

Nefndarálit

um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2015.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Hlutverk fjárukalaga.

Í inngangskafila frumvarpsins er hlutverk fjárukalaga rækilega útlistað. Þar segir:

„Með setningu laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og í greinargerð með því frumvarpi, markaði Alþingi skýra stefnu um hlutverk og efni fjárukalaga. Í því felst að gert er ráð fyrir að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir komi fram í fjárlögum en að í fjárukalögum innan fjárhagsársins verði leitað eftir heimildum fyrir þeim fjárráðstöfunum sem ekki var hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Samkvæmt fjárreiðulögum er slíkum fjárráðstöfunum í fjárukalögum fyrst og fremst ætlað að taka til óhjákvæmilegra málefna, einkum til ófyrirséðra atvika, áhrifa nýrra kjarasamninga eða nýrrar löggjafar á árinu, en ekki til áforma um ný verkefni, aukins umfangs starfsemi eða t.d. rekstrarhalla einstakra ríkisstofnana umfram setta útgjaldaramma, enda er mælt fyrir um það í lögum að vísa beri slíkum tillögum um breytingar á fjárheimildum til umfjöllunar um fjárlög fyrir næsta fjárhagsár.“

Við lestur frumvarpsins er ljóst að ýmsar tillögur í frumvarpinu voru fyrirséðar og eiga því ekki heima í frumvarpi til fjárukalaga.

Helstu breytingar.

Frumjöfnuður ríkissjóðs styrkist um rúmlega 17 milljarða kr. samkvæmt frumvarpinu. Meginhluti afkomubatans skýrist af því að arðgreiðslur frá fjármálastofnunum hækka um tæplega 15,8 milljarða kr. og vaxtagjöld lækka um tæplega 5,7 milljarða kr. Frumtekjur ríkissjóðs aukast um 33,9 milljarða kr. samkvæmt frumvarpinu og breytingartillögum ríkisstjórnarinnar. Verður nú farið nánar í þá helstu liði sem minni hlutinn telur að færa hefði mátt til betri vegar en breytingarnar eru sýndar í eftirfarandi töflu:

Rekstrargrunnur í milljörðum kr.	Fjárlög 2015	Fjárukalaga-frumvarp	Breytingar-tillaga 2. umr.	Samtals
Frumtekjur	635,5	27,1	6,8	669,4
Frumgjöld	567,6	15,1	4,6	587,3
Frumjöfnuður	67,9	12,0	2,2	82,1
Vaxtatekjur	18,2	-0,7	-1,5	16,0
Vaxtagjöld	82,5	-5,7	0,4	77,2
Vaxtajöfnuður	-64,3	5,0	-1,9	-61,2
Heildartekjur	653,7	26,4	5,3	685,4
Heildargjöld	650,1	9,4	5,0	664,5
Heildarjöfnuður	3,6	17,0	0,3	20,9

Arðgreiðslur.

Frávik í arðgreiðslum bendir fremur til síðbúinnar fjárlagagerðar fyrir árið 2015, sem brátt er á enda, en framlagningu leiðréttingarfrumvarps eins og fjárukalögin eiga að vera í þessu tilliti. Við afgreiðslu fjárlaga í desember 2014 var gert ráð fyrir að Landsbankinn skilaði 6 milljörðum kr. í arð til ríkissjóðs. Í febrúar 2016 lagði bankastjórn hans til arðgreiðslu sem samþykkt var skömmu síðar á aðalfundi og nam hlutur ríkissjóðs í henni 25,6 milljörðum kr. sem er 17,9 milljörðum kr. hærri arðgreiðsla en fram kemur í áætlun fjárlaga. Þegar haft er í huga að eignarhlutur ríkissjóðs í Landsbankanum í árslok 2014 var 97,9% en hann hækkaði í 98,2% vegna samruna Sparisjóðs Vestmannaeyja og Sparisjóðs Norðurlands við Landsbankann á árinu 2015 og fjármála- og efnahagsráðherra ræður honum verður að gagnrýna að ráðherra hafi ekki gert nákvæmari áætlanir um arðgreiðslur. Í þessu sambandi er minnt á að áætlun vegna arðgreiðslu bankans var ekki nákvæmari árið áður. Þá greiddi bankinn um tæplega 21 milljarða kr. arð í ríkissjóð en í fjárlögum var gert ráð fyrir að arðgreiðslur hans til ríkissjóðs næmu 6 milljörðum kr.

Auk þess má hafa í huga að í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2016 er gert ráð fyrir að Landsbankinn skili 7,1 milljarði kr. í arð til ríkissjóðs.

Arðgreiðslur Landsbanka Íslands til ríkissjóðs.

Millj. kr.	Frumvarp, fjárlög 2016	Fjárlög 2015	Fjárlög 2014	Fjárlög 2013
Landsbanki	7.106	7.740	6.000	9.600
		Frumvarp, fjárukalög 2015	Fjárukalög 2014	Fjárukalög 2013
Landsbanki		17.900	14.955	342
Samtals	7.106	25.640	20.955	9.942

Ef litið er til afkomu bankans það sem af er ári má ljóst vera að arðgreiðslur verði í raun mun hærri, svo jafnvel geti numið milljörðum króna. Minni hlutinn gagnrýnir hversu erfiðlega gengur að áætla arðgreiðslur af eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum. Í frumvarpinu kemur fram að sala hlutabréfa og eignarhluta skilar ekki þeim 35,5 milljörðum kr. sem gert var ráð fyrir í fjárlögum. Minni hlutinn gagnrýnir að í fjárlögum hafi verið gert ráð fyrir stórum upphæðum sem engar líkur voru á að kæmu í ríkissjóð á árinu. Aðrar arðgreiðslur reyndust um 3 milljörðum kr. lægri en gert var ráð fyrir í fjárlögum. Stærsti hluti fráviksins er vegna Seðlabanka Íslands og verður að ætla að ríkisstjórnin hafi einnig tók á að áætla arðgreiðslugetu bankans nákvæmar en fram kemur í fjárlögum. Þá krafðist meiri hlutinn 700 millj. kr. í arð af ISAVIA þó að fyrirsjáanleg hafi verið gríðarleg fjárfestingaþörf fyrirtækisins og að ekki væri unnt að taka þetta fjármagn úr rekstrinum.

Framkvæmdir við ferðamannastaði.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að framlag til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða til staða sem eru í eigu eða umsjón ríkisins hækki um 850 millj. kr. auk þess sem 12,2 millj. kr. bætast við í breytingartillögum við 2. umræðu vegna hærri tekna af gistináttaskatti, en framlagið nam 145,8 millj. kr. í fjárlögum ársins. Minni hlutinn lagði ríka áherslu á að sú upphæð dygði engan veginn í umræðum um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2015 og ljóst væri að bæta þyrfti við fjármagni á fjárukalögum. Það nákvæmlega sama gerðist við vinnu við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2014 og verður minni hlutinn að lýsa yfir undrun sinni á því hversu illa

ríkisstjórninni gengur að áætla fyrir þessum lið í fjárlögum. Fjármálaráðherra kynnti það sérstaklega fyrir fjárlaganefnd síðastliðið vor að ríkisstjórnin hefði samþykkt að setja aukid fjármagn í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og í vegaf framkvæmdir en sú ráðstöfun hafði þá verið samþykkt á ríkisstjórnarfundum. Minni hlutinn getur ekki tekið undir með meiri hlutanum um að það verklag sé sérstaklega til fyrirmyndar. Verið er að setja fjármagn í verkefni sem áttu að vera á fjárlögum. Með því að setja það í fjárukalög er verið að brjóta lög um fjárreiður ríkisins enda ekkert ófyrirséð eða óvænt á ferð. Það að fjármálaráðherra kynni áformin fyrir fjárlaganefnd breytir engu þar um.

Vegagerðin.

Í árslok 2014 nam neikvætt bundið eigið fé Vegagerðarinnar 17,2 milljörðum kr. Í frumvarpinu er sótt um tæplega 3 milljarða kr. Fjármögnun Vegagerðarinnar er leiðrétt í breytingartillögum meiri hlutans frá framsetningu frumvarpsins þar sem í ljós kom að neikvætt eigið fé Vegagerðarinnar hækkar um 1,1 milljarð kr. en er ekki fjármagnað með beinu framlagi eins og frumvarpið benti til. Ríkisstjórnin ákvað að veita 1,3 milljörðum kr. til nýfrankvæmda og til styrkingar og viðhalds á vegakerfinu vegna stóruaukins ferðamannastraums til landsins og valdi fjóra kosti: Til Dettifossveggar fara 400 millj. kr., til Kjósarskarðsveggar 400 millj. kr., Kaldadalsveggar 300 millj. kr. og Uxahryggjavegar 200 millj. kr. Ljóst var við samþykkt fjárlaga að nauðsynlegt væri að setja aukid fjármagn til Vegagerðarinnar. Minni hlutinn gagnrýnir harðlega að við ákvörðun á framantöldum vegum var farið fram hjá hefðbundnum ákvörðunarferlum. Þá duga fjárveitingarnar ekki til að gera upp halla á þjónustulið stofnunarinnar með fullnægjandi hætti.

Sérstakur saksóknari.

Sótt er um 406,7 millj. kr. til embættisins en í frumvarpinu kemur fram að samkvæmt lögum nr. 47/2015, um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum, verður embætti sérstaks saksóknara lagt niður í lok árs 2015 samhliða því að nýtt embætti héraðssaksóknara tekur til starfa 1. janúar 2016. Upphaflega var gert ráð fyrir að nýtt embætti héraðssaksóknara tæki til starfa 1. júlí 2015 en við þinglega meðferð málsins var gildistöku laganna frestað til áramóta. Ekki var áætlað fyrir kostnaði nýja embættisins í fjárlögum en eðlilegt hefði verið að millifæra þær heimildir til sérstaks saksóknara hefðu þær verið fyrir hendi. Minni hlutinn gagnrýnir að ekki hafi verið áætlað fyrir kostnaði embættisins á fjárlögum. Ekki er hægt að segja að um óvænt útgjöld sé að ræða og í frumvarpinu er ekki gerð grein fyrir með hvaða hætti farið verður með kostnað vegna verkefna sem embætti sérstaks saksóknara nær ekki að ljúka á árinu.

Telenor.

Veitt er heimild til að greiða fyrir þjónustu norska fjarskiptafyrirtækisins Telenor en þessi liður hefur verið á fjárukalögum undanfarin ár. Reglubundnar greiðslur ættu ekki að vera á fjárukalögum. Í breytingartillögum meiri hlutans við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2016 er loks gert ráð fyrir að framlagið verði á fjárlögum.

Málkostnaður í opinberum málum.

Gerð er tillaga um 298 millj. kr. hækkan á framlagi til liðarins vegna ákvörðunar dómstólaráðs sem tók gildi í lok janúar sl., eftir afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2015, um verulega hækkan á málsvarnarlaunum og þóknunum verjenda og réttargæslumanna.

Minni hlutinn gagnrýnir að ákvarðanir ráðsins sé teknar eftir að fjárlagaramminn liggur fyrir. Síðbúin ákvörðun ráðsins veldur því að óska þarf eftir fjárheimild á fjárukalögum til að rétta af þann óhjákvæmilega halla sem í ákvörðuninni felst.

Lækniskostnaður.

Í frumvarpinu er óskað er eftir 1.834 millj. kr. á liðinn 1.11 Lækniskostnaður, þar af eru 1.172 millj. kr. vegna samnings við sérfræðilækna. Við gerð samningsins var ekki gert ráð fyrir að hann leiddi til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð heldur var hann gerður á þeirri forsendu að komugjöld sjúklinga samkvæmt gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands, sem dragast frá ríkisframlaginu, yrðu hækkuð með breytingum á reglugerð þannig að kostnaðarhlutdeild sjúklinga yrði óbreytt hlutfall frá árinu 2013, eða 42%. Reglugerðinni hefur hins vegar ekki ennþá verið breytt og eru áætluð umframútgjöld fyrir ríkissjóð vegna þess samtals 1.200 millj. kr. á þessu ári samkvæmt útreikningum Sjúkratrygginga Íslands. Þeir útreikningar miðast við að hlutdeild sjúkratryggðra sé 31,7% sem er sama hlutfall og árið 2010.

Minni hlutinn minnir á að reglugerðinni var ekki heldur breytt vegna rekstrar árið 2014 eins og fjárlög gerðu ráð fyrir og er heildarkostnaður ríkissjóðs því ríflega 2 milljarðar kr. vegna þeirrar ákvörðunar ríkisstjórnarinnar. Þó svo að minni hlutinn hafi alltaf verið andvígur þessu markmiði ríkisstjórnarinnar og talið að fjármagna ætti samninginn með beinu framlagi úr ríkissjóði verður að gera athugasemd við þessa málsmeðferð ríkisstjórnarinnar.

Minni hlutinn telur að í því felist slæm stjórnarsýsla og lítil virðing fyrir lögum og reglum þegar ráðherra beitir sér tvívegis fyrir tiltekinni framkvæmd í fjárlögum og beitir sér síðan fyrir því að hún verði afturkölluð nokkrum mánuðum síðar í fjárukalögum. Það hefur því tvívegis verið vilji meiri hluta þingsins að innheimta umrædd sjúklingagjöld en nokkrum mánuðum síðar beitir ríkisstjórnin sér með stuðningi fyrrgreinds meiri hluta fyrir að breyta þeim vilja.

Barnabætur.

Markmið með bótunum er að jafna stöðu barnafjölskyldna en 600 millj. kr. sem voru ætlaðar til verkefnisins eru felldar brott. Skerðingarhlutfall bótanna hækkaði á árinu úr 3% í 4% af tekjum fyrir eitt barn, úr 5% í 6% fyrir tvö börn og úr 7% í 8% fyrir þrjú börn eða fleiri. Sú breyting gerði tekjutengingu brattari og dró úr heildarútgjöldum á liðnum á móti þeim breytingum sem höfðu áhrif til hækkunar. Í álagningu opinberra gjalda 2015 námu barnabætur rúmlega 10 milljörðum kr. og er það nokkru lægri fjárhæð en gert var ráð fyrir í fjárlögum 2015. Nú kemur í ljós, að mati minni hlutans, að skerðingarnar voru of miklar og ekki tókst að jafna stöðu barnafjölskyldna að því marki sem stefnt var að.

Minni hlutinn telur að með frumvarpinu hefði fjármála- og efnahagsráðherra mátt birta sviðsmyndir sem sýndu með hvaða hætti ætlunin var að dreifa þessu fjármagni milli þjóðfélagsþópa, hvernig það dreifðist í reynd og skýra í hverju frávikið liggur sem birtist í þessari miklu niðurfellingu bótanna.

Minni hlutinn telur að taka hefði átt úthlutunarreglur til endurskoðunar á árinu til að að ríkissjóður hefði bætt afkomu þeirra sem minnst mega sín í samræmi við þær fjárhæðir sem Alþingi hafði samþykkt til verkefnisins. Ekki hefur verið sýnt fram á að markmiðin hafi náðst þannig að óumdeilt sé að réttlætlanlegt sé að afturkalla þetta fjármagn í ríkissjóð.

Vaxtabætur.

Bótunum er ætlað að lækka greiðslubyrði húsnæðiskaupenda en hér er lagt til að ekki verði greiddar út 200 millj. kr. Meginskýringin er sú að heildarfasteignamat heimila hækkaði

um 8% og jók þar með nettóeign heimila í húsnæði sem hefur í för með sér greiðslu lægri vaxtabóta vegna eignatengingarinnar. Eignastaða heimilanna batnaði en greiðslustaða batnaði ekki þar sem um reiknaðan bata var að ræða. Minni hlutinn telur að lækka hefði þurft mörk eignaskerðingarinnar af þessum sökum til að bæta afkomu heimilanna. Enn fremur telur minni hlutinn að birta þurfi sambærilegar sviðsmyndir og bent er á vegna barnabótanna.

Veidigjald.

Lækkun veiðigjalda um rúmlega 2 milljarða kr. miðað við fjárlagaáætlun ársins 2015 er, að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins, einkum rakin til breyttra lagaákvæða sem jafna álagningu þeirra betur yfir fiskveiðiárið og hliðra henni þar með meira. Á fiskveiðiárinu 2015/2016 verður veiðigjald lagt á mánaðarlega og gjalddagi verður 1. hvers mánaðar vegna veiða næstsíðasta mánaðar. Veiðigjald verður því lagt á sem næst rauntíma í stað þess að gjöldin séu að stærstu leyti lögð á handhafa aflaheimilda við úthlutun við upphaf fiskveiðiárs og síðan innheimt með fjórum jöfnum gjalddögum, eins og fyrirkomulagið var m.a. á fiskveiðiárinu 2014/2015. Þetta leiðir til þess að álagning veiðigjalda verður lægri á almanaksárinu 2015 þar sem hærri fjárhæð fiskveiðiársins 2015/2016 lendir á árinu 2016 en ella hefði orðið. Í þessu sambandi minnir minni hlutinn á að ríkisstjórnin hefur lækkað veiðigjöldin verulega frá því að hún tók við stjórnartaumunum eins og sjá má á meðfylgjandi mynd.

Veidigjald fyrir veiðiheimildir.

Millj. kr.	Frv. 2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Veidigjald fyrir veiðiheimildir	7.830	7.320	9.770	13.490	7.830	2.470	1.250	170	0

Fjárfestingaráætlun 2013–2015.

Með fjárlögum fyrir árið 2013 samþykkti Alþingi fjárfestingaráætlun fyrir árin 2013–2015. Hún var sett fram á grunni þess að ríkissjóður endurheimti stóran hluta af þeim fjármunum sem lagðir voru fram til að endurfjármagna bankakerfið og að með nýjum lögum um fiskveiðistjórnun og veiðigjöld fengi þjóðin aukna hlutdeild af arði sjávarauðlinda.

Fjárfestingaráætlunin byggðist á þeim rökum að í þeirri stöðu sem blasti við eftir hrun væri skynsamlegt að nýta hlut af arði bankanna og hluta af auðlindagjalda til að fjárfesta í innviðum samfélagsins, í almannabágu.

Ný ríkisstjórn sló áætlunina af, svo til í heilu lagi, með þeim rökum að hún hafi ekki verið fjármögnuð. Með breytingum á arðgreiðslum sem lagt er til að Alþingi samþykki með fjárfestingaráætlunin var hins vegar ljóst að fjárfestingaráætlunin var fjármögnuð og vel það.

Heimildargrein 7.13.

Minni hlutinn vekur athygli á heimildargrein 7.13 þar sem Landbúnaðarháskóla Íslands er heimilað að auka hlutfé sitt um 3,7 millj. kr. í Hvanneyrarbúinu ehf. sem áður hét Grímshagi ehf. og nýlega hefur skipt um nafn, en þó ekki kennitölu. Er þetta liður í endurskipulagningu félagsins en rekstur þess hefur ekki gengið sem skyldi. Minni hlutinn leggur áherslu á að mennta- og menningarmálaráðuneytið fylgist með því að endurskipulagningin skili tilætluðum árangri.

Kjaramál eldri borgara og öryrkja.

Með breytingartillögum minni hlutans er gerð sú sanngjarna tillaga að kjör eldri borgara og öryrkja verði bætt í samræmi við hækkun lágstu launa og greiðslur hækki frá 1. maí á þessu ári eins og laun á almennum markaði. Því er lagt til að veitt verði um 6,6 milljarða kr. framlag til að bæta kjör eldri borgara og öryrkja.

Alþingi, 2. desember 2015.

Oddný G. Harðardóttir,
frsm.

Brynhildur Pétursdóttir.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.