

Nefndarálit

um frumvarp til fjáráukalaga fyrir árið 2022, sbr. lög nr. 72/2022.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Í frumvarpinu er lagt til að fjárheimildir málefna sviða og málaflokka verði auknar um 74,7 ma.kr. Aðeins tæplega helmingur kemur þó til vegna rammasettra útgjalda, því stærsti einstaki liðurinn sem bætist nú við fjáráukann er 37 ma.kr. vegna vanmetinna vaxtagjalda. Er það að langmestu leyti vegna vanmetinnar verðbólgu á árinu sem leiðir til hærri verðbóta, og lýsir því þeirri miklu breytingu sem hefur átt sér stað á vettvangi efnahagsmálanna frá því að fjárlög fyrir yfirstandandi ár voru samþykkt í lok árs 2021.

Fjáráukalögum er afmarkað skýrt hlutverk í lögum um opinber fjármál. Allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir eiga að koma fram í fjárlögum. En í fjáráuka á einungis að leita heimilda til að bregðast við útgjaldatilfnum sem voru ófyrirséð við afgreiðslu fjárlaga ef það er ljóst að útgjöldin falli til á árinu og ríkissjóður komist ekki hjá því að greiða þau.

Ef litið er fram hjá vaxtagjöldum renna rúmlega 53% af viðbótarfjárheimild í fjáráukalögum fyrir árið 2022 til aðgerða tengdra kórónuveirufaraldri og sérstakra efnahagsaðgerða eða um 21 ma.kr. Til viðbótar við um 3 ma.kr. sem teknir eru úr almennum varasjóði til að mæta auknum fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd er í fjáráukanum bætt við 1,4 ma.kr. vegna fjölgunar flóttafólks frá Úkraínu.

Viðurkenning á vanda.

Samfylkingin – jafnaðarflokkur Íslands hefur í áráðir barist fyrir bættum kjörum öryrkja og endurskoðun á almannatryggingakerfinu í vörðudum skrefum. Lítið hefur gerst í þessum málaflokki á þeim nær áratug sem núverandi ríkisstjórnarflokkar eða ígildi þeirra hafa verið við völd. Samkvæmt 69. gr. almannatryggingalaga eiga greiðslur almannatrygginga að fylgja verðlagi eða launum, hvort heldur sem hærra er. Ljóst er af þróun undanfarinna ára að greiðslurnar hafa í besta falli rétt svo haldið í við verðlag og hafa dregist langt aftur úr launum. Margir öryrkjar í dag eru því að fá greiðslur langt undir lágmarkslaunum.

Stjórnarandstaðan barðist í fyrra fyrir eingreiðslu til öryrkja og endurhæfingarlífeyrisþega fyrir jólin. Líkt og í fyrra hafa efnahagsforsendur ársins brostið; það sést best á þeim gífurlega vaxtakostnaði sem hefur bæst við hjá ríkissjóði og sem sótt er um fjárheimild fyrir í þessum fjáráuka. Kostnaðurinn kemur til vegna verðbólgu á árinu – sömu verðbólgu og hittir lægst launaða fólkið í landinu hvað verst. Þrátt fyrir að bætt hafi verið við greiðslur almannatrygginga um 3% á miðju yfirstandandi ári liggur fyrir að sú verðbólga sem hefur nú þegar fallið til hjá umræddum hópi og hefur ekki verið mætt er vel yfir 100 þúsund krónur á árinu. Þá er aðeins verið að tala um verðtryggingu greiðslanna – hér er ekki verið að ræða um að verðbólgan sem mætir umræddum hópi er mun hærri þessa dagana en hjá meðalfjölskyldunni sem vísitala neysluverðs mælir. Húsnæðiskostnaður er til dæmis mun herra hlutfall af mánaðarlegum ráðstöfunartekjum á heimili öryrkja en hjá meðalfjölskyldu, og hækkun húsnæðis- og leiguverðs hefur farið langt fram úr verðbólgu á undanförunum árum.

Hækkun íbúðaverðs skýrir stóran hluta af aukaverðbólgu í landinu nú um stundir. Þá hafa stjórnvöld dregið lappirnar þegar kemur að kjarabótum til að vinna á móti nauðsynjavöru-hækkunum og ekkert bólar á sanngjarnri skattheimtu þar sem mikill gróði hefur verið á árinu til að fjármagna umræddar aðgerðir og draga þannig úr þenslu í hagkerfinu. Þetta er því verðþrýstingur sem rekja má til aðgerða- og afstöðuleysis ríkisstjórnarinnar á íbúðamarkaði og í kjaramálum. Þetta afstöðuleysi og þessi firring ábyrgðar hefur nú aukið á neyð viðkvæmasta hópsins í landinu sem finnur hvað harðast fyrir verðlagshækkunum í samfélaginu. Spurt er: Hjú hverju er komist? Hvað er óhjákvæmilegt að greiða þessa dagana? Kemst ríkissjóður hjá því að greiða öryrkjum fyrir það ójafnvægi sem aðgerðaleyfi ríkisstjórnarinnar hefur skapað á þessu ári?

Það er ánægjulegt að meiri hlutinn hafi tekið undir tillögur minni hlutans í nefndinni um að bæta við þá eingreiðsluupphæð sem upprunalega kom frá ríkisstjórninni í fyrstu útgáfu fjárukalaga og rúmlega tvöfalda þá upphæð sem ríkisstjórnin lagði til fyrir eingreiðslu nú um jólin. Við í Samfylkingunni – jafnaðarflokki Íslands styðjum þetta heils hugar.

Umrædd eingreiðsla ætti ekki að þurfa að koma til. Velferðarkerfið okkar ætti í grunninn að vera betur skipulagt og sanngjarnara en svo að til svona samtals þyrfti að koma mánuði fyrir jól. En að okkar mati kemst ríkissjóður einfaldlega ekki hjá því að greiða öryrkjum viðbótargreiðslu, skatta- og skerðingarlaust, fyrir jól í núverandi árferði í ljósi ítrekaðra vonbrigða vegna áætlana um endurskoðun á framfærslukerfi sem aldrei gengur upp. Að mati 2. minni hluta er þetta enn ein viðurkenning á þeirri erfiðu stöðu sem umræddur hópur er í, viðurkenning á úrræðaleyfi stjórnvalda í allt of langan tíma.

Niðurskurður bakdyramegin til sveitarfélaga sem þarf að mæta.

Fjárlaganefnd hefur fengið til sín breytingartillögu við 2. umræðu fjárlaga þar sem er gert er ráð fyrir 5 ma.kr. framlagi til sveitarfélaganna frá ríkissjóði til að mæta langvarandi halla í málaflökki fatlaðs fólks. Í þó nokkur ár hefur legið fyrir að málaflokkurinn hefur verið vanfjármagnaður en kostnaðarmatið sem var gert fyrir um áratug síðan við yfirfærslu þjónustunnar milli stjórnsýslustiga hefur ekki fylgt þjónustuþörf í málaflöknum. Þegar löggin um málaflök fatlaðs fólks voru svo uppfærð árið 2018, til að taka mið af aukinni þjónustu sem veita á, fylgdi breytingunni ekkert fjármagn. Síðan þá hefur úttekt verið gerð á kostnaðarmati málaflökksins af Haraldi Línal en nýjustu upplýsingar benda til þess að hátt í 13 ma.kr. vanti inn í málaflök fatlaðs fólks á ári hverju á sveitarfélagastiginu. Vonir stóðu til hjá sveitarfélögunum að hluta af þessum kostnaði yrði mætt strax á þessu ári til að koma til móts við halla sveitarfélaganna en margt bendir til þess að stærsta einstaka liðinn í hallarekstri á sveitarstjórnarstiginu megi rekja til málaflökksins. Sveitarfélögin veigra sér fæst við að veita þessa þjónustu og hafa því forgangsraðað fjármagni til að styðja við málaflokkinn. En það hefur dregið úr svigrúmi til útgjalda annars staðar á sveitarfélagastiginu. Til að mynda er fjárfestingarstigið í sögulegu lágmarki, enda er fjárfesting oftast það fyrsta sem fer þegar þrengir að í rekstri. 2. minni hluti hefur áður vakið máls á þessu máli og sett það í samhengi við niðurskurð bakdyramegin í velferðarþjónustu þar sem borð ríkisins er hreinsað með því að færa verkefni frá ríki til sveitarfélaga án fjármagns og skuldinni skellt á sveitarfélögin.

Fjármál sveitarfélaga og ríkissjóðs eru ólík að því leyti að sveitarfélög hafa síður bolmagn til að haga sér eins og hagstjórnaraðili, líkt og ríkissjóður, og eru því rekin meira líkt og fyrirtæki. Sveitarfélögin hafa ekki ótakmarkaðan aðgang að lánsfé á lægstu ríkisvöxtum eins og ríkissjóður. Það er því mun dýrara og erfiðara fyrir þau að skulda.

Mikilvægt er að ríki og sveitarfélög nái saman um að fjármagna þennan mikilvæga mála-

flokk. Mörg sveitarfélög voru að vonast eftir fjármagni fyrir árslok til að geta minnkað hallann fyrir fjárhagsáætlun næsta árs. Hér er því tekið undir breytingartillögu frá fulltrúum minni hlutans, Birni Leví Gunnarssyni, Krístrúnu Frostadóttur, Þorbjörgu Sigríði Gunnlaugsdóttur og Eyjólfí Ármannssyni, sem er gerð um „að framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði aukið um 5 ma.kr. vegna útgjalda við framfylgd laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.“

Sambærileg fjárheimild er lögð fram í annarri umræðu fjárlaga fyrir næsta ár en samvarandi kostnaður hefur einnig fallið til á þessu ári. Sömu rök gilda um þann kostnað sem hefur fallið á sveitarfélögin á þessu ári og mun falla á þau á næsta ári.

Um millifærslu milli ríkissjóðs og sveitarfélaga er að ræða svo heildaráhrifin á þenslu í hagkerfinu eru engin. Munurinn er einvörðungu sá að hallinn skapast hjá ríkinu frekar en sveitarfélögunum, sem er mun betur í stakk búíð til að fjármagna hallann en sveitarfélögin. Til lengri tíma væri það hægt með breyttri skattheimtu, en tekjustofnar ríkissjóðs eru mun fjölbreyttari en sveitarfélaga og svigrúm til endurdreifingar og dempunar á kostnaði við samfélagslega mikilvæg úrræði því mun meira. Og ef þörf er á lántöku til skamms tíma er ljóst að kostnaðurinn fyrir hið opinbera er minni ef hallinn er fjármagnaður á lægstu ríkisvöxtum en með því álagi sem sveitarfélögum býðst – þegar lánsfjármagn er yfir höfuð til staðar.

Ófyrirséður kostnaður? Kostnaður vegna fjölgunar ráðherra og fjögurra ára gömul mistök við yfirfærslu lífeyrismála.

Annar kostnaður sem var ófyrirséður og fram kemur í frumvarpinu hljóðar upp á tæpa 15 ma.kr. og inni í þeirri tölu eru kaup ríkisins á hluta Landsbankahúss við Austurbakka fyrir hátt í 6 ma.kr. Upphaflega var greint frá áætlunum um að kaupa húsið í sumar, stuttu eftir að viðamiklar aðhaldsaðgerðir birtust frá ríkisstjórninni á fjármálaáætlun fyrir næsta ár sem hafa svo ratað inn í fjárlög ársins 2023. Uppstokkun hefur átt sér stað á húsnæði Stjórnarráðsins vegna nýrrar ríkisstjórnar og hefur nú þegar komið fram að breytt skipan ráðuneyta gæti kostað ríkissjóð allt að 1,8 ma.kr. vegna fjölgunar starfa sem fylgir breyttu skipulagi. Enn sér í raun ekki fyrir endann á þeim kostnaði sem fjölgun ráðherrastóla hefur fylgt og er þessi 6 ma.kr. viðbót einn anginn sem bætist við. Hvort eðlilegt þyki að flokka þetta sem óvæntan og ófyrirséðan kostnað er matsatriði en það sem er öllu verra er að ekkert kostnaðarmat fór fram á sínum tíma hjá ríkisstjórninni á heildarkostnaði við þessa breyttu ráðherraskipan. 2. minni hluti gerði athugasemdir við þetta strax í fjárlögunum fyrir yfirstandandi ár. Á tímum þenslu og aðhaldsaðgerða sem mæta almenningi er það sérstök forgangsröðun að mati 2. minni hluta að ráðast í slíka fjárfestingu á jafn dýru húsnæði og raun ber vitni til þess eins að úthluta fleiri ráðherrastólum.

Af fleiri útgjaldaliðum sem óskað er eftir fjárheimild fyrir í þessu frumvarpi er ný tillaga sem kom inn nokkrum dögum fyrir afgreiðslu málsins út úr fjárlaganefnd sem breytingartillaga við fjárauka. Það er í sjálfu sér ótrúlegt að fjármálaráðuneytið þurfi sjálft að koma með breytingartillögum inn í frumvarp sem er í eðli sínu breyting á yfirstandandi fjárlögum. Þessi afgreiðsla er reyndar lýsandi fyrir málið sem um ræðir. Þar er fjármálaráðuneytið að óska eftir 14 ma.kr. viðbótarfjárheimild í tengslum við greiðslu inn í lífeyrisaukasjóð hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Er fjárheimildin vegna vanda sem skapaðist fyrir rúmum fjórum árum þegar breytingar urðu á ávinnslu réttinda í A-deild sjóðsins. Aðdragandanum er lýst í minnisblaði fjármálaráðuneytisins til fjárlaganefndar þann 2. nóvember sl.:

„Samkomulag opinberra launagreiðenda við heildarsamtök opinberra starfsmanna (BSRB, BHM, KÍ) um breytt fyrirkomulag lífeyrismála var undirritað 19. september 2016 en með því var bakábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum A-deildar LSR felld niður, en á móti voru framreiknaðar skuldbindingar metnar og sjóðnum tryggt framlag til að jafna áfallna stöðu deildarinnar. Meginbreytingin sem gerð var fólst í því að réttindaávinnslu sjóðfélaga í A-deild LSR var breytt úr „jafnri ávinnslu“ í „aldurstengda ávinnslu“, sem nú er það fyrirkomulag sem gildir um vinnumarkaðinn í heild. Þeir sem öðluðust aðild að sjóðnum eftir breytinguna ávinna sér réttindi samkvæmt hinu nýja fyrirkomulagi, en hinir, sem voru sjóðfélagar fyrir, fá bætta mismun á jafnri og aldursháðri ávinnslu með framlögum úr svokölluðum lífeyrisaukasjóði við töku eftirlauna.

Samhliða gerð þessa samkomulags var í lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, kveðið á stofnun lífeyrisaukasjóðs innan A-deildar LSR og var hann fjármagnaður var með sérstöku 106,8 ma.kr. framlagi úr ríkissjóði sem endurspegladi tryggingarfræðilegt mat á verðmæti réttinda miðað við fyrirliggjandi forsendur sem þá lágu fyrir. Að auki voru lagðir 8,4 ma.kr. í sérstakan varúðarsjóð til að mæta mögulegum kostnaði vegna frávika frá tryggingarfræðilegum forsendum í framtíðinni.“

Eftir að þetta fjárframlag kom til frá ríkinu opnaðist hins vegar gluggi fyrir viðbótarhóp til að bættast í fyrra fyrirkomulagið og halda því óbreyttum réttindum. Eða líkt og kemur fram í minnisblaðinu:

„Við síðari framlagningu frumvarps sem unnið var á grundvelli framangreinds samkomulags var sú breyting gerð, að frumkvæði fulltrúa heildarsamtakanna, að þeir sem „... greiddu ekki iðgjald til sjóðsins á tímabilinu júní 2016 til júní 2017 [skyldu] eiga rétt á greiðslum úr lífeyrisauka hefji þeir á ný greiðslur til sjóðsins eigi síðar en 12 mánuðum eftir gildistöku nýrra samþykkt.“ (6. mgr. í ákvæði til bráðabirgða IX við lög nr. 1/1997). Áhrif þessa voru ekki metin sérstaklega enda óvíst talið á þeim tímapunkti hvort þessi rýmkun kynni að fela í sér auknar skuldbindingar.“

Ljóst er að þetta mat fjármálaráðuneytisins á sínum tíma var rangt. Á árabílinu sem glugginn var opinn, eða 2016-2018, bættust við u.þ.b. 2.000 manns inn í sjóðinn sem sóttust eftir því að viðhalda eldri tegund réttinda.

Af einhverri ástæðu virðist engin vitneskja hafa verið til staðar um þennan viðbótarhóp sem bættist við fyrir rúmum fjórum árum síðan og skuldbinding skapaðist strax gagnvart. Bæði LSR og fjármálaráðuneytið bera nú fyrir sig að lögum samkvæmt virkist ekki ákvæði um að koma til móts við vanda í lífeyrisaukasjóði fyrr en þegar sjóðurinn hafi verið í halla í 5 ár og sú stað sé fyrst komin upp núna. Á móti kemur að þessi staða hlýtur að hafa átt að vera fyrirséð, enda snýr þetta ekki að tryggingafræðilegri stöðu sjóðsins í sjálfu sér. Vandinn snýr ekki að breyttum lýðfræðilegum reikniforsendum í sjóðnum heldur þeirri staðreynd að skuldbinding bættist við fyrir rúmum fjórum árum gagnvart 2.000 manna hópi sem fjármálaráðuneytið gerði ekki upp strax og sú staða kom upp.

Það sætir enn meiri furðu að málið hafi ekki uppgötvast fyrr en í haust hjá fjármálaráðuneytinu, og að stærðargráðu vandans hafi ekki þá þegar verið flaggað í fjárlaganefnd. Að sama skapi var ekki fjallað að neinu ráði um þennan vanda við framlagningu fjárukalaga heldur kemur nú beiðni sem þarf að afgreiða í flýti fyrir áramót um 14 ma.kr. framlag inn í umræddan lífeyrisaukasjóð frá fjármálaráðuneytinu inn í 2. umræðu fjárukalaga vegna vanda sem hefði átt að blasa við fyrir hátt í fjórum árum. Og enn er óljóst í raun hver heildarupphæðin er sem þarf til að bæta gatið í lífeyrisaukasjóðnum og óskar fjármálaráðuneytið því fyrst og fremst eftir heimild fyrir allt að 14 ma.kr. án þess að endanleg greining í raun sé til staðar. Fjárlaganefnd hefur því ekki fengið lokaútlitun á þessu máli.

Fjármálaráðuneytið virðist hafa gert mistök á sínum tíma sem verið er að bæta upp á síðustu stundu í fjáráskjalögum nú án mikillar umfjöllunar. 2. minni hluti gerir ekki athugasemdir við að viljrði ríkisins í lífeyrismálum séu virt en verklagið í málinu er til marks um að mistök hafi verið gerð á sínum tíma og rétt væri að ráðuneytið viðurkenndi það samhliða því sem það kemur til þingsins með slíka beiðni á síðustu stundu. Þetta er því miður enn eitt málið sem birtist fjárlaganefnd þessa dagana og vekur upp spurningar um eðlilega stjórn-sýslu.

Í samhengi við lög um opinber fjármál þar sem fjáráuki á að taka á óvæntum og ófyrir-séðum atburðum er fremur hæpið að ætla að hér sé um slíkan atburð að ræða heldur lítur út fyrir að hér sé verið að redda sér fyrir horn.

Samantekt.

Annar minni hluti fagnar því að meiri hluti fjárlaganefndar hafi fallist á kröfu minni hlutans um að hækka eingreiðsluupphæð til öryrkja fyrir jólin, m.a. vegna verðbólguþess og brostinna efnahagsforsendna sem koma hvað harðast niður á tekjulægstu íbúum landsins. En þessi aðgerð og sú umgjörð að þingheimur skuli ár eftir ár standa í þrefi um eingreiðslu til öryrkja er viðurkenning á þeim mikla vanda sem upp er kominn í íslensku velferðarkerfi. Breytingar er þörf, og þótt fyrr hefði verið, til að bæta lífskjör þessa hóps í samfélaginu og tryggja öllum borgurum mannlega reisu.

Annar minni hluti fagnar því að náðst hafi samstaða um að bregðast við ófremdarástandi í fangelsismálum á Íslandi og koma í veg fyrir lokun plássu. 150 m.kr. einskisframlag á árinu 2022 er mikilvægt til að tryggja jafnvægi í rekstri Fangelsismálastofnunar. Brýnt er að búið verði betur að fangelsiskerfinu svo hægt sé að tryggja réttindi fanga, öryggi fangavarda og tækifæri fólks til betrunar. 2. minni hluti mun fylgja þessu eftir í vinnu við fjárlög og fjármálaáætlun næstu vikur og mánuði.

Annar minni hluti kallar eftir því að fjárhagsvanda sveitarfélaga vegna vanfjármögnunar í málaflokki fatlaðs fólks verði mætt. Þar vantar allt að 13 ma.kr. á ársgrundvelli. Ríkisstjórnin hefur nú lagt fram breytingartillögu við eigin fjárlög fyrir árið 2023 til að mæta þessari vanfjármögnun með 5 ma.kr. framlagi til sveitarfélaga. Staðan er í engu önnur á því ári sem nú er að líða og því væri réttast að málaflokkur fatlaðs fólks yrði fjármagnaður með sambærilegu framlagi í fjáráuka ársins 2022.

Loks ítrekar 2. minni hluti mikilvægi þess að lögum um opinber fjármál sé fylgt til hlítar, til að mynda ákvæðum um að í fjáráuka eigi einungis að leita heimilda til að bregðast við útgjaldatilefnum sem voru ófyrirséð við afgreiðslu fjárlaga. Ekki verður séð að 14 ma.kr. viðbótarfjárheimild í tengslum við greiðslu inn í lífeyrisaukasjóð hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins hafi verið ófyrirséð. Greiðslan er vegna skuldbindinga sem sköpuðust fyrir fjórum árum og það sætir furðu að fjármálaráðuneytið skuli fyrst núna koma fram með beiðni til þingsins, á síðustu stundu, um að fjármagna þau mistök sem þá voru gerð og hlaupa á milljörðum.

Alþingi, 29. nóvember 2022.

Kristrún Frostadóttir.