

Nefndarálit

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

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Gestir nefndarinnar og lagagrundvöllur frumvarpsins.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytis til að kynna frumvarpið. Einnig komu fulltrúar heilbrigðisráðuneytis, matvælaráðuneytis, félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og dómsmálaráðuneytis á fund nefndarinnar til að kynna þann hluta frumvarpsins sem fellur að málefnasviðum þeirra og svara spurningum nefndarmanna. Ríkisendurskoðun skilaði umsögn um málið og fulltrúar hennar komu á fund nefndarinnar.

Við undirbúning breytingartillögu við frumvarpið komu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis að nýju á fund nefndarinnar ásamt fulltrúum Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Frumvarpið byggist á 26. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Þar kemur fram að ráðherra sé heimilt, ef þess gerist þörf, að leita aukinna fjárheimilda í frumvarpi til fjáráukalaga til að bregðast við tímabundnum, ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum innan fjárlagaársins, enda hafi ekki verið unnt að bregðast við þeim með öðrum úrræðum sem tilgreind eru í lögunum.

Efni frumvarpsins.

Útgjaldatílefni sem fram koma í frumvarpinu tengjast fyrst og fremst afleiðingum heimsfaraldurs kórónuveiru og breyttum efnahagshorfum sem einkennast af hærri verðbólgu og áhrifum af stríði í Úkraínu. Helstu útgjaldatílefni koma fram í töflu að aftan.

Tílefni	Í ma.kr.
Vaxtagjöld ríkissjóðs, hækkun verðbóta vegna hærri verðbólgu en spáð var	37,0
Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri vegna viðbótarkostnaðar af völdum COVID-19	9,7
Kaup á húsnæði fyrir utanríkisráðuneyti og menningartengda starfsemi	6,0
Lyfjakostnaður og hjálpartæki, einkum vegna endurmats á útgjöldum ársins	4,1
Heilsugæsla o.fl., að mestu vegna viðbótarkostnaðar af völdum COVID-19	3,4
Fjölskyldumál, einkum vegna fæðingarorlofs og barnabótaauka	3,0
Landbúnaðarmál, tillögur starfshóps vegna verðhækkana á aðföngum	2,3
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, lögbundin hækkun vegna hækkunar skatttekna	2,3
Nýsköpunarmál, auknar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar	1,8
Menning og æskulýðsmál, viðspyrnuaðgerðir vegna COVID-19, tónlist, sviðslistir, íþróttafélög	1,1
Örorkumál, hækkun framfærsluuppbótar í kjölfar dóms og eingreiðslur til örorkulífeyrisþega	1,1
Hjúkrunarheimili, einkum til að bregðast við kostnaði heimila vegna COVID-19	1,0
Önnur tílefni	1,9
Útgjaldatílefni samtals	74,7

Á fyrri hluta ársins var heilbrigðiskerfið enn að glíma við viðbótarkostnað af faraldrinum. Tillögurnar endurspegla þessa stöðu en í nokkrum tilvikum hefur almennur varasjóður fjárlaga einnig verið nýttur til að mæta útgjöldum.

Samtals er lagt til að fjárheimildir verði auknar um 74,7 ma.kr. sem er 6,1% af heimildum fjárlaga ársins. Ef miðað er við rammasett útgjöld nema heimildir 35,9 ma.kr. eða 3,5% af fjárlögum. Er það lægra hlutfall en oft hefur verið áður. Mismunurinn liggur í langveigamestu tillögunni sem er 37 ma.kr. hækkun fjármagnskostnaðar.

Nýting á almennum varasjóði fjárlaga.

Í vinnu sinni við frumvarpið ræddi nefndin um hlutverk og verklag í tengslum við varasjóði fjárlaga, bæði varasjóði einstakra málefna sviða og flokka og sérstaklega nýtingu á almennum varasjóði fjárlaga.

Í 24. gr. laga um opinber fjármál er tiltekið að gera skuli ráð fyrir óskiptum almennum varasjóði til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki unnt að bregðast við með öðrum hætti. Varasjóður skal nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga. Honum er almennt ætlað að mæta frávikum frá launa-, gengis- og verðlagsforsendum fjárlaga. Tilgangurinn er að draga eins og kostur er úr notkun fjáráukalaga. Þetta eru sömu skilyrði og þau tilefni sem falla undir 26. gr. laganna um frumvarp til fjáráukalaga.

Í fjárlögum ársins nam heimild almenna varasjóðsins samtals 16,5 ma.kr. Nú þegar hefur verið ákveðið að nýta hann sem nemur tilefnum sem fram koma í töflu að aftan. Enn er óráðstafað fjárhæð sem nemur 2,7 ma.kr.

Tilefni	Í ma.kr.
Endurmat á launaforsendum vegna hagvaxtarauka	3,6
Viðbótarútgjöld vegna breytinga á vinnutíma vaktavinnufólks	1,4
Útgjöld vegna mikillar fjölgunar flóttafólks, sérstaklega vegna stríðs í Úkraínu	3,2
Kaup á bóluþefnum og kostnaður við sóttvarnahótel vegna heimsfaraldurs kórónuveiru	3,0
Dómkröfur í málum sem ríkið hefur tapað	1,2
Önnur veigaminni tilefni	1,4
Nýting almenns varasjóðs samtals	13,8

Ríkisendurskoðun bendir á að varasjóðir einstakra málaflokka hafi aukist með því að afgangur fyrri ára færist til yfirstandandi árs. Þannig eru rúmir 3 ma.kr. til ráðstöfunar í ár og sáralítið hefur verið millifært á einstaka liði.

Ábendingar meiri hluta fjárlaganefndar.

- Ekki hefur enn verið gefin út reglugerð um ráðstöfun fjár úr varasjóðum. Lagt er til að ráðherra gefi hana út sem allra fyrst.
- Fjárheimildum varasjóða málaflokka er oft og tíðum ekki ráðstafað fyrr en undir lok ársins. Miklu betur færi á því að varasjóðum væri ráðstafað í byrjun árs ef veikleiki í rekstraráætlun gefur tilefni til. Lagt er að ráðuneytum að breyta verklagi sínu hvað þetta varðar.
- Útgjaldatilefni vegna lyfja og lækningavara falla ekki sérstaklega vel að skilyrði laganna um að vera tímabundin og ófyrirsjáanleg. Endurmat á útgjöldum ársins er samtals að fjárhæð 3,4 ma.kr. og sýnir að ekki hefur verið brugðist nægjanlega við hækkun í

ákveðnum lyfjaflokkum. Brýnt er að heilbrigðisráðuneyti leggi fram trúverðugar áætlanir á þessu málefnasviði og grípi tímanlega til aðgerða ef útgjöld stefna í að verða umfram heimildir.

- Í frumvarpinu er gerð tillaga um 6 ma.kr. framlag til kaupa og aðlögunar á hluta af nýja Landsbankahúsinu við Austurbakka fyrir utanríkisráðuneyti og einnig fyrir aðra nýtingu. Þar er byggt á mjög almennt heimild í 6. gr. fjárlaga til að leigja eða kaupa húsnæði fyrir aðalskrifstofur ráðuneyta. Fullt tilefni virðist vera til að endurskoða húsnæðismál Stjórnarráðsins í heild sinni. Bent er á að margvíslegar áherslur í húsnæðismálum má taka til endurskoðunar, m.a. í ljósi stafrænnar þróunar undanfarinna ára.

Endurmat á afkomu ársins 2022.

Í greinargerð er birt ný áætlun um afkomu yfirstandandi árs. Hraður viðsnúningur hefur orðið á afkomu til hins betra eftir mikinn halla árin 2020 og 2021 sem leiddi af heimsfaraldri kórónuveiru. Þetta sést best í betri frumjöfnuði. Nú er áætlað að halli á frumjöfnuði verði um 38 ma.kr. eða 1% af VLF í stað 132 ma.kr. sem er 94 ma.kr. hagfelldari niðurstaða. Á móti vegur að vaxtagjöld hækka verulega vegna aukinnar verðbólgu.

Heildarniðurstaðan er eigi að síður 60 ma.kr. betri afkoma en áætlað var í fjárlögum ársins. Kröftugur efnahagsbati hófst í fyrra og hefur verið knúinn áfram á þessu ári af mikilli fjölgun ferðamanna og vexti einkaneyslu. Atvinnuleysi hefur lækkað hraðar en áætlað var og hagvöxtur er einn sá mesti í aðildarríkjum OECD.

Ekki er gert ráð fyrir sambærilegum vexti á næsta ári. Betur er fjallað um það í áliti meiri hluta um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2023.

Breytingartillögur.

Meiri hlutinn gerir fjórar breytingartillögur. Auk þess stendur nefndin í heild að einni tillögu sem snýr að einkisgreiðslu til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega með svipuðum hætti og gert var í fyrra. Samtals nema þessar fimm tillögur 15.107,3 m.kr. til hækkunar útgjaldaheimilda.

Tillaga frá nefndinni allri.

27.40 Aðrar örorkugreiðslur.

Gerð er tillaga um 780 m.kr. einkisframlag til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega. Í frumvarpinu er nú þegar gert ráð fyrir 650 m.kr. greiðslu af þessum toga. Er þá miðað við að um væri að ræða 27.772 kr. til einstaklings sem hefur verið með réttindi allt árið. Með þessari breytingu hækkar eingreiðslan um 13% frá því í fyrra og verður 60.300 kr. á einstakling. Hafi lífeyrisþegi fengið greiddar bætur hluta úr ári skal eingreiðslan vera í hlutfalli við greiðsluréttindi hans á árinu. Gert er ráð fyrir að lögð verði til breyting á lögum um almannatryggingar til að tryggja að þessi viðbótargreiðsla verði skattfrjál og hafi ekki áhrif á aðrar greiðslur til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, svo sem húsnæðisbætur og sérstakan húsnæðisstuðning. Markmiðið er að aðrar greiðslur haldist óskertar þrátt fyrir þessa uppbót.

Tillögur meiri hlutans.

09.50 Fullnustumál.

Gerð er tillaga um 150 m.kr. einkisframlag sem ætlað er að koma til móts við uppsafnaðan fjárhagsvanda Fangelsismálastofnunar. Stofnunin hefur verið rekin innan fjárheimilda undanfarin ár en fjárhagslegar áskoranir á yfirstandandi ári, til að mynda vegna styttingar vinnuvikunnar og stórfjölgunar gæsluvarðhaldsfanga, hafa leitt til rekstrarhalla. Þrátt fyrir

aðhald í starfsmannahaldi og nánast engar viðhaldsframkvæmdir um langt skeið hefur reynst nauðsynlegt að hætta við að reka öll fangelsi á fullum afköstum. Nú eru um 20–25% fangelsispláss ekki nýtt vegna fjárskorts.

Markmið með tillögunni er að koma í veg fyrir lokun pláss og ná jafnvægi í rekstri í árslok. Meiri hlutinn hyggst fylgja þessu verkefni eftir fyrir 2. umræðu um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2023.

Jafnframt er áréttað að ráðuneytinu ber framvegis að forgangsraða útgjaldasvigrúmi með þeim hætti að sú staða sem nú er uppi í fullnustumálum komi ekki upp að nýju.

18.40 Íþrótt- og æskulýðsmál.

Gerð er tillaga um 100 m.kr. framlag til að koma til móts við íþrótt- og æskulýðshreyfinguna vegna afleiðinga heimsfaraldurs kórónuveiru. Í frumvarpinu er nú þegar að finna 350 m.kr. tillögu af þessu tilefni. Samtals er því gerð tillaga um 450 m.kr. til verkefnisins. Opnað var fyrir umsóknir um styrkina í sumar. Bárust þá 116 umsóknir fyrir samtals um 1,9 ma.kr. Um er að ræða bæði tekjufall íþróttafélaga og kostnað þeirra vegna sóttvarnaaðgerða. Í ljósi eftirspurnar eftir styrkjum af þessu tagi er fjárhæð frumvarpsins endurmetin til hækunar með þessari tillögu.

22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.

Gerð er tillaga um 77,3 m.kr. vegna móttöku barna á flóttu frá Úkraínu. Í frumvarpinu er nú þegar gert ráð fyrir 30 m.kr. framlagi vegna kostnaðar mennta- og barnamálaráðuneytis við móttökuna sem einkum er varið til íslenskukennslu. Nú hafa borist upplýsingar um að heildarkostnaður verkefnisins verði 107,3 m.kr. og er því mætt með þessari tillögu.

33.30 Lífeyrisskuldbindingar.

Gerð er tillaga um 14.000 m.kr. fjárheimild til fjármála- og efnahagsráðherra til að mæta auknum skuldbindingum vegna lífeyrisaukasjóðs A-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR). Verið er að ljúka mati á endanlegri fjárþörf. Vera kann að ekki þurfi að nýta alla heimildina.

Tillagan byggist á endurmati á skuldbindingum ríkisins vegna lagabreytinga um LSR sem komu til í kjölfar samkomulags við heildarsamtök opinberra starfsmanna árið 2016. Aðalbreytingin fólst í því að réttindaávinnsla sjóðfélaga í A-deild LSR var breytt úr „jafnri ávinnslu“ í „aldurstengda ávinnslu“ eins og almennt gildir í öðrum lífeyrissjóðum. Stofnaður var lífeyrisaukasjóður til að bæta mismun ávinnslu fyrir þá sem voru sjóðfélagar fyrir breytinguna.

Nú hefur komið í ljós vanmat á þeim fjölda sem á rétt á framlögum úr lífeyrisaukasjóðnum og voru sjóðfélagar áður en samkomulagið var gert og koma síðan aftur til starfa eftir lagabreytinguna. Áætlað er að það séu rúmlega 2.000 manns. Að mati tryggingastærðfræðings LSR er viðbótarkostnaður lífeyrisaukasjóðs á bilinu 10–14 ma.kr. en endanlegir útreikningar liggja ekki fyrir.

Það frávík sem orðið hefur frá forsendum samkomulagsins, vegna endurkomu þeirra lífeyrisþega sem áttu geymd réttindi í honum og fengu virka aðild að honum að nýju, var ófyrirséð þegar samkomulagið var undirritað. Þessar breyttu forsendur hafa komið skýrar í ljós við gagnaöflun og útreikninga tryggingastærðfræðinga og hafa í för með sér að fyrir liggur skuldbinding af hálfu ríkisins til að standa við niðurstöðu samkomulags við heildarsamtök opinberra starfsmanna.

Meiri hlutinn ítrekar að hér er lögð til hámarksgjaldaheimild sem eingöngu tengist upphaflegu vanmati á forsendum samkomulagsins frá 2016, en tengist ekkert áhættuþáttum hefðbundins tryggingafræðilegs mats á skuldbindingum LSR til framtíðar, svo sem breyttum lífslíkum, ávöxtun sjóðsins og þar fram eftir götunum.

Ekki hefur farið fram fullnaðargreining á því hvert endanlegt framlag verður og eru enn óvissuþættir. Meiri hlutinn bendir á að án heimildarinnar er líklegt að framtíðarskuldbindingar lífeyrisaukasjóðsins verði neikvæðar fimm ára árið í röð og kallar það á viðbrögð af hálfu stjórnar LSR. Jafnframt er lagt til að þegar endanleg fjárhæð liggi fyrir geri ráðuneytið grein fyrir forsendum útreikninga og viðræðum við félög opinberra starfsmanna á fundi fjárlaganefndar.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að málið verði **samþykkt** með breytingum sem hér hefur verið gerð grein fyrir og lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir, áheyrnarfulltrúi, lýsir sig samþykka breytingartillögu frá nefndinni allri um einskiptisframlag til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega.

Alþingi, 28. nóvember 2022.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
form.

Haraldur Benediktsson,
frsm.

Vilhjálmur Árnason.

Stefán Vagn Stefánsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Þórarinn Ingi Pétursson.