

Framhaldsnefndarálit

um frv. til fjárlaga fyrir árið 2011.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Fjárlagafrumvarp ársins 2011 endurspeglar erfiða stöðu ríkissjóðs. Frumvarpið miðar að því að ná þeim áfangamarkmiðum sem stjórnvöld og AGS sömdu um í ríkisfjármálum haustið 2008, Gert er ráð fyrir lítilsháttar vexti í landsframleiðslu, verðbólga er því sem næst komin niður að settu marki og vextir hafa að sama skapi lækkað verulega.

Hvert stefnir?

Í stærra samhengi lítur myndin með öðruvísi út. Samstarfsáætlunin með AGS gerði ráð fyrir hraðari hagvexti en raun hefur orðið á. Væntingar hafa ekki ræst um að krónan muni skila þjóðinni nauðsynlegum hagvexti svo unnt yrði að hefja endurreisn efnahagslífsins. Ástæður þessa liggja meðal annars í rangri skattastefnu, óvissu í sjávarútvegsmálum, andstöðu við auðlindanýtingu og erlenda fjárfestingu ásamt pólitískum óstöðugleika. Við þessar aðstæður býr þjóðin einnig við gjaldeyrishöft sem vinna gegn nýsköpun og nauðsynlegum vexti atvinnulífsins. Allt þetta stóreykur hættu á atgervisflóttu.

Seðlabanki Íslands birti spá sína um hagvöxt fyrir skömmu. Seðlabankinn gerir ráð fyrir því í spánni að samdráttur í landsframleiðslu á þessu ári verði meiri en talið var fyrir ári síðan og að hagvöxturinn á næsta ári verði minni en áður var spáð. Jafnframt kom fram hjá Seðlabankanum að hagvöxtur á næstunni yrði einkum drifinn áfram af aukinni einkaneyslu og fjárfestingar atvinnulífsins yrðu í sögulegu lágmarki. Efasemdir eru uppi meðal sérfræðinga um þennan vöxt í einkaneyslunni, m.a. hefur AGS sett ríka fyrirvara um þennan þátt hagvaxtarþróunarinnar. Flestar aðrar spár um hagvöxt fyrir næstu þrjú ár benda því miður allar í sömu átt. Að óbreyttu stefnir í að Íslendingar muni því lifa á lánum fremur en verðmætisköpun á næstu árum. Reynslan kennir að slíkt endar ekki nema á einn veg. Hagvöxtur sem byggist ekki á framleiðslu heldur á lántökum og neyslu leiðir til dýpri kreppu.

Erfiðasti hjallinn.

Að undanförunu hafa stjórnvöld látið í það skína að erfiðasti hjallinn í fjárlagagerðinni sé að baki með því frumvarpi sem hér liggur fyrir. 1. minni hluti bendir á að til að ná markmiðum um heildarjöfnuð árið 2013 þarf að ná hallarekstri ríkissjóðs niður um ríflega 37 milljarða kr. Í þessu sambandi ber einnig að nefna að þá er ekki tekið tillit til hugsanlegra útgjalda ríkissjóðs vegna svokallaðra samninga um Icesave-reikninga Landsbankans. Vonir lágu til þess að hagvöxtur mundi vinna að verulegu marki á hallanum en eins og ítrekað hefur verið eru hagvaxtarspár á niðurleið. Því miður eru vísbendingar um að tekjustofnar komi til með að skila minni tekjum en áætlað var. Gangi það eftir stefnir í mikinn niðurskurð á næstu árum sem bætast mun við þann niðurskurð sem þegar er orðinn.

Vítahringur skatta og samdráttar.

Mikilvægt er að markmið um sjálfbæran ríkissjóð nái fram að ganga. Það er meginforsenda þess að hagkerfinu verði aftur stýrt á rétta braut. Útgjöldum ríkissjóðs var leyft að vaxa nær hömlulaust undanfarin ár án þess að grundvöllur væri fyrir því til lengri tíma. Óhjákvæmilegur niðurskurður opinberra útgjalda er ekki auðveldur í framkvæmd, svo sem dæmi undanfarinna vikna sanna. Astæðurnar má fyrst og fremst skýra með illa grunduðum tillögum og algerum skorti á samráði við hagsmunaaðila. Þá hafa stjórnvöld með nýjum álögum gengið langt í að þurrausa tekjumöguleika ríkissjóðs. Þess sér stað í samdrætti mikilvægra skattstofna, langt umfram áætlanir, og þeim fjármagns- og fyrirtækjaflótta sem vart hefur orðið við undanfarið. Verði ekki snúið af þessari braut er hætt við að ríkisstjórnin lokist inni í vítahring skattahækkana og niðurskurðar til að bæta upp dræmar vaxtarhorfur hagkerfisins.

Forsendur árangurs.

Forsendur fjárlagafrumvarpsins fyrir næsta ár byggjast á afar veikum grunni. Öllum þeim sem horfast í augu við raunveruleika íslenskra efnahagsmála má ljóst vera að til þess að vinna megi þjóðina út úr þeim erfiðleikum sem við er að glíma verða stjórnámálamein, almenningur og forsvarsmenn á vinnumarkaði að snúa bökum saman. Allir verða að leggja sitt af mörkum til lausnar á þeim viðfangsefnum sem við er að glíma. Breið samstaða er forsenda árangurs

Fyrsti minni hluti fjárlaganefndar vill árétta að fyrir afgreiðslu fjárlaga ársins 2010 hafnaði stjórnarmeirihlutinn boði 1. minni hluta um samstarf við frekari lækkingu útgjalda. Samþæringu boði var einnig hafnað við gerð fjárlaga ársins 2011. Af tillögum meiri hlutans til breytinga á fjárlagafrumvarpinu nú fyrir 3. umræðu má ráða að stjórnarmeirihlutinn hefur gefist upp á sparnaðarráðstöfunum. Það er hins vegar óhjákvæmilegt verkefni. Öllu alvarlegra er þó að lítill skilningur virðist vera á því grundvallarsamhengi hlutanna að skapa verður skilyrði til þess að tekjur þjóðarþúsins aukist, eigi það að geta staðið undir þeim skuldbindingum sem á því hvíla.

152 milljarða kr. skattahækkunir.

Markmið fjárlagafrumvarpsins 2011 var að lækka útgjöld um 33 milljarða kr. og hækka skatta um 11 milljarða kr. Þegar tillögur meiri hlutans fyrir lokaumræðu fjárlagafrumvarpsins eru rýndar kemur berlega í ljós að þessi markmið ganga ekki eftir. Rétt er þó að undirstrika að tilteknir útgjaldaliðir hafa þurft að þola raunverulegan og sársaukafullan niðurskurð. Á það sérstaklega við um heilbrigðisþjónustuna víða á landsbyggðinni. Að öðru leyti hefur lækkingu útgjaldaliða byggt að verulegum hluta á frestun útgjalda. Slík aðferðarfræði mun ekki duga til að tryggja sjálfbærni ríkissjóðs til lengri tíma. Reksturinn sjálfan þarf að laga að breyttum aðstæðum.

Að teknu tilliti til þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á skattkerfinu frá miðju árinu 2009 og boðaðra breytinga á næsta ári má ætla að heildaráhrif allra tekjuaðgerðanna í fjárlögum ársins 2010 og frumvarpi ársins 2011 nemi um 152 milljörðum kr.

Ef litið er til útgjaldahliðarinnar í fjárlögum ársins 2010 og til frumvarpsins fyrir árið 2011 má ætla að útgjöld hafi lækkað á verðlagi hvors ár samtals um 50 milljarða kr. Vegna 25,5% fráviks í áætlanagerð lækkuðu vaxtagreiðslur um 20 milljarða kr. sem nemur um 40% þessarar útgjaldalækkunar. Önnur útgjöld ríkissjóðs hafa þá lækkað um 30 milljarða kr.

Stjórnarmeirihlutinn hefur unnið að gerð fjárlaga með þeim hætti að augljóst er að á þeim bænum er erfitt að ná samstöðu um meginlínu fjárlaganna. Þetta er fyrst og fremst heima-

tilbúinn vandi sem stafar af innbyrðis átökum, illa ígrunduðum vinnubrögðum, hugmynda-skorti og svikum stjórnarflokkanna við gefin fyrirheit til kjósenda sinna.

Tryggingagjald.

Atvinnulífið samþykkti hækkun tryggingagjalds vegna vaxandi atvinnuleysis. Atvinnuleysi hefur reynst minna en ráð var fyrir gert og því væri eðlilegt að lækka gjaldið svo að atvinnulífið geti nýtt það fjármagn til fjárfestinga og atvinnuuppbyggingar. Það væru svik við atvinnulífið ef ríkissjóður gerði alvöru úr áformum um að viðhalda háu tryggingagjaldi við þær aðstæður sem nú eru. Hækkun tryggingagjalds eykur jafnframt útgjöld sveitarfélaga um 2,7 milljarða kr. Í ljósi erfiðrar stöðu fjölmargra sveitarfélaga lýsir 1. minni hluti yfir miklum áhyggjum af þessari tilfærslu fjármuna frá sveitarfélögum til ríkisins. Áætlanir sveitarfélaga gefa til kynna að tekjutap þeirra milli árána 2010 og 2011 muni nem u.þ.b. 7 milljörðum kr. Ámælisvert er við þessar aðstæður að ríkisstjórnin skuli ekki í það minnsta endurgreiða seinni hluta tryggingagjaldsins eins og gert var árið 2010.

Launaliðir.

Fyrsti minni hluti hefur áður vakið athygli á þeim veikleika fjárlaga að í tekjuhlu þeirra er gert ráð fyrir að laun á almennum markaði hækki og skili samsvarandi hækkun tekna til ríkisins. Á hinn bóginn er ekki gert ráð fyrir launahækkunum handa ríkisstarfsmönnum og útgjöld ríkisins eru því vanmetin sem nemur mögulegum launahækkunum í komandi kjarasamningum. 1. minni hluti bendir á að ólíklegt er að starfsmenn ríkisins sætti sig við áframhaldandi launalækkanir komi til þess að laun á almennum markaði hækki. Þá hefur komið fram í viðtölum sem fjárlaganefnd hefur átt við forstöðumenn heilbrigðisstofnana að starfsfólk ýmissa heilbrigðisstofnana fái ekki lengur greitt samkvæmt ýrtruðu ákvæðum kjarasamninga. Á sama tíma mæta forstöðumenn í stjórnsýslu ríkisins til fundar við fjárlaganefnd og sækja um háar fjárveitingar svo að unnt sé að ráða sérhæft starfsfólk innan stjórnsýslunnar á hæstu launum sem ríkið greiðir. 1. minni hluti telur mikilvægt að þetta ósamræmi verði leiðrétt.

Dulinn halli.

Í samningi sem fjármálaráðherra gerði við skilanevnd Kaupþings banka í júlí 2009 var því lýst yfir að stjórnvöld mundu halda Kaupþingi banka og Nýja Kaupþingi banka skaðlausum vegna kröfu þess síðarnefnda á hendur Dróma ehf. vegna yfirtöku innstæðuskuldbindinga sem gengið var frá með skuldabréfi að fjárhæð 96,7 milljarðar kr. Ríkissjóður ber fjárhagslega ábyrgð gagnvart bankanum ef greiðslufall verður af skuldabréfinu. Samkvæmt bréfinu er skuldbinding ríkissjóðs byggð á ákvæðum 1. gr. laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, svokölluðum neyðarlögum. Í framangreindu samkomulagi felst skuldbinding af hálfu ríkissjóðs sem kann að leiða til útgjalda á næstu árum en hennar er ekki getið í ríkisreikningi.

Sambærilegar skuldbindingar eru í gildi vegna yfirtöku Íslandsbanka hf. á skuldbindingum Straums-Burðaráss fjárfestingarbanka hf. vegna innlána í höfuðstöðvum bankans á Íslandi. Fjármálaráðuneytið hefur skuldbundið sig til að taka við skuldabréfi (ástarbréfi) að fjárhæð 43,7 milljarðar kr. sem gefið var út vegna þessa og afhenda þess í stað ríkisskuldabréf sem eru hæf til notkunar í endurhverfum viðskiptum við Seðlabanka Íslands. Ef Íslandsbanki hefur ekki fengið fullnaðargreiðslu skuldabréfsins í mars árið 2013 er honum heimilt að halda eftir eftirstæðum skuldabréfum. Ekki er gerð grein fyrir þessu samkomulagi í ríkisreikningi fyrir árið 2009.

Þá er að mati 1. minni hluta ekki gerð nægilega skýr grein fyrir skuldbindingu ríkissjóðs á tónlistarhúsinu Hörpu í ríkisreikningi og fjárlögum, sem verður virk á næsta ári. Vafasamt er að ríkissjóður láti starfsemi hússins fara í þrot reynist reksturinn ekki standa undir skuldum þó svo að starfsemin sé rekin í hlutafélagsformi.

Ekki hefur verið gengið frá samkomulagi við lífeyrissjóðina um að þeir muni ekki taka tillit til bóta almannatrygginga við samanburð á tekjum örorkulífeyrisþega fyrir og eftir örorkutap. Telja ber að töluverð óvissa ríki um þann 700 millj. kr. sparnað á fjárlögum sem ná átti fram með þessum samningum.

Halli Landspítala og fleiri ríkisstofnana hefur ekki verið gerður upp. Þar er um nokkurra milljarða króna óleystan vanda að ræða.

Gert er ráð fyrir að eigið fé Bygðastofnunar verði styrkt með 1 milljarðs kr. eiginfjárframlagi frá ríkinu. Vandí stofnunarinnar nemur a.m.k. 3,5 milljörðum kr. Því á eftir að leysa 2,5 milljarða kr. fjárvöntun. Í þessu sambandi er rétt að undirstrika að ríkissjóður er í sjálfskuldarábyrgð fyrir lánnum stofnunarinnar. Nam ábyrgðin rúmum 22 milljörðum kr. í árslok 2009.

Enn ríkir mikil óvissa um stöðu Íbúðalánasjóðs. Fjárukaalög ársins 2010 gáfu fjármálaráðherra heimild til að styrkja eigið fé sjóðsins um allt að 33 milljarða kr. Þrátt fyrir að ekki sé ljóst hver hinn eiginlegi fjármögnunarvandi er. 1. minni hluti telur að raunhæfar áætlanir um eiginfjárförf sjóðsins hefðu átt að liggja fyrir áður en ákveðið var að veita heimild fyrir framangreindum framlögum. Þá liggur ekki fyrir hvort töpuð útlán verða afskrifuð í ársreikningi 2010 eða 2011.

Samgönguframkvæmdir.

Meiri hluti fjárlaganefndar hefur lagt fram breytingartillögu við fyrirhugaðar stórfamkvæmdir í samgöngumálum. Upphaflega stóð til að lífeyrissjóðir fjármögnuðu framkvæmdir við Reykjanesbraut, Suðurlandsveg, Vesturlandsveg og göng undir Vaðlaheiði. 1. minni hluti telur að forsendur hafi brostið fyrir samþykkt Alþingis á verkefninu. Verkefnið var samþykkt þegar talið var að veggjaldið næmi 160 kr. og greitt út af öllum stofnbrautum. Nú er rætt um að greitt verði kílómetragjald sem verði töluvert hærra en áður var gert ráð fyrir. Nýr grundvöllur málsins er lítið kynntur í fjárlaganefnd. Hvorki viðskiptaáætlun né áhættumat hefur verið lagt fram né kynnt. Telur 1. minni hluti nánast vítavert að samgönguframkvæmdir að fjárhæð 40 milljarðar kr. verði samþykktar án þess að Alþingi hafi átt þess kost að kynna sér og ræða nýjar forsendur fyrirhugaðra framkvæmda.

Breytingartillögur.

Vaxandi skilningur er á því að ríkisstjórn Geirs H. Haarde og Seðlabanki Íslands brugðust rétt við hrúni bankakerfis landsins. Bönkunum var ekki forðað frá falli með sama hætti og t.d. Írar gerðu. Þar með skapaðist færi til þess að vinna þjóðina á skemmri tíma en ella út úr óumflýjanlegri kreppu. Röng efnahagsstefna í kjölfar falls bankakerfisins verður ekki endalaust réttlætt með því að hér á landi hafi orðið hrún. Hættan er sú að aðgerðir og aðgerðaleysi stjórnvalda leiði til meiri samdráttar og aukinna erfiðleika við efnahagsstjórnina.

Þingflokkur Sjálfstæðisflokksins hefur í þriggung lagð fram tillögur sínar að úrlausn þeirra erfiðu verkefna sem við er að glíma. Í nóvember sl. lagði þingflokkurinn fram heildstæða þingsályktunartillögu í 41 tölulíð en tillagan miðar að því að ýta undir verðmætasköpun í þjóðfélaginu og skapa störf.

Í tillögum þingflokks Sjálfstæðismanna er gert ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs batni um rúma 40 milljarða kr. Þær felast í eftirfarandi:

Tekjur af séreignarsparnaði.

Til þess að fjármagna skattalækkunarverði m.a. gerð kerfisbreyting á skattlagningu lífeyrissparnaðar. Vísað er til frumvarps frá síðasta hausti (138. löggjafarþing, þskj. 255, 230. mál). Gert er ráð fyrir að tillagan skili um 80 milljörðum kr. í ríkissjóð.

Lækkun skatta frá 1. maí 2011.

Kostnaður við breytingar ef miðað er við að ný skattalöggjöf taki gildi 1. maí 2011 gæti numið u.þ.b. 40 milljörðum kr. til lækkunar á tekjuhlið fjárlaga.

Auknar fiskveiðiheimildir.

Lagt er til að þorskveiðiheimildir verði auknar um 35.000 tonn. Þetta verði gert innan aflamarkskerfisins. Auknar aflaheimildir auka launagreiðslur og bæta afkomu sveitarfélaga, fyrirtækja og þjónustuaðila í sjávarútvegi. Gert er ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs aukist um 5 milljarða kr. vegna þessa. Þá munu tekjur af auðlindagjaldi hækka um 225 millj. kr.

Lækkun tryggingagjalds.

Hækkun tryggingagjalds er aukinn skattur á vinnuafli og leiðir til fækkunar starfa. Því er skatturinn afar skaðlegur fyrir efnahagsstarfsemi. Lækkun tryggingagjalds um 6 milljarða kr. mun þýða minni tekjur fyrir ríkissjóð en hafa verður í huga að hvert nýtt starf bætir afkomu ríkissjóðs um 3 millj. kr.

Lægri vaxtagjöld.

Tekjur af séreignarsparnaði upp á 80 milljarða kr. lækka lánsfjárþörf ríkissjóðs og þar með vaxtakostnað. Lauslegt mat sýnir að lækkun vaxtakostnaðar mun geta numið allt að 2,7 milljörðum kr.

Alþingi, 14. des. 2010.

Kristján Þór Júlíusson,
frsm.

Ásbjörn Óttarsson.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir.