



Alþingi  
Erindi nr. P 131/84  
komudagur 10.11.2004

Reykjavík, 10. nóvember 2004

Fjárlaganefnd Alþingis  
Hr. Magnús Stefánsson, formaður

Vísað er til bréfs yðar dags. 12. október sl., þar sem óskað er eftir álit  
félagsmálanefndar á frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2005. Hér með sendist álit  
minnihluta nefndarinnar.

F.h. minnihluta félagsmálanefndar

Selma Hafliðadóttir  
nefndarritari

FÉLAGSMÁLNEFND

# Álit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2005 (07 Félagsmálaráðuneyti).

Frá minni hluta félagsmálanefndar.

Minni hluti félagsmálanefndar stendur ekki að álit meiri hlutans enda eru verulegar vanáætlanir á stórum útgjaldaliðum ráðuneytisins sem stjórnarliðar verða sjálfir að bera ábyrgð á. Hér verða helstu gagnsrýnisatriðin rakin:

## Fæðingarorlofssjóður.

Í nefndarálit minni hluta félagsmálanefndar frá síðasta þingi vegna fjárlagakafla félagsmálaráðuneytisins fyrir yfirstandandi ár var því haldið fram að gjöld umfram tekjur í Fæðingarorlofssjóði yrðu 948 millj. kr. á árinu 2004 og því um verulega vanáætlun að ræða á tekjum til að mæta áætluðum útgjöldum. Allar líkur eru á því að þetta gangi eftir og að leita þurfi eftir aukafjárveitingu á þessu ári til að mæta útgjöldum umfram tekjur. Mikil óvissa ríkir einnig um útgjöld næsta árs og óvíst hvernig sparnaðarráðstafanir ríkisstjórnarinnar til að draga úr útgjöldum sjóðsins skila sér á næsta ári. Margt bendir því til að útgjöld sjóðsins vegna fæðingarorlofs sem áætluð eru 5.967 millj. kr. séu vanreiknuð en ætla má að útgjöld yfirstandandi árs fari í 6,2-6,4 milljarða króna.

Minni hlutinn gagnrýnir líka harðlega að fæðingarorlofsgreiðslur halda ekki raungildi sínu miðað við að þeir sem fara í fæðingarorlof fái 80% af launum sínum. Ástæðan er sú að í þeim breytingum sem gerðar voru á fæðingarorlofslögum á síðasta þingi var breytt því viðmiðunartímabili sem tekjur eru reiknaðar út frá. Í stað þess að miða við 12 mánaða samfellt tekjutímabil sem lauk tveimur mánuðum fyrir upphafsdag fæðingarorlofs var viðmiðunartímabilinu breytt, þannig að miðað var við tekjuár í stað tiltekins fjölda mánaða og að viðmiðunartímabilið standi yfir í tvö tekjuár á undan fæðingarári. Þetta leiðir til þess að fæðingarorlofsgreiðslur taka mið af 2-3 ára gömlum tekjum eftir því hvenær fæðing á sér stað á árinu. Samtök launafólks voruðu við því að þetta gæti leitt til skerðingar á fæðingarorlofsgreiðslum um allt að 10%, þannig að greiðslurnar yrðu ekki 80% af tekjum heldur allt niður í 70%, þar sem ekki væri miðað við tekjur sem viðkomandi hefur á því ári sem barn fæðist. Í því sambandi er ástæða til að benda á að þegar breytingar voru gerðar á fæðingarorlofslögum á síðasta þingi flutti minni hluti félagsmálanefndar breytingartillögu um að greiðslur héldu raungildi sínu og tækju breytingum í samræmi við launavísitölu á hverjum tíma. Þannig var lagt til að þak og gólf viðmiðunarfjárhæða breyttist á hverjum tíma í samræmi við launavísitölu og að tekjur viðmiðunartímabils vegna greiðslna í fæðingarorlofi tækju breytingum í samræmi við breytingar á launavísitölu á tímabilinu.

Þessar breytingar voru lagðar fram til þess að tryggja að breytt viðmiðunartímabil tekna sem fæðingarorlofsgreiðslur miðast við leiddu ekki til skerðingar á fæðingarorlofsgreiðslum. Þessar tillögur voru felldar. Í umræðum um þá tillögu fullyrta félagsmálaráðherra úr ræðustól á Alþingi að 80% greiðslur í fæðingarorlofi af tekjum mundu halda raungildi sínu. Benti ráðherra á að hann mundi ef nauðsyn krefði beita ákvæðum í fæðingarorlofslögum sem kveður á um að hámarksgreiðslur og lágmarksgreiðslur í fæðingarorlofi komi til

endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með tilliti til þróunar launa og verðlags. Samkvæmt því ákvæði er félagsmálaráðherra heimilt að fengnu samþykki ríkisstjórnar að breyta greiðslufjárhæðum til hækkunar. Minni hlutinn krefst þess að félagsmálaráðherra standi við þessa yfirlýsingu sína og að fjármagn verði tryggt til að fæðingarorlofsgreiðslur rýrni ekki, en nú stefnir í að þær rýrni um a.m.k. 6–7% og greiðslur fari niður í 74–75% af tekjum viðkomandi við töku fæðingarorlofs. Ef greiðslurnar eiga að halda raungildi sínu þarf því að bæta við 400 millj. kr. í sjóðinn, sem ríkissjóður væri ella að hafa af foreldrum í fæðingarorlofi.

#### **Vinnueftirlit ríkisins.**

Minni hlutinn vekur einnig athygli á því að ekki er gert ráð fyrir að Vinnueftirlitið fái bættan þann tekjumissi sem stofnunin varð fyrir með breytingu á fjármögnun þess sem lögfest var á sl. ári. Áður hafði Vinnueftirlitið tekjur af tryggingagjaldi og var hlutur þess 0,048%. Sá hlutur hefði á næsta ári gefið Vinnueftirlitinu 260 millj. kr. í tekjur en framlag ríkissjóðs til stofnunarinnar á næsta ári er einungis 201,5 millj.kr. Þannig vantar 58,5 millj.kr. til að Vinnueftirlitið hafi sambærilegar tekjur og 0,048% hlutur þess í tryggingagjaldi gaf því. Á sl. ári benti ASÍ á að mikilvægt væri að efla og treysta starfsemi Vinnueftirlitsins en ljóst sé að nýlegar breytingar á vinnuverndarlögunum, ný og aukin verkefni stofnunarinnar, almennar kröfur um aukið vinnuverndarstarf og þegar hafnar og fyrirhugaðar stórframkvæmdir geri auknar kröfur til stofnunarinnar og kalli á aukið fjármagn til starfseminnar. Minni hlutinn minnir á að upplýst var í félagsmálanefnd á sl. ári að félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra hefðu sameiginlega ákveðið að við þessa breytingu yrði fjármagn ekki skert til Vinnueftirlitsins. Minni hlutinn gerir kröfu til þess að við þetta verði staðið nú við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2005.

#### **Ábyrgðarsjóður launa.**

Minni hlutinn varaði við því í nefndaráli sínu um fjárlagakafla félagsmálaráðuneytisins fyrir yfirstandandi ár að útgjöld sjóðsins væru verulega vanáætluð. Það er nú komið fram og eru áætluð útgjöld þessa árs um 840 millj. kr. og í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár kemur fram í yfirliti yfir markaðar tekjur ársins 2005 að Ábyrgðarsjóður launa skuldar ríkissjóði 524,3 millj. kr. en fyrir skuldaði hann ríkissjóði 90 millj. kr. Samtals skuldar sjóðurinn því ríkissjóði 614 millj. kr. Í lögum um Ábyrgðarsjóð launa kemur fram að sjóðurinn er fjármagnaður með sérstöku ábyrgðargjaldi af greiddum vinnulaunum, þóknun og reiknuðu endurgjaldi, hvaða nafni sem nefnist sem skattskýlt er. Ábyrgðargjald skal vera 0,04% af gjaldstofni. Skorti sjóðinn reiðufé til að standa við skuldbindingar sínar skal ríkissjóður leggja til þá fjármuni sem til þarf og skoðast það sem lántaka. Ljóst er að hækka þarf þetta gjald um a.m.k. helming eða 0,08% til að sjóðurinn geti gert upp við ríkissjóð og staðið undir skuldbindingum sínum. Á árinu 2005 þyrfti ábyrgðargjaldið að vera 0,13% svo ekki þyrfti að koma til ríkisframlags. Framlag ríkissjóðs á árinu 2005 nemur um 0,09% af gjaldstofni ábyrgðargjaldsins.

#### **Atvinnuleysistryggingasjóður.**

Í forsendum fjárlaga 2005 er gert ráð fyrir að atvinnuleysi á árinu verði 2,7%. Útgjöld sjóðsins eru áætluð 3.795 millj. kr. Markaðar tekjur sjóðsins eru áætlaðar 3.450 millj. kr. Sjóðurinn mun þannig ganga á eigið fé sem nemur 345 millj. kr. Í fjárukalagafrumvarpi fyrir þetta ár er gert ráð fyrir að eigið fé skerðist um 95 millj. kr. Samtals er því rýrnun á eigin fé sjóðsins um 400 millj. kr. Minni hlutinn varar við því að svo harkalega sé gengið

á eigið fé sjóðsins og bendir jafnframt á að líklegt er að forsendur í fjárlagafrumvarpinu um 2,7% atvinnuleysi á næsta ári standist ekki. Í því sambandi bendir minni hlutinn á að hagdeild ASÍ spáir 3% atvinnuleysi á næsta ári. Gangi það eftir vantar um 400 millj. kr. í Atvinnuleysistryggingasjóð til að hann geti staðið undir útgjöldum.

#### **Leiguíbúðir.**

Minni hlutinn gagnrýnir lækkun á framlagi ríkissjóðs til niðurgreiðslu vaxta um 60 millj. kr. og að vextir til leiguíbúða hafi ekki lækkað samfara þeim lækkunum vaxta sem nú eru í boði til kaupa og bygginga á íbúðum. Biðlistar efnalítils fólks eftir leiguíbúðum eru enn mjög langir og má ætla að nálægt 2.000 manns biði eftir leiguíbúðum. Hjá Reykjavíkurborg eru um 800 manns á biðlista, hjá Öryrkjabandalaginu 300–400 manns, þar af um 80 geðfatlaðir, og um 500 námsmenn eru á biðlistum eftir leiguíbúðum.

#### **Fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga.**

Bráðavanda nokkurra sveitarfélaga á yfirstandandi ári hefur verið mætt með 400 millj. kr. framlagi, en á engan hátt er í fjárlögunum gert ráð fyrir að mæta knýjandi fjárhagsvanda sveitarfélaganna en halli af rekstri þeirra nam 2,8 milljörðum kr. á síðasta ári. Þó liggur fyrir sameiginleg viljayfirlýsing ríkis og sveitarfélaga um eflingu sveitarstjórnarstigsins, en 3. tölul. hennar fjallar sérstaklega um breytingar á tekjuskjortingu og aukin framlög í jöfnunarsjóð. Þá leiða áform ríkisstjórnarinnar um 1% lækkun tekjuskatts og lækkun hátekjuskatts til 93 millj. kr. tekjutaps jöfnunarsjóðs sem í engu er bætt og gangi hugmyndir eftir um 4% lækkun á kjörtímabilinu verður jöfnunarsjóður af 300 millj. kr. Verði ekki tekið á þessum brýnu úrlausnarefnum fyrir afgreiðslu fjárlaga eru hugmyndir um eflingu sveitarstjórnarstigsins í öngstræti.

Ástæða er líka til að horfa á þetta tekjutap sveitarfélaga í ljósi þróunar heildartekna ríkis og sveitarfélaga af tekjuskatti einstaklinga síðan grunnskólinn fluttist til sveitarfélaganna. Þar sem tekjur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru að verulega leyti byggðar á álagningarstofni útsvars er tekjutap hans verulegt og hefur minni hlutinn óskað eftir því að fá fram þær upplýsingar fyrir 2. umræðu fjárlaga. Á heimasíðu embættis ríkisskattstjóra má skoða þessa þróun. Þar má sjá að tekjur af aukinni skattbyrði einstaklinga, tekjuskatti og útsvari, hafa nær eingöngu runnið í ríkiskassann en ekki í sveitarsjóði.

Það má sjá á eftirgreindu:

\* Árið 1997 – árið eftir að grunnskólinn fluttist til sveitarfélaganna – var útsvarið 32,6 milljarðar kr. en tekjuskattur ríkisins 30,3 milljarðar kr. eða 2 milljörðum kr. lægri.

\* Árið 2003 höfðu engu að síður tekjuskattar hækkað um 6 milljarða kr. umfram útsvar. Samt höfðu sveitarfélögin fengið heimild til hækkunar á útsvari vegna nýrra verkefna og hækkaði útsvarsprósantan um u.þ.b. 1% á árunum 1999–2001.

\* Skattbyrði einstaklinga (tekjuskattur og útsvar) jókst um 15% á árunum 1997–2003. Nánast allar þessar auknu álögur fóru til ríkisins, eða 14%. Aðeins 1% kom í hlut sveitarfélaganna. Af tæplega 9 milljarða kr. skattahækkun (tekjuskatti og útsvari) fór 8,1 milljarður til ríkisins en 700 millj. kr. til sveitarfélaganna.

Í framangreindum tölum kemur tekjutap sveitarfélaga vegna stofnunar einkahlutafélaga ekki fram nema að hluta. Skýringin er sú að tekjuskattsstofninn hefur hækkað minna en ella og það lækkar tekjur sveitarfélaga. Hins vegar hefur skattur til ríkisins vaxið – t.d. skattur af arði og gífurlegum fjármagnstekjum sem hækkað hefur um 391% síðan grunnskólinn var fluttur til sveitarfélaganna.

Minni hlutinn vekur einnig athygli á þeirri miklu breytingu sem orðið hefur á kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga varðandi húsaleigubætur, sem vaxið hafa mjög mikið m.a. vegna hækkunar á leiguverði á undanförunum árum og breytinga á lögum um húsaleigubætur. Þannig voru húsaleigubætur á árinu 2000 rúmar 595 millj. kr. og hlutur ríkisins í útgjöldunum rúmlega 58% en sveitarfélaganna 42%. Á árinu 2004 eru áætluð útgjöld vegna húsaleigubóta tæplega 1.440 millj. kr. og er hlutur ríkisins í þeim útgjöldum rúmar 575 millj. kr. eða 40% en hlutur sveitarfélaga tæpar 864 millj. kr. eða 60%. Sveitarfélögin hafa m.a. gert kröfu um að þessi kostnaðarskipting verði endurskoðuð

#### **Málefni fatlaðra.**

Á sl. árum hefur verið unnið að því að mæta brýnustu neyðinni í málefnum fatlaðra með nýjum heimilum fyrir þá sem þurfa mikinn stuðning í daglegu lífi. Í Reykjavík er þessi vandi mestur, en á næsta ári er aðeins gert ráð fyrir 30 millj. kr. fyrir ný úrræði. Með hinni hendinni eru síðan teknar 20 millj. kr. í hagræðingarkröfu á svæðisskrifstofum og ljóst að loforð um eyðingu biðlista verða ekki efnd. Minni hlutinn minnir líka á að 77 geðfatlaðir eru á biðlista hjá Öryrkjabandalaginu eftir húsnæði og félagsmálaráðherra hefur ekki boðað neinar lausnir á húsnæðisvanda þessa fólks á næsta ári.

#### **Starfsmenntun í atvinnulífinu.**

Starfsmenntaráð auglýsti í febrúar sl. eftir umsóknum um styrki til starfsmenntunar í atvinnulífinu. Auglýst var eftir umsóknum til tvenns konar verkefna: Ný tækifæri til náms, með sérstakri áherslu á nám í verk- og tæknigeiranum, og Ferðapjónusta og útivist. Til úthlutunar voru 55 millj. kr. Alls sóttu 69 aðilar um styrk til 94 verkefna samtals að upphæð rúmlega 206 millj. kr. 45 aðilar fengu úthlutað styrk fyrir samtals rúmlega 55 millj. kr. til 55 verkefna. Að auki fengu þrjú aðilar sérstaka styrki að upphæð 3.350.000 kr. Þannig að heildarúthlutun sjóðsins fyrir tímabilið janúar til október 2004 var 58.725.000 kr. Ófaglært fólk og fólk með stutta skólagöngu að baki nýtur einna helst þess fjármagns sem ríkisvaldið ver til starfsmennta í atvinnulífinu. Eru þessi framlög mikilvæg þar sem starfsmenntun í atvinnulífinu er svo sannarlega lykill að bættum kjörum þessara hópa. Minni hlutinn gagnrýnir að einungis eigi að verja 60 millj. kr. á næsta ári í starfsmenntasjóð, sem er engin breyting frá síðustu fjárlögum. Minni hlutinn telur að fjármagnið nýtist vel til að bæta kjör lágláunafólks sem getur orðið til þess að draga úr atvinnuleysi sem stöðugt verður meira áhyggjuefni hér á landi og þar með þörf fyrir atvinnuleysisbætur. Minni hlutinn telur mikilvægt verkefni á næstu árum að efla starfsmenntun í atvinnulífinu og spilar þar veglegt framlag til starfsmenntasjóðs lykilhlutverk.

#### **Atvinnumál kvenna.**

Á árinu 2004 bárust 178 umsóknir um styrk vegna atvinnumála kvenna sem námu tæplega 150 millj. kr. Alls voru veittir 45 styrkir að upphæð 20 millj. kr. sem er 5 millj. kr. lækkun frá því á árinu 2003. Síðan 1994 hefur einungis verið veitt árlega 20 millj. kr. Minni hlutinn telur það óásættanlegt að þessi upphæð hafi staðið svo í stað. Því telur minni hlutinn mikilvægt að hún hækki svo hún verði í einhverjum takti við eftirspurn. Má þar nefna að heildarupphæð umsókna á árinu 2003 var 236 millj. kr. og er því nokkur lækkun á þessu ári miðað við árið í fyrra. Má ætla að konur telji vonlaust að sækja um fjármagn til sjóðsins vegna þeirra lágu upphæðar sem heildarúthlutunin er. Það er skoðun minni hlutans að auka beri framlög í sjóðinn og efla þannig frumkvöðlastarf meðal kvenna á Íslandi. Reynslan af þessari úthlutun er mjög góð og hefur nýst vel og gert mörgum konum kleift að koma á fót

atvinnurekstri sem ætla má að ekki hefði orðið af hefði þessa fjármagns ekki notið við.

**Niðurstaða.**

Af framansögðu er ljóst að um verulega vanáætlun er að ræða í fjárlagakafla félagsmálaráðuneytisins sem stjórnarflokkarnir einir verða að bera fulla ábyrgð á. Ljóst er einnig að fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga eru öll í uppnámi sem ekki hefur auðveldað lausn kennaradeilunnar. Að auki gerir minni hlutinn alvarlegar athugasemdir við hvernig ýmsir veigamiklir þættir velferðarsamfélagsins eru hornreka hjá núverandi valdhöfum. Auk þess blasa við verulegar skerðingar á greiðslum til fólks í fæðingarorlofi. Ábyrgðinni er því alfarið vísað á stjórnarflokkana.

Alþingi, 10. nóv. 2004

Jóhanna Sigurðardóttir.

Helgi Hjörvar.

Katrín Júlíusdóttir.

Sigurlín Margrét Sigurðardóttir.

Bjarkey Gunnarsdóttir.