

Nefndarálit

um frv. til lokafjárlaga fyrir árið 2009.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Frumvarp til lokafjárlaga er eingöngu lagt fram til að Alþingi geti samþykkt ríkisreikning. Því er ekki ætlað að sýna aðra niðurstöðu en fram kemur í ríkisreikningi. Samþykki Alþingi frumvarp til lokafjárlaga með annarri niðurstöðu má að mati Ríkisendurskoðunar færa rök fyrir því að taka þurfi upp ríkisreikning, áritaðan af ríkisendurskoðanda, og breyta honum til samræmis við samþykkt lokafjárlög. Mismunur á milli fjárheimilda lokafjárlaga og ríkisreiknings nema að þessu sinni um 2,7 milljörðum kr., en eftir að tekið hefur verið tillit til liða sem felldir eru niður er fráviknið óverulegt. Engu að síður er framsetning frumvarpsins með frávikum ekki í samræmi við tilgang frumvarpsins. Í umræðum innan nefndarinnar um lokafjárlög 2008 var mikill samhljómur meðal nefndarmanna um að það yrði síðasta árið sem frumvarpið væri lagt fram með mismunum. Þeirri skoðun var komið á framfæri við fjármálaráðuneytið en engu að síður eru sömu vankantar fyrir hendi í frumvarpi að lokafjárlögum ársins 2009.

Almennt um vinnubrögð við framlagningu frumvarpsins.

Ríkisreikningur fyrir árið 2009 var lagður fram í lok júní árið 2010. Hann var áritaður af Ríkisendurskoðun en stofnunin gaf ekki út endurskoðunarskýrslu fyrr en í desember 2010. Lokafjárlög voru síðan ekki lögð fram fyrr en í mars 2011. Í 45. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir: „Með ríkisreikningi sem lagður er fram á Alþingi, sbr. 7. gr., skal fylgja frumvarp til lokafjárlaga honum til staðfestingar. Þar skal leitað heimilda til uppgjors 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.“ Í nefndaráliti meiri hlutans sem fylgir lokafjárlögum 2008 kemur eftirfarandi fram: „Meiri hluti fjárlaganefndar vekur athygli á að frumvarpið var ekki lagt fram um leið og ríkisreikningur 2008 þrátt fyrir að skylt sé að gera það samkvæmt fyrrgreindum lögum. Meiri hlutinn gerir þá kröfu að úr þessu verði bætt.“ Ekki er að sjá að fjármálaráðuneytið hafi tekið mikið mark á álitinu hvað þetta varðar. Reyndar má bæta því við að í nefndaráliti fjárlaganefndar með frumvarpi til lokafjárlaga 2007 segir: „Fjárlaganefnd leggur áherslu á að markvisst verði unnið að því að vinnu við gerð frumvarps til lokafjárlaga verði hraðað innan hvers árs þannig að leggja megi það fram samhliða ríkisreikningi.“ Í því kemur einnig fram að „Frumvarp það sem hér er til umræðu var ekki fremur en önnur frumvörp til lokafjárlaga á liðnum árum lagt fram samhliða ríkisreikningi.“ Það er því skoðun 1. minni hluta að nefndin og Alþingi eigi framvegis ekki að taka við ríkisreikningi nema farið sé að lögum og frumvarp til lokafjárlaga fylgi honum. 1. minni hluti telur að ekki verði raunhæfar úrbætur í þessu ferli fyrr en ríkisreikningur verður gefinn út fyrr á hverju ári en nú er og telur í því sambandi að horfa eigi til 1. mars ár hvert. Núverandi fyrirkomulag er fullreynt

og hefur ekki reynst nothæft. Eðlilegt er að fyrirmælum laga um hvenær leggja beri fram ríkisreikning verði breytt í þessa veru.

Staða fjárheimilda í árslok.

Í árslok 2009 voru fjárheimildir jákvæðar um tæplega 12,2 milljarða kr. sem svarar til um 2% af heildarfjárheimildum ársins. Þessari stöðu má skipta upp í 41,3 milljarða kr. afgangshheimildir og 29,1 milljarða kr. umframgjöld. Meginreglan í frumvarpinu er sú að afgangshheimildum og umframgjöldum í rekstri stofnana sem eru innan viðmiða sem tilgreind eru í frumvarpinu er ráðstafað til næsta árs. Fjárheimildastaða á liðum fyrir tilfærsluframlög fellur hins vegar almennt niður í árslok. Hið sama gildir um fjárlagaliði þar sem útgjöld ráðast af hagrænum eða reikningshaldslegum þáttum og lúta ekki fjármálastjórn tiltekins stjórnsýsluadila.

Ónýttar lántökuheimildir.

Í 45. gr. laga nr. 88/1997 kemur fram að í lokafjárlögum skuli gerð grein fyrir ónýttum lántökuheimildum liðins árs. Í frumvarpinu kemur fram að lántökur hafi verið 47,3 milljörðum kr. innan heimilda. Í minni hluti telur að ekki sé gerð nógu góð grein fyrir þessum málum og það sé ekki í samræmi við fyrirmæli laganna að vísa til nánari skýringa í ríkisreikningi og skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings þar sem lesandi laganna á að geta áttað sig á þeim skýringum sem skylt er að veita í frumvarpinu sjálfu.

Frávik markaðra skatttekna og annarra ríkistekna.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á fjárheimildum stofnana og verkefna frá áætlun fjárlaga og fjárukalaga vegna frávika markaðra skatttekna og annarra ríkistekna sem markaðar eru stofnunum. Er þar leitað eftir heimild Alþingis fyrir því að ráðstafa þessum tekjum til viðkomandi stofnana eða verkefna, ýmist í samræmi við það hverjar tekjurnar urðu samkvæmt reikningsuppgjöri eða metinni fjárförf. Fjárlaganefnd hefur oft fjallað um þessar breytingar. Í nefndarátliti um frumvarp til lokafjárlaga fyrir árið 2007 segir m.a:

„Fjárstjórnarvaldið er í höndum Alþingis, sbr. 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar. Skv. 41. gr. má ekkert gjald greiða úr ríkissjóði nema heimild sé til þess í fjárlögum og fjárukalögum. Í 42. gr. stjórnarskrárinnar segir að í fjárlagafrumvarpi skuli vera fölginn greinargerð um tekjur ríkisins og gjöld. Á þessum grunnreglum er jafnframt hnykkt í 21. gr. fjárreiðulaga. Samkvæmt þessum lagafyrirmælum ber m.a. að leita heimilda til greiðslna úr ríkissjóði, eftirgjafa á kröfum og til hvers konar samninga um fjárhagslegar skuldbindingar fyrir ríkisstofnanir. Þessar ákvarðanir eru teknar í fjárlögum eða eftir atvikum í fjárukalögum.

Á sama hátt er það Alþingi eitt sem getur breytt ákvörðunum af þessu tagi. Með hliðsjón af þessum skýru fyrirmælum verður að telja engum vafa undirorpið að nauðsynlegt sé að afla sérstakrar heimildar Alþingis til þess að breyta ákvörðunum um greiðslur eða framlög úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum í þeim tilvikum þegar markaðir tekjustofnar skila meiru eða rekstrartekjur ríkisstofnana í A-hluta reynast hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Vettvangurinn til þess að taka ákvarðanir af þessu tagi og birta þær er í fjárlögum eða fjárukalögum en síður í lokafjárlögum. Það fer einfaldlega mjög illa á því að veita stofnunum t.d. heimild til að ráðstafa umframtekjum á tilteknu rekstrarári löngu eftir að því er lokið.“

Þrátt fyrir að nefndarmenn hafi verið sammála þessum viðhorfum í gegnum árin hefur nefndin ekki tekið af skarið með því að taka á málinu. Í frumvarpinu nú er gert ráð fyrir að fjárheimildir verði hækkaðar af þessum sökum um tæplega 1,1 milljarð kr. Þar af nemur

hækkun á einstökum fjárlagaliðum ríflega 1,7 milljörðum kr. en lækkun á fjárheimildum annarra liða 642 millj. kr.

Sértekjur umfram áætlun fjárlaga.

Í fyrrgreindu nefndaráli segir: „Á undanförunum árum hefur verið nokkuð um það að stofnanir ríkisins afli hærri sértekna en gert var ráð fyrir í áætlunum fjárlaga. Þær hafa síðan ráðstafað þeim að eigin vild. Að mati fjárlaganefndar ber að afla heimilda fyrir ráðstöfun þessara tekna.“ Engu að síður er ekki að sjá nokkur merki þess að hjá meiri hluta fjárlaganefndar sé vilji til að grípa í taumana og breyta þessum málum.

Eftirlitshlutverk fjárlaganefndar.

Unnið er að því innan fjárlaganefndar Alþingis að endurbæta og styrkja eftirlitshlutverk Alþingis með því að fá fram upplýsingar mun fyrr og stuðla þannig að virkari greiningarvinnu. Í því sambandi hefur nefndin ítrekað farið þess á leit við fjármálaráðuneytið að opnað verði fyrir skoðunaraðgang fyrir starfsmenn nefndarinnar að upplýsingakerfum ríkisins en þrátt fyrir það hefur ekki enn verið opnað fyrir aðganginn. Mjög brýnt er að úr því verði bætt án tafar. Nú í apríl 2011 stóðu þessi mál þannig að starfsmenn fjárlaganefndar geta flett upp sömu upplýsingum og koma fram í framsetningu ríkisreiknings og gefin er út árlega í prentuðu formi. Að mati 1. minni hluta er hér ekki um neinn aðgang að ræða og alls ekki í samræmi við þau fyrirmæli sem Alþingi gaf fjármálaráðherra um að opna fyrir aðganginn.

Skýrsla um endurreisn bankakerfisins.

Forsætisnefnd Alþingis hefur farið þess á leit við Ríkisendurskoðun að hún geri grein fyrir endurreisn bankakerfisins með skýrslu til þingsins þar sem gerð verði grein fyrir stjórnvaldsathöfnum sem falið hafa í sér beinar eða óbeinar fjárveitingar til fyrirtækja úr ríkissjóði í kjölfar bankahrunsins. 1. minni hluti telur að ekki sé rétt að afgreiða frumvarp til lokafjárlaga fyrir en niðurstöður skýrslunnar liggja fyrir.

Yfirtaka á innstæðum í Spron hf.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins til Nýja Kaupþings banka, dagsettu 20. ágúst 2009, kemur fram að ríkissjóður ber fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall verður af skuldabréfi að fjárhæð 96,7 milljarðar kr. Það var gefið út vegna samnings milli Nýja Kaupþings banka og Dróma um endurgreiðslu skuldar og veðsamninga vegna skuldbindinga í samræmi við ákvörðun Fjármálaeftirlitsins. Í samningi fjármálaráðherra við skilaneftnd Kaupþings banka frá 17. júlí 2009 er því lýst yfir að stjórnvöld muni halda Kaupþingi banka og Nýja Kaupþingi banka skaðlausum vegna kröfu þess síðarnefnda á hendur Dróma. Þann 3. september 2009 afhenti fjármálaráðuneytið Arion banka bréf þar sem staðfest er að ríkið muni tryggja bankanum ákveðna lausafjárfgreiðslu. Þar með liggur fyrir staðfesting þess að ríkið muni lána Arion banka allt að 75 milljarða kr. í ríkisskuldabréfum gegn veði í skuldabréfum í SPRON.

Ekki liggur fyrir að heimild sé fyrir því samkvæmt lögum nr. 125/2008 að gefa út ríkisábyrgð sem þessa. Fyrir liggur almenn yfirlýsing ríkisstjórnar um ábyrgð á innstæðum í íslenskum bönkum. Grundvallarmunur er á slíkri almennri yfirlýsingu og beinum aðgerðum, svo sem bréf fjármálaráðuneytisins ber með sér. Að mati 1. minni hluta er það ekki í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að þessarar ríkisábyrgðar sé ekki getið í ríkisreikningi og lokafjárlögum.

Endurreisn Sjóvárs.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings árið 2009 segir: „Ríkissjóður tók á árinu 2009 þátt í fjárhagslegri endurskipulagningu váttryggingafélagsins Sjóvár með 11,6 ma.kr. eiginfjárframlagi til SAT eignarhaldsfélags. Ríkisendurskoðun telur ekki ljóst við hvaða lagaheimild fjármálaráðherra studdist þegar ákvörðun um framlagið var tekin.“ Skýrslan var birt 6. desember 2010 en Ríkisendurskoðun bætti eftirfarandi athugasemd við netútgáfu hennar 16. desember sl. „Þess ber að geta að í tölvuskeyti til Ríkisendurskoðunar, dags. 10. nóvember 2010, tók ráðuneytið fram að byggt hefði verið á lið 7.20 í 6. gr. fjárlaga 2009 sem veitir fjármálaráðherra heimild til að „kaupa af Seðlabanka Íslands þau viðskiptabréf sem bankanum hafa verið afhent til tryggingar veðlánnum bankans og annast uppgjör þeirra krafna eins og hagkvæmast þykir“. Ríkisendurskoðun leit svo á að í umræddu skeyti kæmi ekki fram efnislegt svar við fyrirsurninni. Því er ekki alls kostar rétt að ráðuneytið hafi ekki upplýst um á hvaða heimild ákvörðunin byggði, eins og segir í textanum hér að ofan. Af þessu leiðir einnig að Ríkisendurskoðun telur ekki lengur óljóst á hvaða heimild ráðuneytið byggði ákvörðun sína, eins og jafnframt segir í textanum.“ Að mati 1. minni hluta er hér ekki um efnislegt svar við athugasemdinni og því standi ábendingin. 1. minni hluti lítur svo á að með samþykkt lokafjárlaga verði þessi og fleiri gjörningar samþykktir af Alþingi án þess að fjárheimildar hafi verið aflað með réttum hætti frá Alþingi og gerir því fyrirvara við þetta mál.

Yfirtaka á innstæðum í Straumi-Burðarási.

Auk þess sem Íslandsbanki hf. yfirtók skuldbindingar Straums-Burðaráss fjárfestingarbanka vegna innlána í höfuðstöðvum bankans á Íslandi fólst í samkomulagi við fjármálaráðuneytið að Íslandsbanki skuldbatt sig til að fjármagna greiðslur Straums-Burðaráss á innlánnum bankans í Danmörku sem námu 45 millj. evra. Fjármálaráðuneytið skuldbatt sig til að afhenda Íslandsbanka ríkisskuldabréf í skiptum fyrir skuldabréf Straums-Burðaráss vegna þessara innlána. Útgefið skuldabréf nemur 43,7 milljörðum kr. og er með lokagjaldlega 31. mars 2013. Hafi Íslandsbanki ekki fengið fullnaðargreiðslu þann dag er bankanum heimilt að halda eftirstandandi skuldabréfum. Í framangreindu samkomulagi felst ákveðin skuldbinding af hálfu ríkissjóðs sem gæti leitt til útgjalda á næstu árum. Þó svo að ríkisstjórn Íslands hafi gefið pólitíska yfirlýsingu um að allar innstæður í innlendum bönkum séu tryggðar er hér um óheimila ríkisábyrgð að ræða sem einnig varðar innstæður í öðru ríki. Með því að samþykkja lokafjárlögin er að mati 1. minni hluta verið að samþykkja formlega ríkisábyrgð á tilteknum innstæðum. 1. minni hluti mun ekki standa að samþykktinni.

Niðurlag.

Fyrsti minni hluti mun gera nánari grein fyrir athugasemdum og ábendingum sínum í skýrslu sem fjárlaganefnd hyggst gefa út um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2009.

Alþingi, 7. apríl 2011.

Kristján Þór Júlíusson,
frsm.

Ásbjörn Óttarsson.

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir.