

Nd.

360. Nefndarálit

[2. mál]

um frv. til lánsfjárlaga fyrir árið 1986.

Frá meiri hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur að undanfögnu fjallað um frumvarp til lánsfjárlaga fyrir árið 1986 og haldið nokkra fundi um málið. Henni hafa borist margháttuð gögn. Eftirtaldir komu á nefndarfundi: Jóhannes Nordal seðlabankastjóri, Halldór Jónatansson, forstjóri Landsvirkjunar, Davíð Sch. Thorsteinsson, stjórnarformaður Þróunarfélagsins hf., Guðmundur Malmquist, forstjóri Bygðastofnunar, Sigurjón Valdimarsson, framkvæmdastjóri Lánasjóðs ísl. námsmanna, Margrét Margeirsdóttir deildarstjóri í félagsmálaráðuneytinu, Már Elísson forstjóri og Davíð Ólafsson stjórnarformaður Fiskveiðasjóðs, Bjarni Bragi Jónsson aðstoðarbankastjóri og Ólafur Tómasson hagfræðingur Seðlabankans, Sigurður Guðmundsson forstjóri og Katrín Atladóttir deildarstjóri í Húsnæðisstofnun, Guðmundur Ólafs forstjóri Framkvæmdasjóðs, Leifur Kr. Jóhannesson framkvæmdastjóri Stofnlánadeildar landbúnaðarins, Þorvarður Alfósson framkvæmdastjóri og Ragnar Ónundarson formaður framkvæmdastjórnar Iðnþróunarsjóðs, Bragi Hannesson stjórnarmaður og Gísli Baldvinsson framkvæmdastjóri Iðnlánasjóðs, Birgir Þorgilsson framkvæmdastjóri Ferðamálaráðs, Jónas Haralz, bankastjóri Landsbankans, Böðvar Hauksson frá Útflutningslánasjóði, Þórhallur Ásgeirsson, formaður langlánanefndar, Sveinn Einarsson frá Kvikmyndasjóði, Sverrir Hermannsson menntamálaráðherra, Magnús Pétursson hagsýslustjóri og Gunnar H. Hall, skrifstofustjóri í Fjárlaga- og hagsýslustofnun, sem aðstoðaði nefndina við að afla gagna og vinna úr upplýsingum.

Meiri hl. nefndarinnar mælir með samþykkt frumvarpsins með breytingum sem fluttar eru á sérstöku þskj. Minni hl. mun skila séráliti.

Við afgreiðslu efri deildar á frumvarpinu var gert ráð fyrir að heildarlántökur næmu alls 11 246 m.kr. Þar af var ráðgert að afla 3 820 m.kr. innanlands og 7426 m.kr. með erlendum lántökum.

Í veigamiklum atriðum má skipta þeim breytingum, sem meiri hl. leggur til að verði gerðar á frumvarpinu, í þrjá þætti:

Í fyrsta lagi er um hreina staðfestingu að ræða á afgreiðslu fjárveitinganefndar á fjárlögum. Í öðru lagi eru breytingar á verðlags- og gengisforsendum fjárlaga og endurskoðaðrar þjóðhagsáætlunar fyrir árið 1986 sem endurspeglast einnig í lánsfjárlögum. Í þriðja lagi eru teknar inn tvær nýjar heimildargreinar til ríkisábyrgða vegna skuldbreytinga hitaveitna.

Þær breytingar, sem meiri hl. nefndarinnar leggur til, fela í sér 1 241 m.kr. hækkun á heildarlántökum, þar af 390 m.kr. á innlendu lánsfé og 851 m.kr. á erlendu lánsfé. Heildarlántökur nema því 12 487 m.kr. Ráðgert er að afla 4 210 m.kr. innanlands og 8 277 m.kr. með erlendum lántökum. Hér á eftir er gerð stutt grein fyrir þessum breytingum. Jafnframt vísast til yfirlita í fylgiskjölum um lántökur, heildarfjárfestingu og fjárfestingarlánasjóði. Í þeim yfirlitum er gengið út frá þeim breytingum sem hér eru nefndar, þar með talin endurskoðun verðlags- og gengisforsendna miðað við verðlag á árinu 1986 í samræmi við forsendur fjárlaga og endurskoðaðrar þjóðhagsáætlunar fyrir árið 1986.

Afgreiðsla fjárlaga felur í sér eftirfarandi breytingar:

1. Erlend lántaka ríkissjóðs hækkar um 326 m.kr. og verður 2 550 m.kr. Auk þess hækkar sala spariskírteina um 250 m.kr. og er það hækkun sem stafar af breyttum verðlagsforsendum. Til áréttingar skal þess getið að breyttar verðlagsforsendur koma einnig fram í hækkun á áætlaðri innlausn eldri spariskírteina, eða um 220 m.kr.
2. Staðfesting á skerðingarákvæðum sem fjárveitingar miða við:
 - a. Ráðstöfunarfé Lánasjóðs íslenskra námsmanna hækkar úr 1 100 m.kr. í 1 265 m.kr. vegna breyttra verðlagsforsendna.
 - b. Felld er niður 21. gr. frumvarpsins eftir afgreiðslu efri deildar, en hún var þar inni fyrir mistök.
 - c. Ákveðið hefur verið að falla frá fyrirhugaðri 100 m.kr. skerðingu á framlagi ríkissjóðs til Atvinnuleysistryggingasjóðs. Af þeim sökum er 26. gr. frumvarpsins felld niður.
 - d. Þá er lagt til að tekið verði upp nýtt skerðingarákvæði þar sem ríkissjóður er undanþeginn framlagsskyldu til forfalla- og afleysingaþjónustu í sveitum á árinu 1986. Hér er um að ræða um 20 m.kr. og er gert ráð fyrir að þessum kostnaði verði mætt af tekjum Stofnlánadeildar landbúnaðarins.

Áhrif breyttra verðlags- og gengisforsendna á aðra liði.

Að undanfögnu hefur verið reynt að endurmeta aðra þætti lánsfjáráætlunar sem ætla má að þurfi nauðsynlega að hækka í ljósi breyttra verðlags- og gengisforsendna. Meiri hl. hefur lagt á það áherslu að beita þar eins miklu aðhaldi og kostur er. Í ljósi þess leggur meiri hl. til eftirtaldar hækkunir sem taldar eru óhjákvæmilegar:

- a. Lántaka Landsvirkjunar hækkar úr 490 m. kr. í 560 m.kr.
- b. Lántaka Framkvæmdasjóðs hækkar úr 1 442 m.kr. í 1 482 m.kr.

Miðað við þær forsendur, sem hér er lýst, er rétt að taka fram að lántökur frumvarpsins miða allar við áætlað verðlag á miðju ári 1986.

Skuldbreytingar skammtímalána hjá hitaveitum.

Það er fyrirséð að þrjár hitaveitur áætla að skuldbreyta á næstunni verulegum fjárhæðum af skammtímaskuldum sínum í langtímalán, eða sem hér segir:

- a. Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar hyggst skuldbreyta um 13 milljónum dollara, eða um 550 m.kr., sem veitan skuldar í erlendum skammtímalánum. Mat á ónýttum eldri heimildum veitunnar til ríkisábyrgðar nemur um 11,6 milljónum dollara, eða sem nemur 490 milljónum króna. Nauðsynleg viðbótarábyrgð nemur því um 60 m.kr. miðað við verðlag nú í desember 1985. Gert er ráð fyrir 65 m.kr. ábyrgðarheimild á næsta ári.
- b. Hitaveita Akureyrar hyggst skuldbreyta um 20 milljónum dollara, eða um 840 m.kr., af erlendum skammtímaskuldum sínum. Hins vegar nema ónýttar ríkisábyrgðir fyrirtækisins frá fyrri árum um 1 100 m.kr. Þar sem heimildir eru nægar þarf ekki að sækja um viðbótarheimild fyrir veituna á árinu 1986.
- c. Fjarhitun Vestmannaeyja áætlar skuldbreytingar hjá Lánasjóði sveitarfélaga. Viðræður hafa farið fram á milli þessara aðila og hefur sjóðurinn boðið að skuldbreyta um 200 m.kr. í verðtryggt innlent lán til 20 ára að því tilskildu að ríkisábyrgð verði veitt. Ljóst þykir að skuldbreytingin léttir mjög á greiðslubyrði fyrirtækisins á næstu árum og er talið að hún leysi fjárhagsvanda þess þannig að það geti staðið undir afborgunum og vöxtum úr eigin rekstri á næstu árum. Lagt er til að þessi ríkisábyrgð verði veitt.

Ný verklagsregla.

Eitt af viðfangsefnum í stjórn ríkisfjármála á undanförunum árum hefur verið að efla alla þætti áætlanagerðar og eftirlit með lántökum opinberra aðila og fjárfestingarlánasjóða. Enn eru nokkur atriði óljós varðandi ríkisábyrgðir og framkvæmd lánsfjárlaga sem á að vera hægt að leysa með ákveðnum verklagsreglum.

Að tilhlutan fjármálaráðherra vill meiri hl. vekja athygli á nauðsyn þess að nýrri verklagsreglu verði fylgt við gerð og framkvæmd lánsfjárlaga í framtíðinni. Samkvæmt henni gilda lánsfjárheimildir einungis á hlutaðeigandi fjárhagsári og færast ekki sjálfkrafa milli ára án sérstakrar umfjöllunar. Þetta á þó ekki við um lántökuheimildir sem veittar eru í sérlögum.

Á undanförunum árum hafa ýmsir aðilar fengið heimildir til lántöku með ríkisábyrgð. Nokkur brögð eru að því að heimildirnar hafi ekki verið nýttar heldur hafi lánsfjárförfinni verið mætt með erlendum skammtímalánum fyrir tilstuðlan viðskiptabankanna. Á síðari stigum hafa viðkomandi aðilar nýtt heimildir fyrri ára til að skuldbreyta skammtímalánum sínum í langtímalán með ríkisábyrgð.

Sú skipan mála, sem hér er lýst, gerir allra framkvæmd og eftirlit með ríkisábyrgðum og lántökum erfiða. Að mati þeirra, sem með þessi mál fara frá degi til dags, er óeðlilegt að leitað sé langt aftur í tímann að því hvort heimildir séu fyrir hendi eða ekki. Auk þess kemur ætíð upp sú óvissa hvernig meta eigi eldri heimildir með tilliti til þess hvort eigi að færa þær upp með verðlagsbreytingum, gengisbreytingum eða halda þeim óbreyttum í krónutölum.

Til að koma festu á þessi mál þarf því að koma upp ákveðinni vinnureglu varðandi gildistíma lántökuheimilda í lánsfjárlögum. Meiri hl. telur nauðsynlegt að í **lánsfjárlögum** hverju sinni (sbr. lög nr. 84/1985, 13. gr. verði sett inn **sérstök grein** sem kveði á um að þær **heimildir**, sem þar komi fram, **gildi einungis innan fjárlagaársins**. Jafnframt er lagt til að farið sé með ónýttar heimildir eins og gert er með fjárveitingar til stofnkostnaðar, að hægt sé að **sækja sérstaklega um geymslu**, eða m.ö.o. að flytja heimildir milli ára. Beiðni um geymslu lántökuheimilda þyrfti að hafa borist Fjárlaga- og hagsýslustofnun eigi síðar en 15. nóvember þess árs sem heimildin er veitt samkvæmt lánsfjárlögum.

Varðandi þá aðila, sem telja sig eiga ónýttar heimildir frá fyrri árum, verður árið **1986** nokkurs konar **uppgjörssár** þannig að frá með áramótum 1986/1987 falla allar eldri heimildir úr gildi.

Alþingi, 19. des. 1985.

Friðrik Sophusson,
varaform., frsm.

Halldór Blöndal.

Ólafur G. Einarsson.

Stefán Valgeirsson.

Fylgiskjal I.

Yfirlit um innlendar og erlendar lántökur 1986 (millj. kr.)

	Sala spari- skírteina	Verðbréfa- kaup bankanna	Lífeyris- sjóðir	Erlend lán	Heildar- lántökur
I Opnberir aðilar	2 100	—	—	3 360	5 460
Ríkissjóður, A-hluti	2 100	—	—	2 550	4 650
Fyrirtæki með eignaraðild ríkissjóðs	—	—	—	680	680
Sveitarfélög	—	—	—	130	130
II Húsbyggingarsjóðir	—	—	1 530	—	1 530
Byggingarsjóður ríkisins	—	—	1 150	—	1 150
Byggingarsjóður verkamanna	—	—	380	—	380
III Lánastofnanir	—	380	200	1 967	2 547
Framkvæmdasjóður	—	380	160	1 482	2 022
Iðnþróunarsjóður	—	—	—	95	95
Stofnlánadeild landbúnaðarins	—	—	40	—	40
Byggðastofnun	—	—	—	350	350
Útflutningslánaðsjóður	—	—	—	40	40
IV Atvinnufyrirtæki	—	—	—	2 950	2 950
Ósundurlíðað	—	—	—	2 950	2 950
Heildarfjárpörf	2 100	380	1 730*)	8 277	12 487

*) Verðbréfa kaup lífeyrissjóða af öðrum fjárfestingarlánasjóðum eru áætluð alls 220 m.kr.
Heimild: Fjárlaga- og hagsýslustofnun.

Fylgiskjal II.

Ráðstöfun lánsfjár 1986

	Eftir afgr. Ed. m.kr.	Ný áætlun m.kr.
1. Ríkissjóður	4 074	4 650
Par af til B-hluta fyrirtækja	910	960
Byggðasjóður	0	—
Byggingarsjóður ríkisins	0	—
Byggingarsjóður ríkisins	150	150
Byggingarsjóður rannsóknna í þágu atvinnuveganna	0	—
Lánasjóður ísl. námsmanna	350	400
Laxeldisstöðin í Kollafirði	0	—
RARIK, almennar framkvæmdir	90	90
Kröfluvirkjun, fjármagnsútgjöld	0	0
Orkusjóður, hitaveitulán	10	10
Orkusjóður, jarðhitaleit	10	10
Póstur og sími	0	—
Umferðamiðstöð	0	—
Flugstöð á Keflavíkflugvelli	300	300
2. Fyrirtæki með eignaraðild ríkissjóðs	610	680
Landsvirkjun	490	560
Orkubú Vestfjarða, framkvæmdir	20	20
Steinullarverksmiðja	0	—
Sjóefnavinnsla á Reykjanesi	0	—
Grænfóðurverksmiðja í Skagafirði	0	—
Grænfóðurverksmiðjur, aðrar	0	—
Þróunarfélag	100	100
3. Sveitarfélög	130	130
4. Heildarlánsfjárráðstöfun (1+2+3=5)	4 814	5 460
5. Fjármögnun	4 814	5 460
Innlent lánsfé	1 850	2 100
Erlent lánsfé	2 964	3 360

Fylgiskjal III.

Greiðsluyfirlit lífeyrissjóða 1986

	1986	Ný áætlun 1986
Uppruni fjár:		
1 Eigið framlag, nettó	2 752	3 200
1.1 Afborganir, vextir	3 010	3 500
1.3 Kostnaður o.fl., nettó	-258	-300
2 Iðgjöld, nettó	1 678	1 952
2.1 Innkomin iðgjöld	3 884	4 516
2.2 Lífeyrisgreiðslur	2 206	2 564
2.3 Endurgreidd iðgjöld	0	0
3 Uppruni (1+2) = Ráðstöfun (4+5)	4 430	5 152
Ráðstöfun fjár:		
4 Útlán (þ.e. til sjóða)	1 680	1 950
5 Innstæðu- og sjóðsbreytingar	0	0

Heimild: Seðlabanki Íslands.

Skipting skuldabréfakaupa lífeyrissjóða

	1986	Ný áætlun 1986
Byggingarsjóður ríkisins	820	1 150
Byggingasjóður verkamanna	380	380
Framkvæmdasjóður Íslands	150	160
Stofnlánadeild landbúnaðarins	40	40
Aðrir sjóðir	290	220
	1 680	1 950

Heimild: Fjárlaga- og hagsýslustofnun.

Fylgiskjal IV.

Framkvæmdasjóður Íslands 1986
(millj. kr.)

	Lánsfjáráætlun 1986	Eftir Afgr. Ed. 1986	Ný áætlun 1986
Fjáröflun	2 022	2 322	2 402
Eigið ráðstöfunarfé F. Í.	230	330	330
Sérstök fjáröflun	50	50	50
Lán frá innlendum bönkum	350	350	380
Lán frá lífeyrissjóðum	150	150	160
Erlend lán	1 242	1 442	1 482
Lánveitingar	2 022	2 322	2 402
Stofnlánadeild landbúnaðarins	310	310	325
Fiskveiðasjóður, greiðsluhalli	520	520	540
Fiskveiðasjóður, útlán	350	550 ¹⁾	570
Iðnlánasjóður	550	550	575
Lánasjóður sveitarfélaga	20	20	20
Ferðamálasjóður	60	60	60
Verslunarlánasjóður	20	20	20
Stofnlánadeild samvinnufélaga	20	20	20
Landflutningasjóður	8	8	8
Lán til bættis aðbúnaðar á vinnustöðum	14	14	14
Framkvæmdasjóður og fiskeldi	150	—	—
Fiskeldi	—	250	250

1) Þar af 200 m.kr. til skipaviðgerða innanlands.

Heimild: Framkvæmdasjóður Íslands, Fjárlaga- og hagsýslustofnun.

Fylgiskjal V.

Byggingarsjóður ríkisins 1986 (millj. kr.)

	Lánsfjár- áætlun 1986	Eftir afgr. Ed. 1986	Ný áætlun 1986
Innstreymi	3 075	3 305	3 666
Ríkissjóður	1 300	1 300	1 300
Skyldusparnaður, nettó	-50	-50	-50
Lífeyrissjóðir	820	1 050	1 150
Afborganir, vextir, verðbætur	795	795	926
Tekjur tæknideildar	50	50	58
Aðrar tekjur	10	10	12
Erlend lán	150	150	150
Annað, sjóðsminnkun	—	—	120
Útstreymi	3 075	3 305	3 666
Rekstrarkostnaður	65	65	75
Afborganir, vextir, verðbætur	960	960	1 091
Lánveitingar	2 050	2 280	2 500

Heimild: Fjárlaga- og hagsýslustofnun.

Fylgiskjal VI.

Byggingarsjóður verkamanna 1985 (millj. kr.)

	Lánsfjáraætlun 1985	Endursk. 1985
Innstreymi	914	938
Ríkissjóður	300	300
Sveitarfélög	90	90
Kaupendur eldri íbúða	30	30
Afborganir, vextir, verðbætur	79	93
Lífeyrissjóðir	380	380
Sjóðsminnkun	35	45
Útstreymi	914	938
Rekstrarkostnaður	17	20
Afborganir, vextir, verðbætur	137	158
Lánveitingar	760	760

Heimild: Fjárlaga- og hagsýslustofnun.

Fylgiskjal VII.

Fjármunamyndun 1984—1986
(millj. kr.)

	Verðlag hvers árs			Magnbreytingar frá fyrra ári, %		
	Bráðab.- tölur 1984	Áætluð útkoma 1985	Áætlun 1986	Bráðab.- tölur 1984	Áætluð útkoma 1985	Áætlun 1986
	Fjármunamyndun alls	18 130	23 930	29 220	6,8	0,0
Par af:						
Landsvirkjun, Kröfluvirkjun, járnblendiverk- smiðja og álverksmiðja	1 162	1 190	780	-15,9	-22,4	-48,8
Innflutt skip og flugvélar	654	900	840	-9,0	4,3	-25,9
Útflutt skip og flugvélar	-511	-150	-100			
Önnur fjármunamyndun	16 825	21 990	27 700	11,7	-1,0	-1,2
I Atvinnuvegirnir	7 820	11 630	14 650	11,2	12,7	-0,7
1. Landbúnaður	950	1 600	2 100	33,6	27,6	3,1
2. Fiskveiðar	820	770	985	-13,8	-28,7	0,0
3. Vinnsla sjávarafurða	800	950	1 270	23,7	-10,0	5,3
4. Álverksmiðja	27	70	—	0,0	96,3	—
5. Járnblendiverksmiðja	23	50	70	150,0	65,2	10,0
6. Annar iðnaður (en 3.-5.)	1 910	2 710	3 270	24,9	7,4	-5,0
7. Flutningatæki	790	1 650	1 855	-25,1	58,2	-10,7
8. Verslunar-, skrifstofu-, gistihús o. fl.	1 220	1 690	2 165	-8,2	4,9	0,0
9. Ýmsar vélar og tæki	1 280	2 140	2 935	49,7	26,6	9,0
II Íbúðarhús	4 700	5 580	7 140	10,0	-10,0	0,0
III Byggingar og mannvirki hins opinbera	5 610	6 720	7 430	-1,1	-9,3	-13,6
1. Rafvirkjanir og rafveitur	1 550	1 570	1 220	-15,0	-23,3	-39,3
2. Hita- og vatnsveitur	670	800	1 030	46,2	-9,6	0,6
þar af hitaveitur	(530)	(620)	(790)	57,8	-11,3	-0,5
3. Samgöngumannvirki	2 190	2 800	3 440	6,4	-3,2	-4,0
4. Byggingar hins opinbera	1 200	1 550	1 740	-10,3	-2,2	-12,3

Athugasemdir:

- 1) Magnbreytingar 1984 eru miðaðar við fast verðlag ársins 1980, en magnbreytingar 1985 og 1986 eru miðaðar við verðlag árána 1984 og 1985.
- 2) Fjármunamyndun í byggingum hefur verið endurmetin frá og með árinu 1980.
- 3) Nýtt þjóðhagsreikningakerfi Sameinuðu þjóðanna var tekið upp frá og með árinu 1980.