

**Ed.**

**647. Nefndarálit**

**[221. mál]**

um frv. til lánsfjárlaga fyrir árið 1983.

Frá minni hl. fjárhags- og viðskiptanefndar.

Fjárhags- og viðskiptanefnd hefur haft frv. til lánsfjárlaga fyrir árið 1983 til athugunar. Það hefur verið rætt á nokkrum sameiginlegum nefndarfundum beggja deilda. Þar komu m. a. fulltrúar Seðlabanka og Þjóðhagsstofnunar. Þessir aðilar bentu á margvíslega ágalla frv. og grg. þess, enda engin fjárfestingar- og lánsfjáráætlun til staðar, sem þó er skylt að lögð sé fram með fjárlagafrv. skv. lögum um stjórn efnahagsmála, nr. 13 frá 10. apríl 1979. Ljóst er, að frumvarpið er algjörlega ófullburða frá hendi ríkisstjórnarinnar.

Þetta er því meira alvörumál sem lánsfjárlög eru mikilvægt stjórnþæki í efnahagsmálum. Sagt hefur verið að lánsfjárlög séu jafnvel meira stefnumarkandi að þessu leyti en fjárlög og má það vissulega til sanns vegar færa. Ekki væri vanþörf á því við þær upplausnaraðstæður, sem nú blasa við í efnahagslífi landsmanna, að vanda til lánsfjárlagagerðar. Á þessu sviði sem öðrum hefur ríkisstjórnin gefist upp og því hefur fjárhags- og viðskiptanefnd Nd. brugðið á það ráð að klæða þetta frv. í eins konar bráðabirgðabúning, sem er hreinn neyðarkostur við þær efnahagsaðstæður sem nú eru.

## I. Nokkur aðalatriði stefnu frv. til lánsfjárlaga og forsendur þess.

### 1. Forsendur frv. algjörlega brostnar:

Forsendur frv. eru að verðbreytingar milli árána 1982 og 1983 verði 42% („reiknitala“ fjárlaga). Þetta þýddi um 30—32% verðbólgu frá ársbyrjun til ársloka 1983. Nú er spáð 65—70% meðalhækkun verðlags milli árána og 70—80% verðbólgu á árinu 1983. Þeir fjármunir, sem ákveðnir eru til tiltekinnar verkáfangna á slíkum forsendum í fastri krónutölu, verða stórlega vanáætlaðir eða gera verður ráð fyrir stórfelldum niðurskurði á framkvæmdamagni.

### 2. Innlend fjáröflun:

Innlend fjáröflun er sem fyrr hin síðari ár augljóslega ofmetin. Hún er talin 821 millj. kr., en Seðlabankinn hefur endurmetið þessa áætlun og telur að 623 millj. séu nær sanni. Úr lífeyrissjóðum er ætlað að afla 860 millj. kr. en 40% af ráðstöfunarfé þeirra er áætlað 770 millj. kr.

### 3. Erlendar lántökur og greiðslubyrði:

Í yfirliti Seðlabankans um stöðu efnahagsmála frá 1. febr. s. l. segir svo orðrétt: „Skuldaförnun Íslendinga gagnvart umheiminum er nú hins vegar orðin svo mikil að háskalegt væri að halda lengra áfram á þeirri braut. Háu atvinnustigi verður því ekki enn haldið uppi með þessum ráðum nema um skamman tíma.“

#### 3. 1. Viðskiptahalli:

Þótt ný greiðslujafnaðaráætlun liggja ekki fyrir er ljóst að viðskiptahalli verður miklu meiri en gert hefur verið ráð fyrir á yfirstandandi ári. Spáð var 6% viðskiptahalla en 8—10% gæti orðið nær sanni. Þetta kæmi í kjölfar viðskiptahalla undanfarin ár sem hér segir:

	Viðskipta- halli verðl. hvers árs	% af þjóðar- framl.
1978 .....	+ 79	+ 1.4%
1979 .....	+ 65	+ 0.8%
1980 .....	+ 313	+ 2.4
1981 .....	+ 1008	+ 4.9
1982 .....	+ 3500 <sup>1)</sup>	+ 11.1% (brb.tölur)
1983 .....	—	+ 8—10% (spá)

1) M.v. meðalgengi 1982.

Framangreind ár, 1980—81, voru sem kunnugt er mestu metaflaár í sögu þjóðarinnar. Samt varð viðskiptahallinn slíkur á þessum árum. Nú kastar tölfunum þegar afli minnkar frá fyrra hámarki og söluerfiðleikar gera vart við sig á erlendum mörkuðum.

#### 3. 2. Eyðslulán. — Fjárfesting dregst stórlega saman.

Viðskiptahallinn stafar fyrst og fremst af aukinni eyðslu umfram gjaldeyriskjör. Þetta sést gleggst á því, að erlend lán aukast mjög og voru nú um áramót yfir 50% af vergri þjóðarframleiðslu. Á sama tíma hefur fjárfesting í landinu staðið í stað eða dregist saman.

	Löng erlend lán á föstu verði (des.1982) m. kr.	% af þjóðar- framl.	Fjárfesting % af þjóðar- framl.
1978	10 503	33.7	26.1
1979	11 757	34.4	25.3
1980	13 743	34.7	27.2
1981	16 311	37.2	27.3
1982	19 600	47.5	27.1
1983		50.7	26.0

Pennan viðskiptahalla hefur þurft að jafna með eyðslulántökum, en þau lán minnka svigrúm til þess að afla lánsfjár erlendis til arðbærra verkefna.

### 3. 3. Greiðslubyrði erlendra lána:

Framangreind þróun hefur auðvitað valdið stóru aukinni greiðslubyrði erlendra lána. Fyrir nokkrum árum var þessi greiðslubyrði um 13% af útflutningstekjum en verður í ár milli 25 og 26%. Í stjórnarsáttmálanum segir að stefnt skuli að því, að þessi greiðslubyrði fari ekki yfir 15%.

Greiðslubyrði erlendra lána var sem hér segir í % af vergri þjóðarframleiðslu:

1966	8.7%
1967	11.5%
1968	15.1%
1969	16.7%
1970	11.2%
1971	10.0%
1972	11.3%
1973	9.1%
1974	11.2%
1975	14.2%
1976	13.8%
1977	13.7%
1978	13.1%
1979	12.8%
1980	14.1%
1981	16.7%
1982	24.5%
1983	25—26%.

Það er athyglisvert að á mestu erfiðleikaárum á seinustu áratugum, 1968—69 og 74—75, varð greiðslubyrði erlendra lána hæst 16,7% af útflutningstekjum (þær minnkuðu um 27,6% á tveimur árum) og 14,2% árið 1975 (þá drógust útflutningstekjur saman um 12,9% á tveimur árum), en nú er greiðslubyrðin komin yfir 25%. — Fjórða hver króna — fjórði hver fiskur — sem aflað er fer til greiðslu erlendra lána. Hér er augljóslega komið fram á ystu nöf og stórfelld hætta á fjöldaátvinnuleysi ef ekki verður breytt um efnahagsstefnu.

Íslenskt efnahagslíf er mjög sveiflukennt. Afli, viðskiptakjör o. s. frv. geta verið mjög misjöfn milli ára. Þess vegna er enn þá meiri ástæða til varkárni á þessu sviði ef varðveita á lánstraust og fjárhagslegt sjálfstæði þjóðarinnar.

### 3. 4. Erlendar lántökur 1983:

Í þessu frv. til lánsfjárlaga segir svo orðrétt í grg.: „Erlendar lántökur miðist við að skuldir aukist ekki að raungildi á árinu 1983.“

Þetta stefnumark er algerlega út í bláinn, ef horfst er í augu við raunveruleikann. Í frv. er áformað að taka tæplega 3 400 millj. kr. erlend lán. Skv. athugasemdum Seðlabankans hafa þegar verið teknar ákvarðanir sem hækkað geta þessa tölu um 600 millj. kr. Þegar af þeirri ástæðu er þetta markleysa. Erlendar lántökur í fyrra fóru 26% fram úr lánsfjáráætlun að

**raungildi.** Ef marka má þá reynslu ber einnig nú að sama brunni. Skv. upplýsingum Seðlabankans er staða langra erlendra lána talin hækka úr 47.5% af vergri þjóðarframleiðslu í des. 1982 í 50.7% árið 1983.

Þessar upplýsingar stangast á við framangreint markmið.

Greiðslujafnaðarspá fyrir árið 1983 var gerð seint á árinu 1982. Hún hefur ekki verið endurskoðuð. Í henni kemur eftirfarandi fram:

	Verðlag 1982 m. kr.	39.3% hækkun frá 1982 m. kr.
Löng lán, nettó .....	860	1200
Innkomin löng lán .....	2510	3500
Afborganir .....	÷ 1650	÷ 2300
Gjaldeyrisstaða .....	÷ 575	÷ 800

Þetta yfirlit sýnir að löng lán nettó hækka að raungildi um 860 millj. kr. milli árunna 1982 og 1983 og staða þjóðarbúsins um 2 milljarða kr. á áætluðu verðlagi ársins 1983 og hefur þá ekki verið tekið tillit til vanáætlunar skv. upplýsingum Seðlabankans á erlendum lántökum skv. þessu frv. Þessi greiðslujafnaðarspá er þannig í heild (uppl.: Seðlabanki Íslands).

Í m. kr. <sup>1)</sup>	1982	Drög að spá 1983
Vöruskiptajöfnuður .....	÷1 583	÷157
Innfluttar vörur f. o. b. ....	÷10 406	÷13 507
Útfluttar vörur f. o. b. ....	8 823	13 350
Þjónustujöfnuður .....	÷1 553	÷2 357
Innflutt þjónusta .....	÷5 339	÷7 733
Útflutt þjónusta .....	3 786	5 376
Viðskiptajöfnuður .....	÷3 136	÷2 514
Í % af VPF .....	÷10 4	÷6 0
Framlög án endurgjalds .....	÷50	÷70
Fjármagnsjöfnuður .....	2 180	1 784
Löng lán, nettó .....	1 750	1 200
Innkomin löng lán .....	3 000	3 500
Afborganir .....	÷1 250	÷2 300
Aðrar fjármagnshreyfingar .....	436	584
Heildargreiðslujöfnuður .....	÷1 000	÷800
(breyting gjaldeyrisstöðu)		

1) Gengi: Miðað við hækkun vísitölu meðalgengis um 57.8% á árinu 1982 miðað við árið áður og 39.3% á árinu 1983 miðað við árið 1982.

## II. Þróun einstakra þátta fjármunamyndunar.

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þróun fjármunamyndunar í heild undanfarin ár. Hér verður minnst á nokkra þætti fjármunamyndunarinnar.

Í fyrra dróst fjármunamyndun saman í atvinnuvegunum, stóriðju og orkuframkvæmdum. Þessi samdráttur helst enn í atvinnuvegunum og á sviði hitaveituf framkvæmda. Nokkur magnaukning á sér stað frá miklu meiri samdrætti í fyrra í stóriðju og stórvirkjunum, en stöðnun er vart í íbúðabyggingum eftir stórfelldan samdrátt undanfarin ár, eða 10,5% á árinu 1981, 3% 1980 og 5% 1979.

Hér fer á eftir tafla, sem sýnir breytingar á magni fjármunamyndunar milli ára skv. skýrslum um fjárfestingar:

**Magnbreytingar fjármunamyndunar % frá fyrra ári:**

	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %
Opinb. byggingar .....	÷10.9	÷10.1	+ 6.1	+13.5	+ 3.8	- 9.2
Íbúðarhús .....	÷ 0.8	÷ 5.0	÷ 3.0	÷10.5	2.0	0
Stóriðja og stórvirkjanir .....	+ 2.4	+12.9	+20.0	+ 5.2	÷38.7	+19.9
Hitaveitur .....		+ 2.6	+17.7	÷ 8.2	÷43.0	÷13.3
Atvinnuvegir .....	÷ 4.3	0	+ 5.8	+5.7	÷ 7.5	÷ 7.5
Fjármunamyndun alls ...				+ 2.1%	÷ 6.3%	÷ 6.7

**III. Framkvæmd lánsfjárlaga 1982.**

Í nefndaráli frá undirrituðum með frv. til lánsfjárlaga fyrir árið 1982 koma fram eftirfarandi gagnrýnisþingar:

**I. Nokkur aðalatriði frv. að lánsfjárlögum 1982 og forsendur þess:**

- 1. Forsendur frv.** eru að 33% verðbreyting verði milli árána 1981 og 1982, en það þýðir 25—27% verðbólgu frá ársbyrjun til ársloka. Þetta er sama grundvallarforsenda og „reiknitala“ fjárlagafrv. Frá því hún var ákveðin hefur orðið 4,25% meiri launahækkun flestra launþega en þá var reiknað með. Augljóst er að verðbólga umfram þessa forsendu hefur miklu meiri röskun í för með sér en gerist um fjárlög. Í lánsfjárlögum er kveðið á um ákveðna krónutölu til tiltekinn verkáfangi. Verði verðbólga umfram forsendur þarf því annað tveggja að koma til, niðurskurður framkvæmda eða meiri lántaka. Seðlabanki Íslands segir í bréfi til nefndarinnar að verðbólgu nú sé 50% og Þjóðhagsstofnun spáir 55% verðbólgu á næsta ári.
- 2. Innlend fjáröflun** er augljóslega í lausu lofti og stórlega ofmetin skv. frv. T. d. er ætlunin að selja spariskírteini á næsta ári fyrir 150 millj. kr. en salan í ár er 43 millj. kr. Úr lífeyrissjóðum er ætlað að afla 460 millj. kr. til Framkvæmdasjóðs, húsnæðismálasjóðs, Stofnlánadeildar landbúnaðarins og ríkissjóðs, en í ár var þessi fjáröflun 1. nóv. 227 millj. kr. Þá hafa engar upplýsingar komið fram um álagningu byggðalínugjalds sem afla átti 40 millj. kr.
- 3. Erlend fjáröflun** er aukin um 176,7 millj. kr. frá frv., en hún var ærin fyrir þegar haft er í huga, að orkuframkvæmdir dragast saman milli 40 og 50% að magni til á árinu. Skuldastaða erlendra lána í árslok er áætluð af Seðlabankanum 39% og hefur aldrei verið hærrí í sögu þjóðarinnar.
- 4. Algjör óvissa er um fjármögnun Framkvæmdasjóðs** á næsta ári í kjölfar þess, að hann skorti í ár helming þess fjármagns úr lífeyrissjóðum, sem lánsfjáráætlun gerði ráð fyrir, eða 63 millj. kr. af 123. Þetta hefur í för með sér fyrirsjáanlegan fjárskort atvinnuvegasjóðanna og áframhaldandi samdrátt í fjármunamyndun í atvinnulífinu.
- 5. Fjármögnun húsnæðismálasjóðanna er vonlaus** skv. lánsfjáráætluninni. Þeim er ætlað að afla frá lífeyrissjóðakerfinu 297 millj. kr. á næsta ári, en höfðu fengið þaðan 110 millj. kr. á yfirstandandi ári hinn 1. nóv. s. l. Skyldusparnaðurinn er auk þess ofáætlaður ef marka má reynsluna í ár, en hún er sú, að nær ekkert fæst nettó inn af skyldusparnaðarfé. Lausaskuld Byggingarsjóðsins við Seðlabankann um áramót verður 40 millj. kr. í fyrsta sinn í sögu húsnæðismálastjórnar, sem kemur til frádráttar því fé sem er til ráðstöfunar á næsta ári.
- 6. Íbúðum byggðum á vegum einstaklinga hlýtur að fækka enn** á næsta ári, fjórða árið í röð, vegna fjárskorts sjóðsins, ef þessar ráðagerðir ná fram að ganga, en stjórn hans gerði ráð fyrir nálægt 50 millj. kr. meira ráðstöfunarfé skv. áætlun sinni en gert er ráð

fyrir í lánsfjáráætlun. Áætlun húsnæðismálastjórnar hefði tryggt 1175 frumlán til íbúðabygginga. Þessi lán voru 1883 árið 1978 og 1665 árið 1980. Ekki liggur fyrir hvernig stofnunin hyggst haga niðurskurði lána í samræmi við þetta.

7. **Fjölmargir lausir endar eru í áætluninni** um ýmsa opinbera fjármögnun, t. d. vegna Landsvirkjunar, Rafmagnsveitu Reykjavíkur, Járnblendiverksmiðju, Skipaútgerðar ríkisins, svo nokkuð sé nefnt.
8. **Erlend lántaka til þess að fjármagna rekstrartap ríkisfyrirtækja og undirstöðuatvinnugreina** setur vægast sagt óyndislegan svip á þetta frv. til lánsfjárlaga og þá fjárfestingar- og lánsfjáráætlun ríkisstjórnarinnar sem því fylgir.

Engar forsendur eru fyrir því, að afgreiða lánsfjárfrumvarp með þeim annmörkum sem hér hafa verið taldir. Frumvarpið til lánsfjárlaga og sú áætlun, sem því fylgir, einkennast af óraunsæi í innlendri fjáröflun, mikilli erlendri skuldaföfnun og mörgum óleystum vandamálum, sem eru einfaldlega skilin eftir vitandi vits af hálfu stjórnarinnar. Með afgreiðslu frumvarpsins er því hvorki verið að marka stefnu né taka ákvarðanir um hvernig staðið skuli að málum, heldur einungis verið að reyna að fullnægja misskildum sjálfsmetnaði. Þessari frumvarpsmynd er greinilega ekki ætlunin að framfylgja. Ber hún því sama bráðabirgðabragð og aðrar aðgerðir ríkisstjórnarinnar. Minni hluti nefndarinnar er andvígur þessum vinnubrögðum og þeim leikaraskap sem í þeim felst. Minni hluti nefndarinnar er andvígur þessu frumvarpi eins og það hér birtist.

Öll hefur þessi gagnrýni reynst á rökum byggð og má raunar segja að hún sé í fullu gildi um það frv. til lánsfjárlaga fyrir 1983 sem fyrir liggur.

Hér verður gerð grein fyrir framkvæmd lánsfjárlaga fyrir árið 1982 að því er varðar innlenda og erlenda lánsfjáröflun:

### 1. Innlend lánsfjáröflun:

Innlend lánsfjáröflun reyndist sem hér segir í samanburði við áætlun lánsfjárlaga 1982:

	Skv. lánsfjár- lögum m. kr.	Bráðabirgða- uppgjör m. kr.
Sala spariskírteina .....	150	131.9
Innheimt endurlán nettó .....	107	120.0
Frá lífeyrissjóðum .....	46	55.0
Skuldabréfakaup banka .....	97	70.4
Annað .....	40	55.0
	440	442.3

Fjármagn úr lífeyrissjóðum skilaði sér ekki til Byggingarsjóðs ríkisins og Framkvæmdasjóðs svo sem áætlað var

	Skv. lánsfjár- lögum m. kr.	Reynd m. kr.
Framkvæmdasjóður .....	170	90
Byggingarsjóður ríkisins .....	187	129
	357	219

### 2. Erlendar lántökur:

Erlendar lántökur í heild urðu á árinu 1982 3 581.7 millj. kr. reiknað á meðalgengi ársins. Lánsfjárlög gerðu ráð fyrir 2 255.8 millj. kr. lántökum m. v. meðalgengi 1981, eða 2 830 millj. kr. á meðalgengi ársins 1982. Þau fóru því 751.7 millj. kr. fram úr lánsfjárlagaáætlun eða 26.5%.

Hér fer á eftir samanburður á erlendum lántökum 1982 skv. lánsfjáráætlun og því sem þær urðu í reynd:

**Fast verðlag meðalgengi ársins 1982.**

	Lánsfjárlög 1982	Bráðabirgðatölur 1982	% umfram
Erlend lán alls .....	2 830	3 581	26.5
Opinberir aðilar .....	1 768	2 152	21.7
Sveitarfélög .....	174	426	144.8
Lánastofnanir .....	373	584	56.5
Atvinnufyrirtæki .....	666	854	28.2

**IV. Lokaorð.**

Á framkvæmd lánsfjárlaga fyrir árið 1982 má sjá svart á hvítu hvernig að gerð lánsfjárlaga er staðið. Þau eru jafnvel meira stefnumiðandi um efnahagsmál en fjárlög. Þetta frv. er miklum mun lausara í reipunum en fyrri frumvörp ríkisstjórnarinnar til lánsfjárlaga. Það segir sig sjálft, hversu hrapalleg afgreiðsla þessa máls er við þær upplausnar- og hættuáðstæður, sem nú hafa skapast í efnahagslífi þjóðarinnar, ekki síst að því er varðar erlendar lántökur.

Alþingi, 12. mars 1983.

Kjartan Jóhannsson,  
fundaskr.

Lárus Jónsson,  
frsm.

Ey. Kon. Jónsson.