

Nefndarálit

um till. til þál. um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Björn Rúnar Guðmundsson og Tómas Brynjólfsson frá forsætisráðuneyti, Ingimund Friðriksson og Jón Þ. Sigurgeirsson frá Seðlabanka Íslands og Þórhall Arason frá fjármálaráðuneyti. Nefndin óskaði jafnframt eftir umsögnum efnahags- og skattanefndar, félags- og tryggingamálanefndar, fjárlaganefndar og viðskiptanefndar um þá þætti málsins sem snúa að málefnasviðum þeirra. Umsagnir fag- nefndanna birtast sem fylgiskjöl með álitum þessu. Þá óskaði nefndin eftir gögnum frá forsætisráðuneyti, m.a. um greiðslubyrði ríkissjóðs af mögulegum lánveitingum, bæði vegna láns frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og frá þjóðum sem veitt hafa Íslandi lánsloforð, og grófri afkomu- áætlun ríkissjóðs til næstu fimm ára. Nefndin fékk einnig send gögn frá Seðlabanka Íslands varðandi þær forsendur sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn byggir mat sitt á greiðsluhæfi ríkis- sjóðs á.

Pingsályktunartillagan er lögð fram í því skyni að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til að leiða til lykta áform um fjárhagslega fyrirgreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum á grund- velli fyrirbyggjandi viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda, en ríkisstjórnin leitaði þangað eftir bankahrunið í októberbyrjun 2008. Í samvinnu við fulltrúa Alþjóðagjaldeyrissjóðsins var unnin ítarleg efnahagsáætlun sem hefur þau meginmarkmið að endurvekja traust á íslenskum efnahag og ná stöðugu gengi krónunnar, í öðru lagi að styrkja stöðu ríkissjóðs og í þriðja lagi að endurreisa íslenskt bankakerfi. Viljayfirlýsing íslenskra stjórnvalda til Alþjóðagjaldeyris- sjóðsins skiptist upp í 27 töluliði sem einkum taka á atriðum varðandi efnahagsmál, ríkisfjármál, málefni vinnumarkaðarins og málefni bankanna. Í áætluninni er m.a. gert ráð fyrir því að til skamms tíma verði komið í veg fyrir of miklar sveiflur í gengi krónunnar með beitingu stýrivaxta, aðhaldi í lánnum til bankanna, tímabundnum gjaldeyrishöftum og notkun gjald- eyrisvaraforða Seðlabankans. Með þessu móti eykst stöðugleiki á gjaldeyrismarkaði sem hefur það í för með sér að verðbólga lækkar ört, en það skapar aftur svigrúm til stýrivaxta- lækkana. Samhliða er gert ráð fyrir verulegu aðhaldi í ríkisfjármálum næstu ár. Engu að síður verður nauðsynlegt að auka fjárlagahallann til að forðast frekari samdrátt í þjóðarbúskapnum. Þá gerir áætlunin ráð fyrir algjörrri enduruppbyggingu bankakerfisins og endurskoðun gjald- þrotareglna. M.a. þarf að gera samkomulag við erlenda aðila sem eiga hagsmuna að gæta gagnvart Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta, gæta þess að sannvirði fáist fyrir þær eignir sem fluttar hafa verið frá gömlu bönkunum til þeirra nýju og endurskoða alla reglum- gjörð fjármálastarfsemi og framkvæmd bankaeftirlits sem og að laga gjaldþrotalöggjöf að breyttu ástandi heimila og fyrirtækja.

Nefndin ræddi mikilvægi þess að ríkisstjórnin og Seðlabanki Íslands kynntu ítarlega áætlun um fyrirkomulag efnahagsstjórnar á næstu mánuðum og settu í því skyni fram yfirlit yfir áfanga á leið til frjálsra gjaldeyrisviðskipta í þeim tilgangi að auka trú á þær aðgerðir sem ráðist verður í og draga um leið úr óvissu og áhyggjum heimila og fyrirtækja. Í því sambandi

lagði forsætisráðuneytið fram grófa tímaáætlun fyrir efnahagsáætlun ríkisstjórnarinnar vegna fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem tekur til næstu tveggja ára. Tímaáætlunin er birt sem fylgiskjal I með álitinu þessu.

Forsætisráðuneytið hefur allt frá upphafi haft með höndum samræmingu og heildarskipulagningu á aðkomu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að lausn þess efnahagsvanda sem nú er við að glíma. Á fyrstu stigum málsins, í byrjun október, áttu sér stað undirbúningsviðræður undir stjórn forsætisráðuneytisins með fulltrúum annarra ráðuneyta og Seðlabanka Íslands við sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Einnig var á þessum tíma haft samráð við aðila vinnu- markaðarins. Frá þeim tíma hefur forsætisráðuneytið ásamt Seðlabanka Íslands verið aðal- tengiliður stjórnvalda við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn varðandi fjárhagslega fyrirgreiðslu sjóðs- ins og þá efnahagsáætlun sem lögð hefur verið fyrir sjóðinn. Frá því skrifað var undir vilja- yfirlýsinguna hefur ráðuneytið haft með höndum verkstjórn og eftirlit með framkvæmd þeirrar efnahagsáætlunar sem viljayfirlýsingin felur í sér. Mikil áhersla hefur verið lögð á að samræma sjónarmið og skilning á efnahagsáætluninni bæði innan stjórnkerfisins sem og út á við. Meiri hlutinn ítrekar mikilvægi þess að áfram verði unnið að þessu verkefni enda skiptir fátt meira máli til að tryggja árangursrika framkvæmd en gott upplýsingaflæði og samræmi í aðgerðum einstakra ráðuneyta og stofnana.

Þá bendir meiri hlutinn á að mikilvægur þáttur í þessu sambandi er að ná samkomulagi um stefnu í kjaramálum til næstu ára sem stutt gæti við endurreisn efnahagslífsins og stöðugleika. Til að það megi takast þarf við framkvæmd áætlunarinnar að tryggja samráð við þá aðila sem málið varðar: stéttarfélög, samtök atvinnurekenda og sveitarfélög.

Meiri hlutinn ítrekar einnig að þótt efnahagsáætlunin samanstandi af nokkrum megin- þáttum, svo sem verkefnum á sviði peninga- og gjaldeyrismála, ríkisfjármála og endurskipu- lagningu bankakerfisins, er hér um heildstæða áætlun að ræða sem ekki mun skila tilætludum árangri nema heildarskipulagning sé í réttum farvegi. Forsætisráðuneytið sem ráðuneyti efna- hagsmála gegnir því augljóslega lykilhlutverki í þessu sambandi.

Nefndin tók til sérstakrar umfjöllunar hvernig ríkissjóður mundi standa undir þeim skuld- bindingum sem fælust í fjárhagslegri fyrirgreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og öðrum mögulegum lánveitingum. Nefndin taldi nauðsynlegt að fyrir lægi heildaryfirlit þeirrar greiðslubyrðar sem íslenska ríkið tæki á sig vegna þessara skuldbindinga. Í því skyni kynnti nefndin sér gögn frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum um forsendur sjóðsins fyrir greiðsluhæfi ríkissjóðs vegna skuldbindinga hans. Einnig fékk nefndin upplýsingar frá forsætisráðuneyti um öll lán sem tekin hafa verið eða áætlað er að taka í tengslum við efnahagsþrengingarnar, sem og áætlun um endurgreiðslubyrði þeirra á næstu fimm árum. Hér er m.a. um að ræða lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, lán frá þjóðum sem þegar hafa verið veitt eða hefur verið lofað í kjölfar lánsins frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, lán sem ætlað er að endurfjármagna Seðlabanka Íslands og viðskiptabankana og lán sem ætlað er til að fjármagna halla ríkissjóðs, en fyrirséð er að ríkissjóður verður rekinn með halla sem nemur um 10% af landsframleiðslu árið 2009. Ljóst er að um endanlega greiðslubyrði vegna nýrrar lántöku ríkissjóðs er enn töluverð óvissa. Bæði er það vegna þess að óvíst er um endanleg lánskjörling og hvort eða að hve miklu leyti dregið verður á lánalínur sem opnaðar verða.

Þá óskaði nefndin eftir upplýsingum um afkomu ríkissjóðs á næstu fimm árum en sam- kvæmt spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem unnin hefur verið í samvinnu við stjórnvöld, er gert ráð fyrir að innan fimm ára geti ríkissjóður skilað afgangi að nýju. Augljóslega mun spáin sæta stöðugri endurnýjun, nú stendur yfir vinna við gerð fjárlaga og á næstu vikum verður áfram unnið að gerð langtímaáætlunar í ríkisfjármálum

Að teknu tilliti til þeirra upplýsinga sem nefndin hefur aflað sér telur meiri hlutinn þá áætlun sem sett hefur verið upp í samráði við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn til þess fallna að koma efnahagslegum stöðugleika að nýju á fót hér á landi á næstu árum. Meiri hlutinn leggur því til að tillagan verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 4. des. 2008.

Bjarni Benediktsson,
form., frsm.

Árni Páll Árnason.

Ásta R. Jóhannesdóttir.

Guðfinna S. Bjarnadóttir.

Lúðvík Bergvinsson.

Arnbjörg Sveinsdóttir.

Fylgiskjal I.

Forsetisráðuneyti.

Gróf tímaáætlun fyrir efnahagsáætlun ríkissjórnarinnar vegna fjárhagslegrar fyrirgreiðslu Alþjóðgjaldeyrissjóðsins.

Máls- grein í yfirlýs- ingu	2008		2009				2010					
	okt.	des.	1. jan.	1. feb.	1. apr.	1. maí	1. júl.	1. ág.	1. sept.	1. okt.	1. nóv.	
1. Peninga- og gjaldeyrismál												
Hækkun vaxta í 18%	19											
Lög um gjaldeyrismál, höft á fjármagnsflæði	19											
Öryggisúttekt á SI	26											
Lækkun stýrivaxta	20											
Aukinn slaki í peningamálum	20											
Afnám gjaldeyrishafta	22											
2. Ríkisfjármál												
Fjárlög 2009	13											
Tæknileg ráðgjöf um mótn langtímaáætlun í ríkisfjármálum	15											
Mat á sjálfbærni opinberra skulda	14											
Stefnumótun ríkisfjármála 2010-2012	14											
Áætlun í ríkisfjármálum til milli-langs tíma	15											
Samþætting á fjármálum ríkis og sveitarfélaga	15											
Árangursmat á framgangi ríkisfjármála	15											
3. Endurskipulagning banka												
Aðferðafræði við verðmat á nýju og gömlu bönkunum	6											
Verðmat á nýju og gömlu bönkunum	6											
Staðfesting á verðmati	6											
Áætlun um hámarksáætlun á endurheimtum eigna gömlu bankanna	8											
Endurfjármögnun nýju bankanna	7											
Sköðun á rekstraráætlunum bankanna til 5 ára	7											
Samskipti við kröfuhafa gömlu bankanna	9											
Endurskoðun á regluverki fjármálatyrtekkja og eflirlitsstofnana	10											
Endurskoðun á reglum um gjald- og greiðslubrot	11											
4. Vinnuarkaður												
Þjóðarsátt í samræmi við efnahagslegar forsendur áætlunarinnar	23											

Tímaáætlun ekki / lauslega ákveðin í efnahagsáætlun

Tímaáætlun ákveðin / gefin í skyn í efnahagsáætlun

Skýringar:

Fylgiskjal II.

Umsögn frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd hefur fjallað um tillögu til þingsályktunar um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðdagjaldeyrissjóðnum, 161. mál, en utanríkismálanefnd óskaði eftir umsögn nefndarinnar með bréfi dagsettu 21. nóvember sl. Umfjöllun nefndarinnar er afmörkuð við töluliði 12–16 í samkomulaginu sem fjalla um stefnuna í opinberum fjármálum. Fjárlaganefnd fékk Þorgeir Þorgeirsson frá fjármálaráðuneyti, Gunnar Haraldsson frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og Markús Möller og Gunnar Gunnarsson frá Seðlabanka Íslands til fundar við sig.

Miðað við fyrirliggjandi gögn telur meiri hluti fjárlaganefndar að gera þurfi ráð fyrir því í áætlunum stjórnvalda að vegna almennt verri efnahagshorfa í helstu viðskiptalöndum Íslands geti tekið lengri tíma en tvö til þrjú ár að vinna þjóðina upp úr efnahagsörðugleikunum.

Greiðslubyrði af lánnum sem tekin hafa verið vegna yfirtöku viðskiptabankanna í kjölfar lagasetningar nr. 125/2008 veltur að miklu leyti á því hvaða fjármunir fást fyrir sölu á eignum gömlu bankanna. Þar geta tímasetningar og söluferli eignanna skipt miklu máli. Þá bendir meiri hlutinn á að útfæra þarf nánar hvernig haga beri aukinni skattheimtu og hagræðingu í ríkisrekstri sem boðuð er í skilmálunum, sbr. yfirlýsinguna um að bankakreppan muni „leggja auknar byrðar á almenning á næstu árum“. Mismunandi útfærslur á skattahækkunum og skipulagsbreytingar í ríkisrekstri munu hafa áhrif á hvernig til tekst með aðgerðaáætlunina.

Meiri hlutinn bendir á að upphafleg markmið fjárlagafrumvarpsins munu ekki öll ná fram að ganga. Það er ljóst að mikið mun reyna á sjálfvirka sveiflujöfnun á næstu árum. Stjórnvöld verða því að líta lengra fram á veginn hvað fjármál hins opinbera varðar. Ef efnahagslífið réttir ekki eins hratt úr kútnum og stjórnvöld áætla, t.d. vegna efnahagsástands erlendis, verður að hugsa að nýju um hvernig ríkisfjármálum verður háttað. Þá er gert ráð fyrir að lífeyrissjóðir muni kaupa ríkisskuldabréf og þannig muni draga úr þrýstingi á fjármagnsmarkaði. Í þessu sambandi verður að hafa hugfast að lífeyrissjóðirnir fjárfesta þá ekki í öðrum skuldabréfum eða verðbréfum fyrir sama fé.

Meiri hlutinn telur að áform um afgang af rekstri ríkissjóðs á komandi árum séu metnaðarfull en miklu máli skipti hvernig þau verði útfærð. Þá verður enn og aftur að horfa til þess að Ísland er hluti af hinu alþjóðlega hagkerfi og ástand á erlendum mörkuðum getur sett þjóðinni skorður varðandi fjárhagslegar skuldbindingar ríkissjóðs. Af þeim sökum er mikilvægt að stjórnvöld haldi sig við ársfjórðungslega endurskoðun áætlunarinnar sem lögð verður fram og grípi til nauðsynlegra aðgerða komi fram óhagfelld frávík. Í ljósi laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og reglugerðar nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta, vill fjárlaganefnd Alþingis ítreka mikilvægi þess að ráðuneyti bregðist skjótt við og svari beiðni um upplýsingar.

Jafnframt er minnt á frumkvæðis skyldu ráðuneyta við eftirlit, sbr. 12. gr. reglugerðar nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga, og skyldur forstöðumanna vegna umframútgjalda, sbr. 15. gr. sömu reglugerðar. Við umfjöllun um frávík frá áætlunum telur meiri hlutinn að ráðuneytin þurfi að leggja sjálfstætt mat á framkomnar skýringar, sbr. 17. gr. reglugerðarinnar, og minnir á ábyrgð ráðuneyta samkvæmt 18. gr. hennar en þar segir: „Ráðuneyti ber ábyrgð á því að forstöðumaður grípi til nauðsynlegra úrræða til þess að ráða bót á rekstrarvandannum. Það getur sett forstöðumanni og eftir atvikum stjórn stofnunar tímafrest til þess að bregðast við fyrirmælum sínum um úrbætur.“ Í þeim tilfellum þegar frávík frá fjárheimildum er hærra

en 4% leggur fjárlaganefnd áherslu á að upplýsingar verði veittar um hvaða fyrirmæli voru gefin til að ná markmiðum fjárheimilda.

Meiri hlutinn telur að gera þurfi haldbærar áætlanir um „sjálfbærni opinberra skulda“ og að fylgja þurfi þeim vel eftir. Þá mun reyna mjög á fjármál sveitarfélaga á næstu misserum. Hafa ber í huga að tekjustreymi sveitarfélaga er mjög mismunandi og afkoma margra sveitar-sjóða er mjög háð ríkistekjum og framlögum.

Meiri hlutinn vekur athygli á þeim takmörkunum sem virðast felast í því að hið opinbera muni ekki taka á sig frekari skuldbindingar vegna bankanna. Ef ákvæðið er skilgreint mjög þröngt þýðir það að ríkið mun ekki veita meira fé inn í nýju bankana. Einhverjar líkur er á að slíkt gæti þó verið skynsamlegt við ákveðnar aðstæður.

Alþingi, 2. des. 2008.

Gunnar Svavarsson, form.,
Kristján Þór Júlíusson,
Guðbjartur Hannesson,
Illugi Gunnarsson,
Ásta Möller,
Steinunn Valdís Óskarsdóttir,
Ármann Kr. Ólafsson.

Fylgiskjal III.

Umsögn frá minni hluta fjárlaganefndar.

Að beiðni utanríkismálanefndar hefur fjárlaganefnd fjallað um töluliði 12–16 í samkomu-lagi milli ríkisstjórnar Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um skilyrði fyrir lánveitingu af hálfu sjóðsins. Efni töluliðanna varðar einkum stefnuna í opinberum fjármálum. Fjárlaga-nefnd fékk á sinn fund Þorstein Þorgeirsson, skrifstofustjóra efnahagsskrifstofu fjármálaráðu-neytisins, og hagfræðingana Gunnar Gunnarsson og Markús Möller frá Seðlabanka Íslands. Einnig Gunnar Haraldsson, forstöðumann Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands.

Í aðdraganda þess að ríkisstjórnin og Seðlabankinn tóku upp samninga við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn var ekkert samráð haft við Alþingi. Mikil leynd hvíldi yfir þeim samningum af hálfu íslenskra stjórnvalda og Alþingi var haldið algjörlega utan við þá vinnu. Dagblaðið DV var fyrst til að birta þinginu og þjóðinni samkomulagið og í framhaldi af því fjallaði Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn sjálfur opinberlega um málið. Þrátt fyrir að fram hafi komið ítrekaðar óskir á vettvangi Alþingis um upplýsingar um málið voru þær ekki veittar þinginu. Minni hlutinn gagnrýnir harðlega þessi ólýðræðislegu vinnubrögð framkvæmdarvaldsins, það að Alþingi hafi ekkert komið að undirbúningi og vinnslu málsins er á ábyrgð ríkisstjórnarinnar og stjórnarmeirihlutans á Alþingi.

Áætlun ríkisstjórnarinnar og Seðlabanka Íslands og samkomulagið við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn er eitt stærsta viðfangsefni samfélagsins til lengri og skemmri tíma litið. Það er álit minni hlutans að með þessu sé verið að leggja drög að gjörbreyttu íslensku samfélagi til langs tíma. Við blasir gríðarleg skuldsetning ríkissjóðs, með tilheyrandi kostnaði vegna lána og

mjög þungri endurgreiðslubyrði. Afleiðingarnar verða mjög miklar ef litið er til ríkisrekstrarins næstu árin og munu hafa ófyrirsjáanlegar afleiðingar fyrir heimilin og atvinnulíf í landinu. Þessi mikla skuldsetning ríkissjóðs mun hafa þau áhrif að draga verður úr ríkisútgjöldum með einkar harkalegum hætti. Slíkt setur íslenska velferðarkerfið í mikla hættu. Fyrir liggur að fara verður yfir forgangsröðun ríkisútgjalda út frá nýjum grunni og leggur minni hlutinn áherslu á að heimilin í landinu og velferðarkerfið verði sett í skilyrðislausan forgang og það varið með öllum tiltækum ráðum.

Ekki liggur fyrir þjóðhagsspá út frá breyttum aðstæðum. Þjóðhagsspá ætti að vera grundvöllur þessarar áætlunar, en svo er ekki. Fulltrúar stjórnarandstöðunnar í fjárlaganefnd óskudu eftir ýmsum tölulegum upplýsingum á fundum nefndarinnar. Engar slíkar upplýsingar hafa verið lagðar fram í nefndinni. Minni hlutinn gagnrýni þessa tilhögun mála. Hins vegar hefur komið fram af hálfu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að verg landsframleiðsla muni dragast saman um 9,6% árið 2009 og að frekari samdráttur verði árið 2010. Í ljósi þessa er mikilvægt að halda uppi atvinnustiginu og auka útflutnings- og nettótekjur þjóðarbúsins.

Á fundum fjárlaganefndar kom fram hjá gestum að samkomulagið við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn gengur m. a. út á það, að sögn í það minnsta, að íslensk stjórnvöld geti að nokkru ráðið til hvaða aðgerða skuli grípa til þess að ná markmiðum samkomulagsins. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn mun hins vegar fylgjast grannt með því hvernig framkvæmdin gengur eftir og beita sínum ráðum ef honum líkar ekki framgangur mála. Lánveitingar sjóðsins verða þannig afgreiddar í samræmi við þau árangurstengdu markmið sem sjóðurinn setur ríkisfjármálunum. Fyrsti hluti lánsins, 827 milljónir bandaríkjadala, hefur nú borist til Seðlabankans og síðan verður lánið afgreitt í átta jöfnum áföngum, um 155 milljónir bandaríkjadala hvert sinn, á þriggja mánaða fresti. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn mun kanna hvort tiltekin árangurstengd markmið hafi náðst áður en sérhver útborgun lánsins er innt af hendi, og hefur að samþykkt þessari þingsályktunartillögu því framkvæmd efnahagsstefnunnar að ýmsu leyti í hendi sér. Minni hlutinn hefur óskað eftir upplýsingum um hver þessi árangurstengdu markmið eru og gagnrýnir að þær upplýsingar hafi ekki verið lagðar fram á fundum fjárlaganefndar. Ætlunin mun vera að greiða lánið frá sjóðnum til baka á árunum 2012–2015 en minni hlutinn bendir á að ekki hafa verið lagðar fram greiðsluáætlanir sem sýna með hvaða hætti ætlunin er að ná þeim markmiðum. Þá hefur minni hlutinn óskað eftir upplýsingum um lántökur frá öðrum aðilum en Alþjóðagjaldeyrissjóðnum sem ríkisstjórnin hefur kynnt og háðar voru samkomulaginu við sjóðinn, upphæð og kjör á þeim lánum, lánstíma og vaxtakjör. Engar slíkar upplýsingar hafa verið lagðar fram í nefndinni.

Það liggur fyrir að fram undan eru mjög erfið ár í ríkisfjármálum. Það er gríðarlega stórt og erfitt viðfangsefni að ná þeim markmiðum sem áætlunin gerir ráð fyrir. Þannig má gera ráð fyrir að við gerð fjárlaga næstu ára þurfi að ráðast í sársaukafullan niðurskurð ríkisútgjalda. Ekki er ljóst hver staða og hlutverk Alþingis við að bæta verulega verklag og framkvæmd fjárlaga og eftirlit með því verður í framhaldinu. Hingað til hafa stjórnvöld haldið Alþingi markvisst frá undirbúningi og afgreiðslu mála sem lúta að þessu samkomulagi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, en ljóst er að hlutverk Alþingis í þessum efnum verður að styrkja til muna. Alþingi stendur í raun frammi fyrir gerðum hlut án nokkurrar aðkomu að vinnslu þess samkomulags sem ríkisstjórn og Seðlabanki hafa nú þegar staðfest og undirritað.

Það er augljóst að allmörg næstu ár verða tekjur ríkissjóðs mun minni en verið hefur undanfarin ár. Fyrir liggur að fjármagnstekjuskattur skili óverulegum tekjum í ríkissjóð, a.m.k. fyrstu tvö til þrjú árin. Á sama hátt munu tekjur ríkissjóðs vegna tekjuskatta lögaðila verða mun minni en verið hefur síðustu árin. Vegna fyrirsjáanlegs samdráttar í atvinnulífinu og aukins atvinnuleysis munu tekjuskattar einstaklinga dragast mikið saman, a.m.k. fyrstu árin.

Vegna samdráttar einkaneyslu og minni umsvifa í hagkerfinu blasir við að neysluskattar dragist verulega saman.

Kallað er eftir trúverðugri áætlun ríkisstjórnarinnar sem geri ráð fyrir því að sjálfbærni skulda ríkissjóðs verði náð, sbr. ákvæði í 15. lið yfirlýsingarinnar. Slík áætlun liggur ekki fyrir.

Sú tekjuspá sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn leggur til grundvallar er að margra mati byggð á of mikilli bjartsýni, þannig að vera kann að enn meiri þörf verði fyrir samdrátt á gjaldahlið fjárlaga næstu ára en sjóðurinn gerir ráð fyrir. Því er varað við því að innbyggður halli á fjárlögum kunni að verða meiri en gert verður ráð fyrir í áætlunum. Í þessu sambandi er mikilvægt að varast niðurskurð á útgjöldum sem muni leiða fram aukin útgjöld í framtíðinni, svo sem í heilbrigðisþjónustu vegna forvarna og læknaaðstoðar.

Áhrifin af áfallinu munu verða mikil á rekstur sveitarfélaganna. Gera má ráð fyrir að útgjöld þeirra aukist, m.a. vegna félagsþjónustu. Einnig að framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga dragist saman, annars vegar vegna falls á skatttekjum ríkissjóðs og hins vegar vegna þess að ríkissjóður hafi minna svigrúm til að leggja Jöfnunarsjóði til sérstakar fjárveitingar. Þá má reikna með að útsvarstekjur dragist saman vegna aukins atvinnuleysis og minni umsvifa í atvinnulífinu, a.m.k. næstu 2–3 árin. Það má því ljóst vera að mörg sveitarfélög munu eiga í miklum vanda í sínum rekstri næstu árin. Það er ámælisvert að við gerð áætlunarinnar og vegna viðræðna við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn var ekkert samráð haft við sveitarfélögin í landinu. Engu að síður er í áætluninni fjallað um fjármál hins opinbera, þ.m.t. um fjármál sveitarfélaganna. Full ástæða er til að gagnrýna ríkisstjórnina harðlega fyrir það að hafa ekkert samráð við sveitarfélögin í þessu sambandi.

Engin varaáætlun eða „plan B“ liggur fyrir, t.d. áætlun um það hvernig bregðast skal við ef tilraunir til að koma krónunni á „flot“ mistakast og ef efnahagserfiðleikar verða mun meiri og alvarlegri en nú er gert ráð fyrir.

Engin áætlun liggur fyrir um hvenær ríkissjóður muni hefja þau lán sem um er að ræða, til að styrkja gjaldeyrisforða Seðlabankans, til að endurreisa fjármálakerfið á Íslandi, né lán til að standa undir skuldbindingum vegna innstæðueigenda í útibúum íslensku bankanna erlendis. Þá liggur ekki fyrir hvaða lánakjör um er að ræða, né áætlun um afborganir viðkomandi lána.

Engin áætlun liggur heldur fyrir um til hvers á að nota önnur þau lán sem íslenska ríkið hefur fengið heimild fyrir á grundvelli samkomulagsins við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Engin áætlun er um hvernig ríkissjóði verði gert kleift að endurgreiða þessi lán eða endurfjármagna eftir 2012.

Þau skilyrði í 16. lið áætlunarinnar að ekki megi koma að fjármögnun fjármálafyrirtækja eru órökstudd. Ekki er búið að ganga frá málefnum sparissjóðanna og ekki er ljóst hvort aðstoða megi nýju viðskiptabankana lendi þeir í vandræðum. Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um aðgerðir til að bæta rekstrarumhverfi fyrirtækja frá 2. desember sl. segir í lið nr. 1 um reglurnar sem starfað verður eftir: „Reglurnar taki m.a. til lengingar lána, niðurfærslu skulda, breytingar lána í eigið fé og sameiningar fyrirtækja.“ Ef skilyrði Alþjóðagjaldeyrissjóðsins verða túlkuð það þröngt að ríkissjóður geti ekki komið með frekari fjárhagslega fyrirgreiðslu til nýju bankanna lýsir minni hlutinn yfir áhyggjum sínum að þessi markmið nái ekki fram að ganga nema í mjög takmörkuðum mæli. Jafnframt vekur minni hlutinn athygli á yfirlýsingu formanns skilaneftdar Glitnis hf. í hádegisfréttum RÚV 3. desember sl. en að hans mati eiga erlendir kröfuhafar í raun bæði gömlu og nýju bankana hér á landi.

Minni hlutinn gagnrýnir að ríkisstjórnin skuli einhliða hafa farið þá leið til lausnar efnahagsvandannum að semja við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og gangast undir öll skilyrði hans.

Ýmsir þekktir innlendir og erlendir hagfræðingar hafa bent á að við ættum aðra möguleika út úr þrengingunum, sem þó virðast ekkert hafa verið skoðaðir. Nú þegar er deilt harkalega um ýmis skilyrði sjóðsins sem eru komin til framkvæmda, svo sem vaxtahækkanir, niðurskurð og víðtæk höft á gjaldeyris viðskiptum inn og út úr landinu. Deilt er um hvort og með hvaða hætti íslenska krónan skuli sett á flot.

Mat á valkostum í efnahagsaðgerðum, þó í erfiðri stöðu sé, vantar og enn fremur rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun sem tekin er. Aðgerðir ríkisvaldsins eru því ótrúverðugar og lítt til þess fallnar að endurvekja traust á stjórnvöldum. Að endurvinna traust er þó er eitt brýnasta viðfangsefnið bæði til skemmri og lengri tíma.

Þeim spurningum sem minni hlutinn hefur óskað eftir að fjármálaráðuneytið svari í tengslum við lántökuna hefur ekki enn verið svarað og því margt óljósara en vera þyrfti. Fjármálaráðuneytið er strax farið að beita ákvæðum í samkomulagi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn án þess að þau hafi verið samþykkt á Alþingi. Þar má nefna dreifibréf á öll ráðuneyti með skipan um 10% niðurskurð á ríkisútgjöldum á næsta ári þótt fjárlagafrumvarpið sé stjórnsýslulega í höndum fjárlaganefndar og Alþingis.

Minni hlutinn telur að ekki hafi enn verið lögð fram þau gögn sem nauðsynleg eru til að unnt sé að fjalla ítarlega um þessa lántöku og gagnrýnir ólýðræðisleg og ófagleg vinnubrögð stjórnvalda í þessu risamáli og enn fremur þann upplýsingaskort sem nefndarmenn þurfa að búa við. Það er því miklum erfiðleikum bundið að átta sig til hlítar á efnisþáttum og afleiðingum þessa samkomulags við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.

Ljóst er hins vegar að með þessu samkomulagi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn er verið að staðfesta gifurlegar skuldabyrðar á íslensku þjóðina jafnvel til næstu kynslóða. Sú staða sem nú blasir við í efnahagsmálum og þær aðgerðir sem hér er ráðgert að grípa til munu skerða lífskjör stórlega frá því sem nú er og reyna mjög á einstaklinga, heimili og atvinnulíf í landinu til margra ókominna ára. Þetta eru meðal annars afleiðingar af aðgerðaleyfi ríkisstjórnarinnar í aðdraganda bankahrunsins, sem margir höfðu varað við að gæti orðið. Ýmis teikn hafa verið á lofti undanfarna 12–15 mánuði um að válegir tímar væru í vændum í efnahagsmálum, en því miður lét ríkisstjórnin sig það engu varða.

Alþingi, 4. des. 2008.

Jón Bjarnason,
Guðjón A. Kristjánsson,
Magnús Stefánsson.

Fylgiskjal IV.

Umsögn frá 1. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Hinn 21. nóvember 2008 barst efnahags- og skattanefnd erindi utanríkismálanefndar þar sem óskað var umsagnar um tillögu til þingsályktunar um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, 161. mál.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Pál Þórhallsson og Björn Rúnar Guðmundsson frá forsætisráðuneytinu, Baldur Guðlaugsson og Þorstein Þorgeirsson frá

fjármálaráðuneytinu, Martin Eyjólfsson og Högn Kristjánsson frá utanríkisráðuneytinu, Ingimund Friðriksson, Lilju D. Alfreðsdóttur og Jón Þ. Sigurgeirsson frá Seðlabanka Íslands, Árna Huldar Sveinbjörnsson frá Fjármálaeftirlitinu, Heiðrúnu Lind Marteinsdóttur frá Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta, Lárus Finnbogason og Ársæl Hafsteinsson frá skilanefnd Landsbanka Íslands, Jóhannes Karl Sveinsson hrl., Guðjón Rúnarsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Ólaf Darra Andreason frá Alþýðusambandi Íslands, Helgu Jónsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Hannes Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Frosta Ólafsson frá Viðskiptaráði Íslands, Eddu Rós Karlsdóttur frá hagfræðideild Nýja Landsbankans, Ingólf Bender frá greiningardeild Nýja Glitnis, Ásgeir Jónsson frá greiningardeild Nýja Kaupþings og Gylfa Zoëga frá Háskóla Íslands.

Þingsályktunartillagan gerir ráð fyrir að Alþingi veiti ríkisstjórninni heimild til að leiða til lykta áform um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Tilgangur fyrirgreiðslunnar er að koma á efnahagsstöðugleika hér á landi. Tillögunni fylgir viljayfirlýsing íslensku ríkisstjórnarinnar þar sem lýst er aðgerðaáætlun hennar á vettvangi peningamála, ríkisfjármála og fjármálakerfis.

Fram kom á fundum nefndarinnar að aðstæður í efnahagsmálum kölluðu á óvenjulegar aðgerðir af hálfu ríkisstjórnarinnar. Það sjónarmið var rætt að án alþjóðlegrar aðstoðar yrði erfitt fyrir Íslendinga að vinna sig út úr fyrirsjáanlegum efnahagsvanda. Vandí þjóðarinnar er þrjúþættur. Hrun bankakerfisins og afleidd áhrif á eignastöðu mjög margra fyrirtækja og einstaklinga skapar mjög alvarlega stöðu eitt sér. Hætta er á vaxandi atvinnuleysi, gjaldþrotum fjölskyldna og fyrirtækja og félagslegum vandamálum sem bregðast þarf við. Annar vandí eru deilur við mörg nágrennaríki vegna stöðu innlánsreikninga hjá íslenskum bönkum erlendis og staða Íslands í samfélagi þjóðanna. Þriðji vandinn eru gífurlegar lánveitingar erlendra lánardrottna til íslensku einkabankanna sem hafa tapast að hluta. Ísland mun þurfa á áframhaldandi lánstrausti að halda og því er mikilvægt að lánardrottnarnir séu sáttir við þá lausn sem fundin verður. Mikilvægt er að öll þessi vandamál verði leyst saman með þeim skilningi allra aðila að mesta auðlind þjóðarinnar, mannaauðurinn, haldist í landi því það er forsenda þess að Ísland geti í framtíðinni greitt eitthvað af kröfum ríkisstjórna og erlendra lánardrottna.

Fyrsta skrefið í áætlun ríkisstjórnarinnar er að koma á eðlilegum gjaldeyrisviðskiptum og að ná stöðugleika í gengi krónunnar. Áhætta fylgir því að setja krónuna á flot. Erlendir fjárfestar gætu kosið að losa um stöður í krónum með þeim afleiðingum að gengið félli umtalsvert í skamman tíma. Í 19. lið efnahagsáætlunarinnar er lýst þeim úrræðum sem Seðlabanki Íslands hefur til að verjast þessari áhættu. Kom fram að gjaldeyrisforði yrði nýttur til að jafna sveiflur í gengi krónunnar, kaupa og selja krónur, en ekki til að mynda gengi sem ekki fær staðist. Rætt var um möguleika yfirvalda á því að leita viðræðna við eigendur „hræddra“ króna og hversu mikið fé væri um að ræða.

Heimili og fyrirtæki, sérstaklega þau, sem skulda í erlendri mynt, eiga mikið undir því að hér verði til stöðugleika í gengismálum og að gengið styrkist. Að mati gesta sem nefndin ræddi við er gengi krónunnar undir raunvirði. Búast má við að hún styrkist þegar óvissufimabilinu lýkur. Rök fyrir því eru að ýmsir grunnþættir hagkerfisins standa vel, þróun vöru-skipta- og viðskiptajafnaðar við útlönd er hagstæð og helstu innviðir stjórnkerfisins eru sterkir. Flestum ber þó saman um að stjórnvöld þurfi ofar öðru að sýna trúverðugleika áætlunarinnar og framfylgja henni af festu eigi markmið um stöðugt gengi að nást. Enn fremur er mikilvægt að búið verði í haginn fyrir þá aðila sem afla erlendra tekna og að þeir komi með gjaldeyri til landsins.

Fyrirsjáanlegt er að aðgerðir ríkisstjórnarinnar sem boðaðar eru í umræddri efnahagsáætlun muni leiða til mikillar skuldaaukningar fyrir ríkissjóð. Helstu kostnaðarliðir sem þar eru tilgreindir snerta fjármögnun nýju bankanna, skuldbindingar vegna innstæðureikninga í útibúum íslenskra banka erlendis og endurfjármögnun Seðlabanka Íslands. Nefndin ræddi almennt um hvaða leiðir hinu opinbera væru færar til að draga úr fjárlagahalla, þ.e. í formi meiri skatta eða minni umsvifa. Á opnum fundi sem nefndin átti með fulltrúum forsætisráðuneytisins í lok október sl. kom fram sá skilningur að það væri fyrst og fremst í verkahring stjórnámálanna að taka ákvörðun um leiðir í þessum efnunum. Lánafyrirgreiðsla sjóðsins krefst eftir sem áður mikils aðhalds í ríkisfjármálum eins og ráða má af 12.–16. lið viljayfirlýsingar ríkisstjórnarinnar.

Nefndin tók til sérstakrar umfjöllunar hverjir væru lánaskilmálar og endurgreiðslubyrði á þeim lánnum sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og aðrar þjóðir hefðu boðið íslenska ríkinu. Fulltrúar Seðlabanka upplýstu nefndina um kjörin á láni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Var jafnframt tekið fram að bankanum væri ekki kunnugt um að búið væri að semja um lánakjör í tengslum við lánafyrirgreiðslu sem norræn ríki hefðu boðist til að veita.

Nefndin ræddi ítarlega um skuldbindingar Íslands vegna innlánsreikninga í útibúum íslensku bankanna erlendis og spurðist fyrir um þá aðferðafræði sem íslensk stjórnvöld hefðu reitt sig á í samningum um lausn ICESAVE-deilunnar. Fram kom að í framhaldi af bráðabirgðasamkomulagi á vettvangi Evrópusambandsins væri gert ráð fyrir að hlutaðeigandi ríki mundu veita lán til Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta í samræmi við ákvæði Evróputilskipunar um lágmarksvernd til tryggðra innstæðueigenda. Sjóðurinn eignist í kjölfarið kröfur á hendur gömlu bönkunum sem njóti forgangsréttar á grundvelli hinna svokölluðu neyðarlaga, nr. 125/2008. Fulltrúar skilaneftar Landsbanka fóru yfir áætlað verðmæti krafna sjóðsins og áætlað verðmæti eigna bankans til að standa undir þeim skuldbindingum.

Fram kemur í athugasemdum við þingsályktunartillögu sem utanríkisráðherra hefur lagt fram (þskj. 219, 177. mál) að íslenska ríkið hafi í ljósi þeirra aðstæðna er þar greinir talið það þjóna hagsmunum Íslands að gangast í ábyrgðir fyrir lánveitingum til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda. Þá hefur komið fram að á næstunni fari í hönd framhaldsviðræður um frekari útfærslu lánanna. Í minni hluti hvetur til þess að þá verði sérstaklega hugað að greiðslugetu Íslands og hagsmunum komandi kynslóða hérlendis. Má í því sambandi benda á að það sjónarmið kom fram á fundum nefndarinnar að ekki hvíldi þjóðréttarleg skylda á íslenska ríkinu til að bera ábyrgð á innlánnum íslensku bankanna í útibúum erlendis.

Athygli nefndarinnar hefur einnig verið vakin á því að breski fjármálaráðherra hafi lagt til breytingar á Evróputilskipun um innstæðutryggingar sem miðar að því að koma á fót sameiginlegum tryggingarsjóði meðal aðildarríkja Evrópusambandsins. Í minni hluti telur að áformin renni stoðum undir ábendingar Íslands um að núverandi fyrirkomulag sé gallað og telur eðlilegt að Ísland fengi kröfu á sjóðinn vegna þeirra ábyrgða sem ríkið þarf að standa undir vegna lánanna til Tryggingasjóðs.

Loks ræddi nefndin um hvernig íslensk stjórnvöld hefðu staðið að samskiptum við erlenda kröfuhafa, lánardrottna, gömlu bankanna. Kom fram að þau mál hefðu verið sett í farveg skilaneftanna. Íslenskt atvinnulíf mun þurfa mikla lánafyrirgreiðslu á næstu árum og því var á fundum nefndarinnar undirstrikað mikilvægi þess fyrir íslenskt atvinnulíf að tryggja hagsmuni kröfuhafanna eftir því sem framast er unnt og að þeir verði sáttir við lyktir mála. Í minni hluti leggur áherslu á að aðilar komi sameiginlega að lausn allra þessara mála þannig að heildstæð lausn finnist.

Fyrsti minni hluti er samþykktur tillögunni.

Alþingi, 2. des. 2008.

Pétur H. Blöndal, form.,
Ellert B. Schram,
Lúðvík Bergvinsson,
Rósa Guðbjartsdóttir.

Fylgiskjal V.

Umsögn frá 2. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Þingsályktunartillaga þessi er svohljóðandi: „Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leiða til lykta áform um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum á grundvelli fyrirbyggjandi viljayfirlýsingar íslenskra stjórnvalda.“

Í athugasemdum við tillöguna kemur fram að viðræður fulltrúa Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um „fyrirkomulag samstarfsins“ hafi staðið yfir „um nokkurt skeið“. Einnig kemur fram að unnið hafi verið „ítarleg efnahagsáætlun“ sem hafi þrjú meginmarkmið: „Í fyrsta lagi að endurvekja traust á íslenskum efnahag og ná stöðugu gengi krónunnar með markvissum og öflugum aðgerðum, í öðru lagi að styrkja stöðu ríkissjóðs og í þriðja lagi að endurreisa íslenskt bankakerfi.“

Í svokallaðri „efnahagsáætlun“ stjórnvalda sem kveðið er á um í þessari þingsályktunartilögu er ekki minnst einu orði á heimilin í landinu né heldur íslenskt atvinnulíf. Má enda ljóst vera að aðgerðaáætlun sú og þeir skilmálar sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn krefst af íslensku þjóðinni, í „samstarfi“ við ríkisstjórnina, eru ekki endilega til þess fallin að tryggja öryggi, velsæld og atvinnustig á Íslandi heldur fyrst og fremst að aðstoða erlenda fjármagnseigendur að halda sínum hlut. Gjaldetriskreppan svokallaða er í fyrirrúmi en sú kreppa sem ríður nú yfir heimilin í landinu og atvinnulíf er hunsuð og jafnvel gerð verri viðureignar. Leiða má líkur að því að þær tröllvöxnu skuldabyrðar sem þessu láni fylgja, og þeir skilmálar sem fyrirgreiðslunni eru settir, geri íslensku samfélagi mun erfiðara og sársaukafyllra að vinna sig út úr þeirri kreppu sem nú herðir að heimilum landsmanna og atvinnulífi.

Við blasir að á síðustu dögum og vikum hefur ríkisstjórn Íslands tekið ákvörðun um að skuldsetja íslenska þjóðarbúið sem nemur allt að 1.600 milljörðum kr. eða meira. Íslenskt samfélag er fyrir skuldugasta þróaða hagkerfið í heimi. Með þessum gjörningi er ótæpilegum skuldaklyfjum hlaðið á herðar komandi kynslóða og landsmanna allra og enn reynist erfitt að fá svo mikið sem grunnupplýsingar um þau plögg sem undirrituð hafa verið fyrir hönd þjóðarinnar.

Óboðlegir skilmálar.

Lántakan sjálf og greiðslubyrðin af henni fyrir þjóðina alla verður sem fyrr segir þungur baggi að bera fyrir ungar axlir upprennandi kynslóða og landsmenn alla. En lánið sjálft og byrðarnar sem af því leiða er bara hluti vandamálsins. Skilmálarnir sem hengdir eru í lánið geta einnig verið eyðileggjandi fyrir íslenskt velferðarsamfélag til framtíðar. Það hefur sýnt

síð sig víða erlendis að skilmálar sem þeir sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn boðar nú á Íslandi hafa dýpkað fjármálakreppur og gert þær verri í stað þess að leysa úr þeim. Spörin hræða í þessum efnunum hvort heldur er í Evrópu, Asíu eða Suður-Ameríku. Það er óboðlegt að íslensk stjórnvöld gangi að slíkum skilmálum með þeim hætti sem hér hefur verið gert og endurtaki þau mistök sem víða hafa skilið eftir sig sviðna jörð.

Einn liður „skilmálanna“ er áframhaldandi hávaxtastefna. Í kjölfarið á undirritun „samkomulagsins“ voru stýrivextir því umsvifalaust hækkaðir í 18% hinn 28. október sl. Boðað er að þeir verði jafnvel hækkaðir enn frekar. Í kjölfarið á þessari hækkun stýrivaxta komu misvísandi skilaboð frá ráðherrum ríkisstjórnarinnar, þar sem einn sagði að ríkisstjórnin hefði ákveðið hækkunina, annar að Seðlabankinn hefði gert það og enn annar að þetta væri verknaður Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Yfirstjórn Seðlabankans birti þá einn tölulíð 19. greinar samkomulagsins þar sem kveðið er á um hækkun vaxta og leysti þar með úr þeirri lotu misvísandi skilaboða ráðamanna en aðeins einn tölulíður samkomulagsins var birtur og allt annað í samkomulaginu hulin ráðgáta.

Ef hagur almennings, hagur heimilanna og hagur fyrirtækjanna í landinu væri settur í forgang þá ætti að fara í þveröfuga átt og lækka vexti. Slíkt er nauðsynlegt til að bjarga því sem bjargað verður. Önnur ríki í Evrópu og Norður-Ameríku keppast nú við að lækka stýrivexti og reka ríkissjóð með halla til að geta örvað eftirspurn í hagkerfunum og haldið uppi atvinnustigi. Undir forustu nýfrjálshyggjuboðskapar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins ætla íslensk stjórnvöld að keyra í öfuga átt með ófyrirsjáanlegum afleiðingum.

Breyttar forsendur – hvar er varaáætlun?

Eftir ítrekaðar fyrirspurnir virðist ljóst að íslensk stjórnvöld hafa ekki haft neina varaáætlun í málinu og engar aðrar sviðsmyndir hafa verið skoðaðar en sú að fá lán hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

Engir útreikningar virðast til að mynda hafa verið gerðir á því hvort við gætum komist í gegnum þá erfiðu kreppu sem við blasir án láns frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, frjáls frá klyfjum þeirra nýfrjálshyggjuskilyrða sem sjóðurinn setur. Stjórnvöld hafa engu getað svarað um mögulegar aðrar leiðir og hafa augljóslega ekki látið kanna þær.

Ríkisstjórnin virðist þannig ekki hafa hugað að því að takast á við vandann á lengri tíma en hér er áætlað, með því til að mynda að leyfa viðvarandi halla á ríkissjóði til lengri tíma í stað þess að fara út á þá ómögulegu braut að reka ríkissjóð hallalausán árið 2012. Slíkt boðar í reynd heiftarlegan niðurskurð á opinberri fjármögnun heilbrigðisþjónustunnar, skólakerfisins og opinberra framkvæmda í landinu og stríðir gegn þjóðarvilja um íslenskt velferðarsamfélag.

Í þessu samhengi er vert að geta margvíslegra sjónarmiða ólíkra fræðimanna sem hafa varað við stefnu stjórnvalda og benda á að forsendur núna séu gjörbreyttar frá því að fyrst var rætt um lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Í grein sem hagfræðingarnir Daði Már Kristófersson, Jón Daníelsson og Ragnar Árnason skrifuðu 19. nóvember sl. (sjá fylgiskjal) benda þeir m.a. á að forsendurnar sem fyrir hendi voru 24. október sl., þegar ákveðið var að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, hafi breyst verulega. Það sé því ástæða til að efast um að taka þurfi lánið.

Í greininni segir m.a.: „Þar er fyrst til að taka, að frá því að þessi yfirlýsing íslenskra stjórnvalda var samin fyrir meira en tveimur vikum hafa aðstæður á gjaldeyrismarkaði breyst mjög mikið. Krónan sem ætlunin var að styrkja hefur á þessu tímabili fallið um nálægt 10% á innanlandsmarkaði. Erlendis hefur gengismarkaður fyrir krónuna hins vegar myndast á nýjan leik og þar hefur gangverð krónunnar hækkað og færst nær skráðu gengi innanlands.“

Greið alþjóðleg markaðsviðskipti með krónuna og jafnvægisgengi hennar innan lands og erlendis virðist því tiltölulega skammt undan. Það meginhlutverk lánsfjár frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum að styðja við bakið á gjaldmiðli í „frjálsu falli“ er því ekki lengur til staðar. Það er því ástæða til að efast um að raunveruleg efnahagsleg þörf sé fyrir þetta lán. Að minnsta kosti eiga ýmis skilyrði sem þessu láni tengjast ekki lengur við.“

Síðar í greininni er m.a. talað um mikilvægi þess að lækka vexti og að gera tafarlausar ráðstafanir vegna afkomu heimila og fyrirtækja, m.a. með skuldbreytingum, frestunum afborgana og lánalengingum. Slíkt er hvergi að finna í forgangsroðun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og íslenskra stjórnvalda.

Spurningin sem eftir situr er því hvort íslensk stjórnvöld hafi leitt þjóðina niður blindgötu í svokölluðum „björgunaraðgerðum“ sínum. Ríkisstjórnin hefur alfarið bundið „björgun“ við fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og skilmála hans. Verður slíkt að teljast orka mjög tvímælis í ljósi reynslunnar annars staðar frá.

Alþingi, 2. des. 2008.

Árni Þór Sigurðsson.

Fskj.

*Daði Már Kristófersson,
Jón Danielsson,
Ragnar Árnason:*

Seðlabankinn á að hætta að reyna að stýra gengi krónunnar.

(Morgunblaðið, 19. nóv. 2008.)

Í „yfirlýsingu um áform“ sem íslensk stjórnvöld hafa sent Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og DV birti á vefnum kemur fram undir lið 19 að íslensk stjórnvöld séu „reiðubúin til að nota gjaldeyrisforðann til að koma í veg fyrir of miklar sveiflur í gengi krónunnar“. Þessi yfirlýsing bendir til þess að til standi að nota erlent lánsfé til að styðja við gengi krónunnar.

Það er vissulega svo að fall á verði krónunnar leiðir til hækkunar verðlags innfluttra vara og hækkunar erlendra skulda í íslenskum krónum. Hvort tveggja kemur sér illa fyrir heimili og fyrirtæki, sem nú þegar eru í miklum þrengingum. Engu að síður er nauðsynlegt að vara sterklega við því að nota takmarkaðan og dýrkeyptan gjaldeyrisforða með þessum hætti.

Þar er fyrst til að taka, að frá því þessi yfirlýsing íslenskra stjórnvalda var samin fyrir meira en tveimur vikum hafa aðstæður á gjaldeyrismarkaði breyst mjög mikið. Krónan sem ætlunin var að styrkja hefur á þessu tímabili fallið um nálægt 10% á innanlandsmarkaði. Erlendis hefur gengismarkaður fyrir krónuna hins vegar myndast á nýjan leik og þar hefur gangverð krónunnar hækkað og færst nær skráðu gengi innanlands. Greið alþjóðleg markaðsviðskipti með krónuna og jafnvægisgengi hennar innanlands og erlendis virðist því tiltölulega skammt undan. Það meginhlutverk lánsfjár frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum að styðja við bakið á gjaldmiðli í „frjálsu falli“ er því ekki lengur til staðar. Það er því ástæða til að efast um að raunveruleg efnahagsleg þörf sé fyrir þetta lán. Að minnsta kosti eiga ýmis skilyrði sem þessu láni tengjast ekki lengur við.

Í annan stað er mikilvægt að hafa í huga að umtalsverðar upphæðir í krónum bíða þess að verða breytt í erlenda mynt. Stórfelld sala Seðlabankans á gjaldeyri í skiptum fyrir krónur í

Því skyni að halda uppi eða jafnvel hækka gengi krónunnar mun einungis leiða til þess að þeir sem flytja fjármagn út geta selt krónur sínar á hærri verði en ella. Með öðrum orðum í slíkri viðleitni Seðlabankans felst í rauninni niðurgreiðsla á erlendum gjaldeyri til þeirra sem hyggjast flýja Ísland með sitt fjármagn.

Í þriðja lagi er rétt að minna á þá staðreynd að hversu auðug sem stjórnvöld eru af erlendri mynt geta þau ekki haldið gengi gjaldmiðils fyrir ofan markaðsvirði hans til lengri tíma. Hversu illa sem það kann að koma við þjóðina að krónan veikist er ljóst að gengisskráning hennar verður að endurspegla framboð og eftirspurn eftir krónum. Allt annað er óraunhæft. Margföld reynsla af hliðstæðum gjaldeyriskreppum erlendis hefur sýnt að þar sem gjaldeyrisforðinn er notaður til stuðnings við gjaldmiðilinn hverfur þorri hans einfaldlega í vasa spákaupmanna, og landið situr eftir verr sett en áður.

Miklu ódýrari og efnahagslega skynsamlegri leið er að opna gjaldeyrismarkað að nýju og leyfa krónunni að falla eins og nauðsynlegt er þar til jafnvægi næst milli framboðs og eftirspurnar. Hlutverk Seðlabankans í þessu ferli er einungis að vera viðskiptavaki. Í því felst að hann greiðir fyrir og tekur þátt í viðskiptum með krónuna á sem næst jafnvægisgengi, en án þess að auka eða minnka gjaldeyrisforða sinn að marki hvern viðskiptadag.

Slík hlutlaus afstaða Seðlabankans gæti þýtt umtalsvert fall á genginu til skemmri tíma litið meðan það fjármagn sem býður flutnings fer úr landi. Það er hins vegar ástæða til að ætla að þetta gengisfall verði hvorki mikið né langvarandi. Grunnskilyrði þjóðarbúsins gefa til kynna að jafnvægisgengi krónunnar til lengri tíma sé að minnsta kost 25% hærri en nú gildir á innanlandsmarkaði. Nýjustu tölur um viðskiptajöfnuð sýna jafnframt mikinn afgang og horfur eru á að hann vaxi fremur en hitt. Það eru því allar líkur á að gengi krónunnar hækki aftur á nýjan leik innan tiltölulega skamms tíma sem fremur verður talinn í mánuðum en misserum. Þetta vita auðvitað þeir sem sækjast eftir að breyta krónum sínum í gjaldeyri. Þeir munu því í mörgum tilfellum kjósa að bíða gengishækkunar fremur en að kaupa gjaldeyri fyrir krónuna á óhagstæðu gengi. Þetta er auðvitað þeim mun líklegra sem krónan lækkar meira í kjölfar þess að hún verður gefin frjálts. Af þessum ástæðum er ólíklegt að gengisfallið verði mikið, nema e.t.v. í fáa daga, og það getur ekki verið langvarandi.

Enda þótt frekara gengisfall verði tiltölulega lítið og skammvinnt og allar líkur eru á að gengið muni styrkjast mjög á næstu mánuðum, er engu að síður ljóst að hið lága gengi nú hefur afar neikvæð áhrif á kaupmátt launa, afkomu margra fyrirtækja og skuldir bæði heimila og fyrirtækja. Afar brýnt er að bregðast nú þegar við þessu með viðeigandi ráðstöfunum. Þessar ráðstafanir þurfa að fela í sér skuldbreytingar, frestanir afborgana og lánalengingar. Má hvað það snertir m.a. benda á tillögur Jóns Daníelssonar og Gylfa Zoëga um björgun heimilanna og fyrirtækjanna. Í annan stað þurfa vextir að lækka sem allra fyrst og síðan hröðum skrefum niður í vexti nágrannalandanna á næstu vikum. Þetta er unnt því viðfangsefnið er ekki lengur að halda uppi óraunhæfu gengi krónunnar og falsa þannig tímabundið mælingar á verðbólgu. Í þriðja lagi á Seðlabankinn að fylgja fordæmi annarra Seðlabanka og beita öllu sínu afli til að gera lánsfé í íslenskum krónum sem ódýrast og aðgengilegast fyrir þau fyrirtæki landsmanna sem lífvænlegust eru. Þetta er nauðsynlegt til að forðast stærstu boðaföll og hörmungar kreppunnar sem hafin er.

Fylgiskjal VI.

Umsögn frá 3. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið. Um þá gesti sem nefndin hefur fengið á fund sinn og hlutlausu málavaxtalýsingu á efni tillögunnar og þeirri viljayfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sem með henni fylgir vísar 3. minni hluti til umsagnar 1. minni hluta.

Þriðji minni hluti vill taka fram í upphafi að miðað við erfiða stöðu efnahagsmála telur hann að rétt hafi verið af Íslands hálfu að leita eftir aðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Þriðji minni hluti er hins vegar ósáttur við hvernig staðið hefur verið að framgangi málsins af hálfu ríkisstjórnarinnar. Má í því sambandi nefna tvö atriði sem miklu máli skipta þegar tekin er afstaða til tillögunnar og þeirrar viljayfirlýsingar ríkisstjórnarinnar sem henni fylgir. Í fyrsta lagi gætir enn verulegrar óvissu um hverjar framtíðarskuldbindingar Íslands eru vegna bankahrunsins og áætlanir um það efni fátæklegar. Þá verður heldur ekki ráðið í hver geta landsins er til skuldsetningar. Óásættanlegt er að slíkt liggi ekki fyrir en það gerir í raun alla áætlanagerð óraunhæfa.

Í annan stað er mikið deilt um hvernig staðið skuli að innleiðingu 19. og 22. liðar í viljayfirlýsingu ríkisstjórnarinnar sem varða tímabundnar heimildir Seðlabanka til að leggja höft á gjaldeyrisviðskipti vegna fjármagnsflutninga í tengslum við skammtímaáhættu sem er samfara fleytingu krónunnar. Nýverið voru samþykkt á Alþingi lög um þetta efni, nr. 134/2008. Við þinglega meðferð málsins sem tók ríflega eina kvöldstund kom fram hörð gagnrýni aðila vinnumarkaðarins sem bæði kvörtuðu undan skorti á samráði og að sú haftastefna sem frumvarpið bæri með sér væri einkar varhugaverð ekki síst með hliðsjón af ákvæði um skilaskyldu á gjaldeyri. Með þessari leið var verið að færa íslenskt samfélag aftur um marga áratugi undir forustu Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar.

Yfirgangur framkvæmdarvaldsins gagnvart löggjafarvaldinu síðustu vikunnar er með eindæmum. Þingmenn fá ekki aðgang að fjölda gagna og lásu t.d. um skilyrði Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í DV. Það er með öllu óásættanlegt að Alþingi Íslendinga skuli vera líkt við afgreiðslustofnun í mestu þrengingum sem íslensk þjóð hefur gengið í gegnum á undan-gangnum áratugum. Því miður hefur áður boðað samráð ríkisstjórnarinnar við stjórnarandstöðu verið í skötulíki. Með nýafgreiddum gjaldeyrishöftum kom jafnframt í ljós að samráði stjórnvalda við aðila vinnumarkaðarins var verulega ábótavant, svo ekki sé fastar að orði kveðið. Framferði ríkisstjórnarinnar er til þess fallið að valda óróa í samskiptum stjórnvalda við aðila vinnumarkaðarins sem og að hunsa algjörlega Alþingi Íslendinga í mikilvægri ákvarðanatöku. Eins og sakir standa tilkynna fulltrúar framkvæmdarvaldsins þingmönnum um ákvarðanir ríkisstjórnarinnar og síðan eru málin afgreidd með ótrúlegum hraða í gegnum þingið í skjóli mikils meiri hluta þingmanna, sem fæstir koma þó að málum. Þetta er með öllu óásættanlegt, sérstaklega í ljósi þess hversu óhönduglega hefur tekist til með ákvarðanatöku og framgang flestra mála sem ríkisstjórnin hefur unnið að undanfarnar vikur.

Með vísan til framangreinds styður 3. minni hluti ekki tillöguna.

Alþingi, 2. des. 2008.

Birkir J. Jónsson.

Fylgiskjal VII.**Umsögn frá viðskiptanefnd.**

Viðskiptanefnd barst þann 21. nóvember 2008 erindi frá utanríkismálanefnd þar sem óskað er álitis nefndarinnar á þeim þáttum sem snúa að málefnasviði viðskiptanefndar í 161. máli, þingsályktunartillögu um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

Nefndin tók til umfjöllunar þá liði þingsályktunartillögunnar sem snúa að banka-, fjármála- og samkeppnismarkaði þar sem lýst er þeim leiðum sem íslenska ríkið hyggst fara í framhaldi af lánaforgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Nefndin fékk á sinn fund Jónínu S. Lárusdóttur frá viðskiptaráðuneyti, Jónas Fr. Jónsson frá Fjármálaeftirlitinu, Stefán Svavarsson frá Seðlabanka Íslands, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Guðjón Guðmundsson frá Samtökum íslenskra sparisjóða, Gunnar Viðar frá NBI hf. (Nýja Landsbankanum) og Rósant Torfason frá Nýja Glitni banka hf.

Ýmsum sjónarmiðum var hreyft fyrir nefndinni í tengslum við þingsályktunartillögu þessa og þær aðgerðir sem í henni eru boðaðar eða nú þegar eru hafnar. Meðal þessara sjónarmiða bar hvað hæst efasemdir um lið 7 í viljayfirlýsingunni þar sem segir að eiginfjárlutfall nýju bankanna verði 10%. Það hlutfall var talið vera of lágt með tilliti til þess að verulega muni reyna á fjárhagslegan styrk bankanna á næstu missirum.

Þá var því sjónarmiði einnig hreyft fyrir nefndinni að afar nauðsynlegt væri að tryggt yrði jafnræði milli nýju ríkisfjármálafyrirtækjanna og annarra fjármálafyrirtækja sem ekki eru í ríkiseigu. Slíkt jafnræði sé forsenda þess að eðlileg samkeppnisstaða myndist á markaði. Þá kom það sjónarmið einnig fram á fundi nefndarinnar að við frágang gömlu bankanna væri afar nauðsynlegt að tryggja aðkomu erlendra lánardrottna að ferlinu og tryggja sátt þeirra við uppgjörið, í þeim tilgangi að traust skapist á ný á íslenska fjármálakerfinu.

Að lokum telur nefndin brýnt að tryggður verði réttur skilningur á lið 16 í viljayfirlýsingunni sem fylgir þingsályktunartillögu þeirri sem hér er um rætt, en þar kemur fram að hið opinbera taki ekki á sig frekari skuldbindingar vegna bankakerfisins. Ekki þykir ljóst, með þessum lið, hvort hið opinbera geti nýtt sér eða hyggist nýta sér ákvæði í 2. gr. laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, nr. 125/2008.

Það er mat nefndarinnar að þingsályktunartillaga þessi sé nauðsynlegur liður í áframhaldandi uppbyggingu fjármála- og efnahagskerfis Íslands og mælir með samþykkt hennar.

Jón Bjarnason, Birkir J. Jónsson og áheyrnarfulltrúi, Jón Magnússon, voru fjarverandi við staðfestingu umsagnar þessarar.

Meðfylgjandi er fylgiskjal frá bankastjóra Nýja Kaupþings banka hf.

Alþingi 26.nóv. 2008.

Ágúst Ólafur Ágústsson, form.,

Guðfinna S. Bjarnadóttir,

Birgir Ármannsson,

Árni Páll Árnason,

Jón Gunnarsson,

Björk Guðjónsdóttir,

Höskuldur Þórhallsson, með fyrirvara.

Fskj.

Athugasemdir frá bankastjóra Nýja Kaupþings banka hf.

Eina athugasemdin sem ég vil gera við liði nr. 4-10 í viljayfirlýsingunni snýr að lið nr. 7. Mér er til efs að 10% eiginfjárlutfall sé nóg fyrir nýju bankana. Fyrir því eru einkum þrenn rök:

1. Ég reikna fastlega með því að Fjármálaeftirlitið muni í framtíðinni krefjast þess að Íslenskir bankar hafi tiltölulega hátt eiginfjárlutfall. Það kæmi mér ekki á óvart þótt miðað yrði við 12%.
2. Breið samstaða virðist vera að myndast á alþjóðlegum vettvangi um að ýmsar reglur um starfsemi banka og annarra fjármálafyrirtækja verði hertar í kjölfar fjármálakreppunnar. Ég reikna fastlega með að þar á meðal verði eiginfjárreglurnar.
3. Fjármál heimila og fyrirtækja eru löskuð. Það mun reyna verulega á fjárhagslegan styrk bankanna að taka á árinna með heimilum og fyrirtækjum á næstu misserum.

Auk þess gerum við eftirfarandi athugasemdir:

Ýmis smærri fjármálafyrirtæki eiga við erfiðleika að etja. Vandi þeirra verður því miður ekki leystur nema til komi aukið eigið fé, jafnvel þótt um samruna meðal smærri fyrirtækja verði að ræða eða samruna smærri fyrirtækja við einhvern af stóru bönkunum. Þar geta fáir lagt hönd á plóg nema ríkissjóður. Því hef ég nokkrar áhyggjur af lið nr. 16 í yfirlýsingunni.

Loks má nefna undirlið 2 í lið nr. 19 í yfirlýsingunni (aðgangur bankanna að lausafé í Seðlabankanum). Ætla má að í bönkunum þremur séu umtalsverðar innstæður í eigu erlendra aðila eða innlendra aðila með starfsemi erlendis (í krónum og erlendum gjaldmiðli). Þessir innstæðueigendur munu án efa vilja flytja innstæðurnar úr landi um leið og færi gefst. Til að bankarnir geti sinnt þessum óskum viðskiptavina sinna munu þeir þurfa aðgang að lausafé í Seðlabankanum. Svipað gildir um þátttöku bankanna í endurreisn hagkerfisins, hún kostar fjármagn og sem stendur eiga bankarnir ekki í önnur hús að venda en Seðlabankann og Íbúðalánasjóð (með því að selja Íbúðalán).

Fylgiskjal VIII.

Umsögn frá félags- og tryggingamálanefndar.

Félags- og tryggingamálanefnd hefur borist erindi frá utanríkismálanefnd þar sem óskað er álits nefndarinnar á þeim þáttum sem snúa að málefnasviði hennar í 161. máli, tillögu til þingsályktunar um fjárhagslega fyrirgreiðslu hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Nefndin hefur fjallað um þann hluta málsins sem varðar stefnu í kjaramálum, sbr. 23. tölul. í fylgiskjali með tillögunni.

Nefndin fékk á sinn fund Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Ólaf Darra Andrason frá Alþýðusambandi Íslands, Helgu Jónsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Guðlaugu Kristjánsdóttur frá Bandalagi háskólamanna og Ernu Guðmundsdóttur frá Bandalagi háskólamanna og Kennarasambandi Íslands.

Tekið er undir mikilvægi þess að viðtækt samkomulag náist um stefnu í kjaramálum til næstu ára, sem styður við endurreisn efnahagslífsins og stöðugleika.

Til að ná fram slíku samkomulagi telur nefndin það skipta miklu máli að formlegt ferli sé sett af stað sem fyrst og kallaðir verði til viðræðna þeir aðilar sem málið varða, t.a.m. ríki, sveitarfélög, stéttarfélög og Samtök atvinnulífsins. Árættar nefndin að slíkt samkomulag þarf að hafa að markmiði að tryggja atvinnustig ásamt því að líta til fleiri þátta sem hafa áhrif á kjör einstaklinga og fjölskyldna, svo sem gjaldskrár hins opinbera, velferðarmál og húsnæðismál.

Nefndin lýsir áhyggjum sínum af þeim miklu fjárskuldbindingum sem ríkissjóður er að taka á sig í kjölfar hruns bankanna. Nefndin bendir jafnframt á að almennt sé mikilvægt að þess sé gætt í viðræðum við alla viðsemjendur að ráðstafanir verði samræmdar og niðurstaðan feli í sér að ekki komi til of harkalegra skerðinga á þeim hluta velferðakerfisins, sem heyrir undir nefndina. Þá ítrekar nefndin mikilvægi þess að standa vörð um hag heimila og fjölskyldna og að tryggja að fólk flytjist ekki úr landi.

Nefndin gerir ekki frekari athugasemdir varðandi þau atriði tillögunnar sem snúa að málefnasviði hennar.

Helga Sigrún Harðardóttir skrifar undir umsögn þessa með almennum fyrirvara við málið.

Kristinn H. Gunnarsson, Árni Johnsen, Ásta R. Jóhannesdóttir og Ögmundur Jónasson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 28. nóv. 2008.

Guðbjartur Hannesson, form,
Ármann Kr. Ólafsson,
Pétur H. Blöndal,
Helga Sigrún Harðardóttir, með fyrirvara,
Kristján Þór Júlíusson.