

Nefndarálit

um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2014.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Forsætisráðherra boðaði við þingsetningu mestu aðgerð í þágu skuldugra heimila sem átt hefði sér stað í veraldarsögunni. Síðar lýsti sami ráðherra því yfir að ríkisstjórn hans hygðist reisa hina íslensku millistétt upp úr ánauð skulda og skelfingu með áður óþekktum brögðum. Tillögurnar voru kynntar í lok nóvember og því var lýst yfir að ríkisstjórnin mundi leggja út í 150 milljarða kr. björgunarleiðangur fyrir íslensk heimili og allir ættu að geta unað sælir við sitt. Þegar betur var skoðað kom í ljós að tillagan snerist um að millifæra 80 milljarða kr. af skattfé til efnameiri fjölskyldna landsins, þeirra sem réðu vel við að greiða skuldir sínar og mest til þeirra sem síst þurftu á aðstoð að halda. Stærstur hluti millifærslunnar fer til íbúðareigenda á Reykjavíkursvæðinu þar sem eignabólan var hvað mest fyrir hrun þangað sem skuldir eru hæstar og þar sem verð fasteigna hefur hækkað mest umfram verðlag frá hrúni. Til viðbótar munu svo þeir sem hafa aukið svigrúm í bókhaldi heimila sinna fá sérstakan 70 milljarða kr. skattafslátt gegn því að greiða höfuðstól lána sinna hraðar niður.

Heimsmet í skuldaniðurfellingu mætti því frekar kalla heimsmet í millifærslu, millifærslu á skattfé, frá landsbyggð til höfuðborgar, frá láglaunafólki til þeirra sem hafa hærri laun, frá eignalitlum fjölskyldum til hinna eignameiri.

Álit utanaðkomandi aðila.

Í yfirlýsingu peningastefnunefndar Seðlabanka Íslands frá 11. desember segir m.a.:

„Áætlanir ríkisstjórnar um lækun verðtryggðra skulda heimila liggja nú fyrir í meginatriðum. Þær munu að öðru óbreyttu auka innlenda eftirspurn. Vegna þess að slakinn í þjóðarþúskapnum er óðum að hverfa mun meiri eftirspurn auka verðbólgu að óbreyttu taumhaldi peningastefnunnar. Meiri eftirspurn mun einnig auka innflutning og draga úr viðskiptaafgangi sem stuðlar að lægra gengi en ella.

Miðað við umfang aðgerðanna og dreifingu þeirra yfir tíma ætti þéttara taumhald peningastefnunnar að duga til þess að verðbólguþröskuldráttur náist á næstu missirum, að öðru óbreyttu. Við útfærslu aðgerðanna ætti að huga að því með hvaða hætti megi draga úr neikvæðum hliðarverkunum þeirra á viðskiptajöfnuð og verðbólgu og minnka þannig þörfina á mótvægisáðgerðum peningastefnunnar.“

Það er því álit Seðlabanka Íslands að millifærslan muni leiða til aukinnar verðbólgu, lækkanandi gengis krónunnar og hærri vaxta. Að mati bankans þarf að sporna við augljósum neikvæðum afleiðingum millifærslunnar (hærri verðbólgu, veikari krónu, neikvæðum viðskiptajöfnuði) sem mun væntanlega kalla á vaxtahækkunir og auka þörfina á strangari peningastefnu.

Seðlabanki Íslands vinnur nú að viðamikilli úttekt á áhrifum millifærslunnar á íslenskt efnahagslíf.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og erlend matsfyrirtæki.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) leggur það mat á millifærsluna að hún muni valda aukinni verðbólgu og leiða til hækkunar á opinberum skuldum og þar af leiðandi versnandi lífskjara almennings. AGS segir tillögur stjórnvalda vera misráðnar og kalla á tugmilljarða útgjöld fyrir ríkissjóð á næstu árum.

Erlend matsfyrirtæki slá sömu tóna og Seðlabankinn varðandi neikvæðar afleiðingar millifærslunnar og benda að fjármögnun hennar sé óljós og ekki í hendi. Þannig segir matsfyrirtækið Moody's að þó að millifærslan eigi ekki að hafa mikil áhrif á íslenskt efnahagslíf muni ríkissjóður verða af framtíðarskatttekjum og að auki þurfi að leggja út talsverða fjármuni, m.a. vegna áhrifa millifærslunnar á Íbúðalánasjóð sem auka muni skuldir ríkissjóðs.

Alþjóðlega matsfyrirtækið Fitch Ratings tekur í sama streng í sínu áliti og bendir sömu leiðis á að millifærslan gæti haft neikvæð áhrif á fjárfestingu, hagvöxt og ytri umgjörð fjármála ríkisins auk þess að festa gjaldeyrishöftin enn frekar í sessi.

IFS.

IFS, sem er íslenskt þjónustu- og ráðgjafarfyrirtæki á sviði fjármála og greininga, hefur lagt mat á tillögur ríkisstjórnarinnar um millifærsluna. Fyrirtækið dregur helstu niðurstöður sínar um áhrif tillagnanna saman með þessum hætti:

„Tillögur sérfræðinganeftdar á vegum forsætisráðuneytisins eru þær að lækka skuldir heimilanna um 80 milljarða kr. á fjórum árum, sem hefur strax áhrif á greiðslubyrði og veita skattleysi á viðbótarlífeyrissparnað til að greiða annars vegar inn á höfðuðstól lána eða inn á húsnæðissparnaðarreikning. Alþingi á eftir að taka tillögurnar til efnislegrar umræðu og ekki er útilokað að tillögurnar breytist í meðförum þingsins. Áhrif aðgerðanna eru, að mati IFS:

- Skuldir heimila lækka og greiðslubyrði lækkar.
- Eftirspurn eftir vörum og þjónustu eykst vegna lægri skulda og greiðslubyrða heimila.
- Veikara gengi krónunnar.
- Aukin verðbólga.
- Bætt afkoma sumra fyrirtækja.
- Uppgreiðsluvandi Íbúðalánasjóðs eykst en vanskil gætu minnkað.
- Óvissa um skuldastöðu ríkissjóðs eykst og þar með um láns hæfismat.
- Uppgreiðsla lána eykur fjárfestingar í verðtryggðum skuldabréfaflokkum og lækkar ávöxtunarkröfu, en aukin óvissa um stöðu ríkissjóðs gæti dregið úr lækkun kröfunnar.
- Draga mun úr veltu á fasteignamarkaði næsta árið og jafnvel næstu 3–4 árin.
- Óvissa ríkir um viðbrögð Seðlabankans við lakari verðbólguhorfum.

Aukin eftirspurn eftir vörum og þjónustu mun setja þrýsting á verðbólgu. Greiðslubyrði lántakenda mun lækka en sparnaður mun aukast að einhverju leyti þó að skuldarar muni líklega draga úr öðrum sparnaði. Seðlabanki Íslands gæti þurft að beita stýritækjum sínum til að bregðast við aukinni verðbólgu, þ.m.t. hækkun stýrivaxta og inngrípum á gjaldeyrismarkaði. Að mati IFS verða verðbólguáhrifin meiri á árunum 2015–2017. IFS spáði 3,5% verðbólgu árið 2014. Í þeirri spá var tekið tillit til óvissu um kjarasamninga og aðgerða ríkisstjórnarinnar. Engu að síður telur IFS rétt að hækka spána í 3,8% fyrir árið 2014. Nánari greining á áhrifunum og uppfærð hagspá er væntanleg.

Fjárfestingarþörf ÍLS og innlánsstofnana mun aukast sem gæti sett þrýsting á hækkun eignaverðs, aðallega verðtryggðra skuldabréfa. Uppgreiðsluvandi ÍLS eykst til muna og þar af leiðandi tap ríkissjóðs.

Aukin skuldsetning, hækkun stýrivaxta og hærri verðbólguvæntingar hafa neikvæð áhrif á ávöxtunarkröfu óverðtryggðra ríkisskuldabréfa á markaði sem eykur fjármögnunarkostnað ríkissjóðs.“

IFS bendir einnig á að vægi séreignarleiðarinnar í tillögum stjórnvalda sé verulega ofmetið jafnvel tvöfalt á við það sem búast megi við að verði að mati IFS.

Samband íslenskra sveitarfélaga.

Sveitarfélögin í landinu munu verða fyrir skakkaföllum vegna boðaðra aðgerða stjórnvalda. Ekkert samráð var haft við sveitarfélögin vegna málsins, hvorki í aðdraganda þess, undirbúningi eða í kjölfar þess að tillögurnar voru kynntar á yfirlýstu sviði Hörpu. Ekkert mat liggur fyrir af hálfu stjórnvalda á áhrifum millifærslunnar á sveitarfélögin sem virðist eiga að þvinga til þátttöku í aðgerðinni. Að mati Halldórs Halldórssonar, formanns stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, munu sveitarfélögin verða af 1,5 milljörðum kr. vegna aðgerðanna á árinu 2014 og enn meiru þegar fram í sækir. Miðað við stöðu sveitarfélaga núna er ljóst að þau þurfa að bregðast við með því að draga enn frekar úr rekstri sínum og útgjöldum sem að stærstum hluta eru vegna skóla- og fræðslumála. Þykir þó flestum nóg um.

Viðskiptabankarnir.

Allir íslensku viðskiptabankarnir hafa uppi miklar efasemdir um millifærsluna og vara mjög við neikvæðum afleiðingum hennar. Um það segir m.a. í yfirlýsingu greiningardeildar Íslandsbanka að þrátt fyrir að millifærslan geti hugsanlega aukið hagvöxt eitthvað í framtíðinni vegna áhrifa hennar á eignastöðu heimilanna og ráðstöfunartekjur felist hliðarverkanir aðgerðanna í aukinni og þrálátri verðbólgu auk þess sem búast megi við hækkandi vöxtum, veikari krónu og versnandi viðskiptajöfnuði.

Í áliti greiningardeildar Arion banka segir að bankinn óttist að neikvæð efnahagsleg áhrif millifærslunnar séu vanmetin, sér í lagi verðbólguáhrifin. Um þetta segir í yfirlýsingu bankans: „Við erum hrædd um að efnahagsleg áhrif skuldaniðurfellingarinnar geti verið vanmetin, þá sérstaklega verðbólguáhrifin. Ástæðan felst fyrst og fremst í þjóðhagslíkaninu sem stuðst var við en það er byggt á áhrifum þeirra aðgerða sem þegar hefur verið ráðist í. Að okkar mati er þetta hæpinn samanburður enda eru heimilin er njóta niðurfellingarinnar ekki endilega eins aðþrengd og gilti t.d. um heimilin er fóru 110% leiðina. Það svigrúm sem skapast við niðurfellinguna er ekki endilega nýtt í afborganir lána eða nauðsynjavörur og getur því aukið áhættuna á þenslu. Þá skiptir jafnframt máli hvort vannýtt framleiðslugeta í hagkerfinu sé rétt metin, en ef minni framleiðslulaki er til staðar en áætlanir gera ráð fyrir er hætt við því að aukinn eftirspurnarþróttur skili sér hraðar út í verðbólgu. Sennilegast eru upphæðirnar sem um er að tefla þó ekki svo háar að þetta muni valda verulegum vandræðum. Í raun virkar lækun greiðslubyrðinnar að einhverju leyti líkt og launahækkun hjá þeim sem hana hljóta og því ytir aðgerðin undir mikilvægi þess að stíga varlega til jarðar í komandi kjarasamningum. Það er þó fullsnemmt að segja til um hver endanleg áhrif leiðréttingarinnar verða enda aðeins um tillögur að ræða sem eiga eftir stranga og mögulega langa göngu í gegnum þingið áður en nokkuð verður gert.“

Landsbanki Íslands hefur eins og aðrir lagt mat á efnahagsleg áhrif millifærslunnar. Í yfirlýsingu hagfræðideildar bankans segir að mikið hafi verið gert úr því við kynningu aðgerðanna að þær væru fullfjármagnaðar og að áhrifin á ríkissjóð yrðu óveruleg en óvíst er að innstæða sé fyrir þeim fullyrðingum. Að mati bankans mun ríkissjóður þurfa að „bera kostnað upp á tugi milljarða króna á ári til að byrja með og verður auk þess fyrir verulegu tekjutapi

þegar fram í sækir vegna skattafsláttar á hluta launatekna sem renna til niðurgreiðslu íbúðaskulda. Tekjurnar af væntanlegum bankaskatti eru ekki í hendi.“ Í álit hagfræðideildar Landsbankans segir m.a.: „Þrátt fyrir að komandi aðgerðir séu umfangsmiklar, og verði kannski einhverjar umfangsmestu opinberu tilfærsluaðgerðir Íslandssögunnar, lítur út fyrir að heimilin reikni ekki með að áhrif þeirra verði mikil á þeirra stöðu.

Í nýlegri könnun sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vann fyrir Morgunblaðið kom fram að innan við 10% svarenda töldu að aðgerðirnar hefðu mjög eða frekar mikil áhrif á fjárhagsstöðu sína.

Um 66% svarenda töldu hins vegar að áhrifin yrðu lítil eða engin. Þetta er athyglisverð niðurstaða. Þrátt fyrir könnunin hafi verið gerð strax eftir kynningu aðgerðanna kom skýrt fram í kynningunni að þorri skuldugra heimila gæti vænst þess að fá einhverja niðurfærslu skulda sinna.“



Talsvert hefur verið fjallað um aðgerðir stjórnvalda. Sú umfjöllun er öll á svipuðum nótum og fram hefur komið hér að framan. Efast er um réttmæti aðgerðanna og að þær muni ná yfirlýstum tilgangi sínum. Slík einhliða neikvæð umræða um íslensk efnahagsmál erlendis hefur neikvæð áhrif á framvindu mála hér á landi til lengri tíma. Hún dregur úr tiltrú erlendra fjárfesta og fyrirtækja á íslensku atvinnu- og efnahagslífi og þar með hagvexti og batnandi lífshkjörum. Umsagnir erlendra aðila um íslenska stjórnámálamenn í þessu sambandi hljóta að vera þungbærar þeim sem til sín taka. Í því sambandi má minnst orða Lars Christensen, aðalhaf fræðings Danske bank, sem lýsir íslenskum stjórnámálamönnum sem skammsýnum og þeir hafi það eitt að markmiði með gerðum sínum að tryggja endurkjör við næstu kosningar.

Að öllu þessu samanlögðu, og er þó langt frá því allt til talið, er ljóst að aðgerðir stjórnvalda til að lækka skuldir íslenskra heimila fá falleinkunn hjá öllum þeim sem um hafa fjallað. Það sem þó er meira um vert er að íslensk heimili telja sig fæst munu njóta nokkurs úr þessum aðgerðum sem þó eru þeim ætluð.

Fjárlaganefnd barst erindi frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu varðandi leiðréttingu á höfuðstól verðtryggðra húsnæðislána. Í erindinu er farið yfir hugmyndir ráðuneytisins um framkvæmd aðgerðarinnar og hvernig mæta skuli útgjaldaskuldbindingum í fjárlögum næstu ára.

Tillögur ráðuneytisins þar að lútandi eru bæði óljósar og óútfærðar að stærstum hluta. Það liggur þó alveg skýrt fyrir að fjármögnun útgjaldanna er ekki trygg og upphæð sem ætluð er til lækkunar skulda er mun lægri en áður hefur verið haldið fram. Í erindinu kemur fram að ríkissjóður verði milligönguaðili milli skuldara og tekjulindarinnar (bankaskattsins) en beri enga ábyrgð á málinu að öðru leyti. Í því felist engin ábyrgð eða skuldbinding af hálfu ríkisins á aðgerðinni. Í þessu sambandi hljóta að vakna upp spurningar um stöðu málsins gagnvart skuldurum. Miðað við erindi fjármála- og efnahagsráðuneytis virðist það vera mat stjórnvalda að engin skuldbinding fylgi yfirlýsingu ríkisstjórnar um að tryggja lækkun skulda. Spyrja má hvort það sé í samræmi við fyrri yfirlýsingar stjórnvalda, t.d. við setningu neyðarlaganna haustið 2008 sem tryggðu innstæður í hinum föllnu bönkum. Enn fremur þarf að svara spurningum um hver verði staða skuldara ef málum er þannig háttað að skuldir hvíla áfram á þeirra herðum og ekki liggur fyrir nein formleg skuldbinding af hálfu stjórnvalda um að lækka þær. Því verður að svara skýrt hvort ganga megi að eignum þeirra og hvort bjóða megi upp eignir þeirra vegna vanskila. Enn fremur þarf að skýra stöðu lánveitenda, hvort þeir megi innheimta lán sín með því að ganga að veðum eða hvort þeir geti sótt á ríkissjóð varðandi þann hluta sem til stendur að lækka.

Í erindi fjármála- og efnahagsráðuneytisins kemur fram að skatt á fjármálafyrirtæki eigi að nýta til að greiða niður höfuðstól verðtryggðra lána, 20 milljarða kr. á ári í fjögur ár, samtals 80 milljarða kr. Það kemur hins vegar fram hjá ráðuneytinu að þessa upphæð eigi að nýta til greiðslu á vanskilum, vöxtum, verðtryggingu og rekstrarkostnaði vegna málsins. Með öðrum orðum fellur allur kostnaður vegna málsins innan þessara 80 milljarða kr. og verður þá líklega ekki hærrí en 60–65 milljarðar kr. og er þá orðið býsna langt í þá 240–300 milljarða kr. sem lofað var í aðdraganda kosninganna sl. vor.

Í erindi fjármála- og efnahagsráðuneytisins koma fram efasemdir um að tekjurnar sem ætlaðar eru til að standa undir aðgerðinni innheimtist að fullu eða að hluta til. Ráðuneytið vekur athygli á þessu og segir að ef það gerist verði að bregðast við með einhverjum hætti sem þó er ekkert sagt til um hver gæti orðið. Á að taka þá peninga af öðrum skatttekjum? Á að skera niður á móti því sem ekki innheimtist? Með þessum efasemdum ráðuneytisins er málið allt sett í mikla óvissu sem ljóst er að muni hafa áhrif á jafnt lántaka sem lánveitanda. Enn fremur er mikil óvissa um hvernig eigi að bregðast við áætluðu tekjutapi ríkissjóðs vegna þess hluta aðgerðarinnar sem snýr að séreignarsparnaði en ráðuneytið metur hann á 3,5 milljarða kr. Þótt tekið sé fram að erfitt sé að áætla tekjutapið nákvæmlega.

Ráðuneytið gerir ráð fyrir því að aðgerðin muni leiða til aukinnar neyslu þeirra sem njóta hennar. Það er réttmætt að ætla svo enda beinist aðgerðin að tekjuhærra fólki sem nú þegar hefur rými til neyslu og mun því nýta viðbótarsvigrúm til frekari neyslu. Að sama skapi er þetta sá hluti aðgerðanna sem líklegastur er til að kalla fram neikvæð áhrif, aukna verðbólgu og hækkun vaxta. Ekkert er hins vegar um það fjallað í erindi ráðuneytisins frekar en aðrar neikvæðar afleiðingar millifærslunnar.

Ráðuneytið gerir ráð fyrir að framlag til jöfnunarsjóðs muni aukast um 0,4 milljarða kr. vegna aukinna skatta á fjármálafyrirtæki. Ekki er gerð nein grein fyrir því hver önnur áhrif

aðgerðanna á sveitarfélög kunna að verða. Ljóst er að um milljarða er að ræða miðað við yfirlýsingar formanns Sambands íslenskra sveitarfélaga sem getið er um hér fyrir. Ef ríkisstjórnin ætlar ekki að láta sveitarfélögin bera þennan kostnað má ætla að sá kostnaður falli einnig innan heildarupphæðarinnar.

Annar minni hluti getur ekki stutt þessar aðgerðir að svo stöddu. Þær munu þó fá frekari umræðu þegar frumvarp kemur inn á Alþingi á vorþingi og þá verður hægt að greina aðgerðirnar betur. Við fyrstu sýn leysa þær ekki vanda þeirra sem eiga við greiðsluvanda að stríða en geta hins vegar bætt eignastöðu margra sem ekki ættu að þurfa á hjálp ríkisins að halda. Hættan er sú að aðgerðirnar leiði til aukins ójafnaðar, enn fremur að skattfé sem nýta á með skilvirkum hætti í þágu almennings verði nýtt til að greiða niður skuldir fólks sem ekki þarf á hjálp að halda. Þetta er einkennileg forgangsroðun á tímum þar sem innviðir almannajónustunnar eru skornir niður með blóðugum hætti vegna þess að ekki er nægilegt fé til ráðstöfunar.

Verstu agnúar sniðnir af.

Það samkomulag sem stjórnarandstaðan á Alþingi knúði stjórnarmeirihlutann til að gangast inn á við lok 2. umræðu fjárlagafrumvarpsins sneið sannarlega sára agnúa af frumvarpinu. Tillögu meiri hlutans um lækkun barnabóta og afnám desemberuppbótar handa atvinnuleitendum og stuðnings við veikar byggðir voru snúnar niður á lokametrum umræðunnar en auk þess voru framlög til ýmissa sjóða lítillega aukin. Þá voru heimildir til að innheimta komugjöld af sjúklingum á spítölum felldar niður en það er að sjálfsögðu grundvallaratriði sem þarfnast ítarlegrar umræðu í heildarsamhengi um þann kostnað sem sjúklingar bera og var sannkallað smyglgóss inni í fjárlagafrumvarpinu.

Heildaráhrif frumvarpsins eru neikvæð.

Fjárlögin munu hins vegar hafa slæmar afleiðingar fyrir hag almennings í landinu. Nú þegar höfum við séð fjöldauppsagnir hjá Ríkisútvarpinu. Framlagning frumvarpsins varð til þess að afar hæfur stjórnandi Landspítala sagði upp störfum með þeim orðum að hann vildi ekki vera sá sem leiddi sjúkrahúsið fram af bjargbrúninni. Blóðugur niðurskurður á framlögum til nýrra og vaxandi atvinnugreina mun verða til þess að hefta viðgang þeirra og þróun og leiða til fækkunar starfa. Ákvörðun meiri hlutans um niðurskurð til þróunarmála og þróunaraðstoðar getur ekki talist siðleg þegar horft er til þess að Ísland er í hópi 20 ríkustu þjóða heims en hefur verið að styðja við ríki sem skipa neðstu sætin á lista yfir ríkidæmi þjóða. Svo mætti lengi áfram telja.

Undir lok umfjöllunar Alþingis um frumvarpið fyrir árið 2014 ákvað ríkisstjórnin að fara í viðbótarniðurskurð á aðalskrifstofum ráðuneyta til að mæta auknum útgjöldum annars staðar. Viðbrögð ráðuneyta við 5% viðbótarniðurskurði í rekstri þeirra benda til að ekkert mat hafi verið lagt á áhrif þess á rekstur ráðuneytanna. Í stöðluðum svörum þeirra allra kemur fram að óljóst sé hvernig brugðist verði við niðurskurðinum en ljóst að hann muni hafa mikil áhrif á rekstur ráðuneytanna. Það kemur fram hjá þeim öllum að óhjákvæmilegt sé í þessu sambandi að horfa til launaliða við niðurskurðinn. Nefna má að mennta- og menningarmálaráðuneytið bendir á að umfang niðurskurðarins nemi 6–7 stöðugildum. Ljóst hlýtur að vera að fjöldi starfa muni tapast við þennan niðurskurð sem leggst þó við önnur töpuð störf. Þar að auki hlýtur það að teljast meira en lítið undarlegt að ráðherrar sem sjálfir hafa lagt til viðbótarniðurskurð í ráðuneytum sínum hafi hvorki lagt mat á áhrif hans né geti svarað því til hvernig brugðist verði við innan þeirra ráðuneyta.

Ríkissjóður mun verða fyrir miklu tekjutapi í kjölfar samþykktar þessa fjárlagafrumvarps og hliðarfrumvarpa þess. Það sama á við um sveitarfélögin í landinu, bæði vegna boðaðra aðgerða stjórnvalda vegna skuldaniðurfærslu verðtryggðra skulda og aukins atvinnuleysis vegna fjárlagafrumvarpsins. Um það var fjallað í nefndarálitum við 2. umræðu og er vísað til þess sem þar kemur fram hvað þetta varðar.

Að lokum verður að segja það að þó að einhverjar lagfæringar hafi verið gerðar á frumvarpinu milli 2. og 3. umræðu fyrir þrýsting stjórnarandstöðu og almennings endurspeglar fjárlagafrumvarpið enn þá skýru hægri stefnu sem ríkisstjórnin stendur fyrir. Þar er öll áherslan á niðurskurð sem réttlættur er með nauðung um leið og sköttum er létt af þeim aðilum sem einna helst geta borið þá en þar er nærtækast að nefna sérstaka veiðigjaldið. Um leið er horfið frá fjárfestingum í vaxtargreinum á borð við rannsóknir, þróun, nýsköpun, ferðaþjónustu og skapandi greinar. Þær tillögur, sem 2. minni hluti lagði fram við 2. umræðu og voru því miður felldar, byggjast á blandaðri leið tekjuöflunar og aðhalds auk þess sem áhersla er lögð á að hefja uppbyggingu almannajónustu til að efla á nýjan leik velferðarkerfi landsmanna, skólakerfi og heilbrigðisþjónustu, enn fremur að örva fjárfestingu þannig að hér á landi verði stuðlað að sjálfbærum vexti og aukinni verðmætasköpun án þess að ganga um of á takmarkaðar auðlindir landsins. Það er í takt við umræðu á alþjóðavettvangi þar sem æ fleiri taka undir þau sjónarmið að nauðsynlegt sé að örva hagkerfið í þrengingum og ekki sé einfaldlega hægt að spara sig út úr kreppu. Þessi fjárlög stefna því miður í aðra átt.

Alþingi, 19. desember 2013.

Bjarkey Gunnarsdóttir.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneytið,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Tillögur við 3. umræðu á fjárlagafrumvarpi 2014 vegna áhrifa af ráðstöfunum til niðurfærslu á verðtryggðum fasteignalánnum.

(Minnisblað, 19. desember.)

Alþingi samþykkti þann 28. júní sl. þingsályktun um að fela ríkisstjórninni að fylgja eftir aðgerðaáætlun vegna skuldavanda heimila á Íslandi, sem er tilkominn af hinni ófyrirsjáanlegu höfuðstólshækkun verðtryggðra húsnæðislána sem leiddi af hruni fjármálakerfisins. Samkvæmt þingsályktuninni var gert ráð fyrir að komið yrði á fót sérfræðingahópi sem myndi útfæra tillögur um mismunandi leiðir til að lækka höfuðstól verðtryggðra húsnæðislána, þar með talið kosti og galla þess að framkvæma það með leiðréttingarsjóði. Tillögur hópsins voru til umfjöllunar og afgreiðslu í ríkisstjórninni undir lok nóvember. Tillögum um aðgerðir vegna skuldavanda heimila má skipta í tvo þætti. Annars vegar er um að ræða lækkan höfuðstóls verðtryggðra húsnæðislána með svonefndum leiðréttingarlánnum og hins vegar tekjuskattsvinnun vegna séreignarlífeyrissparnaðar sem fellur til eftir að aðgerðin er komin til framkvæmda og ráðstafað er til lækunar á höfuðstól fasteignaskulda. Fyrir liggur ítarlegt kynningarefni um þessi áform.

Heildaráhrif aðgerðanna til lækunar á húsnæðisskuldum heimilanna eru á þessu stigi metin á u.þ.b. 150 mia.kr. sem munu koma fram á fjögurra ára tímabili árin 2014-2017. Þar af er umfang leiðréttingar verðtryggðra húsnæðislána talið verða um 80 ma.kr. og höfuðstóls-lækkun með nýtingu iðgjalda sem ella hefðu farið í séreignarlífeyrissparnað um 70 ma.kr. Á þessu stigi verður að hafa fyrirvara á því að þetta mat er háð ákveðinni óvissu. Ráðstafanir fela í sér að ríkissjóður hafi milligöngu um fjármögnun og framkvæmd niðurfærslunnar á íbúðaskuldum heimilanna. Ekki verður því þörf á stofnun leiðréttingarsjóðs í þessu skyni. Í þessari stefnumörkun er gengið út frá þeirri forsendu að hrein áhrif á afkomu ríkissjóðs verði óveruleg fyrir hvert ár á tímabilinu. Til að tryggja afkomumarkmiðið er áformað að hækka álagningu bankaskatts þar sem fjármálastofnanir í slitameðferð verði ekki undanþegnar.

Þessar ráðstafanir munu hafa fáar en veigamiklar breytingar í för með sér í fjárlögum næstu fjögur árin, bæði á tekju- og útgjaldahlíð, þannig að árleg velta ríkissjóðs verður u.þ.b. 21 mia.kr. meiri án þess að það hafi teljandi áhrif á afkomu ríkissjóðs. Hér á eftir eru skýrðar þær breytingar sem gera þarf á fjárlagafrumvarpinu við þriðju umræðu þess til að hrinda þessari niðurfærslu á verðtryggðum íbúðaskuldum heimilanna í framkvæmd með tilstuðlan fjárlaga. Tekið skal fram að í frumvörpum sem verða lögð fram snemma á næsta ári í tengslum við þessar ráðstafanir verða nánari skýringar, afmörkun og útfærsla á þeim tekjuáformum og fjárheimildum sem hér er um að ræða. Þau frumvörp munu byggjast á fyrirliggjandi tillögum sérfræðinganefndar um málefnið.

Áhrif á fjárlagafrumvarpið af aðgerðum vegna skuldaniðurfærslunnar

- Tillögur ríkisstjórnarinnar eru útfærðar á þann veg að ekki kemur til þess að komið verði á fót leiðréttingarsjóði og þar með að ríkissjóður taki með einum eða öðrum hætti á sig skuldbindingar sem nemur niðurfærslu höfuðstóls húsnæðislána. Þær munu því ekki teljast til skulda ríkissjóðs heldur verður um að ræða viðeigandi tekjuöflun sem fyrir liggur pólitísk stefnumörkun um að ráðstafa með þessum hætti til að lækka fasteignaskuldir heimila.

- Gengið er út frá því að niðurfærsla húsnæðislána heimilanna, tekjutap vegna aukinna heimilda til að greiða í séreignalífeyrissparnað og annar kostnaður við aðgerðirnar verði að fullu fjármagnaður m.a. með gjaldtöku á banka þ.m.t. þá sem eru í slitameðferð. Gert er ráð fyrir að árlegar skatttekjur ríkissjóðs af bankaskatti hækki um u.þ.b. 23 mia.kr. næstu 4 árin til viðbótar þeim 14,3 mia.kr. sem reiknað var með í forsendum fjárlagafrumvarpsins. Áætlað er að 20 mia.kr. verði ráðstafað á útgjaldahlið til höfuðstólslækkunar og til greiðslu á vanskilum, vöxtum og vaxtabótum af íbúðaskuldum heimilanna. Þá er talið að þörf verði á að ráðstafa á bilinu 2-4 mia.kr. til að mæta lækkun sem verður á tekjuskatti einstaklinga vegna aukins skattafsláttar af greiðslum í séreignalífeyrissjóði og öðrum kostnaði sem fellur til vegna aðgerðanna.

Áhrif af skuldalækkunum með leiðréttingalánunum:

- Verðtryggð húsnæðislán verða færð niður um fjárhæð sem svarar til verðbóta umfram tiltekið viðmið frá desember 2007 til ágúst 2010. Þetta er talið svara til um 13% leiðréttingar á vísitölu neysluverðs til verðtryggingar en þó verður það að hámarki 4 m.kr. á hvert heimili. Öllum verðtryggðum lánunum sem leiðréttingin nær til verði skipt upp í tvo greiðsluhluta: *frumlán* og *leiðréttingarlán*. Lántaki greiðir einungis vexti og verðbætur af frumláni og áhrif höfuðstólslækkunar kemur því strax fram í formi lægri greiðslubyrði lántaka. Áætlað er að þessi ráðstöfun muni lækka greiðslubyrði þeirra um sem nemur 80 mia.kr. Ríkissjóður mun greiða af höfuðstól leiðréttingarlánanna, u.þ.b. 1/4 hluta þeirra á ári, en þar til höfuðstóll hefur verið greiddur upp er lántaki áfram skuldari þeirra. Í þessari ráðstöfun á 80 mia.kr. framlögum úr ríkissjóði felst einnig að ríkissjóður greiðir vanskil, vexti og verðbætur af leiðréttingarlánunum. Til frádráttar koma fyrri úrræði til lækkunar höfuðstóls sem lántakandi hefur notið.
- Framkvæmdin verður ekki með þeim hætti að ríkissjóður taki yfir leiðréttingarlánin heldur liggur fyrir pólitísk yfirlýsing og stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um að ríkissjóður muni greiða upp öll leiðréttingarlán á fjórum árum. Endanleg ráðstöfun verður þó ávallt ákvörðun Alþingis við árlega afgreiðslu fjárlaga í samræmi við 40. og 41. gr. Stjórnarskrárinnar. Heimili Alþingi ekki fjárveitingar til aðgerðarinnar á einhverjum tímapunkti, þá stendur ábyrgð lántakanda gagnvart fjármálastofnun eins og hún var fyrir uppskiptingu lánsins í frumlán og leiðréttingarlán, að frádraginni þeirri greiðslu sem ríkissjóður hefur þegar innt af hendi.

Áhrif af skuldalækkunum með séreignasparnaði og skattaafslætti:

- Aðgerðum til lækkunar á húsnæðisskuldum í gegnum skattkerfið má skipta upp í tvo þætti, sem áætlað er að muni nema um 70 m.kr. á árunum 2014-2016:
 - Þeir lántakar sem eru með húsnæðislán eiga rétt á því frá og með 1. júlí 2014 að nýta allt að 4% iðgjald af launum og 2% mótframlag, sem er undanþegið tekjuskatti og rynni ella í séreignarsjóð, til þess að greiða inn á höfuðstól lánsins óháð því hvort það er verðtryggt eða ekki, þó að hámarki 500 þús.kr. á ári fyrir hverja fjölskyldu næstu þrjú árin.
 - Þeir sem ekki eru með húsnæðislán geta látið séreignarsparnað renna skattfrjálst í sérstakan húsnæðissparnað.
- Í eftirfarandi töflu eru tekin saman tekju- og útgjaldaáhrif framangreindra ráðstafana til lækkunar á höfuðstól húsnæðislána sem lagt er til að verði fluttar breytingartillögur um við þriðju umræðu fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2014.

Áhrif á fjárlagafrv. 2014 af aðgerðum til lækkunar á fasteignaskuldum

Tekjuáhrif	21,2
Hækkun á bankaskatti í um 0,376%	23,0
Tekjutap ríkissjóðs vegna úttektar á séreignarsparnaði frá 1.7.2014	-1,8
Útgjaldaáhrif	-20,5
Lækkun á höfuðstól húsnæðislána á 4 árum	-20,0
Aukið framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga vegna hærri skatttekna	-0,4
Framkvæmd útgreiðsna til skuldakjöréttingar og eftirlit	-0,1
Samtals áhrif á afkomu ríkissjóðs	0,7

- Eins og fram kemur í töflunni er það grunnforsenda þessarar tillögugerðar að aðgerðirnar raski ekki afkomu ríkissjóðs. Til að sú forsenda standist þarf að tryggja að við gerð fjárlaga næstu árin verði að hámarki 20 mia.kr. ráðstafað til niðurfærslu, vaxta og vaxtabóta leiðréttingarlána og standa þannig að málum að ekki verði mögulegt að auka þau útgjöld innan fjárlagaárs eða við gerð fjárukalaga. Einnig þarf að tryggja að ef fjármögnun með bankaskatti skilar ekki öllum þeim tekjum sem á þarf að halda á hverju fjárlagaári þá verði brugðist við því.

Áhrif á tekjuhlöð:

- Til að styrkja stöðu ríkissjóðs í tengslum við þessar ráðstafanir verður bankaskattur hækkaður í 0,376% og felld niður undanþága fyrir fjármálastofnanir í slitameðferð. Jafnframt verður tekið upp frískuldamark upp á 50 mia .kr. sem dregur úr álögum á smærri fjármálastofnanir. Gert er ráð fyrir að tekjur af skattinum muni aukast við það um 23 mia.kr. frá forsendum fjárlagafrumvarpsins.
- Aðgerðir til lækkunar á húsnæðislánum gegnum ráðstöfun iðgjalda sem ella hefur runnið í á séreignarsparnað til greiðslu fasteignalána mun draga úr tekjuskatti einstaklinga til ríkissjóðs.
 - Annars vegar mun heimild til séreignarsparnaðar hækka úr 2% í 4% af launum hálfu ári fyrr en gert hefur verið ráð fyrir í gildandi lögum og í ríkisfjármála-áætlun. Hins vegar má gera ráð fyrir að einstaklingum sem nýta sér séreignarsparnað fjölgi þar sem tekjurnar sem ráðstafað er í greiðslu inn á höfuðstól húsnæðislána eru skattfrjálssar. Báðir þættirnir leiða af sér að lægra hlutfall af tekjum einstaklinga verða skattskyldar þar sem þær munu renna í staðinn skattfrjálst inn á höfuðstól fasteignalána. Við það bætist sá hópur sem kynni að nýta sér rétt til að verja séreignalífeyrissparnaði inn á húsnæðissparnaðar-reikninga. Áætlað er að tekjuskattur einstaklinga muni lækka af þessum sökum um 1,8 mia.kr. á seinni hluta næsta árs miðað við forsendur fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2014. Á ársgrundvelli má gera ráð fyrir að lækkunin gæti numið u.þ.b. 3,5 mia.kr. Hafa verður fyrirvara um að tölurverð óvissa er um forsendur í þessum áætlunum s.s. varðandi fjölda þeirra sem munu nýta sér úrræðin.
 - Á móti má telja að aukin kaupmáttur heimila vegna lægri greiðslubyrði af lánum geti haft í för með sér aukna einkaneyslu og auki þannig tekjur ríkissjóðs lítillega en á þessu stigi þykja ekki vera forsendur til að leggja mat á fjárhæðir í því sambandi.

Áhrif á útgjaldahlíð:

- Á útgjaldahlíð vegur þyngst fjárheimild til að ráðstafa allt að 20 mia.kr. til lækkunar á höfuðstól svonefnds leiðréttingarluta verðtryggðra fasteignalána, auk vanskila, afborgana og vaxta af þeim hluta lánanna.
- Í annan stað mun framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga aukast að óbreyttu um 0,4 mia.kr. þar sem hluti af lögboðnu framlagi til sjóðsins miðast við 2,12% af skatttekjum ríkissjóðs en þær hækka sem nemur bankaskattinum að frádreginni lækkun tekjuskatts vegna nýtingar á séreignarsparnaði.
- Fyrirhugað er að komið verði á fót verkefnisstjórn á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að skipuleggja þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til að hrinda niðurfærslum á fasteignaskuldum í framkvæmd. Helstu viðfangsefni verkefnisstjórnarinnar verða að gera tímasettar verk- og kostnaðaráætlanir, semja lagafrumvörp, s.s. um heimildir til ráðstöfunar á séreignalífeyri, lagaheimildir til að setja fram þau viðmið um greiðslur úr ríkissjóði sem bein höfuðstólslækkun byggir á nema talið verði fært að framkvæma aðgerðina á svipaðan hátt og 110% leiðina, þ.e. með reglum sem byggja á samkomulagi hlutaðeigandi aðila, lagaheimildir fyrir notkun gagna hjá RSK og eftir atvikum lánastofnunum til að framkvæma aðgerðirnar. Einnig mun verkefnisstjórnin annast um að semja við lánastofnanir um tæknilega útfærslu skuldalækkunar og framkvæmdina á greiðslu leiðréttingarluta íbúðalána, hafa eftirlit með því með því að lánastofnanir framkvæmi endurútreikninginn með samræmdum hætti, jafnvel með akeyptri yfirferð endurskoðendastofa og gera úttekt á áhrifum skuldaniðurfærslunnar á mismunandi þjóðfélags- og tekjuhópa. Gerð hefur verið lausleg áætlun um helstu kostnaðarþætti í starfi verkefnisstjórnarinnar sem miðast við að 115 m.kr. falli til árið 2014 en ljóst þykir að þá áætlun muni þurfa að endurmeta þegar skýrari mynd liggur fyrir um viðfangsefnin sem leysa þarf úr. Þótt þessi rekstrarkostnaður við framkvæmd skuldaleiðréttingarinnar sé hér sýndur sem sérstakur viðbótarliður er gert ráð fyrir að sá kostnaður verði innifalinn í framangreindri 20 mia.kr. fyrirhugaðri fjárheimild vegna niðurfærslu á húsnæðis-skuldum.
- Loks má benda á að þegar komið verður fram á árið 2015 má gera ráð fyrir að stofn til vaxtabóta lækki við niðurfærslu á fasteignaskuldum en á þessu stigi hefur ekki farið fram mat á því hversu mikil sú útgjaldalækkun gæti orðið.

Þar sem talsverð óvissa er ennþá um ýmsar forsendur og útfærslu á framkvæmd mála í tengslum við niðurfærslu fasteignaskulda og heimildir til að ráðstafa séreignalífeyrissparnaði til lækkunar á húsnæðislánum verður að gera fyrirvara um að framangreind uppstilling á breytingum á tekju- og útgjaldahlíð fjárlaga mun þurfa að koma til endurskoðunar við umfjöllun Alþingis um frumvarp til fjárukalaga fyrir næsta ár þegar fyrirkomulagið liggur betur fyrir.

