

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027.

Frá 3. minni hluta fjárlaganefndar.

Fyrsta fjármálaáætlun hverrar ríkisstjórnar gegnir lykilhlutverki í opinberri stefnumótun. Í þeirri fjármálaáætlun getur nýskipuð ríkisstjórn sýnt fram á hvernig eigi að framkvæma helstu verkefni sem boðuð eru í stjórnarsáttmála og hvaða forgangsröðun verður lögð til grundvallar á komandi árum. Sú fjármálaáætlun sem hér er til umfjöllunar er annars eðlis.

Í stað þess að draga það fram hvernig uppfylla eigi þau kosningaloforð sem mynda kjarna stjórnarsáttmálans er gefið í skyn að nánast engar breytingar verði á ríkisfjármálum næstu fimm ár nema hvað ytri áhrif varðar, þ.e. hagtölur og fólksfjölgun. Ætla má að gildandi fjárlög hafi verið færð inn í Excel-skjal og síðan hliðrað til hægri. Einu pólitísku áherslur sem hægt er að finna snerta það hvernig skuli draga úr skuldasöfnun á kostnað annarra verkefna. Ekki er gert ráð fyrir nema hluta af þeim fjölmörgu verkefnum sem boðuð voru í stjórnarsáttmála.

Stór verkefni á borð við endurskoðun almannatryggingakerfisins og byggingu þjóðarleikvangs eru ekki fjármögnuð. Ráðherrar segja að ekki sé gert ráð fyrir hinum og þessum verkefnum vegna þess að endanlegur kostnaður liggja ekki fyrir. Slík viðbrögð eru til marks um grundvallarmisskilning ríkisstjórnarinnar á hlutverki fjármálaáætlunar. Ef fjármálaáætlun á að endurspegla þróun ríkisfjármála á yfirstandandi kjörtímabili verður að draga upp skýrari ramma en hér er gert.

Efnahagshorfur.

Fjármálaáætlun þessi byggist á þjóðhagsspa Hagstofu Íslands. Samkvæmt greinargerð hennar var upphaflega gert ráð fyrir 5,9% verðbólgu á þessu ári. Nú, aðeins tveimur mánuðum síðar, er ljóst að verðbólgan verður töluvert hærrí, líklega í kringum 7,5% í ár. Einnig spá helstu greiningaraðilar umtalsverðri verðbólgu á næsta ári. Vegna heimsfaraldurs og innrásar Vladímírs Pútíns í Úkraínu hefur verð á ýmsum vörum hækkað undanfarið. Verulegur skortur er á íbúðarhúsnæði, sem hefur valdið fordæmalausum hækkunum á fasteignamarkaði. Við slíkar kringumstæður er nauðsynlegt að tryggja að ríkisfjármál auki ekki þenslu í hagkerfinu að óþörfu. Engu að síður er mikilvægara en nokkru sinni fyrr að standa vörð um velferðarþjónustu og tilfærslukerfi.

Félagslegir innviðir mega ekki við frekari niðurskurði. Heilbrigðiskerfið stendur á brauðfótum og neyðarköll berast dag eftir dag. Fátækt er viðvarandi vandamál og ójöfnuður eykst ár eftir ár. Hinir ríku græddu á tá og fingri í heimsfaraldrinum þegar hlutabréf klifu hvern tindinn á fætur öðrum en fjöldi fólks varð fyrir verulegum áföllum, bæði heilsufarslegum og fjárhagslegum, vegna kórónuveirunnar. Margir glíma við langvarandi áhrif COVID-19 og enn fleiri misstu vinnu og urðu fyrir miklu fjártjóni. Við megum ekki skella hurðinni á þessa hópa í nafni efnahagsstöðugleika. Þetta eru hópar sem hafa lengi kallað eftir aðstoð. Við getum ekki neitað þeim um réttlæti eina ferðina enn.

Viðbrögð umsagnaraðila.

Fjárlaganefnd barst fjöldi umsagna um fjármálaáætlun og fundað var með ýmsum umsagnaraðilum. Vert er að fjalla um helstu ábendingar sem þar komu fram.

Alþýðusamband Íslands gagnrýndi í umsögn sinni markmið um útgjaldavöxt, en samkvæmt greinargerð með fjármálaáætlun er stefnt að því að raunvöxtur frumgjalda verði um 1% á ári á tímabili áætlunarinnar. Alþýðusambandið sagði þau áform óraunhæf og að slíkt skapaði ekki grundvöll fyrir umbætur þær sem boðaðar voru í stjórnarsáttmála. Fram hefði komið í áætluninni að ný verkefni þyrfti að fjármagna með niðurskurði, þ.e. breyttri forgangs-röðun eða bættri nýtingu fjármuna. Nú þegar væri fyrir séð að útgjöld ykjust umfram það sem áætlað hefði verið, m.a. af völdum mótvægisáðgerða vegna verðbólgu, fjölgunar flóttamanna og byggingar þjóðarleikvangs. Einnig ítrekaði Alþýðusambandið fyrri varnaðar-orð um að vafi ríkti um það hvort tekjustofnar ríkisins stæðu undir reglulegum útgjöldum. Það væri sérstakt áhyggjuefni þegar tekjustofnar dygðu ekki fyrir reglulegum útgjöldum, sérstaklega þegar ljóst væri að breytt aldurs-samsetning þjóðarinnar myndi að óbreyttu leiða til þess að kerfislægur halli yrði á ríkissjóði.

Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu lögðu áherslu á mikilvægi þess að endurnýjaðir þjónustusamningar ríkisins við hjúkrunarheimili yrðu fjármagnaðir að fullu í fjármálaáætlun. Sú 0,9% árlega hækkun sem finna mætti í útgjaldaramma málaflokksins dygði ekki til að efna loforð ríkisins um að fjármagna rekstur hjúkrunarheimila miðað við forsendur þeirra samninga. Einnig bentu samtökin á að á málefna sviði 25 vantaði fjármögnun til reksturs þjónustumiðstöðvar Alzheimer-samtakanna, Seiglnunnar. Þá kölluðu samtökin eftir því að fjármagn yrði aukið til SÁÁ um 300 millj. kr. á ári því að fjárveiting til samtakanna væri of lág.

BSRB bendir á að skuldasöfnun undanfarinna ára, sem á að stöðva á gildistíma fjármálaáætlunar, megi að miklu leyti rekja til þess að skattalækkanir þær sem tóku gildi á síðasta kjörtímabili hafi verið ófjármagnaðar. Þannig hafi skapast kerfislægur halli á rekstri ríkissjóðs. Ekki sé skynsamlegt að fjármagna þessar aðgerðir eftir á með niðurskurði.

Í umsögn Landspítala er bent á að hann standi frammi fyrri óvenjumiklum áskorunum. Vegna heimsfaraldurs hafi álag á starfsfólk verið mjög mikið undanfarin ár. Auk þess sé mikill skortur á legurýmum og biðlistar, sem voru langir fyrir heimsfaraldur, hafi lengst enn frekar. Viðvarandi halli hafi verið á rekstri spítalans. Bent er á að lýðfræðilegar breytingar, þ.e. fjölgun landsmanna og hækkandi meðalaldur, skapi aukið álag á heilbrigðiskerfið. Þjónustupörfin er meiri og því þurfi fjárveitingar til spítalans að hækka um 2,0–2,5% á ári næstu fimm ár til þess að halda megi óbreyttu þjónustustigi. Vert er að vitna til lokaorða umsagnarinnar: „Verði það niðurstaðan að fjárveitingar til rekstrar Landspítala hækki um 1% á næsta ári, 2% næstu tvö ár þar á eftir og 1,3% árin þar á eftir er ljóst að Landspítali mun ekki ná þeirri viðspyrnu sem nauðsynleg er í kjölfar COVID-19 og mun eiga mjög erfitt með að mæta þeim miklu áskorunum sem spítalinn stendur frammi fyrir. Slík niðurstaða yrði mikil vonbrigði.“

Öryrkjabandalag Íslands gagnrýnir að ekki sé gert ráð fyrir fyrirhugaðri endurskoðun almannatryggingakerfisins í fjármálaáætlun. Áætlun um 2,5% hækkun útgjalda á ári frá 2024 eigi eingöngu við um lýðfræðilega fjölgun og taki ekki tillit til hækkandi verðbólgu. Til að markmið um aukna atvinnuþátttöku örorkulífeyrisþega náist þurfi að draga verulega úr tekjutengingum Tryggingastofnunar ríkisins. Það sé áhyggjuefni að í fjármálaáætluninni sé hvorki nefnt að draga eigi úr tekjutengingu örorkulífeyris og/eða fella út tekjuskerðingu frá fyrstu krónu á kjörtímabilinu, sem nær til ársins 2025, né að fjármagn verði veitt í breytingar á almannatryggingakerfinu.

Umsögn fjármálaráðs er um margt merkileg. Þar vekur sérstaka athygli gagnrýni á skort á samhengi milli stjórnarsáttmála og framlagðrar fjármálaáætlunar. Um það segir í umsögn fjármálaráðs á bls. 45: „Þrátt fyrir að áætlunin sé sú fyrsta í tíð núverandi ríkisstjórnar og sú fyrsta sem grundvallast á nýrri fjármálastefnu árunna 2022–2026 eru ekki boðaðar nýjar útgjaldaráðstafanir. Þar með er ekki sett upp hið svokallaða grunndæmi, eins og gert var í samþæringu áætlun fyrir árin 2019–2023 sem sýndi fyrirferð nýrra og breyttra ráðstafana nýrrar ríkisstjórnar. Séu þessar fyrirætlanir settar í samhengi við tekjuáætlun vakna óneitanlega upp spurningar um hvort framlögð áætlun feli í sér nægilegt svigrúm til að standa við fyrirheit stjórnmalanna eins og þau eru boðuð í stjórnarsáttmála.“

Einnig vekur athygli umfjöllun fjármálaráðs um fjárfestingarstigið á gildistíma áætlunarinnar. Fjármálaráð bendir á að þrátt fyrir svokallað fjárfestingaráttak sé fjárfestingarstigið ekki sérstaklega hátt í sögulegu samhengi, sérstaklega í ljósi mikils samdráttar á árunum eftir fjármálahrun. Ætla megi að fjölmörg þjóðhagslega arðbær fjárfestingartækifæri séu til staðar og auðveldlega megi réttlæta skuldsetningu til að fjármagna slík verkefni ef arðsemin er meiri án fjármagnskostnaðar.

Framangreindar umsagnir gefa skýrt til kynna að fjármálaáætlun sú sem hér er til umfjöllunar þarfnist endurskoðunar. Því miður virðist sem ríkisstjórnarflokkarnir hafi að mörgu leyti virt þessar ábendingar að vettugi. Það sést með skýrum hætti í álitni meiri hluta fjárlaganefndar.

Afstaða ríkisstjórnarflokkanna og tillögur meiri hluta fjárlaganefndar.

Eftir mikla umfjöllun um ríkisfjármál og efnahagshorfur, bæði í fjárlaganefnd, í fundarsal Alþingis og innan Stjórnarráðsins, virðist niðurstaða ríkisstjórnarflokkanna vera sú að ekki þurfi að svara þeirri gagnrýni sem fram hefur komið. Nóg sé að uppfæra framlagða fjármálaáætlun með tilliti til hækkandi verðbólgu og mestu skipti að auka gjaldheimtu og fresta fjárfestingum. Stjórnarandstöðuflokkarnir kölluðu eftir aðgerðum til að koma til móts við lágtekjuhópa og fjölskyldufólk í ljósi hækkandi verðbólgu strax í febrúar. Viðbrögð ríkisstjórnarflokkanna voru lítil sem engin. Það var ekki fyrr en um miðjan maí að ríkisstjórnin kynnti mótvægisáðgerðir gegn verðbólgu. Ekki verður annað sagt en að þær áðgerðir hafi komið fram allt of seint og gengið allt of skammt. Í raun mætti halda að ríkisstjórnin hafi tekið mið af breytingartillögum stjórnarandstöðuflokkanna við fjárlagafrumvarpið fyrir síðustu áramót og ákveðið að samþykkja þær eftir á, en aðeins að hluta.

Í aðgerðapakka ríkisstjórnarinnar til að sporna við þenslu í hagkerfinu eru lagðar til ráðstafanir á tekjuhliðinni. Meðal þeirra er endurskoðun á fyrirkomulagi og umfangi verðmætagjalds vegna sjókvíaeldis. Einnig er þar lagt til að ráðist verði í öflun tekna af ferðamönnum í samráði við ferðaþjónustuna. Þetta eru atvinnugreinar í vexti sem útlit er fyrir að muni stuðla að auknum hagvexti á næstu árum. Mun nærtækara hefði verið að hækka veiðigjaldið, enda ekki útlit fyrir frekari vöxt í stórútgætur á næstu árum, eða að hækka bankaskattinn í ljósi ofurhagnaðar bankakerfisins undanfarið ár.

Lagt er til að fjárfestingaráformum verði frestað. Þetta er vanhugsað. Vert er að minna á umfjöllun fjármálaráðs um að fjárfestingarstigið sé ekki hátt í sögulegu samhengi og að ekki sé víst að búið sé að vinna upp alla innviðafjárfestingar- og viðhaldsskuld á eignahliðinni síðan á eftirhrunsárunum. Undir það má taka. Fjárfestingar eru í eðli sínu nauðsynlegur þáttur í ríkisrekstri og þjóðhagslega mikilvægur fyrir framtíð samfélagsins.

Þegar ráðist er í aðgerðir til að dempa þenslu í hagkerfinu og vinna gegn verðbólgu er grundvallaratriði að það verði gert samhliða til að milda áhrif verðbólgu á hina tekjulægri, sérstaklega aldraða og öryrkja. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að stór hluti fólks er með

verðtryggð lán og að verðbólga hefur skaðleg áhrif á eignastöðu þessa hóps. Flokkur fólksins hefur lagt til ýmsar aðgerðir til að tryggja að áhrif verðbólgu bitni ekki með harkalegum hætti á lágtekjuhópum og fólki með verðtryggð lán. Ríkinu ber skylda til að verja eignamyndun fólks sem greiðir niður verðtryggð húsnæðislán sín. Það er miður að ríkisstjórnin hyggist ekki grípa til frekari aðgerða til að vernda þessa þjóðfélagshópa.

Meiri hluti fjárlaganefndar hyggst ekki koma til móts við ábendingar umsagnaraðila og útfæra nánar stærstu kosningaloforðin í stjórnarsáttmála. Jafnvel þótt umsagnaraðilar hafi bent á skort á umfjöllun um endurskoðun almannatryggingakerfisins segir meiri hluti fjárlaganefndar að með áætluninni sé fyrsta skrefið stigið í þeirri vegferð, án þess að útskýra um hvaða skref er að ræða, og að frekari áform verði kynnt í næstu fjármálaáætlun að ári liðnu. Þessum áformum þarf að fylgja fjármagn. Öryrkjabandalag Íslands hefur kjörorðin „Ekkert um okkur án okkar“. Ríkisstjórnin virðist hafa staldrað allt of lengi við fyrsta orðið.

Undanfarnar vikur hafa fréttir birst á færifandi um neyðarástand á bráðamóttöku Landspítala. Álag á starfsfólk er allt of mikið og biðtími sjúklinga allt of langur. Í ljósi umsagnar Landspítala er ekki hægt að draga aðra ályktun en að nauðsynlegt sé að auka fjárheimildir til reksturs heilbrigðiskerfisins á tímabili áætlunarinnar. Því miður virðist sem meiri hluti fjárlaganefndar ætli að horfa fram hjá því ástandi sem nú ríkir. Sífelld loforð um betrubætur í heilbrigðiskerfinu hafa ekki skilað árangri. Það er áfelligsdómur þegar sjálfur fjármála- og efnahagsráðherra segir í ræðustól á Alþingi að peninga vanti ekki, og að vandamál heilbrigðiskerfisins séu ekki tilkomin vegna vanfjármögnunar, þegar framlögð fjármálaáætlun hans tryggir engan veginn fjármögnun Landspítala og vanmetur verulega þjónustuþörf í heilbrigðiskerfinu á næstu árum.

Betur má ef duga skal.

Það er aðkallandi þörf á úrbótum viðs vegar í samfélaginu. Kjör öryrkja hafa ekki fylgt launaþróun áratugum saman. Verulegur skortur er á hjúkrunarrýmum. Biðlistar lengjast ár eftir ár. Jafnvel börn þurfa að bíða eftir þjónustu, sem getur skipt framtíð þeirra öllu. Mannekla, skortur á legurýmum og undirfjármögnun eru orðin helstu einkenni heilbrigðiskerfisins í landi sem segist vera „best í heimi“.

Ríkisstjórnin virðist ekki þora að grípa til aðgerða vegna þess að titringurinn milli stjórnarflokkanna er orðinn svo mikill að ráðherrar geta ekki einu sinni stutt frumvörp hver annars í umsögnum. Strax á fyrstu mánuðum kjörtímabilsins er orðið ljóst að ríkisstjórnin getur ekki komið sér saman um hvernig eigi að stjórna landinu næstu fjögur ár. Við þær aðstæður dugar ekki að boða til aðgerðaleyfis um ókomna tíð.

Þriðji minni hluti telur að ekki sé tími til að fresta vandanum frekar. Það er algjört lágmark að koma til móts við ábendingar umsagnaraðila um aðkallandi verkefni á næstu misserum og um undirfjármögnun í opinberri velferðarþjónustu. Að óbreyttu getur 3. minni hluti ekki stutt framlagða fjármálaáætlun. Breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar taka ekki á vandanum. Því eru lagðar til breytingartillögur á ákveðnum málefnasviðum á sérstöku þingskjali til að tryggja að svigrúm sé til að ráðast í nauðsynlegar úrbætur á almannatryggingakerfinu og tryggja örugga heilbrigðisþjónustu.

Alþingi, 13. júní 2022.

Eyjólfur Ármannsson.