

Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjáráukalaga fyrir árið 2009.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Frumvarpið hefur verið til athugunar í fjárlaganefnd Alþingis og hefur hún leitað skýringa hjá fjármálaráðuneyti og fagráðuneytum á fjárbeiðnum um auknar fjárheimildir sem og á öðrum þáttum er lúta að rekstri ríkisins.

Um frumvarpið.

Eftirfarandi tafla sýnir þær breytingar sem orðið hafa á frumvarpinu í meðförum nefndarinnar.

Hafa ber í huga að í tillögum meiri hlutans sem birtast í töflunni eru ekki taldar með verðbætur af skuld ríkissjóðs við Seðlabanka Íslands vegna krafna sem ríkissjóður keypti vegna lána Seðlabankans til viðskiptabankanna. Við umræður um frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum 2009–2013, sem varð að lögum nr. 70/2009, kom fram að þessi fjárhæð gæti numið 20 milljörðum kr. Samkvæmt reikningsskilareglu sem gildir hjá ríkissjóði við uppreikning langtímalána færast áfallnar verðbætur yfir höfuðstólsreikning en ekki um rekstrarreikning. Verðbæturnar hækka því höfuðstól lánanna en mótfærslan er á endurmatsreikningi og hefur því ekki áhrif á fjármagnsgjöld í rekstrarreikningi. Þessi aðferð hefur verið notuð í fjöldamörg ár og byggist á gamalli samþykkt ríkisreikningsnefndar. Aðferðin hefur í för með sér að einungis raunvextir verðtryggðra lána koma að fullu til gjalda í rekstrarreikningi ríkissjóðs. Færslan vanmetur því vaxtagjöld verðtryggðra lána og skekkir samanturð á milli verðtryggðra og óverðtryggðra lána.

Frumvarp til fjáráukalaga 2009, millj. kr.

	Tekjur	Gjöld	Jöfnuður	Uppsafnað
Fjárlög 2009	402.499	555.641	-153.142	-153.142
Frumvarp til fjáráukalaga	4.412	26.893	-22.481	-175.623
2. umræða um frumvarp	1.609	-7.822	9.431	-166.192
3. umræða um frumvarp	8.766	-6.092	14.858	-151.334
Samtals:	417.286	568.620	-151.334	

Ríkisstjórnin hefur lagt fram breytingartillögur við 3. umræðu um frumvarpið og voru þær kynntar fjárlaganefnd á fundi 7. desember sl. Samkvæmt þeim hækka tekjur um 8.766 millj. kr. og útgjöld lækka um 6.092 millj. kr. Jöfnuður samkvæmt frumvarpinu batnar um 14.858 millj. kr. og verður neikvæður um 151.334 millj. kr. sem er ívið minni halli en gert var ráð fyrir í fjárlögum 2009. Helstu breytingar samkvæmt tekjutillögu fyrir 3. umræðu eru:

- skattar á tekjur og rekstrarhagnað einstaklinga hækka um 2.000 millj. kr.,
- tekjuskattur lögaðila hækkar um 3.000 millj. kr.,

- skattur á fjármagnstekjur einstaklinga lækkar um 1.250 millj. kr.,
- vaxtatekjur af endurlánum hækka um 2.497 m.kr.,
- aðrar vaxtatekjur lækka um 1.210 millj. kr.

Samtals voru kynntar tekjuhækkanir að fjárhæð 15.266 millj. kr. og gjaldahækkanir að fjárhæð 408 millj. kr.

Bókhaldsæfingar.

Í tekjutillögum fjármálaráðuneytis var gert ráð fyrir að Arion banki hf. greiddi 6.500 millj. kr. í arð til ríkissjóðs sem síðan yrði lánaður strax til baka til bankans í formi víkjandi láns til allt að tíu ára. 1. minni hluti gerði athugasemdir við fyrirkomulagið í ljósi þess að aðalfundur bankans yrði að taka þessa ákvörðun eftir lokun reikningsárs og því væri ekki hægt að skuldbinda verðandi eigendur með þessum hætti. Þá lögju ekki fyrir upplýsingar sem staðfestu að rekstrarafkoma ársins leyfði arðgreiðsluna. Áform um greiðslu arðsins voru í meira lagi óljós og lítt rökstudd og sú skoðun mætti skilningi hjá meiri hlutanum. Athugasemdinni var vísað til nánari skoðunar hjá fjármálaráðuneytinu og til athugunar hjá Ríkisendurskoðun sem staðfesti að fyrirkomulagið gengi ekki upp. Því lækka tekjur um fjárhæð arðsins og vaxtagjöld sömuleiðis. Niðurstaða breytingarinnar verður eins og fram kemur í töflunni hér að framan. 1. minni hluti gagnrýnir þessar bókhaldsæfingar ríkisstjórnarinnar. Fjármálaráðuneytið hefur hins vegar ekki enn, þegar þetta álit er skrifað, skilað umbeðnum upplýsingum, en fulltrúar þess hafa mætt til fundar við nefndina og kynnt nýjar tillögur til breytinga sem taka mið af þeim athugasemdum sem gerðar voru við fyrirhugaða tekjufærslu vegna arðgreiðslu Arion banka hf.

Tekjuhluti frumvarpsins.

Fyrsti minni hluti telur óhjákvæmilegt að nánari grein verði gerð fyrir fjárbeiðni af þeirri stærðargráðu sem ríkisstjórnin leggur fram og óskar eftir að Alþingi staðfesti sem lög. 1. minni hluti bendir á nauðsyn þess að fjárlaganefnd Alþingis athugi nánar forsendur slíkra breytingartillagna og að veittar verði mun ítarlegri upplýsingar um hvernig ætlunin er að ná þeim tekjum sem þarna er gert ráð fyrir og ekki síður hvaða þættir í efnahagslífinu gefi tilefni til slíkar tillögugerðar. Ekki komu fram frekari breytingartillögur við tekjuáætlun frumvarpsins.

Fyrsti minni hluti gerði á fyrri stigum miklar athugasemdir við áætlanir um tekjuauka af sköttum einstaklinga og lögaðila svo og áætlaða hækkun tekna af virðisaukaskatti þar sem hann telur vafasamt að þær nái fram að ganga. 1. minni hluti vísar til ítarlegs nefndarálits síns við 2. umræðu um frumvarpið og telur að enn þá sé tekjuáætlunin ofmetin og gjaldahlið vanmetin. Þessa má sjá stað m.a. í skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd fjárlaga í janúar–ágúst 2009 og í eftirfarandi töflu.

Í fyrrgreindri skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að skattbreytingar sem gerðar voru í júní 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“. Í bréfi Ríkisendurskoðunar til fjárlaganefndar frá 27. nóvember sl. telur stofnunin „óhætt að fullyrða að aðhaldsaðgerðir á miðju ári hafi ekki skilað sér nema að litlu leyti“. Jafnframt er í skýrslunni og bréfum stofnunarinnar bent á að vaxtatekjur hafi aukist verulega.

Mánaðaruppgjör A-hluta ríkissjóðs janúar–október 2009. Tekjuhlíð, millj. kr.

Tekjur ríkissjóðs	Bókhald	Áætlun	Frávik frá áætlun	Fjárlög 2009
Skattar á tekjur og hagnað einstaklinga	66.063	72.668	-6.605	89.382
Skattar á tekjur og hagnað lögaðila	12.070	14.543	-2.473	22.100
Skattur á fjármagnstekjur	40.131	29.662	10.469	16.216
Eignarskattar	3.989	5.732	-1.743	7.063
Virðisaukaskattur	93.376	102.774	-9.398	128.196
Aðrir skattar á vörur og þjónustu	42.253	42.274	-21	52.545
Tollar og aðflutningsgjöld	3.981	3.681	300	4.531
Skattar ótaldir annars staðar	6.186	7.014	-828	4.641
Tryggingagjöld	33.605	33.530	75	40.568
Fjárframlög	430	191	239	1.391
Vaxtatekjur og aðrar lánatekjur	35.727	19.219	16.508	22.230
Arðgreiðslur	185	1.895	-1.710	1.920
Aðrar tekjur ótaldar annars staðar	6.677	4.622	2.055	5.416
Sala eigna	496	7.510	-7.014	6.300
Tekjur alls	345.169	345.315	-146	402.499

Samkvæmt framangreindu óendurskoðuðu yfirliti sem keyrt hefur verið úr bókhaldi ríkisins kemur fram að tekjuhlíð fjárlaga er í heild í samræmi við áætlanir. Meginástæður þessa eru:

- skattur á fjármagnstekjur, vaxtatekjur og lánatekjur er langt umfram áætlanir,
- skattar á tekjur og hagnað einstaklinga eru 9% lægri en áætlanir gerðu ráð fyrir,
- skattar á tekjur og hagnað lögaðila eru 17% lægri en samkvæmt áætlunum,
- virðisaukaskattur er 9% lægri en ætlað var,
- tekjur af sölu eigna eru 93% lægri en ráð var fyrir gert.

Einkaneysla hefur minnkað umfram forsendur fjárlaga ársins 2009 og er því nú spáð samkvæmt endurskoðuðum þjóðhagsforsendum í desember 2009 að hún minnki um 16,6%, samneysla minnki um 1,1%, fjárfesting um 45,7% og þjóðarútgjöld um 19,3%. Verg landsframleiðsla mun samkvæmt áætluninni dragast saman um 7,9% í stað 8,6% eins og spáð var í október sl. Atvinnuleysi hefur aukist og laun hafa lækkað. Bókhald ríkisins leiðir fram þróun þessara helstu hagstærða.

Þessi neikvæða þróun endurspeglast í skatttekjum frá einstaklingum og tryggingagjaldi. Tekjuskattar lögaðila dragast saman vegna verri afkomu fyrirtækja. Hefur því verið spáð að mörg fyrirtæki stefni í þrot og muni þar af leiðandi ekki skila sköttum í sama mæli og áður. Tekjur af stimpilgjaldi minnka þar sem lítil hreyfing er á fasteigna- og lánamarkaði.

Fjármögnun bankanna.

Ríkissjóður hefur nú tekið við ábyrgðinni á stjórn bankanna og tjónið af falli þeirra lendir beint á þegnum landsins. Má í því sambandi benda á minnisblað frá fjármálaráðuneytinu, dags. 7. des. 2009, sem fylgdi tillögum ríkisstjórnarinnar fyrir 3. umræðu um frumvarpið. Þar koma fram eiginfjárframlög til fjármálakerfisins að fjárhæð 159.610 millj. kr. en áður höfðu þau verið áætluð 297.000 millj. kr. Framlag til Arion banka hf. verður 9.360 millj. kr., framlag til Íslandsbanka verður 3.250 millj. kr. og framlag til NBI hf. 127.000 millj. kr. Lánveit-

ingar ríkissjóðs aukast um 35.200 millj. kr. Þar af fær Íslandsbanki hf. víkjandi lán að fjárhæð 25.000 millj. kr. og Arion banki hf. 30.500 millj. kr. en aðrar lánveitingar verða 6.700 millj. kr., þar af fær Askar Capital 6.300 millj. kr. Lánveiting til Seðlabanka Íslands lækkar hins vegar um 27.000 millj. kr. og er reiknað með að hún frestist fram á næsta ár. Einnig kemur fram í fjármögnunarhluta sjóðstreymisins að fjárhæð skuldabréfa vegna eiginfjárlagsframlaga til fjármálakerfisins muni nema 209.000 millj. kr.

Þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til að gerðar verði eru þess eðlis og umfang þeirra það mikið í fjárhæðum að nauðsynlegt hefði verið gefa nefndinni tíma til að fara ítarlega í gegnum þær. Að auki vantar faglegan rökstuðning fyrir umbeðnum tillögum svo að fullur skilningur væri að baki afgreiðslu málsins út úr nefndinni.

Að undanfögnu hefur verið mikil uppstokkun á fjármálakerfinu. Skilanevnd Glitnis hf. hefur eignast 95% hlutafjár í Íslandsbanka hf. Þá hefur skilanevnd Kaupþings hf. eignast 87% hlutafjár í Arion banka hf. Ekki er enn búið að leysa vandamál sparissjóðanna.

Innbyggður halli á fjárlögum.

Fyrsti minni hluti vísar til þess sem áður hefur komið fram af hans hálfu um að stofnanir og ríkisaðilar, t.d. í heilbrigðis- og öldrunarþjónustu, menntamálum og samgöngumálum, muni að óbreyttu, samkvæmt fjárukalagafrumvarpinu, hefja rekstur á næsta ári með halla. Auk þess eru fjárheimildir viðkomandi stofnana almennt lækkaðar í fjárlögum fyrir árið 2010. 1. minni hluti ítrekar gagnrýni sína á þetta ráðslag og óttast að óhjákvæmilegur sé mikill hallarekstur á næsta ári sem muni valda miklum erfiðleikum í rekstri þessara stofnana án þess að stjórnarmeirihlutinn hafi gefið skýr fyrirmæli um það hvernig samdrátturinn eigi að koma fram. Einu beinu fyrirmælin sem gefin hafa verið eru þau að ekki megi segja upp ríkisstafsmönnum í þeim þrengingum sem fram undan eru. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar má öllum vera ljóst að mikil fjárhagsleg vandræði verða, t.d. í starfsemi Landspítalans og ýmissa skóla, á komandi árum. 1. minni hluti vísar allri ábyrgð í þeim efnum á heilbrigðisráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið og stjórnarmeirihlutann á Alþingi.

Í frumvarpinu eru lántökur vegna uppgjors á Icesave-reikningum og tengdum innlánsreikningum í útibúum gömlu bankanna erlendis ekki tilgreindar. Líklegt er, miðað við framkomnar upplýsingar, að lántökurnar muni hlaupa á hundruðum milljarða króna með tuga milljarða króna árlegum vaxtakostnaði og gjaldfærslu á þeim hluta skuldbindingarinnar sem fellur til á árinu. Fjárlaganefnd hefur hins vegar ekki undir höndum sérfræðimat á því um hve háa fjárhæð getur verið að ræða árið 2009.

Framkvæmdir utan fjárlaga.

Fyrsti minni hluti gagnrýnir þá aðferðafræði sem virðist ætla að ryðja sér til rúms við fjármögnun stórframkvæmda utan fjárlaga. Í því sambandi skal enn og aftur minnt á athugasemdir sem 1. minni hluti hefur haft uppi um byggingu tónlistar- og ráðstefnuhúss og áform samkvæmt heimild í 6. gr. fjárlaga um byggingu Landspítala og samgönguframkvæmda.

Að óbreyttu telur 1. minni hluti stefna í að fjárskuldbindingar ríkissjóðs vegna stórframkvæmda verði í æ ríkari mæli utan fjárlaga og efnahagsreikningur ríkissjóðs muni því ekki gefa rétta mynd af áföllnum skuldbindingum. Lög um fjárreiður ríkisins taka ekki með óyggjandi hætti á þessu viðfangsefni og nauðsynlegt er að mati 1. minni hluta að eyða sem fyrst þeirri óvissu sem núverandi tilhögun þessara verkefna hefur í för með sér.

Lokafjárlög.

Fjármálaráðherra sendi forseta Alþingis ríkisreikning 2008 með bréfi dagsettu 26. júní sl. 1. minni hluti bendir á að skv. 45. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, ber að leggja fram lokafjárlög samhliða ríkisreikningi:

„Með ríkisreikningi sem lagður er fram á Alþingi, sbr. 7. gr., skal fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjörs á skuldum eða ónotuðum fjárveitingum sem ekki eru fluttar milli ára. Jafnframt skal leggja fram sérstaka skrá ásamt skýringum yfir geymdar fjárheimildir og um þá aðila sem hafa farið fram úr fjárheimildum ársins. Heimilt er að greiða slíka umframgreiðslu af fjárveitingu næsta árs. Einnig skal gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs.“

Ekkert bólar á lokafjárlögunum nú við 3. umræðu um frumvarpið og er það ekki í samræmi við ákvæði laga þar um. 1. minni hluti telur brýnt að úr þessu verði bætt. Það er óþolandi öllum þingheimi að ekki sé farið að lögum. Ekki er ásættanlegt að fjárlaganefnd Alþingis og aðrir sem á þurfa að halda geti ekki haft þessar upplýsingar við hendina. Jafnframt minnir 1. minni hluti á tillögur sínar um að ríkisreikningur verði gefinn út fyrr á árinu. Eðlilegt er að stefnt sé að því að hann komi framvegis út í febrúar eða mars.

Niðurlag.

Fyrsti minni hluti getur ekki staðið að því að samþykkja fjárukalög fyrir árið 2009 miðað við þær takmörkuðu forsendur sem liggja til grundvallar tillögum meiri hlutans. Margvíslegar upplýsingar skortir svo að Alþingi geti tekið upplýsta og vel rökstudda ákvörðun um breytingar á fjárlögunum. Að öðru leyti vísar 1. minni hluti til nefndarálits síns sem lagt var fram við 2. umræðu um frumvarpið. Þar er ítarlega fjallað um frumvarpið og framkomnar breytingartillögur. Fjárukalög þessa árs eru að fullu á ábyrgð ríkisstjórnarinnar og stjórnarmeirihlutans á Alþingi.

Alþingi, 14. des. 2009.

Kristján Þór Júlíusson,
frsm.

Ásbjörn Óttarsson.

Ólöf Nordal.

Höskuldur Þórhallsson.