

Nefndarálit

um frv. til fjáráukalaga fyrir árið 2009.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Fjárlaganefnd hefur farið yfir frumvarpið og leitað skýringa hjá fjármálaráðuneyti og fagráðuneytum. Það vakti athygli 1. minni hluta að ekki höfðu allir fjármálastjórar fagráðuneyta séð eða vitað um breytingartillögur ríkisstjórnarinnar. Þetta vekur upp spurningar um verklag og hvort að þróunin sé sú að fagráðuneyti komi ekki með sama hætti og áður að tillögugerð er lýtur að fjáráukalagabeiðnum ríkisstjórnarinnar.

Almennt um frumvarpið.

Í frumvarpi til fjáráukalaga 2009 er gert ráð fyrir að tekjur á rekstrargrunni aukist um 4.412 millj. kr., og gjöld um 26.893 millj. kr., því versni tekjujöfnuður um 22.481 millj. kr. Endurlánaheimildir og ríkisábyrgðir eru lækkaðar um 16 milljarða kr. og í 4. gr. eru tilgreindar nokkrar breytingar á 6. gr. til að kaupa og selja eignarhluti og auka hlutfé og efla eigið fé.

Í tillögum meiri hlutans við 2. umræðu er gert ráð fyrir að skatttekjur hækki um 1.138 millj. kr., aðrar rekstrartekjur um 471 millj. kr. þannig að ríkistekjur hækki samtals um 1.609 millj. kr. á rekstrargrunni. Breytingartillögur meiri hluta við frumvarpið nema samtals 7.822 millj. kr. til lækkunar gjalda. Skýrast þær einkum af lækkun vaxtagjalda ríkissjóðs.

Samkvæmt framangreindu hækka tekjur ríkissjóðs um 6.021 millj. kr. á rekstrargrunni og nema 408.519 millj. kr. Gjöld hækka um 19.071 millj. kr. og nema 574.712 millj. kr. og því versnar tekjujöfnuður um 13.050 millj. kr. Áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir að tekjujöfnuður yrði neikvæður um 153.142 millj. kr. en að meðtöldum breytingum á frumvarpi til fjáráukalaga, eins og þær standa nú, er gert ráð fyrir að tekjujöfnuðurinn verði neikvæður um 166.192 millj. kr. Þar til viðbótar koma vaxtagjöld vegna Icesave sem gætu numið 40 milljörðum kr. Auk þess vantar upplýsingar um að hvaða marki aðgerðir bandormsins frá því í sumar hafa náð að bæta afkomuna en þeim var ætlað að bæta afkomu ríkissjóðs um 22,3 milljarða kr. Tekjujöfnuðurinn virðist því stefna í að verða neikvæður um að minnsta kosti 207 milljarða kr. á árinu 2009 eða um 54 milljarða kr. umfram áætlun fjárlaga ársins.

Framkvæmd fjárlaga.

Fjármálaráðuneytið hefur ekki kynnt fjárlaganefnd skýrslu um framkvæmd fjárlaga það sem af er árinu. Nefndin hefur því ekki fengið þær greiningar sem felast í slíkri vinnu. Hins vegar hefur Ríkisendurskoðun gefið út skýrslu um framkvæmd fjárlaga fyrir tímabilið janúar – ágúst 2009. Í henni er m.a. fjallað um vanda tiltekinna stofnana en ekki tekið á öllum stofnunum og fjárlagaliðum eins og æskilegt hefði verið við yfirferð fjárlagafrumvarps og frumvarps til fjáráukalaga. Vegna þessa óskaði nefndin eftir skriflegum svörum Ríkisendurskoð-

unar við tilteknum atriðum en þau höfðu því miður ekki borist þegar nefndarálit þetta var skrifað. Í erindinu var óskað eftirfarandi upplýsinga:

- Að Ríkisendurskoðun geri nánari grein fyrir frávikum í tekjuuppgjöri ríkissjóðs en fram koma í skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd fjárlaga janúar til ágúst 2009. Óskað er eftir að helstu tekjulíðir verði bornir saman við áætlanir fjárlaga og veittar skýringar á frávikum.
- Í fyrrgreindri skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að þær skattbreytingar sem gerðar voru um mitt ár hafi ekki skilað nema hluta þess tekjuauka sem stefnt var að. Því er óskað eftir að Ríkisendurskoðun meti, eftir því sem kostur er, hve miklum tekjum skattbreytingarnar frá því í júní hafi skilað það sem af er árinu og komi til með að skila á árinu. Óskað er eftir að gerð verði grein fyrir hvað valdi því að forsendur tekjuáætlunarinnar standast ekki sé litið framhjá vaxtatekjum.
- Að stofnunin geri nánari grein fyrir vaxtatekjum og vaxtagjöldum ríkissjóðs með því að greina þau sérstaklega og bera saman við áætlanir. Gerð verði grein fyrir frávikum og þau skýrð.
- Að Ríkisendurskoðun geri nánari grein fyrir þeim ábendingum stofnunarinnar að aðhaldsaðgerðir hafi ekki skilað tilætluðum árangri.
- Ríkisendurskoðun veiti upplýsingar um stöðu mála við byggingu tónlistarhússins, m.a. hvers vegna kostnaður hefur reynst hærrí en gert var ráð fyrir í áætlunum.

Þess var óskað að umbeðnar upplýsingar lægju fyrir miðvikudaginn 25. nóvember. Því miður hafa svör Ríkisendurskoðunar ekki enn borist nefndinni sem telja verður mjög bagalegt í ljósi þess hversu mikilvægar upplýsingar hér um ræðir. Mikið er í húfi að vandað sé til verka við gerð fjárlagaganna ekki síst í ljósi þess hversu illa hefur tekist til með framkvæmd fjárlaga ársins.

Í júní hafði Ríkisendurskoðun gefið út skýrslu um fjármálastjórn 50 ríkisstofnana og metið hvort líkur væru á að fjárlög ársins héldu. Þar af taldi stofnunin að fjárlög mundu ekki standast hjá 12 stofnunum og að ómögulegt væri að segja til um hvort fjárlög stæðust hjá 10 stofnunum.

Fyrsti minni hluti telur brýnt að skýrslur fjármálaráðuneytisins og Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga berist fjárlaganefnd reglulega. Í þessu sambandi verður einnig að nefna að Ríkisendurskoðun hefur ekki enn afhent fjárlaganefnd skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings 2008, en fjármálaráðuneytið gaf reikninginn út 26. júní sl. 1. minni hluti telur eðlilegt að endurskoðunarskýrslur séu aðgengilegar um svipað leyti og ársreikningar og telur þann drátt sem orðið hefur á útgáfu skýrslunnar eða endurskoðunarbréfs ekki til fyrirmyndar og í raun óásættanlegan.

Tekjuáætlun.

Samkvæmt upphaflegri áætlun um dreifingu tekna á árinu var gert ráð fyrir að á tímabilinu janúar til ágúst næmu tekjur rúmlega 282 milljörðum kr. en þær reyndust rúmlega 276 milljarðar kr. Frávikið er óhagfellt um 6 milljarða kr. Nánari greining þess gefur til kynna að frávik í innheimtu skatta sé töluvert meira þó að frávik í fjármagnstekjuskatti sé hagfellt. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga janúar – ágúst 2009 segir á bls. 9 „Athygli vekur að þrátt fyrir tilmæli til innheimtumanna ríkissjóðs um að lina innheimtuaðgerðir er greiðsluafkoman góð, þ.e. sambærilegt hlutfall álagðra skatta er innheimt og fyrir fall bankanna. Ástæðan er m.a. að gjalddögum fjármagnstekjuskatts hefur verið fjölgað.“

Þá kemur fram í skýrslunni að í tekjuáætlun fjármálaráðuneytisins fyrir árið í heild sé gert ráð fyrir að skatttekjur verði 4 milljörðum kr. hærrí en áætlað var en vaxtatekjur af innstæðum ríkissjóðs í Seðlabankanum 25 milljörðum kr. hærrí en áætlað var.

Að mati 1. minni hluta voru skýringar þessar ekki nægilegar til að fjárlaganefnd gætti áttað sig á frávíkunum. Þó svo að tekjur af fjármagnstekjum hækki meira en ráð var fyrir gert, einkum vegna örari innheimtu skattsins, sem hefði reyndar átt að gera ráð fyrir í dreifingu áætlana innan ársins, þá virtist ekki hafa náðst tilskilinn árangur í innheimtu annarra skatta. Fjárlaganefnd hefur hins vegar ekki verið gerð grein fyrir þeim tekjum sem bandormurinn um jöfnun í ríkisfjármálum hefur skilað. Því var, m.a. með bréfi formanns nefndarinnar, dags. 20. nóvember 2009, óskað eftir að Ríkisendurskoðun gerði nánari grein fyrir tilteknum atriðum í innheimtu tekna. Eins og áður sagði höfðu svör ekki borist þegar nefndaralit þetta var skrifað og því er ekki unnt að meta árangur eins og ætlunin var.

Jafnframt kemur fram í skýrslunni að gert hafi verið ráð fyrir í lögum nr. 70/2009, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, sem samþykkt voru á Alþingi í júní sl. „... að breyting á tryggingagjaldi og virðisaukaskatti auk nýrra skatta á launa- og fjármagnstekjur – mundu skila rúmlega 10 milljarða kr. tekjuauka í ríkissjóð. Þá var gert ráð fyrir rúmlega 10 milljarða kr. tekjuauka vegna breytinga á innheimtu fjármagnstekjuskatts og herts skatteftirlits. Frávik voru m.a. skýrð með eftirfarandi hætti af Ríkisendurskoðun: „Þær skattbreytingar sem gerðar voru í júní sl. og raktar voru hér að framan hafa ekki skilað sér nema að litlu leyti í auknum tekjum. Hins vegar má segja að þær hafi forðað því að tekjur drægjust meira saman en áætlað var í fjárlögum.“ 1. minni hluti mun á grundvelli þessara skýringa óska eftir tilteknum breytingum á framsetningu þessara greininga á næsta ári þannig að nákvæmar skýringar á frávíkum liggi fyrir.

Þá bendir 1. minni hluti á að veruleg óvissa kann að ríkja um innheimtu tekjuskatta lögaðila þegar haft er í huga að um þriðjungur fyrirtækja á í alvarlegum rekstrarvandæðum, þriðjungur talinn hólpinn með réttari aðstoð en að þriðjungur þarfnist ekki aðstoðar. Í tillögum meiri hlutans er gert ráð fyrir að innheimta tekjuskattsins skili 3.500 millj. kr. til viðbótar við það sem áður var áætlað. Af framangreindum ástæðum kann því að vera að ríkistekjur aukist ekki í samræmi við áætlanir frumvarpsins.

Halli ýmissa stofnana.

Í skýrslu fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013 sem lögð var fyrir Alþingi í lok júní, á 137. löggjafarþingi 2009, koma fram svokölluð leiðarljós. Í þeim segir m.a. um geymdar fjárveitingar:

„Ráðuneyti og stofnanir skulu haga rekstri sínum í samræmi við fjárheimildir gildandi fjárlaga, að teknu tilliti til sparnaðarkröfu og hallareksturs frá fyrri árum þar sem það á við. Rekstraráætlanir ársins 2009 eiga ekki að miðast við að notaðar verði óráðstafaðar fjárheimildir fyrri ára enda mundi halli ríkissjóðs þá aukast sem því nemur. Felldar verða niður verulegar afgangsfjárheimildir sem myndast hafa á undanförunum árum á tilteknum fáum liðum, m.a. vegna framkvæmda sem ekki hefur orðið af, og einnig fjárheimildir í rekstri stofnana sem ekki hafa verið nýttar og eru umfram tiltekið hlutfall af veltu í fjárlögum 2009.“

Í frumvarpi til fjárlagalaga 2009 er gerð grein fyrir þeirri 1,8 milljarða kr. lækkun á fjárveitingum til rekstrar sem samþykkt var með lögum nr. 70/2009 í lok júní sl. Að mati 1. minni hluta er nokkuð seint að leggja tillögur um skertar fjárveitingar fram nú þegar stofnanir hafa verið reknað án þess að þeim hafi verið gerð nákvæm grein fyrir skerðingunni. 1. minni hluti gagnrýnir málsmeðferðina þar sem erfitt sé að ætlast til að stofnanir nái markmiðum fjárlaga sem ekki eru enn að fullu skýrð á síðasta ársfjórðungi. Eðlilegra hefði verið og í

samræmi við fjárreiðulögin að afgreiða fjárákurlög sem tóku á þessari skerðingu samhliða setningu laga nr. 70/2009.

Skilaboð „leiðarljóssins“ virðast heldur ekki hafa komist áleiðis til viðkomandi stofnana þar sem ekki var staðið nægjanlega vel að kynningu þeirra af hálfu ríkisstjórnarinnar. Þer hún því alla ábyrgð á þeim afleiðingum sem slíkur upplýsingaskortur hefur í för með sér. Sá mikli agi sem boðaður var í bandorminum hefur reynst lausungin ein. Illa kynntar aðhalds- aðgerðir og ófullnustuð áform um samdrátt fjárheimilda, sem margir ríkisaðilar höfðu gert ráð fyrir í fjárhagsáætlunum sínum, opinbera þá lausung sem viðgengst við framkvæmd fjárlaga.

Í frumvarpinu er ekki tekið á rekstrarvanda stofnana eins og undanfarin ár með því að auka fjárframlög til þeirra. Að mati 1. minni hluta er ófært að taka ekki á þeim vandamálum sem þar er við að glíma með ákveðnum og markvissum hætti. Þau losaratök sem viðhöfð eru í þessum efnunum setja starfsemi margra grunnstofnana í hættu þar sem vandi margra þeirra er meiri en svo að unnið verði á honum að óbreyttu innan fjárheimilda ársins. Því er afar brýnt að stjórnvöld skýri sem fyrst með hvaða hætti þau ætlast til að viðkomandi stofnanir starfi.

Í frumvarpinu eru reifaðar hugmyndir um að ráðuneyti og stofnanir komist að samkomulagi um að greiða niður halla þeirra á nokkrum árum. Að mati 1. minni hluta er rétt að minna á að lögum samkvæmt þarf að staðfesta breytingar á lögum og reglugerðum áður en heimilt er að grípa til slíkra úrræða. Hins vegar telur 1. minni hluti að beita þurfi áminningum í þeim tilfellum þar sem rekstur fer umfram fjárheimildir og minnir á að forstöðumenn bera ábyrgð á að halda rekstri stofnana sinna innan fjárheimilda. Að mati 1. minni hluta er þetta eina raunhæfa úrræðið til að forstöðumenn virði fjárheimildir.

Eins og fram hefur komið taldi Ríkisendurskoðun í skýrslu sinni frá því í júní sl. að 12 stofnanir af þeim 50 sem til skoðunar voru yrðu reknar umfram heimildir fjárlaga. Einungis þrjár þeirra hafa tekið rekstur sinn föstum skorðum og er talið að rekstur þeirra verði innan heimilda ársins. Engu að síður eru þær með uppsafnaðan rekstrarhalla sem ekki hefur verið tekið á. Vandi annarra stofnana er verulegur og má sem dæmi taka eftirfarandi aðila:

Uppsafnaður halli Landspítalans nam 1,6 milljarði kr. í upphafi árs. Gert er ráð fyrir að halli ársins nemi 1,2 milljarði kr. þannig að uppsafnaður halli verði 2,8 milljarðar kr. í árslok. Ekki liggur fyrir með hvaða hætti á að taka á þessum vanda. Þá kom fram í kynningu forsvarsmanna spítalans á fundi með fjárlaganefnd að halli ársins 2010 gæti nálgast 3 milljarða kr. verði ekkert að gert. Sem dæmi um óvönduð vinnubrögð í málefnum spítalans má nefna að fyrir liggur að fjárlög ársins gerðu ráð fyrir að tekjur Landspítalans af komugjöldum áttu að skila 152 millj. kr. Fyrirverandi heilbrigðisráðherra afturkallaði þessa gjaldtöku án þess að gera viðeigandi ráðstafanir til þess að mæta þeirri fjárþörf sem við þetta skapaðist.

Fjárlög ársins 2009 gerðu ráð fyrir því að hrint yrði í framkvæmd tillögum um aðgerðir í heilbrigðismálum sem ætlað var að taka á stórum hluta þeirra vandamála sem við er að glíma í rekstri heilbrigðisstofnana. Ámælisvert er að þessar ákvarðanir hafa ekki enn verið fullnustaðar eða þá settar fram aðrar tillögur um aðgerðir sem tækju mið af samþykktum fjárveitingum ársins til heilbrigðismála.

Ríkisendurskoðun hefur bent á að aðhald og eftirlit heilbrigðisráðuneytisins með rekstri spítalans sé veikt, ólíkt því sem eigi við um flestar aðrar heilbrigðisstofnanir. „Þetta birtist m.a. í því að aðeins hluti þeirra hagræðingaradgerða sem gripið hefur verið til hefur borið árangur og spítalinn því enn rekinn með verulegum halla. Þrátt fyrir þetta hefur ráðuneytið hvorki gefið skýr fyrirmæli um hvernig á að skerða þjónustu né tryggt spítalanum auknar fjárveitingar.“ Þá telur stofnunin að verði ekki tekið á vanda spítalans með skýrari fyrirmæl-

um verði reksturinn í verulegu ójafnvægi á næsta ári með tilheyrandi rekstrarhalla. Að mati 1. minni hluta er vandi Landspítalans svo umfangsmikill að óviðunandi er að láta áfram reka á reiðanum.

Gert er ráð fyrir að rekstrarhalla Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins nemi 80 millj. kr. á árinu og að uppsafnaður halli í árslok nemi 500 millj. kr. Ekki liggur fyrir með hvaða hætti á að taka á þessum vanda.

Landbúnaðarháskóli Íslands. Talið var að uppsafnaður halli skólans mundi nema 265 millj. kr. í árslok en nú í haust voru seldar eignir fyrir 145 millj. kr. Vandí skólans er óleystur.

Uppsafnaður rekstrarhalla Fjölbrotaskólans í Breiðholti nam 112 millj. kr. í upphafi árs og mun aukast vegna hallarekstrar í ár.

Gert er ráð fyrir 13 millj. kr. halla á rekstri Hólaskóla nú í ár og að uppsafnaður óleystur vandi muni nema 83 millj. kr. í árslok.

Þau dæmi sem hafa verið rakin hér að framan benda til þess að rekstrarhalla ríkissjóðs muni verða töluvert meiri en gert er ráð fyrir í fjárheimildum. Ekki liggja fyrir upplýsingar um áætlaða stöðu stofnana og fjárlagaliða í árslok og ekki liggja heldur fyrir tillögur um hvernig taka skuli á fjárhagsvanda þeirra stofnana og ríkisaðila sem glíma við hallarekstur. Á meðan svo er munu fjárlög ekki reynast það stjórnþæki sem þeim er ætlað að vera.

Ef fjárlaganefnd á að rækja lögbundnar eftirlitsskyldur sínar og geta lagt raunhæft mat á þörf breytinga í fjárukalögum verða upplýsingar um fjárhagsstöðu stofnana og fjárlagaliða að liggja fyrir mun fyrr en nú er raunin. Því miður hefur fjárlaganefnd ekki fengið uppgjör fjármálaráðuneytisins fyrstu níu mánuði ársins þegar þetta álit er lagt fram. Augljóst má því vera að þær tillögur sem meiri hluti fjárlaganefndar leggur fram við 2. umræðu um fjárukalög ársins byggjast á afar takmörkuðum upplýsingum um stöðu fjárlagaliða. Þær tillögur sem hér liggja fyrir verða því að teljast í besta falli óraunhæfar og líklegt að við framkvæmd fjárlaga næsta árs muni þessi óvönduðu vinnubrögð birtast í miklum erfiðleikum í rekstri stofnana og ríkisaðila.

Atriði til íhugunar.

1. Landhelgisgæslan.

Á bls. 11 í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga kemur fram um hlutfallslegan mun milli fjárlaga og útkomu á fyrstu átta mánuðum ársins að hann sé mestur hjá dómsmálaráðuneyti. „Skýringin er sú að á tímabilinu fékk Landhelgisgæsla Íslands afhenta nýja flugvél án heimildar í fjárlögum.“

Reyndar er heimild í 6. gr. fjárlaga 2009 í lið 7.6 en þar segir: „Að selja flugvél Landhelgisgæslunnar TF-SYN og ráðstafa andvirðinu til að kaupa á sérhannaðri flugvél til að sinna gæslustörfum.“ Á fjárlagalið Landhelgisjóðs er gert ráð fyrir fjárveitingu vegna kostnaðar við eftirlit með smíði flugvélar og skips. Hins vegar er óhætt að taka undir það sem Ríkisendurskoðun segir að þetta mál var ekki ófyrirséð og að fjárukalögum er ekki beitt rétt þegar óskað eftir heimild upp á 3,1 milljarða kr. vegna flugvélarinnar sem var afhent á umsömdum tíma í júlí sl. Í 44. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, segir m.a.: „Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný lögjöf því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga.“ Ríkisendurskoðun fær ekki með nokkru móti séð að afhending flugvélarinnar á umsömdum tíma hafi verið ófyrirséð og telur málsmeðferðina þar með gallaða og í andstöðu við gildandi lagafyrirmæli.

Fyrsti minni hluti telur eðlilegt að fjárheimildir 6. gr. verði skýrðar nánar, m.a. í samhengi við heimildir fjárlagaliðar 09-481 sem eru útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum. Þar voru til ráðstöfunar 350 millj. kr. á fjárlögum 2009. Hefur 1. minni hluti því óskað eftir sérstöku uppgjöri liðarins frá fjármálaráðuneytinu.

2. Lánsfjárlög.

Í júní sl. lagði meiri hluti efnahags- og skattanefndar fram frumvarp til laga um heimild til ríkissjóðs til að taka viðbótarlán allt að 290 milljörðum kr. til þess m.a. að styrkja Seðla-banka Íslands. Fjárlaganefnd gerði athugasemdir við efni frumvarpsins og hefur það ekki enn verið afgreitt frá Alþingi. Í minni hluti leggur áherslu á að framkvæmdarvaldið laumi ekki aftur frumvarpi sem þessu fram hjá fjárlaganefnd enda hefur nefndin lánsfjárlög á sinni könnu. Þessi makalausa tillaga meiri hluta efnahags- og skattanefndar er til marks um þá takmörkuðu sýn sem meiri hlutinn hefur til lengri tíma og hvernig aðgerðir daga uppi vegna óvandaðra og lítt ígrundaðra vinnubragða.

3. Vaxtagjöldin.

Upplýsingar um endanlega fjárhæð vaxtagjalda liggur ekki enn fyrir. Skýringin er m.a. sú að ekki liggur fyrir með hvaða hætti eignarhald á KB-banka (Arion banka) verður háttað. Að mati fjármálaráðuneytisins gætu vaxtagjöld lækkað um 7,1 milljarð kr. kaupi erlendir fjárfestar mestan hluta bankans en einnig hefur ráðuneytið talið að lækkunina megi meta á um 4 milljarða kr. Hins vegar hefur fjármálaráðuneytið ekki birt upplýsingar um kjör á víkj-andi lánum sem ætlunin er að veita bönkunum og því er ekki ljóst hver endanleg lækkun vaxtagjalda verður vegna breyttrar fjármögnunar bankanna. Á meðan svo háttar til hefur 1. minni hluti alla fyrirvara á útreikningum um lækkun vaxtagjalda ríkissjóðs og einnig vegna misvísandi upplýsinga um sparnað í vaxtagjöldum vegna breytinga á eignarhaldi bankanna.

Þá liggur ekki enn fyrir hvort erlend lán sem ríkissjóður mun taka verða í formi lána eða lánalína, en talið er ódýrara fyrir ríkissjóð að hafa aðgang að lánalínum, enda ekki gert ráð fyrir að þörf sé fyrir öll lánin strax. Í minni hluti telur að leggja þurfi fram vaxtaáætlun sem sýni þau vaxtagjöld sem gert er ráð fyrir að falli til vegna einstakra lánaflokka.

Samstarfsáætlun við AGS hefur frestast og um leið lánafyrirgreiðslur frá sjóðnum og á vegum hans. Samkvæmt útreikningi fjármálaráðuneytisins lækka fyrri áætlanir um vaxtagjöld ríkissjóðs vegna þessara lána um 395 millj. kr. á árinu 2009. Á móti vaxtagjöldum koma vaxtatekjur af gjaldeyris eign en þó er ljóst að vaxtajöfnuður verður neikvæður. Í minni hluti bendir á að upplýsingar þessar hafa verið misvísandi og telur að fara þurfi betur yfir þær.

4. Ríkisútvarpið.

Í frumvarpinu er lagt til að 563 milljarða kr. skuld RÚV ohf. við ríkissjóð verði breytt í hlutafé. Hér er um fjármögnun að ræða sem ekki var ráðgerð þegar stofnuninni var breytt í hlutafélag. Þvert á móti var markmiðið að hún stæði á eigin fótum. Í minni hluti telur að Ríkisútvarpið eigi að standa við þau markmið sem sett voru hvað þetta varðar þegar félaginu var breytt í opinbert hlutafélag.

5. Tónlistarhús, Landspítali og samgönguframkvæmdir.

Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði framlög vegna samninga um byggingu tónlistarhúss fyrr en húsið verður afhent en Austurhöfn TR byggir húsið. Bygging hússins er fjármögnuð með því að veðsetja væntanleg fjárframlög ríkisins til fjölda ára. Því kemur fram-

kvæmdin ekki fram í fjárukalögum. 1. minni hluti gagnrýnir þessa aðferðafræði og telur hana ekki við hæfi.

Þá bendir 1. minni hlutinn á að búið er að undirrita viljayfirlýsingu um byggingu á lóð Landspítalans og einnig eru verkefni í undirbúningi í einkaframkvæmd á sviði samgöngumála. Engar heimildir liggja þó fyrir frá Alþingi varðandi fjármögnun þeirra verkefna sem þarna virðast í burðarliðnum. Er það ámælisvert að framkvæmdarvaldið sniðgangi með þessum hætti fjárstjórnarvald Alþingis.

6. Tryggingarsjóður innstæðueigenda.

Vaxtagjöld af svokölluðum Icesave-lánnum koma ekki fram í frumvarpinu en þau gætu numið um 40 milljörðum kr. árlega. Að mati 1. minni hluta er hér um að ræða stærra skekkju en svo að unnt sé að ganga frá frumvarpinu án þess að gjöldin komi fram í því. Í minnisblaði Seðlabanka Íslands frá 15. júlí í sumar kom fram tillaga að því með hvaða hætti stjórnvöld gætu lagt til hliðar fyrir væntanlegum afborgunum lánanna. Hvorki í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2010 né í frumvarpi til fjárukalaga 2009 er gert ráð fyrir að lagðir verði til hliðar fjármunir í þessu skyni.

Fyrsti minni hluti telur að staðfesta þurfi fjárhæð ábyrgðar ríkissjóðs á lánnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda í fjárukalögum. Þó svo að frumvarp um heimild til handa fjármálaráðherra til að ábyrgjast umrædd lán hafi ekki enn verið samþykkt telur 1. minni hlutinn eðlilegt að gengið verði frá þessu máli á grunni staðfesta laga nr. 96/2009, um ríkisábyrgð á skuldbindingum Tryggingarsjóðsins.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga janúar – ágúst 2009 segir: „Ítrekuð er sú afstaða Ríkisendurskoðunar sem birtist hér að framan (bls. 20) að ábyrgð ríkissjóðs á lánnum Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu vegna Icesave-reikninga Landsbankans, sem samþykkt var með lögum frá Alþingi í ágúst sl. verði staðfest sérstaklega í fjárukalögum.“ 1. minni hluti tekur undir þetta álit og átelur að meiri hluti fjárlaganefndar geri ekki ráð fyrir kostnaði ríkissjóðs vegna framangreindra skuldbindinga í tillögum sínum.

Um breytingartillögur.

Fyrsti minni hluti telur að breyta þurfi framsetningu fjármögnunarhluta breytingartillagna eins og þær eru útfærðar í fjárukalagafrumvarpinu. Á undanförunum árum hafa þær verið settar þannig fram að ekki er tilgreint með hvaða hætti ætlunin er að fjármagna sérhverja breytingu. Þá vantar samtölur í þingskjalið. Lagt er til að framvegis verði úr þessu bætt.

Lokaorð.

Fyrsti minni hluti gerir athugasemdir við að frumvarp til lokafjárlaga liggi ekki fyrir við afgreiðslu frumvarpsins. Því er ekki komin sú mynd af stöðu ríkissjóðs sem fjárlaganefnd þarf að hafa. Ekki síst er þetta bagalegt þegar fyrir liggur að allar grunnupplýsingar um stöðu fjárlagaliða ársins liggja ekki heldur fyrir frá fjármálaráðuneytinu.

Ljóst er af þeim upplýsingum sem fram hafa komið í vinnu nefndarinnar, svo sem í viðtölum við fulltrúa stofnana og ráðuneyta, að ríkisstjórnin á í miklum erfiðleikum við að ná tókum á rekstri ríkissjóðs. Skilaboð ríkisstjórnarinnar um markmið í þjónustu einstakra stofnana eru óljós þar sem fyrimæli um aðhald og samdrátt eru almennt orðuð án skýrra fyrimæla um það hvar og hvernig sparnaði og samdrætti skuli hagað. Óhjákvæmilegt er að verulegur samdráttur verði í rekstri ríkissjóðs á næsta ári.

Vinna fjárlaganefndar við fjáráukalögin ber með sér að mikið skorti á aga í verkstjórn ríkisstjórnarinnar við framkvæmd fjárlaga, sem áform voru sett fram um í skýrslu fjármálaráðherra um jöfnuð í ríkisfjármálum. Þar sagði um aukinn aga í framkvæmd fjárlaga: „Til að markmið áætlunarinnar geti náðst verður að tryggja að þau útgjaldamarkmið sem áætlunin gerir ráð fyrir og koma munu fram í fjárlögum komandi ára séu virt. Hvarvetna á að gæta aðhalds og sparnaðar í ríkisrekstri. Til að tryggja að markmiðum um lækkun útgjalda verði náð munu stjórnvöld auka áherslu á ábyrgð ráðuneyta og stofnana og auka almennt eftirlit með rekstri. Alþingi vinnur að því að styrkja eftirlitshlutverk sitt með framkvæmd fjárlaga.“

Vinna fjárlaganefndar við meðferð fjáráukalaga ársins ber þess merki að enn sé langt í land að ríkisstjórnin hafi náð tókum á þessu viðfangsefni og því síður er upplýsingagjöf til fjárlaganefndar hagað með þeim hætti að nefndinni sé unnt að rækja eftirlitshlutverk sitt með framkvæmd fjárlaga. Ljóst er að fyrirsjáanlegir eru miklir erfiðleikar í rekstri ríkisins á næsta ári ef sömu lausatök verða viðhöfð við gerð og framkvæmd fjárlaga ársins 2010. 1. minni hluti fjárlaganefndar bindur miklar vonir við þá samstöðu sem myndast hefur í fjárlaganefnd til að efla eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmdarvaldinu og vonar að þingsályktunartillaga nefndarinnar fái gott brautargengi í þinginu.

Alþingi, 26. nóv. 2009.

Kristján Þór Júlíusson,
frsm.

Ásbjörn Óttarsson.

Ólöf Nordal.

Gunnar Bragi Sveinsson.