

1992. – 1062 ár frá stofnun Alþingis.
116. löggjafarþing. – 96. mál.

520. Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 1993.

Frá minni hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd hefur haft frumvarp til fjárlaga fyrir árið 1993 til meðferðar eftir 2. umræðu. Farið hefur fram hefðbundin athugun á tekjuhlið, rætt hefur verið við forsvarsmenn B-hluta stofnana og teknar hafa verið ákvarðanir sem varða 6. gr. frumvarpsins.

Síðbúnar og illa undirbúnar ríkisstjórnarákvarðanir, sem stafa af deilum í þingflokki um stjórnarliða og milli þingflokka þeirra, hafa gert nefndinni erfitt fyrir í starfi sínu. Ákvarðanir, sem birst hafa í yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar og verið kynntar nefndinni af einstökum ráðherrum, hafa verið dregnar til baka vegna innbyrðis sundurlyndis og snarpra viðbragða í þjóðfélaginu.

Eftir standa þó ákvarðanir í frumvarpinu sem eiga enn eftir að auka á sundrungu og átök í þjóðfélaginu og auka óvissu um að fjárlagafrumvarpið sé raunhæft. Mun verða vikið að þeim atriðum nánar í umfjöllun um tekju- og gjaldahlið.

Tekjuhliðin.

Í fjárlagafrumvarpinu var gert ráð fyrir að skatthlutfall í tekjuskatti fyrirtækja verði lækkað úr 45% í 33%. Eftir miklar kúvendingar fram og aftur endar skatthlutfallið í 39% og horfið er frá breytingu á reglum um útborgun arðs.

Sömu sögu er að segja um álagningu virðisaukaskatts. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að afla 1.800 millj. kr. viðbótartekna með breytingum á lögum um virðisaukaskatt sem voru í því fólgnar að draga úr skattfrelsi ýmissa neysluþátta sem nú eru án virðisaukaskatts og afnámi endurgreiðslna til sveitarfélaga vegna ýmiss konar þjónustu.

Þessar hugmyndir hafa breyst verulega. Í fyrsta lagi hefur verið ákveðið að taka upp nýtt þrep í virðisaukaskatti, 14% á ýmiss konar þjónustu. Jafnframt hefur verið fallið frá álögum á sveitarfélögin í þessu formi en ákveðið að þau leggi fram sérstakt framlag í Atvinnuleysistryggingasjóð. Í yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar um aðgerðir í efnahagsmálum frá 23. nóvember sl. var gert ráð fyrir að virðisaukaskatturinn skilaði 800 millj. kr. í auknum tekjum, en með breytingum á gildistökuákvæði hins nýja skattþreps er tekjuaukinn áætlaður 300 millj. kr. Þegar tekið hefur verið tillit til endurgreiðslna til sveitarfélaganna sem nema 600 millj. kr. og samdráttar vegna minnkandi veltu í þjóðfélaginu um 100 millj. kr. er niðurstaðan sú að áætlaðar tekjur af virðisaukaskatti lækka um 400 millj. kr. frá frumvarpinu. Rétt er þó að minna á að heildarupphæð virðisaukaskatts hækkar frá árinu í ár úr 39,6 milljörðum kr. í 41 milljarð kr. eða um 1.400 millj. kr.

Samdráttur í veltu í þjóðfélaginu hefur einnig áhrif á innflutning og vörugjöld, svo og ýmsa aðra tekjuhliði frumvarpsins.

Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að sérstakt bensíngjald hækki um 300 millj. kr. til að mæta niðurfellingu jöfnunargjaldsins. Í tillögum, sem kynntar voru í nóvember, var svo gert ráð fyrir að innheimta 300 millj. kr. með hækkun bensíngjalds til

að standa straum af atvinnuskapandi aðgerðum í formi viðhaldsverkefna þar sem kostnaður var áætlaður 500 millj. kr. Samkvæmt tillögum meiri hlutans er nú gert ráð fyrir að verja 100 millj. kr. til þessara verkefna, en innheimta bensíngjaldsins hófst með breytingu á bensínverði 1. desember sl. Til að mæta því liggur nú fyrir Alþingi frumvarp um breytingu á lögum um fjáröflun til vegagerðar þar sem gert er ráð fyrir að innheimta sérstakt bensíngjald sem renni beint í ríkissjóð og er áætlað að það muni nema um 780 millj. kr.

Mestar breytingar eru þó í álagningu tekjuskatts þó að það komi ekki fram í auknum tekjum ríkissjóðs vegna þess að endurgreiddir eru 4 milljarðar kr. til sveitarfélaga til þess að bæta þeim tekjumissi vegna niðurfellingar aðstöðugjalds. Þessar breytingar fela þó í sér stórauknar skattaálögur á allan almenning. Ljóst er að ríkisstjórnin hefur gefist upp við að afla tekna frá þeim sem betur mega sín. Horfið hefur verið frá áformum um fjármagnstekjuskatt og ákvarðanir um takmarkaðan hátekjuskatt eru tímabundnar.

Samtals nema þessar álögur 3.800 millj. kr. í tekjuskatti og eignarskatti, 1.400 millj. kr. í virðisaukaskatti, 780 millj. kr. í sérstöku bensíngjaldi, 50 millj. kr. í tryggingagjaldi, samtals 6.030 millj. kr. Engin vissa er fyrir því hver verðlagsáhrif til lækkunar verða af niðurfellingu aðstöðugjalds.

Auk þessarar nýju skattheimtu fela breytingar á bótum almannatrygginga í sér álögur upp á mörg hundruð milljónir króna á þá sem minnst mega sín, m.a. barnafjölskyldur og sjúklinga.

Athygli vekur að arðgreiðslur Landsvirkjunar, sem áætlaðar voru um 100 millj. kr., eru felldar niður. Arðgreiðslur Rafmagnsveitna ríkisins eru hins vegar óbreyttar en þær eru áætlaðar 30 millj. kr.

Ljóst er að alger óvissa ríkir um hvort tekst að afla tekna upp á 1.500 millj. kr. með sölu ríkiseigna. Forsenda fyrir því að það takist er sala lánastofnana sem ekkert liggur fyrir um hvort samstaða er um í stjórnarliðinu. Fjárframlög til Rannsóknaráðs eru skilyrt því að þessi sala gangi eftir. Á fskj. III kemur fram hver þróun fjárveitinga til rannsóknastofnana er og samanburður við önnur OECD-ríki.

Nefndin hefur fengið upplýsingar frá Þjóðhagsstofnun um helstu breytingar á efnahagshorfum frá því að greinargerð stofnunarinnar um þær var gefin út 23. nóvember sl. Þar kemur fram að atvinnuleysi er meira en þar var gert ráð fyrir og fer sívaxandi. Af þessu leiðir tvennt, að útgjöld ríkissjóðs vaxa vegna aukinna atvinnuleysisbóta og tekjur dragast saman vegna minnkandi veltu.

Um önnur atriði varðandi tekjuhlið vísast í álit minni hluta efnahags- og viðskipta-nefndar sem er birt sem fylgiskjal með álitu meiri hluta fjárlaganefndar.

Breytingar á gjaldahlið.

Nefndin flytur sameiginlega nokkrar tillögur til hækkunar og lækkunar á gjaldahlið frumvarpsins. Auk þess flytur meiri hluti nefndarinnar nokkrar breytingartillögur sem tengjast sérstökum ráðstöfunum ríkisstjórnarinnar og eru þær á ábyrgð stjórnarmeirihlutans. Minni hluti nefndarinnar stendur því ekki að þeim. Sérstaka athygli vekur að þrátt fyrir allar umræður um atvinnuskapandi aðgerðir stendur lítið eftir af áformum ríkisstjórnarinnar um aukið fjármagn til viðhalds opinberum byggingum og fjármagn til „framkvæmdaátaks vegna atvinnumála“ eins og það er kynnt í fjárlagafrumvarpinu. Það átak, sem fyrirhugað var í vegagerð, er skorið niður um 250 millj. kr.

Auk þess er ljóst að algjör óvissa er um hve háa upphæð Jöfnunarsjóður sveitarfélaga þarf að greiða til Innheimtustofnunar sveitarfélaga vegna aukinna vanskila sem stafa af hækkun meðlagsgreiðslna.

Nefndin kallaði á sinn fund forsvarsmenn nokkurra B-hluta stofnana. Þar kom m.a. fram að áhrif gengisbreytinga og verðlags leiða til þess að lánveitingar Lánasjóðs íslenskra námsmanna þurfa að hækka um 92 millj. kr. Þessu er mætt með aukinni fjárveitingu um 50 millj. kr. og auknum lántökum sjóðsins. Benda má á að stjórn Lánasjóðsins leggur til að rekstrarkostnaður hækki úr 73 millj. kr. í 87 millj. kr. Þetta er í kjölfar breyttra laga og úthlutunarreglna sem hafa haft í för með sér sérstakt vinnuálag og kallað á kerfisbreytingar í ár og á næsta ári. Við þessu var ekki orðið. Breytt lög og úthlutunarreglur Lánasjóðsins hafa nú þegar orðið til þess að gera námsmönnum með lítil efni ókleift að stunda nám. Auk þess hefur þessi breyting kostað ómælda fjármuni.

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að gjaldskrá Ríkisútvarpsins verði hækkuð um 4%. Áætlanir forráðamanna stofnunarinnar gera ráð fyrir 10% hækkun, enda kom aldrei til framkvæmda 4,5% gjaldskrárhækkun sem fjárlög þessa árs gerðu ráð fyrir og áætlanir voru miðaðar við. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir samdrætti í rekstri stofnunarinnar sem nemur um 30 millj. kr.

Framlag til Byggingarsjóðs verkamanna er lækkað um 50 millj. kr. Til að halda óbreyttum framkvæmdum þrátt fyrir þennan niðurskurð er farið í hina furðulegustu leikfléttu. Útlán Byggingarsjóðs ríkisins til dagvistarheimila fyrir börn og aldraða eru lækkuð um 50 millj. kr. og lántökur þess sjóðs lækka um þessa upphæð. Á móti eru lántökur Byggingarsjóðs verkamanna hækkaðar um 50 millj. kr. Jafnframt hafa fjármálaráðherra og forsætisráðherra gefið félagsmálaráðherra það loforð að á árinu 1994 verði framlag til Byggingarsjóðs verkamanna aukið á ný.

Lakari afkomu Rafmagnsveitna ríkisins er mætt með 4% gjaldskrárhækkun. Ljóst er hins vegar að verulegur vandi blasir við vegna styrkingar flutningslína í sveitum á milli byggðarlaga á svæði rafmagnsveitnanna. Bent er á að tillögur liggja fyrir frá stofnuninni um leiðir til fjármögnunar þessarar nauðsynlegu endurbyggingar, sjá fskj. IV.

Lokaorð.

Fjárlagafrumvarpið 1993 kemur nú til lokaafgreiðslu. Sumar þær breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu, einkum á tekjuhlið þess, valda mikilli röskun á högum almennings í landinu og metur Þjóðhagsstofnun kaupmáttarrýrnunina um 4,5%, en í spám ASÍ er hún metin allt að 7%. Verðbólguþá Þjóðhagsstofnunar er um 4%, en ASÍ telur að verðbólgan verði nokkru meiri. Spá Þjóðhagsstofnunar frá því í október gerir ráð fyrir 4% atvinnuleysi á árinu 1993. Nýjustu upplýsingar benda til þess að þetta hlutfall eigi eftir að hækka og vinnur Þjóðhagsstofnun nú að endurskoðun á spá sinni um atvinnuleysi í tengslum við heildarendurskoðun á þjóðhagsspá fyrir næsta ár.

Í minnisblaði Þjóðhagsstofnunar til fjárlaganefndar, dags. 17. desember sl., sem birt er sem fskj. I með nefndaráliti þessu, eru eftirfarandi lokaorð:

„Af þessu má sjá að flest af því sem hefur breyst frá fyrri áætlunum er ekki til upprövnar. Það má því reikna með því að sú endurskoðun þjóðhagsspár, sem nú er unnið að, leiði til þess að dregin verði upp heldur dekkri mynd af horfunum en gert var í síðustu spá.“

Vart getur þetta gefið ástæðu til bjartsýni um að þetta fjárlagafrumvarp standist og valdi jákvæðri breytingu í efnahagslífi landsmanna. Í áliti minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar um tekjuhlið frumvarpsins er auk þess lagt til að frumvarpinu verði

vísað til ríkisstjórnarinnar vegna þess hve illa er staðið að undirbúningi frumvarpa til skattalaga.

Minni hluti fjárlaganefndar mun sitja hjá við lokaafgreiðslu frumvarpsins en áskilur sér rétt til að flytja eða fylgja breytingartillögum sem fram kunna að koma.

Alþingi, 18. des. 1992.

Guðmundur Bjarnason,
frsm.

Jón Kristjánsson.

Guðrún Helgadóttir.

Anna Kristín Sigurðardóttir.

Jóna Valgerður Kristjánsdóttir.

Fylgiskjal I.

Þjóðhagsstofnun:

Yfirlit yfir helstu breytingar á efnahagshorfum. (17. desember 1992.)

Fjárlaganefnd hefur óskað eftir því við Þjóðhagsstofnun að hún taki saman stutt yfirlit um helstu breytingar sem hafa orðið á efnahagshorfum frá því sem lýst er í greinargerð stofnunarinnar frá 23. nóvember síðastliðnum. Hér fara á eftir helstu upplýsingar sem liggja fyrir um þetta efni nú.

Viðskiptakjör

Horfur eru á að viðskiptakjör þjóðarbúsins á árinu 1993 verði nokkru lakari en gert hefur verið ráð fyrir í fyrri áætlunum Þjóðhagsstofnunar. Ástæðurnar fyrir þessu eru einkum tvær. Annars vegar er nú ljóst að gildistaka samningsins um Evrópska efnahagssvæðið frestast. Í þessu felst að tollalækkanir á sjávarafurðum samkvæmt samningnum taka ekki gildi í byrjun árs 1993 eins og áður var gert ráð fyrir. Í áætlun Þjóðhagsstofnunar var reiknað með að þessi lækkun tolla hefði hagstæð áhrif á verð sjávarafurða sem næmu á bilinu 1-1,5 milljörðum króna miðað við heilt ár. Hins vegar hefur efnahagsbati í heiminum látið á sér standa sem leitt hefur til þess að verð á útflutningsafurðum okkar er um þessar mundir almennt lægra en búist var við. Þetta á ekki síst við um ál og kísiljárn en snertir einnig annan útflutning í mismiklum mæli.

Útflutningsframleiðsla

Horfur um útflutningsframleiðslu á næsta ári hafa ekki breyst mikið að undanfögnu. Rétt er þó að vekja athygli á þremur atriðum. Í fyrsta lagi er ráðgert að draga nokkuð úr álframleiðslu. Í öðru lagi ríkir óvissa um framleiðslu kísiljárns. Í þriðja lagi bendir flest til að tekjur af varnarliðinu verði töluvert minni en búist var við, einkum vegna minni framkvæmda. Á móti þessu vegur að hluta að loðnuafli kann að verða meiri en reiknað var með.

Verðbólga

Þjóðhagsstofnun reiknaði með 4½% verðbólgu á milli árunna 1992 og 1993 í greinargerð sinni frá 23. nóvember síðastliðnum. Nú hafa ýmsar forsendur breyst að því er varðar verðlagshorfur meðal annars eru verðlagsáhrif breytinga á sköttum og þjónustugjöldum nokkru minni en samkvæmt upphaflegum áformum. Í þessu felst að spá stofnunarinnar um 4½% verðbólgu er í hærri kantinum og telja má á þeim forsendum sem nú liggja fyrir að 4% væri nær lagi. Eðli málsins samkvæmt ríkir hins vegar óvissa um verðbólguþspár af þessu tagi, ekki síst þegar saman fara viðamiklar breytingar á tekjuöflunarkerfi hins opinbera og um margt óvenjulegar aðstæður í þjóðarbúskapnum.

Atvinnuleysi

Atvinnuleysi hefur aukist jafnt og þétt að undanförunu og svarar um þessar mundir til 3,4% af mannaflanum. Margt bendir til að atvinnuleysið muni halda áfram að aukast á næstunni. Í því sambandi nægir að víska til könnunar Þjóðhagsstofnunar á atvinnuhorfum frá því í október síðastliðnum og nýlegrar vinnumarkaðskönnunar Hagstofu Íslands. Við bætist að nú er talið að þjóðarútgjöld muni dragast töluvert meira saman á árinu 1992 en gert var ráð fyrir í þjóðhagsáætlun og fjárlagafrumvarpi. Í þessu felst að atvinnuleysi kann að verða meira á árinu 1993 en í fyrri spám. Í þjóðhagsáætlun var reiknað með því að atvinnuleysi yrði að meðaltali 3½% af mannafla á árinu 1993. Í kjölfar umræddrar könnunar Þjóðhagsstofnunar frá því í október var þessi tala hækkuð í 4%. Nýjustu upplýsingar benda til að þessi spá kunni að vera í lægri kantinum og vinnur Þjóðhags-stofnun nú að endurskoðun á spá sinni um atvinnuleysi í tengslum við heildarendurskoðun á þjóðhagsspá fyrir næsta ár.

Af þessu má sjá að flest af því sem hefur breyst frá fyrri áætlunum er ekki til uppörvunar. Það má því reikna með því að sú endurskoðun þjóðhagsspár sem nú er unnið að leiðir til þess að dregið verði upp heldur dekkri mynd af horfunum en gert var í síðustu spá.

Virðingarfyllt,

Pórður Friðjónsson, forstjóri.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneytið,
efnahagsskrifstofa:*

Verðlagshorfur 1993. (12. desember 1992.)

Verðlagshorfur 1993. Í forsendum fjárlagafrumvarps var gert ráð fyrir að vísitala framfærslukostnaðar hækkaði um 1,9% að meðaltali milli áráanna 1992 og 1993. Hækkunin innan ársins var talin geta orðið heldur meiri, eða 2,3%.

Þessar forsendur hafa nú breyst, meðal annars vegna þeirra efnahagsaðgerða sem ríkisstjórnin hefur orðið að grípa til. Samkvæmt endurskoðaðri spá fjármálaráðuneytisins er talið að framfærsluvísitalan hækki um 3,1% að meðaltali milli áráanna 1992 og 1993 og 3,4% innan ársins. Samkvæmt spánni munu tveir þriðju hlutar árshækkunarinnar, eða rúmlega 2%, koma fram strax á næstu tveimur mánuðum meðan verðlagsáhrif efnahagsaðgerðanna eru að ganga yfir. Eftir það mun verðlagsþróunin fara í svipað far og verið hefur að undanförmu.

Þetta eru nokkru lægri tölur en Þjóðhagsstofnun gerði ráð fyrir í spá sinni sem birt var í lok síðasta mánaðar. Skýringin á frávikinu eru annars vegar að verðlagsáhrif skattbreytinga á næsta ári eru heldur minni en áður var talið auk þess sem fallið hefur verið frá fyrri áformum um þjónustugjöld. Þetta eru reyndar svipaðar tölur og í nýlegri spá Vinnuveitendasambandsins. Þessi spá er að öðru leyti byggð á svipuðum forsendum og í fjárlagafrumvarpinu þar sem ekki er gert ráð fyrir almennum launabreytingum á næsta ári.

Verðlagsáhrif skattbreytinga. Í meðfylgjandi töflu er sýnd sundurliðun á áætluðum áhrifum þeirra skatta- og gjaldabreytinga sem áformuð eru á næsta ári. Það er rétt að taka fram að þessi áhrif koma ekki að öllu leyti fram á næsta ári þar sem gildistaka síðasta úfanga virðisaukaskatts er í ársbyrjun 1994.

Áhrif á framfærsluvísitölu, %

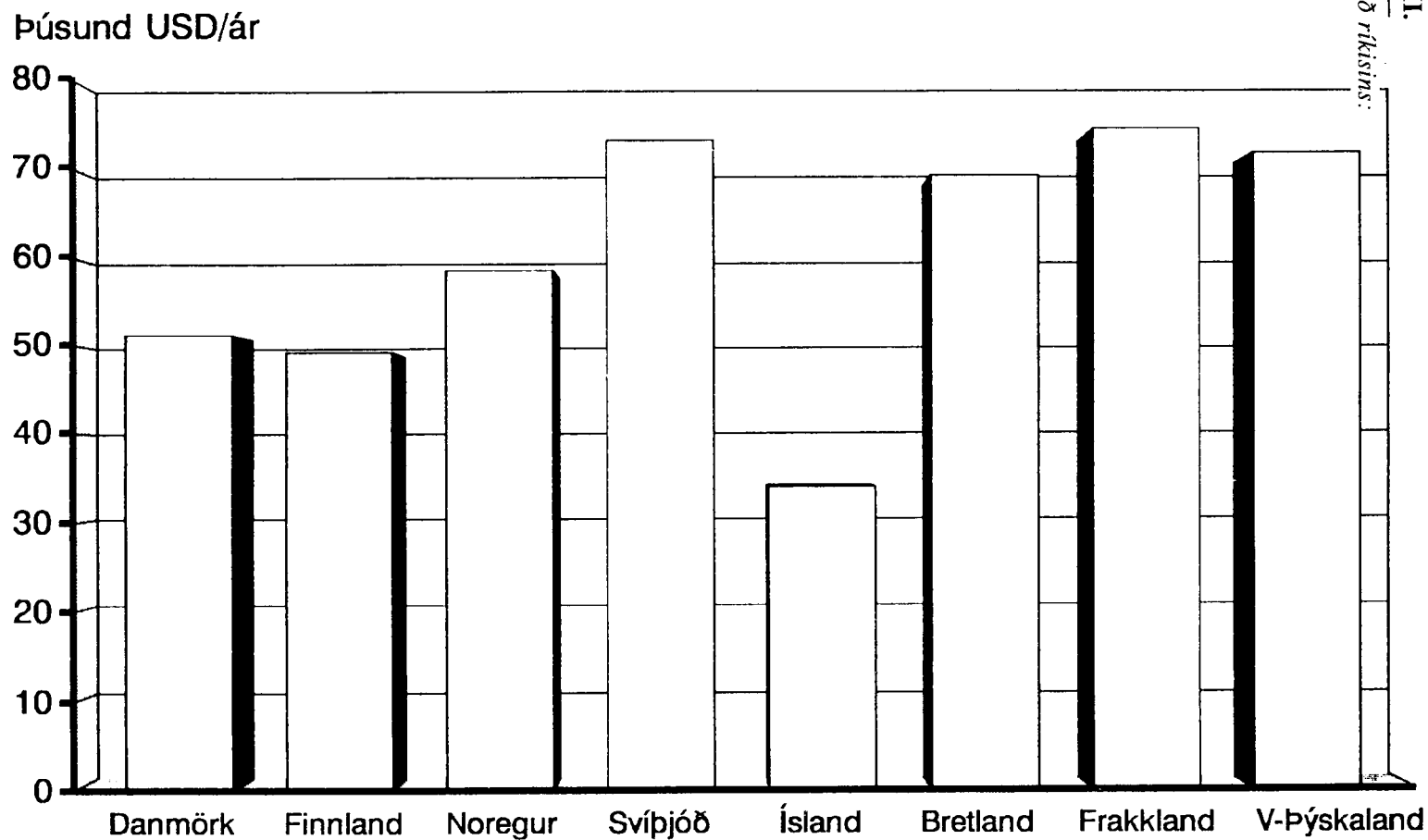
Virðisaukaskattur	0,90
Niðurfelling aðstöðugjalds	1,50
Hækkun bensínjalds og þungaskatts	0,30
Hækkun gjaldskrár í heilbrigðiskerfinu	0,30
Áætluð heildaráhrif á framfærsluvísitölu	0

Áhrif á kaupmátt. Í forsendum fjárlagafrumvarps var gert ráð fyrir því að kaupmáttur ráðstöfunartekna heimilanna myndi dragast saman um 1,7% á næsta ári. Hér gætti meðal annars áhrifa versnandi atvinnuástands og þar með minni tekjubreytinga. Á hinn bóginn var gengið út frá óbreyttri skattbyrði milli ára.

Þessar horfur hafa nú breyst meðal annars í kjölfar versnandi efnahagshorfa. Samkvæmt endurskoðaðri áætlun er nú talið að kaupmáttur ráðstöfunartekna geti dregist saman um 3-4%. Hér gætir tvenns konar áhrifa sem toga í sitt hvora áttina. Annars vegar er með efnahagsaðgerðum ríkisstjórnarinnar stefnt að því að koma í veg fyrir aukið atvinnuleysi og þar með minnkandi tekjur. Hins vegar hefur hækkun tekjuskatts og lækkun bótagreiðslna áhrif á skattbyrði. Heildaráhrif breytinga á tekjuskatti einstaklinga, barnabótum, vaxtabótum (sem koma til framkvæmda árið 1994) meðlagsgreiðslum og mæðralaunum eru metin til um það bil 2% lækkunar ráðstöfunartekna heimilanna.

Fjármunum varið til r&p á mannár í nokkrum ríkjum OECD 1989

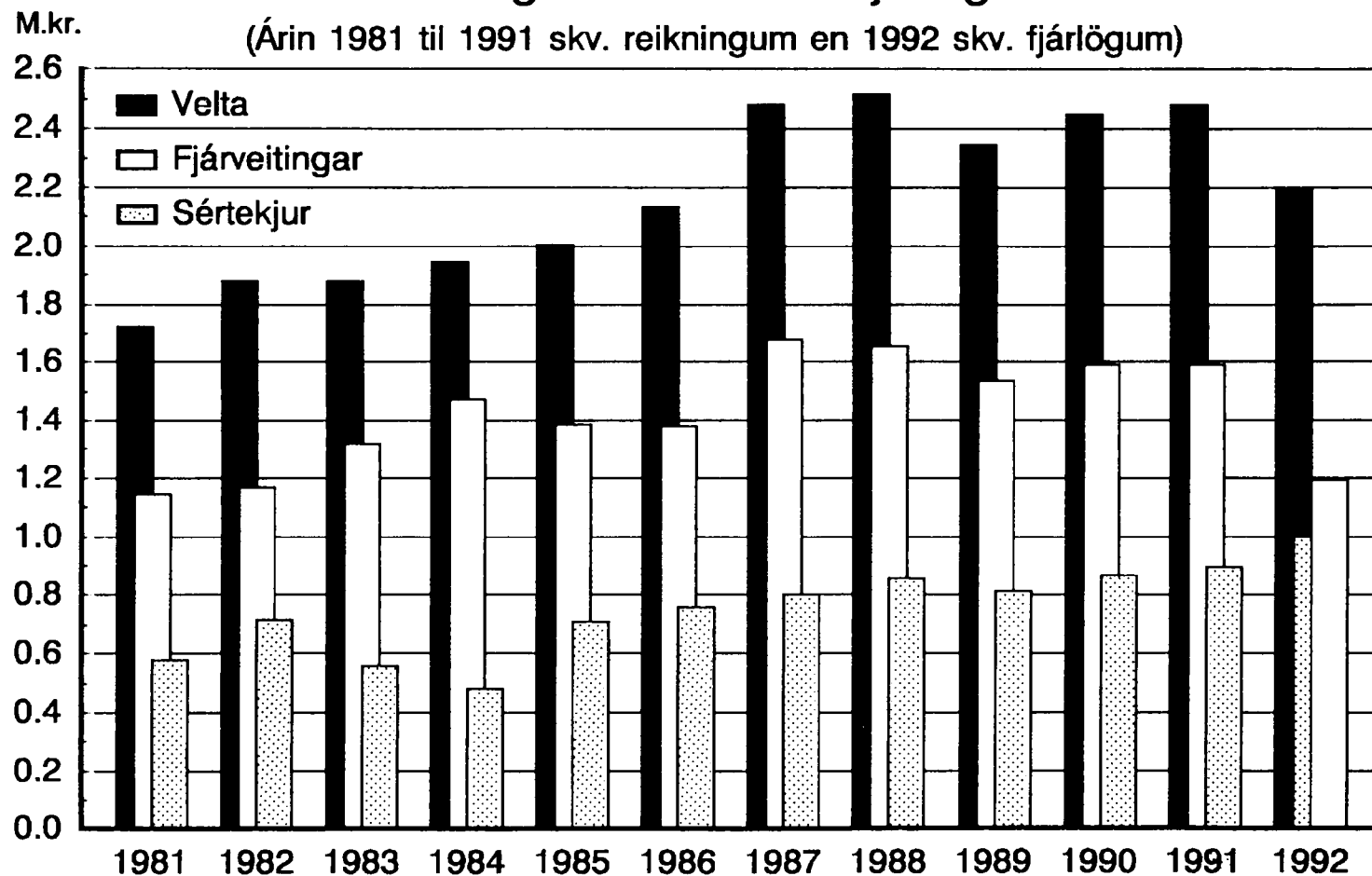
Fylgiskjal III.
Rannsóknaráð ríkisins.



Hagur rannsóknastofnana 1981-1992

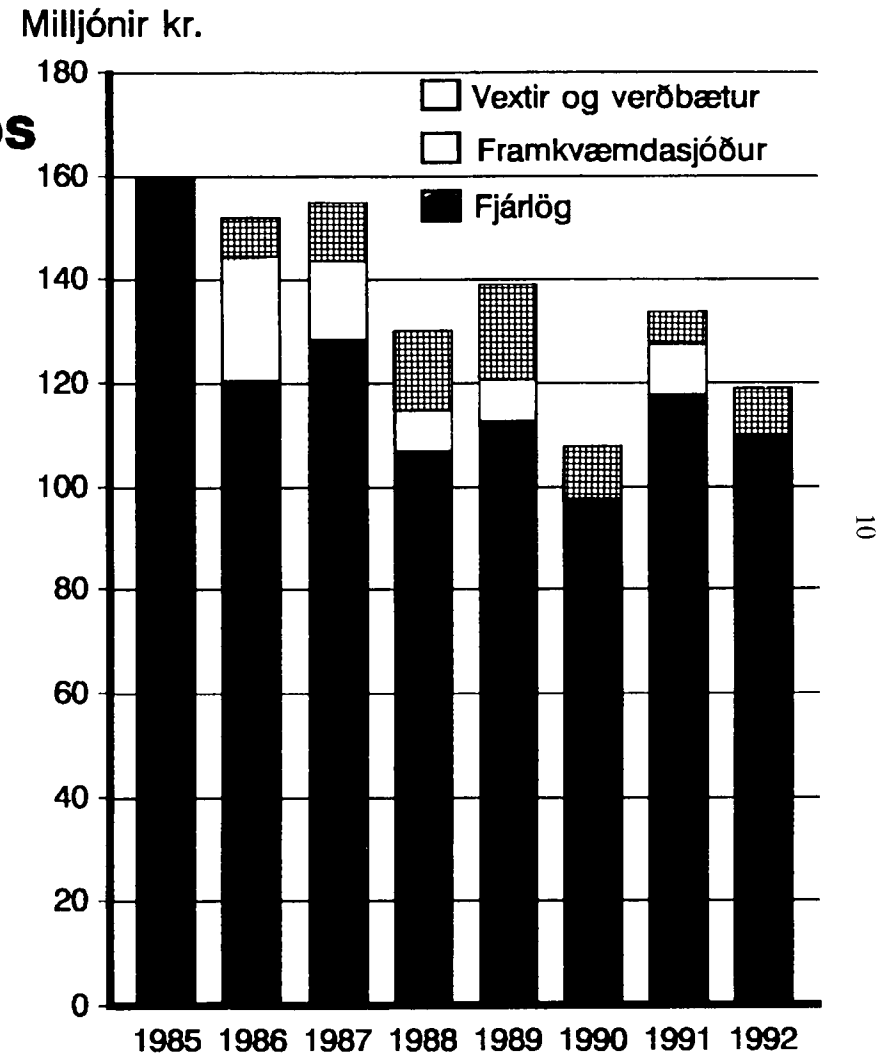
Á verðlagi meðalvísitölu fjárlaga 1993

(Árin 1981 til 1991 skv. reikningum en 1992 skv. fjárlögum)



Framlög til Rannsóknasjóðs 1985-1992

(verðlag: janúar 1992)

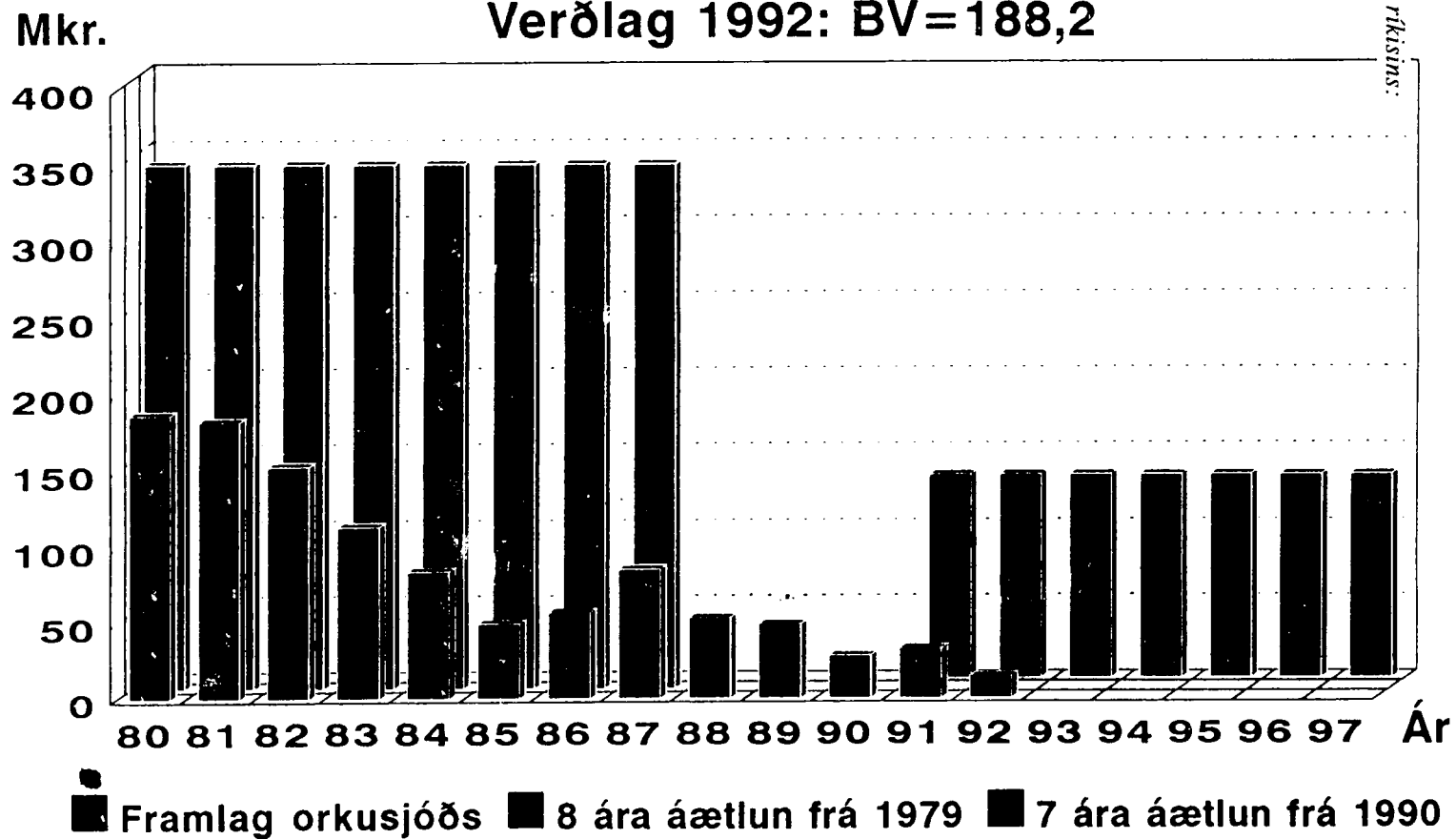


Styrking sveitaveitna

Veitusvæði RARIK

Verðlag 1992: BV=188,2

Rafmagnsveitur ríkisins:
Fylgiskjal IV.

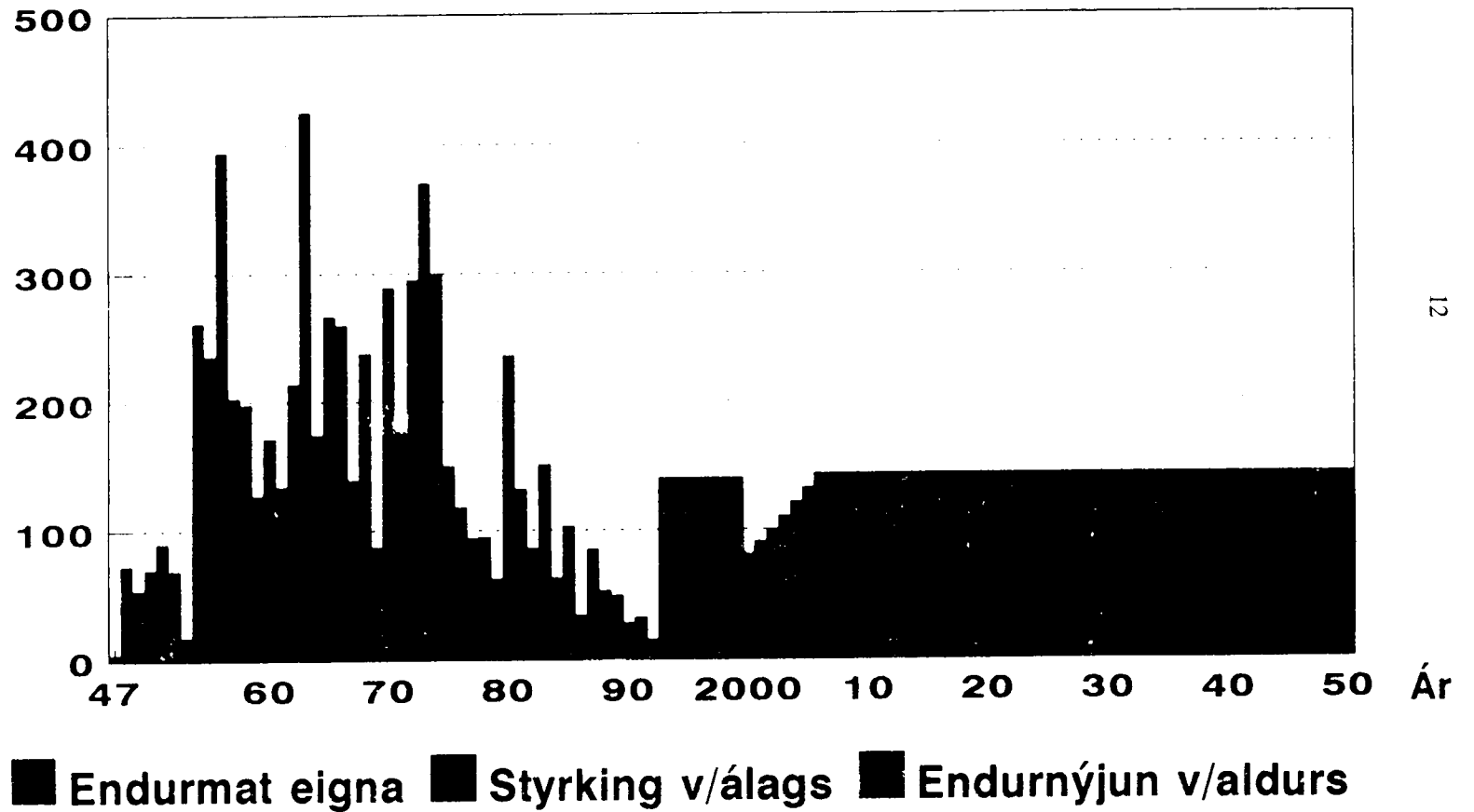


Sveitaveitur RARIK.

Fjárfesting og fjárfestingarþörf.

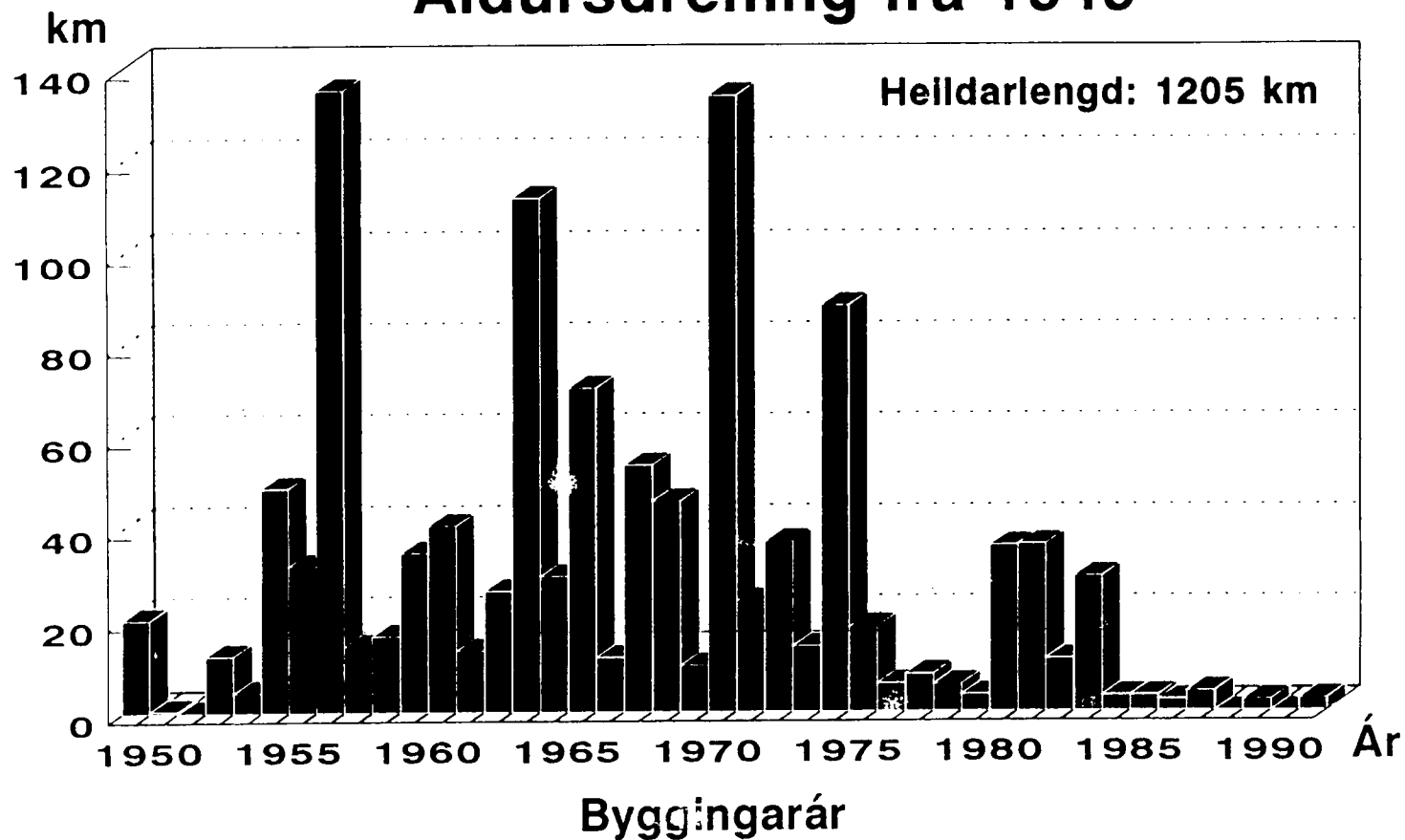
Nývirði (Mkr.)

Verðlag í mars 1992 (BV=187,1).



Dreifilínur Norðurland vestra 1992

Aldursdreifing frá 1949



Dreifikerfi í sveitum

Fjármögnun endurbyggingar

1. Óafturkræf framlög úr ríkissjóði
2. **Fjármögnun innan orkugeirans**
 - A. Verðjöfnunargjald eða sveitakerfagjald, sem lagt er á framleiðsluþátt raforkunnar.
 - B. Skattlagning í einu eða öðru formi á orkuveitur landsins.
3. **Úr rekstri Rafmagnsveitna ríkisins**
 - A. Með flatri hækkun á alla gjaldskráarliði fyrirtækisins. Hækkunarpörf 6%.
 - B. Með því að hækka eingöngu gjaldskrá hjá þeim aðilum, sem eru notendur í umræddum dreifikerfum. Hækkunarpörf 25-30%.