáætlunin sé raunhæf eða hvort endurskoða þurfi áherslur hennar. Þetta dregur úr gagnsæi og kemur í veg fyrir að hægt sé að meta árangur af stefnumörkun í opinberum fjármálum, en slíkt mat er forsenda gagnsæis eins og fyrr segir.

Þá er það ekki í samræmi við þinglega meðferð þingsályktunar um fjármálaáætlun að markmið komi fram á vef stjórnarráðsins síðar, eftir að áætlunin hefur verið samþykkt. Tilgangurinn með því að Alþingi samþykki fjármálaáætlun er að löggjafinn setji fram áherslur og fjárhagsramma fyrir málefnasvið sem stjórnvöld eiga síðan að vinna eftir við gerð frumvarps til fjárlaga, sbr. skýringar við b-lið 3. tölul. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins og 2. mgr. 16. gr. laga nr. 123/2015. Ef markmiðin, sem eiga að liggja til grundvallar þessari ákvörðun, eru ekki til staðar við samþykkt áætlunarinnar, er Alþingi svipt möguleikanum á að taka upplýsta ákvörðun og sinna eftirlitsskyldu sinni. Þetta er forsenda þess að hægt sé að meta árangur af stefnumörkun í opinberum fjármálum. Það er enn fremur mikilvægt að stefnumótun ríkisaðila sé í samræmi við gildandi stefnu fyrir viðkomandi málefnasvið, sbr. 31. gr. laga nr. 123/2015.

Leiða má líkur að því að slíkur skortur á markmiðum og hugsanleg síðbúin birting þeirra geti haft alvarlegar afleiðingar. Frumvarp til fjárlaga skal vera í samræmi við markmið fjármálaáætlunar, sbr. 1. mgr. 14. gr. laga nr. 123/2015. Ef forsendur fjármálaáætlunar eru ófullnægjandi vegna skorts á skýrum markmiðum, þá er grunnurinn að fjárlagafrumvarpinu veikur ef ekki ófullnægjandi. Lög um opinber fjármál leggja áherslu á að stefnumörkun byggist á traustum forsendum og gögnum, sbr. 8. gr., og því er skortur á skýrum og mælanlegum markmiðum veikleiki í þessum forsendum. Þetta getur leitt til þess að fjárheimildir og stefnumótun verða ósamræmd, sem aftur getur haft neikvæð áhrif á árangur opinberra fjármála og getu Alþingis til að hafa áhrif á forgangsroðun. Ráðherra skal einnig gera grein fyrir þeim lagabreytingum sem nauðsynlegar eru til að áætlanir fjárlaga um gjöld og öflun tekna ná fram að ganga, sbr. 8. tölul. 17. gr. laga nr. 123/2015. Ef breytingar verða á forsendum frumvarps til fjárlaga skal ráðherra leggja mat á áhrif þeirra, sbr. 15. gr. laga nr. 123/2015. Þetta undirstrikar mikilvægi þess að forsendur séu skýrar og vel skilgreindar frá upphafi.

Niðurstaðan er því sú að skortur á skýrum markmiðum og mælikvörðum í fjármálaáætlun fyrir tiltekin málefnasvið, ásamt síðbúinni birtingu þeirra eftir samþykkt Alþingis (sbr. óljós áform um birtingu markmiða fyrir málefnasvið fjármálaáætlunar á sérstöku vefsvæði), er í andstöðu við ákvæði laga um opinber fjármál og undirstöðuatriði þinglegrar meðferðar og raunar þrískiptingu ríkisvalds. Þetta grefur undan gagnsæi, ábyrgð og getu Alþingis til að sinna eftirlitsskyldu sinni og ákvarða áherslur í ríkisfjármálum með fullnægjandi hætti áður en frumvarp til fjárlaga er samið.

Með þessari framkvæmd hefur Alþingi verið svipt möguleikanum til að axla fjárstjórnarhlutverk sitt á ábyrgan hátt. Um fordæmalaust tilvik er að ræða.

Hagræðingaráform án innihalds.

Minni hlutinn telur að hagræðingaráform í fjármálaáætluninni séu án innihalds og uppfylli ekki kröfur um gagnsæi.

Gagnsæi er eitt af grunnildum stefnumörkunar í opinberum fjármálum, sbr. 5. tölul. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 123/2015, sem felur í sér að fyrir liggi greinargóðar og aðgengilegar upplýsingar um stefnumótun og árangur. Til þess að hagræðingaráform séu trúverðug og hægt sé að meta þau, þurfa þau að vera skýrt útfærð með upplýsingum um hvernig þeim á að ná fram.

Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir 107 milljarða kr. aðhaldi á tímabilinu, en hvergi er útskýrt hvernig þessum markmiðum skuli náð. Ekki kemur fram hvaða stofnanir á að sameina eða leggja niður, hvernig á að ná fram sparnaði í opinberum innkaupum eða hvaða lagabreytingar eru nauðsynlegar. Þetta gengur þvert á kröfur um gagnsæi, sbr. 5. tölul. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 123/2015. Alþingi þarf að hafa aðgang að upplýsingum um forsendur útgjaldastefnu og aðgerða til að meta hvort stefnan sé raunhæf. Án slíkra gagna verður fjármálaáætlunin marklaus.

Lýðfræðilegar breytingar.

Það er athyglisvert að í framlagðri fjármálaáætlun (og nefndaráliti meiri hluta) er engan veginn fjallað nægjanlega ítarlega um þær umfangsmiklu lýðfræðilegu breytingar sem fyrir-sjáanlegar eru vegna ört hækkandi meðalaldurs þjóðarinnar. Breytingarnar eru reyndar verulegar, jafnvel til skemmri tíma, sé horft til núverandi lágrar fæðingartíðni. Í ljósi reynslu annarra Norðurlanda blasir við eins konar snjóhengja útgjalda, þar sem ört fjölgar í hópi eldri borgara miðað við vinnandi fólk, sem eykur verulega álag á opinbera þjónustu og velferðarkerfi.

Þá er mikilvægt að áréttast að í áætluninni er nánast engin umfjöllun um varnarmál eða kostnað vegna þeirra og nær engin greining á áhrifum tollastríðs á alþjóðavettvangi á efnahag Íslands. Það er því umhugsunarvert að sú lykilspurning er algerlega sniðgengin hvernig stjórnvöld hyggjast mæta kostnaði vegna lýðfræðilegra breytinga. Skortur á skýrum aðgerðum og stefnumörkun um það hvernig stjórnvöld hyggjast bregðast við stórauðnum kostnaði vegna öldrunar þjóðarinnar er ábyrgðarleysi gagnvart komandi kynslóðum og dregur verulega úr trúverðugleika fjármálastjórnar ríkisins.

Samhengi fjármálaáætlunar, fjármálastefnu og frumvarps til fjárlaga.

Fjármálastefna, fjármálaáætlun og frumvarp til fjárlaga eru þrír innbyrðis tengdir þættir og grundvallarþættir í áætlanagerð hins opinbera, sem mynda heildstætt ferli í stjórnun ríkisfjármála. Hvert þessara skjala gegnir sérstöku hlutverki í fjárstjórnarferlinu. Fjármálastefnan, sem er áætlun ríkisstjórnar um stöðu og þróun opinberra fjármála til lengri tíma, setur heildstæð og töluleg markmið um umfang, afkomu og efnahag opinberra aðila, sbr. 4. gr. laga nr. 123/2015. Hún er grundvöllur allrar áætlanagerðar hins opinbera. Alþingi samþykkir fjármálastefnuna áður en fjármálaáætlun kemur til umræðu, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 123/2015. Með þessu setur Alþingi skýr markmið fyrir opinber fjármál og skilgreinir mörk framkvæmdarvaldsins við stefnumörkun og áætlanagerð, sbr. umfjöllun um 4. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 123/2015. Þingleg meðferð fjármálastefnu gerir eftirlit Alþingis með framkvæmd stefnumörkunar í opinberum fjármálum markvissara, sbr. umfjöllun um 4. gr. í sömu greinargerð.

Fjármálaáætlunin, sem ráðherra leggur fram sem tillögu til þingsályktunar fyrir 1. apríl ár hvert, er ítarleg útfærsla á markmiðum fjármálastefnu og stefnumörkun um tekjur og gjöld

opinberra aðila og þróun þeirra, sbr. 5. gr. laga nr. 123/2015. Hún er ætluð til að liggja til grundvallar gerð frumvarps til fjárlaga. Þessi tímasetning tryggir Alþingi nægan tíma til að meta forsendur fjármálaáætlunar og byggja umfjöllun sína um frumvarp til fjárlaga á heildstæðu samhengi, sbr. umfjöllun um 20. gr. í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 123/2015. Með markmiðum um þróun gjalda í fjármálaáætlun ákveður Alþingi helstu áherslur í ríkisfjármálum, bæði fyrir frumvarp til fjárlaga að hausti og til lengri tíma, sbr. umfjöllun um 5. gr. í frumvarpi til laga nr. 123/2015.

Frumvarp til fjárlaga, sem ráðherra leggur fram á haustþingi fyrir næsta almanaksár, á að fylgja markmiðum fjármálaáætlunar, þ.m.t. um gjöld og afkomu ríkissjóðs, auk þeirra ráðstafana og aðgerða sem í fjármálaáætlun eru tilgreindar, sbr. 14. gr. laga nr. 123/2015. Þannig fylgir fjárlagafrumvarpið þeim markmiðum sem sett hafa verið í fjármálastefnu og fjármálaáætlun við ráðstöfun fjármuna.

Til að Alþingi geti axlað fjárstjórnarhlutverk sitt á ábyrgan hátt er mikilvægt að það hafi fullnægjandi forsendur til að meta útgjaldaramma einstakra málefnasviða, gæði og árangur sem fjármagna á, og hvort fjármögnun sé í samræmi við markmið, sbr. 5. gr. laga nr. 123/2015. Skortur á slíkum forsendum takmarkar getu þingsins til að axla fjárstjórnarhlutverk sitt á ábyrgan hátt, eins og áréttað er í 4. mgr. 5. gr. og 20. gr. laga nr. 123/2015. Þá er nauðsynlegt að fyrir liggi skýr og mælanleg markmið fyrir málefnasvið, þar á meðal gæða- og þjónustumarkmið, svo hægt sé að meta árangur og hvort fjármögnun sé í samræmi við sett markmið, sbr. 5. tölul. 2. mgr. 6. gr. og 20. gr. laga nr. 123/2015. Án slíkra upplýsinga er Alþingi svipt möguleikanum til að tryggja að útgjöldum sé rétt forgangsraðað og fjármagn nýtt á árangursríkan hátt, og að fjárlagatillögur séu í samræmi við stefnumótun og fjármálaáætlun, sbr. 14. og 21. gr. laga nr. 123/2015.

Samandregið má segja að samspil fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og frumvarps til fjárlaga sé grundvallaratriði í skilvirkri og ábyrgri opinberri fjármálastjórnun. Fjármálastefnan setur heildarmarkmið, fjármálaáætlunin útfærir þau nánar og frumvarp til fjárlaga á að fylgja þeim markmiðum við ráðstöfun fjármuna. Þetta samþætta ferli styrkir fjárstjórnarhlutverk Alþingis með því að veita því skýrar forsendur og mælikvarða til að meta og hafa eftirlit með útgjöldum og árangri málefnasviða. Skortur á þessu samhengi og fullnægjandi upplýsingum dregur úr getu þingsins til að sinna hlutverki sínu á ábyrgan hátt og tryggja gagnsæi og sjálfbærni í opinberum fjármálum. Það er raunin með framlagningu fjármálastefnu og fjármálaáætlun 2026–2030.

Niðurstaða minni hluta fjárlaganefndar er sú að verulegar brotalamir séu í forsendum fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar, sbr. eftirfarandi:

- Ekki er farið eftir lögum um opinber fjármál.
- Skuldir hins opinbera hækka, sbr. meirihluta álit fjárlaganefndar um fjármálastefnu án umræðu um áhrif þess á markmið stefnunnar.
- Ljóst er að bæði eru markmið um hallalausan ríkisrekstur árið 2027 brostin, auk þess sem ekkert bendir til annars en að ríkissjóður verði rekinn með halla á tímabili áætlunarinnar. Sjá neðangreint yfirlit:

2026	2027	2028	2029	2030
–26	–1	2,9	9,1	20,8

Yfirlitið sýnir að halli verður á rekstri ríkissjóðs (A1) á árinu 2027. Þá er reiknað með óverulegum afgangi á árinu 2028 þrátt fyrir að almennur varasjóður lækki um þrjá milljarða árlega frá upphaflegri áætlun til 2030. Jafnframt er mikilvægt að hafa í huga að áætlunin ger-

ir ekki ráð fyrir boðaðri útgjaldaaukningu til varnarmála, sem nemur tugum milljarða á ári, jöfnunarframlagi lífeyrissjóða og tengingu almannatrygginga við verðlags- og launavísitölu. Loks er athygli vakin á því að boðuð hagræðing sem nemi um 107 milljörðum króna yfir tímabil áætlunarinnar er fullkomlega óútfærð. Því blasir við að afkomumarkmið fjármála-stefnu og þar af leiðandi markmið fjármálaáætlunar eru brostin.

Að framangreindu virtu leggur minni hlutinn til að málinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 3. júlí 2025.

Guðlaugur Þór Þórðarson,
frsm.

Stefán Vagn Stefánsson.

Þorgrímur Sigmundsson.

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir.