

## Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2013.

Frá 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2013 er ljóst að stjórnarflokkunum hefur enn ekki tekist að koma böndum á ríkisútgjöld. Hallarekstur ríkissjóðs er of mikill, áætlanir sem gerðar hafa verið um bata í þeim efnum ganga ekki eftir og eru breytingartillögur ríkisstjórnarinnar fyrir 2. umræðu fjárlaga ótvíræður vitnisburður þess. Meiri hluti fjárlaganefndar bætir um betur og kemur inn með sínar útgjaldatillögur, gerir breytingartillögur ríkisstjórnarinnar að sínum en ákveður að fresta umræðu og ákvarðanatöku um breytingartillögur Alþingis til 3. umræðu. Slík vinnubrögð hefur 1. minni hluti áður gagnrýnt og telur ekki til fyrirmyndar.

Meginverkefni Alþingis við fjárlagagerð nú ætti að felast í samvinnu við ríkisstjórnina um endurskipulagningu á rekstri ríkissjóðs með það að markmiði að fá meiri þjónustu fyrir minna fé, greiða niður skuldir ríkissjóðs til að draga úr vaxtabyrði og leita leiða til að stækka skattstofna sem mun auka tekjur ríkissjóðs. Í stað þess hefur núverandi ríkisstjórn efnt til átaka við aðila vinnumarkaðarins og helstu útflutningsatvinnuvegi landsmanna.

Mörg kostnaðarsöm verkefni bíða úrlausnar á milli 2. og 3. umræðu. Þar má nefna byggingu nýs Landspítala, Íbúðalánasjóð, Hörpu, löggæslumál, strandsiglingar og margt annað sem stjórnarmeirihlutinn segir að vænta megi á útgjaldahlið við lokaafgreiðslu fjárlaga ársins 2013. Af þessu má merkja að aðhaldsmarkmið og stjórn fjármála ríkisins er algerlega farin úr böndum.

### Varnaðarorð Seðlabanka Íslands.

Í nýjasta hefti Peningamála varar Seðlabankinn við því að aukins útgjaldaþrýstings gæti m.a. í tengslum við komandi þingkosningar, auk þess sem óvíst sé hver aðkoma stjórnvalda gæti orðið að endurskoðun kjarasamninga í byrjun næsta árs ef af henni verður. Þá varar bankinn við því að ekki sé gert ráð fyrir útgjöldum í frumvarpinu vegna nýs Landspítala. Nokkur óvissa virðist ríkja um ýmsa tekjuliði og hætta sé á því að lagt verði í útgjöld þótt forsendur um eyrnamerkta tekjur standist ekki. Þetta geti meðal annars átt við fyrirhugaða eignasölu ríkisins sem áður hafi verið slegið á frest en sé nú búið að blása lífi í að nýju. Óvissa ríki um þróun fjármagnskostnaðar hins opinbera vegna þess að ekki hafi tekist að ná tókum á innlendra verðbólgu og óvissa sé um afnám gjaldeyrishafta. Ætla má að losun haftanna muni að öðru óbreyttu hafa í för með sér hækkun vaxtakostnaðar hins opinbera. Þá varar bankinn við óvissu sem tengd sé eiginfjárbörf Íbúðalánasjóðs í ljósi umfangsmikilla og vaxandi vanskila og ört fjölgandi yfirtekinna fasteigna og lakari horfa í grunnrekstri. Bankinn telur að nokkur óvissa sé um forsendur fjárlaga og hætt sé við að verr gangi að ná jöfnuði í rekstri hins opinbera en þar sé gert ráð fyrir, sérstaklega þar sem stjórnvöld hafi ekki innleitt formlegar fjármálareglur. Seðlabankinn leggur áherslu á að þær verði innleiddar til að styrkja fjárlagagerðina og efla aðhald og aga í rekstri hins opinbera.

### Skuldabréf Landsbanka, vöruskiptajöfnuður og jöklabréf.

Miklar arðgreiðslur bankanna geta haft áhrif á áhættu ríkissjóðs af innstæðuskuldbindingum sem ríkisstjórnin hefur ábyrgst. Tilvist sérstaks skuldabréfs Landsbankans til þrotabús gamla Landsbankans hefur áhrif á getu félagsins til greiðslu arðs. Auk þess munu arðgreiðslur til erlendra eigenda bankanna reyna á gjaldeyrisforða landsins og því er ekki eðlilegt að ríkisstjórnin gangi gegn áformum Seðlabankans. Fyrir liggur það mat Seðlabankans að skuldabréfið sé til of stutts tíma og þrýsti á gengi krónunnar. Má í því sambandi benda á að Seðlabankinn gætir þess nú að greiðslur úr þrotabúum gömlu bankanna raski ekki fjármála-stöðugleika og geri ekki greiðslujöfnuð Íslands verri og er hluti af vandanum meðferð á arðgreiðslum nýju bankanna.

Það hefur legið fyrir frá því að skrifað var undir skuldabréfið að það þyrfti að greiða til baka. Fjármálaráðuneytið taldi í fréttabréfi sínu árið 2009 að ekki yrði vandi að greiða af því, en nú telur seðlabankastjóri að greiðslubyrði þess sé of þung og geti ógnað stöðugleika með því að þrýsta gengi krónunnar niður á við. 1. minni hluti hefur áhyggjur af því hversu takmörkuð sýn virðist vera á þann vanda sem við er að glíma.

Vöruskiptaafgangur fyrstu níu mánuði ársins nam tæplega 49 milljörðum kr. sem er um 40% samdráttur frá sama tíma í fyrra. Geta þjóðarbúsins til að standa í skilum í erlendum gjaldeyri mun að óbreyttu fara minnkandi.

Að mati 1. minni hluta hefur dregist um of að leysa þau vandamál sem tengjast svokölluðum jöklabréfum en nú er talið að allt að 1.200 milljarðar kr. séu bundnir í slíkum bréfum eða um 75% af þjóðarframleiðslunni. Gera má ráð fyrir að hluti af þessu fjármagni ávaxti sig hraðar en hagvöxturinn sem gæti leitt til enn meiri vandræða síðar. Þá má velta því fyrir sér hvert þetta fjármagn taki að leita þegar eigendur þess verða úrkula vonar um að koma því úr landi á næstu árum.

### Afkoma ríkissjóðs.

Hagkerfið líður fyrir mjög skuldsettan ríkissjóð. Það verður að vera forgangsmál að ná jákvæðum heildarjöfnuði í ríkisfjármálum svo unnt sé að lækka skuldir ríkisins. Til þess eru tvær leiðir. Annars vegar þarf greiðsluafkoma ríkissjóðs að skila afgangi eða þá að verja þarf eignum ríkissjóðs, arði eða söluandvirði, til uppgreiðslu skulda.

1. minni hluti hefur tekið saman eftirfarandi yfirlit sem sýnir þá breytingu sem orðið hefur á afkomu ríkissjóðs undanfarin ár:

#### *Afkoma ríkissjóðs.*

Millj. kr.	2011	2010	2009
Tekjur	486.526	478.697	439.516
Gjöld	575.950	601.982	578.780
Tekjur umfram gjöld:	-89.424	-123.285	-139.264

Heimild: Ríkisreikningur.

### Vaxtagjöld ríkissjóðs.

Í fjárlagafrumvarpinu eru vaxtagjöld þriðji stærsti útgjaldamála flokkurinn á eftir velferðarmálum og heilbrigðismálum. Áætlað er að vaxtagjöld ríkissjóðs á árinu 2013 nemi 84,1 milljarði kr. og vaxtatekjur 20,8 milljörðum kr.

Af meðfylgjandi töflu má sjá að vaxtakostnaður ríkissjóðs vex ár frá ári. Í ljósi skulda-stöðu og viðvarandi hallarekstrar hlýtur það að vera forgangsmál að ná jöfnuði í ríkisfjármál-

um og greiða niður skuldir. Þjóðarþúið hefur ekki efni á að auka áhættu ríkissjóðs frekar á þessu sviði.

*Vaxtagjöld ríkissjóðs.*

	Frumvarp 2013	Fjárlög og fjáralög 2012	2011	2010	2009
Vaxtatekjur	20.782	20.774	19.369	29.255	44.107
Vaxtagjöld	84.091	76.530	65.588	68.102	84.342
<b>Vaxtjöfnuður:</b>	<b>-63.309</b>	<b>-55.756</b>	<b>-46.219</b>	<b>-38.847</b>	<b>-40.235</b>
Breyting milli ára	-7.553	-9.537	-7.372	1.388	
Uppsöfnuð breyting	<b>-23.074</b>	-15.521	-5.984	1.388	

Heimildir: Ríkisreikningur, fjárlög, fjáralög, frumvarp til fjárlaga.

Fjármagnsjöfnuður versnar um 15,5 milljarða kr. milli árunna 2009 og 2012 og sama þróun heldur áfram samkvæmt fjárlagafrumvarpi næsta árs. Þar er gert ráð fyrir 7,5 milljarða kr. breytingu milli ára og að vextir umfram vaxtatekjur verði neikvæðir um 63,3 milljarða kr. árið 2013. Þessi neikvæði vaxtjöfnuður mun væntanlega fara versnandi vegna hækkunar vaxta á innlendum markaði.

1. minni hluti bendir á að hækkun vaxta getur reynst ríkissjóði mjög erfið og leitt til mjög harkalegs samdráttar í útgjöldum ríkisins. Vaxtagjöld og skuldsetning ríkissjóðs er orðin verulegur áhættuþáttur í rekstri ríkisins. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að ríkissjóður fjármagnar sig í skjóli gjaldeyrishafta.

**Skuldir ríkissjóðs.**

Samkvæmt ríkisreikningi í árslok 2011 námu langtímaskuldir, lífeyrisskuldbindingar og skammtímaskuldir ríkissjóðs 1.915,6 milljörðum kr. en að frádregnum lífeyrisskuldbindingum námu þær 1.542,7 milljörðum kr. eða sem nemur um 95% af landsframleiðslu þess árs. Er þá ekki tekið tillit til óleystra vandamála Íbúðalánasjóðs, óbókfærðra lífeyrisskuldbindinga A-deildar LSR og annarra bókhaldsæfinga ríkisstjórnarinnar sem fegra myndina. Hitt liggur fyrir að skuldastaða ríkissjóðs er óviðunandi og í frumvarpinu er ekki tekið á henni heldur bætt í. 1. minni hluti gagnrýnir óábyrga fjárstýringu ríkissjóðs.

Millj. kr.	2011	2010	2009
<b>Lífeyrisskuldbindingar</b>	<b>372.999</b>	<b>345.109</b>	<b>339.857</b>
<b>Langtímaskuldir</b>			
Tekin löng innlend lán	961.286	869.858	737.193
Tekin löng erlend lán	448.124	343.973	356.584
Næsta árs afborganir fluttar á skammtímaskuldir	-85.861	-178.860	-132.229
<b>Langtímaskuldir samtals</b>	<b>1.323.549</b>	<b>1.034.971</b>	<b>961.548</b>
<b>Skammtímaskuldir</b>			
Krafa á ríkistekjur	747	627	711
Ógreidd gjöld (án vaxta)	15.500	21.303	20.032
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	24.904	22.216	222.221
Tekin stutt lán	58.865	72.035	82.659
Aðrar skammtímaskuldir	33.272	14.148	8.186
Næsta árs afborganir af langtímaskuldum	85.861	178.860	132.229
<b>Skammtímaskuldir samtals</b>	<b>219.149</b>	<b>309.189</b>	<b>466.038</b>
<b>Skuldir og skuldbindingar samtals</b>	<b>1.915.697</b>	<b>1.689.269</b>	<b>1.767.443</b>

Eins og taflan sýnir hefur ríkisstjórnin ekki farið eftir eigin áætlunum til að styrkja umgjörð ríkisfjármála. Fyrir liggur að umtalsverð frávik 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 frumjöfnuð náðust ekki þar sem slakað var á aðhaldi 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 fjárukalög ársins 2012 benda til að sú ákvörðun hafi verið röng.

Staða ríkissjóðs er mjög erfið og fullt tilefni til áframhaldandi aðhalds.

### Óvissa í hagvaxtarspá.

Hagvöxtur á árinu 2013 virðist í hagvaxtarspám einkum drifinn áfram af aukinni einkaneyslu en ekki fjárfestingum á undanförunum árum eða vegna aukinnar framleiðni í hagkerfinu. Í minni hluti hefur áhyggjur af því að ekki sé innstæða fyrir þessari aukningu í einkaneyslunni. Sá fyrirvari sem gera verður við tekjuhluta fjárlagafrumvarpsins að þessu leyti byggist m.a. á hagvaxtarspám Hagstofunnar, Seðlabanka Íslands og ASÍ sem birtar voru í nóvember á þessu ári. Helstu atriði þeirra eru eftirfarandi:

*Hagstofan.*

Hagstofa, spár um breytingar VLF			
	2.11.2012	5.7.2012	Mismunur
2011	2,6%	3,1%	-0,5%
2012	2,7%	2,8%	-0,1%
2013	2,5%	2,7%	-0,2%
2014	2,9%	2,8%	0,1%

- „Vöxtur fjárfestingar verður 4,3% árið 2013.“
- „Árið 2014 er gert ráð fyrir að fjárfestingin vaxi um 19,7%.“
- „Seinni hluti fjárfestingar í Straumsvík dreifist yfir lengra tímabil en áður var reiknað með, sem hefur áhrif til lækkunar fjárfestingar 2012 en hækkunar 2014.“
- „Á árunum 2013 og 2014 er gert ráð fyrir frekari stóriðjuframkvæmdum (en í Straumsvík) en meiri óvissa ríkir um þau verkefni.“
- „Fjölmargir óvissuþættir eru í spánni og eru þessir neikvæðir og hafa lítið breyst:
  - Stóriðjuframkvæmdir verði minni 2013 og síðar.
  - Bakslag í viðskiptalöndum skapi verri viðskiptakjör fyrir Ísland.
  - Skuldavandi heimila og fyrirtækja haldi aftur af eftirspurn á komandi misserum.
  - Bati á vinnumarkaði hægist.“

*Seðlabankinn.*

Seðlabanki, spár um breytingar VLF			
	14.11.2012	22.8.2012	Mismunur
2011	2,6%	3,1%	-0,5%
2012	2,5%	3,1%	-0,6%
2013	2,9%	2,2%	0,7%
2014	3,5%	3,4%	0,1%

Spá Seðlabankans um 2,9% vöxt byggist m.a. á áframhaldandi kröftugum vexti einkaneyslu en mun minni aukningu innflutnings.

- „Alþjóðahorfur versna og útlit fyrir verri útflutningshorfur en í ágúst.“
- „Sérstaklega eru horfur á evrusvæðinu, mikilvægasta útflutningsmarkaði Íslands, slæmar.“
- „Spáð er minni fjárfestingum í orkuverum á næsta ári en í ágúst.“
- „Fjármunamyndunin verður kröftugri í ár en gert var ráð fyrir.“
- „Horfur eru á hægari vexti innlendrar eftirspurnar á næsta ári, munar þar mest um hægari vöxt fjárfestingar.“

*Alþýðusamband Íslands.*

„Efnahagsbatinn er brothættur og það eru blikur á lofti. Umheimurinn glímir við þrálátan efnahagsvanda sem ekki sér fyrir endann á. Þróist efnahagsmál erlendis á verri veg en spáð hefur verið mun það bitna enn frekar á okkur. Þá eru stór fjárfestingaráform, svo sem bygging álvers í Helguvík ekki í hendi þó að líkur á þeim hafi aukist og því reiknað með þeim í spánni. Samkvæmt frávikadæmum sem birt eru með hagspánni þá mun draga verulega úr hagvexti ef ekki verður ráðist í byggingu álversins og verði frekari tafir á byggingu nýs

spítala hefur það einnig áhrif á spána. Uppsafnaður hagvöxtur árána 2013–2015 mun minnka um 2,7% og heildarverðmætasköpun okkar verða um 100 milljörðum króna minni fram til ársins 2015 gangi fjárfestingaráformin ekki eftir.“

Hagspá ASÍ, % br. VLF	
	Október
2012	2,7%
2013	2,5%
2014	2,8%

Frávikaspá ASÍ	2013	2014	2015	2013–2015
Grunnsþá	2,5%	2,8%	2,3%	7,8%
Án álvers í Helgúvík og Landspítala	1,4%	1,9%	1,8%	5,1%
Stóriðja á Norðurlandi	2,5%	3,4%	2,6%	8,7%

Í fjárlagafrumvarpinu eru ekki nauðsynlegar fjárveitingar til að styðja við uppbyggingu atvinnulífsins í landinu og þá hagvaxtarsþá sem frumvarpið byggist á. Benda má t.d. á að fyrir liggur að sveitarfélög, þar sem áform eru uppi um fjárfestingu í orkufrekum iðnaði, geta ekki skrifa undir samninga þar að lútandi nema fyrir liggja í fjárlögum að tryggðir verði fjármunir til uppbyggingar á nauðsynlegum innviðum svo sem vega- og hafnargerð. Slík uppbygging er forsenda hagvaxtarsþár vegna framkvæmda á Bakka. Í því fjárlagafrumvarpi sem nú liggur fyrir er ekki að finna ákvörðun um fjárframlag sem tryggir uppbygginguna. Þá má benda á óvissu vegna orkuöflunar á Suðurnesjum en ekki er hægt að hefja uppbyggingu þar fyrir en þessari fyrirstöðu hefur verið rutt úr vegi.

### Tekjur fjárlagafrumvarpsins.

Frá því að frumvarpið var lagt fram hefur meiri hlutinn gert eftirfarandi breytingartillögur:

	Millj. kr.
Skattar á tekjur og hagnað	4.750,0
Tryggingagjöld	-1.502,0
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	-29,0
Eignarskattar	1.700,0
Skattar á vöru og þjónustu	-1.160,0
Aðrir skattar	356,4
Aðrar rekstrartekjur	7.915,6
Ýmsar tekjur	490,0
Sala eigna	-4.000,0
Fjárframlög	755,4
Samtals	9.276,4

Margt bendir til þess að aukin einkaneysla sé að hluta til fjármögnuð með því að heimilin hafi gengið á innstæður sínar í bönkunum. Séu innstæður núvirtar virðist sem þær hafi lækkað úr tæplega 901 milljörðum kr. frá því í janúar 2009 í 603 milljarða kr. í janúar 2011. Þá hafa einstaklingar tekið út verulegar fjárhæðir af séreignarsparnaði sínum eða um 80

milljarða kr. Til framtíðar litið er það verulegt áhyggjuefni að svo mikið dragi úr sparnaði sem ætti að standa undir kraftmiklum fjárfestingum atvinnulífsins.

Framlenging á heimildum til viðbótarúttektar á séreignarsparnaði ásamt endurmati á forsendum hækka skatttekjur um 3 milljarða kr. Framlenging viðbótarúttektarinnar er því mikilvæg forsenda í hækkuðu tekjumati. Þá skilar betri álagning 3,5 milljörðum kr.

Í frumvarpi til fjárlaga var gert ráð fyrir að atvinnuþryggingagjald lækkaði úr 2,45% í 2,15% á árinu 2013. Nú er aftur á móti gert ráð fyrir að það lækki um 0,10% í viðbót og verði því 2,05%. Við það lækka tekjur ríkissjóðs um ríflega 1 milljarð kr. auk þess sem mat á innheimtu 2012 lækkar tekjur um 418 m.kr. í frumvarpinu.

Í frumvarpi til fjárlaga var gert ráð fyrir að gistiþjónusta færðist í almenna skattþrepið 25,5% frá og með 1. maí 2013 en nú er hins vegar gert ráð fyrir að skattþrepið verði 14%. Þetta lækkar áætlun frumvarpsins um 1,5 milljarða kr. en hert skatteftirlit auk endurmats í ljósi reynslutalna á að skila 600 m.kr. þannig að nettólækkun verður 900 m.kr. Vörugjöld af bensíni lækka um 300 m.kr. og tekjur af kolefnisgjaldi um 160 m.kr. vegna minni notkunar.

### **Sérstakur skattur af seldri raforku.**

Í frumvarpinu kemur fram að afla á 1.990 m.kr. með skatti á selda raforku. Norðurál hefur komið á framfæri athugasemdum við fjárlaganefnd vegna framlengingar sérstaks raforkuskatts sem lagður var á tímabundið í fjárlögum 2010 og falla átti úr gildi í árslok 2012. Telur fyrirtækið að verði áformin um framlengingu skattsins að veruleika verði gengið þvert á skýrar samningsskuldbindingar ríkisstjórnar Íslands við Norðurál og fleiri stórnotendur raforku. Forsvarsmenn fyrirtækisins telja að skattlagning raforku samkvæmt lögum nr. 129/2009 feli í sér mismunun, þ.e. feli ekki í sér skattlagningu á öll fyrirtæki landsins og hafi mjög neikvæð áhrif á starfsemi Norðuráls. Án nokkurs samkomulags við Norðurál sé um skýrt brot á fjárfestingasamningnum við fyrirtækið að ræða verði fyrirhuguð ótímabundin skattlagning á raforkukaup með lögum nr. 129/2009 að veruleika. Þá bendir fyrirtækið á að verið geti að einn stórnotandi raforku greiði ekki raforkuskatt samkvæmt nefndum lögum um umhverfis- og auðlindaskatta. Auk þess nefnir fyrirtækið dæmi um atvinnurekstur sem virðist ekki greiða raforkuskatt og því leggist hann ekki á öll önnur fyrirtæki eins og samningar við Norðurál geri ráð fyrir. Fyrirtækið telur að verði skatturinn lagður á sé um alvarlegan forsendubrest að ræða og því muni félagið kanna hvort forsendur séu til þess að krefjast endurgreiðslu á þeirri fyrirframgreiðslu tekjuskatts sem nú þegar hefur verið innt af hendi til ríkissjóðs.

Þessi meintu brot íslenskra stjórnvalda á fjárfestingarsamningi eru ekki til þess fallin að liðka fyrir nauðsynlegri erlendri fjárfestingu í landinu.

*Sala eigna og arðgreiðslur.*

Arðgreiðslur og vaxtatekjur 2. umr.	2013
Landsbanki Íslands	9.600,0
Aðrar vaxtatekjur	4.348,8
Seðlabanki Íslands	2.600,0
Landsvirkjun	700,0
Dráttarvextir af sköttum á tekjur og hagnað	540,0
Rafmagnsveitur ríkisins	310,0
ÁTVR	200,0
Orkubú Vestfjarða	60,0
Íslandspóstur	-10,0
Veiðigjald fyrir veiðiheimildir	-1.410,0
Vaxtatekjur af endurlánum ríkissjóðs	-9.023,2
Samtals:	7.915,6

Aðrar rekstrartekjur eru hækkaðar um 2,6 milljarða kr. þar sem ekki var gert ráð fyrir arðgreiðslum frá Seðlabanka í frumvarpinu. Í ljósi stöðu Seðlabankans telur 1. minni hluti óvarlegt að taka þennan arð, enda má velta því upp hvaðan hann kom.

Þá er Landsbankinn einnig krafinn um 9,6 milljarða kr. arðgreiðslu til ríkissjóðs, en samkvæmt ábendingum umsagnaraðila er farið mjög bratt í arðgreiðsluna. Í því sambandi minnir 1. minni hluti á loforð ríkisstjórnarinnar um innstæðutryggingar og að með arðgreiðslunni er áhætta ríkisins vegna hennar aukin.

Þá er gert ráð fyrir arðgreiðslum frá RARIK að fjárhæð 310 m.kr. og frá Orkubú Vestfjarða 60 m.kr., Arðgreiðslur Landsvirkjunar hækka um 700 m.kr. og 200 m.kr. frá ÁTVR til viðbótar við fyrri áætlun. Það þýðir að Landsvirkjun mun greiða 2.500 milljarða kr. í arð og ÁTVR 1,2 milljarða kr.

Innheimta dráttarvaxta á árinu 2012 gefur tilefni til að hækka áætlun 2013 um 540 m.kr.

Nú er talið að vaxtatekjur af endurlánum ríkissjóðs lækki um 9,2 milljarða kr. en aðrar vaxtatekjur hækki á móti um tæplega 4,4 milljarða kr. Uppfærð spá um tekjur af veiðigjöldum á fiskveiðiárinu 2012/2013 leiðir til lækkunar á tekjuáætlun. Gert er ráð fyrir að tekjur af ríkisábyrgðum aukist um 400 m.kr. vegna breyttra forsendna.

Dregið er úr áformum um eignasölu á árinu 2013, en ríkisstjórnin lætur þess ekki getið á hvaða sviðum dregið er úr óraunhæfingum væntingum um söluhagnað þó að gera megi ráð fyrir að hér sé átt við Landsbanka Íslands.

Styrkir frá Evrópusambandinu munu hækka tekjur ríkissjóðs um 516 m.kr. en þeim er ætlað að mæta kostnaði við aðildarumsókn Íslands.



**Breytingar gjalda við 2. umræðu.**

Breytingartillögur meiri hluta fjárlaganefndar nema 7,8 milljörðum kr. til hækkunar gjalda og skiptast með eftirfarandi hætti á ráðuneyti:

Millj. kr.	Breytingar- tillaga	Ríkis- stjórn	Fjárlaga- nefnd
Æðsta stjórn ríkisins	44,6	44,6	
Forsætisráðuneyti	347,5	339,5	8,0
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	3.005,6	2.863,2	142,4
Utanríkisráðuneyti	213,0	213,0	
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	105,7	85,7	20,0
Innanríkisráðuneyti	4.113,2	4.051,2	62,0
Velferðarráðuneyti	1.565,7	1.412,7	153,0
Fjármálaráðuneyti	272,4	272,4	
Iðnaðarráðuneyti	1.185,6	1.120,6	65,0
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	186,7	186,7	
Umhverfissráðuneyti	721,3	652,3	69,0
Vaxtagjöld ríkissjóðs	-4.006,0	-4.006,0	
Samtals	7.755,3	7.235,9	519,4

Í breytingartillögum felst m.a. að ýmis aðhaldsmarkmið frumvarpsins ná ekki fram að ganga í meðförum meiri hlutans. Svo virðist sem stjórnarmeirihlutinn horfist ekki í augu við útgjaldaþörfina og vísi óumflýjanlegum útgjöldum í væntanleg fjárukalög ársins 2013. Má þar nefna fjármögnun landbúnaðarháskólana, óuppgerða frysta halla, óheimil yfirdráttarlán heilbrigðisstofnana og svo má lengi telja.

Margar ríkisstofnanir áttu afgangsfjárheimildir sem þær hafa gengið á undanfarin ár. Þær eru nú að verða uppurnar en ríkisstjórnin hefur ekki beitt sér fyrir nauðsynlegri skipulagsbreytingu innan ríkisgeirans til að þessar stofnanir lagi sig að breyttu umhverfi. Því er fjárþörf margra ríkisaðila ekki í samræmi lögbundin verkefni þeirra og fjárhagslega getu ríkissjóðs. Því er nauðsynlegt að stjórnvöld móti stefnu um opinbera þjónustu til næstu ára svo unnt sé að ná þeim markmiðum sem sett eru í fjárlögum.

**„Fjárfestingaáætlun“ – skóflustungur kosningaloforða.**

Í fjárlögum fyrir árið 2012 var gert ráð fyrir að ríkissjóður mundi selja eignir fyrir 7,6 milljarða kr. en þau áform gengu ekki eftir. Fyrir liggur að mögulegt söluandvirði eigna mundi ekki skila sér fyrir en seint á næsta ári. Miðað við fyrirliggjandi fjárfestingaáætlun má færa rök fyrir því að frestun á sölu eigna gæti hlíft skattgreiðendum við óskynsamlegri ráðstöfun skattfjár. Slagorð eins og skapandi greinar, netríkið Ísland og grænt hagkerfi skila ekki arðsemi fyrirfram. Kostina þarf að bera saman við lækkingu skulda því vaxtagjöld ríkissjóðs nema þegar um 15% gjalda.

Ríkisstjórnin hefur lagt fram fjárfestingaáætlun að fjárhæð 5,6 milljarðar kr. sem ætlað er að koma hjólum atvinnulífsins af stað og byggja upp varanlegan hagvöxt. Í henni er auk þess að finna þau nýmæli að rekstrarstyrkir eru nú flokkaðir sem fjárfesting. Í eftirfarandi töflu koma fram þau verkefni sem lögð er áhersla á:

Fjárfesting	Millj. kr.
Öryggisfángelsi á Hólmsheiði	1.000,0
Bygging húss íslenskra fræða	800,0
Sýning fyrir Náttúruminjasafn Íslands	500,0
Uppbygging á ferðamannastöðum	500,0
Kvikmyndasjóður	470,0
Ný Vestmannaeyjaferja	463,2
Bygging þekkingaseturs á Kirkjubæjarklaustri	290,0
Grænkun íslenskra fyrirtækja	280,0
Uppbygging innviða friðlýstra svæða	250,0
Húsafríðunarsjóður	200,0
Netríkið Ísland	200,0
Viðhald og endurbætur á Landeyjahöfn	176,8
Græn skref og vistvæn innkaup ríkisstofnana	150,0
Bókmenntasjóður	70,0
Grænar fjárfestingar	50,0
Orkuskipti í skipum	50,0
Hönnunarsjóður	45,0
Myndlistarsjóður	45,0
Tónlistarsjóður	35,0
Atvinnuleikhópar	20,0
Útflutningssjóður	20,0
Handverkssjóður	15,0
Samtals:	5.630,0

Að mati 1. minni hluta er ekki að finna þau verkefni í áætluninni sem nauðsynleg eru til uppbyggingar varanlegs hagvaxtar þar sem flest þessara verkefna munu kalla á veruleg útgjöld til framtíðar. Þá liggja ekki trúverðugar áætlanir að baki þessum verkefnum sem sýna hagkvæmni þeirra eða sannfæra skattgreiðendur um að þær gangi upp. Í áætlun þessari eru teknar skóflustungur kosningaloforða sem kjörnum fulltrúum er ætlað að efna að loknum kosningum í vor. Ekki er forsvaranlegt að byggja skýjaborgir á kostnað skattgreiðenda. Áætlanir þurfa að liggja fyrir um rekstur að loknum byggingartíma. Engar áætlanir hafa verið sýndar um þann framtíðarkostnað.

### Greina þarf á milli fjárfestinga og stofnkostnaðar.

Ríkisstjórnin telur að sá árangur sem náðst hefur með breytingum á skattkerfinu og svokallaðri „aðhaldssamri ríkisfjármálaáætlun“ síðustu ára hafi nú myndað svigrúm til aukinnar fjárfestingar hins opinbera. Því kynnti hún *Fjárfestingaáætlun fyrir Ísland (2013–2015)*. Markmið hennar er að styðja við hagvöxt og fjölbreytni í atvinnulífi og er að mati ríkisstjórnarinnar liður í nýrri sókn fram á veginn eftir efnahagshrunið. Forsenda hennar er að ríkissjóður endurheimti stóran hluta af þeim fjármunum sem lagðir voru fram til að endurfjármagna bankakerfið og að í ríkissjóð renni tekjur af meintum umframhagnaði í sjávarútvegi samkvæmt nýjum lögum um veiðigjöld.

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að 3,8 milljarða kr. af tekjum af veiðigjaldi verði ráðstafað til nýrra verkefna í fjárfestingaáætluninni, þ.e. samgöngumála, byggðamála og rannsóknar- og tækniþróunarmála. Fjárfestingaáætlunin gerir einnig ráð fyrir að arðgreiðslur og hluti söluandvirðis á eignarhlutum ríkisins í fjármálastofnunum renni til tiltekinna annarra

fjárfestingaverkefna, svo sem fangelsisbyggingar, hönnunar og byggingar nýrrar Vestmannaeyjaferju og uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum og friðlýstum svæðum o.fl. Eftir sem áður byggist fjárfestingaáætlunin á því að ríkisfjármálaáætlunin verði í forgangi og að markmiði um jöfnuð í ríkisfjármálum árið 2014 verði ekki raskað. Fjárfestingarkostirnir voru ekki innifaldir í fjárlagafrumvarpinu vegna þess að við gerð þess var, og er reyndar enn, óljóst hversu miklar tekjur munu renna til ríkisins vegna arðgreiðslna eða sölu eignarhluta á næstu árum. Einnig er unnið að áætlun um byggingu nýs Landspítala. Gert var ráð fyrir að byggingaráætlunin yrði fullbúin fyrir afgreiðslu frumvarpsins en ekkert bólar á henni.

Fyrr á þessu ári samþykkti Alþingi að heimila fjármálaráðherra lánveitingu til verkefnafélagsins Vaðlaheiðarganga ehf. svo félagið gæti hafið framkvæmdir við jarðgöng undir Vaðlaheiði. Framkvæmdir eru ekki enn hafnar enda er tafatækni ríkisstjórnarinnar firnaðflug.

Við aðra umræðu var lögð fram svonefnd fjárfestingaráætlun ríkisstjórnarinnar að fjárhæð 5,6 milljarðar kr. en 6,1 milljarður kr. sé fjárveitingu til svokallaðs græns hagkerfis bætt við. Að mati fjármálaráðherra er búið að fjármagna fjárfestingaáætlun ríkisstjórnarinnar en að mati 1. minni hluta er það óljóst, eins og margt annað í svokallaðri stefnu ríkisstjórnarinnar. Fyrir það fyrsta er óljóst hvað átt er við með að það fjármagn sem ráðstafað var til að endurfjármagna bankakerfið renni nú til fjárfestinga og um hvaða fjárhæðir er að ræða. Það fjármagn var tekið að láni og ekki skynsamlegt að verja því til fjárfestinga sem ekki standa undir fjármagnskostnaði.

1. minni hluti telur mikilvægt að greina á milli fjárfestinga og stofnkostnaðar í þessu sambandi. Verkefni sem skila ábata umfram kostnað geta þannig talist til fjárfestinga á meðan önnur ná ekki að draga nægilega úr kostnaði eða afla tekna sem skila til baka útlögðum kostnaði, jafnvel að viðbætti ávöxtunarkröfu. Þá liggur fullnaðarfjármögnun annarra verkefna ekki fyrir. Má í þessu sambandi taka sem dæmi að hluti svokallaðra fjárfestinga mun auka kostnað í stað þess að draga úr honum. Hús íslenskra fræða kallar á slíkan kostnað, öryggisfangelsi og, bygging þekkingarseturs mun kalla á framtíðarútgjöld. Þá er umdeilantlegt að hvaða marki framlög til ýmissa sjóða munu skila sér til baka. Framlög til sýningar Náttúruminjasafns að fjárhæð 500 m.kr. teljast vart til fjárfestingar.

### **Íbúðalánasjóður.**

Á ríkisstjórnarfundi 27. nóvember 2013, daginn eftir að fjárlagafrumvarpið var tekið út úr fjárlaganefnd til 2. umræðu, ákveður ríkisstjórnin að leggja 13 milljarða kr. í Íbúðalánasjóð. Í þessu sambandi er rétt að hugleiða hvernig á því getur staðið að tillaga til úrbóta á fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs liggur ekki fyrir fyrr en 27. nóvember þegar ljóst hefur verið um langa hríð að nauðsynlegt er að grípa til ráðstafana vegna bágrar fjárhagsstöðu sjóðsins.

33 milljarðar kr. voru settir inn í sjóðinn árið 2010 undir þeim formerkjum að styrkja ætti eiginfjárstöðu hans, nánast öll fjárhæðin var gjaldfærð í reikningum ríkisins. Lítil sem engin greining og umræða fór þá fram um þessa fjárráðstöfun og virðist hún hafa komið að litlu gagni þar sem nú skal sami leikur endurtekinn. Áætlunin er nú að ráðstafa 13 milljörðum kr. til styrkingar á fjárhagsstöðu Íbúðalánasjóðs en í árslok 2011 var eiginfjárlutfall komið í 2,3% miðað við áhættugrunn. Eiginfjárlutfallið hefur haldið áfram að lækka og var í lok júní 2012 1,4% Samkvæmt reglugerð nr. 544/2004 skal Íbúðalánasjóður hafa sem langtímamarkmið að halda eiginfjárlutfalli sjóðsins yfir 5%.

Nýjasta tillaga ríkisstjórnarinnar til að rétta af fjárhag sjóðsins mun væntanlega hvorki duga til þess að Íbúðalánasjóður uppfylli lögbundin skilyrði um eiginfjárlutfall né heldur til að bjarga bágrri fjárhagsstöðu til lengri tíma lítið.

### **Farice – óheimil ríkisábyrgð.**

1. minni hluti vekur athygli á því að Ríkisendurskoðun hefur komið á framfæri alvarlegum athugasemdum vegna þjónustusamnings ríkisins við Farice ehf. Um 80% af skuldum félagsins eru með ríkisábyrgð og var hvorki hægt að skuldsetja félagið frekar né veita því aukna ríkisaðstoð þegar þjónustusamningurinn var gerður. Í ársbyrjun 2011 var lögboðið áhættugjald vegna ríkisábyrgða frá árunum 2009 og 2010 fellt inn í fjárhagslega endurskipulagningu Farice ehf. og heimilaði fjármálaráðuneyti Ríkisábyrgðasjóði að taka við B-hlutabréfunum í félaginu sem fullnaðargreiðslu fyrir gjaldið. Ríkisábyrgð vegna 5 milljarða kr. skulda-bréfalans var veitt í maí 2009. Í 4. gr. laga um ríkisábyrgðir segir að áhættugjald skuli greiða í upphafi lánstíma og hefði umrætt gjald því ekki átt að vera meðal óveðtryggðra krafna þegar fjárhagsleg endurskipulagning hófst í desember 2009. 1. minni hluti vísar hér til ábyrgðar fjármálaráðuneytisins.

Ríkissjóði er óheimilt veita ríkisábyrgð nema að uppfylltum tilteknum skilyrðum, m.a. þarf starfsemi að þykja hagkvæm, og segir í gögnum með lögum um ríkisábyrgðir að starfsemi sé hagkvæm standi hún undir greiðslu þeirra lána sem ábyrgð ríkissjóðs er á. Að mati Ríkisendurskoðunar felst mótsögn í því að veita félagi ríkisábyrgð á sama tíma og áhættugjald vegna ríkisábyrgða er ekki greitt með hefðbundnum hætti, félaginu er lánað til að það geti staðið í skilum og eignarhlutur ríkisins í félaginu er lækkaður vegna erfiðrar stöðu þess. 1. minni hluti bendir á ábyrgð fjármálaráðuneytisins í þessu máli.

Með vísan í heimild 4. gr. fjárákualaga 2010 veitti fjármálaráðherra félaginu ríkisábyrgð vegna 400 m.kr. láns á því ári og telur Ríkisendurskoðun umdeilanlegt hvort sú heimild sé fullnægjandi. Formlegt mat Ríkisábyrgðasjóðs lá ekki fyrir vegna þessa eins og lög gera ráð fyrir.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að Fjarskiptasjóður verði að hafa fjárhagslegt bolmagn til að fjármagna og fylgja eftir þjónustusamningnum en færð eru rök fyrir því að lítið megi útaf bera til að það náist. Greiðsla samkvæmt þjónustusamningnum í apríl 2012 var innt af hendi á grundvelli 33. gr. fjárreiðulaga þar sem vísað er í ófyrirséð atvik en Ríkisendurskoðun bendir á að stjórnvöldum hafi verið kunnugt um vanda Farice ehf. frá árinu 2009.

### **Harpa.**

Ríkissjóður og Reykjavíkurborg eru skuldbundin til að greiða Hörpu framlag í 35 ár. Framlagið er veðsett lánveitendum og greitt inn á bankareikninga án ráðstöfunarheimildar eigenda reikninganna og ráðstafað beint til endurgreiðslu lána. 1. minni hluti hefur bent á að ólíklegt sé að tekjur Hörpu geti staðið undir rekstrarkostnaði hennar fyrstu árin. Áætluð fjárþörf 2012 umfram framlag ríkis og Reykjavíkurborgar er áætluð 407 m.kr., en gæti reynst meiri. Skýringar á frávikum frá fyrri áætlunum eru m.a. hærri fasteignagjöld, lægri tekjur af ráðstefnum og hærri rekstrarkostnaður húsnæðis. Stjórnendur fyrirtækisins leggja áherslu á að fasteignagjöld verði lækkuð en úrskurður yfirfasteignamatnefndar liggur fyrir og munu þau ekki lækka vegna hans. Þá telja stjórnendur að hækka þurfi greiðslur frá Sinfóníu-hljómsveitinni og Óperunni. 1. minni hluti bendir á að það er sammerkt tillögunum að þær fela í sér framlög frá ríki og borg sem ekki var gert ráð fyrir í rekstrarförsendum fyrirtækisins. Þó að ósamið sé um kostnaðarskiptingu í rekstri milli aðila má gera ráð fyrir að framlag ríkisins gæti numið um helmingi fjárhæðarinnar, eða um 200 m.kr. Ekki er gert ráð fyrir þeirri fjárhæð í försendum fjárlaga.

### Lífeyrisskuldbindingar.

Töluverð umræða hefur á umliðnum árum farið fram í samfélaginu um stöðu lífeyrissjóða, skerðingu lífeyrisréttinda innan almennu sjóðanna annars vegar og hins vegar um lífeyrisréttindi opinberra starfsmanna og stöðu LSR. Ríkisstjórnin hefur ekki lagt fram hugmyndir að lausn á framtíðarvanda LSR, í því máli sem öðrum skortir langtímahugsun eins og glögg má sjá t.d. í málefnum Íbúðalánasjóðs.

Lífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR námu 373 milljörðum kr., og ekki er ljóst með hvaða hætti eigi að fjármagna þær né heldur hefur verið lögð fram trúverðug greiðsluáætlun til fjármögnunar á þeim vanda er við mun blasa þegar eignir sjóðsins verða uppnar u.þ.b. árið 2023 og þá mun ríkissjóður þurfa að greiða árleg framlög til sjóðsins sem nema a.m.k. 23 milljörðum kr.

Þá hafa áfallnar skuldbindingar A-deildar LSR hækkað að undanfögnu og nema nú um 10 milljörðum kr. Þær skuldbindingar koma ekki fram í ríkisreikningi sem skuldir og ekki hafa verið lagðar fram lausnir á þeim vanda sem blasa við í A-deild LSR. Fram til þessa hefur úrlausn vandans verið frestað en að mati 1. minni hluta er mikilvægt að taka á vanda sjóðsins.

### Fjármögnun embættis umboðsmanns skuldara.

Fyrir liggja breytingar á útfærslu fjármálaráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar við 2. umr. fjárlaga og þar er að finna tvær tillögur um að auka tekjur. Önnur þeirra er um hækkun IPA-styrkja tekjumegin um 94 m.kr. en hin sem skoða þarf frekar er um hækkun gjalds á lánastofnanir til embættis umboðsmanns skuldara um 417,4 m.kr. Embætti umboðsmanns skuldara er fjármagnað með gjaldtöku af fjármálastofnunum. Rétt þykir að benda á þátt ríkisins í þessu einkennilega ferli því skattgreiðendur greiða gjöld til ríkissjóðs, leggja fyrir lögskipaðan sparnað í lífeyrissjóði og taka sumir hverjir lán hjá Íbúðalánasjóði. Ríkið leggur gjald á Íbúðalánasjóð og LSR til þess að fjármagna embætti umboðsmanns skuldara en þarf jafnframt að leggja Íbúðalánasjóði og LSR til fjármuni frá skattgreiðendum til að fjármagna gjaldið. Hvaða lærdóm má draga af þessu ferli?

### Safnliðir.

Af tillögum ríkisstjórnar og meiri hluta fjárlaganefndar má ráða að sú breyting sem gerð var á fyrirkomulagi svokallaðra safnliða á fjárlögum hefur ekki gengið eftir. Ætlunin var að færa úthlutun fjármuna til ýmissa ólíkra viðfangsefna frá Alþingi til ráðuneyta, samtaka sveitarfélaga, stjórna félagasamtaka og sjóða. Í tillögum ríkisstjórnar og meiri hlutans felast hins vegar skilaboð um það að þetta fyrirkomulag hafi verið lagt til hliðar í fjárlögum fyrir kosningarár.

### Skipulagsbreytingar á Stjórnarráði Íslands.

Frumvarpið er lagt fram miðað við óbreytta skipan og verkaskiptingu ráðuneyta þrátt fyrir tilteknar skipulagsbreytingar á Stjórnarráði Íslands. Skipulagsbreytingarnar fólu m.a. í sér að í stað sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og efnahags- og viðskiptaráðuneytis komu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti, auk þess sem tiltekin málefni og verkefni færðust milli ráðuneyta.

Fram kemur í fjárlagafrumvarpinu að gert er ráð fyrir að því verði breytt fyrir 2. umræðu til samræmis við nýja verkaskiptingu og verkefni og fjárveitingar þeim tilheyrandi verði þá færðar á milli ráðuneyta. Ástæðan sem gefin er fyrir þeirri breytingu er að við 2. umræðu fáiist heildaryfirlit yfir nýja skipan og þingmönnum gefist kostur á að ræða videigandi breyt-

ingar á fjárheimildum efnislega. Þá verður meðferð fjárlagafrumvarpsins í meðförum Alþingis markvissari þar sem allur samanburður á milli ára og við fyrri ár er auðveldari. Þetta hefur ekki gengið eftir. Frumvarpið hefur engum breytingum tekið að þessu leyti.

### Niðurlag.

Þar sem aga og festu skortir í ríkisfjármálum hefur fjarað undan markmiði stjórnvalda um hallalausán ríkissjóð árið 2014.

Í frumvarpi til fjárlaga 2013 og breytingartillögum sem fyrir liggja við 2. umræðu er ljóst að kosningar eru framundan og flestum áformum ríkisstjórnar um ábyrg fjárlög og hallaminni ríkissjóð er varpað fyrir róða. Það er ljóst að viðvarandi halli verður áfram á ríkissjóði, auknar skuldir og hærri vaxtagreiðslur munu skaða innviði samfélagsins, rýra almannþjónustu, draga úr mætti atvinnulífsins til atvinnusköpunar og skerða kjör alls almennings. Það eru eftirmæli þessarar ríkisstjórnar.

*Fjárfestingaáætlun fyrir Ísland 2013–2015* sem ætluð er til að styðja við hagvöxt og fjölbreytni í atvinnulífi byggist á því að jöfnuði verði náð í ríkisfjármálum árið 2014 en flestum er ljóst að það mun ekki ganga eftir. Í fjárfestingaáætluninni eru teknar skóflustungur kosningalofröða sem nýju Alþingi er ætlað að fjármagna að loknum kosningum í vor. Lítil reisin er yfir slíkum verkum.

Stjórnvöld verða að standa við gerða samninga, stuðla að aukinni fjárfestingu og fjölgun starfa. Það er forsenda þess að unnt sé að vinna þjóðina út úr þeim ógöngum sem núverandi stjórnarstefna leiðir til. Brýn nauðsyn er á breyttri stefnu við efnahagstjórn landsins. Setja verður í forgang að stækka skattstofna til að auka tekjur í stað þess að rýra þá stöðugt með þyngri skattbyrði. Endurskipuleggja þarf ríkissjóð með það markmið að veita meiri þjónustu fyrir minna fé og greiða niður skuldir til að draga úr vaxtagreiðslum.

Alþingi, 29. nóvember 2012.

Kristján Þór Júlíusson,  
frsm.

Ásbjörn Óttarsson.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir.