

Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd

Reykjavík, 8. október 2025

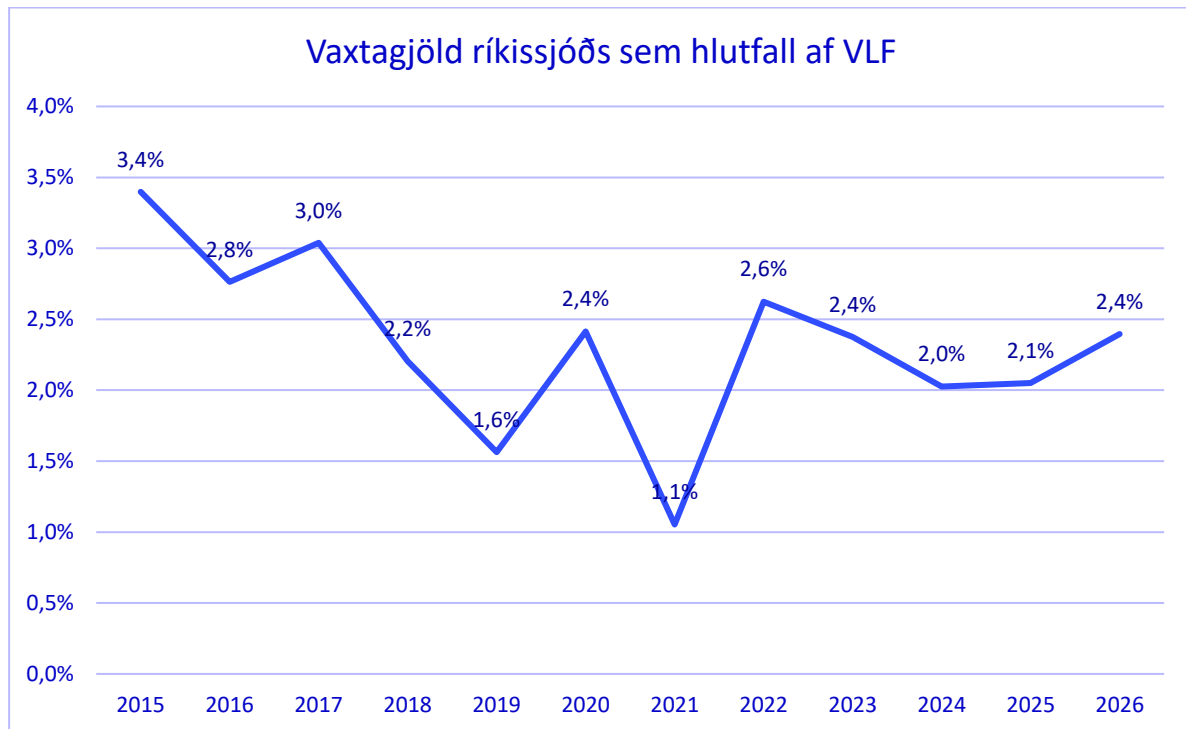
Efni: Umsögn BSRB um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2026, 1. mál.

BSRB þakkar fyrir að fá tækifæri til að koma með athugasemdir við fjárlagafrumvarp fyrir árið 2026. Bandalagið fagnar áherslum ríkisstjórnarinnar á fjölgun hjúkrunarrýma, aukna geðheilbrigðisþjónustu, aukna þjónustu við börn og ungmenni í vanda, aukin framlög til löggæslu og öryggismála auk vegabóta. Allt eru þetta nauðsynlegar aðgerðir og löngu tímabærar. BSRB styður einnig aðgerðir á tekjuhlið sem fjallað er um í frumvarpinu.

Fyrsta fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar veldur vonbrigðum

Stöðugleiki í fjármálum ríkisins var yfirskriftin á kynningu fjármála- og efnahagsráðherra á frumvarpi til fjárlaga 2026. BSRB er sammála ríkisstjórninni um að verðstöðugleiki og lægri vextir séu launafólki og fyrirtækjum til hagsbóta. Við höfum hins vegar áhyggjur af því að svo virðist sem verðstöðugleiki eigi að nást með áframhaldandi aðhaldsaðgerðum í opinberum rekstri. Af áherslum ríkisstjórnarinnar sem birtast í fjárlagafrumvarpinu að dæma virðist sem vaxtakostnaður sé óvenjuhár og að þörf sé á sérstökum hagræðingaraðgerðum til að ná böndum á ríkisfjármálin. BSRB er ósammála þessari nálgun á ríkisfjárfjármálin.

Rót efnahagsvandans liggur ekki í útgjöldum ríkisins til opinberrar þjónustu heldur í afleiðingum heimsfaraldursins. Þær voru víðtækar og leiddu til verðbólgu auk þess sem vaxtalækkunar Seðlabankans ýttu undir verðhækkunar á húsnæðismarkaði. Á sama tíma var ríkissjóður virkur í því að nýta opinbera fjármuni til að draga úr áhrifum heimsfaraldurs á fyrirtæki og launafólk. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 2023 kemur fram að mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs á árunum 2020 – 2022 hafi numið 450 mörk. Við þetta bætast síðan víðtækar aðgerðir vegna náttúruhamfara á Reykjanesi. Sú viðbótareftirspurn sem skapaðist á húsnæðismarkaði þegar Grindvíkingar þurftu að flýja heimili sín jók enn frekar á verðbólguþrýsting. Aðstæður undanfarinna fimm ára hafa því skapað þörf fyrir umtalsverða skuldsætningu ríkissjóðs og hátt vaxtastig hefur að sjálfsögðu áhrif á útgjöld ríkissjóðs vegna þessa. Í frumvarpinu kemur auk þess fram að hækkun vaxtagjalda ríkissjóðs milli áranna 2025 til 2026 megi að mestu rekja til lántöku í tengslum við uppgjör ÍL-sjóðs. Áhrifa gjaldþrots fjármálakerfisins haustið 2008 gætir því enn í efnahag ríkisins.



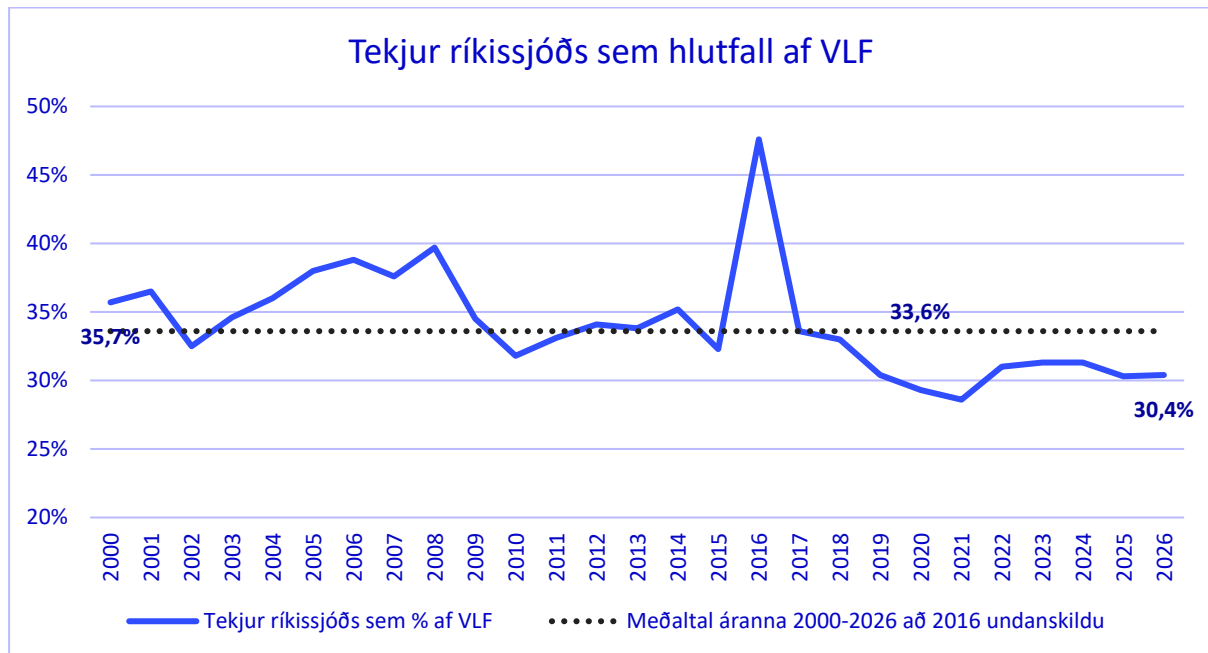
Á myndinni má sjá vaxtakostnað ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu frá árinu 2015. Áætlað er að þetta hlutfall verði 2,4% árið 2026 sem er vissulega hærra en tvö undangengin ár en ef litið er til lengra tímabils er augljóst að það er ekki af þeirri stærðargráðu að eðlilegt geti talist að boða sértækar hagræðingaraðgerðir á næstu fimm árum sem uppsafnað eiga að skila tæplega 110 milljörðum króna.

BSRB hvetur ríkisstjórnina til að velta vaxtakostnaði ríkisins ekki yfir á starfsfólk og notendur almannajónustunnar þegar ljóst er að ástæðan fyrir skuldunum er til komin vegna heimsfaraldurs, náttúruhamfara og bankahruns.

Óbreytt efnahagsstefna

Efnahagsstefna undanfarinna ríkisstjórna hefur einkennst af veikingu tekjustofna. Verulegar lækkanir voru gerðar á tryggingagjöldum, bankaskatti, fjármagnstekjuskatti, erfðafjárskatti og tekjuskatti einstaklinga. Áhrif þessara skattalækkana nema tugum milljarða króna árlega¹. Tekjuöflunaraðgerðir sem boðaðar eru í frumvarpinu snúa fyrst og fremst að því að bæta upp fyrir tekjumissi ríkisins vegna breyttra orkugjafa bíla, og þar með lægri tekna fyrir ríkissjóð, og hækkun veiðigjalda sem eru eins og ríkisstjórnin sjálf orðaði það, leiðrétting á því gjaldi sem eðlilegt er að greitt sé fyrir not af fiskveiðiauðlindinni. Ekki eru gerðar tilraunir til að styrkja aftur tekjustofna sem veiktir hafa verið og því virðist sem fylgja eigi efnahagsstefnu fyrri ríkisstjórnar. Á meðfylgjandi mynd á sjást áhrif þessarar stefnu glögg.

¹ <https://www.althingi.is/altext/153/s/2027.html> og <https://www.althingi.is/altext/156/s/0438.html>



Tekjur ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu hafa dregist velulega saman á sl. tæplega 10 árunum. Á myndinni er árið 2016 undanskilið í meðaltali enda voru einskiptistekjur ríkissjóðs nær 400 ma.kr. það ár vegna stöðugleikaframlags. Tekjuþróun hins opinbera í heild sinni sýnir sömu þróun.

Hátt aðhaldsstig

Fjárlagafrumvarpið ber þess merki að verið er að reyna að sníða útgjöldin eftir hinum þrönga stakki tekjuhliðarinnar. Auk almenns aðhaldsmarkmiðs upp á 1% eru sértækar ráðstafanir kynntar til sögunnar. Þær eiga að nema 12,8 mö.kr. á árinu 2026 og vaxa síðan árlega og eiga uppsafnað að nema 107 mö.kr. árið 2030. Í frumvarpinu segir: „Horfið er frá fyrra verklagi sem fólst ýmist í flötum niðurskurði eða óskilgreindum afkomubætandi aðgerðum.“ Svo virðist sem þessi alhæfing standist ekki skoðun enda er hluti af þessum aðgerðum flatur 3% niðurskurður á ráðuneytin, í mörgum tilfellum er verið að minnka varasjóði og í einhverjum tilfellum er vísað til þess að nánari útfærsla á sértækum aðgerðum verði kynnt fyrir 2. umræðu frumvarpsins. Þá eru dæmi um að hækka eigi þjónustugjöld og það getur vart talist hagræðing heldur er um tilfærslu á kostnaði að ræða. Þá er oft óljóst hvort hagræðingaraðgerðirnar séu í hendi eða hvort aðeins sé um áform að ræða eins og þegar vísað er til sparnaðar í gegnum opinber innkaup.

Í texta frumvarpsins er vísað til þess að byggt sé á tillögum hagræðingarhópsins en það er mat BSRB að margar af hinum svokölluðu sértæku ráðstöfunum feli ekki í sér hagræðingu heldur beinan niðurskurð, tilfærslu á kostnaði eða frestun á kostnaði.

Heilbrigðisþjónusta

Ný skýrsla Ríkisendurskoðunar um mönnun og flæði sjúklinga á Landspítala² lýsir vel þeirri alvarlegu stöðu sem uppi er í íslenskum heilbrigðiskerfi. Viðvarandi mannekla veldur því að sjúkrahúsið starfar að jafnaði ekki við eðlilegt álagsstig. Staðan er það alvarlega að sjúkrahúsið var að jafnaði á viðbragðsstigi þrjú sem er

² https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2025-Landspitali_mönnun_og_flæði.pdf

hæsta stig innlagnar, svo kallað viðbragðsstig, árið 2024. Alvarlegur skortur er á hjúkrunarfræðingum og læknum í ákveðnum sérgreinum en mestur er skorturinn á sjúkraliðum. Árið 2024 voru 72,5 stöðugildi heilbrigðisstarfsfólks á sjúkrahúsinu ómönnuð sem olli því að brúa þurfti mönnunarbilið með yfirvinnu og ófaglægðu fólki. Bent er á mönnunarpörfin taki mið af faglegum forsendum en að mönnunarpátturinn ráðist þó í æ ríkara mæli á forsendum fjárhagsáætlunar hvers árs fremur en á grundvelli mönnunarviðmiða fyrir þá þjónustu sem spítalinn ætti að veita. Í skýrslunni er einnig bent á að heilbrigðisgæðingum hafi ekki hugað nógu vel að því að breytingar á forsendum og framkvæmd samninga Sjúkratrygginga við sérgreinalækna geti haft áhrif á bæði mannauð og innflæði sjúklinga til Landspítala.

Í skýrslunni kemur einnig fram að legurými séu of fá á sjúkrahúsinu. Þar að auki veldur alvarlegur skortur á hjúkrunarrýmum því að ekki er hægt að útskrifa fjölda aldraðra sjúklinga sem hafa lokið meðferð á sjúkrahúsinu en eru í þörf fyrir hjúkrunarrými. Í umræddri skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að áform félagsmálaráðuneytisins um uppbyggingu hjúkrunarrýma dugi ekki til að mæta uppsafnaðri og fyrirsjáanlegri þörf og að endurskoða þurfi áætlanirnar þannig að fleiri hjúkrunarrými veðri byggð á næstu árum.

Frá árinu 2015 hefur íbúum landsins fjölgað um rúmlega 20 prósent og íbúasamsetning breyst verulega. Þá hefur 65 ára og eldri fjölgað um 40 prósent á sama tímabili en tæplega helmingur heilbrigðisútgjalda fellur til vegna þess aldurshóps. Á sama tíma hefur heilbrigðisþjónusta sætt viðvarandi aðhaldi. Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar sem samþykkt var í sumar kom fram að mannekla væri stærsta áskorun heilbrigðisþjónustunnar, í frumvarpinu er ekki hægt að sjá að bregðast eigi við því.

Að ofansögðu er ljóst að bæta þarf rekstrargrundvöll heilbrigðisþjónustunnar verulega en þess í stað boðar fjárlagafrumvarpið að hún skuli sæta sértækum aðhaldsaðgerðum. Sjúkrahús landsins, Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri, eiga að spara tæpa 2 ma.kr. með sértækum ráðstöfunum. Eitthvað á að sparast með opinberum innkaupum, annað með breytttri nýtingu tækja og mannafla en um milljaður er óútfærður enn. Framlög til heilbrigðisþjónustu aukast ekki nema vegna fjárfestinga, launa- og verðlagsbreytinga og lýðfræðilegrar þróunar. Sérhæfð sjúkrahúsþjónusta lækkar um 2.251 mkr. að fyrrgreindum liðum frátöldum og er hinum sértæku aðgerðum væntanlega ætlað að draga úr þeim halla.

Heilsugæslan á að spara tæplega 1,1 milljarð í sértækum ráðstöfunum og þar af eiga sjúklingar að greiða 1 ma.kr. með aukinni greiðslupátttöku. Útfærsla á þeirri hækkun liggur ekki fyrir en rekstrartekjur heilsugæslunnar eru rúmlega 1,4 ma.kr. samkvæmt fjárlögum yfirstandandi árs þannig að gera má ráð fyrir að greiðslupátttaka sjúklinga aukist um rúmlega 70% á milli ára. Í frumvarpinu er ekki gerð tilraun til að rökstyðja þessa gríðarlegu hækkun sem vinnur gegn markmiði Heilbrigðisstefnu til 2030 um að heilsugæslan eigi að vera fyrsti viðkomustaður fólks í heilbrigðiskerfinu.

Tilfærslukerfin

BSRB mótmælir harðlega þeirri veikingu sem boðuð er á nokkrum mikilvægum tilfærslukerfum ríkisins. Hér er verið að vísa í niðurlagningu vaxtabótakerfisins, veikingu barnabótakerfisins og skerðingar í atvinnuleysistryggingakerfinu.

Vaxtabætur

Lengi hefur verið stefnt að því leynt og ljóst að leggja niður vaxtabótakerfið með veikingu kerfisins ár frá ári. Kerfið veitti áður mikilvægan stuðning til fólks með húsnæðislán en sl. 15 ár hefur það verið ófyrirlýst markmið að leggja það niður. Í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2026 eru endalok þess boðuð frá og með árinu

2027. Hefðu vaxtabætur haldið verðgildi sínu miðað við árið 2013 næmi stuðningur við heimili með húsnæðislán tæplega 15 mö.kr. árlega en í yfirstandi fjárlögum er gert ráð fyrir að vaxtabætur nemi 2,1 mö.kr. og fjárlagafrumvarpið boðar lækkun niður í 800 m.kr. BSRB mótmælir því að svo mikilvægt kerfi sé lagt niður án þess að fyrir liggi greiningar á áhrifum skerðingar undangenginna ára og afleiðingum fyrir fjárhag skuldsettra heimila.

Barnabætur

Á grundvelli yfirlýsingar stjórnvalda við gerð kjarasamninga vorið 2024 voru gerðar veigamiklar umbætur á barnabótakerfinu til að tryggja að þær næðu lengra upp tekjustigann. BSRB hefur lengi barist fyrir því að barnabætur byrji ekki að skerðast fyrr en eftir að meðaltekjum er náð, líkt og í Danmörku. Á hinum Norðurlöndunum eru barnabætur ótekjutengdar. Nú bregður svo við að í fjárlagafrumvarpinu er staðhæft að meginmarkmið barnabótakerfisins sé að styðja við efnaminni foreldra. Þetta á sér ekki stoð í lögum heldur hefur barnabótakerfinu verið ætlað að jafna ráðstöfunartekjur innan tekjubils með tilliti til framfærslubyrði. Á grundvelli þessarar staðhæfingar er gert ráð fyrir að fjárheimildir til barnabóta séu óbreyttar milli ára sem þýðir raunlækkun. BSRB mótmælir því og leggur til að bæði bótafjárhæðir og viðmiðurnartekjur taki breytingum til samræmis við launavísitölu.

Atvinnuleysistryggingar

Atvinnuleysistryggingakerfið byggir á áunnum réttindum fólks á vinnumarkaði að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Nú á, án samráðs við aðila vinnumarkaðarins, að þrengja skilyrði til réttindanna, auka eftirlit og stytta réttinn til atvinnuleysistrygginga um heilt ár. BSRB mótmælir þessu harðlega og leggur til að þessar tillögur verði dregnar til baka en að nefnd aðila vinnumarkaðarins, sem var að endurskoða atvinnuleysistryggingakerfið, verði falið að ljúka verkefni sínu og breytingar á kerfinu verði gerðar á grundvelli tillagna nefndarinnar.

Aðför að íslenska vinnumarkaðsmódelinu

BSRB mótmælir harðlega því verklagi ríkisstjórnarinnar að koma einhliða með tillögur að breytingum á kerfum sem mynda grundvöllinn að íslenska vinnumarkaðsmódelinu sem hefur haft það að markmiði að félagslegt réttlæti, stöðugleika og sátt ríki á vinnumarkaði. Náið samstarf hefur leitt til mikilla framfara í réttindakerfum launafólks og skapað sátt um stór og mikilvæg kerfi eins og t.d. lífeyriskerfið, atvinnuleysistryggingakerfið og almannatryggingakerfið.

Mörg nýleg gróf dæmi eru um að leikreglur íslenska vinnumarkaðsmódelisins hafi verið brotnar. Í fyrsta lagi vill BSRB nefnda tillögur ríkisstjórnarinnar um að afnema áminningarskyldu starfsmanna ríkisins. Þessar tillögur byggja ekki á gögnum eða greiningum og ekki var haft samráð við heildarsamtök launafólks á opinbera markaðnum við gerð þeirra. Í huga BSRB jafngildir það stríðsyfirlýsingu að ríkisstjórn ætli sé að afnema réttindi launafólks einhliða.

Nýtt kerfi örorkulífeyris almannatrygginga tók gildi þann 1. september sl. BSRB hefur fagnað þessum breytingum. Hins vegar mótmælum við því harðlega að þær séu fjármagnaðar með réttindaskerðingum í atvinnuleysistryggingakerfinu og með afnnámi ríkisframlags til jöfnunar örökubyrði lífeyrissjóða. Fyrirnefnda atriðið var fjallað um hér að ofan en ríkisframlag til jöfnunar örökubyrði var lækkað verulega á yfirstandandi

ári og mun að óbreyttu falla alveg niður á næsta ári. BSRB lýtur á þessar fyrirætlanir sem aðför að réttindum og kjörum launafólks.

Lokaorð

BSRB lýsir yfir miklum vonbrigðum með niðurskurð í útgjöldum til opinberrar þjónustu. Opinber þjónusta hefur sætt aðhaldi sl. tvo áratugi og smám saman hefur kvarnast verulega úr velferðarkerfinu. Mikilvægt er að styrkja tekjugrunn ríkissjóðs en þess í stað boðar frumvarpið óbreytta efnahagsstjórn með áframhaldandi niðurskurði sem mun gera mönnun þjónustunnar enn erfiðari og grafa enn frekar undan velferð og öryggi íbúa landsins.

Boðuð breyting á veikningu tekjutilfærslukerfa ríkisins mun bitna á kjörum launafólks. BSRB telur ámælisvert að svo veigamiklar breytingar séu gerðar án samráðs við aðila vinnumarkaðarins og án þess að greiningar á áhrifum þeirra liggi fyrir.

Fyrir hönd BSRB



Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur