

Nefndarálit með frávísunartillögu

við frumvarp til laga um breytingu á lögum um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði, nr. 48/2012 (viðbótarfjármögnun).

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Til hvers eru lög um ríkisábyrgðir?

Lög um ríkisábyrgðir eiga að lágmarka áhættu ríkissjóðs þegar ákveðið er að veita ríkisábyrgð. Tilgangur laga nr. 48/2012, sem eru lög um heimild fyrir ráðherra til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði, var að sá sem fékk lánið þyrfti ekki að leggja fram 20% af heildarfjárförf verkefnis og að ríkissjóður gæti lánað fyrir öllu verkefninu en ekki bara 75% verkefnisins eins og lög um ríkisábyrgð gera ráð fyrir. Tilgangur þessara skilyrða er að lágmarka áhættu ríkissjóðs í áhættusömum fjárfestingum, fjárfestingum sem annars fengist ekki lán fyrir á almennum markaði.

Með frumvarpi þessu tekur ríkissjóður alla áhættu af rekstri Vaðlaheiðarganga. Tæknilega er ekkert eigið fé í fyrirtækinu Vaðlaheiðargöng ehf. þar sem það er nú komið í þrot, framkvæmd ekki lokið og lánsfé uppuríð. Ábyrgð ríkissjóðs er 100%.

Markmið þess frumvarps sem hér er fjallað um er að sett verði lög sem framlengi þessa 100% ábyrgð ríkissjóðs sem fer gegn tilgangi þeirra laga sem sett voru til að vernda ríkissjóð og þar með skattgreiðendur gegn því að stjórnmalamenn misnotuðu ríkissjóð.

Hvert er hlutverk fjárlaganefndar?

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 55/1991 fjallar fjárlaganefnd m.a. um lánsheimildir og ríkisábyrgðir en: „Enn fremur skal nefndin annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga.“ Með eftirlitinu felst m.a. að gengið er úr skugga um að framkvæmd fjárlaganna sé í samræmi við lög og markmið og að hún sé unnin með hagkvæmum og skilvirkum hætti. Hér er lagt til að fjárlaganefnd afgangi til 3. umræðu frumvarp til laga sem vitað er að stendur ekki undir ábyrgðinni. Það er vitað að afskrifa verður hluta lánsins. Það er vitað að lánið er á betri kjörum í gegnum ríkissjóð en ef lánið fengist á opnum markaði, mismunurinn er greiddur af öllum skattgreiðendum. Samt segja lög um ríkisábyrgðir að sá sem fær ríkisábyrgðina eigi að greiða ríkissjóði mismun á ríkisvöxtum og markaðsvöxtum í formi áhættugjalds og ábyrgðargjalds.

Það er mjög alvarlegt mál að fjárlaganefnd, sem ber ábyrgð á eftirliti með framkvæmd fjárlaga fyrir hönd Alþingis, samþykki afgreiðslu lagafrumvarps sem aftengir varnartæki ríkisins fyrir fjárhagslegu tapi. Hlutverk nefndarinnar er þvert á móti að sjá til þess að innra eftirlit og varúðartæki ríkisins virki sem best á hverjum tíma. Eftirlitsnefndin sinnir því ekki hlutverki sínu. Að mati minni hlutans er algjörlega óásættanlegt að Alþingi gangi fram með þessum hætti. Minni hlutinn telur að standi vilji Alþingis til þess að ljúka framkvæmdum við Vaðlaheiðargöng verði að gera það með öðrum hætti en að aftengja lög sem sett eru til að vernda hagsmuni ríkissjóðs, t.d. með því að yfirtaka gerð ganganna og fjármagna samkvæmt samgönguáætlun.

Hverjar verða afleiðingarnar?

Mikið hefur verið rætt um mikilvægi þess að auka virðingu og traust almennings fyrir Alþingi. En eru það ekki aðgerðir sem þessar sem valda því að Alþingi nýtur ekki þeirrar virðingar og trausts sem það ætti skilið? Ætti þingið ekki fremur að hlúa að orðspori sínu en skaða það? Með því að fara gegn lögum sem ætlað er að koma í veg fyrir að ríkissjóður tapi verulegum fjárhæðum er vegið að því sem ætti að teljast eðlilegt og faglegt ferli. Ef eftirlitsnefnd Alþingis samþykkir að taka varnartæki ríkisins úr sambandi gætum við alveg eins pakkað saman og farið heim því hlutverk nefndarinnar er að styrkja þessi tæki, tryggja öflugt innra eftirlit og að það sé farið eftir lögum. Það er að mati minni hlutans útilokað að auka virðingu þingsins með svona aðgerðum. Því er lagt til að gengið verði frá þessu máli innan ramma gildandi laga og reglna.

Hvers vegna eru þessi lög sett?

Við byggingu Vaðlaheiðarganga var á sínum tíma tekin ákvörðun um að taka þá framkvæmd fram fyrir aðrar samgönguframkvæmdir með þeim rökum að hún stæði undir sér. Öll viðvörunarorð um að það væri vart raunhæft voru hunsuð en hafa nú ræst. Framkvæmdin er komin í þrot.

Markmið þessa lagafrumvarps er að veita fé til samgönguframkvæmda sem að öðrum kosti yrðu ekki fjármagnaðar næstu árin. Samkvæmt frumvarpinu verður veitt lán til framkvæmdanna en allt bendir til að verulegar fjárhæðir tapist og verður að líta á tapið sem styrk eða framlag til samgönguframkvæmda á Norðurlandi eystra. Því er verið að fara á svig við eðlilega samgönguáætlun og spurning hvernig færi væri þetta verklag stundað víðar um land og hvernig gengi að gæta samræmis við aðra landshluta og með hvaða hætti ætti hafa hemil á útgjöldum ríkissjóðs umfram fjárheimildir. Er það ekki fjárlaganefndin sem fylgist með því fyrir hönd Alþingis að framkvæmdarvaldið haldi sig innan fjárheimilda? Voru ekki sett ný lög um opinber fjármál til að styrkja eftirlit Alþingis með fjárheimildum?

Almennt um frumvarpið.

Með frumvarpinu er lagt til að heimild til lánveitingar úr ríkissjóði til að fjármagna gerð jarðganga undir Vaðlaheiði verði aukin um allt að 4,7 milljarða kr. á verðlagi í árslok 2016, sem er sú fjárhæð sem nú er áætlað að þurfi til að ljúka gerð ganganna. Heimildin hefur því tekið verðlagsbreytingum frá þeim tíma sem ekki er gerð grein fyrir í frumvarpinu. Minni hlutinn bendir á að forsvarsmenn Vaðlaheiðarganga ehf. kynntu fjárlaganefnd fjárþörf fyrir 3,1 milljarð kr. 1. mars síðastliðinn en rúmum mánuði síðar vantar 4,7 milljarða kr. til að ljúka gangnagerðinni. Verði frumvarpið að lögum telur minni hlutinn að nauðsynlegt sé að fylgst verði vel með notkun heimildarinnar þannig að ekki verði fjárfest umfram það sem nauðsynlegt er að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins og að Ríkisendurskoðun fylgist með framkvæmdinni með stækkunargleri.

Forsendur framkvæmdarinnar.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að þegar ákveðið var að byggja Vaðlaheiðargöng var lagt til grundvallar að Vaðlaheiðargöng og fjármögnun þeirra yrði rekstrarlega sjálfbær með innheimtu veggjalds. Í ljós hefur komið að undirbúningi verksins var verulega ábótavant þar sem bæta þarf 44% við upphaflega lánveitingu. Slík hækkun á láninu hefur mikil áhrif á rekstrarstöðu ganganna. Við afgreiðslu málsins í fjárlaganefnd nú lagði formaður áherslu á að með því að veita viðbótarfjármögnunina nú væri verið að bjarga því fjármagni sem ríkissjóður hefði nú þegar lagt í verkefnið þar sem það fengist að öðrum kosti ekki til baka.

Ríkisábyrgðarsjóður hefur staðfest í skriflegum svörum við spurningum minni hlutans um verkefnið að ólíklegt er að lánið fái endurgreitt. „Ríkisábyrgðarsjóður telur hins vegar nokkuð góðar líkur á því að viðbótarlán ríkissjóðs muni verða endurgreitt og eitthvað af eldra láni.“ Því er enn lagt af stað með forsendur sem vitað er að ganga tæplega upp. Það sem er áhugavert við þessa umsögn er af hverju það eru góðar líkur á að viðbótarlánið muni verða endurgreitt en bara eitthvað af eldra láninu. Af hverju eru ekki ágætar líkur á að eldra lánið verði endurgreitt en þá sama og ekkert af viðbótarláninu? Niðurstaðan er samt sú sama, það er verið að veita lán sem vitað er að lendir í vanskilum og þarf að afskrifa.

Tæknilega séð þá er framkvæmdin við Vaðlaheiðargöng ekki í vanskilum við ríkissjóð. Upprunalega átti ekki að greiða lánið fyrir en 5. janúar 2018. Í nóvember síðastliðnum var sá gjalddagi hins vegar framlengdur til 1. maí 2021 vegna tafa við gangagerðina. Þá þýðir það samt að án viðbótarfjármagns mun framkvæmdaraðili óhjákvæmilega ekki geta greitt lánið á þeim tíma. Vanskilin eru fyrirsjáanleg.

Ábyrgðargjald.

Vaðlaheiðargöng ehf. skulu skv. 6. gr. laga um ríkisábyrgðir greiða ábyrgðargjald af þeim skuldbindingum sínum sem ríkisábyrgð hvílir á. Ábyrgðargjald skal svara að fullu til þeirrar ívilnunar sem viðkomandi aðili nýtur, á grunni ríkisábyrgðar, í formi hagstæðari lánskjara umfram þau kjör sem almennt bjóðast á markaði án ríkisábyrgðar. Ábyrgðargjald skal ákveðið á grundvelli mats óháðs aðila á lánskjörum með og án ríkisábyrgðar og skal gjaldið reiknað af höfuðstól gjaldskyldra skuldbindinga eins og hann er að meðaltali á hverju gjaldtímabili. Þetta ákvæði var ekki í upprunalegum lögum um ríkisábyrgðir en var bætt við með lögum nr. 20/2011 sem tóku gildi 20. mars 2011.

Minni hlutinn bendir á að þetta ákvæði laganna er í fullu gildi þar sem tekin hefur verið ákvörðun um að það haldi sér í lögumum. Ákvæðið felur í sér að Vaðlaheiðargöng ehf. eiga að greiða markaðsvexti af lánum sem tekin eru hjá ríkissjóði. Minni hlutinn fær ekki séð að ríkissjóði sé fært að veita fyrirtækinu lán þar sem greiðslustreymi þess stendur ekki undir markaðsvöxtum. Það skal áréttað að fyrirtækinu ber að greiða ábyrgðargjald samkvæmt lögumum en gerir það ekki og hefur ekki gert fram að þessu.

Miðað við áhættu verkefnisins þar sem lánshæfismat þess er CAA1 eða CCC, eftir matsaðila, sem fellur neðarlega í spákaupmennskuflokk og ætti lánið þá að bera vexti samkvæmt því eða 13% ofan á áhættulausa vexti. Ríkisábyrgðarsjóður benti á það í umsögn sinni um viðbótarlán til Vaðlaheiðargönga ehf. að miðað við greiðslufallslíkur upp á 9% væri álag ofan á áhættulausa vexti 1.300 bp miðað við lánshæfisfyrirtækin Moody's og Standard & Poor's. Í svörum Ríkisábyrgðarsjóðs við fyrirspurn minni hlutans kemur fram að „sjálfgefið er að verkefnið ræður engan vegin að standa undir slíkri ávöxtunarkröfu“. Meiri hlutinn hefur ákveðið að þessi skilyrði laganna verði ekki afnumin og því ber að innheimta álagið, bæði af viðbótarláninu sem og af upphaflega láninu.

Minni hlutinn telur nauðsynlegt að Ríkisendurskoðun veiti umsögn um mat á fjárhæð þeirra gjalda sem Vaðlaheiðargöngum ehf. ber að greiða lögum samkvæmt áður en 2. umræða um frumvarpið hefst á Alþingi.

Áhættugjald.

Hver sá sem ríkissjóður gengur í ábyrgð fyrir, ábyrgðarþegi, skal greiða við ábyrgðarveitingu í ríkissjóð áhættugjald er nemur 0,25–4,00% af höfuðstól ábyrgðarskuldbindingar fyrir hvert ár lánstímans. Áhættugjaldið skal greiða í upphafi lánstíma og rennur það í ríkissjóð. Áhættugjald skal ákveðið af Ríkisábyrgðarsjóði og taka mið af þeirri áhættu sem talin

er vera af ábyrgðinni. Vaðlaheiðargöng ehf. hafa greitt 0,6% í áhættugjald í samræmi við ákvörðun fjármála- og efnahagsráðuneytisins á sínum tíma.

Minni hlutinn bendir á að lögum samkvæmt ber Ríkisábyrgðasjóði að ákvarða gjaldið og telur að inn grip fjármála- og efnahagsráðuneytisins í ákvörðun þess óeðlilega. Minni hlutinn telur að Ríkisendurskoðun eigi að meta hvort fjárfesting sem fellur í spákaupmennskuflokk eigi að bera 0,6% gjald því rökstyðja þarf hvers konar fjárfesting ætti þá að bera 4% áhættugjald. Þegar leitað var útskýringa á hlutfallinu fengust eingöngu svör um að hlutfallið tæki mið af lengd láns og upphæð. Það væri óeðlilegt að fyrir lán til langs tíma þyrfti að greiða hátt áhættugjald. Miðað við forsendur þessa láns, þar sem gjalddagi á að vera árið 2021, þá hlýtur lánið að teljast vera skammtímalán og í ljósi þess að það flokkast sem spákaupmennska hlýtur áhættugjaldið að eiga að vera mjög hátt.

Minni hlutinn bendir einnig á að ólíklegt er að Vaðlaheiðargöng ehf. greiði áhættugjaldið í reynd þegar upp er staðið þar sem líkur þess að afskrifa þurfi hluta lánveitinga til fyrirtækisins eru verulegar og að þær afskriftir nemi hærrí fjárhæðum en nú er talið að greitt hafi verið í áhættugjald. Samkvæmt upplýsingum sem minni hlutinn fékk þá greiðir fyrirtækið áhættugjaldið í hvert skipti sem dregið er af láninu. Miðað við fjárhagslega stöðu fyrirtækisins verður ekki annað séð en að áhættugjaldið sé greitt með lánsfénu, það er ef upprunaleg lánsfjárhæð átti að standa undir framkvæmdinni. Hingað til hefur fyrirtækið greitt tæpar 160 milljónir kr. í áhættugjald sem minnkar þá fjármagn fyrirtækisins til framkvæmda um sömu upphæð.

Greiðslufall.

Líkur á greiðslufalli upp á 22% koma fram í grunnsviðsmynd fyrir rekstrarlíkan Vaðlaheiðarganga eftir að göngin hafa verið tekin í notkun. Í umsögn Ríkisábyrgðasjóðs sem og í skýrslu IFS Greiningar segir m.a.: „**Líkur á greiðslufalli upp á 22% miðað við grunnsviðsmynd þýðir einfaldlega að rekstrarlíkanið gengur ekki upp miðað við forsendur.**“ Þetta miklar líkur á greiðslufalli þýðir ekki að 22% lánsins ættu að fara á afskriftareikning, heldur miklu frekar að „**líkur á fullri endurgreiðslu lánsins séu litlar**“.

Minni hlutinn telur ófært að lána fé úr ríkissjóði á þessum forsendum og telur að fjárlaganefnd geti ekki mælt með slíku. Nauðsynlegt er að leita annarra leiða til að lána fyrirtækinu eða styrkja framkvæmdina, sé það á annað borð ætlun Alþingis.

Afskriftareikningur.

Í 5. gr. laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, segir: „Ríkisábyrgðasjóður skal halda afskriftareikning vegna veittra ábyrgða. Afskriftareikningur sjóðsins skal á hverjum tíma gefa raunhæfa mynd af áætluðum afskriftum.“

Afskriftareikningur vegna veittra ábyrgða hefur aldrei verið settur upp þrátt fyrir fyrirmæli laganna. Minni hlutinn telur að mat Ríkisábyrgðasjóðs á afskriftaþörf vegna væntanlegrar lánaþyrirgreiðslu til Vaðlaheiðarganga ehf. verði að liggja fyrir áður en 2. umræða um frumvarpið hefst á Alþingi. Alþingi verður að hafa upplýsingar um að hvaða marki sérfræðingar ríkisins telja að afskrifa verði lánið, hvort sem er beint eða óbeint, áður en unnt er að taka faglega afstöðu til lánveitingarinnar.

Alþingi verður að vita hvert tap ríkissjóðs af lánveitingunni verður, miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir, ef ákvörðun Alþingis um að veita lánið á að teljast fagleg og upplýst.

Afgreiðslugjald.

Í 4. gr. laga nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, segir m.a.: „Ábyrgðarþegi skal greiða afgreiðslugjald samkvæmt gjaldskrá sem [ráðherra] setur. Skal það taka mið af kostnaði við afgreiðslu og mat á viðkomandi ábyrgð. Afgreiðslugjaldið skal renna til Ríkisábyrgðasjóðs.“

Minni hlutinn bendir á að afgreiðslugjald hefur aldrei verið innheimt og að ráðherra hefur aldrei sett gjaldskrána. Minni hlutinn telur að ráðherra þurfi að ganga frá þessu máli og að ábyrgðarþegar þurfi að greiða gjaldið. Óeðlilegt er að þrátt fyrir ábendingar Ríkisendurskoðunar og markmið laganna að þá gangi ráðherra ekki frá málinu.

Eigið fé.

Fyrir liggur að hluthafar Vaðlaheiðarganga hf. hafa á aðalfundi félagsins hafnað því að leggja félaginu til aukið hlutafé til að standa undir framangreindum aukakostnaði. Minni hlutinn telur að afskrifa beri innborgað hlutafé þar sem það er verðlaust og eðlilegt að hluthafar axli ábyrgð sem slíkir.

Minni hlutinn telur að veita eigi hluthöfum forgang að áskrift að nýju hlutafé í takmarkaðan tíma þannig að fljótlega liggi fyrir hver eigi göngin. Ekki verður hjá því komist í ljósi áhættu verkefnisins að ríkissjóður eigi meiri hluta hlutafjár nema að tekin verði ákvörðun um að selja verkefnið og um leið að losa ríkissjóð út úr fjármögnun þess og áhættu.

Úttekt á verkefninu.

Samhliða frumvarpi þessu hefur ríkisstjórnin ákveðið að gerð verði ítarleg úttekt á framkvæmdinni allri og ástæðum þess að kostnaður við hana hefur verið langt umfram áætlanir. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að vinna við umrædda úttekt sé hafin og að gert sé ráð fyrir að hún liggi fyrir um mitt þetta ár.

Minni hlutinn bendir á að úttekt þessi er sýndarmennska og fyrir liggur hvað fór úrskeiðis. Tekin var pólitísk ákvörðun um að byggja Vaðlaheiðargöng sem voru það aftarlega á samgönguáætlun að ekki stóð til að fara í verkefnið næstu árin. Því var öllum undirbúningsrannsóknum ábótavant og horft var framhjá áhættu verkefnisins. Má í því sambandi nefna gríðarlegt magn af heitu vatni, kalt vatn og setlög úr mjúku efni og allt þetta hefur þurft að þetta með ærnum kostnaði og fyrirhöfn. Varað var við sambærilegum óhöppum í skýrslu einkaaðila, í skýrslu IFS Greiningar og í umfjöllun fjárlaganefndar á sínum tíma. Sú úttekt sem hér er boðuð mun ekki leiða neitt nýtt fram. Henni er einungis ætlað að slá ryki í augu þeirra örfáu sem telja að úttektar sé þörf.

Gæði lagasetningar.

Nokkrar umræður hafa verið á undanförunum árum í þingsölum Alþingis um gæði lagasetningar. Minni hlutinn telur fulla ástæðu til að sú umræða verði tekin upp í tengslum við umræður um þetta lagafrumvarp. Í því sambandi verði ekki horft framhjá því að meiri hluti eftirlitsnefndar þingsins með framkvæmd fjárlaga mælir með að það verði samþykkt.

Þar má benda á nýlegt dæmi um 5 milljarða. kr. mistök vegna flýtimeðferðar undir lok sl. kjörtímabils, við breytingu á lögum um almannatryggingar sem þurfti að leiðrétta á þessu þingi. Einnig má benda á leiðréttingu laga um stuðning við kaup á fyrstu íbúð sem stendur til að afgreiða fyrir lok þessa þings.

Flughlað við Akureyrarflugvöll.

Minni hlutinn telur að Alþingi eigi að óska eftir því að Ríkisendurskoðun fari yfir byggingu flughlaðs við Akureyrarflugvöll og hver þáttur Vaðlaheiðarganga ehf. sé í reynd í þeirri framkvæmd þar sem fyrirtækið starfar eingöngu vegna umræddrar ríkisábyrgðar. Eðlilegt er að gerð verði grein fyrir byggingu flughlaða sem ekki eru á samgönguáætlun næstu 12 árin eða svo, en peningum er engu að síður varið í.

Minni hlutinn leggur til að frumvarpinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 27. maí 2017.

Björn Leví Gunnarsson.