

Álit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2011 (10 Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti).

Frá samgöngunefnd.

Samgöngunefnd hefur að beiðni fjárlaganefndar fjallað um þann hluta fjárlagafrumvarpsins sem er á málefnasviði hennar, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, og bréf fjárlaganefndar, dags. 21. október 2010. Nefndin fékk á sinn fund Ragnhildi Hjaltadóttur, Ingilín Kristmannsdóttur og Hermann Sæmundsson frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Gerðu gestirnir grein fyrir þeim liðum fjárlagafrumvarpsins sem snúa að ráðuneytinu.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá vormánuðum 2009 er m.a. sett fram sú stefna er varðar ríkisfjármálin að jöfnuði verði náð í rekstrarafkomu ríkisins eigi síðar en árið 2013. Er sú stefna sett fram í skugga mikils verðfalls og eyðingar peningalegra verðmæta og löskunar efnahagslífs þjóðarinnar sem átti rætur sínar að rekja til falls íslensku bankanna haustið 2008. Í því skyni að takmarka tjón ríkissjóðs og draga úr áhrifum bankahrunsins á komandi kynslóðir er þannig stefnt að því að stöðva hallarekstur og skuldasoðnun ríkisins svo ríkisstarfsemin verði aftur sjálfbær. Er það mat höfunda frumvarpsins að gangi ríkisfjármálastefnan upp verði að fáeinum árum liðnum unnt að verja rekstrarafgangi ríkisins til þess að grynna á skuldum ríkissjóðs. Í takt við framangreint voru við gerð fjárlagafrumvarpsins sett ákveðin markmið um samdrátt í rekstrarútgjöldum ríkissjóðs árið 2011. Fela téð markmið nánar tiltekið í sér að ná fram 9% lækkun á veltu stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana, 7,5% lækkun á veltu hjá háskólum og 5% hjá framhaldsskólum, heilbrigðisstofnunum, stofnunum fyrir fatlaða og lögregluembættum.

Nefndin vekur athygli á því að þeir málaflokkar sem heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið urðu fyrir miklum niðurskurði á yfirstandandi ári og eru áfram þeir málaflokkar sem verða fyrir einna mestum niðurskurði. Því er nauðsynlegt að vanda vel til verka og tryggja eins og framast er unnt að þjónusta skerðist sem minnst. Í ljósi erfiðrar stöðu ríkissjóðs liggur fyrir að hann hefur ekki bolmagn til að standa undir áframhaldandi uppbyggingu í samgöngumálum og því er óhjákvæmilegt að hægja verulega á nýframkvæmdum. Nefndin leggur jafnframt áherslu á að fjármagn verði áfram veitt til að viðhalda samgöngumannvirkjum. Telur nefndin sérstaklega mikilvægt að við útfærslu stjórnsýsluverkefna á málefnasviði ráðuneytisins verði horfa til öryggis íbúa og aðgengis þeirra að nauðsynlegri grunnþjónustu. Þá vill nefndin áréttta það sjónarmið að gætt sé jafnræðis við niðurskurð á rekstrarfé stofnana.

Fram kom á fundi nefndarinnar að heildarútgjöld samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins árið 2011 eru áætluð 40.586,2 m.kr. á rekstrargrunni. Frá dragast sértekjur að fjárhæð 6.844,4 m.kr. en þær nema 16,9% af heildargjöldum ráðuneytisins. Gjöld umfram tekjur eru 33.741,8 m.kr. og af þeirri fjárhæð eru 16.725,7 m.kr. fjármagnaðar með beinu framlagi úr ríkissjóði og 16.941,7 m.kr. innheimtar af ríkistekjum. Mismunurinn, 75 m.kr., færir til hækkunar á viðskiptahreyfingum ríkissjóðs. Í frumvarpinu dragast útgjöld samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins saman um 6.603,4 m.kr. á föstu verðlagi fjárlaga 2010.

Rekstrargjöld ráðuneytisins að frádregnum sértekjum eru áætluð 7.262,7 m.kr. og lækka því um 572,4 m.kr. Í frumvarpsumfjöllun kemur fram að rekstrarfjárveitingar flestra stofnana og verkefna sem heyra undir ráðuneytið séu lækkaðar vegna áforma um hagræðingu í rekstrarkostnaði ríkissjóðs. Fram kemur að lækkunin hjá ráðuneytinu nemi 9% af rekstrarveltu að raungildi og þrátt fyrir að markmiðið hafi verið sett miðað við veltu þá sé það útfært eftir forgangsröð og áherslum ráðuneytisins.

Neyslu- og rekstartilfærslur lækka um 1.717,6 m.kr. og verða 14.734,7 m.kr. en eru 16.452,3 m.kr. í fjárlögum síðasta árs. Gert er ráð fyrir að viðhalds- og stofnkostnaður verði 11.744,4 m.kr. og er það 3.823,3 m.kr. lækkun milli ára til þess að mæta áformum um samdrátt í ríkisútgjöldum en sett var markmið um 10% lækkun. Þar vegur þýngst 3 ma.kr. lækkun á framlagi til vegaframkvæmda. Gert er ráð fyrir auknum útgjaldaskuldbindingum í viðhalds- og stofnkostnaði sem samtals nema 5,8 m.kr. Nefndin áréttar þá áherslu sem hún lagði á síðasta ári á mikilvægi þess að við skipulag þjónustu í ljósi niðurskurðar, svo sem við snjómokstur, verði leitast við að tryggja greiðar og öruggar samgöngur. Skuldbindandi samningar sem ráðuneytið hefur gert nema um 4.474,3 m.kr. á yfirstandandi ári. Samtals munu samningarnir því nema um 10,3% af heildarútgjöldum ráðuneytisins á næsta ári.

Samkvæmt lögum nr. 121/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, verða samgönguneyti og dóms- og mannréttindamálaráðuneyti sameinuð í eitt ráðuneyti, innanríkisráðuneyti, frá og með 1. janúar 2011. Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2011 tekur ekki mið af þeirri breytingu og því þarf að flytja breytingartillögu við 2. umræðu fjárlagafrumvarpsins til að sameina framangreinda fjárlagaliði.

Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins sem fylgir framangreindu frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands er gert ráð fyrir að fækkun starfsmanna vegna sameiningar ráðuneyta geti orðið nálægt 10% af núverandi starfsmannafjölda allra ráðuneyta stjórnarráðsins. Er áætlað að við það lækki launakostnað um 160 m.kr. á ári. Nefndin leggur áherslu á að allra leiða verði leitað til að tryggja að kostnaðarauki hljótist ekki af breytingunum og að niðurstaðan verði skilvirkari og hagkvæmari stjórnsýsla fyrir almenning og ríkissjóð.

Meiri hlutinn bendir á að samkvæmt frumvarpinu er ráðgert að framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga lækki um sem nemur um 1.906 m.kr. að raungildi frá fjárlögum þessa árs sem skýrist fyrst og fremst af áformum stjórnvalda um lækkun ríkisútgjalda. Kemur téð lækkun að stærstum hluta fram sem lækkun á sérstökum viðbótarframlögum til sjóðsins. Þess má geta að samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2010 var gert ráð fyrir að framlög til Jöfnunarsjóðsins næmu 11.653 m.kr. en við afgreiðslu málsins á Alþingis var sú tala fjárhæð hækkuð í 13.645 m.kr. í þeim tilgangi að mæta hækkuð launakostnaðar sveitarfélaga og hliðaráhrifum skattkerfisbreytinga. Kom stærstur hluti hækkunarinnar fram í aukningu á sérstökum viðbótarframlögum til sjóðsins. Mat nefndarinnar er að eðli viðbótarframlaganna sé slíkt að koma verði til móts við óskir sveitarfélaga um að draga úr lækkun þeirra. Nú rúmunum tveimur árum frá falli íslensku bankanna hefur fjárhagsstaða sveitarfélaganna síst af öllu batnað og er það verulegt efni til áhyggna að mati nefndarinnar. Telur nefndin að þeim markmiðum sjóðsins, að bæta sveitarfélögum upp lágur tekjur í samanburði við sambærileg sveitarfélög og jafna aðstöðu sveitarfélaga vegna mismikilla verkefna, verði vart náð nema auknum framlögum verði ráðstafað til þeirra sveitarfélaga sem búa við hvað veikasta fjárhagslega stöðu, þ.e. sé von til þess að framlagið verði til þess að koma þeim á réttan kjöl. Má benda á í þessu

sambandi að aukin fjárhagsleg umsvif margra sveitarfélaga á meðan góðæri ríkti leiddu ekki endilega til aukinnar og betri þjónustu fyrir íbúa heldur var framtíðartekjum ráðstafað til uppbyggingar sem ekki er fyrir sjáanlegt að skili tekjuaukningu í náinni framtíð. Nefndin telur engu að síður sérstakt tilefni til þess að fagna þeim merka árangri sem náðst hefur varðandi tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga. Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða var undirritað hinn 6. júlí sl. og er fjárhagslegur grundvöllur þeirra verkefna því væntanlega tryggður.

Í kjölfar falls íslensku bankanna versnaði afkoma ríkissjóðs m.a. í ljósi útgjaldaaukningar vegna húsaleigubóta. Á árinu 2010 hækkuðu tilfærsluframlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um rúmar 640 m.kr. vegna stigvaxandi útgjalda við húsaleigubætur sveitarfélaga. Samkvæmt því sem fram kemur í athugasemdum við frumvarpið er gert ráð fyrir því að ríkið taki áfram þátt í að fjármagna slíkar bætur. Þá kemur fram að horfur séu á að kostnaður í tengslum við samkomulag ríkis og sveitarfélaga frá apríl 2008 aukist um 556 m.kr en á er móti nefnt að gert sé ráð fyrir því að gripíð verði til aðhaldsráðstafana sem leiði til þess að framlagið geti verið óbreytt frá því sem gert var ráð fyrir í fjárlögum 2010. Alþingi hefur komið því til leiðar að tekjur einstaklinga við útgreiðslur úr séreignarsjóðum skerða ekki húsaleigubætur. Er það hluti af aðgerðum hennar til að koma á betra jafnvægi á skulda- og eignastöðu, greiðslugetu og fjárskuldbindingu einstaklinga. Verulegar breytingar hafa orðið á hlutverki sveitarfélaga á sviði húsnæðismála undanfarna tvo áratugi. Þróunin hefur aðallega verið í þá átt að fækka félagslegum íbúðum í eigu sveitarfélaga en í staðinn hefur einstaklingsbundinn stuðningur í húsnæðismálum fæst yfir í húsaleigubætur. Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga hafa heildarútgjöld vegna húsaleigubóta hækkað verulega frá upphafi. Árið 1995 námu þau 0,2 ma.kr. á verðlagi þess árs. Árið 2007 námu þau 1,5 ma.kr. en 2,2 ma.kr. árið 2008. Útgjöldin hafa áfram hækkað og árið 2010 er gert ráð fyrir að þau verði 4,4 ma.kr. Markmið húsaleigubótakerfisins er að lækka húsnæðiskostnað tekjulágra leigjenda og draga úr aðstöðumun á húsnæðismarkaðnum. Því er ljóst að húsaleigubótum er ætlað að nýtast þeim best sem lægst hafa launin og lökust kjörin. Sé litið m.a. til spáa fagaðila hvað varðar kaupmátt ráðstöfunartekna og stig atvinnuleysis er ekkert sem bendir til annars en að tekjulágt fólk muni áfram þurfa á leiguhúsnæði að halda eins og verið hefur. Af framangreindum sökum telur nefndin að ekki verði hjá því komist að auka framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá því sem fram kemur í fjárlagafrumvarpinu.

Nefndin bendir á að samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2010 til 2011 er áætlað að samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra leggi á 139. löggjafarþingi fram frumvarp til breytinga á sveitarstjórnarlögum. Meðal þeirra meginsjónarmiða sem lágu til grundvallar endurskoðun laganna eru að sveitarfélögin þurfi að eflast frekar og öðlast þá stöðu að geta staðið faglega og rekstrarlega á eigin fótum. Er í því skyni m.a. áætlað að leggja til breytingar á reglum um fjármál sveitarfélaga og eftirliti með því. Væntir nefndin þess að í slíku frumvarpi felist að stjórnvöldum verði falið að koma að koma að úrlausn þeirra álitamála er upp kunna að koma varðandi fjárhag sveitarfélaga.

Það er ljóst að á komandi missirum verður enn frekari niðurskurður sem verður mörgum erfiður. Nefndin ítrekar því að lokum mikilvægi þess að við niðurskurð verði lögð áhersla á að styrkja og efla grunnþjónustu við íbúa landsins ásamt þeim þáttum sem líklegir eru til að tryggja öryggi, skapa atvinnu, spara gjaldeyri og auka gjaldeyrstekjur.

Björn Valur Gíslason, Ásbjörn Óttarsson og Sigmundur Ernir Rúnarsson skrifa undir álitid með fyrirvara vegna setu í fjárlaganefnd.

Alþingi, 15. nóvember 2010.

Björn Valur Gíslason, með fyrirvara,

form., frsm.

Róbert Marshall.

Guðmundur Steingrímsson.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Ásbjörn Óttarsson, með fyrirvara.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Sigmundur Ernir Rúnarsson, með fyrirvara.