

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal 452 — 1. mál.
2. umræða.

Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2020.

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

*Ó, freðni rymböggull,
Yðar þvagleki birtist mér,
eins og plúðruð blaðurklessa, á miðsumars morgni,
Á lúsugri býflugu.
Sem tilfinnanlega hefur kjaftað um,
sínar jótrandi ertur, kvartandi.
Inn í rotnandi fnyk af ómótstæðilegum líffæraorgara.*

*Nú hin joðlandi mokna reiðkrot
lepja öxulsvita svengdarvera.
Og lifandi grúplar fareta og heimta
eins og loðið hrátt lifrarslím.
Gróp, ég bið yður, mín svímandi túðmenni,
Hopplega hríslíð mig
með krumpuðum bindisnælum, stöppuðum.
eða ég mun rífa af yður gubbvörtturnar með blótkylfunni
Sanniði til.*

Svo hljóðar íslensk þýðing mín á ljóði Jeltz í Leiðarvísi puttaferðalangsins um vetrarbrautina eftir Douglas Adams (lauslega byggð á þýðingu ljóðsins í samnefndri kvikmynd) og segir allt sem segja þarf um þetta fjárlagafrumvarp og þá vinnu sem Alþingi setur í afgreiðslu fjárlaga. Fyrir íslenskukennara framtíðarinnar þá skal ég samt útskýra nánar hvað ég á við.

Fortíðarhyggja.

Ganga má út frá því að almennt séð meini fólk vel og geri sitt besta miðað við aðstæður hverju sinni og fyrirliggjandi verklag. Í því felst að framkvæmd fjárlaga ár hvert byggist á fyrri framkvæmd, þ.e. hvernig hlutir hafi alltaf verið gerðir. En framþróun á sviði fjárlaga-gerðar er jafnóumflýjanleg og á öðrum sviðum þjóðlífsins. Við skrifum fjárlög ekki með rúnalettri á fjöl og heimtum ekki umsagnir í gegnum bréfpóst eða með firðskeyti. Möguleikar okkar á nákvæmum greiningum vegna ákvarðana stjórnvalda eru stjarnfræðilega miklu meiri en fyrir 100 árum síðan og er tilvitnun í ljóðlist Vogona því viðeigandi, en Vogonar eru einstaklega ónæmir fyrir breytingum. 3. minni hluti getur nefnilega ekki séð að greiningartækin séu notuð. Fjárlaganefnd hefur kallað eftir ýmsum gögnum og upplýsingum en skilar það sér í einhverjum breytingum? Nei, við höfum enn í höndunum frumvarp til fjárlaga og í því viðbótarsamkomulag vegna kirkjujarðasamkomulagsins sem stenst ekki lög um opinber fjármál.

Áhrif þess á Alþingi eru þau að við erum enn og aftur að fá afhent frumvarp til fjárlaga sem byggist á ágiskunum um það hversu mikið fjármagn þurfi í hin ýmsu verkefni. Jafnvel þegar til eru kostnaðargreiningar fá þingmenn ekki aðgang að þeim. Réttast væri auðvitað að handhafar fjárveitingavaldsins fengju aðgang að þessum greiningum og gætu að sama skapi leitað umsagna og álita um þær til þess að hægt sé að taka upplýsta ákvörðun um þjónustustig í heilbrigðiskerfinu, rekstrarfyrirkomulag í eftirliti með matvælaöryggi, til þess að geta raunverulega greint hvar sé bruðlað og hvar sé snuðað.

Vinnsla fjárlagafrumvarpsins virðist byggjast á einföldu skipulagi. Ríkisstjórnin leggur fram algjörlega ógagnsætt fjárlagafrumvarp. Til þess að fylgja forminu þá kallar fjárlaganefnd eftir umsögnum og fær til sín nokkra gesti. Þegar því lýkur þá kemur út ný þjóðhagsspá og ráðuneytið kemur með endurútreikninga sem er svo troðið inn í nefndarálit og 2. umræðu fjárlaga án nokkurs tíma til athugasemda frá umsagnaraðilum. Meðal breytinga í 2. umræðu má t.d. nefna lækkun framkvæmdafjár til nýja Landspítalans um 3,5 milljarða kr. út af væntanlegum „töfum“. Við vitum hins vegar ekkert um forsendur þeirra útreikninga – hvort þær séu raunsæjar, nægilegar, eða hvort þær séu réttar yfir höfuð. Þar sem ekkert færi fæst á að bera slíkar breytingar undir umsagnaraðila og gesti fara þær nær gagnrýnislaust inn í álit meiri hlutans og verða afgreiddar óbreyttar að öllum líkindum.

Það virðist einna helst vera formsatriði að kalla gesti á fundi fjárlaganefndar sem fá svo að messa í örstutta stund yfir nefndarmönnum. Líkja má slíkum gestakomum við eins konar skammarkrök þingmanna sem þeir þurfa bara að þola í smástund svo að halda megi áfram með málið án þess að taka mikið tillit til umkvartana og athugasemda gestanna. Umsagnaraðilar eru með alveg jafnlítill gögn í höndunum og þingmenn til þess að greina fjárlögin og gefa umsagnir. Það gerir það að verkum að umsagnir eru almennt séð mjög yfirborðskenndar þar sem umsagnaraðilar verða að púsla saman þeim tölum sem hægt er að finna og bera saman við gefna reynslu fyrri ára og vonast til þess að það eigi við. Reynslan er eflaust nokkuð svipuð því að setja saman púsluspil sem er bara með svörtum púslum.

Gæðaeftirlit þingmanna er einungis til málamynda. Sem dæmi má nefna að þetta árið standa þingmenn t.d. uppi með viðbótarsamning vegna kirkjujarðasamkomulagsins sem fer gegn lögum um opinber fjármál. Ætla mátti að gefinn hefði verið tími til þess að rannsaka forsendur þess samnings og áhrif hans á fjárlög eða fjármálaáætlun. Hið rétta er að það rétt gefst tími til þess að spyrja ráðuneytið álits á þeim álitafnum sem þar er að finna á fundi sem ætlaður var í annað, þ.e. í yfirferð á endurútreikningum vegna nýrrar þjóðhagsspár. Svörin við álitafnunum voru svo nákvæmlega engin. Einna helst mátti heyra sama frestunarpvaðrið og heyrast alltaf þegar reynt er að sinna alvöru eftirliti með störfum framkvæmdarvaldsins. Spurningarnar voru þó það áleitnar (sjá fylgiskjal I, minnisblað undirnefndar fjárlaganefndar um viðbótarsamning kirkjujarðasamkomulagsins) að gefinn var örlítill tími í sérstakan fund um málið sem þó var engum til gagns, öll svör enda í sömu hringavitleysu og áður. Ítarlegar er fjallað um viðbótarsamning kirkjujarðasamkomulagsins hér á eftir.

Staðreyndin er sú að þingið getur ekki sinnt eftirlitshlutverki sínu. Fyrir því mátti helst nefna nokkrar ástæður: Af því að þingmenn meiri hlutans leyfa ráðuneytinu að valta yfir þingið með innihaldslausum svörum. Af því að í íslenskum stjórnámálum gildir meginreglan um meirihlutaræði sem framselur sjálfstæðan vilja og sannfæringu þingmanna að öllu leyti til ráðherra þegar kemur að eftirlitsskyldu Alþingis. Mál eru tafir, þæfð, útvötnuð, gert er lítið úr þeim, snúið út úr og öllum brögðum beitt til að fordast ábyrgð.

Augljósa spurningin hlýtur þá að vera hvernig hægt sé að gera betur. Æskilegt fyrsta skref væri fyrir stjórnvöld að fara eftir lögum, enda er ágætis snið að gæðakerfi fyrir fjárlög að finna í lögum um opinber fjármál, gæðakerfi sem byggist upp á kostnaðar- og ábatagrein-

ingu. Dæmi um slíka greiningu er að finna í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga. Þar kemur fram að sameining sveitarfélaga gæti sparað um 3–5 milljarða kr. á ári. Auðvitað er engin kostnaðar- eða ábatagreining laus við gagnrýni og pólitíkin hverfur ekki með slíkum greiningum en hún kann engu að síður að breytast. Pólitíkin grundvallast með slíkum áætlunum á betri gögnum og færri getgátum um áhrif einnar hugmyndafræði umfram aðra. Rökræður og skoðanaskipti verða hnitmiðaðri og allt starf þingmanna og fjárlaganefndar verður markvissari og áhrifaríkara. Krónur eru svo heldur ekki upphaf og endir alls en í kostnaðar- og ábatagreiningum má t.d. einnig taka tillit til ýmissa annara þátta sem stjórnvöld bera ábyrgð á eins og þjónustustígs og lýðheilsu. Þar koma inn í spilið ágætis hugmyndir um velsældarhagkerfið sem verður fjallað nánar um síðar í þessu álit.

Lög um opinber fjármál.

Hér er um að ræða klassíska kaflann í nefndarálit 3. minni hluta. Það kann þar að vera eitthvað um endurtekningar frá fyrri árum, bæði í álitum um fyrri fjárlagafrumvörp og fjármálaáætlanir en þó er eitthvað af nýju efni. Til þess að fá heildarsýn yfir þróunina í þessum kafla má skoða fyrri nefndarálit. Allt sem þar er að finna á jafn vel við og nú.

Þó að lög um opinber fjárlög geri ráð fyrir því að rauði þráðurinn í fjárlagaferlinu sé stefnumótun stjórnvalda þá endar umfjöllun fjárlaga einhvern veginn alltaf á sama stað. Það er að einhverju leyti skiljanlegt vegna þess að það er erfitt að hætta að vera Vogoni, erfitt að breyta hefðum og bregða út af vananum. Stjórnsýslan redbist við að gefa út einhvers konar mælanleg markmið og máta ný verkefni inn í þau markmið. Það gengur misvel. Eitt upphaldsmarkmið 3. minni hluta er fyrsta markmiðið í málefnasviðinu Lyf og lækningavörur en þar segir: „Bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum.“ Mælikvarði um hversu vel tekst til að ná því markmiði er „fjöldi markaðssettra lyfja“ annars vegar og „fjöldi lyfjaheita“ hins vegar. Í ársskýrslu ráðherra kom svo fram að það gengi vel að ná þessu markmiði, fleiri lyfjaheiti hefðu t.d. verið gefin út en stefnt var að. Á sama tíma koma reglulega fréttir af lyfjaskorti. Það er því greinilegt að mælikvarðarnir segja ekki endilega til um hvort markmiðum sé náð.

Við handahófskennt val á markmiði fannst markmiðið „Staða á þróun aðferða til að gera eldisfisk ófrjóan“ sem var með eftirfarandi mælikvarða: „Mælikvarðar í vinnslu.“ Annar mælikvarði af handahófi var „Innheimtukostnaður ríkissjóðs“ með mælikvarðann „5% lækkun frá 2019“. Það markmið væri eitt og sér ágætt, sérstaklega miðað við að staðan 2017 var 560 millj. kr. Þegar betur er að gáð á að ná markmiðinu um 5% lækkun frá 2019 árið 2019 sem allir sjá að er ómögulegt. Því verður að álykta að um sé að ræða stafsetningarvillu og hið rétta sé 5% lækkun frá 2017, eða um 28 millj. kr. En hvernig ætla stjórnvöld að ná þessu markmiði? Það eru þrjár aðgerðir tengdar þessu markmiði:

- „Hafist verður handa við yfirfærslu innheimtu opinberra gjalda til ríkisskattstjóra á grundvelli laga nr. 142/2018. Frumvarp um innheimtu opinberra gjalda lagt fram á haustþingi 2019.“ Þetta nær varla settum markmiðum árið 2019 þar sem það tekur ekki gildi fyrir en 2020.
- „Fækkun endurákvæðana/leiðréttinga vegna færri áætlana.“ Aðgerð sem hljómar ágætlega en ekkert er hægt að áætla um hvað aðgerðin kostar eða hvað hún sparar þar sem engin kostnaðar- og ábatagreining liggur fyrir.
- „Aukin áhersla á rafræn skil og sjálfvirkni í innheimtu.“ Þessi aðgerð er líklegust til lukku til að ná settum markmiðum. Það sem er áhugavert hérna er að markmiðin eru til staðar og hér er lögð til aðgerð. Ef ábati þessarar aðgerðar er í samræmi við sett mark-

mið þá hljóta þau markmið að vera ábati þessarar aðgerðar. Það er því undarlegt að þegar ábatagreining er til staðar sé ekki gerð grein fyrir henni í tengslum við aðgerðina sjálfa. En svo vantar auðvitað kostnaðarmatið því sjálfvirkni í innheimtu verður ekki til af sjálfu sér.

Það er ekki hægt að endurtaka vísuna of oft (sbr. bls. 1 í þessu nefndarálitu). Fyrst setja stjórnvöld stefnu; þá stefnu er aðallega að finna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar en það eru ýmsar aðrar stefnumótandi ákvarðanir á hverju málefnasviði sem stefnan í stjórnarsáttmálanum nær ekki utan um. Því þarf að tvinna saman stefnu samkvæmt stjórnarsáttmála og stefnu- og áherslumál einstakra málefnasviða því stefnu stjórnvalda samkvæmt stjórnarsáttmála skortir nákvæm markmið. Hvað þýðir t.d. „ríkisstjórnin ætlar að leggja sérstakra áherslu á listnám og aukna tækniþekkingu“? Þýðir það fjölgun nemenda í listnámi og tækni-greinum? Þýðir það aukið fé til listamanna- og rannsóknarstyrkja? Fleiri umsóknir? Hvað er þá nóg? Tíu fleiri nemendur en í fyrra? 10% aukning nemenda? 10 millj. kr. aukalega í styrki? 10% aukning? Allt þetta uppfyllir stefnu stjórnvalda en stendur ekkert endilega undir væntingum þeirra loforða sem voru gefin í stjórnarsáttmála.

Þegar búið er að ákveða stefnu og mælikvarða er hægt að leggja til aðgerðir sem ná þeim markmiðum. Sumar aðgerðirnar kunna að virðast augljósar. Sem dæmi má taka aukningu fjármagns í rannsóknasjóði – en málið er ekki endilega svo einfalt. Það er nefnilega búið við því að það sé hægt að sýna fram á árangur af útdeilingu fjárveitinga. Lög um opinber fjármál gera ráð fyrir því að stjórnvöld eigi að sýna fram á þennan vænta árangur en það er lítið gagn í því að veita meira fjármagn eitthvert ef árangurinn minnkar miðað við að gera ekkert. Það er t.d. byggt nýtt hjúkunarheimili sem tekur við af öðru eldra en húsnæðið er ekki byggt með hagræði í huga og endar á að kosta meira í rekstri en fyrra húsnæði. Annað dæmi er að byggja nýjan þjóðarspítala án staðarvalsgreiningar þar sem núverandi staðsetning hefur verið gagnrýnd af mörgum fyrir að vera óhagkvæm vegna ýmissa þátta.

Lykilatriðið í markmiða- og mælikvarðasetningu stjórnvalda er því kostnaðar- og ábatagreining. Í opinberum fjármálum þá er það upphaf og endir allrar stefnumótunar stjórnvalda því Alþingi og þjóðin öll á skilið að fjárveitingar og skattheimta skila árangri.

Þriðji minni hluti gerir þó ekki lítið úr því verki sem kostnaðar- og ábatagreining er. Það er langt frá því að vera sjálfsagt og einfalt verk. Búast má við nokkurri ónákvæmni til að byrja með en sú ónákvæmni minnkar með tímanum auk þess sem ónákvæmar upplýsingar eru alltaf betri en algjör upplýsingaskortur. Raunar má lýsa núverandi ástandi sem svo að ákvarðanatáka sé óupplýst með öllu. Við þreyjum þorrann ár frá ári með því að nota síðasta ár sem viðmið og vona það besta. Þegar vel árar veldur þetta verklag litlum vandkvæðum. Þegar illa árar gerir það allt hins vegar snúið. Þá er dregið úr fjárfestingum og öðrum verk-efnum sem gætu skilað okkur betri árangri inn í framtíðina en önnur sem haldast. Ef kostnaðar- og ábatagreiningarnar lægju fyrir gætum við tekið betri ákvarðanir, sérstaklega þegar harðnar í ári.

Framtíðartækifæri.

Bregðum okkur nú út úr ljóði Jeltz og lítum til framtíðar. Hvernig gæti Ísland lítið út ef ekki væri íhaldsstjórn við völd sem gerði lítið annað en það sama og venjulega? Hvað ef á Íslandi væri ríkisstjórn sem gerði meira en það augljósa, eins og að leggja áherslu á samgöngumál og heilbrigðismál? Við gætum öðlast nýja stjórnarskrá með frumkvæðisrétti kjósenda, auðlindaákvæði, jöfnu atkvæðavægi, persónukjöri, skýrari ramma um framkvæmdarvaldið, sannleiksskyldu og ábyrgð ráðherra og meiri og betri borgararéttindi. Það væri farið niður í kjölinn á hvers kyns spillingu og samtryggingin yrði dæmi um skammarlega fortíð.

Í framtíðinni búum við í velsældarsamfélagi þar sem mannleg reisn verður tryggð með grunnframfærslu og virku lýðræði. Loftslagsvandinn heyrir sögunni til eins og gatið á ósonlaginu af því að við brugðumst við í tæka tíð og fórum að hugsa lengra fram í tímann. Við leggjum grundvöllinn að heilbrigðu og menntuðu samfélagi með áherslu á nýsköpun með sveigjanlegu menntakerfi þar sem verklegt nám og bóknám samtvinnast mun meira. Heilbrigðiskerfið er ekki lengur fjarlægur möguleiki með löngum biðlistum heldur aðgengilegt í gegnum fjarheilbrigðisþjónustu og góðri þjónustu í nærsamfélaginu. Eldri borgurum er boðið upp á sveigjanlegri starfslok og þátttöku í nýsköpunarsamfélaginu þar sem reynsla þeirra nýtist vel. Fötlun verður ekki samfélagsleg hindrun þar sem samningur um réttindi fatlaðs fólks verður virtur að fullu og sá mannaúður sem býr í hverjum einstaklingi fær að njóta sín á þeirra eigin forsendum. Við hættum að láta ungt fólk hefja lífið með skuldabagga námslána á bakinu og það hefur rödd sem fær að hljóma hvarvetna í samfélaginu. Við búum í samfélagi fjölbreyttra tækifæra, samfélagi sem kann að taka á móti fólki og kann að ræða vandamál á opinn og sanngjarnan hátt, samfélagi sem byggist á borgararéttindum, lýðræði, ábyrgð, gagnsæi og friðhelgi.

Tækifærin liggja fyrir framan okkur, við þurfum bara að velja að ganga fram á við og hætta að hringsóla um úrelta fortíð. Það þarf að stíga ábyrgðarskref sem þarf til þess að fortíðin hangi ekki um háls okkur eins og akkeri. Við þurfum að gera upp við okkur hvers konar uppgjör við þurfum við hrúnið, við nýfrjálshyggjuna, við landsréttarmálið og samtrygginguna. Við þurfum að klára það uppgjör áður en við getum haldið áfram vegna þess að óuppgerð fortíð kemur alltaf eins og draugur í bakið á okkur seinna.

Velsældarhagkerfi.

Hagkerfi þar sem alltaf er gert ráð fyrir vexti gerir ráð fyrir óendanlega stóru hagkerfi að lokum. Vöxtur ofan á vöxt er veldisvöxtur sem stækkar alltaf meira og hraðar eftir því sem hann varir lengur og vex þannig út í hið óendanlega.

Óendanleikinn er okkur ekki eðlislægt hugtak. Tengsl óendanleika og hagkerfis er svo enn flóknara fyrirbæri því þegar allt kemur til alls þá eru hagkerfi nátengd samfélögum manna. Það virðist augljóst að hagkerfið er nokkurs konar margfeldi ofan á mannfjölda. Í einfaldri mynd hagkerfis annaðhvort stækkar hagkerfið í margfeldi af fjölda fólks eða með því að fjölga fólki. Samhengi óendanleika og hagkerfis takmarkast því, í sinni einföldustu mynd, af þessum tveimur stærðum. Þar sem við gerum ekki ráð fyrir óendanlegum mannfjölda án möguleika þess að nema land á öðrum plánetum þá takmarkast möguleikinn á óendanlegu hagkerfi á margfeldisbreytunni.

Það er erfitt er að sjá hvernig margfeldisbreytan getur staðið undir óendanleikanum þar sem góður hluti af þeirri breytu úreldist reglulega. Við treystum ekki lengur á munka til þess að skrifa bækur út af prentvélinni. Munkar dattu því út úr hagkerfinu fyrir nokkrum hundruðum ára en prentvélin kom í staðinn. Tæknipróun síðan þá hefur gert okkur kleift að búa til óendanlega mörg eintök af hverri bók en það er ekki óendanlegur tími eða fjöldi fólks til þess að gefa óendanlegum fjölda bóka eitthvert virði. Í þessu dæmi er því tími, rétt eins og fjöldi fólks, takmörkun á óendanleika margfeldisbreytunnar.

Það er hins vegar ýmislegt sem er óendanlega mikils virði. Það eru lífsgæði okkar og réttindi. Réttindi eins og fram koma í greinum mannréttindakafla frumvarps stjórnlagaráðs; jafnræði, réttur til lífs, mannleg reisn, vernd réttinda, mannhelgi, friðhelgi einkalífs, réttur barna, eignarréttur, skoðana- og tjáningarfrelsi, upplýsingaréttur, frelsi fjölmiðla, frelsi menningar og mennta, trúfrelsi, kirkjuskipan, félagafrelsi, fundafrelsi, félagsleg réttindi, heilbrigðisþjónusta, menntun, atvinnufrelsi, dvalarréttur og ferðafrelsi, frelsissvipting, réttlát máls-

meðferð, bann við ómannúðlegri meðferð, bann við afturvirkni refsinga og bann við herskyldu. Lífsgæði sem við mælum í flatskjám, rafbílum, þjónustu og auði eru ekki óendanlega mikils virði eins og friður, heilsa, öryggi og sjálfstæði.

Það er þaðan sem hugmyndin um velsældarhagkerfi kemur (sjá umfjöllun um velsældar- ramma OECD í fylgiskjali II), að sú mælieining um verga landsframleiðslu sem við höfum notað í langan tíma sé úrelt. Að hugmyndafræðin um stærri verga landsframleiðsluköku sé í raun lygi sem skammtar molum í vasa flestra en sneiðum á aflandsreikninga hinna. Þegar við hendum þeirri hugmynd í ruslið og förum að miða velgengni okkar við það sem gerir líf okkar allra betra fáum við líka stjórnvöld sem setja frið, heilsu, öryggi og þess háttar sem stefnu sína. Þá fáum við fjárlög sem hafa velsældarmarkmið í stað kökumarkmiða. Uppskrift fjárlaga verður með áherslu á bein lífsgæði, ekki óbeinar lífsgæðaafléiðingar þess að stækka köku aflandsprinsa og vonast eftir að einhver mylsnukening virki.

Yfirlit fjárlaga.

Hér erum við aftur komin inn í heim Vogona. Gerið viðeigandi ráðstafanir.

Rétt áður en fjárlaganefnd afgreiddi fjárlagafrumvarpið inn í 2. umræðu bárust gögn frá fjármálaráðuneytinu þar sem fjárheimildir undanfarinna ára eru bornar saman ef launa- og verðlagsþróun væri bætt við fyrri fjárlagafrumvörp. Þannig er hægt að komast nær því að bera saman umfang fjárlagafrumvarps við fjárheimildir fyrri ára. Í eftirfarandi töflu eru upphæðir fjárlaga 2019 uppreiknaðar miðað við launa- og verðlagsálag sem er svo sundurliðað í sérdálki. Að lokum er bætt við breytingartillögum ríkisstjórnar og meiri hluta Alþingis. Þannig er hægt að bera fjárlög 2019 saman við frumvarp til fjárlaga 2020.

Málefna svið	Uppsafnað		Brutt. ríkisstj.	Brutt. meiri hluta	Samtals breytingar frá 2019
	Fjárlög 2019	laun og verðlag			
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	5.305	181	6.869	10	1.574
02 Dómstólar	3.338	116	3.295		-43
03 Æðsta stjórnýsla	2.421	67	2.905		484
04 Utanríkismál	11.520	356	12.540	56	1.076
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	25.618	938	26.527	440	1.349
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.007	123	4.110	69.1	172,1
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	15.018	114	15.927	-737.9	171,1
08 Sveitarfélög og byggðamál	23.614	673	23.420	-258.4	-452,4
09 Almanna- og réttaröryggi	31.144	1,120	30.357	136.4	-650,6
10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála	15.167	529	16.797	359	5 1994
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	43.688	578	47.700	147.4	5 4.164,4
12 Landbúnaður	16.939	511	16.606	33.3	-299,7
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.872	184	7.279		407
14 Ferðaþjónusta	2.298	22	2.005		-293
15 Orkumál	4.262	104	4.504	50	292
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnýsla atvinnumála	4.661	67	4764		103
17 Umhverfismál	19.363	396	20.499	109	38 1.283
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	15.437	367	15.635		72.5 270,5
19 Fjölmíðlun	4.726	15	5.302	-10	566
20 Framhaldsskólastig	33.830	1,268	33.695		-135
21 Háskólastig	47.843	1,111	44.964		-2.879

Málefna svið	Fjárlög 2019	Uppsafnað laun og verðlag	Frumvarp 2020	Brtt. ríkisstj.	Brtt. meiri hluta	Samtals breytingar frá 2019
22 Önnur skólastig og stjórnáslá mennta- og menningarmála	5.484	165	5.495	100	76	187
23 Sjúkrahúsjónusta	103.900	3.475	105.804	-2900		-996
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	54.692	1.923	56.108	150	30	1.596
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	53.336	2.488	56.643			3.307
26 Lyf og lækningavörur	26.063	406	27.020			957
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	70.999	2.321	74.686	279	12.2	3.978,2
28 Málefni aldraðra	82.812	2.884	85.309			2.497
29 Fjölskyldumál	37.691	384	42.148	1300	48	5.805
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	25.743	1.069	36.515	1845		12.617
31 Húsnæðisstuðningur	13.417	4	13.497		20	100
32 Lýðheilsa og stjórnáslá velferðarmála	10.609	319	10.952	-58.3	12	296,7
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	92.127	1.559	99.676	-1325		6.224
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	29.174	518	28.315	60		-799
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.033	173	5.918	300		185
Samtals	949.151	26.528	993.787	154,6	318,7	45.108,3

Hér er hægt að sjá í breiðletri hvaða málefna svið eru með lægri fjárveitingar en á síðasta ári ef tekið er tillit til launa- og verðlagsþróunar. Það er nefnilega ekki nóg að uppreikna upphæð síðasta ár miðað við verðlag vegna þess að launaþróun er oft hærri en verðlagsþróun, annars væri engin kaupmáttaraukning. Þannig er launaþróun vanmetin í fjárlögum fyrri ára ef fjárheimildir eru bara uppfærðar með tilliti til verðlagsþróunar. Samanburður á þróun samkvæmt verðlagi er því ónákvæmur og verður að hrósa sérstaklega fyrir þetta framtak í átt að nákvæmni, næst mætti sundurliða launa- og verðlagsálagið í tvo dálka.

Eins og sést á þessum tölum er lækkan til eftirfarandi málefna sviða upp á 43 millj. kr. til dómstóla, 452,4 millj. kr. í sveitarfélög og byggðamál, 650,6 millj. kr. í almanna- og réttaröryggi, 299,7 millj. kr. í landbúnað, 293 millj. kr. í ferðaþjónustu, 135 millj. kr. í framhaldsskóla, 2,9 milljarða. kr. í háskóla, 996 millj. kr. í sjúkrahúsjónustu og 799 millj. kr. í almenna varasjóðinn. Þetta er samdráttur á þessum málefna sviðum upp á tæpa 6,5 milljarða kr. á meðan það er heildaraukning fjármuna upp á tæpa 52 milljarða kr. Þar veða háar upphæðir hjá Alþingi, í utanríkismálum, réttindum einstaklinga, trúmálum og stjórnáslá dómstóla, samgöngu- og fjarskiptamálum, umhverfismálum, heilbrigðismálum, örorku og málefnum fatlaðs fólks, málefnum aldraðra, fjölskyldumálum, vinnumarkaði og atvinnuleysi ásamt fjármagnskostnaði mikið eða rúma 45 milljarða kr. í útgjaldaaukningu á meðan minna munar um önnur málefna svið.

Ríkisstjórnin leggur til ýmsar breytingar fyrir 2. umræðu fjárlaga. Þar bætast t.d. við 440 millj. kr. í skatta-, eigna- og fjármálaumsýslu. Þá bætast við tæpar 70 millj. kr. til verkefna hjá Þjóðskrár vegna þjóðskrár. Þá er aðhaldskrafa á Rannsóknarsjóð minnkuð um 50 millj. kr. en á sama tíma dregnar frá tæpar 790 millj. kr. úr málefna sviðinu sem gerir það að verkum að málefna sviðið hækkar um rétt rúmlega 150 millj. kr. frá fyrra ári. Málefna svið sveitarfélaga og byggðamála dregst saman um tæpar 260 millj. kr. til viðbótar. Aðeins er slegið á samdráttinn í almanna- og réttaröryggi með rúmlega 120 millj. kr. viðbót vegna neyðarlínu og FATF-verkefnis. Enn meira er bætt við trúmálin, eða um 250 millj. kr. aukalega við viðbótarsamkomulag vegna kirkju. Það gerir upphæðina þá um 1,9 milljörðum kr. hærri en á síðasta ári. Að lokum eru svo nokkrar stórar tölur; samdráttur um 3,5 milljarða kr. á

málefнасviði sjúkrahúspjónustu vegna tafa á framkvæmdum. Það hefur ekki verið útskýrt hvernig tafir orsaka þessa breytingu ef það á svo að vera meiri framkvæmdaþungi á næstu árum á eftir. Aukinn framkvæmdaþungi á færri árum hlýtur þá að auka líkurnar á töfum þó nokkuð mikið. 3. minni hluti telur þessar tafir vera ríkisstjórnina að hagræða hlutum þannig að tölur á blaði líti betur út en ekki til þess að ná fram þeirri hagkvæmni sem framkvæmd nýs spítala á að skila. Á móti verður rekstur sjúkrahúspjónustu styrktur um 600 millj. kr. Það þýðir heildarsamdráttur upp á um 1 milljarð kr. á milli ára á því málefnasviði. 150 millj. kr. eru lagðar aukalega í sjúkraflutninga, enda ekki vanþörf á. 400 millj. kr. er bætt tímabundið við vegna endurútreikninga búsetuskerðingar. 1,3 milljarðar kr. bætast við fæðingarorlof vegna aukningar á fæðingarorlofstöku og tæpir 1,9 milljarðar kr bætist við vegna atvinnuleysis. Að lokum er þróunarsamvinnan hífð upp fyrir núllið með 300 aukamilljónum. Samtals bætast við útgjöld upp á rúmar 150 millj. kr. vegna breytingartillagna ríkisstjórnarinnar. Mest munar þó um áætlun um þróun tekna en gert er ráð fyrir rúmlega 10 milljarða kr. minni tekjum í endurmati fyrir árið 2020 en gert var ráð fyrir við framlagningu fjárlagafrumvarpsins. Það þýðir að gert er ráð fyrir halla á ríkissjóði upp á u.þ.b. sömu upphæð.

Eins og áður sagði eru útgjöld ekki upphaf og endir alls. Ef við berum saman þau málefna-svið sem mestar áherslubreytingar eru á málást upp ansi skýr mynd:

Lægri útgjöld	Hærrí útgjöld
Almanna- og réttaröryggi	Alþingi
Landbúnaður	Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnarsýsla dómsmála
Ferðaþjónusta	Samgöngu- og fjarskiptamál
Framhaldsskólastig	Örorka og málefni fatlaðra
Háskólastig	Fjölskyldumál
Sjúkrahúspjónusta	Vinumarkaður og atvinnuleysi
	Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

Þetta er forgangsroðun ríkisstjórnarinnar. Aukið fé til byggingar skrifstofu- og fundabyggingar Alþingis sem er vel rökstutt af hagræðingu miðað við núverandi svimandi háa leigu. Aukið fé til trúmála í hryllilega illa rökstuddum viðbótarsamningi við kirkjujarðasamkomulagið. Nauðsynleg aukning til samgöngumála. Loksins er skilað lofuðu fjármagni í málefna-svið örorku og málefni fatlaðra, en þar eru enn gríðarlega stór verkefni eftir. Nauðsynleg viðbót í fjölskyldumál og aukning í vinnumarkað og atvinnuleysi vegna þess að atvinnuleysi jókst. Einhverra hluta vegna hefur svo fjármagnskostnaður aukist þrátt fyrir niðurgreiðslu skulda. Á móti eru framlög til skóla og almanna- og réttaröryggis skert en lækkunin til skóla útskýrist af útgjaldabreytingum LÍN þar sem útgjöld vegna LÍN lækka um 3 milljarða kr. eða svo. Í staðinn gengur LÍN á eigið fé sem hefur safnast upp á undanförunum árum. Svo greiðir LÍN 4 milljarða kr. í arð til ríkisins og að lokum endurlánar ríkið 5 milljarða kr. til Mennta-sjóðs sem á að niðurgreiða höfuðstól LÍN-lána. Ef einhver skilur þessa hringavitleysu með fjármagn LÍN má senda þá útskýringu á tölvupóstfangið bjornlevi@althingi.is.

Innviðaskuld.

Á undanförunum árum hefur ríkissjóður verið að greiða niður skuldir til þess að ná niður vaxtakostnaði en á sama tíma er einnig augljóst að bæði vantar upp á að sinna viðhalds- og framkvæmdaverkefnum eftir hrúnárin. Uppsöfnuð framkvæmda- og viðhaldsverkefni eru

ákveðin skuld sem er ekki haldið nægilega vel til haga, varðandi bæði umfang og kostnað, því það kostar okkur mikið að vera með verri vegi og mygluð hús. Þar er líka ákveðinn vaxtakostnaður sem enginn veit hversu mikið kostar okkur. Það getur t.d. vel verið að kostnaðurinn við að hafa starfsemi í tímabundnu húsnæði vegna myglu sé meiri en vaxtakostnaður af hefðbundnum lánnum. Þannig væri hagkvæmara að greiða upp innviðaskuldina í stað lánsins ef ætti að ná til baka vaxtakostnaðinum.

Þriðji minni hluti beinir því til stjórnslunnar að haldið sé til haga upplýsingum um stöðu viðhalds- og framkvæmdaþarfar og þær settar fram á aðgengilegan hátt í bæði fjármálaáætlun og frumvarpi til fjárlaga á hverju ári.

Kirkjujarðasamkomulagið.

Árið 1907 voru sett lög um laun sóknarpresta og sölu kirkjujarða. Með því fyrirkomulagi sem þá var sett upp átti arður af kirkjujörðum að standa undir launum presta. Sú áætlun stóðst hins vegar alls ekki og hefur lengst af verið ágreiningur um hvernig haga skuli uppgjöri á þeirri eignatilfærslu sem sagt er að hafi átt sér stað árið 1907. Það má hins vegar deila um hvort eiginleg eignatilfærsla hafi átt sér stað því eignirnar voru eyrnamerkta launum presta. Það virðist þó hafa verið markmiðið því að í kirkjujarðasamkomulaginu sem var gert á árunum 1997 og 1998 kemur þetta fram: „Aðilar líta á samkomulag þetta um eignaafhendingu og skuldbindingu sem fullnaðaruppgjör þeirra vegna þeirra verðmæta sem ríkissjóður tók við árið 1907.“ Í svari við fyrirspurn Ólafs Hannibalssonar (þskj. 432, 250. mál á 123. lög-gjafarþingi) kemur fram að samningur um kirkjujarðasamkomulagið sé „ótímabundinn og [verði] heildarskuldbindingin ekki færð til gjalda í ríkisreikningi og fjárlögum heldur einungis árlegt framlag“. Í kirkjujarðasamkomulaginu er gert ráð fyrir því að ríkið greiði laun biskups og vígslubiskupa, 138 starfandi presta og prófesta og 18 starfsmanna biskupsembættisins. Einnig var gert ráð fyrir því að launagreiðslur lækkuðu ef það fækkaði í þjóðkirkjunni og að launagreiðslur hækkuðu ef það fjölgaði. Nú þegar skráningum fer ört fækkandi er gerð ný útfærsla á kirkjujarðasamkomulagið þar sem þetta skilyrði er fjarlæggt.

Það er mjög margt athugavert við þetta samkomulag. Til að byrja með, ef þetta er eignaafhending, eins og gert er ráð fyrir, þá er mjög undarlegt að ekki sé hægt að fá svör við því hvaða eignir voru afhentar því augljóslega er um afhendingu á endanlegum gæðum þar að ræða. Árið 1992 skilaði kirkjueignanefnd af sér skýrslu (sjá fylgiskjal III) þar sem farið hafði verið yfir eignaskrár og afsöl alveg aftur til ársins 1597 til þess að komast að því hvaða jarðir væru sannanlega í eigu kirkjunnar. Sú skýrsla inniheldur mjög nákvæman lista ásamt verðmætamati á eignum kirkjunnar; sú upphæð var rúmum milljarður króna á þeim tíma. Á verðlagi 2018 væri sú upphæð rúmlega 3 milljarðar kr. en á sama tíma hafa verið greiddir rúmlega 42 milljarðar kr. vegna kirkjujarðasamkomulagsins.

Kirkjujarðasamkomulagið snýst um tvennt. Annars vegar snýst það um að uppfylla skilyrði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands um að styðja og vernda þjóðkirkjuna og hins vegar um eignatilfærslu. Samtímis verður að horfa til þess sambands ríkis og kirkju sem er í A-hluta stofnana ríkisins, en það verður að teljast mjög undarlegt að stofnun í A-hluta sé með sérstakan samning sem byggist á einkaeignarrétti við ríkið sem er í öllum skilningi A-hluta stofnana eigandi kirkjunnar. Ríkið er þannig með einkaréttarlegan samning við sjálft sig í gegnum þjóðkirkjuna ef horft er á málið í gegnum stofnanalegt sjónarhorn. Þegar allt kemur til alls, hins vegar, og málið metið út frá lögum og stöðu ríkis og kirkju verður að klára að gera upp eignatilfærsluna, þ.e. að færa eignirnar úr einum vasa ríkisins yfir í annan vasa.

Bestu heimildir sem til eru um hvaða eignir kirkjujarðasamkomulagið snýst um er að finna í álitserð kirkjueignanefndar frá 1984 (fylgiskjal IV) og skýrslu kirkjueignanefndar frá 1992

og miðað við það verður að gera ráð fyrir því að þær kirkjujarðir hafi legið undir í því samkomulagi sem var gert 1997. Það hlýtur því að vera á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins að stemma af þær eignir sem voru afhentar gagnvart þeim skuldbindingum sem á þeim lágu og Ríkisendurskoðunar að kvitta upp á þá afstemmingu. Svarið um það hvort enn er skuldbinding á þeim jörðum ætti að vera til í eignaskrá ríkisins og nýlegum stofnefnahagsreikningi. Svör hafa þó ekki enn fengist um hvaða skuldbindingar hvíla á þeim jörðum sem um ræðir. Ágiskun 3. minni hluta er að engar skuldbindingar séu skráðar og því eigi ríkið viðkomandi jarðir skuldlaust.

Það samkomulag sem var gert árið 1997 var með endurskoðunarákvæði. 15 árum seinna hefði átt að fylgja því eftir með uppfærðu mati á skuldbindingum ríkisins gagnvart kirkjunni, miðað við hversu mikið hefði verið greitt af eignatilfærslunni. Það hlýtur að teljast ámælisvert að ríkið hafi ekki sinnt sínu hlutverki og gætt að notkun á almannafé hvað þetta varðar. Það viðbótarsamkomulag sem gert var 6. september sl. er einnig með 15 ára endurskoðunarákvæði en síðan kirkjujarðasamkomulagið var gert árið 1997 þá hafa ný lög um opinber fjármál verið sett. Lög um opinber fjármál gera ekki ráð fyrir lengri samningstíma en fimm árum nema í mjög sérstökum undantekningartilvikum. Ekki er reynt að gera grein fyrir því hvernig viðbótarsamkomulagið uppfyllir undantekningartilvikin né heldur hvernig á að fylgja eftir ákveðnum öðrum skilyrðum sem gerð eru í lögum um opinber fjármál, eins og með tilliti til eftirlits, eins og þau koma fram í 40. gr. laganna.

Það er augljóst, ef borin eru saman skilyrði laganna og efnisatriði viðbótarsamkomulagsins, að ýmis atriði standast ekki lögin. Það væri því að mati 3. minni hluta mjög ábyrgðarlaust af Alþingi að samþykka þær fjárveitingar sem lagðar eru til vegna þess samnings. Alþingi hefur, þegar allt kemur til alls, fjárveitingavaldið. Alþingi á að hafna þessum samningi og rifta núverandi kirkjujarðasamkomulagi. Ganga verður svo til samninga um uppgjör á eignum sem 3. minni hluti telur vera fulluppgert. Alþingi ákveður annars hvað telst vera nægilegt til þess að standa skil á stjórnarskrárákvæði þjóðkirkjunnar. Ef samningar nást ekki verður málið að fara fyrir dóm þar sem aðilar verða að leggja öll gögn á borðið. Niðurstaðan af slíku máli yrði aldrei kostnaðarsamari en núverandi fyrirkomulag sem 3. minni hluti telur ganga gegn lögum um opinber fjármál og 41. gr. stjórnarskrárinnar um að ekkert gjald megi greiða nema heimild sé fyrir því í fjárlögum. 3. minni hluti telur það ganga gegn stjórnarskránni að skuldbinda ríkið um ókomna framtíð á þann hátt sem gert er í kirkjujarðasamkomulaginu.

Afgreiðsla fjárlaganefndar.

Það má breyta mörgu í afgreiðslu fjárlaganefndar á frumvarpi til fjárlaga. Hefðin er að fá frumvarpið eftir 1. umræðu, kalla eftir umsögnum, raða inn gestum á fundi fjárlaganefndar og skila svo nefndaráliti fyrir ákveðna dagsetningu, óháð því hvort afgreiðslu er lokið eða ekki. Áður var það kannski frekar nauðsynleg dagsetning sem rak vinnu fjárlaganefndar áfram því klára þarf fjárlög fyrir áramót. Nú er það hins vegar 11. nóvember. 3. minni hluti gagnrýnir ekki endilega að fjárlaganefnd klári afgreiðslu málsins almennt fyrir þessa dagsetningu en 3. minni hluti gagnrýnir að málið hafi verið tekið úr nefnd því umfjöllun nefndarinnar var hvergi nærri lokið.

Breytingartillögur komu frá ríkisstjórninni í kjölfar breytinga á þjóðhagsspá. Þær breytingar komu fram með skömmum fyrirvara fyrir afgreiðslu málsins úr nefnd og enginn tími gefst til þess að fá athugasemdir frá umsagnaraðilum um áhrif þeirra breytinga. Einnig telur 3. minni hluti það gagnrýnisvert hversu miklum fundartíma er eytt í gestakomur á kostnað greiningarvinnu innan nefndar. Þó að gestakomur séu mun umfangsminni en á árum áður

færi það betur með tíma nefndarinnar ef meiri tími væri gefinn fyrir greiningarvinnu og samskipti við ráðuneyti um efni umsagna og álitæfna. Í stað þess að fá umsagnaraðila á fund nefndarinnar væri t.d. skilvirkara að biðja um viðbótarumsögn um atriði sem nefndarmenn hafa spurningar um áður en ákveðið er hvort tilefni sé til gestakomu.

Það er ákveðin hefð fyrir gestakomum og þær eru vissulega verðmætar fyrir vinnu nefndarinnar og 3. minni hluti hefur mikinn skilning á mikilvægi þess að umsagnaraðilar geti lesið yfir hausamótunum á nefndarmönnum en ef Alþingi á að geta tekið upplýsta ákvörðun um þær fjárheimildir sem lagðar eru til í frumvarpi til fjárlaga þarf fjárlaganefnd að spyrja annarra spurninga en gert var samkvæmt gömlum lögum um fjárreiður ríkisins. Lög um opinber fjármál krefjast annars konar vinnulags af hendi nefndarinnar ef það á að ná markmiðum laganna. Eins og er getur fjárlaganefnd einfaldlega komið saman þegar nýjar tillögur ríkisstjórnarinnar koma fram eftir þjóðhagssþá í nóvember og afgreitt frumvarp til fjárlaga til 2. umræðu. Fundir fjárlaganefndar fram að því eru tiltölulega gagnslausir. 3. minni hluti hefur viðrað þá skoðun á vettvangi fjárlaganefndar að fjárlaganefnd verði einfaldlega lögð af og fjárlagavinnan fari fram í fagnefndum.

Umhverfismál.

Umhverfismál eru mál málanna þessa dagana en sitt sýnist hverjum um hvort, hvað og hvernig á að glíma við þau. Við stöndum frammi fyrir nokkrum staðreyndum miðað við bestu vísindin sem við höfum aðgang að. Aukningin á magni kolefnis í andrúmsloftinu er af mannavöldum og hlýnunin sem því fylgir þá líka. Alþjóðasamfélagið er búið að sættast við 1,5–2°C hækkun á meðalhita. Sú hlýnun á eftir að hafa þó nokkur áhrif, en það er ekkert sem við getum ekki brugðist við.

Vandamálið sem við stöndum frammi fyrir er að án aðgerða mun hlýnunin verða meiri og afleiðingarnar þeim mun víðtækari og dýrari svo að auðveldlega megi kalla þær afleiðingar hamfarir. Sú aðlögun og þær breytingar sem við munum þurfa að gera verða gríðarlega kostnaðarsamar ef hlýnunin verður vel umfram þær 2°C sem lagt er til að verði hámarks-hækkun. Mögulegar breytingar eru t.d. súrnun sjávar, breytingar á gróðurfari, hlýrri sjór og hærri sjávarstaða sem hefur áhrif á afl og áhrif storma. Ýmsir hafna því að breytingar séu af mannavöldum. Ýmsir hafna afleiðingunum. Ýmsir gagnrýna viðbrögð stjórnvalda vegna þessara mála. Efasemdir eru góðra gjalda verðar en 3. minni hluti hefur orðið var við að umræðan er oft á ákveðnum villigötum því þó finna megi dæmi um afleiðingar hlýnunar nú þá eru þær enn innan ákveðinnar hitasveiflu sem getur gerst náttúrulega. Í þeirri umræðu gleymist að markmiðið er að koma í veg fyrir að hlýnunin fari yfir 2°C og þær afleiðingar sem verða af hlýnun umfram það hitastig.

Þar kemur að viðbrögðum stjórnvalda við þessu máli málanna í dag, máli sem er ekki aðkallandi fyrir daginn í dag en viðbragðsleysi mun vissulega hafa áhrif á framtíðardaga. Við höfum það sem betur fer mjög gott hérna á Íslandi hvað þessi mál varðar. Afleiðingarnar verða væntanlega vægar og munu ná yfir langt tímabil þannig að aðlögun verður vonandi einföld. Ytri aðstæður gætu þó orðið erfiðar ef spár um loftslagsflóttamenn ganga eftir. Þó að Ísland sé eyja er Ísland ekki eyland í heimsmálunum. Óbein áhrif loftslagsbreytinga verða líklega meiri en bein áhrif þeirra hér á landi. Það er á þeim nótum sem við tókum þátt í alþjóðasamningum um loftslagsmál og göngumst undir skuldbindingar þess vegna. Á þann hátt hafa viðbrögð stjórnvalda við loftslagsmálum verið jákvæð en það sem vantar upp á eru skilvirk og skiljanleg viðbrögð innan lands. Hér er hlaupið í kolefnisgjaldið, lagt til urðunargjald, ákveðið að moka ofan í skurði og ýmislegt annað án þess að það liggi skilmerkilega fyrir hvaða árangri það mun skila okkur gagnvart skuldbindingum okkar.

Stjórnvöld setja áætlun sem er ekki árangursmetin, ekki kostnaðarmetin, og byrja að framkvæma samkvæmt þeirri áætlun af handahófi með tilliti til þeirra fjárveitinga sem lagðar eru fyrir Alþingi. Á meðan það er vissulega ekki hægt að segja að við séum að gera nóg til þess að standast alþjóðlegar skuldbindingar okkar er samt ekki hægt að setta sig við að farið sé með fjárveitingar á svona handahófskenndan hátt. Alþingi á að vita hver sé væntur árangur af veitingu fjárheimilda áður en heimild er samþykkt. Það er eina leiðin til þess að hægt sé að fylgjast með framkvæmd fjárlaga og meta hvort fjármagni er betur varið í önnur skilvirkari verkefni. Hversu miklum árangri mundum við ná með því að veita fjármagnið í rannsóknir á kjötrækt eða kjarnasamruna, í staðinn fyrir að moka ofan í skurði?

Það eru nefnilega gríðarlega spennandi möguleikar við sjóndeildarhringinn. Því fyrr sem við náum að raunera þá möguleika því fyrr útrýmum við loftslagsvandannum. Það er aldrei lausn að gera ekki neitt en við hljótum að vilja ná sem mestum árangri sem fyrst. Það verður einungis hægt ef við fylgjum þeirri forskrift sem er sett upp með lögum um opinber fjármál, að aðgerðir séu metnar af umfangi og árangri. Það er því hér, sem í öllum öðrum opinberum verkefnum, fagleg greining á umfangi sem málið snýst um áður en við tökum ákvörðun um aðgerðir.

Breytingartillögur.

Þriðji minni hluti leggur til nokkrar breytingartillögur við frumvarp til fjárlaga. Til að byrja með eru öll útgjöld sem tengjast kirkjunni og lífsskoðunarfélögum lögð niður. Sóknargjöld, kirkjujarðasamkomulagið, allt. Lífsskoðunarfélög geta innheimt sín eigin félagsgjöld. Það eina sem stendur eftir í þeim málaflokki er biskupsembættið sem 3. minni hluti lítur á sem uppfyllingu á 62. gr. stjórnarskrárinnar um að vernda og styðja þjóðkirkjuna. Á móti niðurfellingu sóknargjaldanna er persónuafsláttur hækkaður um sömu upphæð og gert er ráð fyrir í lögum um sóknargjöld, eða um tæplega 1.000 kr. á mánuði.

Þriðji minni hluti leggur til að ónýttur persónuafsláttur verði greiddur út óháð tekjum. Þetta einfaldar allt fyrirkomulag varðandi samsköttun og skattkort. Þessi aðgerð gagnast helst ungu fólki sem er yfirleitt ekki með tekjur til þess að fullnýta persónuafsláttinn sinn. Það gæti því verið hvetjandi að stunda ekki vinnu með námi og minnkar þörfina á námslánum. Áætladur kostnaður við þetta er um 10,5 milljarðar kr. eins og fram kemur í svari fjármála- og efnahagsráðherra á þingskjali 1334 frá 148. löggjafarþingi.

Þriðji minni hluti leggur til auka 30 millj. kr fjárheimild til umboðsmanns Alþingis fyrir tvö stöðugildi til þess að sinna frumkvæðisrannsóknum. Einnig eru lagðar til 550 millj. kr. í Rannsóknasjóð og 550 millj. kr. í Tækniþróunarsjóð til þess að ná herra úthlutunarhlutfalli úr þeim sjóðum.

Þriðji minni hluti gerir ráð fyrir því að engin veiðigjöld fái fyrir veiðar á langreyði vegna áætlana um að hækka veiðigjöld fyrir langreyði í 1 milljarð kr. Tilgangur þess er að koma í veg fyrir veiðar á langreyði.

Að lokum leggur 3. minni hluti til 7,4 milljarða kr. til þess að afnema með öllu þá krónu á móti aurum skerðingu af tekjum lífeyrisþega örorku.

Lokaorð.

Vogonar eru dæmi um martraðarstjórnsýslu þar sem hefðin ræður för og engu er breytt, það er bara bætt við meiri pappírsvinnu. Þar er fjárlagavinnan stödd í dag, eins og nýju lögin um opinber fjármál séu ekki breyting frá fyrra fjárlagaferli heldur einungis viðbót. Gömlu

hefðirnar sem urðu til í öðru umhverfi fylgja með inn í vinnslu nýju laganna. Á þann hátt er Bjartur í Sumarhúsum besti vinur Vogonana.

Alþingi, 11. nóvember 2019.

Björn Leví Gunnarsson.

Fylgiskjal I.

Minnisblað fjárlaganefndar vegna viðbótarsamnings íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar

Á fundi fjárlaganefndar þann 9. október 2019 var skipuð undirnefnd fjárlaganefndar og fengu Björn Leví Gunnarsson, Haraldur Benediktsson og Birgir Þórarinsson það verkefni að útbúa minnisblað fyrir nefndina vegna viðbótarsamnings íslenska ríkisins við þjóðkirkjuna sem Gerður var 6. september 2019. Markmið minnisblaðsins er að fjalla um stöðu kirkjujarðasamkomulagsins með tilliti til nýrra laga um opinber fjármál og hvernig viðbótarsamningurinn fellur að nýju lögunum. Málið á sér langa forsögu eða að minnsta kosti til ársins 1907 þegar gerð var breyting á fyrirkomulagi kirkjunnar með lögum 46/1907 um laun sóknarpresta og 50/1907 um sölu kirkjujarða. Það er ýmislegt sem má skoða frá því að þau lög voru sett (til dæmis um hvaða eignir samkomulagið snýst) og þar til kirkjujarðasamkomulagið var gert árið 1997 en undirnefndin takmarkar sig við núverandi stöðu kirkjujarðasamkomulagsins og þess viðbótarsamnings sem var gerður 6. september.

Viðbótarsamninginn er hægt að finna á vefsíðu stjórnarráðsins. Í inngangi samningsins er forsaga kirkjujarðasamkomulagsins svokallaða frá árinu 1997 rakin en um var að ræða fullnaðaruppgjör þeirra verðmæta sem ríkissjóður tók við árið 1907. Í þessu minnisblaði verður farið yfir nokkur atriði varðandi samningana og álitæfni varðandi núverandi lagaumhverfi sem er töluvert breytt frá tímum upprunalega kirkjujarðasamkomulagsins. Þar ber helst að nefna 40. gr. laga um opinber fjármál (123/2015) þar sem tilgreint er í greinargerð að rik skylda hvílir á hlutaðeigandi ríkisaðila að tryggja framkvæmd samninga skv. lögum. Jafnframt verður að gæta að þremur greinum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, 40. gr. stjórnarskrárinnar um lagaheimild til þess að skuldbinda ríkið, 41. gr. um fjárheimildir og 62. gr. um hvernig ríkisvaldið skuli styðja og vernda þjóðkirkjuna.

Í minnisblaðinu verður farið yfir ýmis gögn málsins frá undanförunum áratugum og dregið saman hvaða atriði fjárlaganefnd þarf að skoða nánar áður en hægt verður að ganga frá innleiðingu viðbótarsamningsins í fjárlög.

Helsta álitamálið er uppgjör þeirrar tilfærslu á eignum sem áttu sér stað árið 1907 og voru gerðar upp í samkomulaginu frá 1997. Um hvaða eignir var að ræða og hver er endanlegur kostnaður þess uppgjors fyrir ríkið. Til viðbótar þá verður einnig að spyrja hvert framlag ríkisins er vegna 62. gr. stjórnarskrárinnar um að styrkja og vernda þjóðkirkjuna. Miðað við þá samninga sem eru í gangi verður að gera ráð fyrir því að kirkjujarðasamkomulagið innihaldi hvort tveggja, uppgjör vegna eignatilfærslunnar og samning styrk vegna 62. gr. stjórnarskrárinnar. Þó ekki sé fjallað um skiptingu þessara atriða í samkomulaginu þá verður að líta svo á að um hvort tveggja sé fjallað í þeirri skuldbindingu sem ríkið gerði á sama tíma og kirkjujarðasamkomulagið var gert. Ef það er ekki gert þá verður að útskýra hvernig ríkið er að standa við 62. gr. stjórnarskrárinnar að öðru leyti.

Í álitargerð kirkjueignanefndar frá 1984 og 1992 er ítarlega fjallað um þróun á jarðeignum kirkjunnar frá 1597 til 1984 og lista af jörðum sem taldar eru í eigu kirkjunnar á þeim tíma sem skýrslunni var skilað. Það verður því að líta sem svo á að kirkjujarðasamkomulagið hafi snúist um afhendingu þeirra eigna sem fram koma í þeirri álitargerð. Andvirði þeirra jarða, á þeim tíma, var 1.072.774.128 kr. Af því er land 239.598.100 kr., hlunnindi 198.522.500 kr., hús 476.450.528 kr. og ræktun 158.203.000 kr. Það er því augljóst að um endanleg gæði var að ræða þegar kirkjujarðasamkomulagið var gert og því augljóst að heildaruppgjör á þeirri eignaaafhendingu er mögulegt. Svo virðist, hins vegar, að enginn hafi haldið sérstaklega utan um neitt slíkt uppgjör þó ætla mætti að bæði ráðuneyti og ríkisendurskoðun hafi átt að sinna því verkefni.

Í svari við fyrirspurn Björns Leví Gunnarssonar (þingskjal 325, 74. mál á 149. þingi) kemur fram að á tímabili kirkjujarðasamkomulagsins frá 1998 til 2018 hafði samtals verið greiddir rétt rúmir 42 milljarðar króna vegna samkomulagsins á verðlagi ársins 2018. Vísitala neysluverðs hefur hækkað um 171% frá 1993 (skýrslu kirkjueignanefndar var skilað í okt. 1992), sem þýðir að uppreiknað andvirði jarðanna frá 1984 til ársins 2018 er um 2,9 milljarðar. Þó þarf mögulega einnig að taka tillit til launaþróunar þar sem markmið með sölu kirkjujarðanna var að fjármagna sjóð sem stæði undir launagreiðslum presta. Það kemur ekki fram á verðlagi hvaða árs fasteignamatið í skýrslunni er en gera verður ráð fyrir því að það sé á verðlagi útgáfuárs. Ef gert er ráð fyrir verðlagi frá 1992 þá er uppfært verð rétt rúmlega 3 milljarðar. Þannig mætti færa rök fyrir því að eignatilfærslan sé þegar að fullu uppgreidd og eftir standi bara skuldbinding ríkisins gagnvart 62. gr. stjórnarskrárinnar.

Þar sem ekki var gert nákvæmlega grein fyrir uppgjöri kirkjujarðanna sjálfra og skuldbindingar ríkisins gagnvart 62. gr. stjórnarskrárinnar þá verða slíkar vangaveltur hins vegar aldrei nægilega nákvæmar til þess að hægt sé að segja með fullri vissu hvort eignatilfærslan er að fullu upp gerð eða ekki. Það býr til ákveðið vandamál fyrir viðbótarsamning ríkisins við þjóðkirkjuna af því að nú eru í gildi lög um opinber fjármál þar sem lagalegar kröfur á ríkið varðandi samninga eru mun strangari en áður.

Lög um opinber fjármál

Lög um opinber fjármál byggjast á skilgreindum grunngildum. Þar á meðal grunngildi um sjálfbærni sem felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Um skuldbindingar ríkisins er fjallað í 1. mgr. 40. gr. laganna sem segir:

„Ríkisaðilum í A-hluta er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera samninga um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en eins árs **en þó eigi lengur en til fimm ára**“. 2. mgr. 40. gr. gefur möguleika á undanþágu frá 5 ára reglunni með heimild: „að fengnu samþykki Alþingis, að semja um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en fimm ára ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali ráðist í kostnaðarsamar fjárfestingar til að uppfylla samningsskilyrði“. Enn fremur er skýrt í 4. mgr. að: „Útgjöld vegna samninga skv. 1., 2. og 3. mgr. skulu vera í samræmi við þá stefnumörkun sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun“ og í 5. mgr. að í: „samningum um rekstrarverkefni samkvæmt þessari grein skal m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar starfsemi sem samningurinn tekur til, samningstíma, skilyrði fyrir samningsgreiðslum, eftirlit með framkvæmd þeirra og meðferð ágreiningsmála“.

Almennt skulu samningar takmarkast við fimm ár en hægt er að veita undanþágu ef krafa er um kostnaðarsamar fjárfestingar. Ekki er hægt að sjá að viðbótarsamningur kirkjujarðasamkomulagsins uppfylli þær kröfur. Sérstaklega ef horft er til útskýringa með 40. gr. þar

sem segir: „Gert er ráð fyrir að það sé á ábyrgð verkkaupa að rökstyðja tímalengd samnings en bæði ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra taki afstöðu til sjónarmiða verkkaupa á grundvelli rökstuðningsins“. Engin tilraun er gerð til þess að rökstyðja tímalengd samningsins og ekki er augljóst á efni hans hvers vegna endurskoðun er takmörkuð til 15 ára.

Það vantar rökstuðning um útgjöld vegna samningsins í samræmi við stefnumörkun sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun. Hér mætti áætla að gert sé grein fyrir sundurliðun vegna 62. gr. stjórnarskrárinnar og uppgjöri gagnvart þeim kirkjujörðum sem færðust til ríkisins árið 1997.

Að lokum vantar að skilgreina umfang og gæði þeirrar starfsemi sem samningurinn tekur til, hvaða skilyrði fylgja greiðslum og eftirlit með þeim skilyrðum. Gert er grein fyrir því í 6. gr. viðbótarsamningsins hvernig meðferð ágreiningsmála er háttáð.

Miðað við umfang samningsins og ofangreind álitæfni þá væri eðlilegt að fá skýra afstöðu Ríkisendurskoðunar á því hvort samningurinn standist lög um opinber fjármál. Einnig ætti að leita til ráðuneytis og ríkisendurskoðunar vegna framsetningar á skuldbindingum gagnvart 62. gr. stjórnarskrárinnar í fjárlögum annars vegar og hins vegar framsetningar vegna uppgjörs vegna þeirra eigna sem ríkið fékk árið 1997. Sérstaklega með tilliti til stofnefnahagsreiknings, því ef ekki er búið að gera þær eignir upp að fullu þá þarf að gera grein fyrir því í stofnefnahagsreikningi.

Önnur atriði viðbótarsamnings

Í 1. gr. viðbótarsamnings er gert ráð fyrir því að 9/10 af greiðslu ríkisins teljist vera vegna launakostnaðar og 1/10 vegna annars kostnaðar. Þetta hlutfall launakostnaðar verður að teljast ansi hátt saman borið við alla aðra starfsemi. Rangt hlutfall launakostnaðar og annars kostnaðar getur haft afdrifarík áhrif ef þróun launa og verðlags er mjög ólík. Hátt launahlutfall myndi þá annað hvort auka framlög til samningsins óhóflega mikið eða ekki vera nóg til þess að standa undir verðlagsforsendum.

Athygli má vekja á því að ekki er gert ráð fyrir neinni aðhaldskröfu. Það verður að teljast óvenjulegt miðað við almenna reglu um aðhaldskröfu.

Tillögur undirnefndar

- Fjárlaganefnd fær skýra afstöðu Ríkisendurskoðunar á því hvernig viðbótarsamningurinn stenst lög um opinber fjármál.
- Fjárlaganefnd fær minnisblað um afstemmingu ráðuneytis og Ríkisendurskoðunar vegna eignatilfærslunnar árið 1997.
- Fjárlaganefnd fær minnisblað um launahlutfall í ríkisstofnunum og hvernig hægt sé að rökstyðja 90% launahlutfall í viðbótarsamningnum.
- Fjárlaganefnd fær minnisblað sem útskýrir af hverju ekki er gert ráð fyrir aðhaldskröfu.
- Fjárlaganefnd fær minnisblað sem útskýrir af hverju tímamörk samningsins séu lengri en 5 ár.
- Fjárlaganefnd fær minnisblað um hverjar skuldbindingar ríkisins gagnvart 62. gr. stjórnarskrárinnar séu.
- Fjárlaganefnd fær minnisblað um hvernig útgjöld vegna samningsins séu í samræmi við þá stefnumörkun sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun.
- Fjárlaganefnd fær minnisblað þar sem farið er yfir umfang og gæði þeirrar starfsemi sem samningurinn tekur til, samningstíma, skilyrði fyrir samningsgreiðslum og eftirlit með framkvæmd þeirra

- Fjárlaganefnd fær yfirlit yfir jarðir sem ríkið hefur gefið kirkjunni frá kirkjujarðasamningnum.

Fylgiskjal II.

Velsældarhagkerfið

Fyrr á þessu ári gerði Nýja Sjáland fjárlög sem byggðust á velsældarramma (e. well being framework) OECD. Velsældarramma OECD er frekar einfaldur, en á bak við liggja fjölmargar rannsóknir og gagnagreining. Í stuttu máli myndi lýsing á velsældarramma OECD byggjast á auðstofnum:

Auðstofnarnir fjórir

Velsæld kynslóða er háð vexti, dreifingu og sjálfbærni auðstofnanna fjögurra. Stofnarnir eru háðir innbyrðis og vinna saman til að stuðla að velsæld.

Úrræði fyrir framtíðarvelsæld

Viðhald velsældar með því að vernda:

Náttúruauður

Mannauður

Fjármagn/Efnislegur auður

Félagsleg auðlegð

Náttúruauður

Þetta vísar til allra sviða náttúru sem þarf til að stuðla að lífi og starfsemi manna. Undir þetta fellur land, jarðvegur, plöntur og dýr, sem og jarðefni og orkulindir.

Mannauður

Þetta felur í sér færni fólks, þekkingu og líkamlega og andlega heilsu. Allt þetta gerir fólki kleift að taka að fullu þátt í vinnu, rannsóknum, tómstundum og almennt í samfélaginu.

Félagsleg auðlegð

Þetta lýsir reglum og gildum sem eru undirstaða samfélags. Þetta felur í sér þætti eins og traust, löggjöf, samband krúnunnar og Maóría, menningarlega sjálfsmynd og tengsl fólks og samfélaga.

Fjármagn/Efnislegur auður

Undir þetta falla hlutir eins og hús, vegir, byggingar, sjúkrahús, verksmiðjur, búnaður og fjárfestingar, það sem skapar framleiddar eignir þjóðar, sem gegna hlutverki í að halda uppi tekjum og efnislegum lífsskilyrðum.

Velsældarramma OECD

Núverandi velsæld

Mannfjöldameðaltal og munur þvert á hópa

Lífsgæði
Heilsufar
Jafnvægi starfs-ævi
Menntun og færni
Félagsleg tengsl
Ráðning og stjórnun
Umhverfisgæði
Persónulegt öryggi
Huglæg velsæld

Efnislegar aðstæður
Tekjur og auður
Störf og laun
Húsnæði

Fylgiskjal III.

Kirkjueignir á Íslandi 1597–1984.

II. Skrár.

(Kirkjueignanefnd, október 1992.)

www.althingi.is/alttext/pdf/150/fylgiskjol/s0452-f_III.pdf

Fylgiskjal IV.

Álitsgerð kirkjueignanefndar.

Fyrri hluti.

(Biskupsstofa, 1984.)

www.althingi.is/alttext/pdf/150/fylgiskjol/s0452-f_IV.pdf