

## Nefndarálit

um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2012.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarp til fjárukalaga ber með sér að enn er unnið eftir gömlum og úreltum gildum með því að hækka útgjöld á fjárukalögum þó svo að fjárukalög eigi einkum að nota vegna ófyrirséðra útgjalda og ákvarðana vegna nýrra laga. Enn fremur hafnaði meiri hluti fjárlaganefndar því að senda frumvarpið til umsagnar hjá Ríkisendurskoðun en stofnunin hefur á undanförnum árum verið eini hlutlausí umsagnaraðilinn sem fjárlaganefnd hefur leitað til. Því ber svo við að frumvarpið er lagt fram til 2. umræðu án umsagnar. Er umhugsunarvert að frumvarp til fjárukalaga hafi ekki hlotið slíka umfjöllun í meðförum fjárlaganefndar. Að mati 1. minni hluta er hér um mikla afturför að ræða í vinnu nefndarinnar sem ber vott um óvandaða vinnu og veikir eftirlitshlutverk Alþingis.

### Meirihlutaræði og takmarkað aðgengi að upplýsingum.

Með bókun á fundi fjárlaganefndar 31. október sl. óskaði 1. minni hluti eftir aðgangi að öllum tillögum og beiðnum ráðuneyta, stofnana þeirra og fjárlagaliða um framlög á fjárukalögum 2012, þ.m.t. öllum beiðnum og gögnum sem ekki voru samþykkt af ríkisstjórn og koma því ekki fram í frumvarpinu. Var í þessu sambandi vísað til 51. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Einnig hafði verið óskað eftir þessum upplýsingum á fundi með fjármálaráðherra og starfsmönnum fjármálaráðuneytisins 24. október 2012 en beiðninni synjað. Ástæða bókunarinnar er sú að meiri hlutinn synjaði minni hlutanum um þessar upplýsingar og er upplýsingabeiddin því komin í þinglegt ferli, sbr. fylgiskjöl I–III.

Í fjárlögum hvers árs felst ákvörðun Alþingis um ráðstöfun skattfjár almennings. Undanfarin ár hefur ríkisstjórnin vísvitandi farið á svig við þessi fyrirmæli og sett fram óraunhæfar sparnaðaráætlanir í fjárlögum en skort festu og aga til þess að fylgja þeim eftir með nauðsynlegum aðgerðum. Því hefur ekki náðst sá árangur sem að hefur verið stefnt við afgreiðslu fjárlaga.

### Breytingar samkvæmt frumvarpinu.

Í eftirfarandi töflu kemur fram að heildarjöfnuður hefur versnað um 5 milljarða kr. eða 23,9%, en frumjöfnuður um 5,8 milljarða kr. eða 16,1%. Nánari athugun sýnir að þrátt fyrir að frumtekjur lækki um 1,6 milljarða kr. við 2. umræðu leggur meiri hlutinn til að frumútgjöld verði aukin um 3,1 milljarð kr. Þær viðbótarheimildir verður að fjármagna með lántöku. Þá sýnir taflan hve áhættusöm staða ríkissjóðs er gagnvart hækkun vaxtagjalda af lántökum. Vextir á alþjóðamörkuðum hafa verið í lágmarki á undanförunum árum, en auk þess lækka gjaldeyrishöft fjármagnskostnað ríkissjóðs. Við framlagningu frumvarpsins voru vaxtagjöld hækkuð um 3,1 milljarð kr. en við aðra umræðu voru þau lækkuð um 4,4 milljarða kr.

Rekstrargrunnur, milljarðar kr.	Fjárlög 2012	Fjárukalaga- frumvarp	2. umræða, ríkisstjórn	2. umræða, fjárlaganefnd	Samtals
Frumtekjur	501,8	8,4	-1,6	0,0	508,6
Frumgjöld	465,9	9,4	2,9	0,2	478,5
<b>Frumjöfnuður</b>	<b>35,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>-4,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>30,1</b>
Vaxtatekjur	21,1	2,2	-2,7	0,0	20,6
Vaxtagjöld	77,8	3,1	-4,4	0,0	76,5
<b>Vaxtajöfnuður</b>	<b>-56,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>-55,9</b>
Heildartekjur	522,9	10,6	-4,3	0,0	529,2
Heildargjöld	543,7	12,5	-1,5	0,2	555,0
<b>Heildarjöfnuður</b>	<b>-20,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-0,2</b>	<b>-25,8</b>

### Sjálfstæði Alþingis.

1. minni hluti vekur athygli á því að meiri hluti nefndarinnar ákvað að gera allar tillögur ríkisstjórnarinnar að sínum en sjálfur tekur meiri hlutinn eingöngu ákvarðanir um útgjöld vegna starfsemi Alþingis. Með þessu verklagi hækkar meiri hlutinn útgjöld frumvarpsins um 0,2 milljarða kr. en aðrar tillögur til útgjaldaauka koma frá framkvæmdarvaldinu. Vekur þetta upp spurningar um raunverulegt sjálfstæði þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu.

### Lög um fjárreiður ríkissjóðs.

Í 44. gr. laga nr. 88/1997 segir:

„Valdi ófyrirséð atvik, kjarasamningar eða ný löggjöf því að grípa þarf til sérstakra fjárráðstafana sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum ársins skal leitað heimilda fyrir þeim í frumvarpi til fjárukalaga. Heimilda fyrir fjárráðstöfunum af þessu tagi, sem grípa þarf til eftir samþykkt fjárukalaga, skal leitað í lokafjárlögum, sbr. 45. gr.

Öðrum óskum um breyttar heimildir til fjárráðstafana en getur í 1. mgr. skal jafnan vísað til ákvörðunar Alþingis í tengslum við afgreiðslu fjárlaga fyrir næsta ár.“

Að mati 1. minni hluta eru fjárukalög ekki notuð eins og ætlast er til í fyrrgreindum lögum. 1. minni hluti telur að stjórnvöld á hverjum tíma eigi að láta af þeim ósið að leyna raunverulegri þörf fyrir fjárframlög í frumvarpi til fjárlaga og birta síðan hluta af henni í fjárukalögum. Frumvarp þetta sýnir að langt er í land með að bæta þennan þátt í fjármála-stjórnun ríkisins.

### Stefnumörkun í ríkisfjármálum.

Í skýrslu fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013 koma fram eftirfarandi meginmarkmið við stjórn ríkisfjármála:

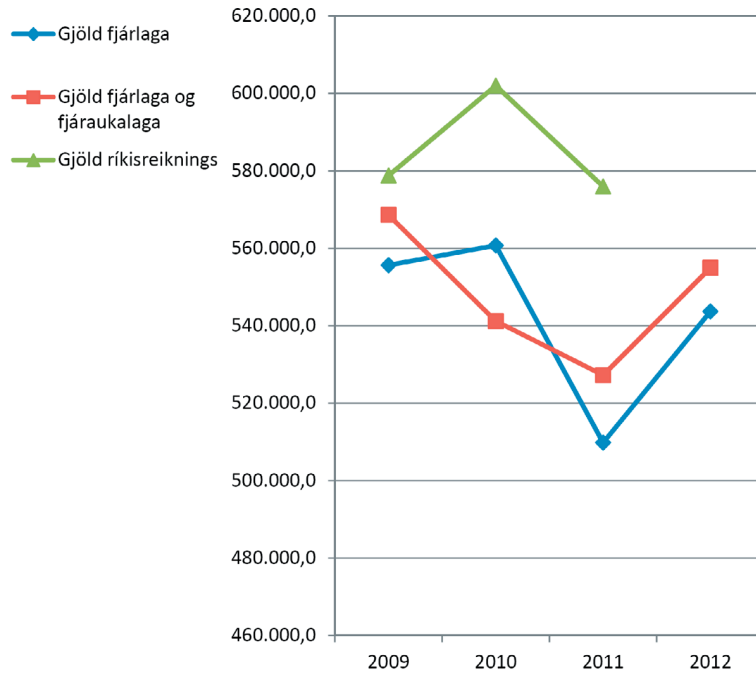
- að frumjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2011,
- að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2013 og
- að til lengri tíma litið verði skuldsetning ríkissjóðs ekki meiri en sem svarar til 60% af vergri landsframleiðslu.

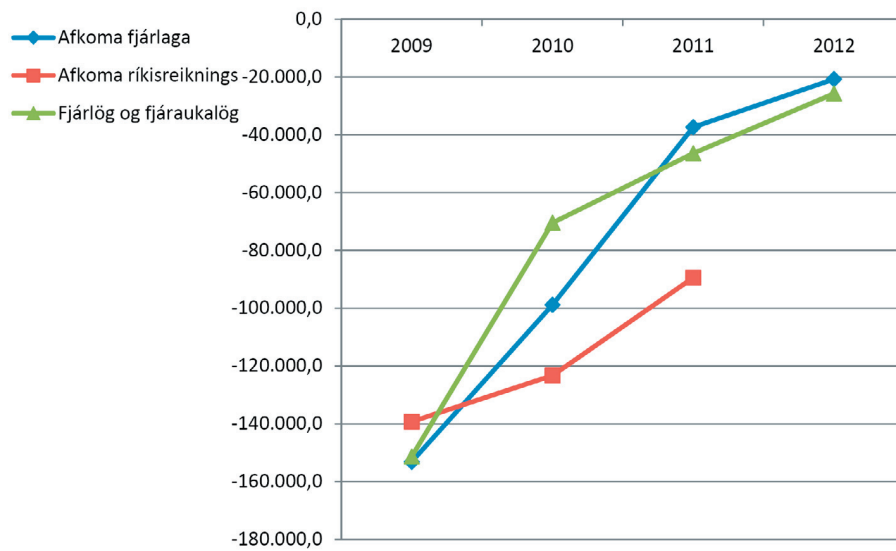
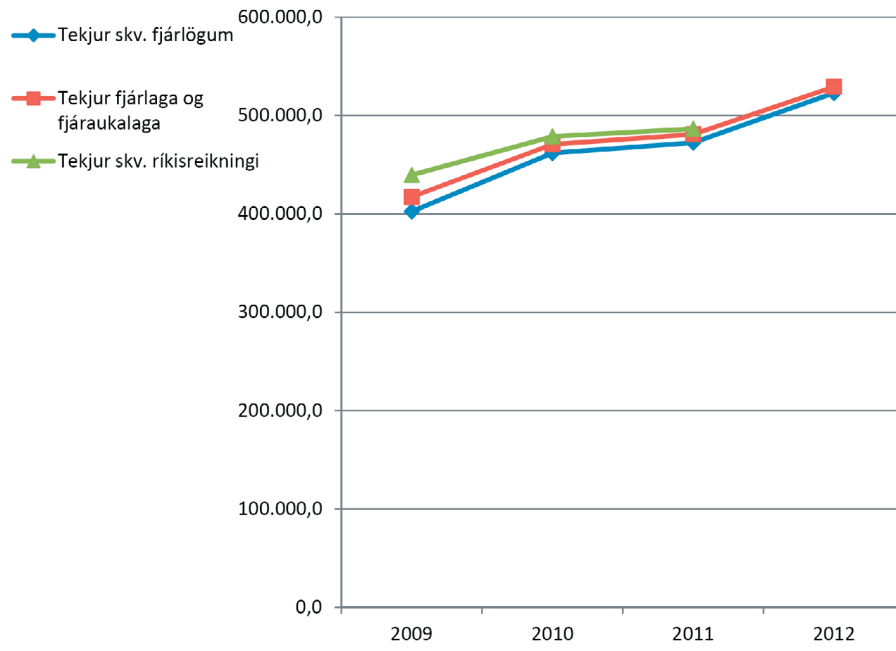
Fjármálaráðherra benti á að til að ná árangri við þær krefjandi kringumstæður sem ríktu og fram undan væru þyrfti að beita mikilli festu og aga við stjórn ríkisfjármála. Til að ná fram þeim markmiðum ætluðu stjórnvöld að beita sér fyrir bættri áætlanagerð í ríkisfjármálum. Stefnumörkun og áætlanagerð sem lýtur að setningu útgjaldamarkmiða og fjárlagagerð yrði bætt. Horft yrði til lengri tíma en árs í senn. Undirbúin yrðu rammafjárlög til fjögurra

ára þar sem útfærð yrði tekjustefna og útgjaldastefna í samræmi við þá áætlun sem fjármálaráðherra kynnti. Stjórnvöld ætluðu að auka aga í framkvæmd fjárlaga. Hvarvetna átti að gæta aðhalds og sparnaðar í ríkisrekstri. Til að tryggja að markmiðum um lækkun útgjalda yrði náð mundu stjórnvöld auka áherslu á ábyrgð ráðuneyta og stofnana og auka almennt eftirlit með rekstri. Þá átti einnig að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis með framkvæmd fjárlaga.

Að mati 1. minni hluta hafa þessi markmið ekki náðst. Dulinn halli er enn til staðar í fjárlögum auk kerfislægs vanda sem ekki hefur verið tekið á og meirihlutaræði takmarkar eftirlitshlutverk þingsins.

Á eftirfarandi myndum sést að nokkuð er í land með að ríkisstjórnin nái þeim tókum á ríkisfjármálunum sem stefnt var að. Segja má að Alþingi hafi ekki staðið sig nógu vel í eftirlitshlutverki sínu og ekki heldur við að gæta þess að rekstur ríkisins sé að fullu í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins.





### **Tekjur.**

Í tekjuáætlun fjárlaga fyrir árið 2012 var gert ráð fyrir 20,7 milljörðum kr. í formi nýrrar tekjuöflunar. Fjársýsluskattur var síðan útfærður með öðrum hætti í þinglegri meðferð enda þótt hann muni skila svipuðum tekjum og upphaflega var gert ráð fyrir.

Ný lög um veiðigjöld á árinu 2012 skila væntanlega 3 milljarða kr. hærri tekjum en í áætlun fjárlaga. Hins vegar verður eignasölu í tekjuöflunarskyni að fjárhæð 7,6 milljarðar kr. frestað en þó er enn reiknað með 716 m.kr. af sölu ótilgreindra eignarhluta. Hins vegar er gengið út frá því að arður í ríkissjóð verði hærri en áætlað var, eða 3,3 milljarðar kr., og það staðfestir að raunhæfar áætlanir lágu ekki að baki þeim tekjuöflunaráformum. Þá mun arður frá Landsvirkjun skila 1,8 milljörðum kr. og frá Seðlabanka Íslands 3,5 milljörðum kr. Að mati 1. minni hluta þurfa arðgreiðslur frá þessum lögaðilum sem reknir eru á ábyrgð ríkissjóðs að taka mið af afkomu en ekki vera háðar tilviljunarkenndum ákvörðunum. Þá telur 1. minni hluti að skattlagning á lífeyrissjóði sé ekkert annað en lækkun á lífeyri til lífeyrisþega í framtíðinni en við ákvörðun iðgjalda var ekki tekið mið af skattlagningu ríkissjóðs. Hlutur opinberu sjóðanna nemur um 300 m.kr. þannig að ríkissjóður mun væntanlega hækka skuldbindingu sína vegna lífeyrisréttinda um sambærilega fjárhæð sem mun koma fram í ríkisreikningi 2012.

### **Almennt um gjöld – rangfærslur.**

Á bls. 54 í frumvarpinu er því haldið fram að þar sé almennt ekki að finna tillögur um ný verkefni eða aukið umfang heldur fyrst og fremst útgjaldamál sem voru ófyrirséð við afgreiðslu fjárlaga, þ.m.t. ný lagasetning og ákvarðanir stjórnvalda. Þetta sé í samræmi við takmarkanir á hlutverki fjárukalaga samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins og stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um að styrkja umgjörð ríkisfjármálanna.

1. minni hluti vekur athygli á að fjöldi fjárbeiðna í frumvarpinu uppfyllir ekki þau skilyrði sem þessi texti tiltekur og að mati hans er vafasamt að birta hann með þessum hætti.

### **Vaxtagjöld – stefnuleysi.**

Í frumvarpinu kemur fram að vaxtagjöld erlendra lána hafi hækkað um 3,2 milljarða kr. þar sem ekki hafi verið gert ráð fyrir lántökum ríkissjóðs hjá Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi í árslok 2011 sem og skuldabréfaútgáfu á erlendum mörkuðum í maí sl. sem nam 1 milljarði bandaríkjadala. 1. minni hluti gagnrýnir það stefnuleysi sem birtist í þessu. Við afgreiðslu fjárlaga í desember lá ekki fyrir hvort dregið yrði á norðurlandalánin. Ákvörðun um að draga á þau var ekki tekin fyrir en á síðustu dögum ársins þegar ákveðið var að hækka erlendar heildarskuldir ríkissjóðs um 7% af vergri landsframleiðslu til að styrkja gjaldeyrisvaraförða Seðlabankans. Í mars sl. var síðan tekin ákvörðun um að greiða lán Norðurlanda niður um 44,5 milljarða kr. Í byrjun maí gekk ríkissjóður frá samningum um útgáfu skuldabréfa til 10 ára sem nema 1 milljarði bandaríkjadala, sem nam á þágildandi verðlagi 124,5 milljörðum kr. Útgáfan kom í kjölfar útgáfu ríkissjóðs 11 mánuðum fyrir á skuldabréfum til fimm ára sem nema 1 milljarði bandaríkjadala. Ákveðið var að nýta útgáfuna til niðurgreiðslu erlendra skulda ríkissjóðs og Seðlabanka og í júní greiddi ríkissjóður niður lán Danmerkur, Svíþjóðar og Finnlands fyrir að jafnvirði 80 milljarða kr. með gjalddaga 2016–2018. Vaxtakostnaður erlendra lána eykst því sem nemur lántökunni í árslok 2011 auk þess sem vextir skuldabréfaútgáfanna eru hærri en lán Norðurlandanna sem greidd voru niður. 1. minni hluti gagnrýnir þessa dýru tilraunastarfsemi. Þó svo að ríkissjóði hafi tekist að taka erlend lán þá var tilraunin dýru verði keypt og hefur væntanlega lítið að segja hvort ríkissjóður getur endurfjármagnað sig á erlendum mörkuðum síðar. Þá eru í frumvarpinu leiðrétt áætluð vaxta-

gjöld vegna endurfjármögnunar fjármálastofnana sem nema 600 m.kr. til hækkunar en þar á meðal eru vextir af 19,2 milljarða kr. skuldabréfi sem ríkissjóður gaf út vegna SpKef með áföllnum vöxtum frá mars 2011 með gjalddaga árið 2018. Í fyrri nefndarálitum hefur 1. minni hluti vakið athygli á dæmalausri málsmeðferð meiri hlutans á þessu máli.

### **Íbúðalánasjóður.**

Fyrir liggur að forsvarsmenn Íbúðalánasjóðs hafa óskað eftir a.m.k. 12 milljarða kr. fjárveitingum til að sjóðurinn geti staðið undir hlutverki sínu og sé fjármagnaður í samræmi við reglugerð sem tiltekur eiginfjárhlutfall hans. Engar aðgerðir er að finna í frumvarpinu til að taka á vanda sjóðsins. Að mati 1. minni hluta er líklegt að vandi sjóðsins hafi aukist og sé mun meiri en fram kemur í bréfi hans til fjárlaganefndar. 1. minni hluti telur að vinna þurfi að málefnum Íbúðalánasjóðs með öðrum og ákveðnari hætti en hingað til í ljósi stöðu hans.

### **Önnur gjöld – vanáætlanir.**

#### *Bótagreiðslur.*

Í frumvarpinu koma fram verulegar vanáætlanir á bótagreiðslum. Ein helsta ástæða hærrí gjalda en gert var ráð fyrir í fjárlögum eru bótagreiðslur sem falla til vegna vinnumarkaðsúræða á vegum Atvinnuleysistryggingasjóðs. Þá hækkar einnig áætlun um útgjöld vegna bóta samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og vega þar þyngst sérstök uppbót lífeyrisþega og heimilisuppbót. Jafnframt hækkaði áætlun um tekjutryggingu ellilífeyrisþega við endurmat miðað við útkomu fyrstu sjö mánaða ársins og skýrist það af því að tekjur lífeyrisþega sem koma til skerðingar á bótarétti reyndust hafa verið ofátlaðar þegar gögn samkvæmt skattálagningu ársins lágu fyrir. Að mati 1. minni hluta er ástæða til að fara yfir þá áætlanagerð þar sem vaxtatekjur einstaklinga af bankainnstæðum hafa lækkað verulega eins og sjá mátti fyrir.

#### *Atvinnuleysistryggingasjóður.*

Í frumvarpinu koma fram verulegar vanáætlanir á fjárþörf sjóðsins. Verða helstu mál rakin hér.

Í fyrsta lagi varð ekki af aðhaldsáformum velferðarráðuneytisins sem gert hafði verið ráð fyrir í fjárlögum fyrir árið 2012 og aukast útgjöld sjóðsins um 791,4 m.kr. af þeim sökum.

Í öðru lagi láðist velferðarráðuneytinu að gera ráð fyrir útgjöldum vegna almennra starfsþjálfunarsamninga, reynsluráðninga, átaksverkefna o.fl. en áætlað er að þau nemi um 300 m.kr. á árinu.

Í þriðja lagi var ekki gert ráð fyrir verkefninu *Vinnandi vegur* í forsendum fjárlaga og vantar 338 m.kr. vegna þess, enda þótt starfshópur um verkefnið hafi verið starfandi lengst af á árinu 2011 við að undirbúa það. Auk þess vantar 115 m.kr. til að standa straum af kostnaði við verkefnið.

Í fjórða lagi vantar 212 m.kr. vegna greiðslu atvinnuleysisbóta til fólks sem er í atvinnuleit erlendis en ekki hafði verið gert ráð fyrir þeim einstaklingum í forsendum fjárlaga fyrir árið 2012.

Þá voru launa- og verðlagsbætur Vinnumálastofnunar vanmetnar um 35,7 m.kr. þó svo að gert væri ráð fyrir þessum útgjöldum í fjárheimild stofnunarinnar.

Þá er hækkun um 20 m.kr. vegna starfsemi úrskurðarnefndar atvinnuleysistrygginga og vinnumarkaðsaðgerða en ekki hefur verið áætlað fyrir útgjöldum nefndarinnar hjá sjóðnum.

Lögð er til 75,3 m.kr. hækkun vegna tilraunaverkefnis um þjónustu við atvinnuleitendur sem byggist á yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga 2011 en ekki var áætlað fyrir þessu við afgreiðslu fjárlaga 2012.

*Útborganlegur skattfrádráttur.*

Í frumvarpinu er gerð sú breyting að styrkir vegna útborganlegs skattfrádráttar nýsköpunar- og þróunarverkefna samkvæmt nýlegum lögum eru færðir á gjaldahlið ríkissjóðs en þeir hafa fram að þessu verið færðir á tekjuhlið. Ekki var gert ráð fyrir fjárveitingu vegna þeirra í fjárlögum fyrir árið 2012 og hækkar útgjaldahlið ríkissjóðs sem þessu nemur. Enn telur 1. minni hluti ástæðu til að fara yfir áætlanagerðina því svo virðist sem stjórnvöld hafi kosið að áætla ekki fyrir ýmsum kostnaðarliðum sem sjá mátti fyrir.

*Lífeyrir ríkisstarfsmanna.*

Horfur eru á að hækkanir á lífeyri ríkisstarfsmanna, sem hafa hafið töku lífeyris og ríkissjóður stendur skil á til Lífeyrissjóðs ríkisstarfsmanna, hafi verið vanáætlaðar.

*Vegagerðin.*

Í frumvarpinu kemur fram að á árinu hafi fallið til rekstrarkostnaður hjá Vegagerðinni að fjárhæð 765 m.kr. Þar af eru um 300 m.kr. vegna reksturs Herjólfssferju og 420 m.kr. vegna aukins kostnaðar við snjóruðning og háلكuvarnir sl. vetur.

*Endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar.*

Gert er ráð fyrir að endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi verði 545 m.kr. hærri en fjárheimild fjárlaga. Í fjárlögum var eingöngu gert ráð fyrir fjárheimild til að mæta áætlunum óafgreiddum styrkveitingum vegna ársins 2011. Talið er að þær skuldbindingar hafi verið vanáætlaðar um 145 m.kr. og einnig eru horfur á að nýjar skuldbindingar vegna sjónvarpsþátta og kvikmynda á þessu ári verði um 400 m.kr.

*Farice.*

Gert er ráð fyrir að ríkið þurfi að greiða 355 m.kr. vegna þjónustusamnings sem gerður var af hálfu fjarskiptasjóðs við Farice ehf. til að tryggja rekstur á tveimur sæstrengjum milli Íslands og Evrópu en ekki var gert ráð fyrir fjárheimild til þess í gildandi fjárlögum.

*Stjórnlagaráð.*

Nefna má að kostnaður vegna kosninga í tengslum við tillögur stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá er í frumvarpinu áætlaður 240 m.kr.

*Fjármálaeftirlitið.*

Fjármálaeftirlitið gerir kröfu um endurgreiðslu úr ríkissjóði vegna útlagðs kostnaðar í tengslum við aðgerðir samkvæmt lögum nr. 125/2008 (neyðarlögum) að fjárhæð 68 m.kr. Í fylgiskjali IV er að finna nánari upplýsingar um kröfuna.

**Fjárlagaliðurinn „ófyriséð útgjöld“.**

Það er mat 1. minni hluta að reglur um meðferð fjár af fjárlagalið ófyriséðra útgjalda séu of frjálslugar og matskenndar. Með þeim er stjórnvöldum að verulegu marki í sjálfsvald sett hvaða verkefni eru fjármöggnuð af liðnum. 1. minni hluti telur að nokkur þeirra verkefna sem

tilgreind eru í frumvarpinu beri að fjármagna af fjárlagaliðnum í stað þess að sækja um fjárveitingu af fjáraukalögum.

### **Lánsfjárfjöfnuður – lántökur 102 milljörðum kr. umfram fjárlög.**

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hreinn lánsfjárfjöfnuður verði 5 milljörðum kr. lakari en áður var ætlað. Honum verður mætt með lántökum og með því að ganga á innstæður í Seðlabanka Íslands. Við þetta bætast síðan lántökur vegna ákvarðana sem teknar eru af meiri hlutanum við 2. umræðu. Hefur því ekki tekist að stöðva lántökur ríkissjóðs.

Í 1. tölul. 3. gr. er lagt til að lántökuheimild fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, hækki úr 115 milljörðum kr. í 217 milljarða kr. Reiknað er með að heildarlántökur ríkissjóðs á þessu ári verði 217 milljarðar kr., þar af 92 milljarðar kr. í íslenskum krónum en jafngildi 125 milljarða kr. í erlendri mynt. Í fjárlögum var áætlað að lántökur yrðu samtals 115 milljarðar kr., þar af 80 milljarðar kr. innlend lán en 35 milljarðar kr. erlend lán. Má af þessu sjá að þær lántökuáætlanir sem stjórnvöld birtu í fjárlögum voru óraunhæfar.

### **Ríkisábyrgðir.**

Fram hafa komið ríkisábyrgðir að fjárhæð 3.107 m.kr. til viðbótar við þær ríkisábyrgðir sem fjárlaganefnd var kunnugt um. Að sögn Ríkisábyrgðasjóðs eru ekki miklar líkur á að fleiri skuldabréf útgefin af Búnaðarbankanum komi í ljós. Byggist sú afstaða sjóðsins á því að Arion-banki sem séð hefur um greiðslu skuldabréfanna hefur ekki verið krafinn um aðra skuldabréfaflokka en nú eru komnir fram. Hins vegar telur Ríkisábyrgðasjóður sig ekki vera í aðstöðu til að fullyrða um slíkt. Sjóðnum hafa ekki borist fullnægjandi skýringar frá Arion-banka á því hvers vegna tiltekinn skuldabréfaflokkur var ekki á þeim listum sem Ríkisábyrgðasjóður fékk frá Kaupþingi hf. og ábyrgðagjald var greitt af. Í minni hluti bendir á að hér er um alvarlega veikleika í innra eftirliti ríkisins að ræða. Verður ekki annað séð en að utanumhald ríkisábyrgða hafi verið ábótavant.

### **48 milljarða kr. halli á ríkissjóði.**

Markmið stjórnvalda sem birtast á bls. 50 í skýrslu fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013 fela í sér þær aðgerðir sem stjórnvöld hafi skuldbundið sig til að grípa til. Þar má nefna:

- Útgjaldarammar ráðuneyta verði bindandi og ekki breytt eftir á, svo sem með málum sem borin eru upp í ríkisstjórninni, nema jafnmikil lækkun annarra málaflokka komi á móti.
- Í samræmi við takmarkað hlutverk fjáraukalaga samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins verði þar tekið fyrir framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla stofnana umfram setta ramma.
- Framkvæmd fjárlaga verði hert verulega og óheimilt verði að draga á fjárveitingar framtíðar heldur verði í öllum slíkum tilvikum að grípa þegar til mótvægisáðgerða.
- Ráðherrar geri fjárlaganefnd grein fyrir málum ef frávik verða frá fjárlögum.



Af því sem að framan greinir má ljóst vera að ríkisstjórnin hefur kosið að fara ekki eftir þeim aðgerðum sem hún tilkynnti til að styrkja umgjörð ríkisfjármála.

Fyrir liggur að umtalsverð frávík eru frá upphaflegum áætlunum um jöfnuð í ríkisrekstrinum. Niðurstaða ríkisreiknings síðasta árs er helmingi meiri halli en áætlanir höfðu gert ráð fyrir. Að auki lá fyrir að upphafleg markmið um jákvæðan frumjöfnuð náðust ekki og slakað var á markmiðum um frumjöfnuð undir lok síðasta árs. Við þetta bætist ákvörðun stjórnvalda síðastliðið haust um að fresta markmiðum um heildarjöfnuð um eitt ár, fram til ársins 2014. Rökin sem fram voru færð fyrir þeirri stefnubreytingu voru þau að ríkissjóður stæði betur en búist var við. Ríkisreikningur ársins 2011 og fjárlög og fjárukaalög ársins 2012 benda til að sú ákvörðun hafi verið ótímabær.

Staða ríkissjóðs er enn erfið og fullt tilefni til áframhaldandi aðhalds. Þung staða Íbúðalánasjóðs endurspeglar vel hversu viðkvæmt ástandið er. Allt útlit er fyrir að ríkissjóður þurfi að leggja a.m.k. 14 milljarða kr. í sjóðinn til viðbótar við 33 milljarða kr. framlag sem áður hafði verið veitt. Framlag til Íbúðalánasjóðs mundi væntanlega bætast við halla ríkissjóðs sem nú er talinn nema um 25 milljörðum kr. Skili áætlaðar tekjur af sölu eigna að fjárhæð 7,6 milljarðar kr. sér ekki í ríkissjóð má ætla að halli ríkissjóðs á árinu nemi 47,8 milljörðum kr.

Að lokum vill 1. minni hluti ítreka að því miður stóð endurskoðuð þjóðhagsspá Hagstofu Íslands ekki undir þeim væntingum um aukinn hagvöxt sem fjármálaráðherra bar í brjósti þegar fjárlagafrumvarp næsta árs var kynnt í september sl. Í ljósi þess sem að framan greinir er brýnt að undirstrika nauðsyn þess að setja á ný í forgang þau markmið sem lagt var upp með í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.

Ríkissjóður má ekki við frekari frávíkum frá þeirri stefnumörkun.

Alþingi, 7. nóvember 2012.

Kristján Þór Júlíusson,  
frsm.

Ásbjörn Óttarsson.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir.

**Fylgiskjal I.**

*Kristján Þór Júlíusson  
Ásbjörn Óttarsson  
Ragnheiður Ríkharðsdóttir:*

**Bókun á fundi fjárlaganefndar.**

(31. október 2012.)

Undirrituð óska eftir að fá afrit af öllum tillögum og beiðnum ráðuneyta, stofnana þeirra og fjárlagaliða um framlög á fjáráukalögum 2012. Hér er einnig átt við allar beiðnir og gögn sem þau varða um framlög sem ekki voru samþykkt af ríkisstjórn og koma því ekki fram í frumvarpi til fjáráukalaga 2012.

Í þessu sambandi er vísað til 51. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis:

„Ef að minnsta kosti fjórðungur nefndarmanna krefst þess að nefnd fái aðgang að gögnum frá stjórnvöldum út af máli sem nefndin hefur til umfjöllunar skal stjórnvald verða við beiðni nefndarinnar þess efnis eins skjótt og unnt er og eigi síðar en sjö dögum frá móttöku beiðninnar. Því aðeins er heimilt að takmarka aðgang nefndar að gögnum að hagsmunir hennar af því að kynna sér efni þeirra eigi að víkja fyrir mun ríkari opinberum hagsmunum eða einkahagsmunum. Rökstyðja skal slíka synjun skriflega.

Ef lögmætar ástæður eru fyrir beiðni um að trúnaðar sé gætt um efni gagna skulu nefndarmenn kynna sér gögnin á lokuðum fundi án þess að fara með þau út af fundinum. Sá sem lætur nefndinni í té slík gögn getur þó heimilað að nefndarmenn taki afrit með sér út af fundi og skulu nefndarmenn þá gæta þess vandlega að óviðkomandi geti ekki kynnt sér þau.“

Áður hefur verið óskað eftir þessum gögnum en meiri hluti fjárlaganefndar hafnaði henni. Einnig var óskað eftir þessu á fundi með fjármálaráðherra og starfsmönnum fjármálaráðuneytisins þann 24. október 2012. Brýnt er eða orðið verði við þessum óskum í ljósi þess að fjárlaganefnd hefur nú til meðferðar frumvarp fjármálaráðherra að fjáráukalögum ársins 2012.

## Fylgiskjal II.

### **Minnisblað til forseta Alþingis frá aðallögfræðingi.** (5. nóvember 2012.)

*Efni: Ákvæði 51. gr. þingskapa þegar a.m.k. fjórðungur þingmanna hefur gert kröfu um að stjórnvöld afhendi þingnefnd gögn.*

Til forseta Alþingis hefur borist bókun fjögurra þingmanna í fjárlaganefnd, vegna þess að formaður fjárlaganefndar hefur ekki orðið við þeirri málaleitan að nefndin aflaði tilgreindra gagna í tengslum við umfjöllun hennar um frumvarp til fjárukalaga 2012.

Ákvæði 1. mgr. 51. gr. þingskapa gerir ráð fyrir því að ef a.m.k. fjórðungur nefndarmanna krefst þess að nefnd fái aðgang að gögnum frá stjórnvöldum út af máli sem nefndin hefur til umfjöllunar skal stjórnvald verða við beiðni nefndarinnar þess efnis eins og nánar greinir í ákvæðinu. Þá er því einnig lýst undir hvaða kringumstæðum megi takmarka aðgang nefndar að gögnum og með hvaða hætti skuli fara með trúnaðargögn sem afhent eru þingnefnd, sbr. 2. og 3. mgr. ákvæðisins.

Af orðalagi 51. gr. þingskapa og samhengi þess við eftirlitsstörf Alþingis, sbr. 49. gr. þingskapa, er ljóst að gert er ráð fyrir því að það sé hlutaðeigandi þingnefnd sem komi kröfu um afhendingu gagna á framfæri við stjórnvald, en ekki þeir þingmenn sem standa að baki henni.

Þrátt fyrir að í 5. mgr. 8. gr. þingskapa segir að forseti hafi umsjón með starfi þingnefnda og setji almennar reglur um störf þeirra felst ekki í því að forseti hafi bein afskipti af því hvernig einstök mál séu unnin í þingnefnd. Til þess getur þó komið að forseti hafi afskipti af nefndarstörfum, einkum ef ekki er farið að þingsköpum, eða að kvartað er yfir því við forseta að farið sé á svig við þingsköp.

**Fylgiskjal III.****Fundargerð frá fundi fjárlaganefndar 17. október 2012 kl. 08:58.****Mættir:**

Björn Valur Gíslason (BVG) formaður, kl. 08:58  
 Ásbjörn Ottarsson (ÁsbÓ), kl. 08:58  
 Björgvin G. Sigurðsson (BjörgvS), kl. 08:58  
 Kristján Þór Júlíusson (KÞJ), kl. 09:02  
 Lúðvík Geirsson (LGeir), kl. 09:10  
 Ragnheiður Ríkharðsdóttir (RR), kl. 09:47  
 Sigmundur Ernir Rúnarsson (SER), kl. 08:58  
 Valgerður Bjarnadóttir (VBj), kl. 08:58  
 Þór Saari (ÞSa), kl. 08:58

Nefndarritari: Jón Magnússon.

**Bókað:**

1) *Ársskýrsla Ríkisendurskoðunar 2011. Kl. 09:02.*

Álit nefndarinnar lagt fyrir og samþykkt með lítills háttar breytingum. Kristján Þór er með fyrirvara um álitid.

2) *1. mál – fjárlög 2013 Kl. 09:37.*

Fjallabyggð (fjarfundur): Sigurður Valur Ásbjarnarson og Ólafur Þór Ólafsson. Höfðu sent erindi.

Sveitarfélagið Álftanes: Snorri Finnlaugsson, Kristinn Guðlaugsson og Kjartan Örn Sigurðsson. Lögðu fram erindi.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti: Arndís Steinþórsdóttir, Kristján Skarphéðinsson, Hanna Dóra Hólm, Jón Óskar Hallgrímsson. Lögðu fram minnisblað um fjárlagaliði.

3) *Önnur mál. Kl. 12:12.*

Kristján Þór óskaði eftir að fjárlaganefnd fengi aðgang að fjárukalagatillögum allra ráðuneyta sem sendar voru fjármálaráðuneyti og ríkisstjórn vegna fjárukalagagerðar 2012. Meiri hluti fjárlaganefndar telur enga ástæðu til að kalla eftir vinnugögnum einstakra ráðuneyta eða ríkisstjórnar við gerð fjárlaga- eða fjárukalagafrumvarpa. Fjárlaganefnd hefur því þessi tvö frumvörp til umfjöllunar og afgreiðslu eins og þau hafa verið lögð fram á Alþingi.

Ragnheiður var við kistulagningu til kl. 9.47.

Björgvin G. vék af fundi kl. 10.25.

Valgerður vék af fundi kl. 10.17.

Þór Saari vék af fundi kl. 10.17.

4) *Samþykkt fundargerðar. Kl. 12:13.*

Viðstaddir fundarmenn samþykktu fundargerð.

Fundi slitið kl. 12:16.

**Fylgiskjal IV.****Erindi frá Fjármálaeftirlitinu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.**  
(3. október 2012.)

*Krafa um endurgreiðslu úr ríkissjóði vegna útlagðs kostnaðar FME í tengslum við aðgerðir samkvæmt lögum nr. 125/2008 (neyðarlögum).*

Fjármálaeftirlitið hefur greitt ýmsan áfallinn kostnað vegna ráðstafana sem stofnunin hefur þurft að grípa til í því skyni að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármáلامarkaði frá falli bankanna í október 2008, á grundvelli laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármáلامarkaði ofl. með síðari breytingum. Samkvæmt 10. mgr. 5. gr. laganna, sem tóku gildi 7. október 2008, bar ríkissjóður ábyrgð á kostnaði af framkvæmd aðgerða Fjármálaeftirlitsins á grundvelli ákvæðisins. Ákvæðið var fellt úr gildi með lögum nr. 44/2009, sem tóku gildi þann 22. apríl 2009, en í staðinn kom inn þágildandi bráðabirgðaákvæði IV. í lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki sem kvað á um að ríkissjóður beri ábyrgð á kostnaði af framkvæmd aðgerða Fjármálaeftirlitsins vegna sérstakra ráðstafana sem stofnunin grípur til. Í núgildandi VI. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 161/2002 er að finna samsvarandi ákvæði. Fjármálaeftirlitið telur því alveg skýrt að ríkissjóður ber ábyrgð á að greiða allan kostnað sem tengist ákvörðunum stofnunarinnar í tengslum við fall bankanna í október 2008 og fer stofnunin því hér með fram á að fá þennan kostnað endurgreiddan. Áður hefur Fjármálaeftirlitið gert grein fyrir og óskað endurgreiðslu á kostnaði fyrir árið 2008 í bréfi dagsettu 31.03.2009. Þá var gerð grein fyrir bæði áætluðum sem og sundurliðuðum raunkostnaði fyrir árið 2009, í bréfum dagsettum 01.12.2009 og 28.5.2010. Á móti hefur stofnunin fengið greitt samtals kr. 567.500.000 úr ríkissjóði upp í þennan kostnað. Umræddur kostnaður er í tveimur liðum. Annars vegar er um að ræða kostnað vegna sex skilanefnda sem skipaðar voru á grundvelli laganna, þ.e. fyrir Landsbankann, Íslandsbanka, Kaupþing, Straum, Sparisjóðabankann og Spron. Hins vegar er um að ræða kostnað vegna kaupa á sérfræðipjónustu vegna yfirtöku viðskiptabankanna, sem og annan útlagðan kostnað vegna verkefnisins. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þessum kostnaði frá október 2008 til ársloka 2011.

**Skilanefndir bankanna.**

Stjórn Fjármálaeftirlitsins skipaði skilanefndir fyrir sex banka, þ.e. Kaupþing banka hf., Glitnir banka hf., Landsbanka Íslands hf., Straum fjárfestingarbanka hf., Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis hf. (SPRON) og Sparisjóðabanka Íslands hf. Gerðir voru verksamningar við þau fyrirtæki sem skilanefndarmenn starfa hjá með umsömdu tímagjaldi sem er 16.000 krónur auk virðisaukaskatts. Þann 22. apríl 2009 samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sem fólu m.a. í sér að kostnaður af skilanefndum færi frá FME til gömlu bankanna. Fjármálaeftirlitið lýsti kröfum í þrotabú gömlu bankanna vegna útlagðs kostnaðar vegna skilanefnda fram að gildistöku ofangreindra laga nr. 44/2009. Með dómi Hæstaréttar frá 8. mars 2011 í máli nr. 21/2011 var kröfu Fjármálaeftirlitsins í bú Landsbanka Íslands hf. hafnað og því ljóst að Fjármálaeftirlitið fær þann kostnað ekki greiddan úr búinu.

### Önnur sérfræðivinna og kostnaður.

Í tengslum við vinnu Fjármálaeftirlitsins við aðgerðir á grundvelli laga nr. 125/2008 með síðari breytingum, hafa ýmsir sérfræðingar verið kallaðir að borðinu. Flestir eru lögmennt en einnig hafa verið kallaðir til ráðgjafar frá endurskoðunarskrifstofum, ráðgjafar vegna tölvuþjónustu, öryggisgæslu, o.fl.

### Heildarkostnaður.

Fjármálaeftirlitið hefur nú greitt alla reikninga vegna framangreinds sem verktakar hafa framvísað fyrir vinnu frá október 2008, 2009, 2010 og 2011. Sjá sundurliðun hér fyrir neðan.

#### *Greiddur kostnaður 2008, 2009, 2010 og 2011.*

	2008	2009	2010	2011	Samtals
Skilanefndir	161.718.962	221.257.850	0		382.976.812
Sérfræðikostnaður	118.497.156	62.366.768	21.107.588	29.522.806	231.494.318
Öryggisgæsla (Securitas)	5.951.000	7.697.383	0		13.648.383
Lögbirtingarblaðið	68.189	106.857	0		175.046
Matur	3.136.450	0	0		3.136.450
Tölvuþjónusta	0	0	3.765.478		3.765.478
Samtals	289.371.757	291.428.858	24.873.066	421.903	635.196.487

### Greiðsla úr ríkissjóði.

Heildarkostnaður Fjármálaeftirlitsins í tengslum við vinnu vegna aðgerða á grundvelli laga nr. 125/2008 með síðari breytingum nam við lok árs 2011 635.196.487 krónum. Greiðslur úr ríkissjóði vegna vinnu á grundvelli laga nr. 125/2008 til FME nema nú 567.500.000 krónum. Eftir standa 67.696.487 krónur sem FME telur að að ríkissjóði beri að greiða með vísan til 10. mgr. 5. gr. laga nr. 125/2008 varðandi ábyrgð ríkissjóðs á þessum kostnaði. Sjá nánari sundurliðun hér fyrir neðan.

Kostnaður FME (2008, 2009, 2010 og 2011)	635.196.487
Greiðsla úr ríkissjóði 2008	549.000.000
Greiðsla úr ríkissjóði 2009	18.500.000
Mismunur	67.696.487

### Áætlaður kostnaður vegna ársins 2012.

Á árinu 2012 hefur fallið til kostnaður vegna dómsmála sem rekja má til ákvarðana er Fjármálaeftirlitið hefur tekið á grundvelli áðurnefndra neyðarlaga (125/2008). Heildarkostnaður ársins liggur ekki fyrir en kostnaður stofnunarinnar á fyrstu tveimur ársfjórðungum ársins nam rúmlega 2,0 m.kr.