

Alþingi
Erindi nr. P 140/463
komudagur 22.11.2011

Álit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2012 (04 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og 11 Iðnaðarráðuneyti).

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar.

Inngangur.

Atvinnuveganefnd hefur að beiðni fjárlaganefndar fjallað um þá þætti fjárlagafrumvarpsins sem eru á málefnasviði hennar, sbr. bréf fjárlaganefndar dags. 4. nóvember 2011. Þar sem síðustu breytingar á þingskapalögum gerðu ráð fyrir því að fallið yrði frá þeirri framkvæmd að fjárlaganefnd vísi einstökum þáttum frumvarps til fjárlaga til fagnefnda verður að ganga út frá því að álitsbeiðnin styðjist við 3. mgr. 10. gr. bráðabirgðastarfsreglna um fastanefndir Alþingis.

Viðmið fjárlagafrumvarpsins.

Almenn viðmið við gerð fjárlagafrumvarpsins um samdrátt í útgjöldum 2012 voru að draga saman um 3% í almennri stjórnáætlun og þjónustu og 1,5% í velferðarmálum, svo sem heilbrigðisþjónustu, skólamálum, löggæslu, bótakerfum og sjúkratryggingum. Gerir frumvarpið ráð fyrir því að útgjöld ríkissjóðs lækki um 6,6 mia.kr. vegna framangreindra almennra aðgerða en því tilviðbótar lækki útgjöld um 2,2 mia.kr. vegna sértækra aðhaldsaðgerða, þ.e. samanlagt um 2,1% lækkun á veltu fjárlaga 2011 þegar undanskilin eru vaxtagjöld og óreglulegir liðir. Sparnaðaraðgerðir í rekstri nema samtals um 4,4 mia.kr. og eru 2,3% af veltu gildandi fjárlaga. Þá er misjafnt hvernig ráðuneyti útfæra sparnaðaraðgerðir í rekstri en leitast var við að byggja á forgangsroðun og faglegu mati á verkefnum í samræmi við tillögur ríkisstjórnar. Markmið um samdrátt í rekstrarútgjöldum 2012 eru að ná fram 1,5–3% lækkun rekstrarkostnaðar. Þannig er gert ráð fyrir 3,2% lækkun rekstrarútgjalda á rekstrargrunni í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu en 1,9% í iðnaðarráðuneytinu.

Fundur atvinnuveganefndar um viðfangsefnið.

Nefndin fékk á sinn fund Sigurgeir Þorgeirsson og Arndís Á. Steinþórsdóttur frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti, Kristján Skarphéðinsson og Jón Óskar Hallgrímsson frá iðnaðarráðuneyti, Ólaf S. Ástþórsson og Vigni Thoroddsen frá Hafrannsóknastofnuninni og Sigurð Örn Hansson og Stefán Guðmundsson frá Matvælastofnun.

Á fundi nefndarinnar kom fram að heildarútgjöld sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis árið 2012 eru áætluð 21.133 m.kr. á rekstrargrunni. Frá dragast sértekjur að fjárhæð 1.755 m.kr. en þær nema 8,3% af heildargjöldum ráðuneytisins. Gjöld umfram tekjur eru 19.378 m.kr. og af þeirri fjárhæð eru 16.640 m.kr. fjármagnaðar með beinu framlagi úr ríkissjóði og 2.738 m.kr. innheimtar af ríkistekjum. Rekstrargjöld ráðuneytisins að frádregnum sértekjum eru áætluð 4.144 m.kr. og hækka því um 258 m.kr. milli ára. Rekstrarfjárveitingar flestra stofnana og verkefna sem heyra undir ráðuneytið eru lækkaðar alls um 124,7 m.kr. vegna áforma um hagræðingu í rekstrarkostnaði ríkissjóðs. Neyslu- og rekstrartilfærslur hækka um 491,8 m.kr. og verða 15.094 m.kr. Viðhalds- og stofnkostnaður er áætlaður 140,5 m.kr. og

lækkar um 3,9 m.kr. milli ára vegna aðhaldsaðgera í ríkisútgjöldum. Loks er gert ráð fyrir að skuldbindandi samningar sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefur gert nemi um 11.547 m.kr. á yfirstandandi ári, samtals munu samningarnir því nema um 60% af heildarútgjöldum ráðuneytisins á árinu 2012.

Heildarútgjöld iðnaðarráðuneytisins árið 2012 eru áætluð 6.127 m.kr. á rekstrargrunni. Frá dragast sértekjur að fjárhæð 806 m.kr. en þær nema 13,2% af heildargjöldum ráðuneytisins. Gjöld umfram tekjur eru 5.320 m.kr. og af þeirri fjárhæð eru 5.319 m.kr. fjármagnaðar með beinu framlagi úr ríkissjóði og 1 m.kr. innheimtar af ríkistekjum. Rekstrargjöld ráðuneytisins að frádregnum sértekjum eru áætluð 1.474,4 m.kr. og hækka því um 98,9 m.kr. milli ára. Rekstrarfjárveitingar flestra stofnana og verkefna sem heyra undir ráðuneytið eru lækkaðar alls um 26 m.kr. vegna áforma um hagræðingu í rekstrarkostnaði ríkissjóðs. Neyslu- og rekstrartilfærslur hækka um 267,3 m.kr. og verða 3.530,4 m.kr. Viðhalds- og stofnkostnaður er áætlaður 48 m.kr. og er það óbreytt fjárhæð á milli ára. Loks er gert ráð fyrir að skuldbindandi samningar sem iðnaðarráðuneytið hefur gert nemi um 410 m.kr. á yfirstandandi ári, samtals munu samningarnir því nema um 6,7% af heildarútgjöldum ráðuneytisins á árinu 2012.

Sérstök athygli var vakin af hálfu beggja ráðuneyta á áformum um að gera breytingar á fyrirkomulagi sem verið hefur á úthlutunum á styrkjum af tilteknum óskiptum fjárheimildaliðum og sambærilegum sérgreindum viðfangsefnum fjárlaga til margvíslegra samtaka, safna, lista- og menningarverkefna, íþróttaviðburða og atvinnuþróunar. Einnig kom fram að þar sem vinnu að útfærslu breyttrar framsetningar þessara fjárheimilda var ekki að fullu lokið við lokun talnabálks fjárlagafrumvarpsins þá sé framsetning þeirra óbreytt í frumvarpinu. Af þessum sökum væri gert ráð fyrir að fluttar verði breytingartillögur um framsetningu fjárheimildanna í samræmi við nýtt fyrirkomulag við 2. umræðu frumvarpsins.

Matvælastofnun.

Í frumvarpinu kemur fram að heildarfjárveiting til Matvælastofnunar 2012 væri áætluð 1.054 m.kr. og það jafngildi 40,8 m.kr. raunhækkun frá gildandi fjárlögum. Eru breytingar fjárheimildar skýrðar með a) hagræðingarkröfu upp á 28,2 m.kr., b) niðurfalli tímabundins framlags að fjárhæð 1,5 m.kr. vegna reglugerðar, c) upptöku tímabundins framlags að fjárhæð 2,5 m.kr. vegna sömu reglugerðar, d) breytingum á verkefnum að fjárhæð 51 m.kr., e) aukinna útgjalda vegna salmonellurannsóknna að fjárhæð 6 m.kr., f) tryggingar velferðar dýra og veitingar dýralæknaþjónustu að fjárhæð 17. m.kr. og g) launa- og verðlagsbóta sem nemi samtals 68,9 m.kr. Á fundi nefndarinnar kom fram sú skýring af hálfu fulltrúa stofnunarinnar að kostnaðaraukningin skv. d-lið hér að framan útskýrist af yfirtöku eftirlitsverkefna með framleiðslu sjávarafurða og að í raun fælist í því að verið væri að búa til réttan grunn fyrir stofnunina að vinna eftir. Þá kom fram að gert væri ráð fyrir því að stofnunin yrði rekin með tapi árið 2012 en hún ætti 67 m.kr. í sjóði sem hún myndi nýta til að milda hagræðingarkröfu frumvarpsins. Einnig kom fram að samsöfnuð hagræðingarkrafa á stofnunina árin 2009 til og með árinu 2012 næmi um 210 m.kr. Bentu fulltrúarnir á að gripið hefði verið til ýmissa sparnaðaraðgerða, svo sem lækun launa, minnkun á rannsóknnum, minnkaðri prentun og minnkun á erlendri hagsmunagæslu auk þess sem stofnunin hefði tekið í notkun ýmsa nýja tækni í því skyni að spara við sig í mannauð. Að auki hefði stofnunin þurft að ráðast í ýmsar skuldbindingar, m.a. vegna aukinnar starfsemi á umdæmisskrifstofum hennar.

Hafrannsóknastofnunin.

Hvað Hafrannsóknastofnunina varðar kemur fram í frumvarpinu að fjárheimild til hennar árið 2012 verði 1.332 m.kr. og að rekstrarútgjöld hennar dragist því saman um 38,7 m.kr. að

raungildi frá gildandi fjárlögum. Er lækkunin skýrð með vísun til sparnaðaraðgerða til að ná markmiðum um lækkun ríkisútgjalda. Á fundi nefndarinnar kom fram að niðurskurður til stofnunarinnar frá 2009 væri um 22% og að ársverkum hefði því fækkað hjá henni. Sérstaklega var rætt um vöktun nytjastofna enda er hún meðal stærstu og dýrustu verkefna stofnunarinnar og fara um 70–80% af ráðstöfunarfé hennar í þau verkefni. Ræddu fulltrúar stofnunarinnar mikilvægi þessara verkefna og nefndu að á undanförunum árum hafi stofnunin skorið niður umhverfisránnsóknir og líffræðiránnsóknir til þess að geta haldið stórum vöktunarverkefnum úti enda væru þau forsenda fyrir ráðgjöf sem þyrfti að hafa forgang. Hvað raunhæfar leiðir til sparnaðar nefndu fulltrúar stofnunarinnar fækkun úthaldsdaga á rannsóknarskipum um u.þ.b. tíu daga á skip, þ.e. úr 190 dögum í 180 daga og úr 150 dögum í 140 daga. Ekki væri gert ráð fyrir því að segja upp starfsfólki en ekki yrði ráðið í þær stöður sem losnuðu. Þá var það mat fulltrúanna að með þeim niðurskurði sem kæmi fram í frumvarpinu væri stofnunin komin að neðri mörkum varðandi það að halda úti rekstri tveggja rannsóknarskipa. Bentu þeir á að umhverfisaðstæður við Ísland hafi breyst nokkuð síðastliðin ár sem aftur hefði haft í för með sér aukið úthald rannsóknarskipa vegna komu nýrra nytjastofna á Íslandsmið, svo sem makríls og kolmuna. Þannig hefði kostnaður vegna rannsókna á makríl t.d. numið um 70 m.kr. á þessu ári. Þá ræddu fulltrúarnir og nefndarmenn stöðu Verkefnasjóðs sjávarútvegsins og möguleg áhrif breytinga á fjárhagsstöðu hans á Hafrannsóknastofnunina þar sem hún hefur þegið árleg framlög úr sjóðnum. Við það tilefni kom fram að stofnunin væri dugleg að sækja fé í samkeppnissjóði. Að lokum kom fram að hækkunir á olíuverði hefðu veruleg áhrif á rekstrarkostnað en olíuverð hefur hækkað um 53% frá árinu 2009 eða sem næmi 80 m.kr. hækkun rekstrarkostnaðar rannsóknarskipa. Kom fram að slík hækkun væri langt umfram verðlagsbreytingar.

Endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar.

Á fundi nefndarinnar var rætt um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir fjárheimild til þess liðar að fjárhæð 153,5 m.kr. sem er lækkun um 3,5 m.kr. að raungildi frá gildandi fjárlögum. Í máli fulltrúa iðnaðarráðuneytisins kom fram að framangreind lækkun væri vegna áforma um útgjaldaaðhald. Þá kom fram að fjárbörfim vegna slíkrar endurgreiðslu gæti á þessu ári orðið töluvert háar. Þá kom fram að þessar háu endurgreiðslufjárhæðir væru tilkomnar vegna þess að um 10 kvikmyndir hafi verið framleiddar á þessu ári en þær hafi flestar verið í undirbúningi frá árinu 2008 en vinnu við þær hafi verið frestað á þeim tíma. Þá hafi tvær stórar kvikmyndir, þar af önnur erlend, tekið til sín mest fjármagn. Var fyrirsjáanlegum háum endurgreiðslum lýst sem snjóhengju. Við þetta tilefni lýstu nokkrir nefndarmenn töluverðum áhyggjum af því að ekki væri þak á þeim kostnaði sem gæti fallið á ríkissjóð vegna endurgreiðslna til kvikmyndagerðar.

Aðildarumsókn að ESB.

Kostnaður ríkissjóðs vegna aðildarumsóknar Íslands að ESB var ræddur sérstaklega á fundum nefndarinnar. Eins og fram kemur í frumvarpinu óskar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið eftir 35 m.kr. fjárveitingu, m.a. vegna þátttöku í aðildarviðræðum Íslands við ESB á þeim grundvelli að samningar um sjávarútvegsmál og landbúnaðarmál verði meðal þeirra kafla sem erfiðast verði að ná samningum um og að verkefnaálag aukist tímabundið vegna þess. Þá er fjárveitingunni ætlað að standa undir útgjöldum vegna verkefnis í tengslum við innleiðingu á hundruðum ESB-gerða. Kom fram hjá fulltrúum ráðuneytisins að fjárveitingin næmi um 3% af rekstrarkostnaði ráðuneytisins. Einnig kom fram að vinnuálag starfsmanna ráðuneytisins hefur aukist vegna aðildarumsóknarinnar. Þá er

einnig mikið vinnuálag á starfsmönnum Hafrannsóknastofnunarinnar, Fiskistofu og ráðuneytisins vegna þessa. Þá kom fram að mikil vinna hefði á sama tíma lent á starfsmönnum Matvælastofnunar við innleiðingu nýrrar matvælalöggjafar og aðildarumsóknar Íslands. Að auki kom fram að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefði ekki þegið greiðslur frá þriðja aðila vegna ESB-umsóknarinnar utan þess sem utanríkisráðuneytið hefði greitt fyrir nokkrar ferðir starfsmanna ráðuneytisins til útlanda. Hvað iðnaðarráðuneytið varðar kemur m.a. fram í frumvarpinu að gert sé ráð fyrir að fjárheimild fjárlagaliðarins 11-599 hækki um 304 m.kr. að raungildi frá gildandi fjárlögum m.a. vegna 37. m.kr. tímabundins framlags til viðfangsins 1.52, til að ráðstafa styrk frá ESB. Þannig er gert ráð fyrir því að tillagan hafi lítil áhrif á ríkissjóð vegna þess að styrkurinn komi þar á móti færður á tekjuhlið ríkissjóðs. Er ætlunin að nýta fjármagnið til þess að mögulegt verði að vinna að verkefnum *Katla, jarðvangur*. Ekki kom fram hjá fulltrúum iðnaðarráðuneytisins að það yrði fyrir sérstökum kostnaði eða starfsmenn þess fyrir auknu vinnuálagi vegna ESB-umsóknarinnar.

Álit meiri hlutans.

Meiri hlutinn tekur fram að hann er sammála þeim almennu viðmiðum og forsendum sem frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2012 byggjast á. Þá er það mat hans að ekki sé annað að sjá en að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og iðnaðarráðuneyti hafi tekist nokkuð vel að uppfylla þessi viðmið. Að sjálfsögðu verður að taka með í reikninginn að eftir því sem lengra líður frá árinu 2008 og fleiri niðurskurðarar bætast í safnið þá verður allur niðurskurður í rekstri ríkisins sársaukafyllri og erfiðari. Þannig má almennt gera ráð fyrir því að niðurskurður til lengri tíma reyni á styrk ráðuneyta og stofnana framkvæmdarvaldsins og auki álag á starfsmenn þeirra.

Þrátt fyrir framangreint hefur meiri hlutinn ákveðnar áhyggjur af nokkrum þeim þáttum sem hér hafa komið fram. Í fyrsta lagi virðist álag á marga starfsmenn Matvælastofnunar orðið nokkuð mikið enda virðist stofnunin hafa tekið við nokkuð mörgum verkefnum á sama tíma og niðurskurður fjárframlaga til hennar slagar hátt í að nema því fjárframlagi sem henni eru ætluð vegna aukins verkefnaálags. Í öðru lagi virðist niðurskurður framlaga til Hafrannsóknarstofnunarinnar vera farinn að nálgast hættumörk. Fram hefur komið að verkefni stofnunarinnar séu að aukast og á sama tíma kunni óvissa um fjármögnun hennar að vera að aukast vegna takmarkana á möguleikum til að nálgast fé úr samkeppnissjóðum. Í þriðja og síðasta lagi hefur meiri hlutinn nokkrar áhyggjur af því tímabundna álagi sem virðist vera á stjórnsýslunni vegna aðildarumsóknar Íslands að ESB.

Er það álit meiri hlutans að þrátt fyrir að frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2012 eigi eflaust eftir að færa fjármál ríkisins enn nær þeim nauðsynlega bata sem hagkerfi landsins þarf að ná þá verði ekki hjá því komist að hafa framagreind atriði í huga við vinnslu þess.

Björn Valur Gíslason skrifar undir álitinu með fyrirvara vegna setu í fjárlaganefnd.

Alþingi, 22. nóv. 2011.

Kristján L. Möller.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Magnús Orri Schram.

Ólína Þorvarðardóttir.

Björn Valur Gíslason, með fyrirvara.