

## Nefndarálit

um frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2014.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Frumvarp til fjárukalaga fyrir árið 2014 var lagt fram mjög seint á árinu en hafði ekki fyrr verið lagt fram en boðaðar voru á því breytingar. 2. minni hluti telur eðlilegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið ljúki við frágang frumvarpa áður en þau eru send Alþingi til umfjöllunar.

Annar minni hluti bendir á að ekki eru öll verkefni sem fram koma í frumvarpinu ófyrirséð. Það er mat 2. minni hluta að bæta þurfi fjárlagagerðina með því að beita fjárukalögum eins og lög um fjárreiður ríkisins gera ráð fyrir en ekki stofna til nýrra verkefna ef komast má hjá því.

Samkvæmt frumvarpinu og breytingartillögum batnar heildarafkoma ríkisins um 43,2 milljarða kr. Afkomubatainn má einkum rekja til tveggja óreglulegra tekjufærslna.

### Framsetning breytingartillagna.

Að mati 2. minni hluta þarf að breyta því fyrirkomulagi sem notað hefur verið við að útskýra breytingartillögur ríkisstjórnarinnar fyrir fjárlaganefnd. Þær ætti að leggja fram með a.m.k. sólarhringsfyrirvara áður en fjallað er um þær á nefndarfundi. Eins og málum er háttað nú er þeim dreift í upphafi fundar þannig að nefndarmenn hafa ekki haft færi á að kynna sér þær áður. Að mati 2. minni hluta er þetta vinnulag ómarkvisst og gefur ekki færi á þeirri umræðu sem þarf að fara fram í nefndinni þegar á kynningu og útskýringum stendur. Skýringartextar fylgdu ekki sérhverri breytingartillögu þegar tillögurnar voru kynntar fjárlaganefnd eins og nauðsynlegt er. Ráðuneytið lagði fram minnisblað á fundi nefndarinnar og hefðbundin þrjú brefs sem felur í sér beiðni fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkisstjórnarinnar um breytingar á frumvarpinu.

Bæði gjalda- og tekjubreytingartillögum ætti framvegis að fylgja ítarlegur skýringartexti þannig að auðvelt væri fyrir lesandann að átta sig á þeim áhrifum sem þær hafa. Þegar tekjubreytingar eru samsettar eins og við lið *1.5.1.1 Tekjuskattur, lögadilar* eru ítarlegri skriflegar skýringar nauðsynlegar. Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins dags. 14. nóvember sl. sem lagt var fram á fundi nefndarinnar þann sama dag er engin tilraun gerð til að varpa ljósi á þá reikningshaldslegu vankanta sem breyta matinu á afkomuhorfum Seðlabankans

### Breytingartillögur 1. minni hluta.

Fyrsti minni hluti, þ.e. þingmenn stjórnarflokkanna, leggur m.a. til að Landbúnaðarháskóli Íslands fái framlag vegna rekstrarvanda og einskíptiskostnaðar sem nemur 15 millj. kr. og er fyrirséður innan ársins, einkum vegna rektorsskipta. 2. minni hluti bendir á að engin umræða hefur átt sér stað um málið og engin gögn liggja fyrir hjá fjárlaganefnd þannig að unnt sé að taka faglega afstöðu til þess. Þá leggur 1. minni hluti til að Háskólinn á Hólum fái 5 millj. kr. þar sem skólinn hafi orðið fyrir ófyrirséðum kostnaði vegna kals í tünnum Hólustaðar

undanfarna tvo vetur sem valdið hafi verulegum aukakostnaði vegna fóðurkaupa og endur-ræktun túna. 2. minni hluti bendir á að engin umræða hefur átt sér stað um það mál heldur og ekki liggja nein gögn um það hjá fjárlaganefnd. 2. minni hluti telur að fjárlaganefnd þurfi að gæta jafnræðis og vanda betur vinnubrögð hvað þetta varðar.

### Óreglulegar tekjufærslur.

Arðgreiðslur reyndust langtum hærrí en áætlun fjárlaga fyrir árið. Í fjárlögum var gert ráð fyrir að arðgreiðslur næmu 11,1 milljarði kr. en í frumvarpi til fjárukalaga hefur áætlunin verið hækkuð um 40,8 milljarða kr. og verður því 51,9 milljarðar kr. Arðgreiðslur frá viðskiptabönkum verða 21 milljarðar kr. sem er 15 milljörðum kr. umfram áætlun fjárlaga. Þar af nam arður frá Landsbankanum hf. 19,7 milljörðum kr. Arður frá Seðlabankanum nam 6,5 milljörðum kr. en var áætlaður 2 milljarðar kr. 2. minni hluti telur að vanda þurfi mun betur til áætlanagerðar fyrir ríkissjóð sem fer með ráðandi eignarhlut í Landsbankanum hf. og er eigandi Seðlabankans. Fjárlög fyrir árið 2014 voru samþykkt 21. desember 2013 þannig að áætla hefði mátt arðgreiðslur með nákvæmari hætti en gert var.

Þá er gert ráð fyrir að lækka eigið fé Seðlabankans um 21 milljarð kr. með arðgreiðslu í ríkissjóð og verja andvirði hennar til að greiða inn á skuldabréf ríkissjóðs sem gefið var út til að styrkja eiginfjárstöðu Seðlabankans í kjölfar hrunsins. Í frumvarpinu sjálfu er gert ráð fyrir 26 milljörðum kr. í þessu skyni en ríkisstjórnin hefur óskað eftir að sú fjárhæð verði lækkuð um 5 milljarða kr. þar sem gert er ráð fyrir að „tekjuáhrif í tengslum við fjárhagsleg samskipti við Seðlabankann leiði til samtals 5 mia.kr. tekjulækkunar frá frumvarpinu“. Að mati 2. minni hluta er orðaval frumvarpsins villandi. Skuldin nam 171 milljarði kr. í lok árs 2013 og samdi ríkissjóður við Seðlabankann í desember 2013 um að lengja gjaldfrest skuldabréfsins til 1. janúar 2015 og hefur verið í viðræðum við bankann um að bréfið verði til 29 ára með reglulegum afborgunum. Skuldabréfið var í upphafi verðtryggt og með 2,5% vöxtum. Í fjárlögum fyrir árið 2014 var hins vegar gert ráð fyrir að skuldabréfið yrði vaxtalaust og að sú breyting skilaði 10 milljörðum kr. til ríkissjóðs. Nú er enn boðuð breyting á skuldabréfinu en Seðlabankinn og ríkissjóður sömdu um það í mars á þessu ári að bréfið bæri breytilega vexti sem væru 5% til að byrja með en þeir fylgdu vöxtum á reikningum fjármála-fyrirtækja í Seðlabankanum. Þetta hefur í för með sér verulega aukin vaxtagjöld ríkisins. Höfuðstóll skuldabréfsins er lækkaður í fjárukalagafrumvarpinu en sú tillaga er byggð á áformum um lagabreytingar sem fela í sér breytingar á viðmiðum um eigið fé, arðgreiðslur og innkallanlegt eigið fé Seðlabankans. 2. minni hluti bendir á að í minnisblaði Ríkisendurskoðunar til fjárlaganefndar um fjárukalagafrumvarpið dags. 17. nóvember 2014 kemur fram að þannig teljist „umrædd lækkun á eigin fé Seðlabankans vera endurgreiðsla á innborguðu stofnfé og sú endurgreiðsla telst ekki til tekna heldur færsla á efnahag ríkissjóðs til lækkunar á eignfærðu stofnfé. Jafnhá fjárhæð kemur síðan til lækkunar á skuldabréfi ríkissjóðs við Seðlabankann“.

Þá vakti Ríkisendurskoðun athygli á eftirfarandi í fyrrgreindu minnisblaði: „Ef hins vegar er miðað við stöðuna í árslok 2013 myndi 26 ma.kr. lækkun á eigin fé bankans þýða að eigið fé hans færi niður í 64 ma.kr. sem leiddi til þess að eignarhluti ríkissjóðs í bankanum væri skráður 13,5 ma.kr. of hátt í ríkisreikningi. Samhliða ofangreindri endurgreiðslu frá Seðlabankanum þyrfti um leið að gjaldfæra 13,5 ma.kr. hjá ríkissjóði. Ekki verður séð að gert sé ráð fyrir að slíkri gjaldfærslu í frumvarpi til fjárukalaga og því ljóst að afkoma ríkissjóðs skv. því er ofmetin sem þessu nemur.“

Minnisblaðið nær eingöngu til frumvarpsins en í breytingartillögum 1. minni hluta er tekið tillit til væntanlegrar afkomu Seðlabankans á árinu 2014, samtals 8 milljarða kr. Þar með er gert ráð fyrir að skuldabréfið lækki um 21 milljarð kr. í stað 26 milljarða kr.

Á fundi fjárlaganefndar 17. nóvember sl. benti 2. minni hluti á að bæði gögn og umfjöllun um málið væru ófullnægjandi og mótmælti því að frumvarpið væri afgreitt úr nefndinni til 2. umræðu. 2. minni hluti beitti sér fyrir því að fulltrúar Seðlabanka Íslands, Ríkisendurskoðunar og fjármála- og efnahagsráðuneytisins væru boðaðir til fundar við nefndina 19. nóvember sl. þar sem þetta mál var skýrt betur. En eins og áður segir hafði málið þá þegar verið afgreitt úr nefndinni.

Aðeins hefur farið fram ein umræða um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands (390. mál). 2. minni hluti gagnrýnir hve seint frumvarpið kom fram í ljósi þess að tillögur ríkisstjórnarinnar í fjárukalagafrumvarpinu byggjast á því að frumvarpið um Seðlabankann verði samþykkt. Í því frumvarpi er gert ráð fyrir að ríkissjóður skuldbindi sig á grundvelli heimildar í fjárlögum til að leggja Seðlabankanum til eigið fé í formi markaðshæfra eigna. Heildarfjárhæð innkallanlegs eigin fjár nemur samkvæmt frumvarpinu 52 milljörðum kr. Þess þyrfti að geta í skýringum ríkisreiknings að ríkissjóður sé á hliðarlínunni, reiðubúinn að varpa inn í bankann auðseljanlegum ríkisskuldabréfum, við þær aðstæður sem upp kunna að koma ef auka þyrfti eigið fé bankans. Þá vekur þessi aðgerð upp spurningar um framsetningu á eigin fé fleiri stofnana og fyrirtækja ríkisins sem samkvæmt þessari aðferðafræði þurfa kannski ekki á því eigin fé að halda sem hingað til hefur verið talið.

### **Meðferð á almannafé.**

Annar minni hluti gagnrýnir harðlega að bæta eigi 16 milljörðum kr. meira í skuldaniðurgreiðslu á árinu 2014. Útfærsla skuldaniðurgreiðslunnar og meðferð almannafjár sem henni fylgja er umdeild. Ríkisstjórnin metur ekki kostnaðinn sem felst í því að bregðast ekki við rekstrarvanda í heilbrigðiskerfinu og kostnaðinn sem dráttur á byggingu nýs Landspítala veldur, svo dæmi séu tekin, en velur að auka við greiðslur inn á reikning sem skuldaniðurgreiðslan fer um til að spara 6 milljarða kr. eins og fram hefur komið í umræðum um málið. 2. minni hluta finnst óásættanlegt að betri afkomu ríkissjóðs sé varið í umdeilda aðgerð sem nýtist aðeins 28% heimila í landinu og telja að þessum fjármunum sé betur varið í aðkallandi styrkingu á innviðum samfélagsins sem nýtist öllum.

### **Íbúðalánasjóður.**

Íbúðalánasjóður hefur glímt við mikla erfiðleika þar sem hann hefur ekki getað greitt upp óhagfelldar skuldir sínar vegna ákvæða í lánaskilmálum en lántakendur sjóðsins hafa greitt upp töluvert af skuldum sínum. Situr sjóðurinn uppi með verulegt fjármagn sem skilar neikvæðri ávöxtun. Skuldaniðurgreiðslan sem ríkisstjórnin hefur beitt sér fyrir til hluta heimila í landinu mun væntanlega enn auka á þennan vanda sjóðsins. Því vekja áform í frumvarpinu um að lækka varúðarframlag til Íbúðalánasjóðs um 1,5 milljarða kr. af 4,5 milljarða kr. varúðarframlagi gildandi fjárlaga athygli. Í ljósi aðstæðna sjóðsins hefði fremur mátt búast við hækkuðu framlagi í stað lækkunar vegna endurmats á fjárþörf Íbúðalánasjóðs vegna tapreksturs sjóðsins en þær upplýsingar sem tiltækar eru hafa bent til verulegs áframhaldandi tapreksturs. Í frumvarpinu kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið „hefur ekki fengið haldbærar áætlanir sem sýna fram á frekari fjárþörf á yfirstandandi ári en birtist í ársfjórðungsuppgjöri sjóðsins“. 2. minni hluti telur að fyrir afgreiðslu fjárukalagafrumvarpsins verði að afla fullnægjandi upplýsinga um stöðu Íbúðalánasjóðs.

### **Rannsóknarnefndir Alþingis.**

Nefndum um rannsókn á Íbúðalánasjóði og aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparissjóðanna var upphaflega ætlað að skila niðurstöðum á árinu 2012 en í ljós hefur komið að áætlanagerð um umfang og útgjöld brást algerlega. Hvorki verk-, tíma- né fjárhagsáætlanir hafa reynst réttar. Íbúðalánasjóðsnefndin lauk störfum í júlí 2013 og sparissjóðanefndin í apríl 2014 og nemur áfallinn kostnaður vegna þeirra til ársloka 2013 811,6 millj. kr. og var 9,4 millj. kr. umfram fjárheimildir. Fyrir liggur að kostnaður við starf nefndanna til loka ágúst á þessu ári var 115 millj. kr., þar af 6,8 millj. kr. vegna nefndar um Íbúðalánasjóð en 108,2 millj. kr. vegna nefndar um sparissjóðina. Auk þess er gert ráð fyrir rúmlega 5 millj. kr. svigrúmi vegna viðbótarútgjalda, m.a. við skráningu geymslugagna og annars skjalafrágangs. Heildarkostnaður frá upphafi við starfsemi beggja nefnda stefnir samkvæmt þessu í um 930 millj. kr. Þar af eru um 250 millj. kr. vegna nefndar um Íbúðalánasjóð en 680 millj. kr. vegna nefndar um sparissjóðina. Enn er eftir að skila rannsóknargögnum nefndanna á rafrænu formi til Þjóðskjalasafns Íslands og er talið að sá kostnaður geti að óbreyttu verklagi numið tugum milljóna króna. 2. minni hluti gagnrýnir áætlanagerðina og með hvaða hætti þessi kostnaður hefur hlaðist upp. Alþingi þarf framvegis að skilgreina verkefni rannsóknarnefnda vel og tryggja raunhæft eftirlit með starfsemi þeirra.

### **Byggðaaætlun.**

Í frumvarpinu er lagt er til að veitt verði 50 millj. kr. tímabundið framlag í eitt ár til uppbyggingar á iðnaðarsvæði við hafnarsvæðið í Bíldudal. Þar er gert ráð fyrir að komið verði upp laxasláturhúsi, aðstöðu til samsetningar og viðgerða á flotkvíum og uppbyggingar á fullnaðarvinnslu á laxi og laxaafurðum. Kostnaðaráætlun vegna landfyllingar er um 192 millj. kr. Til viðbótar við þetta 50 millj. kr. framlag er gert ráð fyrir 50 millj. kr. tímabundnu framlagi í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 þannig að samtals er reiknað með 100 millj. kr. sérstakri fjárveitingu úr ríkissjóði til að styðja við þessa uppbyggingu. 2. minni hluti bendir á að um nýtt verkefni er að ræða sem fjármagna ætti á fjárlögum en ekki fjáráukalögum, enda ekki ófyrirséð og fjárveitingin því á skjön við fjárreiðulög.

### **Framkvæmdasjóður ferðamannastaða.**

Í frumvarpinu kemur fram hversu óraunhæft var að leggja til 261 millj. kr. framlag á yfirstandandi fjárlögum til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða þar sem þar er lögð til 413,9 millj. kr. hækkun á fjárlagaliðnum og er þó ekkert þeirra brýnu verkefna sem þar koma fram óvænt eða ófyrirséð. 2. minni hluti gagnrýnir að þessu viðbótarfjármagni hefur þegar verið ráðstafað þótt vera kunnir að það hafi ekki allt verið greitt út þar sem framkvæmdaaðilar höfðu ekki eðlilegt svigrúm til hönnunar og framkvæmda. 2. minni hluti gagnrýnir þetta stefnuleysi ríkisstjórnarinnar og skort á markvissri áætlanagerð og framtíðarsýn í málaflöknum. Þá bendir 2. minni hluti á að í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 er lögð til 145,8 millj. kr. fjárveiting til málaflökksins sem staðfestir að ríkisstjórnin hefur ekki enn mótað framtíðarstefnu í uppbyggingu ferðamannastaða og virðist ekki hafa í hyggju að leggja aukið fjármagn í málaflökkinn.

### **Málkostnaður í opinberum málum.**

Í frumvarpinu er lögð til 250 millj. kr. hækkun á framlagi til málskostnaðar í opinberum málum m.a. þar sem erfitt sé að áætla sveiflur í tekjum og afskriftum liðarins. Í frumvarpinu er vísað til þess að Ríkisendurskoðun sé með málaflökkinn til skoðunar og vonast sé til þess að niðurstaða vinnunnar varpi frekara ljósi á útgjaldaþróunina og til hvaða aðgerða megi

grípa til þess að ná tökum á útgjöldunum. 2. minni hluti bendir á að Ríkisendurskoðun er eftirlitsaðili sem ekki tekur stefnumarkandi ákvarðanir fyrir framkvæmdarvaldið, en það er hlutverk framkvæmdarvaldsins að stunda greiningar og aðra vinnu sem tryggir að mála-flokkurinn sé innan fjárheimilda. 2. minni hluti telur að þær upplýsingar sem vísað er til í greinargerðinni ættu að liggja fyrir á hverjum tíma í fagraðuneytinu og þær ætti að nota til daglegs rekstrar og eftirlits.

### **Ráðherrabifreiðar.**

Í frumvarpinu eru fjárheimildir til umsjónar og rekstrar ráðherrabifreiða færðar til aðal-skrifstofa ráðuneytanna. Telur 2. minni hluti rétt að fjármála- og efnahagsráðherra skili fjár-laganefnd minnisblaði þar sem gerð verði grein fyrir því með hvaða hætti megi spara í kostn-aði við rekstur ráðherrabifreiða.

### **Sjúkratryggingar.**

Stærstan hluta áætlaðra umframútgjalda ársins vegna sjúkratrygginga eða 1,1 milljarð kr. má rekja til nýs samnings við sérgreinalækna sem tók gildi 1. janúar á þessu ári en fyrri samningur rann út í lok mars árið 2011. Á meðan enginn samningur var í gildi við sérgreina-lækna innheimtu lækna sérstakt viðbótarkomugjald af sjúklingum en sérgreinalæknarnir ákváðu sjálfir upphæð þess gjalds. Áætlað er að heildarkostnaður sjúklinga vegna sérstaka komugjaldsins hafi numið 1–1,1 milljarði kr. á árinu 2013. Með nýjum samningi við ríkið var kveðið á um að sérstaka komugjaldið félli niður en greitt einingarverð úr ríkissjóði fyrir þjónustu sérgreinalækna hækkaði álfka mikið á móti. Við ákvörðun um gerð samningsins var gengið út frá þeirri grundvallarforsendu að hann leiddi ekki til aukinna útgjalda fyrir ríkis-sjóð heldur yrði kostnaðarhlutdeild sjúklinga sem dregst frá ríkisframlaginu hækkuð með breytingum á reglugerð þannig að hún yrði óbreytt hlutfall frá árinu 2014 eða um 42%. Ráð-herra setti ekki reglugerðina eins og fyrirhugað var. Ekki eru gerðar tillögur um fjárframlög til að mæta auknum útgjöldum vegna samnings við sérgreinalækna þar sem gengið var út frá því að þau yrðu fjármögnuð með komugjöldum sjúklinga. Heilbrigðisráðherra hefur gefið þá skýringu að reglugerð um breytta gjaldskrá hafi ekki tekið gildi vegna þess að hækkunin hefði brotið samkomulag við aðila vinnumarkaðarins um gjaldskrárbreytingar. Í forsendum fjárlagafrumvarps fyrir árið 2015 er gert ráð fyrir að reglugerð um hærri komugjöld verði að fullu komin til framkvæmda. 2. minni hluti mótmælir því að kostnaður vegna samnings ríkis-ins við sérgreinalækna lendi á einstaklingum með þessum hætti.

Annar minni hluti bendir á að ekki er gert ráð fyrir framlagi vegna umframútgjalda sem nema 1,1 milljarði kr. í frumvarpinu heldur virðist ætlunin að fella þau niður á lokafjárlögum 2014.

### **Barnabætur.**

Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2014 var því mótmælt harðlega að lækka barnabætur um 300 millj. kr. eins og vilji ríkisstjórnarinnar stóð til og náðist því að tryggja barnafjölskyldum samsvarandi stuðning. Á móti kom að ríkisstjórnin beitti sér fyrir að vaxtabætur voru lækkaðar um 500 millj. kr. við afgreiðslu fjárlaganna. Samt sem áður er í þessu frumvarpi lagt til að fjárheimild til barnabóta verði lækkuð um 300 millj. kr. Ástæðan er sú að með því að breyta ekki ákvæði í skattalögum um greiðslu bóttanna tókst ríkisstjórninni það ætlunarverk sitt að draga úr útgjöldum vegna þeirra þó svo að vilji Alþingis stæði til annars. 2. minni hluti bendir á að verklagið var ekki eins og það átti að vera. Ríkisstjórninni bar að fara að fyrir-mælum Alþingis. Þegar ljóst var eftir fyrstu úthlutun barnabóta að sú upphæð sem Alþingi

samþykkti gengi ekki að fullu til barnafjölskyldna var lögð fram breytingartillaga við frumvarp sem varðaði skattalög sem þá var til umfjöllunar í þinginu. Breytingin miðaði að því að sú upphæð sem Alþingi hafði samþykkt gengi að fullu til barnafjölskyldna. Þá tillögu felldi stjórnarmeirihlutinn og leggur nú til að upphæðin verði lækkuð með fjáráukalögum. Þennan blekkingarleik gagnrýnir 2. minni hluti.

Alþingi, 19. nóvember 2014.

Oddný G. Harðardóttir,    Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.    Brynhildur Pétursdóttir.  
frsm.