

Nefndarálit

um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2011.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Í frumvarpinu er lögð til hækkun útgjalda upp á ríflega 2,8% frá fjárlögum sem er mun minni hækkun en í frumvörpum til fjárukalaga undanfarin ár. Á árabílinu 2003–2007 nam hækkunin að meðaltali um 6% en hafa ber í huga að þá jukust tekjur að sama skapi. Í fjárukalögum 2009 nam hækkun útgjalda 2% og árið 2010 var hækkunin lítil. Í nágrenna-ríkjunum er aukning útgjalda samkvæmt fjárukalögum um 1% frá fjárlögum og því er enn nokkuð í land með að ná þeim aga í ríkisfjármálum sem þar tíðkast. Boðað hefur verið að við 3. umræðu verði verulegar hækkanir á útgjöldum, m.a. vegna áhrifa kjarasamninga sem gerðir hafa verið á síðustu mánuðum. Þá verður hér á eftir greint frá veikleikum sem benda til þess að rekstrarafkoman hafi verið mun lakari en gert er ráð fyrir í fjárukalögum.

Framsetning rekstraryfirlits.

Fjármálaráðuneytið hefur sett rekstraryfirlit fjárlaga í 1. gr. fram með öðrum hætti en tíðkast hefur. Nú eru notuð hugtökin heildarjöfnuður og frumjöfnuður til að draga fram tilteknar upplýsingar. Minni hlutinn er sammála athugasemdum Ríkisendurskoðunar sem gerðar voru við þessa framsetningu í umsögn stofnunarinnar dags. 7. nóvember 2011. Með frumjöfnuði er átt við afkomu ríkissjóðs án vaxtagjalda en samkvæmt 22. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, skal í frumvarpi til fjárlaga sýna áætlaðan rekstrarreikning fyrir ríkisaðila í A-hluta. Samkvæmt því á ekki að sýna millistærð í rekstrarreikningi ríkissjóðs sem lokaútkomu reikningsins en með þeim hætti er sýnd jákvæð afkoma að fjárhæð 16,9 ma.kr. Áætlaður tekjuhalli nemur hins vegar 36,4 ma.kr. Að mati minni hlutans ætti að fylgja fyrirmælum laganna og sýna frumjöfnuð sem millistærð á undan vaxtagjöldum í yfirlitinu.

Minni hlutinn telur ástæðu til að færa inn nokkra gjaldaliði sem ekki koma fram í yfirliti fjármálaráðuneytisins en óhjákvæmilegt er að komi til gjalda í reikningum ríkissjóðs. Er þar um að ræða að lágmarki 11,2 ma.kr. vegna Sparisjóðs Keflavíkur, 300 m.kr. úr erindayfirliti Alþingis og 300 m.kr. vegna áhrifa kjarasamninga sem samþykktir hafa verið að undanfögnu. Þá ætti með réttu að lækka tekjur um 1,4 ma.kr. vegna óvissu um innheimtu þeirra. Samkomulag við lífeyrissjóði er ófrágangið og ekki liggur fyrir hvort um er að ræða skatt, lán eða styrk.

Við það verður heildarjöfnuður 2011 neikvæður um 59,1 ma.kr. sem er ríflega 13 ma.kr. verri afkoma en fram kemur í yfirlitum fjármálaráðuneytisins. Þess ber að geta að tölverðar líkur eru á að gjöldin hækki enn meira og að afkoman verði þeim mun verri ef niðurstaða úrskurðarnefndar í sparissjóðsmálinu verður ríkissjóði óhagfelld.

	Fjárlög 2011	Fjárukalaga- frv.	Tillögur 2. umræðu	Nokkrir vantildir	Samtals
Frumtekjur	451,8	9,5	-2,1	-1,4	457,8
Frumgjöld	436,2	20,5	3,1	11,8	471,6
Frumjöfnuður	15,6	-11,0	-5,2	-13,2	-13,8
Vaxtatekjur	20,7	0,8	0		21,5
Vaxtagjöld	73,7	-6,3	-0,5		66,9
Vaxtajöfnuður	-53,0	7,1	0,5	0	-45,4
Heildartekjur	472,5	10,3	-2,1	-1,4	479,3
Heildargjöld	509,8	14,2	2,6	11,8	538,4
Heildarjöfnuður	-37,3	-3,9	-4,7	-13,2	-59,1

Breytingar á tekjum.

Í frumvarpinu er felld niður áætlun um arðgreiðslur Landsvirkjunar að fjárhæð 800 m.kr. en alls er gert ráð fyrir að arðgreiðslur lækki um helming frá áætlun fjárlaga. Þó svo að ekki sé gert ráð fyrir miklum breytingum á heildartekjum eru frávik fjárlaga í nokkrum tekjutegundum umtalsverð. Minni hlutinn vekur athygli á því að þótt tekjur vegna innheimtu kolefnisgjalds skili um 700 m.kr. hærri tekjum en gert var ráð fyrir í fjárlögum liggja ekki fyrir upplýsingar hjá fjármálaráðuneytinu sem skýra ástæðurnar. Ráðuneytið getur heldur ekki greint á hvaða atvinnugreinar gjaldið leggst.

Minni hlutinn tekur undir ábendingar Ríkisendurskoðunar um að færa beri skattafrádrátt vegna kostnaðar fyrirtækja við nýsköpunarverkefni á gjaldahlið í stað þess að draga hann frá tekjum þó svo að þessi framsetning breyti ekki afkomu ríkissjóðs.

Skuldavandi heimilanna.

Í fjárlögum 2011 var gert ráð fyrir 6 ma.kr. tekjum vegna hlutdeildar banka, sparisjóða og lífeyrissjóða í sérstökum vaxtaniðurgreiðslum til heimila. Engar tekjur eru færðar hjá ríkissjóði sem fjárframlag vegna samkomulags við fjármálastofnanir en lagður var á sérstakur viðbótarskattur á fjármálaframtæki samkvæmt lögum nr. 155/2010. Sú skattheimta náði ekki til lífeyrissjóða. Álagður skattur 2011 nam 2,1 ma.kr. og munar því miklu miðað við áætlanir fjárlaga eða ríflega 3,8 ma.kr. Skattinn ber að flokka sem skatttekjur en ekki fjárframlög eins og gert er í fjárlögum. Áætlun fjármálaráðuneytisins gerir ráð fyrir 1.400 m.kr. framlagi frá lífeyrissjóðum til þessa viðfangsefnis. Ástæða er til að ítreka að enn liggur ekki fyrir neitt samkomulag við lífeyrissjóði landsmanna í þessum efnum og því óráðlegt að gera ráð fyrir þessum tekjum í fjárukalagafrumvarpinu, ekki síst í ljósi þess hversu hörmulega hefur gengið að fullnusta þau áform sem ríkisstjórnin hafði uppi um fjármögnun sérstakra vaxtaniðurgreiðslna. Í ljós er komið að varnaðarorð um slægan undirbúning þess verkefnis voru síst of sterk. Verkefnið mun kosta umtalsvert hærri fjárhæðir úr ríkissjóði en gefin voru fyrirheit um við fjárlagagerð fyrir árið 2011.

Ný verkefni.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur m.a. fram að almennt sé ekki óskað fjárheimilda vegna nýrra verkefna eða aukins umfangs. Engu að síður nema slíkar tillögur um 4 ma.kr.

Gerð er tillaga um 1,2 ma.kr. hækkun sérfræðikostnaðar sökum þess að aðhaldsmarkmið fjárlaga hafa ekki náð fram að ganga. Auk þess er lögð til 897 m.kr. hækkun heimilda vegna lyfjakostnaðar og 664 m.kr. hækkun vegna læknismeðferðar erlendis. Minni hlutinn bendir á að varað var við þessum veikleikum fjárlagagerðarinnar en ríkisstjórnin skellti við skollaeeyrum. Gerð er tillaga um 400 m.kr. framlag vegna eflingar atvinnu og byggðar á Vestfjörðum auk 300 m.kr. átaks til að jafna árstíðasveiflu í ferðamennsku. Ekki verður öðru haldið fram með rökum en hér sé um fyrirsjáanleg verkefni að ræða sem eigi heima í fjárlögum en ekki fjárukalögum.

Í 44. grein laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, segir að ef ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf valdi því að grípa þurfi til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum skuli leita heimilda í fjárukalögum. Því er eðlilegt að leita slíkra heimilda í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2012. Einnig gerir meiri hluti fjárlaganefndar tillögu um að veita Háskóla Íslands 150 m.kr. í tilefni af 100 ára afmæli hans, 150 m.kr. til Háskólans í Reykjavík vegna hærri húsnæðiskostnaðar, 50 m.kr. vegna kennsluframlags til Keilis og 30 m.kr. kennsluframlag til Kvíkmyndaskóla Íslands. Minni hlutinn telur að þetta ætti allt heima í fjárlagafrumvarpi fyrir 2012.

Nýr banki?

Minni hlutinn vekur athygli á að ríkissjóður er að hluta til farinn að starfa sem lánastofnun. Óskað er eftir að hann fjármagni ýmis verkefni þar sem stofnanir og félög í hlutaeigu ríkissjóðs leita til eigenda sinna um lánafyrirgreiðslu. Á sama tíma þarf að fjármagna rekstur ríkissjóðs með miklum lántökum. Minni hlutinn varar við þessari þróun og telur að aðrir aðilar á markaði eigi að hafa með höndum lánastarfsemi sem þessa.

Endurgreiðslur vegna kvíkmyndagerðar.

Iðnaðarráðuneytið hefur á fyrstu þremur ársfjórðungum þessa árs greitt út um 320 m.kr. í framleiðslustyrki til greinarinnar og skortir því um 120 m.kr. fjárheimild til að mæta skuldbindingunni. Þessu til viðbótar telur ráðuneytið útlit fyrir að skuldbindingar vegna ríkisstyrkja til framleiðslu kvíkmynda og sjónvarpsþátta síðari hluta ársins geti orðið nálægt 400 m.kr. og skuldbindingar vegna þessara verkefna geti því numið um 700 m.kr. sem er um 450% hærri fjárhæð en fjárveiting ársins samkvæmt fjárlögum. Minni hlutinn telur nauðsynlegt að komið verði í veg fyrir að hægt verði að skuldbinda ríkissjóð með þessum sjálfvirka hætti.

Vaxtabætur.

Í tillögunum er óskað eftir 390 m.kr. viðbótarheimild til greiðslu almennra vaxtabóta en þegar hefur verið óskað eftir 500 m.kr. þannig að heildarbeiðnin nemur 890 m.kr. Í fjárlögum var gert ráð fyrir 11,7 ma.kr. í almennar vaxtabætur. Að mati minni hlutans bendir fráviknið til veikleika í fjárlagagerðinni. Fjármálaráðuneytið mun á næstunni gera nánari grein fyrir þessum veikleikum í minnisblaði til fjárlaganefndar. Auk þess er óskað eftir 460 m.kr. til viðbótar við 6 ma.kr. til sérstakra vaxtaniðurgreiðslna en í ljós hefur komið að bæturnar hafa verið vanáætlaðar.

Yfirtaka á SpKef.

Þegar samið var um yfirtöku Landsbankans hf. á Sparisjóði Keflavíkur var gert ráð fyrir að eigið fé hans væri neikvætt um allt að 11,2 ma.kr. Landsbankinn hefur gert kröfu á hendur íslenska ríkinu um greiðslu rúmlega 29 ma.kr. með vísan til verðmats sem bankinn hefur

unnið eftir skoðun á eignum og skuldum. Að mati minni hlutans er umhugsunarvert hversu miklu munar í mati á verðmæti eignanna eftir að viðskiptin hafa átt sér stað og þau valda þar með mikilli óvissu í uppgjöri ríkissjóðs. Undirbúningur sölunnar virðist hafa verið ófullnægjandi af hálfu stjórnvalda.

Að mati minni hlutans er óhjákvæmilegt að taka varúðarfærslu inn í fjárukalögin að fjárhæð um 11 ma.kr. Báðir aðilar samkomulagsins hafa orðið ásáttir um að vísa málinu til úrskurðarnefndar sem hefur tvo mánuði til að skila álitinu sínu.

Vaðlaheiðargöng.

Í tillögum meiri hlutans um breytingar á heimildagrein fjárlaga er lögð til breyting á fjármögnun verkefna á vegum Vaðlaheiðarganga hf.

Forsaga málsins er sú að 16. júní 2010 voru samþykkt lög á Alþingi um stofnun hlutafélaga, annars vegar hlutafélags um breikkun vega í kringum höfuðborgarsvæðið og hins vegar um gerð Vaðlaheiðarganga.

Í framhaldi af því fóru fulltrúar ríkisins í viðræður við íslenska lífeyrissjóði um fjármögnun vegaframkvæmda sem slitnaði upp úr í desember 2010. Í kjölfar þeirra viðræðuslita og samþykkis heimamanna á að Vaðlaheiðargöng yrðu fjármögnuð með veggjöldum ákváðu stjórnvöld að halda áfram undirbúningi að gerð ganganna á þeim forsendum að verkefnið yrði fjármagnað af ríkissjóði með láni til félags sem stofnað yrði með það að markmiði að standa undir gerð ganganna. Þetta var staðfest og samþykkt í ríkisstjórn 10. desember 2010 og öll vinna eftir það hefur verið eftir þeirri samþykkt.

Minni hlutinn gangrýnir þann losarabrag sem verið hefur á framgangi málsins á vettvangi Alþingis. Því veldur óeining milli stjórnarflokkanna um framgang verkefnisins og tillaga meiri hlutans ber með sér að niðurstaða í þeim ágreiningi er enn ekki fengin.

Ófyrirséð útgjöld.

Við fjárlagagerð 2010 var boðuð reglusetning um notkun þeirra heimilda sem fjármálaráðherra væri veitt með þessum lið fjárlaga. Hið sama var uppi á teningnum við fjárlagagerð fyrir þetta ár. Ekkert hefur orðið úr fullnustu þessa. Minni hlutinn gagnrýnir að fjárlaganefnd hafi ekki enn verið kynntar skýrar reglur um notkun liðarins og hvetur til að úr því verði bætt.

Útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum.

Að mati minni hlutans þarf að setja skýrar reglur um beitingu heimilda 6. gr. Sem dæmi má taka að kaup ríkissjóðs á jarðnæði og hitaveituréttindum af Reykjanesbæ eru dæmi um ógegensæi liðarins. Þessi eina heimild dregur ágætlega fram vankantana við að hafa heimildargreinina eins og hún er.

Niðurlag.

Frumvarpið ber með sér að útgjaldastýring ríkissjóðs er að veikjast í samanburði við fyrri ár. Það er ljóst að allnokkur tilefni eru til tiltektar í lagasafni þar sem taka verður út heimildir sem opna fyrir sjálfkrafa útgjöld úr ríkissjóði. Minni hlutinn gagnrýnir hradann sem viðhafður var við úttekt málsins úr nefndinni. Stjórnarflokkarnir reyndust ósamstíga við meðferð frumvarpsins, enda tókst þeim ekki að taka málið úr nefndinni á þeim tíma sem stefnt var að. Þá hefur upplýsingagjöf reynst ófullnægjandi í Byrsmálinu og gerðar eru tilraunir til að fegra stöðuna, sbr. söluna á Sparisjóði Keflavíkur. Minni hlutinn bendir á að fjárukalögum er m.a.

ætlað að gefa sem réttasta mynd af stöðu ríkissjóðs og því þarf að taka tillit til óumflýjanlegra gjaldfærslna.

Alþingi, 10. nóv. 2011.

Kristján Þór Júlíusson,
frsm.

Illugi Gunnarsson.

Eyrún Ingibjörg Sigþórsdóttir. ;

Höskuldur Þórhallsson.