

Nefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2011.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Frá því að fjármálaráðherra lagði fram frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2011 hefur fjárlaganefnd unnið við það og átt viðtöl við einstaklinga, fulltrúa sveitarfélaga, einstakra félaga og hagsmunasamtaka, ráðuneyta og stofnana. Nefndin hefur haldið 34 fundi og átt viðtöl við fjölmarga aðila, m.a. fulltrúa ráðuneyta og stofnana.

Annar minni hluti mun í álitinu leggja fram tillögur sem byggjast á hófsamri og ábyrgri miðjustefnu. Útfærðar eru leiðir til að auka tekjur ríkissjóðs, örva hagvöxt og koma hjólum atvinnulífsins af stað. Þær tillögur sem ríkisstjórnin hefur lagt fram og byggjast á hugmyndafræði vinstri flokka hafa því miður leitt af sér minni hagvöxt, rýrari tekjur og kólnun hagkerfisins. Hvað útgjaldahliðina varðar mun 2. minni hluti leitast við að vernda velferðarkerfið. Ekki má ganga lengra í boðuðum niðurskurði gagnvart heilbrigðisþjónustu landsmanna án þess að skaða kerfið varanlega. 2. minni hluti hafnar því þeim tillögum sem ríkisstjórnin leggur til um gjörbyltingu á heilbrigðiskerfinu og mun ekki taka undir tillögur hægri manna um aukinn niðurskurð í þá veru. Þá verður komið til móts við þá tekjulægstu í þjóðfélaginu með hækkun persónuafsláttar.

Almennt um forsendur frumvarpsins.

Frumvarpið byggði á forsendum sem almennt var ljóst að ekki mundu standast. Gert var ráð fyrir 3,2% hagvexti á árinu 2011 í þjóðhagssþá Hagstofunnar frá því í júní. Þá þegar lá fyrir að ríkisstjórninni hafði mistekist að ræsa vélar atvinnulífsins og að framkvæmdum við álver í Helguvík mundi seinka. Þrátt fyrir að gagngerar breytingar hefðu átt sér stað innan stjórnkerfisins áður en frumvarpið var lagt fram byggist það á gamla skipulaginu. Því lá fyrir við 1. umræðu um frumvarpið að forsendur og upplegg þess mundu taka miklum stakkaskiptum í þinglegri meðferð frumvarpsins, enda hefur það gengið eftir. Í frumvarpinu var m.a. boðuð gagnger breyting á heilbrigðiskerfi landsins. Aðhaldsráðstafanir námu samtals um 4,7% af heildarveltu ráðuneytisins en aðhaldsmarkmið í sjúkratryggingum er samkvæmt frumvarpinu 3%. Áttu heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni að taka á sig stærsta hluta niðurskurðarins. Fyrir lá að ef boðaður niðurskurður yrði að veruleika mundi þjónusta við íbúa í hinum dreifðu byggðum landsins í heilbrigðismálum skerðast til mikilla muna og sjúkrahúsa-starfsemi leggjast víða af. Í mótmælaskyni var boðað til borgarafunda víðs vegar um landið þar sem boðaður niðurskurður var gagnrýndur harkalega. Stór hluti vinnu fjárlaganefndar hefur farið í að hitta fulltrúa heilbrigðisstofnana víðs vegar um landið, sveitarstjórnafulltrúa og fulltrúa landshlutasamtaka. Var bent á að stefnubreytingin væri illa ígrunduð og að engar úttektir lægju fyrir um það hvort aðgerðirnar mundu skila þeirri hagræðingu sem stefnt var að í fjárlagafrumvarpinu. 2. minni hluti mun í þessu álitu fjalla ítarlega um þær tillögur sem

boðaðar voru í frumvarpinu og þær breytingar sem fagnefnd skipuð af heilbrigðisráðherra leggur til að gerðar verði á því.

Stór hluti fjárlagahallans er tilkominn vegna mikils vaxtakostnaðar ríkissjóðs. Þannig er áætlað að vaxtagjöld ríkissjóðs verði á næsta ári 73,6 milljarða kr. 2. minni hluti hefur ítrekað bent á þá staðreynd að aukin lántaka ríkissjóðs muni leiða af sér aukinn vaxtakostnað sem kalli á aukinn niðurskurð í velferðarkerfinu. Varhugavert sé að auka lántökur nema skýr þörf sé fyrir lánunum. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2010 áætlaði ríkisstjórnin að vaxtagjöld fyrir árið 2010 yrðu um 94,3 milljarða kr. Í frumvarpi til fjáraukalaga sama árs hafði upphæðin lækkað um 24 milljarða kr. og var kominn niður í 70,3 milljarða kr. Var batinn skýrður á þann hátt að ónákvæmni hefði gætt í áætlanagerð fjármálaráðuneytisins, m.a. í minni lántökum frá samstarfsþjóðum í efnahagsáætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins en ráð var gert fyrir. Engar forsendur eru til að ætla að breyting verði þar á. 2. minni hluti hvetur ríkisstjórnina að leggja fram raunhæfa áætlun um lántökur ríkissjóðs og að rækilega verði útskýrt í hvaða tilgangi þær eru teknar.

Vinnubrögð við fjárlagagerðina, framkvæmd fjárlaga.

Annar minni hluti hefur á undanförunum árum gagnrýnt þau vinnubrögð sem hafa verið viðhöfð við gerð fjárlaga í gegnum tíðina. Er þar tekið undir með Ríkisendurskoðun sem hefur bent á lausatök í ríkisfjármálum síðustu tvo áratugi. Almennt má segja að framkvæmd fjárlaga hafi verið gagnrýnisverð í gegnum árin. Hefur ítrekað verið bent á að almennt agaleysi hafi verið í rekstri fjölmargra stofnana sem og að bindandi fyrirmæli fjárlaga hafi ekki verið virt. Hefur stofnunin því hvatt til þess að ábyrgð ráðuneyta á fjárreiðum ríkisstofnana verði gerð afdráttarlaus í gildandi lögum og reglum. Í skýrslu sinni fyrir fyrstu átta mánuði ársins 2010 gagnrýnir Ríkisendurskoðun harðlega að enn fari stofnanir umfram heimildir í rekstri sínum og að enn vanti upp á að rekstraráætlanir stofnana hafi verið samþykktar eða færðar inn í kerfið.

Annar meiri hluti tekur undir með Ríkisendurskoðun um að gera verði skýlausa kröfu til ráðuneyta um að stofnanir sem undir þau heyra séu reknar innan fjárheimilda. Taka þurfi á uppsöfnuðum halla stofnana með afgerandi hætti, annaðhvort með kröfu um samdrátt í rekstri þeirra eða þannig að þær fái nægar fjárheimildir. Nýleg dæmi sem komið hafa upp um afleiðingar slægs eftirlits í einstökum málum eru til vitnisburðar um að efla þarf eftirlit með umsýslu opinbers fjár.

Annar minni hluti hvarf að ekki hefur verið tekið tillit til ábendinga Ríkisendurskoðunar um aukið eftirlit með þeim fjármunum sem Alþingi úthlutar og að eftirfylgni með fjárreiðum ríkisins og áætlanagerð hafi ekki tekið miklum breytingum síðastliðin tvö ár. Engin lög hafa verið sett til að styrkja eftirlitið utan heimilda sem Ríkisendurskoðun fékk til að afla skýrslna fyrir fjárlaganefnd með lögum nr. 56/2009 og með þingsályktunartillögu frá 11. júní sama ár þar sem Ríkisendurskoðun er heimilt að veita fjárlaganefnd Alþingis aðgang að þeim gögnum sem hún aflar eða leggja fram skýrslu. 2. minni hluti bendir því á að langur vegur er frá því að Alþingi geti rækt eftirlitshlutverk sitt með skýrum hætti og þann þátt stjórnkerfisins verður að styrkja.

Heilbrigðisráðuneytinu var fullljóst við fjárlagagerð haustið 2009 að áætlaður sparnaður næðist ekki fram í rekstri árið 2010 nema sérfræðilæknar féllust á að lækka gjaldskrá sína mjög mikið eða til kæmu verulegar kerfisbreytingar. Krafa um að Sjúkratryggingar Íslands næðu fram nærri þriðjungs lækkun lækniskostnaðar án slíkra breytinga, skýrrar stefnumótunar og leiðsagnar ráðuneytisins var því algerlega óraunhæf. Engu að síður er haldið áfram á sömu braut. Við fjárlagagerð nú er gert ráð fyrir að útgjöld Sjúkratrygginga Íslands lækki um

1,1 milljarð kr. milli ára eða 18,7%, en formaður samninganefndar sérfræðilækna telur að þeir muni ekki semja um slíka lækkun. Þá verður samkvæmt frumvarpinu „leitast“ við að ná samkomulagi við lífeyrissjóðina sem feli það í sér að lífeyrissjóðir muni ekki líta til bóta almannatrygginga við samanburð á tekjum örorkulífeyrisþega fyrir og eftir örorkutap. Með því móti megi ná fram 700 milljóna kr. sparnaði í útgjöldum tekjutengdra bóta almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar. 2. minni hluti bendir á að ósamið er við lífeyrissjóðina og því liggur ekki fyrir hvort um raunhæf áform er að ræða eða ekki.

Annar minni hluti hefur sent Ríkisendurskoðun, fjármálaráðuneytinu og forsætisráðuneytinu bréf og spurt hvort þingmenn sem eiga eða hafa átt sæti í svokölluðum ríkisfjármálahópi eða öðrum sameiginlegum nefndum framkvæmdar- og löggjafarvalds sem fjallað hafa um ríkisfjármál hafi fengið greidd laun frá framkvæmdarvaldinu vegna setu sinnar í hópnum, nefndum eða ráðum. Þó svo að bréfin hafi verið send 10. júní sl. og þó ítrekað hafi verið að fyrirspurnin sé lögð fram í samráði við þáverandi formann fjárlaganefndar hafa svör ekki enn borist frá Ríkisendurskoðun og fjármálaráðuneytinu.

Annar minni hluti gagnrýnir samþættingu valdsins og óljós skil milli löggjafarvaldsins og framkvæmdarvaldsins. Þau koma greinilega fram í fjárlagagerðinni þar sem allar helstu breytingar frumvarpsins koma fram í svokölluðum ríkisstjórnarpökkum sem meiri hluti fjárlaganefndar gerir að sínum og keyrir í gegnum nefndina án þess að nefndarmönnum gefist ráðrúm til faglegra umræðna eða greininga að nokkru marki. Þetta sýnir með skýrum hætti að ríkisstjórnin ræður starfi og afgreiðslu þingnefnda og að verulegur hluti af vinnu fjárlaganefndar við fjárlagagerðina er einungis til málamynda og að forminu til. Hins vegar á sér stað ítarleg umræða um safnliði innan fagnefnda og fjárlaganefndar þar sem þeir eru einu fjárlagaliðirnir sem allar upplýsingar liggja fyrir um á hverjum tíma. Á þessu þarf að skerpa til muna og þyrfti Alþingi að taka af skarið til að svo megi verða.

Lausatök í ríkisfjármálum.

Annar minni hluti bendir á að óvissa og stefnuleysi sem meiri hlutinn veldur með ístöðuleysi sínu og skorti á skýrri stefnumótun kann ekki góðri lukku að stýra við fjármálastjórn næsta árs. 2. minni hluti hvetur ríkisstjórnina til að söðla um og gefa skýr fyrirmæli og setja skýr markmið öllum ríkisrekstrinum til hagsbóta því að afleiðingin af núverandi ástandi er hringlandi og óvissa. Ástæðan virðist sú að ekki sé til staðar nægjanlegur vilji til að taka á vandanum og tilhneiging til að skjóta erfiðum ákvörðunum á frest. Niðurstaðan er því miður sú að ekki virðist fyrir hendi nægilega mikil fagleg verkstjórn þrátt fyrir fyrirheit um annað. Hvetur 2. minni hluti því eindregið til breyttra vinnubragða við fjárlaga- og áætlunargerð ríkisins þar sem horft verði til lengri tíma í senn og að markmið og stefnumótun liggja fyrir.

Breytingar frá frumvarpi til 2. umræðu í stórum dráttum.

Tekjur og gjöld.

Samkvæmt tillögum ríkisstjórnarinnar sem hafa verið til umfjöllunar í fjárlaganefnd fyrir 2. umræðu um fjárlagafrumvarpið og að teknu tilliti til þeirra tillagna sem meiri hlutinn gerir eru tekjur ríkissjóðs áætlaðar 466,4 milljarðar kr. sem er 11 milljarða kr. lækkun frá frumvarpinu. Heildarjöfnuður verður neikvæður um 34,1 milljarð kr. sem er 2,3 milljarða kr. minni halli en í frumvarpinu. Í eftirfarandi töflu kemur fram með hvaða hætti breytingartilögur hafa haft áhrif á frumvarpið.

Tekjur og gjöld
í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2011
og breytingar á þeim miðað við breytingartillögur
meiri hluta fjárlaganefndar.

	Frumvarp f. 2011	Brtt. meiri hlutans	Staðan m.v. brtt.	Breyting í prósentum
Tekjur				
Skatttekjur				
Skattar á tekjur og hagnað	155.216,7	-7.370,5	147.846,2	-4,7%
Tryggingagjöld	65.246,2	-673,9	64.572,3	-1,0%
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	4.550,8	-5,0	4.545,8	-0,1%
Eignarskattar	10.658,2		10.658,2	0,0%
Skattar á vörur og þjónustu	207.676,7	-3.402,6	204.274,1	-1,6%
Aðrir skattar	2.195,4	196,1	2.391,5	8,9%
Skatttekjur samtals	445.544,0	-11.255,9	434.288,1	-2,5%
Aðrar rekstrartekjur samtals	29.509,9	267,8	29.777,7	0,9%
			-	
Sala eigna	600,0	-	600,0	0,0%
Fjárframlög	1.716,1	-12,0	1.704,1	-0,7%
Tekjur samtals	477.370,0	-11.000,1	466.369,9	-2,3%
Gjöld				
Æðsta stjórn ríkisins	3.320,2	216,0	3.536,2	6,5%
Forsætisráðuneyti	903,9	-30,0	873,9	-3,3%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	56.495,0	646,0	57.141,0	1,1%
Utánríkisráðuneyti	10.932,6	27,2	10.959,8	0,2%
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	18.637,7	21,7	18.659,4	0,1%
Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti	23.507,3	424,3	23.931,6	1,8%
Félags- og tryggingarmálaráðuneyti	121.475,5	-12.005,8	109.469,7	-9,9%
Heilbrigðisráðuneyti	97.611,4	1.504,0	99.115,4	1,5%
Fjármálaráðuneyti	57.241,6	-4.239,1	53.002,5	-7,4%
Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneyti	33.741,8	1.541,2	35.283,0	4,6%
Iðnaðarráðuneyti	4.728,7	21,5	4.750,2	0,5%
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	3.204,3	108,9	3.313,2	3,4%
Umhverfissráðuneyti	6.939,0	-128,2	6.810,8	-1,8%
Vaxtagjöld ríkissjóðs	75.061,0	-1.407,0	73.654,0	-1,9%
Gjöld samtals	513.800,0	-13.299,3	500.500,7	-2,6%
Heildartekjujöfnuður	-36.430,0	2.299,2	-34.130,8	-6,3%

Efnahagslegar forsendur frumvarpsins.

Í töflunni koma fram þjóðhagsforsendur frá Hagstofu Íslands og byggist fjárlagafrumvarpið og breytingartillögur við það á þeim.

	Endurskoðuð þjóðhagsspá (nóvember)	Forsendur fjárlaga (júní)	Breyting
Hagvöxtur	1,9%	3,2%	-1,3%
Fjárfesting	14,9%	25,2%	-10,3%
Einkaneysla	2,6%	3,4%	-0,8%
Samneysla	-4,3%	-3,8%	-0,5%
Útflutningur	1,0%	1,8%	-0,8%
Innflutningur	2,0%	3,2%	-1,2%
Innlend eftirspurn	2,4%	4,0%	-1,6%
Kaupmáttur	3,6%	3,7%	-0,1%
Verðbólga	2,3%	3,5%	-1,2%
Launavísitala	4,4%	5,2%	-0,8%
Atvinnuleysi	7,3%	8,3%	-1,0%

Heimild: Hagstofa Íslands

Það sem einkum stingur í augun er lækkun á hagvaxtarspá en allar breytingar frá júnispánni eru neikvæðar. Drifkraftar hagvaxtar virðast veikir á næsta ári og má lítið út af bregða til að allt fari á verri veg. Þá eru mótsagnir í spánni sem gerir ráð fyrir að atvinnuleysi muni minnka um 1% þrátt fyrir að fjárfesting dragist verulega saman. Versnandi horfur í þjóðarþúskapnum ættu að hafa í för með sér meiri samdrátt í eftirspurn en hér kemur fram. Þá er vakin athygli á því að OECD gerir ráð fyrir að hagvöxtur verði 1,5% og telur því að tekjur ríkissjóðs séu ofmetnar um 15 milljarða kr. Þó svo að þær hafi að hluta verið leiðréttar í breytingartillögum meiri hlutans má benda á að Evrópusambandið gerir ráð fyrir að hagvöxtur hér verði einungis um 0,7% sem gæti lækkað skatttekjur ríkissjóðs um 27 milljarða kr. Því má lítið út af bregða til að Íslendingar standi ekki frammi fyrir mjög alvarlegu ástandi.

Efnahagslegar forsendur frumvarpsins og áhrif uppfærðrar þjóðhagsspár.

Í samræmi við 2. mgr. 25. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, óskaði fjárlaganefnd eftir álitu efnahags- og skattanefndar á tekjugrein fjárlagafrumvarpsins. Talsmenn einstakra hluta efnahags- og skattanefndar komu á fund fjárlaganefndar 2. desember sl. og gerðu grein fyrir álitum sínum sem urðu fjögur talsins, þ.e. álit meiri hluta nefndarinnar sem samanstendur af fulltrúum ríkisstjórnarflokkanna í nefndinni, 1. minni hluta sem fulltrúar Sjálfstæðisflokks standa að, 2. minni hluta sem myndaður er af fulltrúa Framsóknarflokks og 3. minni hluta sem fulltrúi Hreyfingarinnar skrifar undir. Fjöldi álita endurspeglar þá staðreynd að mikil óvissa ríkir um forsendur fjárlaga.

Eins og áður hefur komið fram byggist fjárlagafrumvarpið á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá miðju sumri sem gerði ráð fyrir að hagvöxtur á næsta ári yrði 3,2%. Samkvæmt uppfærðri spá sem birt var í nóvember er því hins vegar spáð að hagvöxturinn verði um 1,3% minni, eða 1,9%. Í minnisblaði frá fjármálaráðuneyti sem fylgir álitu meiri hluta efnahags- og skattanefndar er tekið fram að allir helstu liðir innleðrur eftirspurnar (einkaneysla, fjármunamyndun og samneysla) muni leggja minna til hagvaxtar á næsta ári og að það megi einkum rekja til áhrifa af endurtekinni frestun uppbyggingar álvers í Helguvík. Í uppfærðri þjóðhagsspá

er enn fremur talið að atvinnuleysi verði minna og verðbólga lægri en gert var ráð fyrir í fyrri spá.

Uppfærð hagvaxtarspá Hagstofu Íslands er 0,2% undir spá Seðlabanka Íslands sem spáir 2,1% hagvexti á næsta ári en 0,2% yfir spá Alþýðusambands Ísland sem spáir því að vöxturinn verði um 1,7%. Spá framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er enn svartýnni en þar er því spáð að hagvöxtur verði um 1% minni en framangreindar spár gefa til kynna. Munurinn skýrist að miklu leyti af fyrirsjáanlegum erfiðleikum við að leysa úr skuldavandamálum heimila og fyrirtækja en skuldsetning einkageirans hefur eins og 2. minni hluti efnahags- og skattanefndar bendir á komið fram í miklum samdrætti einkaneyslu og fjárfestingar og atvinnuleysi eftir hrun. Landsframleiðslan dróst saman um 6,8% á árinu 2009 og reiknað er með að hún dragist saman um 3,5% á þessu ári. Í opinberri umræðu hefur komið fram að skuldsetning takmarki verulega framlag ríkisumsvifa, fjárfestingar og einkaneyslu til hagvaxtarins.

Þar sem verðmætasköpun þjóðarþúsins á næsta ári verður að mati greiningaraðila önnur en forsendur fjárlaga gera ráð fyrir þarf mögulega að grípa til frekari tekjuráðstafana eða aðhaldsaðgerða en ráð er fyrir gert í frumvarpinu. Í minnisblaði fjármálaráðuneytisins eru áhrif lakari efnahagshorfa á skatttekjur metin á um 6 milljarða kr. Það að áhrifin séu ekki meiri en raun ber vitni telur ráðuneytið mega rekja til þess að kaupmáttur ráðstöfunartekna breytist óverulega á næsta ári vegna spár um minna atvinnuleysi og lægra verðbólgustig. 1. minni hluti efnahags- og skattanefndar gagnrýnir hins vegar framsetningu spárinnar og telur að verri þjóðhagsforsendur ættu alla jafna að leiða til meiri samdráttar í eftirspurn. Virðist mega af því ráða að áhrif lakari efnahagshorfa kunni að verða mun neikvæðari á skatttekjur ríkissjóðs en látið er í veðri vaka.

Með hliðsjón af framangreindu gefa horfurnar í þjóðarþúskapnum ekki tilefni til þess að brugðist sé við þeim með því að hækka álögur á almenning og fyrirtæki heldur þvert á móti. Hyggist ríkisstjórnin ná markmiðum sínum um jöfnuð í ríkisfjármálum þarf hún að vanda sínu kvæði í kross og huga að verðmætasköpun. Forsenda þess er að auka fjárfestingu, draga úr óvissu í rekstrarumhverfi fyrirtækja og leita árangursríkra lausna á skuldavanda almennings. Aðeins þannig verður velferðarkerfinu og sterkum innviðum þess viðhaldið.

Jöfnuður í ríkisfjármálum.

Í ljósi þeirra gríðarlegu áhrifa sem hrun íslensks fjármálakerfis hefur og mun hafa á fjárhag og afkomu heimila og fyrirtækja í landinu og þar með ríkissjóðs er afar áriðandi að auka festu í útgjaldastýringu ríkissjóðs og stuðla að því að aðhalds sé gætt í rekstri hins opinbera. Liður í því verkefni er að leggja fram með fjárlagafrumvarpinu stefnu í ríkisfjármálum til næstu þriggja ára þar á eftir. Reyndar var ætlunin að leggja stefnuna fram síðastliðið vor og síðan í júní en það tókst ríkisstjórninni ekki. Stefnt er að því að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður á árinu 2011 og heildarjöfnuður sömuleiðis á árinu 2013. Vegna mikilvægis kröfunnar um aukinn aga og aðhald er áriðandi að þeirri áætlun sem gerð var verði fylgt og nauðsynlegt að meta framgang hennar í tengslum við gerð fjárlaga ársins 2011. Af framangreindum upplýsingum má ráða að þær ráðstafanir sem ríkisstjórnin hefur og hyggst grípa til muni að óbreyttu ekki duga til þess að ná tókum á þeim vanda sem við er að glíma. Að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem borist hafa og umfjöllun nefnda um útgjöld og þá sérstaklega tekjuhlíð fjárlaga næsta árs má draga þær ályktanir að enn verði gefið eftir varðandi áform ríkisstjórnarinnar um aðhald í rekstri ríkissjóðs á næsta ári. Að auki benda athugasemdir sem efnahags- og skattanefnd hafa borist við frumvörp ríkisstjórnarinnar í skattamálum til þess að full ástæða sé til þess að draga í efa að væntar skatttekjur muni skila

sér í ríkissjóð á næsta ári. Þegar þess er einnig gætt að enn eru stórir útgjaldaliðir utan fjárlagafrumvarpsins, Icesave, verður að setja stór spurningarmerki við þá vegferð sem meiri hlutinn virðist vilja feta við fjárlagagerðina. Í þessu sambandi skal látið nægja að nefna að ekki er gert ráð fyrir launahækkunum til ríkisstarfsmanna þó svo að í tekjuhluta fjárlagafrumvarpsins sé gert ráð fyrir almennum launahækkunum á markaði. Áður hefur verið minnst á ófrágengna samninga við sérfræðilækna og lífeyrissjóði.

Tekjuhlíð.

Hin lakari útkoma í þjóðhagsspá Hagstofunnar byggist fyrst og fremst á þeirri staðreynd að ríkisstjórninni hefur ekki tekist að koma hjólum atvinnulífsins af stað eins og með því að hefja orkufrekar framkvæmdir á Suðurnesjum. Er það einungis til marks um það að stöðnun hefur einkennt íslenskt atvinnulíf sem bætist ofan á þrúgandi óvissu íslenskra heimila. Þrátt fyrir að spáin geri ráð fyrir mun minni hagvexti en sú fyrri er hún engu að síður með bjartsýnna móti. Þannig spáir OECD að á næsta ári verði aðeins 1,5% hagvöxtur á meðan framkvæmdastjórn Evrópusambandsins spáir að hagvöxturinn verði rétt um 0,7%. Að mati 2. minni hluta er ástæðunnar að leita í verkfælni og úrræðaleyfi ríkisstjórnarinnar. Þrátt fyrir ábendingar bestu manna um hvað gera þarf og blákaldar staðreyndir um stöðu þjóðarbúsins kemur ríkisstjórnin nánast engu í verk, en framtakssamt fólk væri fyrir löngu búit að leysa úr þeim vandamálum sem ríkisstjórninni reynast óleysanleg. 2. minni hluti telur að OECD og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins séu nú þegar búin að átta sig á getuleysi ríkisstjórnarinnar til að leysa úr vandanum og því eru niðurstöður efnahagsspáa þessara stofnana jafnslakar og raun ber vitni. Nú er tími til kominn að úrræðabetra fólk verði leitt að ákvarðanaborðinu.

Við síðustu fjárlagagerð lagði 2. meiri hluti fram tillögur þess efnis að ekki yrði gengið jafnlangt í skattahækkunum og ríkisstjórnin lagði til og að sóttar yrðu tekjur af séreignarsparnaði upp á 32,5 milljarða kr. 2. minni hluti bendir á að ef farin hefði verið sú leið hefðu tekjur af sköttum að öllum líkindum orðið meiri fyrir ríkissjóð og uppsafnaður halli fyrir árið 2011 hefði því orðið minni. Þannig hefði verið hægt að verja velferðarkerfið fyrir þeim áföllum sem nú dynja yfir í tillögum meiri hlutans.

Annar minni hluti gagnrýndi jafnframt við síðustu fjárlagagerð breytingar á skattkerfinu og lagði áherslu á að skattastefnan væri einföld. Flókið skattkerfi felur í sér mikla óhagkvæmni og myndar hvata til undanskota. Einnig hefur fjöldi erlendra fyrirtækja lýst yfir áhuga á síðustu mánuðum að fjárfesta á Íslandi, en helsta hindrunin er pólitísk óvissa (skortur á áreiðanleika) og flókin og óljós skattastefna. 2. minni hluti leggur áherslu á að farið verði rækilega í saumana á því hvernig nýta megi skattaívilnanir til þess að örva atvinnulífið með tilliti til samkeppni, m.a. vegna gagnavera og kvikmyndagerðar.

Það er mat 2. minni hluta að ríkisstjórnin sé enn á ný að draga úr getu hagkerfisins með skattatillögum sínum sem seinka munu nauðsynlegum bata og auka atvinnuleysi. 2. minni hluti telur mun vænlegra til árangurs að fara í aðgerðir sem stuðla að auknum tekjum ríkissjóðs, m.a. með því að skattleggja séreignarsparnað að hluta til fyrir fram, auka fiskveiðiheimildir, nýta innlenda orku til atvinnusköpunar og nýta framleiðslugetu hagkerfisins.

Yfirlit um tekjuhlíð fjárlagafrumvarpsins.

Gert er ráð fyrir að tekjuöflunaraðgerðir samkvæmt frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum á þingskjali 217 skili á árinu 2011 10,3 milljarða kr. tekjum. Þar af muni viðbótarheimildir til úttektar á séreignarsparnaði skila um 3 milljörðum kr. í tekjuskatti einstaklinga, fjármagnstekjuskattur 1,5 milljörðum kr., auðlegðarskattur 1,5 milljörðum kr., kol-

efnisgjald 1 milljarði kr., sérstakur skattur á fjármálastofnanir 1 milljarði kr. og erfðafjárskattur 1 milljarði kr. Aðrar aðgerðir skila lægri fjárhæðum. 2. minni hluti bendir á að tekjuöflunaraðgerðirnar beinast nær eingöngu að einstaklingum og heimilum í landinu.

Annar minni hluti bendir á að niðurskurður og skattahækkningar eru mun meiri en upphafleg kynning ríkisstjórnarinnar gaf í skyn. Þannig er í bandorminum hinum fyrri gert ráð fyrir auknum skatttekjum sem nema 10,3 milljörðum kr. Til viðbótar við þessar skattahækkningar verða barnabætur skertar auk þess sem ekki stendur til að standa við gefin loforð um að persónuafsláttur hækki í samræmi við verðlag eða að boðaður áfangi að hækka persónuafsláttinn um 3.000 kr. komi til framkvæmda. Samtals skilar þetta um 9 milljörðum kr. í ríkissjóð.

Breytingartillögur, áherslur og ábendingar.

Það er mat 2. minni hluta að ríkisstjórnin sé að hægja enn frekar á hagkerfinu með skattlagatillögum sínum sem seinka muni nauðsynlegum bata og ýta undir frekara atvinnuleysi. 2. minni hluti telur mun vænlegra til árangurs að fara í aðgerðir sem stuðla að auknum tekjum ríkissjóðs, m.a. með því að skattleggja séreignarsparnað. Þá vekur 2. minni hluti athygli á því að í tíð fyrri ríkisstjórnar var sett í lög að persónuafsláttur ætti að hækka í samræmi við verðlag eins og áður hefur komið fram. Það hefur ekki gengið eftir hjá núverandi stjórnarmeirihluta.

Skattaáform ríkisstjórnarinnar skerða ráðstöfunartekjur heimilanna um 8,7 milljarða kr. og auka þar með vanda þeirra. Áhrif annarra aðgerða munu koma fram í hærra verðlagi (tekjuskattur lögaðila, áfengis- og tóbaksgjald, kolefnisgjald o.fl.) og hækka vísitölu neysluverðs um 0,2%. Á móti þessu vega að mati fjármálaráðuneytisins auknar útgreiðslur séreignarsparnaðar sem áætlað er að nemi um 6 milljörðum kr. eftir greiðslu tekjuskatts og útsvars. Að mati 2. minni hluta er vafasamt að meta útgreiðslu séreignarsparnaðar með þessum hætti því að heimilin eru að ganga á eignir sínar. Því gerir 2. minni hluti fyrirvara við það mat ráðuneytisins að samanlögð áhrif frumvarps um ráðstafanir í ríkisfjármálunum lækki ráðstöfunartekjur einungis um 0,5%.

Um tillögu um tekjur af séreignarsparnaði.

Annar minni hluti en enn sömu skoðunar og við afgreiðslu fjárlaga 2010 um skattlagningu á séreignarsparnað. Í samræmi við frumvarp til laga um skattlagningu séreignarsparnaðar leggur 2. minni hluti til að gerðar verði breytingar á tekjuhlíð fjárlagafrumvarpsins. 2. minni hluti telur þó að skattleggja eigi helming af óskattlögðum séreignarsparnaði landsmanna og þar með aukist tekjur ríkissjóðs um allt að 40 milljarða kr.

Tillaga um aflaaukningu.

Þingflokkur framsóknarmanna hefur ítrekað lagt til að aflaheimildir yrðu auknar. Ákvörðun yrði tekin að höfðu samráði hagsmunaaðila og vísindasamfélagsins. Miðað við hugmyndir sem lágu til grundvallar tillögugerð fyrir um ári síðan var gert ráð fyrir að áætlað útflutningsverðmæti sjávarafurða gæti aukist um 20–30 milljarða kr. þó svo að staðan á mörkuðum nú sé verri og skili því líklega ekki sama verðmæti og þá. Ætla má að útflutningsverðmætið við aukningu aflaheimilda á árinu 2011 geti skilað á milli 15–20 milljörðum kr. Við mat á áhrifum aflaaukningarinnar á landsframleiðslu má þrefalda útflutningsverðmætið sem gæti samkvæmt þessu aukið landsframleiðslu um allt að 45–60 milljarða kr. Veltuáhrif eru því veruleg. Að auki mundu skatttekjur ríkissjóðs af auðlindagjaldi hækka í samræmi við þá aukningu veiðiheimilda sem ákveðin yrði.

Orkufrek verkefni.

Orkan á Íslandi er vafalítið sú auðlind sem mestu máli mun skipta um afkomu landsmanna um langa framtíð. Má í þeim efnum minna á nýleg ummæli forstjóra Landsvirkjunar um að fyrirtækið geti frá og með árinu 2015 hafið umtalsverðar arðgreiðslur til ríkisins. Leggja verður áherslu á að á grundvelli framboðs og eftirspurnar verði litlum og millistórum fyrirtækjum, sem ásælast hreina orku, vegna sívaxandi áherslu á umhverfisvernd, gert mögulegt að vaxa og dafna hér á landi. Tryggja þarf fjölbreytni, arðbærni og hraða atvinnuuppbyggingu og að orka bjóðist fyrirtækjum af þessu tagi. 2. minni hluti telur að stjórnvöld eigi án tafar að ráðast í orkufrekar framkvæmdir í Helguvík og á Bakka við Húsavík. Allt of lengi hefur dregist að koma framkvæmdum á þessum stöðum af stað.

Vaxtalækkun.

Hið háa vaxtastig Seðlabankans er afar óheppilegt við núverandi aðstæður og illskiljanlegt. Ljóst er að heimili og fyrirtæki standa ekki undir svo háum vöxtum. Vaxtastigið er einkum til þess ætlað að halda aftur af verðbólgu og verja gengi krónunnar. Samtök atvinnulífsins og fjöldi hagfræðinga hafa hins vegar fært fyrir því rök að í raun hafi vaxtastefnan þveröfug áhrif við núverandi aðstæður. Mikið af vaxtagreiðslunum rennur enda til erlendra eigenda krónubréfa. Á sama tíma og lönd um allan heim hafa fært stýrivexti nálægt 0% er heimsins hæstu vöxtum viðhaldið á Íslandi, landi sem þarf á því að halda umfram önnur lönd að koma efnahagslífinu á skrið. 2. minni hluti telur bráðnauðsynlegt að endurfjármagna efnahagslífið og auka fjárfestingu og neyslu svo að skapa megi fleiri atvinnutækifæri.

Annar minni hluti telur einnig ómögulegt að ástandið sé látið óátalið í ljósi þess að vaxtastigið hefur áhrif á flestar aðrar aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að endurreisa íslenskt efnahagslíf. Alþingi ætti því að sammælast um breytingar á peningamálastefnu og vaxtastigi Seðlabankans.

Almenn sparnaðarkrafa til aðalskrifstofa ráðuneyta.

Við samanburð á fjárlögum 2010 og fjárlagafrumvarpi 2011 kemur í ljós að aðalskrifstofur ráðuneytanna ná ekki þeirri sparnaðarkröfu sem stjórnáráðgjafunum er ætlað að ná og eru á því ýmsar skýringar. Í frumvarpinu er gerð almenn 9% sparnaðarkrafa til stjórnáráðgjafanna. Því telur 2. minni hluti eðlilegt að sparnaðarkrafa aðalskrifstofanna verði aukin þannig að þær nái markmiðum fjárlagafrumvarpsins um hagræðingu.

Aukin matvælaframleiðsla.

Annar minni hluti bendir á þá miklu möguleika sem eru fyrir hendi til að auka matvælaframleiðslu í landinu, m.a. með fullvinnslu afla hér heima. Ónýtt sóknarfæri eru fyrir hendi bæði í landbúnaði og sjávarútvegi.

Hagræðing í rekstri í A-hluta ríkissjóðs.

Annar minni hluti telur að tillögur ríkisstjórnarinnar gangi of nærri velferðarkerfinu og telur að draga eigi úr niðurskurði til heilbrigðisstofnana og tilfærslna til þeirra sem minna mega sín.

Gjaldahlíð.

Eftirfarandi tafla sýnir tekjur og gjöld ríkissjóðs eins og þau skiptast á milli tekjuflokka og ráðuneyta fyrstu 10 mánuði ársins 2010.

Rekstraryfirlit ríkissjóðs jan.–okt. 2010.

Í millj. kr.	Útkoma jan.–okt. 2010	Áætlun jan.–okt. 2010	Frávik frá áætlun
Tekjur			
Skatttekjur og tryggingagjöld	326.952	331.592	-4.640
Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga	71.849	79.198	-7.349
Skattar á tekjur og hagnað lögaðila	8.950	9.425	-475
Skattur á fjármagnstekjur	26.612	28.309	-1.697
Eignarskattar	5.884	5.874	10
Virðisaukaskattur	102.092	97.915	4.177
Aðrir skattar á vöru og þjónustu	49.708	50.277	-569
Tollar og aðflutningsgjöld	4.742	4.009	733
Skattar ótaldir annars staðar	6.599	6.403	197
Tryggingagjöld	50.516	50.183	333
Fjárframlög	693	745	-52
Aðrar tekjur	26.633	26.891	-258
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	18.268	18.165	104
Arðgreiðslur	131	365	-234
Aðrar tekjur ótaldir annars staðar	8.233	8.361	-128
Sala eigna	19.572	500	19.072
Tekjur alls	373.849	359.728	14.121
Gjöld			
Æðsta stjórn ríkisins	2.826	3.185	-359
Forsætisráðuneyti	728	1.342	-614
Mennta- og menningarmálaráðun.	51.866	54.353	-2.487
Utanríkisráðuneyti	9.253	10.960	-1.707
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðun.	14.529	17.048	-2.519
Dóms- og mannréttindaráðuneyti	21.042	21.553	-512
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	97.557	108.055	-10.499
Heilbrigðisráðuneyti	84.563	82.738	1.825
Fjármálaráðuneyti	39.670	41.279	-1.610
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðun.	36.008	37.817	-1.809
Iðnaðarráðuneyti	4.594	6.138	-1.544
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	2.556	2.891	-336
Umhverfisaráðuneyti	6.069	8.323	-2.254
Vaxtagjöld ríkissjóðs	58.410	59.852	-1.442
Gjöld alls	429.669	455.535	-25.866
Tekjujöfnuður	-55.821	-95.807	39.987

Taflan sýnir óendurskoðuð gjöld ríkissjóðs eftir málaflokkum í samanburði við áætlanir fyrstu 10 mánuði ársins. Stærstu frávik eru í tekjum af sölu svokallaðra Avens-skuldabréfa og sölu sendiherrabústaðar í London. Þá reyndust tekjur af skatti á tekjur og hagnað einstaklinga verulega lægri en áætlað var sem og skattur á fjármagnstekjur en tekjur af virðisaukaskatti mun hærra en áætlun gerði ráð fyrir. 2. minni hluti bendir á að batinn er að verulegu leyti tilkominn vegna einskíptis aðgerða. Tekið hefur verið tillit til breyttra forsendna í breyttingartillögum meiri hlutans við fjárlagafrumvarpið.

Útgjaldatillögur.

Heilbrigðismál.

Í skýrslu OECD frá 28. febrúar 2008 kemur fram að í alþjóðlegum samanburði er heilbrigðiskerfi Íslendinga lofsvert þrátt fyrir að vera óvenju kostnaðarsamt. Nauðsynlegt sé því að auka hagkvæmni og nýtingu fjármuna sem lagðir eru í heilbrigðiskerfið. Ljóst er að Ísland hefur tekið þessar athugasemdir til sín og brugðist við þeim þar sem í nýlegri skýrslu frá OECD sem út kom í nóvember 2010 kemur fram að Ísland sé í hópi þeirra ríkja sem hvað best komu út í samanburði á skilvirkni og stefnumörkun í heilbrigðisþjónustu og nýtingu þess fjármagns sem lagt er í þjónustuna. Þykir því ljóst að sú stefna sem Íslendingar hafa markað sér og nýting þeirra fjármuna sem lagðir eru í heilbrigðiskerfið, hafa verið til fyrirmyndar að mati stofnunarinnar þrátt fyrir mikinn kostnað sem því óneitanlega fylgir.

Í frumvarpinu kemur fram að sparnaðaráform á árinu 2011 kalla á umtalsverðar hagræðingaraðgerðir og forgangsroðun verkefna. Útgjöld heilbrigðisráðuneytisins dragast saman um 3.818 m.kr. á föstu verðlagi fjárlaga 2010 sem svarar til 4,7% að teknu tilliti til áhrifa almennra verðlags- og gengisbreytinga.

Heilbrigðisráðneitið hefur ákveðið að ná fram þeim hagræðingaraðgerðum sem gerðar eru kröfur um með því að styrkja grunnþjónustu, einkum á sviði heilsugæslunnar, m.a. með því að efla sálfélagslega þjónustu við börn og ungmenni, efla sjúkraflutninga og auka framlag til heimahjúkrunar á þeim stöðum þar sem hjúkrunarrýmum er fækkað. Á móti því aukna framlagi til heilsugæslu, sjúkraflutninga og heimahjúkrunar sem frumvarpið gerir ráð fyrir er ráðgert að draga úr starfsemi sjúkrasviða heilbrigðisstofnana.

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir lækun á fjárveitingum til heilbrigðisstofnana vegna áherslna heilbrigðisráðuneytisins að standa vörð um grunnþjónustuna og gera heilsugæsluna að fyrsta viðkomustað í heilbrigðiskerfinu. Metin var þörf fyrir fjölda sjúkrarýma á þjónustusvæðum heilbrigðisstofnana þar sem miðað var við fjölda íbúa og nýtingu rýma. Á grundvelli þess mats er stefnt að því að fækka sjúkrarýmum um samtals 91 og hjúkrunarrýmum um 34. Samhliða því er gert ráð fyrir því að einingaverð sem notað er við útreikning á greiðslum fyrir hvert sjúkrarými sé samræmt.

Í töflunni hér á eftir má sjá hvar tillögur í fjárlagafrumvarpinu um niðurskurð á heilbrigðisstofnunum koma harðast niður:

Heilbrigðisstofnunin Sauðárkróki	-29,70%
Heilbrigðisstofnun Þingeyinga	-39,80%
Heilbrigðisstofnun Austurlands	-22,10%
Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum	-23,80%
Heilbrigðisstofnun Suðurnesja	-23,40%
Heilbrigðisstofnun Vestfjarða	-18,20%
Heilbrigðisstofnunin Fjallabyggð	-16,50%
Heilbrigðisstofnun Suðurlands	-16,10%
St. Jósefsspítali, Sólvangur	-36,50%

Í kjölfar tillagna í fjárlagafrumvarpinu um niðurskurð í heilbrigðiskerfinu reis upp alda mótmæla víðs vegar um land og þá sérstaklega á þeim stöðum þar sem fyrirhugað var að niðurskurður yrði mikill. Borgarafundir voru haldnir um allt land, starfsmenn og íbúar þjónustusvæðanna tóku höndum saman og umluklu stofnanirnar í táknrænni merkingu og fjárlaganefnd bárust erindi þar sem viðbrögð stofnana og íbúa voru vægast sagt hörð.

Í álitserð Daggar Pálsdóttur hrl. til sveitarfélaganna Skagafjarðar og Norðurþings er því lýst hvernig tillögur sem settar eru fram í fjárlagafrumvarpinu um umtalsverðar lækkanir á fjárveitingum til nokkurra heilbrigðisstofnana á landinu séu ekki í samræmi við þá stefnu heilbrigðisráðuneytisins að standa vörð um grunnþjónustuna. Almennur skilningur á því hvað felist í grunnþjónustu kemur fram í skýringum með frumvarpi er varð að lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007. Kemur þar skýrt fram að grunnþjónustu sé skipt í þrjá undirflokkka, heilsugæsluþjónustu, almenna sjúkráhusþjónustu og hjúkrunarþjónustu í hjúkrunarrýmum stofnana. Í fjárlagafrumvarpinu eru lagðar fram tillögur sem byggjast á því að skera umtalsvert niður hina almennu sjúkráhusþjónustu annars vegar og hjúkrunarrými hins vegar. Tillögurnar eru því ekki í neinu samræmi við þá stefnu sem sett er fram í frumvarpinu. Í álitserðinni er m.a. farið yfir alþjóðaskuldbindingar sem íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að virða, lög um réttindi sjúklinga og jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Er niðurstaðan sú að þær niðurskurðartillögur sem fram koma í frumvarpinu gangi þvert gegn þeim lögum sem gilda hér á landi um réttindi sjúklinga, mismuni fólki eftir búsetu og brjóti gegn alþjóðaskuldbindingum íslenska ríkisins.

Í skýrslu sem unnin var að ósk grasrótarhóps á norðanverðum Vestfjörðum, um efnahags- og samfélagsleg áhrif fyrirhugaðs niðurskurðar á Heilbrigðisstofnun Vestfjarða, er því lýst hvernig heildaráhrif tillagna um niðurskurð á Heilbrigðisstofnun Vestfjarða bæti afkomu ríkissjóðs mun minna en gert er ráð fyrir, einkum vegna viðbótarkostnaðar sem til fellur annars staðar í rekstrinum. Niðurstaða höfunda er sú að ólíklegt sé að tillögurnar munu í raun leiða til mikils afkomubata fyrir ríkissjóð. Nettósparnaður verði einungis um 28 milljónir kr. vegna aukinna útgjalda í sjúkraflutningum, álags á aðrar ríkisstofnanir og hlutdeildar ríkissjóðs í tekjum þeirra sem sagt verður upp.

Í kjölfar mikilla mótmæla og athugasemda um fyrirhugaðan niðurskurð í heilbrigðisþjónustunni kom heilbrigðisráðherra á fót faghópi sem fundaði með stjórnendum og fagfólki á heilbrigðisstofnunum til að leggja mat á möguleika heilbrigðisstofnana til að mæta hagræðingarkröfum samkvæmt fjárlagafrumvarpinu og eru boðaðar breytingar á frumvarpinu byggðar á tillögum hópsins. Samkvæmt þeim tillögum mun niðurskurður á heilbrigðisstofnunum hvergi verða meira en 12% á næsta ári, en heildarniðurskurðurinn verður mun meiri á komandi árum. Forsendur þær er fram koma í frumvarpinu eru óbreyttar og áfram er staðinn vörður um grunnþjónustu og heilsugæslan sett í öndvegi sem fyrsti viðkomustaður í heilbrigðiskerfinu. Hins vegar gera tillögurnar ráð fyrir mun minni samdrætti útgjalda en upphaflega var ráðgert. Hagræðingarkrafan á heilbrigðisstofnanir var áður rúmir 3 milljarðar kr. en verður samkvæmt tillögum 1,9 milljarðar. Hagræðingarkrafan árið 2011 verður væntanlega 1,3 milljarðar kr. og kröfu um hagræðingu sem nemur 570 m.kr. verður frestað til ársins 2012.

	Áætlaður samdráttur í frumvarpi miðað við fjárhög 2010 (m.kr./hlft)	Endurskoðaður samdráttur, miðað við fjárhög 2010 (m.kr./hlft)	Frestun samdráttar til 2012 3/12	Samdráttur 2011 a.t.t. frestun 3/12	Frestun sam-dráttar enginn yfir 12%	Samdráttur 2011 a.t.t. frestun umtalið 12%	Kostnaður við endurskoðun á tillögum	Fjöldun hjúkrunarrýma
Heilbrigðisstofnun Vesturlands	112,8 4,1%	219,3 7,6%	54,8	164,4 5,9%	0,0	164,4 5,9%	-51,8	
Heilbrigðisstofnunin Patreksfirði	25,1 9,8%	11,7 4,5%	2,9	8,8 3,4%	0,0	8,8 3,4%	16,3	
Heilbrigðisstofnun Vestfjarða	194,5 19,1%	56,1 5,5%	14,0	42,1 4,1%	0,0	42,1 4,1%	152,4	
Heilbrigðisstofnunin Bíðnduósi	51,9 13,1%	25,7 6,5%	6,4	19,3 4,9%	0,0	19,3 4,9%	32,6	
Heilbrigðisstofnunin Smóðarkvíki	247,9 30,2%	202,7 24,7%	50,7	152,0 18,5%	53,4	98,6 12,0%	149,3	
Heilbrigðisstofnunin Fjallabyggð	80 17,7%	57,2 12,7%	14,8	42,9 9,5%	0,0	42,9 9,5%	37,1	
Heilbrigðisstofnun Þingeyinga	374 40,4%	232,2 25,1%	58,1	174,2 18,8%	63,1	111,1 12,0%	262,9	
Heilbrigðisstofnun Austurlands	466,8 23,0%	198,8 8,2%	41,7	125,1 6,2%	0,0	125,1 6,2%	341,7	
Heilbrigðisstofnun Suð-Austurlands	59,9 15,5%	28,3 7,3%	7,1	21,2 5,5%	0,0	21,2 5,5%	38,7	
Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum	164,3 24,4%	60,5 9,0%	15,1	45,4 6,8%	0,0	45,4 6,8%	118,9	
Heilbrigðisstofnun Suðurlands	339 16,8%	151,2 7,5%	37,8	113,4 5,6%	0,0	113,4 5,6%	225,6	
Heilbrigðisstofnun Suðurnesja	412,7 24,2%	194,2 11,4%	48,6	145,7 8,5%	0,0	145,7 8,5%	267,0	
St. Jósefsspítali, Sólvangur	448,8 51,6%	402,7 46,3%	78,0	324,7 37,3%	0,0	324,7 37,3%	124,1	
Sólvangur	45 9,9%	45,0 9,9%	11,3	33,8 7,4%	0,0	33,8 7,4%	11,3	
Samtals:	3.022,7 21,4%	1.853,6 13,3%	440,7	1.412,9 8,6%	118,5	1.296,5 9,2%	1.726,2	226,0

Ljóst er að í raun og veru er um að ræða frestun á þeim kröfum um niðurskurð á heilbrigðisstofnunum sem gerðar voru í fjárlagafrumvarpinu. Breytingin er eingöngu sú að boðuðum niðurskurði verður væntanlega náð á þremur árum í stað eins árs ef niðurstaðan verður sú að skera þarf einnig niður þriðja árið. 2. minni hluti leggst því alfarið á móti þeim tillögum sem gerðar hafa verið um niðurskurð í heilbrigðiskerfinu og þeim forsendum sem unnið er eftir. Nýjar tillögur ráðuneytisins byggjast á sömu forsendum og fram koma í fjárlagafrumvarpinu en eins og sýnt hefur verið í álitsgerðum og kostnaðargreiningum eru þær forsendur engan veginn réttar. Bendir 2. minni hluti á að nýting þeirra fjármuna sem lagðir eru í heilbrigðiskerfið hafi verið til fyrirmyndar að mati OECD og því vandséð hvort alhliða breyting á stefnu sé nauðsynleg. Sá sparnaður sem fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir að muni koma til með tillögunum muni ekki hafa jafnmikil áhrif á afkomu ríkissjóð og gert er ráð fyrir, þar sem kostnaðurinn muni einfaldlega færast til í kerfinu.

Annar minni hluti leggur til að farið verði gaumgæfilega ofan í boðaðar breytingartillögur ríkisstjórnarinnar og kannað til hlítar hvaða áhrif þær koma til með að hafa á íbúa landsbyggðarinnar. Þá verði einnig gerð nákvæm kostnaðargreining á heilbrigðisþjónustunni og kannað hvar drepa megi niður fæti í heilbrigðiskerfi landsins. 2. minni hluti lýsir sig andvígán þeirri stefnu sem boðuð var í frumvarpinu og ekki hefur verið horfið frá í nýjum tillögum ríkisstjórnarinnar. Bent er á að þrátt fyrir að niðurskurðurinn sé minni en áður var boðað er skerðingin gagnvart einstökum heilbrigðisstofnunum úti á landi eins og Heilbrigðisstofnuninni á Sauðárkróki og Heilbrigðisstofnun Þingeyinga gríðarleg. Meiri hlutinn hvíkar hvergi frá boðaðri byltingu í heilbrigðiskerfi landsmanna og blasir við að útfærslunni eigi að ná fram á þremur árum í stað eins. Engar útfærslur hafa komið fram um hver niðurskurðurinn muni vera á þriðja ári en ef skorið verður niður um 25% hjá áður nefndum heilbrigðisstofnunum mun það leiða af sér skerðingu á því þriðja.

Annar minni hluti leggur því til að sömu hagræðingarkröfu verði skipt jafnt á heilbrigðiskerfið. Auk þess er lagt til að tekið verði tillit til hinnar sérhæfðu þjónustu sem Landspítalinn og Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri veita og því verði enn minni hagræðingarkrafa gerð til þeirra.

Tillögur til útgjalda.

Annar minni hluti lagði til í tekjukafla álitsins að sóttir yrðu um 40 milljarðar kr. í fyrir fram skattlagningu á séreignarsparnað. 2. minni hluti leggur áherslu á það að stærsti hluti þess fjármagns verði nýttur sem hluti af gjaldeyrisvaraforða og til að sporna við frekari lántökum ríkissjóðs. Jafnframt telur 2. minni hluti að aukning aflahéimilda og atvinnuuppbygging í orkufrekum iðnaði muni leiða til aukins hagvaxtar sem síðar muni skila sér í auknum tekjum ríkissjóðs. 2. minni hluti telur að í ljósi fyrrgreinds, og þess að hann hefði hlíf heimilum landsins og barnafólki við skattahækkunum, að þannig hefði myndast svigrúm til að gæta að velferðarkerfinu, efla samgöngur með smærri samgönguverkefnum og tryggja að allir landsmenn megi búa áfram við öryggi með því að efla löggæsluna. Þá telur 2. minni hluti að hækka þurfi fjárframlög til Lánasjóðs íslenskra námsmanna til að hann geti hækkað framfærsluhluta námslána. 2. minni hluti mun leggja fram breytingartillögur um þessi mál fyrir 3. umræðu um fjárlagafrumvarpið.

Persónuafsláttur.

Annar minni hluti leggur til að fallið verði frá hugmyndum um að bótaflokkar almannatryggingakerfisins verði ekki uppfærðir í samræmi við verðlag. Þannig verði barnabætur ekki skertar auk þess sem staðið verði við gefin loforð um að persónuafsláttur hækki í samræmi

við verðlag og að boðaður áfangi um að hækka persónuafslátt um 3.000 kr. komi til framkvæmda. 2. minni hluti áskilur sér rétt til að skila inn nánari útfærslum á þessum tillögum milli 2. og 3. umræðu um fjárlagafrumvarpið.

Minni samgönguverkefni.

Annar minni hluti leggur til að útgjöld til vegagerðar ríkisins verði aukin. Gríðarlegur niðurskurður hefur orðið í samgöngumálum á landsvísu og mun hann fyrst og fremst bitna á smærri samgönguverkefnum í sveitum landsins. Má þar nefna einbreiðar brýr, olíuburð vegna og almennt viðhald vegna sem telja má nánast ófæra víða um land. Þessi útgjöld munu skapa vinnu víða um land hjá smærri verktökum en þeir hafa orðið illa úti í efnahagshruninu.

Löggæsla.

Við efnahagshrunið jókst álag á lögreglu víðs vegar um landið. Er nú svo komið að erfitt hefur reynst að manna vaktir og halda uppi lágmarksþjónustu til að tryggja öryggi þegnanna. 2. minni hluti telur brýnt að staðinn verði vörður um þessa grunnþjónustu.

LÍN.

Annar minni hluti telur mikilvægt að settir verði fjármunir í LÍN til að styrkja framfærslu-grunn námsmanna. Ótækt er að ætla námsmönnum að lifa við krappari kjör en atvinnuleysisbætur.

Hvar er stefnumótunin?

Frá því að minnihlutastjórn Jóhönnu Sigurðardóttur tók við völdum hafa verið gefnar út miklar yfirlýsingar um það að nú skyldi tekið á þeim vanda sem þjóðin stæði frammi fyrir og að nú ætti að láta verkin tala. Óhætt er að fullyrða að stjórnvöld hafa nýtt vinnutíma sinn afar illa til að taka á þeim málum sem taka þarf á og er síst minni óvissa nú en þegar núverandi ríkisstjórnin tók við. Samráð við aðila vinnumarkaðar er þekkt sem samráðsleysi. Tillögur að lausnum á vandamálum eru illa ígrundaðar loks þegar þær sjá dagsins ljós og Hæstiréttur hefur í nógu að snúast við að verja þegnana gegn nýsettum ólögum. Fjárlög eru gerð til skamms tíma og þau grundvallarmistök gerð að láta fjárlög marka stefnuna í stað þess að vera tæki til að ná fram stefnumiðum stjórnvalda.

Samantekt.

Eitt veigamesta verkefni ríkisstjórnarinnar á næstu árum verður að koma böndum á útgjöld ríkissjóðs. Heppni og tilviljanir réðu mestu um þann árangur sem náðist á yfirstandandi ári. Ekki var gert ráð fyrir tekjum af sölu Avens-verðbréfa í fjárlögum og skiluðu þær því óvæntum 17 milljörðum kr. til ríkissjóðs. Vaxtaáætlanir gengu ekki eftir en þó batnaði afkoma ríkissjóðs óvænt um 24 milljarða kr. vegna hagstæðra ytri skilyrða sem ríkisstjórnin réði litlu um. En síðan tapaðist ávinningurinn á milli umræðna um fjárlagafrumvarpið þegar óvænt dúkkaði upp 24,8 milljarða kr. gjaldfærsla vegna ríkisábyrgða sem fundust í föllnu bönkunum. Þó hafði ríkissjóður tekið að sér að greiða af þeim allt frá hruni bankanna í október 2008. Ekki verður hjá því komist að gagnrýna stjórnvöld fyrir að hafa ekki tekið fyrir tillit til þessara gjaldfærslna í áætlunum ríkisins. Þá undrast 2. minni hluti hvers vegna þær hafa ekki verið kynntar í skýrslum um framkvæmd fjárlaga sem lagðar hafa verið fyrir fjárlaganefnd. Má af þessu ljóst vera að eftirlit fjármálaráðuneytisins með framkvæmd fjárlaga er ekki eins öflugt og nauðsynlegt er. Þá gagnrýnir 2. minni hluti með hvaða hætti stórar

ákvarðanir eru keyrðar í gegnum fjárlaganefnd án tilskilinnar rannsóknarvinnu nefndarinnar, bæði hvað varðar fjárlaga- og fjáráukalagagerð.

Í þingsköpum Alþingis er áskilnaður um að tekjuhluti fjárlagafrumvarpsins verði sendur til umfjöllunar í efnahags- og skattanefnd sem í kjölfarið rýnir í þennan þátt í heild. Fengnir eru aðilar til að leggja heildstætt mat á tekjuhliðina og áhrifin á þjóðarbúskapinn. Þá leggja fagnefndir þingsins mat á aðra þætti frumvarpsins. Það er æskilegt að utanaðkomandi sérfræðingar verði fengnir til þess að meta heildræn áhrif gjaldaliða frumvarpsins og leggja fram gagnrýni á þá hlið málsins. Hluti af slíkri gagnrýni gæti t.d. verið athugun á því hvort farið sé skynsamlega með fjármuni ríkisins.

Alþingi, 7. des. 2010.

Höskuldur Þórhallsson.