

Minnisblað

Efni: Umsögn um 388. mál þskj. 546, Icesave. Svar við fyrirspurn fjárlaganefndar

Til: **fjárlaganefndar**

Frá: **fjármálaráðuneyti**

Í fyrirspurn fjárlaganefndar er óskað eftir að gerð verði sérstaklega grein fyrir:

- Áhrif samninganna á fjárlagagerð næstu ára.
- Hvernig á að ganga frá fjárheimildum í fjárlögum.
- Annað sem fjármálaráðuneytið vill benda fjárlaganefnd á um áhrif á ríkisfjármálin taki samningurinn gildi.

Sem svar við fyrirspurn fjárlaganefndar dags. 20. desember sl. er vísað til umsagnar fjármálaráðuneytisins sem er fylgiskjal með frumvarpi til laga um Icesave samningana. Umsögnin byggir á mati samninganefndarinnar á samningunum eins og það er sett fram í almennri greinargerð með fumvarpinu. Þar sem sérstakt mat var sett fram í sjálfu fumvarpinu og vegna umfangs og flækjustigs málsins fór ekki fram sjálfstæð úttekt á því af hálfu fjárlagaskrifstofu né voru framkvæmdir sjálfstæðir útreikningar á líklegum áhrifum samninganna á skuldbindingar og útgjöld ríkissjóðs á næstu árum. Gert hefur verið ráð fyrir að fjárlaganefnd fái aðra aðila sem hafa aðstæður til þess til að vinna slíkt sjálfstætt mat og greiningu, t.d. Seðlabankann, þannig að einnig megi hafa hliðsjón af því. Eins og fram hefur komið er í mati samninganefndarinnar byggt á ýmsum forsendum, s.s. um innheimtur úr þrotabúi Landsbankans, þróun gengis o.fl., sem eru afgerandi um endanlega útkomu en eru háðar talsverðri óvissu og þarf því að hafa alla fyrirvara á framvindu þeirra páttu.

Samkomulagið sem liggur fyrir felur í stórum dráttum í sér það fyrrkomulag að endurgreiðslusamningurinn verði gerður af hálfu Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) og að sú skuldbinding verði uppgreidd árið 2016 af endurheimtum úr gjaldþrotabúi Landsbankans. Ríkissjóður taki hins vegar á sig að fjármagna vaxtakostnaðinn af þeim höfuðstól sem er óuppgerður á hverjum tíma. Að því gefnu að forsendur fyrir mati samninganefndarinnar gangi eftir er gert ráð fyrir að heildargreiðslur úr ríkissjóði til tryggingasjóðsins fram til ársins 2016 verði rúmir 47 mia. kr. Því til viðbótar er 3 mia.kr. greiðsla vegna útagðs kostnaðar Breta og Hollendinga við útgreiðslur til innstæðueigenda á sínum tíma, en samið var um tiltekna hlutdeild í þeim kostnaði. Gert er ráð fyrir að ríkissjóður þurfi að leggja TIF til 26,1 mia.kr. á árinu 2011, þar af 9 mia.kr. vegna áranna 2009-2010 umfram þá 20 mia.kr. sem sjóðurinn getur sjálfur staðið undir og 17,1 mia.kr. vegna vaxtagreiðslna á þessu ári. Áætlanir gera ráð fyrir að greiðslur áranna 2011-2016 verði eftirfarandi:

2011 26,1 mia.kr.

2012 10,4 mia.kr.

2013 8,6 mia.kr.

2014 7,0 mia.kr.

2015 5,0 mia.kr.

2016 1,8 mia kr.

Alls: 58,9 mia.kr.

Samkvæmt matinu er áætlað að endurheimtur ásamt ávöxtun af eignum þrotabús Landsbankans geti skilað rúmum 8 mia.kr. umfram höfuðstól endurgreiðslufjárhæðarinnar og þær eftirstöðvar gangi upp í vaxtagostnaðinn. Nettó útgjöld ríkissjóðs vegna þessara vaxtagreiðslna og kostnaðar verða því samkvæmt þessum forsendum tæpur 51 mia.kr.

Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2010-2013 var mótuð um mitt árið 2009 og er í þeirri áætlun gert ráð fyrir aðhaldsráðstöfunum í ríkisútgjöldum og tekjuöflunaraðgerðum sem er að hluta til ætlað að skapa svigrúm til að mæta skuldbindingum sem metnar voru á grundvelli fyrri Icesave samnings. Þannig var sett markmið um að lítils háttar jákvæðum frumjöfnuði yrði náð á árinu 2011 og heildarjöfnuði á árinu 2012. Á árinu 2013 er síðan gert ráð fyrir talsverðum afgangi á heildarjöfnuði til að unnt verði í senn að byrja að lækka skuldastöðu ríkissjóð og að standa undir áætluðum skuldbindingum vegna IceSave samningsins. Má því segja að hugsanlegar skuldbindingar í tengslum við Icesave samninga í forsendum langtímaáætlunar um ríkisfjármálin hafi óbein áhrif á fjárlög ársins 2011 að því leytí að fjárlögin eru áfangi á þeirri leið að skapa nægilegt svigrúm til að efna slíkar skuldbindingar þó svo ekki sé gert ráð fyrir beinum framlögum úr ríkissjóði á þessu ári. Eins og kunnugt er hefur ríkisfjármálaáætlunin verið mótuð sem þáttur í samstarfsáætluninni með Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

Með þeim samningum sem nú eru til umfjöllunar kann að vera tilefni til að endurskoða að einhverju marki fyrri áætlanir um jöfnuð í ríkisfjármálum til lengri tíma litið. Þannig er nú reiknað með að heildarútgjöld ríkissjóðs vegna málsins verði talsvert lægri til lengri tíma litið en áður var talið. Hins vegar færast vaxtagreiðslur fram á fyrstu ár endurheimtutímabilsins í stað þess að í fyrri samningi var gert ráð fyrir 7 ára greiðsluhléi og í áætlunum var miðað við að þegar yrði tekið til við að mynda svigrúm til að geta staðið undir þeim skuldbindingum þegar þar að kæmi, annað hvort með því að safna upp sjóði eða með því að greiða niður aðrar skuldir. Áætlunin gerði ráð fyrir að afgangur á heildarjöfnuði í þessu skyni gæti orðið um 50 mia.kr. árið 2013, en þar af væru um 30 mia.kr. nýttir til að mæta skuldbindingum vegna Icesave. Mat á nýjum samningi um Icesave felur því ekki í sér mjög umtalsverðar breytingar frá fyrri forsendum um útgjöldin á tímabili áætlunar um jöfnuð í ríkisfjármálum, þ.e. á árunum 2011-2013. Greiðslur falla til fyrr en reiknað var með áður þannig að greiðsluhalli verður meiri en ella fyrst um sinn en þar sem skuldbindingin sem nýr samningur felur í sér er talin verða verulega lægri munu uppsöfnuð áhrif í árslok 2013 á stöðu og afkomu ríkissjóðs, u.p.b. 35 mia.kr., ekki víkja mikið frá því sem gengið var út frá í langtímaáætluninni. Á árunum þar á eftir kæmu betur fram áhrifin af hagstæðari samningi með því að greiðslurnar ættu að fjara hratt út og staða ríkissjóðs yrði rýmri en hefði orðið samkvæmt fyrri samningi. Ætti það að gera ríkissjóði betur kleift að standa undir öðrum skuldbindingum sem á hann hafa fallið vegna bankahrunsins og efnahagsáfallsins.

Megin markmið ríkisfjármálaáætlunarinnar eru eftir sem áður að starfsemi ríkissjóðs verði aftur sjálfbær og að á árinu 2013 verði unnt að byrja að lækka skuldbabyrði ríkisins og þar með að draga úr vaxtabyrðinni til að skapa aftur meira svigrúm fyrir aðra málaflokka. Er því ekki gert ráð fyrir að lögfesting samningsins hefði stórvægileg áhrif á fyrirliggjandi ríkisfjármálaáætlun fyrir næstu 3-4 árin. Óhætt virðist þó að gera ráð fyrir að miðað við þær áætlanir sem gengið hefur verið út frá til þessa muni fyrirliggjandi tillaga um nýjan Icesave samning gera betur kleift í fjárlagagerð næstu ára að ná settum markmiðum um jöfnuð í ríkisfjármálum og lækkun skulda.

Gert er ráð fyrir að í komandi fjárlagagerð vegna undirbúnings fjárlagafrumvarps fyrir árið 2012 verði fjögurra ára áætlunin um ríkisfjármálin endurskoðuð sérstaklega með tilliti til áætlaðra skuldbindinga í tengslum við Icesave málið í ljósi þess hvaða niðurstöðu það fær á Alþingi. Verði samningurinn lögfestur munu þær skuldbindingar í öllu falli liggja mun skýrar fyrir og gefa betri mynd af líklegri framvindu í greiðsluflæði vegna málsins. Þótt telja megi líkur á því að sú endurskoðun muni leiða í ljós að staða ríkissjóðs verði nokkuð rýmri að þessu leyti til lengri tíma litið verður þó að hafa í huga að margir aðrir þættir munu einnig hafa þar veigamikil áhrif sem gætu orðið íþyngjandi frá því sem áður var talið, s.s. aukin endurfjármögnumunarþörf Íbúðalánasjóðs, kostnaður vegna aðgerða í þágu skuldsettra heimila, yfirtaka á skuldum aðila sem hafa notið ríkisábyrgðar og þróun vaxtakjara ríkissjóðs svo nokkur dæmi séu nefnd. Við endurskoðun áætlunarinnar í vor mun jafnframta fara fram heildarendurmat á tekjuspánni og útgjaldahorfum, þ.m.t. með tilliti til þeirrar slökunar á aðhaldsáformum sem gerð var í meðþórum Alþingis á fjárlagafrumvarpinu 2011, og kunna þá að vegast á ýmsar breytingar á forsendum þótt ekki sé á þessu stigi ástæða til að ætla að útkoman verði mikið bráðbrugðin langtímaáætluninni sem kynnt var í fjárlagafrumvarpinu.

Hvað varðar framsetningu fjárheimilda í fjárlögum komandi ára þá er gert ráð fyrir að um árlegar fjármagnstilfærslur til tryggingasjóðsins verði að ræða með því móti að viðeigandi fjárveitingu verði komið fyrir á framlagslið TIF í fjárlögum hvers árs. Þar sem reiknað er með að endurheimtur úr þrottabúnu dugi fyrir höfuðstól skuldarinnar verður sú skuld uppgreidd að endingu án framlags frá ríkissjóði. Af hálfu ríkissjóðs verður einvörðungu um að ræða fjármögnun á vaxtagreiðslum og er því ekki gert ráð fyrir að reikningsfæra í ríkisreikning skuldbindingu vegna samninganna. Slíkt tilfærsluframlag mundi strangt til tekið teljast til frumgjalda og þar með færast inn í frumjöfnuð ríkissjóðs fremur en vaxtajöfnuð þar sem ekki væri um beinar vaxtagreiðslur ríkissjóðs að ræða heldur tryggingasjóðsins. Í ríkisfjármálaáætluninni og framsetningu AGS mundi þessi liður þó líklega vera aðgreindur frá frumjöfnuði vegna sérstaks eðlis þessara útgjalda. Þessi framsetning breytir þó engu um heildarjöfnuðinn að meðtöldum vaxtajöfnuði. Ef forsendur um innheimtur úr þrottabúi Landsbankans breytast þannig að höfuðstóllinn innheimtist ekki að fullu eins og nú er gert ráð fyrir er hins vegar gert ráð fyrir að reikningsfæra þurfi sérstaklega þá skuldbindingu sem þannig yrði til. Fjármálaráðuneytið gerir ráð fyrir að Fjársýsla ríkisins og ríkisendurskoðun muni gera betur grein fyrir þessum sjónarmiðum.

Ekki hefur verið gert ráð fyrir áhrifum af þessum samningi í fjárrreiðum ríkisins í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011 enda hefur Alþingi á þessu stigi ekki fjallað um og afgreitt frumvarp til laga um staðfestingu samninganna sem hér eru til umfjöllunar. Verði frumvarpið lögfest kann því að reynast nauðsynlegt að leita sérstakrar heimildar Alþingis vegna þessara greiðslna á árinu 2011 þar sem fjáraukalög ársins eru alla jafna ekki afgreidd fyrr en í desember. Í fjárlögum áranna 2012-2016 mundi síðan þurfa að gera ráð fyrir framlögum til TIF vegna þessara skuldbindinga. Fjármálaráðuneytið telur heppilegast að þessar heimildar vegna greiðslna á árinu 2011 verði aflað með sérstöku ákvæði í því frumvarpi til staðfestingar á samningnum sem hér er til umfjöllunar sem síðan verði staðfest með fjárheimild í fjáraukalögum ársins.

Gert hefur verið ráð fyrir því að greiðslur ríkissjóðs vegna vaxta til TIF verði fjármagnaðar af gjaldeyriseignum ríkissjóðs. Heildarskuldir munu þannig ekki hækkaða vegna samningsins hins vegar mun handbært fé og kröfur lækka sem hefur áhrif á þróun hreinnar stöðu ríkissjóðs. Að viðbættum kostnaði vegna Icesave má þannig gera ráð fyrir að hrein staða ríkisins af vergri landsframleiðslu í árslok 2011 aukist um 1,6% og verði 47%.

