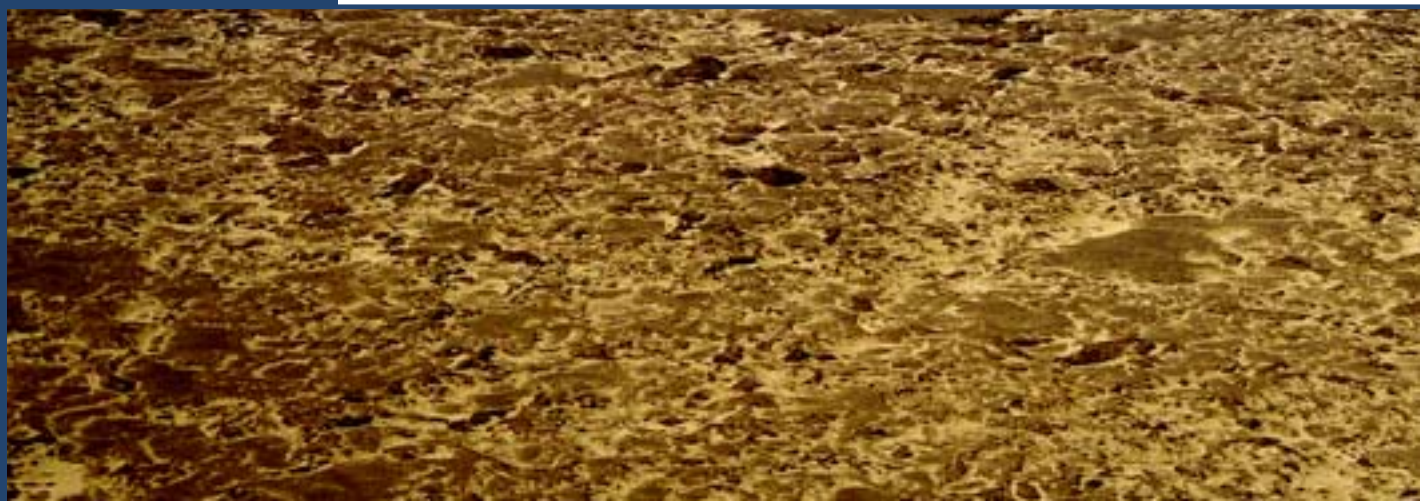




FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

RÍKISBÚSKAPURINN 2012-2015

Skýrsla um áætlun í ríkisfjármálum



Fjármálaráðuneytið
Október 2011

Ríkisbúskapurinn 2012-2015

Skýrsla um áætlun í ríkisfjármálum

Ríkisbúskapurinn 2012-2015: Skýrsla um áætlun í ríkisfjármálum, 2011
ISBN 978-9979-820-65-9
2011 Fjármálaráðuneytið
Prentun: Oddi
Umbrot: Oddi
Ljósmynd á forsíðu: Herðubreið, Emil Þór Sigurðsson / NordicPhotos

Nánari upplýsingar um útgáfu fjármálaráðuneytisins er að finna
á vefsíðunni www.fjarmalaraduneyti.is

Inngangur

Í þessari skýrslu er fjallað um stefnu og horfur í ríkisfjármálum á komandi fjárlagaári auk umfjöllunar um áætlun um ríkisfjármálin til fjögurra ára, svokallaða langtímaáætlun. Fjármálaráðherra lagði áður fram skýrslu um stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir árin 2009–2013 í júní árið 2009. Hér kemur nú fram heildarendurskoðun á þeirri áætlun þar sem markmið hafa verið aðlöguð með hliðsjón af framgangi ríkisfjármálanna undanfarin tvö ár og breyttum efnahagshorfum.

Í fyrsta kafla skýrslunnar er fjallað um stefnuna í ríkisfjármálum og helstu áhersluatriði. Í öðrum kafla er gefið yfirlit um þjóðhagsspá Hagstofunnar, sem ríkisfjármálaáætlunin byggir á. Í þriðja kafla er kynnt endurskoðun á áætlun um ríkisfjármálin til næstu ára og helstu forsendur og niðurstöður hennar. Í fjórða kafla er greint frá verkefnum á sviði endurskipulagningar opinberrar stjórnsýslu og þjónustu ríkisins. Í fimmta kafla er að finna umfjöllun um stefnumörkun um skuldastýringu og lánsfjáröflun ríkissjóðs. Í sjötta kafla eru fjármál sveitarfélaga sett í samhengi við áætlun um jöfnuð í opinberum fjármálum. Í sjöunda kafla eru kynnt áform um kynjaða hagstjórn. Í áttunda og síðasta kaflanum er staða og horfur í ríkisfjármálum sett í samhengi við stöðu mála í öðrum löndum.

1 Ríkisfjármálastefnan

Viðfangsefni stjórnvalda víða um heim en einkum þó í Evrópu og Bandaríkjunum er og hefur verið undanfarin ár að takast á við mikla efnahagserfiðleika. Árin fyrir 2008 einkenndust af ósjálfbærum, skuldadrifnum vexti og þenslu í mörgum þróuðum hagkerfum sem á endanum lauk með því að blaðran sprakk með miklum látum. Stór þáttur í að takast á við orsakir og eftirmál kreppunnar hefur verið að ná tökum á ríkisfjármálum í þeim ríkjum sem verst eru sett en þau voru mörg hver afar skuldsett fyrir. Einn helsti fylgifyiskur kreppu er jafnan sá að tekjur hins opinbera dragast saman á meðan útgjöld aukast.

Þó margt sé líkt með stöðu Íslands og þeim vanda sem fjölmörg þróuð lönd glíma við og kenndur er við hina alþjóðlegu fjármálakreppu er Ísland engu að síður sér á báti. Atburðirnir á Íslandi árið 2008 og það sem á eftir fylgdi er nánast án fordæma í seinni áratuga hagsögu þróaðra ríkja. Stærstur hluti fjármálakerfisins hrundi á einni viku. Gengi krónunnar féll á skömmum tíma um nálægt 40%, yfir 10% samdráttur í landsframleiðslu fylgdi í kjölfarið á árunum 2009 og 2010, atvinnuleysi fór frá því að vera nánast ekkert í rúmlega 9% á fáeinum mánuðum, 18% verðbólga og himinháir vextir fylgdu með í kaupunum.

Hrundið birtist einnig í mjög harkalegum viðsnúningi í ríkisfjármálum. Á þensluárunum fyrir 2008 var ríkissjóður rekinn með nokkrum en þó of litlum afgangi og vaxtagjöld ríkissjóðs voru ekki teljandi. Heildarjöfnuður ríkissjóðs var jákvæður sem nam um 5–7% af vergri landsframleiðslu (VLF) árin 2005–2007, en árið 2008 var afkoman neikvæð um 14,6% og 9% árið 2009. Skýrðist þetta af gríðarlegum töpum sem ríkið varð að taka á sig með tilheyrandi skuldaaukningu; saman fóru tekjufall og útgjaldaaukning upp á fleiri tugi milljarða á hvora hlið. Ljóst var að vaxtakostnaður ríkisins myndi aukast gríðarlega og kæmi til með að sliga ríkissjóð og gera stöðu ríkissjóðs óviðráðanlega á skömmum tíma yrði ekkert að gert.

Til að mæta og takast á við þann gjörbreytta efnahagslega veruleika sem við Íslendingum blasti á árinu 2009 dugðu engin vettlingatök. Ljóst var að ráðast þyrfti í umfangsmiklar aðgerðir ætti að takast að verja, þó nær sé að segja að endurheimta, efnahagslegt sjálfstæði landsins. Miklu skipti að slá því ekki á frest að takast á við vandann.

Ákvarðanir nýrrar ríkisstjórnar um að grípa strax til aðgerða í ríkisfjármálum á miðju ári 2009 hafa skilað miklu og eiga sinn þátt í að staðan nú er betri en gert var ráð fyrir að hún yrði á þessum tímapunkti í upphaflegri samstarfsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS).

Markmið efnahagsáætlunar stjórnvalda og AGS hafa verið einföld og skýr, en sett hafa verið fram tvö grunnviðmið hvað afkomu ríkissjóðs varðar. Annars vegar hefur verið miðað við að frumjöfnuður í rekstri ríkisins, þ.e. rekstrarafkoma án fjármagnstekna og fjármagnsgjalda, verði orðinn jákvæður árið 2011 og hins vegar að heildarjöfnuður, þegar vaxtajöfnuður er meðtalinn, verði orðinn jákvæður árið 2013. Við framsetningu fjárlagafrumvarps og frágang fjárlaga 2011 voru markmið um jákvæðan frumjöfnuð á árinu 2011 uppfyllt og allt bendir til að það takmark náist, þ.e.a.s. á rekstrargrunni. Markmið um jákvæðan frumjöfnuð er stór áfangi í að stöðva skuldasöfnun ríkissjóðs, ná niður vaxtakostnaði og treysta forsendur velferðarsamfélagsins til framtíðar litið.

Umtalsverður hallarekstur ríkissjóðs leiðir hratt til ófarnaðar og gerir skuldastöðuna ósjálfbæra. Viðvarandi hallarekstur kallar á frekari lán-tökur og þar með aukinn vaxtakostnað fyrir ríkissjóð sem að endingu yrði að mæta með enn harkalegri niðurskurði eða öðrum aðgerðum síðar. Sjálfbærni í ríkisrekstrinum er því lykilforsenda þess að Ísland geti áfram skipað sér á bekk með norrænum velferðarríkjum, en það er skýrt markmið ríkisstjórnarinnar.

Með þessi markmið að leiðarljósi var ráðist í aðgerðir frá og með miðju ári 2009 til að stöðva hallarekstur og skuldasöfnun ríkisins með tekjuöflun og samdrætti á útgjaldahlið ríkissjóðs. Var unnið í samræmi við fyrrgreind markmið í áætlun stjórnvalda og AGS. Var ljóst að til þess að ná þeirri aðlögun sem stefnt var að þyrfti að fara blandaða leið tekjuöflunar og útgjaldalækkunar enda ekki talið mögulegt að ná fram markmiðum um jöfnuð ef einungis væri farin önnur leiðin. Of mikil lækkun útgjalda hefði haft afar neikvæð áhrif á eftirspurn í hagkerfinu og getu hins opinbera til að standa að baki öflugum félagslegu velferðakerfi og ógerlegt hefði verið að ná fram aðlöguninni á tekjuhliðinni einni.

Í töflunni hér á eftir má sjá að tekist hefur með árangursríkum hætti að ná markmiðum í ríkisfjármálum á árunum 2009–2012 með því að blanda saman tekjuöflun og aðhaldsaðgerðum. Hér er um að ræða mat á uppsöfnuðum áhrifum tekjuaðgerða, sem felur í sér ýmsa óvissuþætti, og lækkanir á fjárveitingum sem teknar hafa verið ákvarðanir um í fjárlögum á tímabilinu. Á sama tíma hefur ríkissjóður vissulega þurft að taka á sig auknar skuldbindingar og byrðar sem að stærstum hluta má rekja beint til efnahagshrunsins þannig að aðgerðir hafa þurft bæði að vega á móti þeim útgjöldum og vinna á hallanum. Yfirlitið ætti að gefa góða vísbendingu um stærðargráður þessara ráðstafana í ríkisfjármálum.

Uppsafnaðar tekju- og aðhaldsaðgerðir 2009–2012

Rekstrargrunnur, mia.kr.	2009	2010	2011	2012
Tekjur				
Skattkerfisbreytingar	23,7	68,7	83,0	95,0
Aðrar tekjuaðgerðir	-	6,1	7,0	13,1
Alls	23,7	74,8	90,0	108,0
Alls, % af VLF	1,6	4,9	5,5	6,1
Gjöld				
Rekstur	-13,5	-27,5	-38,7	-43,1
Tilfærslur	-6,3	-22,2	-30,0	-34,0
Stofnkostnaður	-13,3	-27,2	-31,1	-31,3
Frysting launa og bóta	-5,5	-16,5	-16,5	-16,5
Alls	-38,6	-93,4	-116,3	-124,9
Alls % af VLF	-2,6	-6,1	-7,5	-8,0

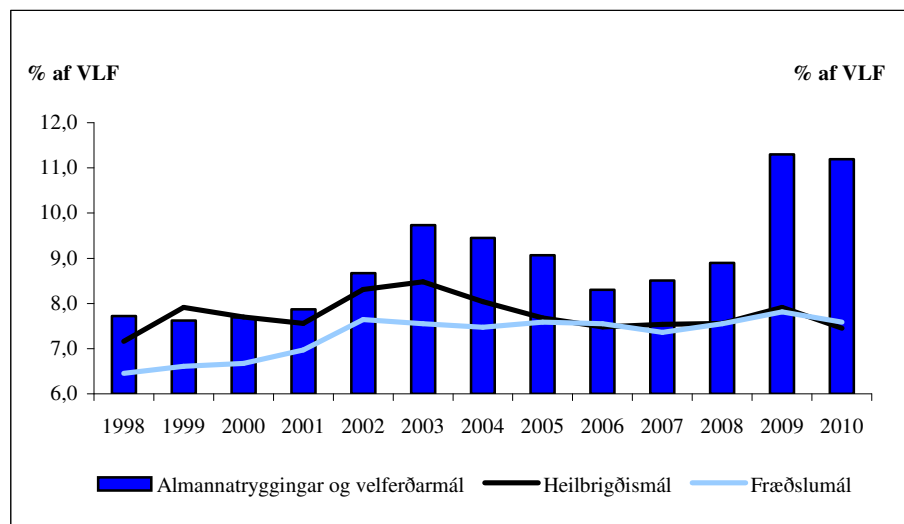
Efnahagsáætlun stjórnvalda sem sett var fram á fyrri hluta ársins 2009 í samstarfi við AGS gerði ráð fyrir að aðlögun ríkistútgjalda að breyttum efnahagsaðstæðum yrði að fullu komin til framkvæmdar á árinu 2010. Aðgerðir til að lækka ríkisútgjöld árið 2010 námu alls um 43,8 mia.kr. og jafngildir það um 9,7% lækkun frá veltu fjárlaga ársins 2009 þegar undanskilin eru vaxtagjöld og óreglulegir liðir á borð við afskriftir skattkrafna og lífeyrissjóðsskuldbindingar.

Að hluta til var um að ræða heilsársáhrif af ráðstöfunum sem komu til framkvæmda á seinni hluta ársins 2009 og því voru nýjar ráðstafanir metnar á um 36 mia.kr. Þar að auki var með afar aðhaldssamri launa- og verðlagshækkun fjárveitinga í fjárlögum 2010 komið í veg fyrir um

11 mia.kr. útgjöld sem ella hefðu fallið til vegna hækkana á bóta-greiðslum og launum ríkisstarfsmanna. Alls var því dregið úr eða spornað gegn útgjaldahækkun á árinu 2010 sem nemur samtals um 55 mia.kr. eða 12,2%.

Rétt er að fara í nokkrum orðum yfir þá aðferðafræði sem stjórnvöld hafa fylgt við það að útfæra aðgerðir til aðlögunar. Á útgjaldahlið hefur verið reynt eftir fremsta megni að hlífa, velferðarþjónustu, menntamálum og löggæslu, en ná fram meiri hagræðingu í almennri stjórnsýslu og rekstri ríkisins. Er það til samræmis við markmið stjórnvalda um að verja velferðarsamfélagið enda er bæði félagslega og efnahagslega víðsjárvert að skera mikið niður útgjöld til velferðamála á erfiðum tímum. Á myndinni hér á eftir má sjá hvernig velferðaútgjöld hafa aukist sem hlutfall af landsframleiðslu eftir hrun og vega útgjöld vegna aukins atvinnuleysis þar þungst. Mörg ríki hafa brugðist við erfiðri stöðu í efnahagslífi og reynt að ná tókum á ríkissjóðs og leiða til dýpkunar á kreppunni. Einnig eru félagslegar afleiðingar slíkra ráðstafana ekki forsvaranalegar.

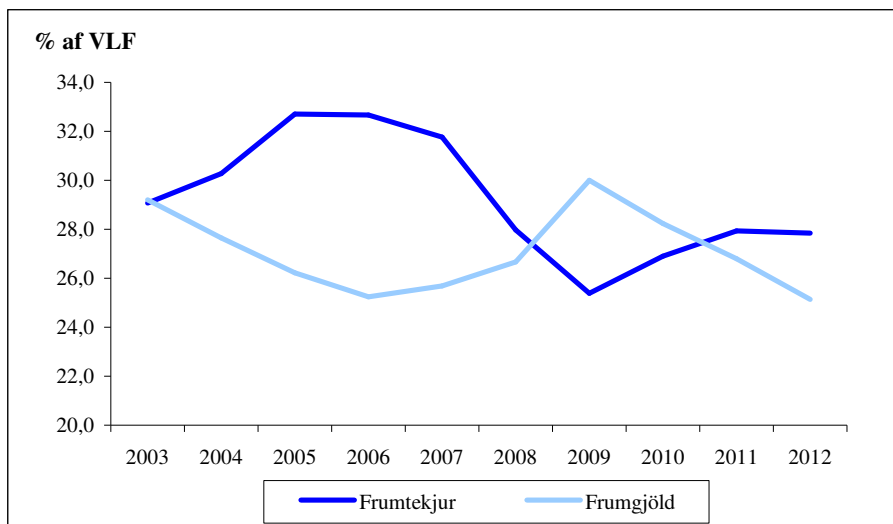
Útgjöld til velferðamála 1998–2010



Á tekjuhliðinni hefur meginmarkmiðið verið að stöðva tekjufall ríkissjóðs sem leiðir af samdrætti hagkerfisins. Án aðgerða á tekjuhlið er

ljóst að fjárlagagatið hefði orðið stærra og kallað á enn meiri niðurskurð en þegar hefur orðið. Á næstu mynd sést með skýrum hætti hvernig aðgerðir á miðju ári 2009 náðu að koma í veg fyrir frekara tekjufall.

Frumtekjur og frumgjöld ríkissjóðs 2003–2012



Aðgerðir á tekjuhlið hafa þó ekki eingöngu það að markmiði að stöðva tekjufall ríkissjóðs heldur einnig að ná fram pólitískri forgangsroðun sem felst m.a. í markmiðum um jöfnuð, umhverfisvernd og ábyrgrar auðlindanýtingu með framsæknum áherslum í skattkerfinu. Þannig hefur tekist að hlífa lægstu launum við frekari skattlagningu þrátt fyrir umfangsmiklar aðgerðir til tekjuöflunar, en í úttekt Hagstofunnar frá því í byrjun þessa árs kemur fram að:

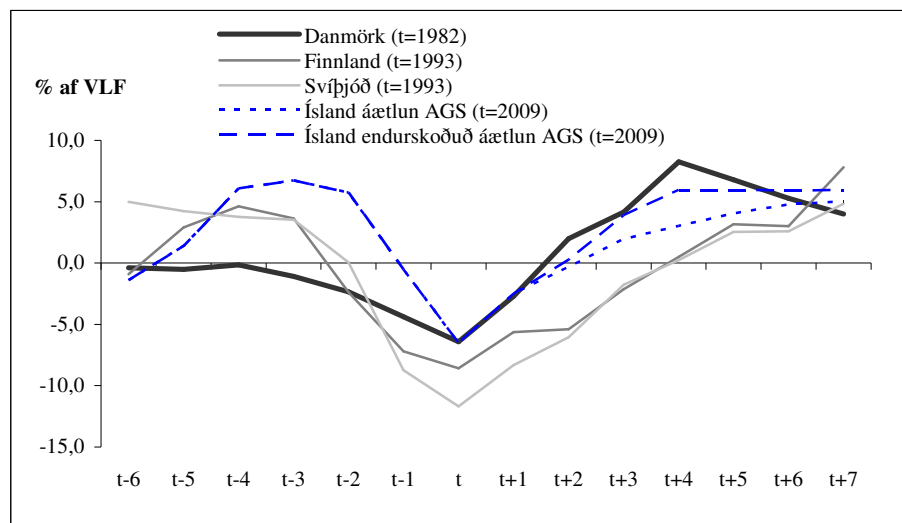
Tekjubil á Íslandi minnkaði frá árinu 2009 til ársins 2010 þegar horft er til Gini–stuðuls og fimmtungastuðuls úr lífskjararannsókn Hagstofu Íslands. Tekjubilið hafði hins vegar breikkað árin þar á undan.

Mat Hagstofunnar á frekari lífskjarajöfnun eftir hrun og minni skattbyrði lægstu launa hefur einnig verið staðfest með rannsóknum fræðimanna, af fjármálaráðuneytinu sem og í úttekt í Tíund, tímariti Ríkisskattsstjóra. Til að mynda lækkaði skatthlutfall í tekjuskatti við álagningu 2010 frá því sem það hafði verið 2009 fyrir einstaklinga með árstekjur allt að 5–6 m.kr. en hækkaði þar fyrir ofan. Þessi lækkun nær til 60–70% allra gjaldenda.

Ríkisstjórnin hefur frá upphafi lagt áherslu á að nota skattkerfið, ásamt félagslegum stuðningi til þess að auka jöfnuð í samfélaginu. Stórt skref í þá átt var stigið með því að fjölga þrepum í tekjuskatti einstaklinga. Þá hefur tekjutenging bóta innan skattkerfisins verið aukin og auknum stuðningi þannig verið beint til hinna tekjulægri. Þegar fjármagnstekjuskattur var hækkaður var komið á frítekjumerki í vaxtatekjum þannig að stór hluti landsmanna borgar nú engan fjármagnstekjuskatt. Á næsta ári kemur til framkvæmda á ný tenging persónuafsláttar við verðlagsþróun og við það hækka ráðstöfunartekjur hinna tekjulægri hlutfallslega mest, en hún getur orðið 1,8% þar sem hækkunin er mest.

Endurskoðuð ríkisfjármálaáætlun felur í sér að nú er gert ráð fyrir að aðlögun ríkisfjármálanna þurfi ekki að verða jafn skörp og hröð og lagt var upp með árið 2009. Markmið um jákvæðan heildarjöfnuð er nú sett á árin 2013–2014 auk þess sem nokkuð minni afgangur í byrjun er talinn nægjanlegur. Ástæður þessa endurmats á aðlögunaráætluninni eru nokkrar.

Þróun frumjöfnuðar hins opinbera eftir efnahagskreppur¹



Í fyrsta lagi hefur aðlögunarþörfin reynst vera minni en upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir. Nú er miðað við að viðsnúningur í frumjöfnuði verði um 10–11% af VLF í stað 16% í upphaflegri áætlun. Í öðru lagi

¹ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Staff Report, ágúst 2011

má nefna að þrátt fyrir mildari aðlögunarferil nú er hallinn á ríkissjóði í ár, heildarjöfnuður, áætlaður um 1% minni en samkvæmt upphaflegri áætlun Íslands og AGS. Gert er ráð fyrir að hallinn verði neikvæður um u.þ.b. 2,5% af VLF sem veitir ríkissjóði aukið svigrúm. Í þriðja lagi var það mat stjórnvalda og AGS að þungvæg efnahagsleg rök hnígi að því að of mikil og hröð aðlögun í ríkisfjármálum til viðbótar við það sem þegar hafði átt sér stað gæti haft verulega neikvæð áhrif fyrir efnahagslífið í heild, þ.e. að vexti hagkerfisins yrði stefnt í hættu. Endurskoðaðri áætlun er því ætlað að styðja betur við efnahagsbatann. Í fjórða lagi lauk kjarasamningum á vinnumarkaði með umtalsverðum hækkunum launa og bóta eins og nánar verður vikið að hér fyrir neðan.

Í töflunni hér á eftir kemur fram hvernig aðlögun ríkisfjármála hefur verið síðan árið 2008.

Heildarjöfnuður með og án óreglulegra liða 2008–2012

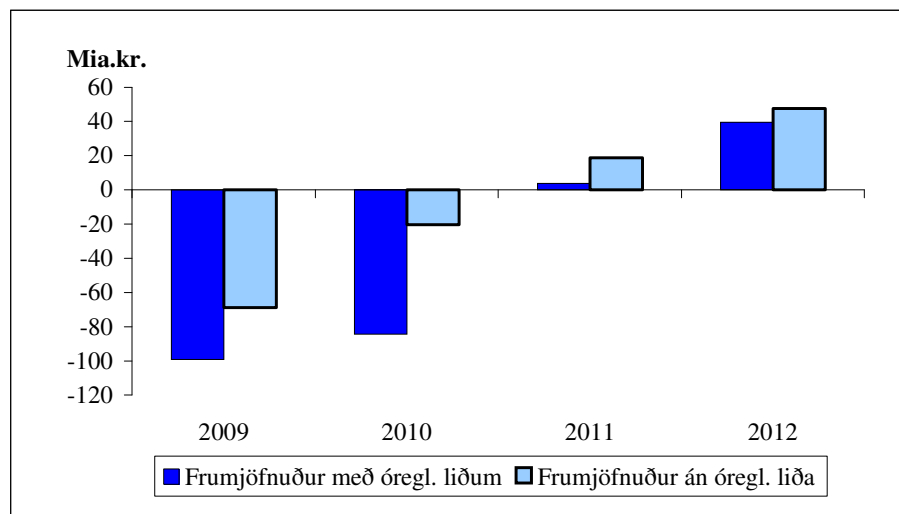
Rekstrargrunnur, mia.kr.	2008	2009	2010	2011	2012
Frumjöfnuður með óregl. liðum	-222,3	-99,0	-84,4	3,7	39,6
Fjármagnsjöfnuður	6,3	-40,2	-38,8	-45,8	-57,3
Heildarjöfnuður m. óregl. liðum	-216,0	-139,3	-123,3	-42,1	-17,7
Frumjöfnuður án óregl. liðum	19,2	-68,9	-20,4	18,7	47,5
Fjármagnsjöfnuður	6,3	-40,2	-38,8	-45,8	-57,3
Heildarjöfnuður án óregl. liða	25,5	-109,2	-59,2	-27,2	-9,7

Talsverð umræða hefur átt sér stað á Íslandi um hvernig meta skuli árangur í ríkisfjármálum og einnig hvort viðunandi árangur hafi náðst eftir hrun. Það sem flækir þá umræðu talsvert er að mismunandi aðilar notast við ólíkar viðmiðanir við mat á og í framsetningu á halla ríkissjóðs. Sem dæmi má nefna að tölur í ríkisreikningi eru settar fram á rekstrargrunni en tölur frá Hagstofunni á þjóðhagsgrunni sem og tölur frá Eurostat. Leiðir þetta til þess að oft styðjast menn við ósambærilega grunna í umfjöllun sinni um ríkisfjármál. Það er því afar mikilvægt að gæta að því hver viðmiðunin er. Til að mynda er munurinn á rekstrargrunni og greiðslugrunni sá, að á rekstrargrunni eru tekjur færðar þegar þeirra er aflað án tillits til þess hvenær þær innheimtast og gjöld þegar þau eru ákveðin og skuldbinding er komin á, óháð því hvenær þau koma til greiðslu.

Einnig er nauðsynlegt að horfa til þess hvað teljast vera óreglulegir liðir í ríkisrekstri hvort heldur er á tekju- eða gjaldahlið. Sem dæmi er gjaldþrot Seðlabankans árið 2008 talið til óreglulegra liða á gjaldhlið en bókfært framlag í ríkisreikningi vegna þrot bankans var 192 mia. kr. Á tekjuhlið eru viðskipti eins og með svonefndar Avens-eignir er skiluðu ríkissjóði tekjum upp á hátt á annan tug milljarða kr. ágætt dæmi um einskiptis (óreglulegan) tekjulið.

Meginástæða þess að oft er heppilegra að horfa framhjá slíkum liðum við mat á árangri í ríkisfjármálum er að auðveldara verður að glöggva sig á útgjöldum venjubundins reksturs ríkisins samanborið við þær reglubundnu tekjur sem ætlað er að standa undir honum. Á þeim grunni er hægt að leggja mat á hvort að ríkisfjármálin séu sjálfbær. Í samstarfi stjórnvalda og AGS er viðmiðun í ríkisfjármálum yfirleitt frumjöfnuður á greiðslugrunni. Það gefur góða mynd af því hvernig venjubundinn rekstur ríkissjóðs er samanborið við þær tekjur sem að ríkissjóður innheimtir (greiðslugrunnur) fremur en ætlaðar tekjur ársins (rekstrargrunnur).

Frumjöfnuður ríkissjóðs 2009–2013



Í myndinni hér fyrir ofan má sjá þróun á frumjöfnuði frá árinu 2009 þegar stjórnvöld hófu aðgerðir sínar. Hún sýnir svo ekki þarf um að deila að ótvíræður árangur hefur náðst í að koma ríkisfjármálunum á sjálfbæran grunn. Þessi mikla aðlögun í ríkisfjármálunum hefur farið fram á erfiðu samdráttarskeiði í þjóðarbúskapnum og á tiltölulega

skömmum tíma. Árangurinn sem náðst hefur í ríkisfjármálum hefur vakið athygli víða. Þessi árangur var grundvöllur þess að íslensk stjórnvöld luku síðustu endurskoðun hjá AGS í ágústmánuði og um leið ein helsta forsenda fyrir því að íslenska ríkið sótti í júnímánuði sl. 1 milljarð Bandaríkjadala með skuldabréfaútgáfu á alþjóðlegan fjármálamarkað á ágætum kjörum.

Á árinu 2011 er áætlað að jafnvægi verði á milli frumtekna og frumgjalda, þ.e. að afgangur á frumjöfnuði verði 3,7 mia.kr. á árinu, en í fjárlögum 2011 var áætlað að hann yrði um 15,4 mia.kr. Sé tekið mið af greiðslugrunni er útkoman talsvert lakari eða neikvæð um 6,7 mia.kr., en í fjárlögum 2011 var áætlað að hún yrði jákvæð um 5 mia.kr.

Ástæður þess að frumjöfnuður lækkar frá fjárlögum 2011 er að útgjöld hækka um rúmlega 21,4 mia.kr. á meðan frumtekjur hækka um 9,7 mia.kr. Aukin útgjöld samanborið við fjárlög 2011 stafa fyrst og fremst af um 8,2 mia.kr. hækkun bóta almanna- og atvinnuleysistrygginga vegna nýrra kjarasamninga, 5,5 mia.kr. hækkun launa ríkisstarfsmanna, 4 mia.kr. veikleika í elli- og örorkulífeyri og 2,7 mia.kr. veikleika í sjúkratryggingum.

Í frumvarpi til fjárlaga er gert ráð fyrir að útgjaldaskuldbindingar ríkissjóðs sem teljast til frumgjalda lækki um 8,5 mia.kr. á næsta ári á verðlagi gildandi fjárlaga, þ.e. að frátöldum hækkunum á bótum, launa- hækkunum ríkisstarfsmanna og gengis- og verðlagsbreytingum sem reiknast því til viðbótar í frumvarpinu. Helstu breytingar útgjaldaskuldbindinga til lækkunar eru að útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs lækka um 5,5 mia.kr. vegna lægra atvinnuleysis og aðhaldsaðgerða og framlag Íslands til Þróunarsjóðs EFTA á árinu 2012 lækkar um 0,9 mia.kr. Til lækkunar útgjalda munar mest um ýmsar ákvarðanir ríkisstjórnarinnar sem auka útgjöld á árinu 2012 um 2,5 mia.kr. umfram það sem ríkisstjórnin hefur ákveðið fyrir árið 2011. Ákvarðanir ríkisstjórnarinnar fela m.a. í sér aðgerðir til að fá einstaklinga í atvinnuleit í nám, að öllum umsækjendum undir 25 ára er tryggt námspláss í framhaldsskólum og hækkun á framfærslugrunni námslána LÍN.

Í fjárlögum 2011 er 5 mia.kr. óskipt fjárheimild til að mæta hækkunum launa og verðlags ásamt ófyrirséðum útgjöldum. Miðað er við að um 1,3 mia.kr. af henni verði nýtt í gengisbætur vegna veikari krónu en for-

sendur fjárlaga segja til um og um 500 m.kr. vegna eldgossins í Grímsvötnum. Eftir standa rúmlega 3 mia.kr. til að mæta hækkunum vegna kjarasamninga sem nema um 14 mia.kr.

Meginniðurstaða frumvarpsins er að bati á frumjöfnuði 2012 verði um 35,9 mia.kr., sem er um 2% af VLF, og að hann verði orðinn jákvæður um 57,5 mia.kr. árið 2013 eða um 3,1% af VLF en 2,4% á greiðslugrunni. Eins og áður segir er útkoman á greiðslugrunni það viðmið sem lagt er til grundvallar í samstarfsáætluninni með AGS og við framlagningu síðustu langtímaáætlunar haustið 2010.

Sem fyrr segir er áætlað að á rekstrargrunni verði frumjöfnuður jákvæður um nokkra milljarða kr. á árinu 2011. Fyrir árið 2012 er byggt á áformum ríkistjórnarinnar um ráðstafanir til að bæta afkomuna um rúmlega 29 mia.kr. frá gildandi fjárlögum með því að auka tekjuöflun um 20,7 mia.kr. og draga úr útgjöldum sem nemur um 8,6 mia.kr.

Er gert ráð fyrir að halli á ríkissjóði lækki um meira en helming á árinu 2012 miðað við yfirstandandi ár, þannig að heildarhallinn verði tæplega 18 mia.kr. árið 2012 á sama tíma og afgangur á frumjöfnuði vaxi í tæpa 40 mia.kr. Líkt og áður er forgangsraðað í þágu velferðar og almannaþjónustu, þ.e. útgjaldamarkmið í velferðamálum gera ráð fyrir minni samdrætti þar en á öðrum sviðum ríkisrekstrarins.

Í fjárlagafrumvarpi 2012 eru sett fram almenn viðmið um samdrátt í útgjöldum, eða 3% í almennri stjórnsýslu og þjónustu og 1,5% í velferðamálum, s.s. heilbrigðisþjónustu, skólamálum, löggæslu, bótakerfum og sjúkratryggingum. Gert er ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs lækki um 6,6 mia.kr. vegna þessara almennu aðgerða. Þessu til viðbótar er miðað við að útgjöld lækki um 2 mia.kr. vegna sértækra aðhaldsaðgerða. Er þetta umtalsvert minni niðurskurður en var í fjárlögum ársins 2011 þegar aðgerðir á útgjaldahlið voru 22,9 mia.kr.

Á tekjuhliðinni er ekki um að ræða teljandi breytingar á helstu tekjustofnum sem leggjast fyrst og fremst á heimili svo sem tekjuskattur einstaklinga og virðisaukaskattur. Tryggingargjald verður lækkað sem eykur svigrúm fyrirtækja til að hækka laun. Stærstu liðirnir í tekjuöflun frumvarpsins eru skattur á fjármálastarfsemi (fjársýsluskattur eða FSK-skattur), hækkun á veiðigjaldi og sala eigna.

Í umræðu á alþjóðlegum vettvangi undanfarin misseri hefur mikið verið rætt um aukna skattlagningu á fjármálafyrirtæki. Skýrist sú umræða af því í hversu miklum mæli ríkissjóðir margra landa hafa þurft að styðja við fjármálafyrirtæki í vanda og því sé eðlilegt að gera auknar kröfur um framlög þeirra í sameiginlega sjóði. Ekki teljist eðlilegt að önnur fyrirtæki og heimilin standi undir auknum byrðum þegar kreppir að heldur einnig sá geiri atvinnulífsins sem á verulegan þátt í að skapa þá erfiðleika sem við er að glíma.

Fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir að tekinn verði upp fjársýsluskattur hér á landi með svipuðu sniði og verið hefur t.a.m. í Danmörku á þau fyrirtæki sem undanþegin eru virðisaukaskatti, þ.m.t. banka, tryggingafélag og lífeyrissjóði (*d. Lov om afgift af lønsum*). Í Danmörku er skattstofninn heildarlaunagreiðslur viðkomandi fyrirtækja og skatthlutfallið árið 2011 er 10,5%, en var á árunum 2000 til 2010 9,13%. Svipaðan skatt er einnig að finna í Frakklandi.

Þess má geta að í nýlegri skýrslu AGS um endurbætur á íslenska skattkerfinu er lagt til að hinum sérstaka skatti á bankastarfsemi sem nýlega var tekinn upp á Íslandi verði viðhaldið til framtíðar en skatthlutfall hans og skattstofn verði endurskoðaður að einhverju marki út frá áhættu fjármálastofnana. Til viðbótar við þann skatt verði tekinn upp nýr skattur, þ.e. fyrrgreindur FSK skattur, og samhliða verði reglur um virðisaukaskatt af eigin starfsemi fjármálafyrirtækja felldar úr gildi.

Annar veigamikill tekjuliður er hækkun veiðigjalds. Veiðigjald byggist á greinum IV. kafla laga nr.116/2006 og er gjaldið lagt á veiðiheimildir sem veittar eru á grundvelli þeirra laga. Til grundvallar veiðigjaldinu skal leggja aflaverðmæti miðað við tímabil sem hefst 1. maí næstliðins árs og lýkur 30. apríl. Fiskistofa leggur á veiðigjald sem innheimt er með þremur jöfnum greiðslum 1. október, 1. janúar og 1. maí ár hvert

Á fiskveiðiárinu 2009/2010 greiddi útgerðin 1,4 milljarða í veiðigjald en á nýliðnu fiskveiðiári var veiðigjaldið komið í 2,7 – 2,9 mia.kr. eða 6,44 krónur á landað þorskígildiskíló. Á fiskveiðiárinu 2011/2012 er gert ráð fyrir að veiðigjaldið verði 4,8 mia.kr. eða um 9,46 krónur á hvert kíló af lönduðu þorskígildi. Veiðigjald var fyrst innheimt árið 2004 og var þá 1,99 krónur á kíló.

Veiðigjald er tiltekið hlutfall af reiknaðri framlegð útgerða. Það var 9,5% áður en það var hækkað fyrir yfirstandandi fiskveiðiári upp í 13,3% sem er hækkun um 40% frá fyrra ári. Hækkunin nú skýrist af auknum aflaheimildum og því að Alþingi ákvað í sumar með breytingum á lögum um stjórn fiskveiða að hækka gjaldið úr 9,5% í 13,3% af reiknaðri framlegð. Hækkunin er í samræmi við stefnu stjórnvalda um að þjóðin fái viðunandi arð af auðlind í hennar eigu og þeirri stefnumörkun sem hefur átt sér stað í auðlindamálum almennt. Viðunandi renta þjóðarinnar af auðlindum hjálpar líka til við að skapa breiðari og víðtækari sátt um skiptingu ábata af nýtingu auðlindarinnar.

Í fjárlagafrumvarpinu og áætlun í ríkisfjármálum til 2015 er gert ráð fyrir umtalsverðum tekjum af sölu ríkisins á eignarhlutum í félögum og fyrirtækjum, og eftir atvikum af annarri eignasölu. Að mati fjármálaráðuneytisins kemur hér einkum til álita sala ríkissjóðs á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum sem ríkið hefur eignast að hluta eða mestu leyti í kjölfar hrunsins, en ríkissjóður á nú eignarhluti í fjórum viðskiptabönkum og fimm sparisjóðum. Er þetta gert til að ekki þurfi að ráðast í frekari skattahækkunir eða lækkun á útgjöldum.

Sérstakur starfshópur á vegum ríkisstjórnarinnar, skipaður fulltrúum forsætisráðherra, fjármálaráðherra og efnahags- og viðskiptaráðherra, vinnur nú að tillögugerð um það hvernig best verði staðið að sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum í eigu ríkisins og er þess að vænta að tillögur starfshópsins verði kynntar á næstu misserum. Meðal álitamála sem ræða þarf í því sambandi er hvaða lagaramma og hvaða formlega ferli sé æskilegt að skapa um sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum, og hvenær einstakir eignarhlutir verði boðnir til sölu. Mikilvægt er að þar verði tekið tillit til þeirra forsendna og markmiða sem fram koma í ríkisfjármálaáætlun 2012–2015, svo tryggt verði að markmið hennar náist.

Í samræmi við lög um Bankasýslu ríkisins vinnur sú stofnun nú að tillögum að stefnu um sölu eignarhluta ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum, sem Bankasýslan fer með eignarhluti í f.h. ríkissjóðs, og er tillagna að vænta frá henni á næstu mánuðum. Mikilvægt er hins vegar að fyrir liggi mótuð stefna stjórnvalda til þess hvaða eignarhluti komi til greina að selja og hverja ekki. Fjármálaráðherra hefur upplýst stjórn Bankasýslunnar fyrir hönd ríkisstjórnarinnar um þær megináherslur sem

lagðar eru til grundvallar af hennar hálfu. Þar er miðað við að ríkið sé, eftir því sem aðstæður leyfa, tilbúið til að losa að fullu um eignarhluti sína í Arion banka og Íslandsbanka, en ekki standi til að eignarhlutur ríkisins í Landsbankanum fari niður fyrir 66–75% í nánustu framtíð. Ríkið mun því áfram vera stór kjölfestuaðili á íslenskum fjármála-markaði. Í tillögum sínum mun Bankasýslan útfæra nánar markmið, tímasetningu og aðferðarfræði við sölu þessara hluta.

Ekki er ljóst hvaða verð ríkið myndi fá fyrir að selja hluti sína í fjármálafyrirtækjum, t.d. í Arion og Íslandsbanka. Eignarhlutur ríkissjóðs í Arion er 13% og framlagt hlutfé 9.872 m.kr. Miðað við verðmæti eiginfjár 30. júní. er verðmæti eignarhlutans 14.272 m.kr. Eignarhlutur ríkissjóðs í Íslandsbanka er 5% og framlagt hlutfé 3.250 m.kr. Miðað við verðmæti eiginfjár 30. júní s.l. er verðmæti eignarhlutans 6.439 m.kr. Eins og sést af þessum tölum er eigið féð orðið umtalsvert umfram það hlutfé sem ríkissjóður lagði upphaflega í þessar fjármála-stofnanir en mögulegt endanlegt söluverð er að sjálfsögðu önnur saga.

Sú óvissa sem ríkir um málalyktir Icesave–deilunnar veldur því að forsendur þeirrar áætlunar sem hér er kynnt kunna að breytast verulega. Neikvæð niðurstaða í dómsmáli, sem líklegt er að Eftirlitsstofnun EFTA muni höfða á hendur íslenskum stjórnvöldum vegna meintra samningsbrota á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, getur auðveldlega kollvarpað þeim og þar með grafið undan möguleikum á að þeim markmiðum, sem áætlunin miðar að, verði náð. Gerð er grein fyrir þessu atriði í kafla 3.4.5.

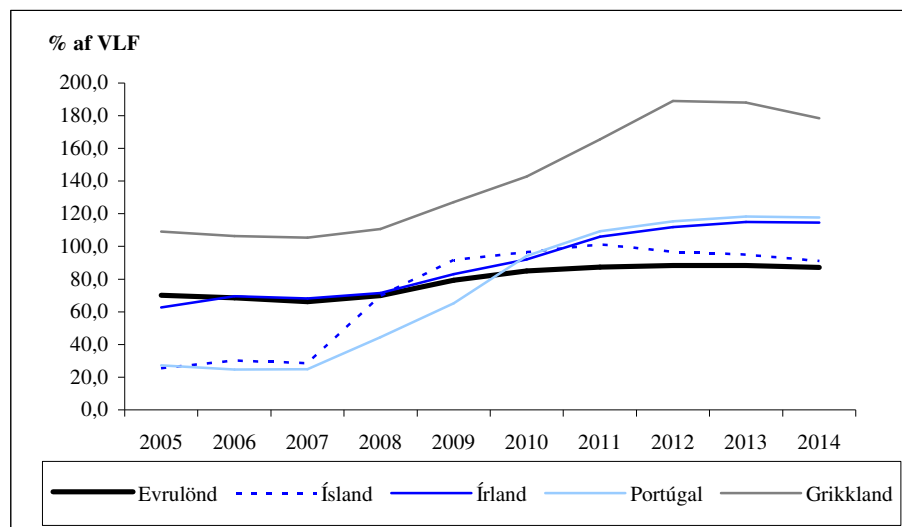
Eins og fram hefur komið að lauk samstarfsáætlun AGS og íslenskra stjórnvalda með sjöttu endurskoðun stjórnar sjóðsins á henni í ágúst. Var það mat sjóðsins að áætlunin hefði verið árangursrík og að markmiðum um að ná tókum á ríkisfjármálunum hefðu náðst. Við þau tíma-mót er rétt að fjalla um markmiðssetningu stjórnvalda í ríkisfjármálum á komandi árum.

Til að styrkja enn frekar stöðu og rekstur hins opinbera þarf að horfa til þess hvernig megi á komandi árum lækka þau háu skuldahlutföll sem nú blasa við. Það hlýtur að vera langtímamarkmið stjórnvalda á hverjum tíma og ekki síst við núverandi aðstæður að draga úr vaxta-kostnaði og minnka skuldir hins opinbera. Tilgangur þessa er fyrst og

fremst að tryggja að ríki og sveitarfélög búi við traustan fjárhag og séu í stakk búin til að takast á við möguleg framtíðaráföll í efnahagslífinu, bæta lánskjör og láns hæfi og styðja við farsæla hagþróun með traustum og sjálfbærum, opinberum fjármálum.

Talsverð umræða hefur farið fram erlendis um þau viðmið sem ríkisstjórnir eigi að setja í skuldamálum hins opinbera. Er almennt talið að ekki sé skynsamlegt að skuldir hins opinbera fari mikið yfir 60% af VLF. Heildarskuldir hins opinbera á Íslandi samkvæmt mati AGS eru ríflega 100% af VLF og því talsvert yfir fyrrnefndum markmiðum. Samanborið við önnur lönd jukust skuldir hins opinbera einna mest á Íslandi eftir hrun en síðan hefur þróunin í mörgum öðrum löndum verið að skuldir hins opinbera halda áfram að aukast af völdum fjármálakreppunnar eins og sést á myndinni hér á eftir.

Skuldir hins opinbera²



Á myndinni sést einnig að skuldasöfnun hins opinbera á Íslandi hefur stöðvast og mun lækka á næstu árum og verða kominn í um 90% af VLF árið 2014. Ísland sker sig þannig frá öðrum ríkjum á myndinni að því leyti að þau ríki eru að taka á sig meiri skuldir á komandi árum á sama tíma og skuldir okkar taka að lækka.

² Hagstofa Evrópusambandsins (Eurostat) og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, World Economic Outlook, september 2011

Eins og áður segir þá gildir viðmiðið fyrir hið opinbera í heild þ.e. bæði ríki og sveitarfélög. Það þýðir auðvitað að æskilegast væri fyrir ríki og sveitarfélög að setja sér í sameiningu markmið um viðunandi skuldastöðu. Í dag skuldar ríkið um 80% af VLF og sveitarfélögin í heild um 20%. Hvað ríkið varðar þá ætti að vera raunhæft að ætla út frá aðhaldsamri ríkisfjármálastefnu samhliða auknum hagvexti að ríkissjóður geti minnkað skuldir sínar á næstu árum og að á árabílinu 2016–2019 verði skuldir ríkissjóðs komnar niður fyrir 45–50% af VLF. Á þeim tíma er ekki óeðlilegt að gera þá kröfu að skuldastaða sveitarfélaganna fari jafnt og þétt batnandi og verði ekki hærri en 12–15% af VLF. Þannig verði hið opinbera í heild komið í viðunandi stöðu. Þetta er þó sett fram með þeim fyrirvara að nánari greiningarvinna þarf að eiga sér stað. Þarf sú vinna að skilgreina hvað eru raunhæf markmið í þessum eignum og þá sérstaklega með tilliti til þess tíma er eðlilegt þykir að koma skuldum hins opinbera niður í ásættanlegt horf. Mikilvægt er að hafa í huga að hér er verið að fjalla um heildarskuldir. Þegar kemur að hreinum skuldum er staðan allt önnur og betri, sem m.a. skýrist af því að á móti talsverðum hluta skuldanna standa bæði peningalegar innistæður og aðrar verðmætar eignir.

2 Þjóðhagsforsendur og efnahagsumhverfið

Í kjölfar breyttrar verkaskiptingar innan Stjórnarráðsins haustið 2009 tók ný rannsóknadeild Hagstofu Íslands við því hlutverki efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins að leggja fram spá um framvindu efnahagsmála sem fjárlagafrumvarp og fjárlög byggja á. Þjóðhagsforsendur fjárlagafrumvarps ársins 2012 og langtímaáætlunar í ríkisfjármálum til ársins 2015 byggja á þjóðhagsspá Hagstofunnar sem síðast var gefin út 8. júlí síðastliðinn, en mikilvægt er að þjóðhagsforsendur liggi tímanlega fyrir vegna stefnumörkunar stjórnvalda og til þess að vinna við frumvarpið geti gengið greiðlega fyrir sig. Gert er ráð fyrir að Hagstofan gefi út endurskoðaða spá um miðjan nóvember nk. og kann það að gefa tilefni til breytinga á áætlunum og tillögum í fjárlagafrumvarpinu við 2. umræðu þess. Spá Hagstofunnar er sjálfstæð og miðast við að jöfnuði í ríkisfjármálum verði náð á næstu árum, en byggir ekki beinlínis á áformum um ráðstafanir í opinberum fjármálum sem stjórnvöld kunna að hafa til skoðunar fyrir tímabilið. Umfjöllunin hér tekur því alfarið mið af júlíspánni en ekki nýlegri tölum eða áætlunum sem fram hafa komið eftir það. Hagstofan mun síðan leggja fram endurskoðaða þjóðhagsspá í nóvember og mun endurmat tekjuáætlunar og endanleg afgreiðsla fjárlaga 2012 taka mið af henni.

Eftir tveggja ára samdrátt í þjóðarbúskapnum í kjölfar bankahrunsins haustið 2008, sem nemur alls tæplega 11%, er búist við að hagkerfið taki á ný að vaxa og þykir ljóst að botni hagsveiflunar hefur þegar verið náð. Margir hagvísar hafa þróast með jákvæðum hætti síðustu misseri og má í því sambandi nefna að einkaneysla hefur tekið við sér, fjárfesting vaxið, atvinnuleysi lækkað og kaupmáttur ráðstöfunartekna aukist á ný eftir um 25% samdrátt á árunum 2009 og 2010. Í þjóðhagsspá Hagstofunnar er miðað við að sú jákvæða þróun sem orðið hefur á þjóðarbúskapnum á árinu 2011 haldi áfram út spátímann, þ.e. að hagvöxtur verði ágætur og að bati verði umtalsverður í helstu hagstærðum. Töluverð óvissa er þó um framvindu efnahagsmála, sérstaklega þar sem ókyrrð hefur aukist verulega á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Ástandinu svipar mjög til stöðunnar haustið 2008 þar sem hlutabréfa-verð hefur lækkað verulega og áhættuálag hækkað. Fjárfestar sækja í auknum mæli í tryggari eignir eins og ríkisskuldabréf en mikil eftirspurn var eftir slíkum eignum haustið 2008. Vandamálin sem blasa við nú eru þó margþættari þar sem mörg hinna þróuðu ríkja glíma við

mikinn halla í ríkisfjármálum og mikla skuldsetningu og óljóst hvernig og hve langan tíma það tekur að ná jákvæðum heildarjöfnuði og sjálfbærni í ríkisbúskapnum. Í þessu sambandi má nefna að í ágúst síðastliðnum ákvað matsfyrirtækið S&P að lækka lánshæfismat ríkissjóðs Bandaríkjanna úr hæsta flokki (þ.e. úr AAA í AA+) með neikvæðum horfum. Slíkt hefur aldrei gerst áður og er óljóst hvaða áhrif þessi ákvörðun hefur til lengri tíma á alþjóða markaði. Síðustu misserin hafa hagvaxtartölur í helstu viðskiptalöndum Íslands verið undir væntingum og er líklegt að sá órói sem verið hefur muni leiða til dekkri hagvaxtarhorfa í þessum löndum. Þessi staða hefur neikvæð áhrif á þróun efnahagsmála hér á landi þar sem Ísland er mjög háð utanríkisviðskiptum.

Þjóðhagsforsendur

Magnbreytingar, %	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Einkaneysla	-0,2	3,1	3,3	3,1	3,0	3,0
Samneysla	-3,2	-2,6	-0,8	-0,1	0,5	0,9
Fjármunamyndun	-8,1	15,0	14,5	14,3	8,3	-0,3
Þjóðarútgjöld alls	-2,5	3,5	4,0	4,2	3,4	1,9
Útflutningur vöru og þjónustu	1,1	2,1	3,3	2,8	2,1	3,6
Innflutningur vöru og þjónustu	3,9	3,8	4,9	5,5	3,0	2,2
Landsframleiðsla	-3,5	2,5	3,1	2,8	2,8	2,7
Viðskiptajöfnuður (% af VLF)	-9,9	-7,5	-6,1	-7,2	-6,1	-6,1
Tekju- og verðlagsbreytingar, %						
Atvinnuleysi, hlutfall af mannafla	8,1	7,2	6,0	5,4	5,2	4,8
Launabreytingar	4,8	6,2	5,0	4,2	4,6	4,7
Kaupmáttur ráðstöfunartekna	-2,9	3,3	3,2	2,7	2,8	2,5
Gengisvísitala, stig	-2,9	1,1	0,9	0,0	0,0	-0,9
Verðbólga (vísitala neysluverðs)	5,4	3,9	3,7	2,6	2,5	2,5

Einkaneysla, sem hafði fallið um 23% frá því sem hún fór hæst árið 2007, fór að aukast um mitt ár 2010 þrátt fyrir að kaupmáttur ráðstöfunartekna hafi rýrnað um tæp 3% á árinu. Helstu ástæður fyrir þessari þróun kunna að vera útgreiðslur lífeyrissparnaðar og tíma-bundnar frýstingar lána, en vísbendingar eru um að afborganir lána hafi numið lægri upphæð á árinu 2010 en árið 2009. Á árinu 2011 er reiknað með að einkaneysla aukist um 3,1% sem m.a. má rekja til útgreiðslu viðbótarlífeyris, sérstakrar vaxtaniðurgreiðslu og nýgerðra kjarasamninga sem styðja við vöxt einkaneyslu til skamms tíma. Á árinu 2012 er áætlað að einkaneysla nái hámarki á spátímanum og verði vöxtur hennar um 3,3% en lækki síðan lítillega næstu árin og verði um 3% til ársins 2015.

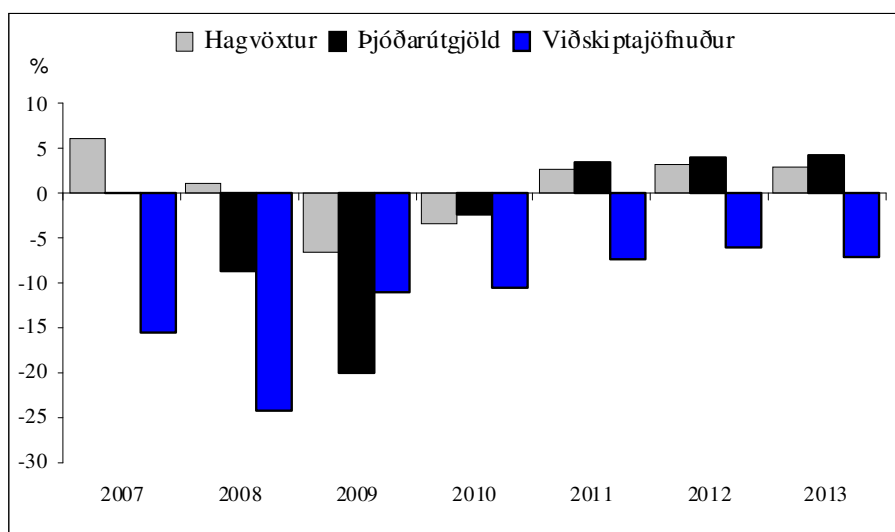
Frá hrúni fjármálakerfisins hafa ríki og sveitarfélög þurft að taka á sig miklar útgjaldaskuldbindingar á meðan tekjustofnar hafa rýrnað verulega. Hið opinbera hefur því verið rekið með miklum halla frá árinu 2009, en jafnframt hefur veruleg aðlögun átt sér stað til að ná fram markmiðum stjórnvalda um jákvæðan tekjujöfnuð og sjálfbærni ríkisfjármálanna. Tölur á bls. 44 og 50 sýna aðhalds- og tekjuöflunaraðgerðir sem gripið hefur verið til á tímabilinu 2009 til 2012, og er ljóst að sú aðlögun sem hefur átt sér stað er veruleg. Samneysla hefur því óhákvæmilega dregist saman frá hrúni og á árinu 2011 er áætlað að hún verði um 2,6% minni en á árinu 2010. Spá Hagstofunnar miðast við að samdráttur samneyslu verði mun minni árið 2012 samanborið við árin á undan eða um 0,8% og að jafnvægi verði náð árið 2013. Á árunum 2014 og 2015 er síðan gert ráð fyrir því í spánni að samneyslan aukist um 0,5% og 0,9%. Eins og kemur fram í töflunni hér á undan er gert ráð fyrir að á sama tíma og samneysla dregst saman muni atvinnuleysi minnka og því mun fjölgun starfa á almenna vinnumarkaðnum veða upp nokkra fækkun starfa hjá hinu opinbera og gott betur.

Samhliða samdrætti í samneyslu og aðlögun sem miðar að því að ná aftur sjálfbærni, hefur fjárfesting hins opinbera dregist verulega saman undanfarin ár. Á árinu 2010 áætla Hagstofan að fjárfesting hins opinbera hafi dregist saman um 22,4% og að samdrátturinn verði 18,1% á árinu 2011. Á árinu 2012 er áfram reiknað með samdrætti upp á 15,5%, en að fjárfesting hins opinbera verði í jafnvægi árið 2013 og taki síðan að aukast á ný frá og með árinu 2014. Betri horfur eru um atvinnuvegafjárfestingu, en áætlað er að hún hafi aukist á árinu 2010 eftir þriggja ára samdrátt og að frá og með árinu 2011 verði vöxturinn talsverður fram til ársins 2015 þegar aftur dregur úr fjárfestingum í stóriðju. Í heildina er reiknað með að fjármunamyndun aukist árlega um u.þ.b. 15% á árunu 2011 til 2013, að aukningin verði rúmlega 8% árið 2014 og að jafnvægi verði á árinu 2015.

Frá útgáfu síðustu langtímaáætlunar haustið 2010 hefur efnahagsbati orðið í helstu viðskiptalöndum Íslands og verð áls og sjávarafurða hækkað. Þessir þættir ásamt lágu gengi krónunnar styðja við útflutningsgreinarnar og hefur aukið mjög útflutningsvirðið og snúið langvarandi halla á vöru- og þjónustuviðskiptum í afgang. Hagstofan áætla að afgangur af þeim viðskiptum verði rúmlega 150 mia.kr. á árinu 2010. Til dæmis stefnir árið 2011 í að verða það umfangsmesta í ferða-

Þjónustunni til þessa og eru horfur fyrir næstu árin mjög góðar. Vexti er spáð í útflutningi allan spátímann en afgangurinn minnkar þegar á líður sökum þess að áætlað er að innflutningur vaxi hraðar vegna aukningar í fjárfestingu og neyslu. Þó svo að spáð sé afgangi á vöru- og þjónustuviðskiptum á spátímanum, áætlar Hagstofan að viðskiptajöfnuður verði neikvæður á tímabilinu vegna halla á jöfnuði þáttatekna. Skýrist það af því að þáttatekjurnar innihalda vaxtagreiðslur banka í slitameðferð en gera má ráð fyrir að verulegur hluti þeirra verði afskrifaður.

Hagvöxtur, þjóðarútgjöld og viðskiptajöfnuður



Hagstofan áætlar að samdráttur í landsframleiðslu árið 2009 hafi verið 6,7% og í júlispá Hagstofunnar var áætlað að samdrátturinn í landsframleiðslu á árinu 2010 hafi verið 3,5%. Nýjustu upplýsingar frá Hagstofunni benda þó til að landsframleiðslan hafi dregist ívið meira saman árið 2010 eða um 4%. Lækkunin skýrist einkum af minni útflutningi þjónustu og meiri verðlagsáhrifum en áður var talið. Á árinu 2011 er, eins og áður hefur komið fram, gert ráð fyrir að hagkerfið taki á ný að vaxa og spáði Hagstofan því að landsframleiðslan aukist um 2,5% á árinu 2011, en nýjustu tölur stofnunarinnar fyrir fyrri helming ársins 2011 benda til að hagvöxtur hafi verið 2,5% á honum. Þjóðhagsspá Hagstofunnar gerir síðan ráð fyrir að vöxtur landsframleiðslu á árinu 2012 verði talsverður eða 3,1%, en lækki eitthvað á árinu 2013 og verði um 2,8% út spátímann. Eins og komið hefur fram gerir spáin ráð fyrir að vöxtur landsframleiðslunnar verði helst knúinn áfram af aukinni einkaneyslu og fjárfestingu.

Atvinnuleysi er ennþá mjög mikið og hefur þróun á fjölda atvinnulausra verið svipuð það sem af er ári og hún var í fyrra að teknu tilliti til árstíða, þ.e. að atvinnuleysi lækkar yfir sumartímann. Engu að síður er atvinnuleysið á fyrri helmingi ársins 2011 tæplega 1% minna en það var á sama tíma á árinu 2010. Fyrir árið 2011 áætla Hagstofan að atvinnuleysið verði um 7,2%. Útlit er fyrir að atvinnuleysi minnki jafnt og þétt á næstu árum með auknum hagvexti og það verði orðið 6% árið 2012, 5,4% árið 2013 og um 5% á árunum 2014 og 2015.

Skrifað var undir nýja kjarasamninga milli samtaka launamanna og atvinnurekanda í byrjun maí og gilda þeir út árið 2013. Síðan þá hafa allflest félög á opinberum vinnumarkaði skrifað undir kjarasamninga sem eru áþekkir þeim samningum sem skrifað var undir í maí. Samningarnir fela í sér meiri hækkun launa í byrjun samningstímans en áður var reiknað með. Á árinu 2011 áætla Hagstofan að laun hækki um rúmlega 6%, en að launahækkunir frá 2012 og út spátímann verði á bilinu 4,2 til 5%. Hagstofan reiknar með að forsendur kjarasamningana muni halda að mestu leyti og að kaupmáttur raðstöfunartekna muni aukast á ný á árinu 2011. Þróun kaupmáttar raðstöfunartekna út spátímann verður jákvæð er reiknað er með að hann aukist árlega um 2,5–3,2% á árunum 2012 til 2015.

Verðbólga og verðbólguvæntingar hafa hækkað síðustu misserin og í júlí sl. gerði Hagstofan ráð fyrir að verðbólga milli áruna 2010 og 2011 yrði 3,9%. Líklegt er að verðbólgan verði eitthvað meiri milli áruna en júlispá Hagstofunnar gerir ráð fyrir því tólf mánaða verðbólga í lok ágúst var 5,0%. Aukna verðbólgu og meiri verðbólguvæntingar má rekja til herra hrávöru- og bensínsverðs að viðbættri veikingu á gengi krónunnar það sem af er ári. Þá hefur markaðsverð húsnaðis hækkað talsvert að undanförmu sem hefur áhrif á vísitölu neysluverðs og einnig reyndust launahækkunir í nýafstöðnum kjarasamningum umtalsverðar og frekar framhlaðnar. Líklegt er að kostnaðarhækkunir sem lenda á fyrirtækjum vegna nýrra kjarasamninga muni að einhverju leyti koma fram í herra verðlagi á næstu misserum. Spá Hagstofunnar miðast við að verðbólgan á árinu 2012 verði áfram há eða 3,7% en verði komin nálægt verðbólgu markmiði Seðlabanka Íslands árið 2013, þ.e. í um 2,5%. og að verðlag verði stöðugt út spátímann.

Frá upphafi til loka árs 2010 styrktist gengi íslensku krónunnar um tæp 12% en það sem af er ári 2011 hefur krónan lækkað um rúmlega 4% sem skýrist að mestu leyti af lækkun hennar fyrstu 3 mánuði ársins. Þessi þróun hefur orðið þrátt fyrir góðan afgang á vöru- og þjónustuviðskiptum, en hún skýrist m.a. af því að vísbendingar eru um að íslensk fyrirtæki greiði hraðar niður erlendar skuldir en áður, viðskiptakjör hafa rýrnað nokkuð sökum mikillar hækkunar hrá- og olíuverðs og áhættuleiðréttur vaxtamunur er lítill. Einnig er líklegt að regluleg kaup Seðlabanka Íslands á erlendum gjaldeyri hafi haft neikvæð áhrif á þróun krónunnar við þær markaðsaðstæður sem verið hafa á þessu ári en litlir gjaldmiðlar eiga jafnan undir högg að sækja þegar óvissa og áhættufælni eykst á mörkuðum. Hækkun stýrivaxta um 25 punkta í ágúst síðastliðnum og skýr skilaboð peningastefnunefndar Seðlabanka Íslands um að hærri verðbólguvæntingar og aukinn þrýstingur á gengi krónunnar geti kallað á frekari stýrivaxtahækkanir, ættu að styðja við krónuna. Vissulega er mikilvægt að raungengið styrkist fremur en veikist en önnur áhrif vaxtahækkana kunna að vera neikvæðari. Veruleg óvissa ríkir þó enn um þróun krónunnar á næstu árum og hafa gjaldeyrishöftin þar mest áhrif. Seðlabanki Íslands tók nýtt skref í afnámi hafta fyrr á árinu með fyrsta gjaldeyrisútboðinu, en óljóst er hvaða áhrif sá órói sem verið hefur á fjármálamörkuðum og lækkun á verði hlutabréfa á alþjóðlegum mörkuðum hefur á framgang áætlana um losun gjaldeyrishafta. Í þjóðhagsspá Hagstofunnar er gert ráð fyrir að krónan lækki lítils háttar á árinu 2011 og 2012 en haldist síðan nokkuð stöðug út spátímann.

Aukin einkaneysla, fjárfesting og þjóðarútgjöld, og minnkandi atvinnuleysi er hagstæð þróun fyrir ríkissjóð þar sem reikna má með að tekjur aukist umfram útgjöld. Flest teikn eru um að hagkerfið muni þróast með jákvæðum hætti næstu árin eftir verulegan samdrátt og erfiða stöðu frá árinu 2008. Óvissa verður þó áfram nokkur, sérstaklega hvað varðar stöðu íslensku krónunnar og þar með þróun verðbólgu, og staðan á alþjóðlegum fjármálamörkuðum getur haft töluverð áhrif. Telja má að alþjóðlega fjármálakreppan varpi miklu lengri skugga á framtíðarhorfur Íslands en núverandi staða innanlands.

3 Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum

3.1 Markmið áætlunarinnar og endurskoðun

Í samstarfsyfirlýsingu stjórnarflokkanna kemur skýrt fram að áætlun um jöfnuð í rekstrarafkomu ríkisins er forgangsverkefni á sviði ríkisfjármála. Á árinu 2009 var í kjölfarið mótuð aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS) sem miðar að því að uppfylla áður nefnd markmið og ná jafnvægi í þjóðarbúskapnum þannig að skilyrði skapist fyrir nýrri uppbyggingu í efnahags- og atvinnulífi. Stefna ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum var útfærð og kynnt með skýrslu sem fjármálaráðherra lagði fyrir Alþingi í júní árið 2009 undir heitinu *Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013* og var lögð fyrir Alþingi. Sú stefnumörkun fól í sér viðbrögð við þeim mikla vanda í opinberum fjármálum sem blasti við eftir hrun bankakerfisins haustið 2008 og efnahagskreppunnar sem fylgdi í kjölfarið. Tilgangur hennar er að stöðva skuldasöfnun ríkissjóðs, draga úr vaxtakostnaði og treysta forsendur velferðarsamfélagsins til framtíðar lítið. Í skýrslunni var gengið út frá greiningu á efnahagshorfum eins og þær voru metnar á þeim tíma, en samráð var haft við aðila vinnu- markaðarins og fleiri hagsmunaaðila um helstu stefnumiðin. Áætlunin byggði á heildstæðri greiningu til fjögurra ára á fjölmörgum þáttum á bæði tekjuhlið og útgjaldahlið ríkisstarfseminnar og í sjóðstreymi ríkissjóðs og með tilliti til spár um þróun þjóðhagsforsendna.

Markmið efnahagsáætlunar stjórnvalda og AGS hafa verið einföld og skýr. Sett hafa verið fram tvö grunnviðmið hvað afkomu ríkissjóðs varðar. Í fyrsta lagi var í áætluninni sett markmið um að frumjöfnuður, þ.e. afkoma að frátöldum vaxtajöfnuði, væri orðinn jákvæður árið 2011. Í öðru lagi að heildarjöfnuður, þ.e. afkoma að meðtöldum vaxtajöfnuði, væri einnig orðinn jákvæður tveimur árum síðar, árið 2013. Til að ná fram þessari miklu aðlögun á ríkisfjármálunum var talið óhjákvæmilegt að gera ráðstafanir sem fælu í sér blandaða leið aukinnar tekjuöflunar og samdráttar í útgjöldum, fyrst í fjáráukalögum ársins 2009 og síðan í fjárlögum árána 2010 og 2011. Áætlunin gerði jafnframt ráð fyrir að mestur þungi í aðlögunaraðgerðum á tekju- og útgjaldahlið kæmi fram á árunum 2010 og 2011 en í minni mæli á árunum 2012 og 2013.

Ríkisfjármálastefnan hefur verið endurskoðuð samhliða undirbúningi fjárlagafrumvarpsins í vor og sumar. Niðurstaða þeirrar endurskoðunar

er að nú er ekki talin vera þörf fyrir að aðlögun ríkisfjármálanna þurfi að verða jafn mikil og ganga jafn hratt fram og gert var ráð fyrir þegar áætlunin var gerð sumarið 2009. Nú er miðað við að viðsnúningur í frumjöfnuði verði um 10–11% af landsframleiðslu í stað 16% í upphaflegri áætlun. Einnig hefur verið ákveðið að markmiði um afgang á heildarjöfnuði verði seinkað til ársins 2014, auk þess sem hann verði minni en stefnt var að áður. Í endurmetinni áætlun hefur því verið hægt á framgangi aðlögunarinnar þannig að markmið færast aftur um 1 ár. Í þeirri áætlun sem hér er lögð fram er aðlögunarferillinn mildari en í fyrri áætlun þótt miðað sé við að heildarjöfnuður nái jafnvægi á árinu 2013 og að afgangur verði á árinu 2014. Þessi hliðrun aðlögunarferilsins um eitt ár felur þó ekki í sér að fallið hafi verið frá því að ríkisstarfssemin verði aftur sjálfbær, heldur aðeins að ekki verður byrjað að greiðar niður skuldir ríkissjóðs jafn fljótt og í sama mæli og fyrri áætlun miðaðist við. Markmið um sjálfbæran ríkisrekstur standa óbreytt.

Helstu rök fyrir mildari aðlögunarferil eru eftirfarandi. Í fyrsta lagi er skuldastaða ríkisins mun betri en upphaflegar áætlanir miðuðu við. Til dæmis var gert ráð fyrir að ríkið tæki á sig meiri skuldbindingar á árunum 2009 og 2010 vegna efnahagshrunsins en raunin varð og eins var áætlað að kostnaður ríkisins vegar endurfjármögnunar bankakerfisins yrði mun meiri. Í öðru lagi hefur framgangur áætlunarinnar verið góður, en halli á ríkisrekstrinum á greiðslugrunni hefur verið mun minni á árunum 2009 og 2010 en búist var. Mikill bati hefur því orðið á afkomunni þar sem bæði tekjuöflun og aðgerðir til að lækka útgjöld hafa borið ágætan árangur. Í þriðja lagi er útlit fyrir að hagvöxtur fari hægar af stað og verði ekki jafn þróttmikill og fyrri áætlanir miðuðust við. Eitt af meginatriðum nýrra kjarasamninga er þó að örva hagvöxt með arðsömum og sjálfbærum fjárfestingum. Töluverð óvissa er þó um hver hagvaxtarferillinn verður næstu misserin. Við slíkar aðstæður getur hert aðhaldsstig ríkisfjármálanna haft of mikil samdráttaráhrif og þar með unnið gegn efnahagsbatanum. Nýjum og mildari aðlögunarferli er því ætlað að styðja við efnahagsbatann. Í fjórða lagi er ekki útlit fyrir að hlutfall skatttekna af landsframleiðslu hækki í sama mæli og miðað var við í fyrri áætlun. Hægari bati á tekjuhlið ríkissjóðs hefur í för með sér nokkra slökun á aðhaldsstiginu miðað við fyrri áætlun. Í fimmta lagi hefur traust á ríkisfjármálunum og þeirri stefnumörkun sem hún styðst við aukist verulega, en það sést m.a. vel á því að skuldatryggingarálag á

skuldbindingar ríkissjóðs hefur farið lækkandi og þeirri staðreynd að ríkissjóður sótti sér nýtt lánsfé á erlenda markaði í júní sl. Að lokum má nefna að betri staða ríkissjóðs hefur gert betur kleift að hækka bætur almannatrygginga og atvinnuleysistrygginga með hliðsjón af nýlegum kjarasamningum á almennum vinnumarkaði, auk þess sem gerðir hafa verið kjarasamningar við félög opinberra starfsmanna um sambærilegar hækkanir. Þessar hækkanir eru talsvert meiri en reiknað var með í fyrri áætlun.

Árangur við aðlögun ríkisfjármálanna frá því núverandi ríkisstjórn tók við völdum hefur verið mikill og vakið verðskulduga athygli út fyrir landsteinana. Þó svo að aðlögunarferillinn sé nú mýkri en fyrri áætlanir miðuðust við eru markmið ríkisfjármálaáætlunarinnar til lengri tíma litið óbreytt, þ.e. lögð er höfuðáhersla á að ríkisreksturinn verði aftur sjálfbær og að skuldsetning ríkissjóðs verði viðunandi með lægri vaxta-byrði sem gefi meira svigrúm fyrir útgjöld annarra málaflokka.

Hornsteinar efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar eru raunhæf markmið um endurreisn atvinnulífsins og trúverðug stefnumörkun í ríkisfjármálum sem miðar að hallalausum fjárlögum. Ein meginforsenda efnahagsáætlunar stjórnvalda er að bæta rekstrarskilyrði atvinnulífsins og skapa forsendur fyrir hagvexti sem byggir á traustum og arðbærum fjárfestingum. Markmiðið er sjálfbær vöxtur hagkerfisins, byggður á raunverulegri verðmætasköpun en ekki skuldsetningu. Þannig mun tekju-grunnur ríkissjóðs og sveitarfélaga eflast, þörf fyrir aðhald og niðurskurð verða minni og jafnvægi verða náð án þess að undirstöðum velferðarkerfisins sé ógnað.

Ljóst er að umtalsverður hallarekstur ríkissjóðs leiðir hratt til ófarnaðar og gerir skuldastöðuna ósjálfbæra eða óviðráðanlega. Viðvarandi hallarekstur hefði í för með sér frekari lántöku og þar með aukinn vaxtakostnað fyrir ríkissjóðs sem að endingu yrði að mæta með frekari niðurskurði á ríkisútgjöldum. Sjálfbærni í ríkisrekstrinum er því lykilforsenda þess að Ísland geti áfram skipað sér í röð norrænna velferðarríkja en það er skýrt markmið ríkisstjórnarinnar. Hefur því verið sett markmið um að heildarskuldir ríkisins fari niður á bilið 45%–50% af VLF á árunum 2016–2019 og að kuldir hins opinbera í heild lækki þá í 60% af VLF.

Í upphaflegri aðlögunaráætlun ríkisfjármálanna sem kynnt var í júní 2009 var miðað við að bati frumjafnaðar yrði um 3–4% af VLF að meðaltali á ári. Miðað við afkomu áráanna 2009 og 2010 var bati á frumjöfnuði á árinu 2010 rétt um 3,7%, en þá eru frátaldar einskíptis, óreglulegar 17,5 mia.kr. tekjur vegna Avens–samkomulags Seðlabankans og lífeyrissjóðanna um kaup á íbúðabréfum, 33 mia.kr. eiginfjárframlag til Íbúðalánasjóðs og 27,5 mia.kr. gjaldfærsla vegna yfirtekinna skulda föllu bankanna sem voru með ríkisábyrgð. Miðað við áætlun ársins 2011 verður batinn á frumjöfnuðinum í ár um 3,1% og um 2% árið 2012. Á árunum 2013 til 2014 er síðan miðað við að batinn verði tæplega 1% af VLF á ári sem skýrist af hagstæðari tekjuþróun og 0,7% árið 2015.

Í upphaflegri aðlögunaráætlun var gert ráð fyrir að bati frumjafnaðar yrði rúmlega 16% af VLF á tímabilinu frá 2009 til 2013 og að afgangur á frumjöfnuði gæti orðið 8,6% af VLF árið 2013³. Í endurskoðaðri áætlun sem kynnt var haustið 2010 með fjárlagafrumvarpi 2011 var aðlögunarferillinn þegar orðinn nokkuð mildari því þá var miðað við að viðsnúningur frumjafnaðar á tímabilinu sem áætlunin nær yfir yrði nálægt 12% og að afgangur frumjafnaðar yrði ríflega 5% árið 2013. Ástæður þess að aðlögunarferillinn mildaðist á milli áráanna 2009 og 2010 voru helstar þær að þróun efnahagsmála á árinu 2009 var mun jákvæðari en fyrri spár sögðu til um. Þ.e. samdráttur í landsframleiðslunni var töluvert minni en talið var í upphafi (6,7% í stað 10,6%), afkoma ríkissjóðs varð talsvert betri en stefnt var að, atvinnuleysi minna og skuldastaða ríkissjóðs betri en á horfðist og þar með vaxtaþyrðin lægri.

Sú ríkisfjármálaáætlun sem hér er sett fram miðast nú við að bati frumjafnaðar á upphaflega tímabilinu sem áætlunin náði yfir, þ.e. frá 2009 til 2013 verði um 10% af VLF, en til ársins 2015 verði batinn rúmlega 11%. Sé tekið mið af upphaflegri áætlun frá árinu 2009 er ljóst að áætlanir um aðlögun ríkisfjármálanna hafa tekið töluverðum breytingum, enda felur áætlanagerð um þróun ríkisfjármálanna við þær aðstæður sem hafa verið hér á landi frá hrúni bankanna í sér umtalsverða óvissu. Endurskoða þarf reglulega forsendur og meta þörf fyrir

³ Framsetning miðast við rekstrargrunn nema annað sé tekið fram.

nauðsynlegar ráðstafanir. Fjölmargir áhrifaþættir geta þróast á annan veg en spáð var og stuðlað að því að framgangur að settum markmiðum verður ýmist betri eða lakari þannig að metin aðlögunarþörf getur breyst töluvert í hverri endurskoðun.

Helsta breytingin frá forsendum síðustu ríkisfjármálaáætlun er í fyrsta lagi sú að ekki er talið vera útlit fyrir að hlutfall skatttekna af VLF hækki jafn skarpt á árunum 2012 og 2013 og gert var ráð fyrir í fyrri áætlun. Nú er reiknað með að skatttekjur sem hlutfall af VLF verði tæplega 27% á árinu 2011 og haldist nánast óbreytt út spátímann en í fyrri áætlun var miðað við að á árunum 2013–2015 yrði hlutfallið rúmlega 29%. Á árinu 2012 er miðað við að nýjar tekjuöflunaraðgerðir, hærri arðgreiðslur og sala eigna muni auka tekjur ríkissjóðs um 20,7 mia.kr., en að sú upphæð hækki í 24,0 mia.kr. 2013, 27,7 mia.kr. 2014 og 28,4 mia.kr. árið 2015. Er það gengið út frá því að ráðstafanir til varanlegrar tekjuöflunar komi að fullu til framkvæmda á árinu 2012 og að engar teljandi skattahækkunir verði árin þar á eftir heldur verði fyrst og fremst um að ræða u.þ.b. 8 mia.kr. árlega eignasölu. Nánar er fjallað um forsendur tekjuöflunar í kafla 3.3.

Ef forsendur nýrra kjarasamninga halda um verulega aukningu í fjárfestingum, sem hefði í för með sér aukinn hagvöxt, er líklegt að frumtekjur ríkissjóðs sem hlutfall af VLF verði hærri en þau tæplega 27% sem nú er miðað við. Í öðru lagi eru áhrif nýrra kjarasamninga á afkomu ríkisins umtalsvert meiri en fyrri áætlun gerði ráð fyrir. Hvað tekjur ríkissjóðs varðar mun lækkun tryggingagjalds og breyting á ýmsum sköttum fyrirtækja hafa í för með sér að á árinu 2012 verða tekjur ríkissjóðs um 9,4 mia.kr. lægri en samkvæmt fyrri áætlun og árið 2013 verða þær 10,7 mia.kr. lægri. Hækkun persónuafsláttar hefur ekki áhrif til tekjulækkunar samanborið við fyrri áætlun þar sem reiknað var með að afslátturinn hækkaði í henni. Enn frekari breytingar eru á útgjaldahliðinni, einkum vegna hækkunar launa, hækkunar bóta almannatrygginga og atvinnuleysisbóta, ýmissa fjárfestinga og aukinna framlaga til vinnumarkaðs- og menntamála, en á árunum 2011 til 2012 munu útgjöld aukast um 15,2 mia.kr. og 16,6 mia.kr. samanborið við fyrri áætlun. Í þriðja lagi er miðað við að aðhaldsráðstafanir á árunum 2012 og 2013 verði samtals um 11,6 mia.kr. í stað 20 mia.kr. skv. fyrri áætlun. Í fjórða lagi voru málefni fatlaðra færð frá ríki til sveitarfélaga um síðustu áramót og lækkaði tekju- og útgjaldaáætlun ríkisins um

10,2 mia.kr. vegna þessa. Ekki var gert ráð fyrir þessum flutningi í síðustu ríkisfjármálaáætlun. Í fimmta lagi hækkar bæði tekju- og útgjaldahlið um 6 mia.kr. á árunum 2011 og 2012 vegna samkomulags um að fjármálastofnanir og lífeyrissjóðir fjármagni sérstakar vaxtaniðurgreiðslur í tengslum við úrlausn á skuldavanda heimila.

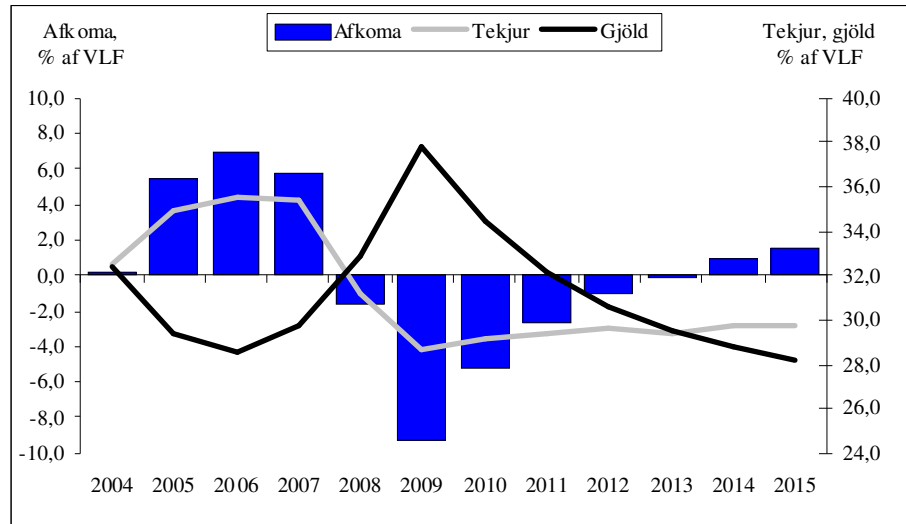
Þróun fjármagnsjafnaðar, þ.e. mismunur vaxtatekna og vaxtagjalda, samanborið við fyrri áætlun er jákvæð fyrir árið 2011 en neikvæð fyrir seinni hluta spátímans. Sé horft á seinni hluta spátímans má í fyrsta lagi skýra verri horfur fjármagnsjafnaðar með lækkandi vaxtatekjum sem stafar af því að reiknað er með lægra vaxtastigi við útreikning vaxtatekna af innlánnum og veittum lánnum. Í öðru lagi er nú gert ráð fyrir að afkomubátinn á tímabilinu verði ekki eins mikill og áður og þar með skuldastaðan óhagstæðari sem því nemur. Í þriðja lagi er miðað við að skuldir ríkissjóðs aukist um 33 mia.kr. vegna fjármögnunar Íbúðarlánasjóðs en ekki var gert ráð fyrir að auka þyrfti eigið fé sjóðsins í fyrri áætlun. Nú er áætlað að fjármagnsjöfnuður verði neikvæður um 2,8% af VLF á árinu 2011 en fyrri áætlun gerði ráð fyrir 3,1%. Á árinu 2012 er miðað við að fjármagnsjöfnuður verði neikvæður um 3,3% af VLF og lækki síðan um 0,1% á ári næstu tvö árin og endi þar með í 3,1% undir lok spátímans. Miðað við fyrri áætlun var ráðgert að fjármagnsjöfnuðurinn yrði neikvæður um 3,1% af VLF árið 2012 en að hann yrði orðinn neikvæður um 2,7% árið 2014.

Heildarjöfnuður, þ.e. þegar bæði er tekið tillit til frumjafnaðar og fjármagnsjafnaðar, lækkar árið 2013 frá fyrri áætlun sem nemur um 2,7% af VLF, en um 1,6% sé horft til ársins 2014. Þrátt fyrir mildari aðlögunarferil er hér um gífurlegan árangur að ræða við aðlögun ríkisfjármálanna þegar haft er í huga að um mitt ár 2009 stefndi í að halli á rekstri ríkissjóðs yrði um 200 mia.kr.

Við framsetningu fjárlagafrumvarps og afgreiðslu fjárlaga 2011 var áætlað að markmið um jákvæðan frumjöfnuð á árinu 2011 gæti gengið eftir. Miðað við þá áætlun sem hér er sett fram er gert ráð fyrir að frumtekjur verði um 9,5 mia.kr. hærrí á árinu 2011 en reiknað var með í fjárlögum. Ýmsar útgjaldaskuldbindingar hafa hins vegar einnig reynst vera þyngri en áætlað var og þá hafa nýir kjarasamningar haft í för með sér meiri útgjöld en miðað var við. Alls er áætlað að frumútgjöld verði um 21,4 mia.kr. hærrí en samkvæmt fjárlögum. Þrátt fyrir þessa þróun

er á árinu 2011 gert ráð fyrir að frumjöfnuður verði jákvæður um 3,7 mia.kr. á rekstrargrunni en neikvæður um 6,7 mia. kr. á greiðslugrunni.

Afkoma ríkissjóðs 2004–2015



Myndin hér fyrir ofan sýnir afkomu ríkisins frá árinu 2004 til 2010 samkvæmt niðurstöðu ríkisreiknings og áætlaða útkomu árunum 2011–2015 samkvæmt forsendum fjárlagafrumvarpsins og langtímaáætlunar í ríkisfjármálum. Myndin nær yfir uppgangs- og þenslutímabilið sem hófst 2004–2005 og sýnir síðan árin eftir að efnahagshrunið dundi yfir og þar til að jöfnuði verður náð að nýju samkvæmt þeim markmiðum sem sett hafa verið. Til að leiða betur í ljós undirliggjandi þróun hafa verið undanskildir þrjú óreglulegir liðir á tekjuhlið og fimm á gjaldahlið. Á árinu 2011 voru málefni fatlaðra færð frá ríki til sveitarfélaga en á árinu 2010 voru útgjöld þessa málaflokks um 11,5 mia.kr. Yfirfærslan hefur ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem sambærileg lækkun verður á tekjuhlið ríkissjóðs vegna yfirfærslunnar. Svo að árin 2004–2010 séu byggð á sama grunni og árin eftir 2010 er á myndinni búið að taka út málefni fatlaðra, bæði á tekju- og gjaldahlið. Á tekjuhlið er jafnframt búið að undanskilja sölu Landsímans árið 2005 og tekjur vegna Avens-samkomulags Seðlabankans og lífeyrissjóðanna um kaup á íbúðabréfum árið 2010. Á gjaldahlið er jafnframt búið að undanskilja einkisgjaldfærslu tapaðra krafna vegna Seðlabankans árið 2008, ríkisábyrgðir sem tilheyrðu föllnu bönkunum en féllu á ríkissjóð á árunum 2009 og 2010, og framlag til að styrkja eiginfjárstöðu Íbúðarlánasjóðs árið 2010.

Myndin sýnir þau neikvæðu áhrif sem efnahagshrunið hefur haft á afkomu ríkissjóðs og þá sérstaklega á tekjuhlið ríkissjóð þannig að þegar jafnvægi í ríkisfjármálum verður aftur náð árið 2013 verður það við talsvert lægra hlutfall af landsframleiðslu en áður.

Efnahagsáætlun stjórnvalda og AGS hófst í nóvember 2008 og átti að endurskoða hana alls sjö sinnum með ársfjórðungs millibili. Nokkur frestur varð hins vegar á því að fyrsta endurskoðunin færi fram, m.a. vegna stjórnarskipta, tímafrekra viðræðna við kröfuhafa gömlu bankanna um verðmat eigna, en þó sérstaklega vegna Icesave-málsins. Áætluninni hefur því seinkað nokkuð. Þann 26. ágúst fór hins vegar fram í stjórn AGS sjötta og síðasta endurskoðunin og lauk samstarfsáætluninni við sjóðinn í lok ágúst 2011. Við tekur hefðbundið eftirfylgnitímabil og eiga stjórnvöld og AGS í viðræðum um hvernig því verði háttað.

Við hverja endurskoðun hafa íslensk stjórnvöld fengið aðgang að lánsfé frá AGS og samstarfsþjóðum Íslands sem nemur tæplega 100 mia.kr. Nú hafa um 450 mia.kr. af lántökuheimildum ríkissjóðs og Seðlabankans hjá samstarfsþjóðunum og AGS verið nýttar. Það svarar til þess að lántökuheimild Seðlabankans hafi verið fullnýtt og helmingur heimilda ríkissjóðs. Um 120 mia.kr. af þessum 450 mia.kr. eru bein lán til ríkissjóðs en þau eru endurlánuð til Seðlabankans. Lánaheimildir hafa því ekki verið nýttar að fullu en miðað er við að það verði gert sé þess þörf. Það fé sem tekið hefur verið að láni hjá AGS og samstarfsþjóðum styrkir gjaldeyrisvaraforða Seðlabankans og tryggir lausafjárstöðu ríkissjóðs í erlendri mynt vegna endurfjármögnunar erlendra lána.

Þó svo að seinkun hafi orðið á efnahagsáætlun stjórnvalda og AGS hefur hún gengið vel og allt gengið eftir sem lagt hefur verið upp með. Því til staðfestingar var halli ríkissjóðs á árunum 2009 og 2010 minni en reiknað hafði verið með. Framgangur efnahagsáætlunarinnar sýnir það traust sem stjórn AGS og samstarfsþjóðir hafa öðlast á nýjan leik á getu Íslendinga til að ná markmiðum sínum og taka með ábyrgum hætti á þeim mikla vanda sem hér skapaðist með bankahruninu haustið 2008.

3.2 Langtímaáætlun til ársins 2015

Upphafleg áætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsin (AGS) um jöfnuð í ríkisfjármálum náði yfir tímabilið 2009–2013. Í henni var

miðað við að árið 2013 væri heildarjöfnuður orðinn jákvæður og að á árunum þar á eftir þyrfti ekki að grípa til teljandi aðhaldsaðgerða til að bæta afkomu ríkissjóðs umfram það að halda útgjaldavexti innan hóflegra marka. Í lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er kveðið á um að með fjárlagafrumvarpi ár hvert skuli leggja fram langtímaáætlun í ríkisfjármálum til næstu þriggja ára eftir lok þess fjárhagsárs sem fjárlagafrumvarpið tekur til. Langtímaáætlun í ríkisfjármálum sem birt var með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2011 hefur því verið framlengd um eitt ár og aftur bætist við eitt ár í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012. Sú áætlun sem hér er sett fram nær því til ársins 2015.

Áætluð afkoma ríkissjóðs til ársins 2015

Milljarðar króna	Áætlun 2012	Áætlun 2013	Áætlun 2014	Áætlun 2015
Heildartekjur	521,5	545,3	579,1	610,8
Þar af skatttekjur	466,8	491,9	522,7	551,3
Heildargjöld	539,2	546,6	561,8	578,9
Rekstrargjöld	210,0	215,1	221,0	225,5
Fjármagnskostnaður	78,4	81,9	86,2	92,4
Tilfærsluútgjöld	230,7	229,2	233,5	239,7
Viðhald	8,0	8,2	8,3	8,5
Fjárfesting	12,1	12,3	12,7	12,9
Heildarjöfnuður ríkissjóðs	-17,7	-1,3	17,4	31,9
sem hlutfall af VLF (%)	-1,0	-0,1	0,9	1,6
bati frá fyrra ári	1,6	0,9	1,0	0,7
Frumtekjur	500,3	522,2	553,2	581,8
Frumgjöld	460,8	464,7	475,6	486,6
Frumjöfnuður ríkissjóðs	39,6	57,5	77,7	95,2
sem hlutfall af VLF (%)	2,2	3,1	4,0	4,6
bati frá fyrra ári	2,0	0,9	0,9	0,7
Vaxtatekjur	21,1	23,1	25,9	29,0
Vaxtagjöld	78,4	81,9	86,2	92,4
Fjármagnsjöfnuður	-57,3	-58,8	-60,3	-63,4
sem hlutfall af VLF (%)	-3,3	-3,2	-3,1	-3,1

Viðvarandi óvissa hefur ríkt um þróun efnahagsmála hér á landi frá hruni fjármálakerfisins og hafa efnahagsforsendur því verið í stöðugu endurmati. Að sama skapi hefur verið óvissa um þróun ríkisfjármálanna, einkum þegar lengra er litið fram í tímann. Reglulega hefur þurft að endurmeta aðlögunarþörfina með tilliti til þeirra markmiða sem fjallað er um hér fyrir framan um halla og tekjuafgang. Nú síðast hafa kjarasamningar aðila vinnumarkaðarins haft verulega áhrif á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs og hefur verið nauðsynlegt að taka tillit til þeirra

við uppfærslu ríkisfjármálaáætlunarinnar. Hagstofa Íslands gaf út þjóðhagsspá fyrir tímabilið 2011–2016 í byrjun júlí sl. og byggir sú langtímaáætlun sem hér er birt á þeirri efnahagsspá (sjá kafla 2 um þjóðhagsforsendur).

Taflan hér á undan sýnir áætlaða afkomu ríkissjóðs á reikningshaldsgrunni fjárlaga og ríkisreiknings, svokölluðum rekstrargrunni, og innifelur nauðsynlegar aðgerðir til þess að afkoma ríkisfjármálanna þróist í samræmi við markmið íslenskra stjórnvalda. Afkomutölur eru birtar á verðlagi hvers árs. Markmið sem sett hafa verið um afkomu ríkissjóðs og bata á milli ára í samstarfi við AGS taka hins vegar í reynd mið af tekjum og gjöldum á greiðslugrunni. Með þeirri framsetningu er áherslan á sjóðstreymi ríkissjóðs, einkum á lánsfjárbörfina, og þar með fremur litið til samtímaáhrifa ríkisfjármála en til langtímaskuldbindinga sem stofnað hefur verið til. Þegar óreglulegir liðir eru frátaldir er afkoma ríkissjóðs yfirleitt ívið lakari á greiðslugrunni, einkum vegna mismunar á álögðum og innheimtum sköttum, en hún getur hins vegar orðið mun verri á rekstrargrunni að slíkum liðum meðtöldum, t.d. þegar gjaldfærðar eru afskriftir á eigin fé eða töpuðum eignum hjá öðrum aðilum á borð við Seðlabanka Íslands eða Íbúðalánasjóði eða t.d. þegar bókfæra þarf miklar hækkningar á lífeyrisskuldbindingum vegna ríkisstarfsmanna í kjölfar kjarasamninga sem ríkissjóður er í bakábyrgð fyrir. Framsetning og umfjöllun langtímaáætlunar sem hér er sett fram miðast við rekstrargrunn nema annað sé tilgreint.

Í kafla 3.3 er fjallað nánar um tekjuhlíð áætlunarinnar. Hér skal þess þó getið að sú tekjuáætlun sem hér er birt byggir á bókfærðum tekjum ársins 2010, endurmati á útkomu ársins 2011 og síðan á framreikningi til næstu ára, bæði miðað við ýmsar viðeigandi forsendur, s.s. þjóðhagsspá Hagstofunnar, og áform um breytingar á skattkerfinu og tekjuöflun.

Í kafla 3.4 er fjallað nánar um útgjaldahliðina, á hvaða forsendum hún er reist, útgjaldaramma á nafnvirði til næstu tveggja ára og fjallað um ráðstafanir til að draga úr útgjöldum ríkisins.

Í ár er áætlað að jafnvægi verði á frumtekjum og frumgjöldum, þ.e. að afgangur á frumjöfnuði verði 3,7 mia.kr. á árinu, en í fjárlögum 2011 var áætlað að hann yrði um 15,6 mia.kr. Sé tekið mið af greiðslugrunni

er útkoman talsvert lakari eða neikvæð um 6,7 mia.kr. en í fjárlögum 2011 var áætlað að hún yrði jákvæð um 5,3 mia.kr. Ástæður þess að frumjöfnuður lækkar frá fjárlögum 2011 er að útgjöld hækka um rúmlega 21,4 mia.kr. á meðan frumtekjur hækka um 9,5 mia.kr. Aukin útgjöld samanborið við fjárlög 2011 stafa fyrst og fremst af um 8,3 mia.kr. hækkun bóta almanna- og atvinnuleysistrygginga vegna nýrra kjarasamninga, 5,4 mia.kr. hækkun launa ríkisstarfsmanna og 3 mia.kr. veikleika í sjúkratryggingum. Í fjárlögum 2011 er 5 mia.kr. óskipt fjárheimild til að mæta hækkunum launa og verðlags ásamt ófyrirséðum útgjöldum og er miðað við að um 1,3 mia.kr. af honum verði nýttur í gengisbætur vegna veikari krónu en forsendur fjárlaga segja til um og um 300 m.kr. vegna eldgossins í Grímsvötnum og flóða í Múlakvísl. Eftir standa rúmlega 3 mia.kr. til að mæta hækkunum vegna kjarasamninga sem nema um 14 mia.kr. eins og áður segir.

Áætlað er að fjármagnsjöfnuður verði um 7,1 mia.kr. hagstæðari en reiknað var með í gildandi fjárlögum sem skýrist helst af lægri vaxtagjöldum. Gangi þessar áætlanir eftir verður heildarjöfnuður því lakari á árinu sem nemur 4,8 mia.kr. saman borið við fjárlög og verður neikvæður um 42,1 mia.kr. en þó að frátöldum óreglulegum gjaldfærslum sem ekki liggja fyrir á þessu stigi en kunna að falla til síðar á árinu.

Á árinu 2012 er miðað við að bati á frumjöfnuði verði um 35,9 mia.kr. sem er um 2,2% af VLF og að frumjöfnuður verði síðan orðinn um 57,5 mia.kr. árið 2013 eða um 3,1% af VLF en 2,4% á greiðslugrunni. Eins og áður segir er útkoman á greiðslugrunni það viðmið sem lagt hefur verið til grundvallar í samstarfsáætluninni með AGS. Aðlögunarferillinn er þannig orðinn hægari í endurskoðaðri áætlun því við framlagningu síðustu langtímaáætlunar haustið 2010 var markmið samstarfsáætlunarinnar með AGS að frumjöfnuður á greiðslugrunni yrði um 5% í lok áætlunartímans. Á árinu 2015 er áætlað að frumjöfnuðurinn verði um 95,2 mia.kr. eða 4,6% af VLF, en 4,0% á greiðslugrunni. Einnig er gert ráð fyrir að nokkur bati fari að verða í afkomu sveitarfélaga þannig að afgangur á frumjöfnuði hins opinbera í heild verði um 5% í lok tímabilsins.

Áætlað er að hlutfall frumtekna ríkissjóðs af VLF hækki lítillega á tímabilinu, eða um 0,3% frá áætlun fyrir árið 2011, og verði um 28,4%

á árinu 2015. Þess má geta að frumtekjur ríkissjóðs á árunum 2001–2007, þ.e. síðustu 7 árin fyrir hrun, voru að meðaltali 32,6% af VLF. Á móti hækkun frumtekna er áætlað er að frumgjöldin dragist jafnframt saman á tímabilinu frá 2011 til 2015 sem nemur 4,2% af VLF. Stafar það fyrst og fremst af því að áætlað er að kostnaður vegna atvinnuleysisútgjalda lækkar verulega á tímabilinu, auk þess sem beitt verður ströngu aðhaldi með öllum öðrum útgjöldum samhliða því að landsframleiðslan fer vaxandi. Miðað við þá áætlun sem hér er lögð fram munu umsvif ríkisstarfseminnar því lítið aukast á komandi árum og ríkið þar með mynda aukið svigrúm til að efla aðra atvinnuþætti samfélagsins. Ljóst er þó að samneyslunni verður að halda í ásættanlegu horfi til að áfram verði unnt að viðhalda velferðarkerfinu sem samfélagið reiðir sig á.

Umskiptin í frumafkomu ríkissjóðs yfir tímabilið 2009–2015 samkvæmt áætluninni verða um 11%, þ.e. afkoman batnar úr um 6,6% halla árið 2009 í 4,6% afgang árið 2015. Miðað við stöðuna á miðju ári 2009, þegar núverandi ríkisstjórn greip til aðgerða í ríkisfjármálum þar sem stefndi í 9% halla á frumjöfnuði, verður batinn orðinn 13,6% á árinu 2015.

Áætlað er að fjármagnsjöfnuður verði neikvæður um 45,8 mia.kr. á árinu 2011 en versni um 11,5 mia.kr. árinu 2012 og verði neikvæður sem nemur 57,3 mia.kr. á næsta ári. Lakari fjármagnsjöfnuður á árinu 2012 stafar einkum af hærri vaxtagjöldum. Á árinu 2013 er miðað við að fjármagnsjöfnuðurinn verði svipaður en ívið meiri á árunum 2014 og 2015. Þó svo að fjármagnsjöfnuður verði nokkuð stöðugur á árunum 2013–2015 eru bæði vaxtatekjur og vaxtagjöld að hækka og skýrist það aðallega af spám um hækkandi vaxtastig.

3.3 Tekjuáætlun og tekjuöflunaraðgerðir

3.3.1 Forsendur, heildarrammi og tekjuþróun

Tekjuáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2012–2015 er byggð á þremur meginstöðum. Í fyrsta lagi fyrirbyggjandi upplýsingum um þróun skattstofna eða breytingar á skattkerfinu miðað við stöðuna í dag, í öðru lagi þjóðhagsspá Hagstofunnar frá 8. júlí sl. og í þriðja lagi áformum stjórnvalda um sérstakar tekjuöflunaraðgerðir á næstu árum.

Tekjuáætlun fyrir árið 2011, sem myndar grundvöll fyrir áætlun næsta árs, hefur nú verið endurskoðuð frá áætlun gildandi fjárlaga. Efnahagsþróunin á árinu 2011 hefur orðið heldur jákvæðari en reiknað var með í forsendum fjárlaga sem birtist meðal annars í aukinni eftirspurn. Þá fela þeir kjarasamningar sem gerðir hafa verið á vinnumarkaði að undanfögnu í sér nokkru meiri launahækkanir á þessu ári en gert var ráð fyrir. Jafnframt er verðbólga nú talin verða 3,9% að meðaltali á árinu í stað 2,3% í forsendum fjárlaga. Þetta eru meginástæður þess að frumtekjur ríkissjóðs á árinu 2011 eru nú taldar verða 9 ma.kr. meiri að nafnvirði en í áætlun fjárlaga. Innheimta tekna á tímabilinu janúar–ágúst 2011 samanborið við sama tímabil í fyrra styður einnig þetta mat á greiðslugrunni en það er sá grunnur sem markmið áætlunar stjórnvalda í ríkisfjármálum miðast fyrst og fremst við.

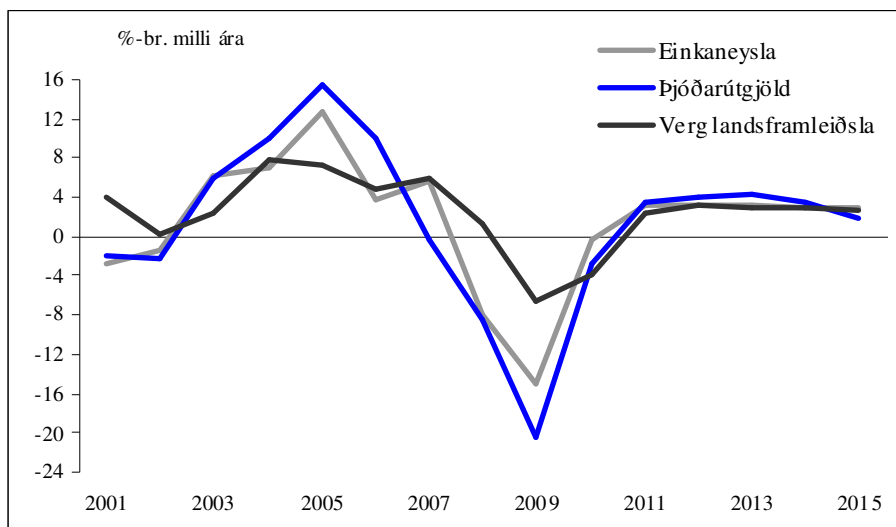
Tekjuáætlun ríkissjóðs 2011–2015

Rekstrargrunnur	2011	2012	2013	2014	2015
Mia.kr.					
Heildartekjur, rammi	482,7	521,5	545,3	579,1	610,8
Skatttekjur	441,4	466,8	491,9	522,7	551,3
Frumtekjur	461,3	500,3	522,2	553,2	581,8
Vaxtatekjur	21,5	21,1	23,1	25,9	29,0
% af VLF					
Heildartekjur, rammi	29,4	29,6	29,4	29,7	29,8
Skatttekjur	26,9	26,5	26,5	26,8	26,9
Frumtekjur	28,1	28,4	28,2	28,3	28,4
Vaxtatekjur	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4

Spáð er góðum hagvexti á árinu 2012, eða 3,1% milli ára. Þar af aukist innlend eftirspurn um 4,0%. Nokkur veigamikil atriði gera þó að verkum að tekjur ríkissjóðs munu að óbreyttu vaxa hægar en hagkerfið í heild. Fyrst má nefna lækkun tryggingagjalds í samræmi við viljayfirlýsingu stjórnvalda í tengslum við gerð kjarasamninga. Sú breyting ein og sér hefur þau áhrif að tekjur af þessum stofni verða 7,6 ma.kr. minni en ella eða sem nemur 0,4% af landsframleiðslu. Þá hefur úttekt sér eignarsparnaðar samkvæmt sérstökum heimildum bætt ríflega 2% við tekjuskattstofn einstaklinga að jafnaði árin 2009–2011, en á næsta ári dregur úr þessum áhrifum. Jafnframt mun verðtrygging persónuafsláttar, sem lögfest var á ný á árinu 2011, leiða til hækkunar hans umfram launaþróun á árinu 2012 miðað við fyrirliggjandi forsendur og

hefur það verulega neikvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti einstaklinga á árinu 2012. Tekjuskattur einstaklinga myndi þannig að óbreyttu lækka milli ára og samsvarar sú lækkun 0,6% af landsframleiðslu. Óbeinir skattar haldast því sem næst óbreyttir sem hlutfall af landsframleiðslu á árinu 2012 eftir mikinn samdrátt undanfarin ár.

Hagvöxtur 2001–2015

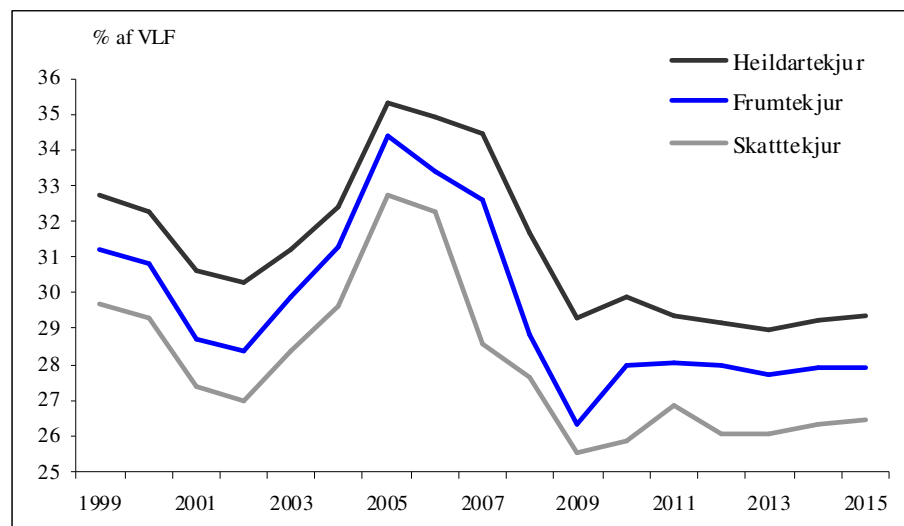


Ljóst er að markmiði stjórnvalda um jafnvægi í ríkisfjármálum á næstu árum verður ekki náð nema með frekari tekjuöflunaraðgerðum. Í ljósi þess eru uppi áform um sérstakar tekjuöflunaraðgerðir á árinu 2012 sem skili ríkissjóði 20,7 ma.kr. í viðbótartekjur á því ári. Þar af er aðeins um helmingur í formi skatttekna, þar sem reiknað er með að ríkissjóður komi til með að njóta verulegra tekna af eignum sínum, bæði með sölu þeirra og í formi arðs. Að teknu tilliti til tekjuáhrifa þessara aðgerða munu frumtekjur ríkissjóðs vaxa um 0,3% af landsframleiðslu milli ára 2011 og 2012, úr 28,1% í 28,4%. Hér á eftir er farið nánar yfir þær tekjuáðgerðir sem í bígerð eru fyrir árið 2012 og síðar.

Í þjóðhagsspá Hagstofunnar frá því í júlí sl. er gert ráð fyrir að á næstu fjórum árum muni atvinnuleysi minnka niður í 4,8% og nafnlaun vaxa að jafnaði um 2% umfram verðbólgu. Í kjölfar 8% vaxtar á árinu 2011 og nokkurs vaxtar á árinu 2012 er reiknað með að tekjuskattsstofn einstaklinga muni vaxa um að jafnaði 5,5% árlega árin 2013–2015. Reiknað er með fremur hægum vexti fjármagnstekna, en hins vegar er

gert ráð fyrir að hagnaður og þar með tekjuskattur fyrirtækja taki vel við sér á næstu árum. Tekjur ríkissjóðs af óbeinum sköttum, einkum af virðisaukaskatti og ýmsum sértækum vörugjöldum, hafa dregist mjög saman undanfarin fjögur ár, eða úr 14,9% af VLF árið 2007 í 11,8% árið 2011. Búist er við að þessir stofnar taki smátt og smátt við sér á næstu árum eftir því sem kaupmáttur batnar og stöðugleiki og tiltrú eykst í hagkerfinu á ný. Nánari umfjöllun um þjóðhagsforsendur áætlunarinnar í ríkisfjármálum er að finna í kafla 2. Áætlun fyrir árin 2013–2015 tekur ennfremur mið af því að ákveðnar breytingar verði gerðar á skattkerfinu frá því sem gert er ráð fyrir að eigi við á árinu 2012. Þannig er í grunnforsendum tekjuáætlunar reiknað með frekari lækkun á skatthlutfalli tryggingagjalds á árunum 2013–2015, sem leiði til þess að tekjur verði lægri en ella sem nemur 0,2% af landsframleiðslu árlega. Önnur áform um kerfisbreytingar á tímabilinu 2013–2015 koma fram í umfjöllun um tekjuöflunaraðgerðir hér á eftir. Á grundvelli framangreindra forsendna er nú reiknað með að heildartekjur ríkissjóðs aukist úr 29,4% af landsframleiðslu á árinu 2011 í 29,8% á árinu 2015, eða sem svarar til 0,4% vaxtar af landsframleiðslu. Frumtekjurnar vaxa heldur minna, eða um 0,3%, á meðan skatttekjurnar standa í stað sem hlutfall af landsframleiðslu.

Tekjur ríkissjóðs 1999–2015 (án óreglulegra tekna)



3.3.2 Tekjuöflunaraðgerðir á aðlögunartímabilinu

Frá hruni fjármálakerfisins haustið 2008 hefur tekjuhliðin gegnt mikilvægu hlutverki í aðlögun ríkisfjármálanna í átt að jafnvægi. Marg-

háttáðar breytingar hafa verið gerðar á skattkerfinu allt frá því í desember 2008 í því skyni að styrkja tekjuöflun ríkissjóðs og sporna við áhrifum samdráttar á helstu skattstofna. Ekki hefur þó verið hróflað við grundvallaruppbyggingu tekjuöflunarkerfisins, sem hefur fengið góða einkunn í úttekt sérfræðinga AGS. Breytingarnar sem gripið hefur verið til hafa hins vegar tekið mið af stefnu stjórnvalda í átt til meiri tekjujöfnunar, og aukinnar hlutdeildar þjóðarinnar í arði af auðlindum, auk þess að styðja við hagvöxt. Ný form skattlagningar, bæði á sviði umhverfisskatta og sérstakrar skattlagningar á fjármálafyrirtæki, hafa verið tekin upp í ljósi alþjóðlegrar þróunar, en þau eru í mörgum tilvikum einnig til skoðunar eða þegar komin til framkvæmda í nágrannalöndum okkar.

Í fyrra hefti fjárlagafrumvarps 2011 var að finna yfirlit og umfjöllun um tekjuöflunaraðgerðir tímabilsins 2009–2011 og er hér vísað til þess efnis varðandi frekari umfjöllun um einstakar aðgerðir. Þær fyrirhuguðu tekjuáðgerðir sem þar voru kynntar fyrir árið 2011 voru lögfestar að mestu leyti óbreyttar á haustþingi 2010 og hafa því komið til framkvæmda.

Yfirlit um áhrif aðgerðanna á tekjur ríkissjóðs má sjá í meðfylgjandi töflu. Athygli er vakin á því að taflan sýnir uppsöfnuð áhrif þeirra skattkerfisbreytinga sem ráðist hefur verið í á tímabilinu allt frá upphafi árs 2009, á hverju ári fyrir sig. Skattkerfisbreytingar af ýmsum toga sem gerðar hafa verið á þremur undangengnum árum, að viðbættum fyrirhuguðum breytingum næsta árs, munu skila ríkissjóði alls um 95 ma.kr. tekjum á árinu 2012. Um er að ræða margs konar breytingar, þar sem tekjuskattar, tryggingagjöld og aðrir beinir skattar vega mun þyngra en óbeinir skattar. Á næsta ári er þannig hlutur skatta á tekjur og hagnað heimila og fyrirtækja um þriðjungur. Hækkun tryggingagjalds á árunum 2009–2010 tók mið af þróun atvinnuleysis. Á árinu 2012 er gert ráð fyrir að atvinnuþryggingagjaldið lækki á ný og aðgerðin byrji þannig að ganga til baka. Aðrar ráðstafanir en skattabreytingar hafa verið lítill hluti aðgerða á tekjuhlið fram að þessu en munu vega þungt á næsta ári, eins og nánar er vikið að síðar. Þá eru áhrif sérstakra heimilda til að taka út séreignarsparnað sýnd sérstaklega í töflunni, enda er þar ekki um breytingu á skattkerfinu að ræða heldur flýtingu á greiðslu tekjuskatts frá því sem ella hefði orðið.

Áhrif tekjuöflunaraðgerða á tekjur ríkissjóðs

Rekstrargrunnur, mia.kr.	2009	2010	2011	2012
Skattkerfisbreytingar	23,7	68,7	83,0	95,0
Arður, eignasala o.fl. ....	.	1,5	1,6	10,7
Áhrif séreignarsparnaðarheimilda .....	.	4,6	5,4	2,3
Alls	23,7	74,8	90,0	108,0
Alls, % af VLF	1,6	4,9	5,5	6,1

Á árinu 2012 eru uppi áform um eftirtaldar tekjuöflunaraðgerðir:

- Dregið verður úr frádráttarbærni iðgjalda vegna viðbótarlífeyrissparnaðar frá tekjuskattstofni, þannig að hámark launþega verði 2% af launum í stað 4%. Áætluð tekjuáhrif eru metin 1,4 ma.kr. á ársgrundvelli.
- Lagður verði 10,5% skattur á heildarlaunagreiðslur fjármálafyrirtækja, lífeyrissjóða og váttryggingafélaga. Sambærilegur launaskattur hefur verið lagður á þessar og fleiri atvinnugreinar sem undanþegnar eru virðisaukaskatti sl. tvo áratugi í Danmörku. Tekjur af þessum nýja skatti eru taldar verða 4,5 ma.kr. á árinu 2012.
- Tekið verði upp viðbótarskattþrep fyrir auðlegðarskatt, þ.e. á hreina eign yfir hærri mörkum en nú er. Endanleg útfærsla er í mótnun en miðað er við að viðbótartekjur af breytingunni verði nálægt 1,5 ma.kr. Auðlegðarskatta af svipuðum toga og Ísland tók upp fyrir tveimur árum síðan er nú í bígerð að leggja á í fjölmörgum löndum sem bregðast þurfa við efnahagsferfiðleikum.
- Lokaskrefið verði tekið í innleiðingu kolefnisgjalds, þannig að gjaldið verði miðað við fullt viðmiðunarverð á uppboðsmarkaði losunarheimilda í Evrópu í stað 75% nú.
- Gert er ráð fyrir frekari hækkun veiðigjalds á fiskiveiðiheimildir eða um það bil tvöföldun þess gjalds sem lögfest var í júní 2011. Tekjuáhrif þessarar breytingar eru áætluð 4,5 ma.kr. á ársgrundvelli og koma heilsársáhrif ekki fram fyrir en á árinu 2013. Áhrifin á árinu 2012 eru metin 1,5 ma.kr.

Gangi þessi áform eftir munu framangreindar skattabreytingar skila ríkissjóði um 9,7 ma.kr. á næsta ári. Þá er reiknað með að framlenging heimildar til að taka út séreignarsparnað muni leiða til 2 ma.kr. viðbótartekna af tekjuskatti. Aðrar ráðstafanir til að auka tekjur ríkis-

sjóðs um 9 ma.kr. verða í formi eignasölu og aukinnar kröfu til greiðslu arðs af eignum ríkissjóðs. Samtals er þessum aðgerðum því ætlað að skila ríkissjóði tæpum 21 ma.kr. í viðbótartekjur á árinu 2012.

Í meðfylgjandi töflu er að finna samantekt á áætluðum áhrifum þeirra tekjuöflunaraðgerða sem áformaðar eru á árunum 2012–2015. Aðgerðir ársins 2012 munu allar gilda til ársins 2015 að undanskilinni úttekt sérignarsparnaðar. Þá er reiknað með að ríkissjóður muni hafa 8 ma.kr. tekjur af söluhagnaði eigna árlega frá árinu 2013. Jafnframt er miðað við að árlegar greiðslur arðs verði þær sömu út tímabilið. Aðrar ráðstafanir sem ráðgerðar eru á tímabilinu lúta að kolefnisgjaldi, en frá og með árinu 2013 er gert ráð fyrir að gjaldstofninn verði breikkaður þannig að gjaldið leggist á alla kolefnislosun, óháð tegund orkugjafa. Reiknað er með að gjaldið á hinn breikkaða stofn verði tekið upp í skrefum á þremur árum á sama hátt og var gert varðandi þann stofn sem nú ber kolefnisgjald. Þessi aðgerð ætti að geta skilað 2,7 ma.kr. tekjum þegar gjaldtakan er að fullu komin til framkvæmda á árinu 2015.

Sérstakar tekjuáætlunir 2012–2015

Greiðslugrunnur, mia.kr.	2012	2013	2014	2015
Tekjuskattur einstaklinga	1,4	1,4	1,4	1,4
Launaskattur á fjármálafyrirtæki	4,5	4,5	4,5	4,5
Auðlegðarskattur	1,5	1,5	1,5	1,5
Kolefnisgjald	0,8	2,1	2,8	3,5
Veiðigjald	1,5	4,5	4,5	4,5
Arður	2,0	2,0	2,0	2,0
Eignasala	7,0	8,0	8,0	8,0
Annað .....	.	.	3,0	3,0
Sérignarsparnaðarheimild	2,0	.	.	.
Alls	20,7	24,0	27,7	28,4

Önnur áform í skattamálum sem tekjuáætlun árána 2013–2015 miðast við eru þau að álagning kolefnisgjalds og orkuskatts á rafmagn og heitt vatn verði gerð varanleg og gildistími auðlegðarskatts verði framlengdur til ársins 2015. Miðað við gildandi lög eru þessir skattar tímabundnir í þrjú ár, þ.e. árin 2010–2012.

3.4 Útgjaldaáætlun og aðhaldsaðgerðir

3.4.1 Forsendur, heildarrammi og útgjaldaþróun

Með langtímaáætluninni er sett fram þróun á meginþáttum ríkisútgjalda-anna eftir hagrænni skiptingu í rekstur, vaxtagjöld, tilfærslur, viðhald og stofnkostnað. Byggt er að hluta til á lýðfræðilegum forsendum og á áætlunum um breytingar á útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta á tímabilinu með greiningu á t.d. framlögum vegna tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegum veikleikum og endurmati á helstu útreiknuðu og kerfislægu útgjaldaþáttum. Þróun heildarútgjalda og útgjalda eftir hagrænni skiptingu í langtímaáætluninni er sýnd í töflu í kafla 3.2.

Í langtímaáætlun fjárlagafrumvarps 2011 sem náði yfir tímabilið 2011–2014 var miðað við að laun ríkisstarfsmanna og bætur bótakerfa héldust óbreyttar á árinu 2011, en að frá og með árinu 2012 myndu laun og bætur almannatrygginga hækka um 2% árlega fyrir tímabilið 2012–2015. Ljóst er að þessar launa- og verðlagsforsendur hafa ekki staðist þar sem áætlað er að á árinu 2011 hækki bætur almanna- og atvinnuleysistrygginga vegna nýrra kjarasamninga um 8,1% og launakostnaður vegna ríkisstarfsmanna um nálægt 5%. Því til viðbótar fengu bóta- og launþegar kr. 75.000 eingreiðslur á árinu sem ekki var reiknað með í fyrri áætlun. Einnig er nú miðað við að verðbólga á árinu 2011 verði 3,9% í stað 3,5% og 3,7% á árinu 2012 í stað 2,5% samkvæmt fyrri spá og ljóst að staða krónunnar gæti orðið um 4–5% veikari á árinu 2011 en miðað var við áður.

Í langtímaáætluninni er miðað við að á árunum 2012 og 2013 hækki laun ríkisstarfsmanna í samræmi við nýgerða kjarasamninga og er áætlað að launaliður ríkisstarfseminnar hækki um 3,7% árið 2012 og 3,5% árið 2013. Á árunum 2014 og 2015 er miðað við að laun ríkisstarfsmanna hækki um 3% sem er um 0,5% umfram verðbólguþá þessara ára (sjá kafla 2 um þjóðhagsforsendur). Í langtímaáætluninni er miðað við að bætur bótakerfa hækki á árunum 2012 og 2013 í takt þær prósentuhækkanir sem samið hefur verið um í nýjum kjarasamningum, og að á árunum 2014 og 2015 verði bótahækkanir 3% hvort árið. Þá er reiknað með að útgjöld atvinnuleysistrygginga þróist samkvæmt spá um atvinnuleysi og að vaxtagjöld þróist í samræmi við forsendur um skuldasetningu og vaxtaflokka. Reiknað er með að flest önnur rekstrargjöld, sértekjur og neyslu- og rekstrartilfærslur hækki í takt við verðbólgu. Miðað er við að frá og með árinu 2013 verði kerfislægur

útgjaldavöxtur vegna barnabóta um 4% á ári og vegna vaxtabóta um 2% á ári. Ekki er reiknað með öðrum raunvexti í málaflokkum ráðuneyta nema lýðfræðilegum vexti í elli- og örorkulífeyri og í lyfjakostnaði. Í langtímaáætluninni er því á útgjaldahlið almennt ekki gert ráð fyrir magnaukningu í þróun útgjalda yfir tímabilið, t.d. fjölgun starfa, nemenda o.s.frv. og þar með er í reynd miðað við að komi fram slík aukning í tilteknum málaflokkum verði því mætt með hagræðingu eða samdrætti í útgjöldum annarra verkefna. Í samræmi við stefnumörkun er í áætluninni mynduð árlega 5 mia.kr. óskipt fjárheimild, sem er svigrúm til að mæta frávikum í verðlagsforsendum og ófyrirséðum en óhjákvæmilegum skuldbindingum sem kunni að falla til á hverju ári.

Óreglulegir liðir og heildarútgjaldarammi

Milljarðar króna	Áætlun 2012	Áætlun 2013	Áætlun 2014	Áætlun 2015
Heildarútgjöld	539,2	546,6	561,8	578,9
Óreglulegir liðir				
Lífeyrissjóðsskuldbindingar	5,4	5,5	5,7	5,8
Fjármagnstekjuskattur ríkissjóðs	2,6	2,4	2,8	2,6
Afskriftir skattkrafna	10,0	10,0	10,0	10,0
Atvinnuleysi	20,3	17,0	17,0	16,4
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	15,1	15,9	15,6	16,9
Ríkisábyrgðir	0,0	0,0	0,0	0,0
Tapaðar kröfur og bætur	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld	78,4	81,9	86,2	92,4
Alls óreglulegir liðir	132,0	132,8	137,3	144,1
Útgjaldarammi	407,2	413,8	424,5	434,8

Í töflunni hér fyrir ofan eru sett fram heildarútgjöld ríkissjóðs til ársins 2015 samkvæmt áætluninni en jafnframt tilgreindir þeir óreglulegu liðir sem teljast ekki til eiginlegs rekstrar og geta sveiflast mikið milli ára, s.s. vegna hagþróunar eða samkvæmt mati eftir á við reikningshaldslegt uppgjör. Slíka liði er afar erfitt að áætla fyrirfram og þeir falla ekki undir beina ákvarðanatöku stjórnvalda við fjárlagagerðina. Sem dæmi um þessa liði má taka að í ríkisreikningi fyrir árið 2010 eru áfallnar ríkisábyrgðir að fjárhæð 27,5 mia.kr. gjaldfærðar en þær eru að stærstum hluta vegna falls gamla Landsbankans síðla árs 2008, en árið 2009 nam gjaldfærslan 3,5 mia.kr. og ekki er gert ráð fyrir að komi til slíkrar gjaldfærslu á yfirstandandi ári. Nánar tiltekið eru óreglulegu liðirnir sem um er að ræða gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar vegna ríkisstarfsmanna, fjármagnstekjuskattur sem ríkissjóður greiðir og

færist einnig á tekjuhliðina, afskriftir skattkrafna, ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur, atvinnuleysisbætur, lögboðið framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga miðað við skatttekjur ríkisins og loks vaxtagjöld. Þegar þessir óreglulegu liðir eru undanskildir frá heildarútgjöldunum í langtímaáætluninni fæst heildarútgjaldaramminn á nafnvirði fyrir hvert ár sem gengið verður út frá í fjárlagagerðinni.

Ljóst er að launa-, gengis og verðlagsbreytingar sem verða á tímabilinu 2011–2015 eru umtalsvert meiri en miðað var við í langtímaáætlun ríkisfjármála sem birt var í fjárlagafrumvarpi 2011. Einnig er aðlögunarferillinn nú hægari en áður, eins og greint hefur verið frá, en þannig mun ríkisfjármálastefnan m.a. styðja betur við efnahagsbatann. Af þessum sökum eru útgjaldarammar fyrri áætlunar endurskoðaðir, en á árinu 2011 nema útgjöld óreglulegra liða, sbr. útlistun hér á undan, nú alls um 125,2 mia.kr. sem þýðir að útgjaldaramminn fyrir árið 2011 verður 399,7 mia.kr. Útgjaldaramminn fyrir árið 2011 samkvæmt fyrri áætlun var 381,4 mia.kr. og hækkar því um 18,3 mia.kr. Þessa hækkun má að lang mestu leyti skýra með hækkun launa og bóta almanna-trygginga sem og veikari krónu, en alls nema hækkunir vegna þessara liða á árinu 2011 um 15,1 mia.kr. Önnur slökun á útgjaldahlið frá fyrri áætlun er því óveruleg.

Á árinu 2012 eru óreglulegir liðir metnir á 132,0 mia.kr. í langtímaáætluninni og útgjaldaramminn fyrir árið verður því 407,2 mia.kr. Þegar þessir liðir eru undanskildir, en hér er um að ræða 12,2 mia.kr. hækkun frá fyrri áætlun. Í fjárlagafrumvarpi 2012 er útgjaldaútkinn vegna hækkun bóta og launa sem falla til á árinu 2011, og veikari stöðu krónunnar á árinu, alls um 14,7 mia.kr. en eins og áður segir var ekki gert ráð fyrir þessum hækkunum í fyrri áætlun. Til viðbótar er í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012 miðað við 3,7% verðbólgu í stað 2,5% og að verðbólga á árinu 2011 verði 3,9% í stað 3,5% samkvæmt fyrri áætlun en útgjöld verða 1,3 mia.kr. hærri vegna þessa. Alls nema þessar hækkunir um 16 mia.kr. á meðan útgjaldaramminn hækkar um 12,2 mia.kr. eins og áður sagði. Því er ljóst að útgjöld án óreglulegra liða fyrir árið 2012 rúmast innan þess ramma sem settur var í fyrri áætlun, ef tillit er tekið til launa-, gengis- og verðlagsbreytinga á árinu 2011 sem ekki var gert ráð fyrir í fyrri áætlun.

Á árunum 2013 og 2014 verður útgjaldaramminn 413,8 og 424,5 mia.kr., en fyrri ramar hljóðuðu upp á 415,9 og 441,9 mia.kr. og því ljóst að núvarandi áætlun rúmast innan þeirra ramma sem settir voru fyrir tímabilið 2013–2015 í fyrri áætlun. Eins og áður segir miðast áætlunin við að mynduð verði árlega 5 mia.kr. óskipt fjárheimild til að mæta ófyrirséðum verðfrávikum og skuldbindingum. Að öðru leyti ættu allar ákvarðanir og frávik að rúmast innan heildarrammans.

Í langtímaáætluninni og þar með í fjárlagafrumvarpinu er miðað við að frumútgjöld ríkissjóðs án framangreindra óreglulegra liða verði 407,2 mia.kr. og að þau aukist síðan á árunum 2013 til 2015 um 6–11 mia.kr. á ári. Fjallað er nánar um þróun frumútgjalda í kafla 3.6 í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012.

3.4.2 Aðhaldsráðstafanir á útgjaldahlið

Frá bankahruninu hefur markvisst verið unnið að því að draga úr ríkisútgjöldum á sem flestum sviðum og hefur verlegur árangur náðst. Aðhaldsráðstafanir hafa falið í sér að fallið hefur verið frá ýmsum útgjaldaáformum sem áður höfðu verið ákveðin, komið hefur verið í veg fyrir aukningu margs konar útgjalda sem annars hefðu fallið til og síðast en ekki síst hefur þurft að grípa til beinna skerðinga á framlögum, bæði á grundvelli almennra markmiða um árangur í mismunandi málaflokkum og ákvarðana um margs konar sértækar ráðstafanir. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 er áfram gert ráð fyrir að gerðar verði ráðstafanir til að lækka útgjöld ríkissjóðs en þó í talsvert minni mæli en síðustu þrjú árin.

Aðhaldsmarkmiðum hefur verið mætt með hagræðingu í rekstri, t.d. með sameiningu ráðuneyta og stofnana, með því að einfalda verkskipulag, auka samlegðaráhrif skyldrar starfsemi, með endurskipulagningu stofnanakerfisins og með verkefnaflutningi milli ráðuneyta og stofnana. Frá upphafi hefur ríkisstjórnin lagt áherslu á að útfærslur aðhaldsaðgerða og niðurskurðar útgjalda hins opinbera séu þannig útfærðar að breytingar sem gerðar eru bitni sem allra minnst á hag heimilanna og velferðarþjónustu, einkum í félags og heilbrigðismálum, og að félagslegt öryggi allra sé tryggt. Við aðlögun ríkisútgjaldanna að breyttu efnahagsumhverfi hefur því verið reynt að verja grunnþjónustuna eins og kostur er og þau verkefni sem samstaða er um að ríkið sinni í þágu samfélagsins.

Við fall íslenska fjármálakerfisins haustið 2008 var ljóst að mikillar aðlögunar í ríkisfjármálum var þörf þar sem sýnt var að tekjur myndu dragast verulega saman og útgjöld aukast m.a. af auknum vaxtagjöldum og hærra atvinnuleysi. Eftir að fjárlagafrumvarp fyrir árið 2009 var lagt fram var gripið til aðgerða við 2. og 3. umræðu frumvarpsins sem beindust fyrst og fremst að því að falla frá eða draga úr framlögum til uppbyggingar á málaflokkum og aukinnar starfsemi sem annars hefðu fallið til. Alls voru útgjöld lækkuð um 33,1 mia.kr. sem fólst m.a. í því að lækka útgjöld almennt á bilinu 3% eða 5%. Til viðbótar var komið í veg fyrir hækkun almennra bóta og launa sem áætlað er að hefði annars aukið útgjöld um 5,5 mia.kr. Í næstu töflu má sjá hagræna skiptingu aðhaldsaðgerða fyrir tímabilið 2009–2012.

Hagræn skipting aðhaldsaðgerða 2009–2012

Rekstrargrunnur mia.kr.	Rekstur	Tilfærslur	Viðh. stofnk.	Frysting launa/bóta	Samtals	Hlutfall af VLF
2009						
Velta	181,1	167,1	46,5		394,7	
Aðhald-fjárlög	-13,5	-6,3	-13,3	-5,5	-38,6	-2,6%
Aðhald-fjárlög	-1,8	-3,0	-4,4		-9,2	-0,6%
Alls	-15,3	-9,3	-17,7	-5,5	-47,8	0,0
Lækkun	-8,4%	-5,6%	-38,1%		-12,1%	
2010						
Velta	198,9	206,0	43,7		448,6	
Aðhald-fjárlög	-14,0	-15,9	-13,9	-11,0	-54,8	-3,6%
Lækkun	-7,0%	-7,7%	-31,8%		-12,2%	
2011						
Velta	204,8	211,5	27,7		444,0	
Aðhald-fjárlög	-11,2	-7,8	-3,9		-22,9	-1,4%
Lækkun	-5,5%	-3,7%	-14,1%		-5,2%	
2012						
Velta	189,6	208,0	20,8		418,4	
Aðhald-fjárlög	-4,4	-4,0	-0,2		-8,6	-0,5%
Lækkun	-2,3%	-1,9%	-1,2%		-2,1%	
Samtals	-44,9	-37,0	-35,7	-16,5	-124,9	-8,0%

Þegar komið var fram á mitt árið 2009 var orðið ljóst að ráðstafanir sem gripið var til í fjárlögum 2009 dygðu engan veginn til að ná settum markmiðum í ríkisfjármálum á árinu. Ný ríkisstjórn ákvað því að grípa strax til afkomuáðgerða og var ráðuneytum gert að útfæra aðhaldsmarkmið sem lækkuðu útgjöld um 9,2 mia.kr. á seinni hluta ársins 2009.

Ljóst er að þær aðgerðir sem ákveðnar voru til að bæta afkomuna á árinu 2009 skilufðu verulegum árangri þar sem um mitt ár 2009 stefndi í að halli á frumjöfnuði yrði 9% af VLF en í raun varð hallinn 6,6%.

Efnahagsáætlun stjórnvalda sem sett var fram á fyrri hluta árs 2009 í samstarfi við AGS var frá upphafi útfærð þannig að á árinu 2010 yrði aðlögun ríkistútgjalda að breyttum efnahagsaðstæðum að fullu komin í gang. Aðgerðir til að lækka útgjöld ríkissjóðs fyrir árið 2010 námu alls um 43,8 mia.kr. og jafngildir það um 9,7% lækkun frá fjárlögum ársins 2009 þegar undanskilin eru vaxtagjöld og óreglulegir liðir á borð við afskriftir skattkrafna og lífeyrissjóðsskuldbindingar. Að hluta til var um að ræða heilsársáhrif af ráðstöfunum sem komu til framkvæmda á seinni hluta ársins 2009 og því voru nýjar ráðstafanir metnar á um 36 mia.kr. Þar að auki var með afar aðhaldssamri launa- og verðlags-hækkun fjárveitinga í fjárlögum 2010 komið í veg fyrir um 11 mia.kr. útgjöld sem ella hefðu getað fallið til vegna hækkana á bótagreiðslum og launum ríkisstarfsmanna. Alls var því dregið úr eða spornað gegn útgjaldahækkun sem nemur samtals um 55 mia.kr.

Við gerð fjárlaga fyrir árið 2011 var ljóst að aðhald rekstrarútgjalda þyrfti áfram að vera mikið svo að áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum næði fram að ganga. Í fjárlögum ársins 2011 var ráðuneytum gert að lækka útgjöld um 22,9 mia.kr. til viðbótar með nýjum aðhaldsaðgerðum. Því til viðbótar var ekki gert ráð fyrir hækkunum á launakostnaði ríkisins né á viðmiðunarfjárhæðum helstu bóta- og styrkja-kerfa og var miðað við að þessi ráðstöfun hefði í för með sér um 5 mia.kr. lægri útgjöld en reiknað hafði verið með í langtímaáætlun um ríkisfjármálin. Eins og fram hefur komið er nú í fjárlögum árlega sett fram 5 mia.kr. óskipt fjárheimild, sem er svigrúm til að mæta frávikum í verðlagsforsendum og ófyrirséðum en óhjákvæmilegum útgjalda-skuldbindingum. Í fjárlögum 2011 var því svigrúm fyrir hóflegar launa- og bótahækkunarir. Nýgerðir kjarasamningar og útfærsla þeirra í almanna- og bótaakerfunum er hins vegar þannig að útgjaldaaukinn á árinu 2011 verður um 13 mia.kr. og þar með langt umfram það svigrúm sem fyrir hendi var í fjárlögum. Af þessum sökum er í þeirri samantekt sem hér er sett fram ekki miðað við að frysting launa og bóta í fjárlögum 2011 hafi verið varanleg aðhaldsaðgerð og skila aðhaldsaðgerðir á árinu 2011 því 22,9 mia.kr. sparnaði eða 1,4 % af áætlaðri VLF á árinu í stað 27,9 mia.kr. sparnaðar sem fjárlög miðuðust við.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 er eins og komið hefur fram miðað við mun mildari útgjaldaaðlögun en síðust þrjú ár. Almennt hefur svigrúm fyrir aðhalds- og sparnaðaraðgerðir þrengst eftir verulegar aðhaldsráðstafanir í ríkisrekstrinum undangengin þrjú ár. Engu að síður ber að varast að líta svo á að endastöð hafi verið náð hvað aðhald í ríkisrekstri varðar því enn eru til staðar ýmis tækifæri til frekari hagræðingar í endurskipulagningu skólustarfsemi, heilbrigðisþjónustu, löggæslu, greiðsluþátttöku lyfja og útfærslu bótakerfa svo eitthvað sé nefnt. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 eru sett fram viðmið fyrir markmiðum um samdrátt í útgjöldum, s.s. heilbrigðisþjónustu, bótakerfum og sjúkratryggingum, en einnig í skólum, rannsóknarsjóðum og löggæslu. Verða útgjöld ríkissjóðs lækkuð um 6,6 mia.kr. með þessum almennu aðgerðum. Til viðbótar mun kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs í fjármögnun Lánasjóðs íslenskra námsmanna lækka tímabundið um 1 mia.kr. þar sem eiginfjárstaða sjóðsins er traust, útgjöld velferðarráðuneytis lækka um 600 m.kr. vegna frestunar um eitt ár á hluta aðhaldsaðgerða sem útfærð var í fjárlagafrumvarpi 2011 hjá heilbrigðisstofnunum og sérstakt viðbótarframlag sem ríkið hefur veitt Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að styðja við skuldug sveitarfélög með slæma fjárhagsstöðu lækkað um 350 m.kr. Alls er því miðað við að aðhaldsmarkmið sem sett eru fram í fjárlagafrumvarpi 2012 lækki útgjöld ríkissjóðs á næsta ári um tæplega 8,6 mia.kr. eða sem nemur 0,5% af VLF.

Í töflunni hér fyrir framan kemur fram talnaleg samantekt aðhaldsaðgerða sem áætlað hefur verið að ná fram á tímabilinu 2009–2012. Taflan sýnir að aðlögunaráform hafa mildast eftir því sem liðið hefur á tímabilið, enda svigrúm til hagræðingar minna án þess að skerða þjónustu. Í heildina er áætlað að gripið hafi verið til aðgerða sem uppsafnað á árunum 2009–2012 lækki útgjöld ríkissjóðs 124,9 mia.kr. og eru þá undanskilin þær sparnaðaraðgerðir sem settar voru fram í fjáraukalögum ársins 2009, en heilsársáhrif þeirra voru að hluta til útfærð í fjárlögum 2010. Á verðlagi ársins 2011 nema uppsafnaðar aðhaldsráðstafanir 130,7 mia.kr. eða rúmlega 8% af VLF. Hér er um verulegan árangur að ræða þegar horft er til þess að á árinu 2009 voru frumútgjöld ríkissjóðs 33% af VLF og hefðu að ábreyttu orðið rúmlega 36% ef ekki hefði verið gripið til aðhaldsaðgerða.

Við yfirferð aðhaldsaðgerða er mikilvægt að hafa í huga að aðlögunarferillinn í framangreindri töflu sýnir ekki hvernig þróun frum- og heildarútgjalda ríkissjóðs hefur verið á tímabilinu. Frá efnahagshruni hefur ríkissjóður þurft að taka á sig auknar skuldbindingar og byrðar sem að stærstum hluta má rekja beint til efnahagshrunsins. Hér er t.d. um að ræða margföldun á vaxtakostnaði og útgjöldum vegna atvinnuleysis, og almennar útgjaldahækkunir vegna falls íslensku krónunnar. Aðhaldsaðgerðum er því ætlað að veða á móti þessum hækkunum, jafnframt því að ná niður fjárlagahallanum. Í heild hafa frumútgjöld ríkissjóðs lækkað um 20% á tímabilinu og heildarútgjöld um 15% en á sama tíma hefur útfærsla aðhaldsaðgerða verið með þeim hætti að þjónustu- og velferðarstig hefur haldist nánast óbreytt og er það í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar.

Eins og kom fram hér á undan eru aðhaldsmarkmið sem sett eru fram í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 mun mildari en síðust þrjú ár, en áætlað er að þau lækki útgjöld ríkissjóðs um 8,6 mia.kr. Á árunum 2013 til 2015 er miðað við að aðlögunarferill útgjaldahliðar mildist enn frekar og að ráðuneytum og stofnunum ríkisins verði árlega gert að lækka útgjöld um 5 mia.kr. með sértækum aðgerðum.

3.4.3 Vaxtajöfnuður

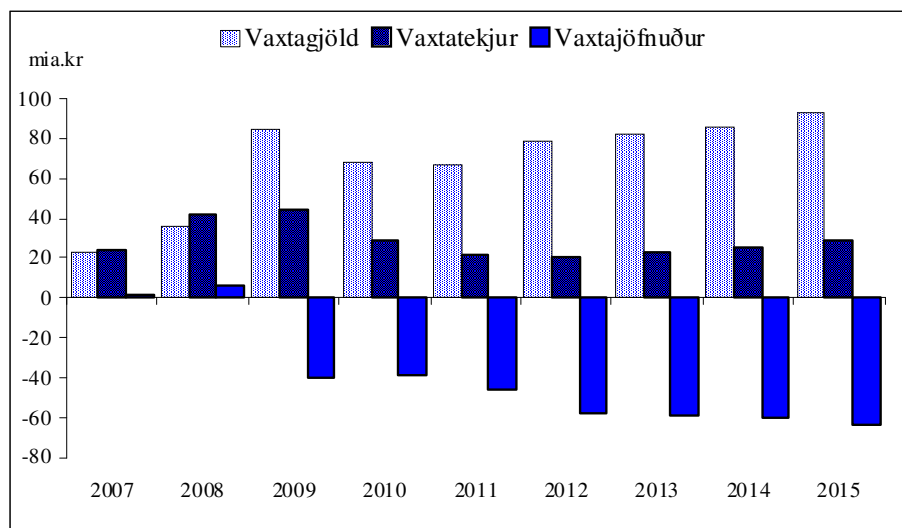
Vaxtajöfnuður ríkissjóðs var jákvæður á árunum 2006 til 2008, þ.e. vaxtatekjur ríkissjóðs voru hærri en vaxtagjöld, eins og sjá má á mynd á næstu síðu.

Hins vegar varð umtalsverður viðsnúningur á árinu 2009 þegar vaxtajöfnuðurinn varð neikvæður um 40 mia.kr. og um 39 mia.kr. á árinu 2010. Áætlanir gera ráð fyrir að jöfnuðurinn verði neikvæður um tæplega 46 mia.kr. á árinu 2011 eða um $-2,8\%$ af VLF. Hallinn á vaxtajöfnuði sem hlutfall af VLF mun ná hámarki á árinu 2012 í $-3,3\%$, en fer síðan lækkandi og verður $-3,1\%$ í árslok 2015. Hluttur vaxtagreiðslna í innlendri mynt á árunum 2011–2015 er um 75%.

Ástæða þessa viðsnúnings í vaxtajöfnuði má rekja til efnahagshrunsins haustið 2008 en í kjölfar þess jókst útgáfuförf ríkissjóðs til muna sem skýrir þessa miklu hækkun vaxtagjalda. Bæði var að ríkissjóður gaf í árslok 2008 út skuldabréf að fjárhæð 270 ma.kr. til Seðlabankans til að endurreisa eiginfjárstöðu hans vegna taps bankans á veð- og daglánnum

við fall bankanna en einnig nam útgáfa ríkisbréfa á árinu 2009 um 96 ma.kr. umfram afborganir lána til fjármögnunar á halla ríkissjóðs. Ríkissjóður nýtti einnig á árinu 2009 hluta af lánaheimild samstarfsþjóða Íslands í efnahagsáætluninni með Alþjóðagjaldeyrissjóðnum til lántöku í erlendri mynt til að auka við gjaldeyrisforða landsins. Þá var gefinn út sérstakur flokkur ríkisbréfa fyrir um 190 ma.kr. til að fjármagna eiginfjárframlag ríkissjóðs til viðskiptabankanna. Á það ber að líta að á móti gjaldeyrisforðaláni og eiginfjárframlagi til viðskiptabankanna standa eignir í formi peningalegra eigna, skulda- og hlutabréfa.

Vaxtjöfnuður 2007–2015



Á árinu 2010 námu vaxtagjöld umfram vaxtatekjur 39 mia.kr., eins og áður segir, en fjárlög gerðu ráð fyrir 58,9 mia.kr. halla á vaxtjöfnuði. Útkoma ársins var því mun betri en gert var ráð fyrir. Fernt skýrir aðallega þessa betri útkomu. Í fyrsta lagi lækkar áætlaður vaxtakostnaður ríkisverðbréfa vegna þess að vaxtakjör í útboðum ríkisskuldabréfa reyndust hagstæðari en áætlanir miðuðust við þrátt fyrir fyrirsjáanlega mikla útgáfu. Í öðru lagi var minna nýtt af lánaþingreiðslu Danmerkur, Svíþjóðar, Finnlands, Noregs og Póllands heldur en fjárlög gerðu ráð fyrir, en um helmingur lánaþingreiðslu þjóðanna hefur verið nýttur. Í þriðja lagi var skuldabréf, sem ríkissjóður gaf út til Seðlabanka í árslok 2008 til að bæta eiginfjárstöðu bankans, lækkað um 134 mia.kr. í árslok 2009 með kaupum Seðlabanka á kröfum sem ríkissjóður yfirtók í árslok 2008. Í fjórða lagi keypti ríkissjóður til baka erlend lán á gjald-daga árin 2011 og 2012 með afföllum fyrir 63,5 mia.kr.

Á árinu 2011 er gert ráð fyrir að vaxtajöfnuður verði neikvæður um 45,8 mia.kr. eins og áður segir, en samkvæmt fjárlögum var áætlað að hann yrði neikvæður um 52,9 mia.kr. Vaxtagjöld eru áætluð 67,3 mia.kr. sem er um 6,3 mia.kr. lægri fjárhæð en fjárlög 2011 gerðu ráð fyrir. Meginskýringin er lægri ávöxtunarkrafa í útboðum ríkisverðbréfa heldur en áætlanir fjárlaga gerðu ráð fyrir auk þess sem óverðtryggðir vextir á útgáfum ríkissjóðs vegna endurfjármögnunar bankanna hafa reynst lægri.

Á milli áráanna 2010 og 2011 er gert ráð fyrir að vaxtagjöld lækki um 0,8 mia.kr. Samkvæmt ríkisreikningi 2010 námu vaxtagjöld 68,1 mia.kr. en endurmat fyrir árið 2011 gerir ráð fyrir að vaxtagjöld nemi 67,3 mia.kr. Innlendir vextir lækka um 6,1 mia.kr. en á móti hækka erlendir vextir um 5,3 mia.kr. Vaxtalækkunarferli Seðlabankans ásamt gjaldeyrishöftum hafa leitt til lægri ávöxtunarkröfu í útboðum ríkisverðbréfa auk lækkunar vaxta af skuldabréfum sem gefin voru út til endurfjármögnunar viðskiptabankanna. Vextir skuldabréfanna taka mið af innlánsreikningum viðskiptastofnana hjá Seðlabanka Íslands.

Gert er ráð fyrir að vextir af erlendum lánum ríkissjóðs hækki um 5,3 mia.kr. á milli áráanna 2010 og 2011. Ríkissjóður dró í júní 2010 á lánaheimild samstarfsþjóðanna og hafði þá að fullu nýtt helming lánaheimildar sem gert er ráð fyrir í samstarfsáætlun ríkisstjórnarinnar og AGS. Hluta fyrsta áfanga af fjórum hafði ríkissjóður dregið á í árslok 2009. Ástæða hækkunar vaxtakostnaðar á milli áráanna 2010 og 2011 felst því í því að vextir af þessum lánnum koma af fullum þunga inn í vaxtakostnað 2011 en aðeins að hluta á árinu 2010. Það sama á við um vexti af skuldabréfi sem ríkissjóður gaf út í tengslum við kaup ríkissjóðs á skuldabréfum Avens B.V. um mitt ár 2010.

Á móti vaxtagjöldum koma vaxtatekjur sem áætlaðar eru að muni verða 21,5 mia.kr. á árinu 2011 sem er hækkun um 0,8 mia.kr. frá áætlun fjárlaga en lækkun um 7,5 mia.kr. frá útkomu 2010.

Mikill munur á vaxtatekjum á milli ára skýrist að langmestu leyti af vaxtalækkunarferli Seðlabankans samhliða lækkandi verðbólgu og auknum stöðugleika á tímabilinu sem hefur bein áhrif á vaxtatekjur þar sem handbært fé ríkissjóðs liggur á innlánsreikningum í Seðlabanka. Einnig var á árinu 2010 innleystur vaxtahagnaður af svokölluðu

Avens–samkomulagi við lífeyrissjóði. Það samkomulag kom til eftir að ríkissjóður keypti upp skuldabréf Avens B.V. í Lúxemborg og áfram-seldi í kjölfarið að stórum hluta til lífeyrissjóða. Þá lækka vaxtatekjur af erlendum lánnum ríkissjóðs sem tekin voru til styrkingar gjaldeyrisforða 2006 og 2008 á gjalddaga 2011 og veitt var áfram til Seðlabanka. Hluta þessara skulda hefur ríkissjóður keypt upp á árunum 2010 og 2011 og lækkar gjaldeyriseign ríkissjóðs hjá Seðlabanka tilsvarendi. Á móti hækka vaxtatekjur af lánnum samstarfsþjóða af sama tilefni og vaxta-gjöld af þessum lánnum.

Vaxtakostnaður 2012 er áætlaður 78,4 mia.kr. sem er 4,7 mia.kr. hækkun frá fjárlögum 2011 og 11,1 mia.kr. hækkun frá áætlaðri útkomu 2011. Aukinn vaxtakostnaður skýrist af spám um hækkun vaxta á innlendum og erlendum mörkuðum.

3.4.4 Fjárfestingaráætlun

Í stefnumarkandi skjalinu *Ísland 2020* er kveðið á um eina kaflaskipta fjárfestingaráætlun um fjárveitingar til lykilmjárfestinga sem þarf til að sú framtíðarsýn og aðgerðaáætlun fyrir atvinnulíf og samfélag nái fram að ganga. Gerð og mótun fjárfestingaráætlunar er eitt af veigameiri verkefnum sem tilheyra Íslandi 2020 en miðað er við að fjárfestingarhluti allra viðameiri áætlana ríkisins (samgönguáætlun, byggðaáætlun o.s.frv.) verði fléttaður saman í fjárfestingaráætlun og að í henni verði jafnhliða greint frá stefnumörkun, áætlanagerð og forgangsröðun fjármuna.

Slíkri fjárfestingaráætlun verður ætlað að veita heildaryfirsýn yfir fjárfestingar ríkisins á komandi árum. Leitast verður við að leiða í ljós með sem skýrustum hætti þá forgangsröð fjárveitinga til verkefna sem rúmast innan þess útgjaldaramma sem í gildi er hverju sinni og samræmist markaðri stefnu um jöfnuð í ríkisfjármálum. Lykilatriðið í undirbúningi fjárfestingaráætlunarinnar er að stjórnvöld afmarki fyrirfram svigrúm til fjárfestinga í ríkisfjármálaáætluninni og setji fram skýra forgangsröð um ráðstöfun takmarkaðra fjármuna til uppbyggingar í helstu málaflokkum og verkefnum. Sú forgangsröð og fjárhagsrammar verði síðan lagðir til grundvallar tillögugerð allra viðkomandi aðila á báðum stjórnsýslustigunum í seinni áföngum.

Í þessu felst jafnframt að ákveða fyrirkomulag á samhæfingu ýmissa sértækra uppbyggingaráætlana ríkisins, t.d. samgönguáætlunar, við ríkisfjármálaáætlunina í heild. Ljóst má vera að ekki væri raunhæft að líta svo á að tilkoma fjárfestingaráætlunar til ársins 2020 muni fela í sér fyrirheit um viðbótarfjárveitingar til fjárfestinga frá því sem fyrir liggur. Miðað við þær forsendur sem nú er unnið eftir við gerð langtímaáætlunar í ríkisfjármálum verður áherslan því að vera á forgangsröðun verkefna í stað nýrra útgjaldaskuldbindinga og gegna fagráðuneytin þar stóru hlutverki. Í því sambandi hlýtur einn helsti lykilþátturinn að vera að meta arðsemi verkefna og að þau skili sem mestum árangri miðað við þá fjármuni sem til ráðstöfunar eru.

Fjárfestingaráætlun styður við uppbyggingu innviða samfélagsins, eins og framkvæmdir tengdar fasteignum, samgöngum, tækjabúnaði og öðru slíku. Um er að ræða innviði sem kunna að hýsa mikilvæga þjónustu á ólíkum sviðum samfélagsins, allt frá sjúklingum og skólanemum yfir í öryggismál á sjó. Hvað telst fjárfesting afmarkar fyrir vikið hvaða aðgerðir og verkefni falla undir áætlunina. Með fjárfestingum er um að ræða fjármagn í framkvæmdir og stofnkostnaðarverkefni, ýmist til lengri tíma eða styttri, t.a.m. fellur almennur rekstrarkostnaður stofnana ríkisins ekki undir áætlunina.

Ekki er fyrirhugað að skerða frekar framlög til fjárfestingar ríkisins til ársins 2015. Miða má við að fjárfestingar næstu árin verði á bilinu 1–1,5% af landsframleiðslu. Áætlunin gerir ráð fyrir að umfang fjárfestinga verði því sem næst óbreytt, eða um 20 mia kr. á ári fram til ársins 2015. Það er í takt við sögulegt meðaltal fjárfestinga ríkisins.

Greining á fjárfestingum hins opinbera. Stofnkostnaðarliðir ríkisins snerta marga málaflokka og eru breytilegir milli ára. Stærstur hluti fjárfestinga fer í samgöngur, nýbyggingar og viðhald. Heildarfjárfesting ríkisins á árinu 2011 var rúmar 21,5 mia. kr., þar af var stofnkostnaður um 13,5 mia. kr. og viðhald um 8 mia. kr. Ýmis verkefni bættust við á árinu, frá því sem ráðgert var í fjárlögum, s.s. vegaframkvæmdir á Vestfjörðum, endurbætur á byggingum Stjórnarráðsins, aukaútgjöld vegna Ofanflóðsjóðs o.fl. Kostnaður vegna viðbótaverkefna er um 3 ma. kr. og verður hann ýmist fjármagnaður með fjárheimildum fyrri ára eða samkvæmt fjárákaldögum.

Eitt af markmiðum með fjárfestingaráætlun er að greina nánar úthlutun fjárveitinga í fjárfestingarverkefni. Stærstur hluti fjárveitinga til fjárfestingar fer í gegnum innanríkisráðuneytið, eða um 60% af heildarútgjöldum. Ýmsar breytingar verða á árinu 2012 en þá verður m.a. lokið við smíði varðskips. Hluti af fjárfestingum hins opinbera fer í sjóði sem veita fjármagn í framkvæmdarverkefni og tækjakaup auk þess sem Ofanflóðasjóður er með yfir 1 mia. kr. til ráðstöfunar á árinu. Sjá má í töflunni hér á eftir hvernig framkvæmdaframlög ríkisins vegna stofn- kostnaðar, viðhalds og fjármagnstilfærslna skiptast á milli ráðuneyta.

Framkvæmdir ríkisins

Ráðuneyti	Fjárlög 2011	Fjárlög 2012
Æðsta stjórn	34,1	33,1
Forsætisráðuneytið	320,4	81,2
Efnahags- og viðskiptaráðuneytið	0,0	0,0
Fjármálaráðuneytið	2.755,4	2.724,4
Iðnaðarráðuneytið	48,0	48,0
Innanríkisráðuneytið	12.735,6	11.666,9
Mennta- og menningarmálaráðuneytið	2.043,3	1.666,5
Sjárvarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	144,4	140,5
Umhverfisráðuneytið	1.063,2	1.069,2
Utanríkisráðuneytið	76,0	74,0
Velferðarráðuneytið	2.335,6	1.802,8
Samtals	21.556,0	19.306,6

Helstu framkvæmdir framundan. Ýmsar stórar framkvæmdir eru í farvatninu á komandi ári sem ríkið hefur aðkomu að. Hafist verður handa við gerð fyrsta áfanga nýs Landsspítala, sem á að vera lokið árið 2017, en áætlaður kostnaður við hann er um 40 mia. kr. Enn á eftir að ganga endanlega frá fjármögnun verkefnisins. Framkvæmdir við gerð fangelsis á Hólmsheiði hefjast á næsta ári en ekki er búið að taka ákvörðun um hvort ríkið muni byggja það eða leigja. Ríkisstjórnin hefur liðkað fyrir gerð Vaðlaheiðarganga, en það verður gert með því að ríkissjóður kaupir skuldabréf af Vaðlaheiðargöngum hf., félagi í eigu Vegagerðarinnar og heimamanna á Norðurlandi. Áætlaður kostnaður við framkvæmdina á verðlagi ársins 2011 er 10,4 mia. kr. að meðtöldum virðisaukaskatti. Til viðbótar við gerð Vaðlaheiðarganga mun Vegagerðin standa fyrir framkvæmdum sem nema um 6. mia. kr. á næsta ári. Gert er ráð fyrir um 1.200 m. kr. í ýmsar hafnarframkvæmdir og mun hlutur ríkisins verða um 2/3 af heildarkostnaði.

Af stærri verkefnum ber helst að nefna átak ríkisstjórnarinnar um fjölgun hjúkrunarheimila. Framkvæmdir eru hafnar í fimm sveitarfélögum. Í fjórum þeirra er unnið eftir svokallaðri leiguleið en hún felur í sér að sveitarfélögin sjá um byggingu hjúkrunarheimilanna. Ríkissjóður greiðir sinn hluta af framkvæmdarkostnaði heimilana með leigugreiðslum til sveitarfélaganna. Í því ástandi sem nú ríkir auðveldar þessi nálgun ríkinu að hefja framkvæmdir á hjúkrunarheimilum en í byggingu eru um 190 rými. Áætlaður byggingakostnaður þessara fimm heimila er um 5,1 mia. kr. Undirbúningur er hafinn að byggingu fimm hjúkrunarheimila til viðbótar en þar er um að ræða um 200 rými. Þessar framkvæmdir verða einnig fjármagnaðar eftir svokallaðri leiguleið og er áætlað að byggingarkostnaður þeirra verði yfir 5 mia. kr. Er hér um að ræða eitt stærsta átak sem gert hefur verið til að bæta aðstæður fyrir lögbundna þjónustu af þessu tagi. Í undirbúningi eru ýmsar minni framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir sem kosta munu um 500 m.kr.

Bygging nýs framhaldsskóla í Mosfellsbæ er á undirbúningsstigi. Samkeppni um hönnun skólans er lokið og liggur vinningstillagan fyrir en gera má ráð fyrir að verkið kosti um 1.400 m. kr. og verður hlutur ríkisins um 840 m. kr. Unnið er að frágangi útboðsgagna og ætti því að vera hægt að bjóða út verkefnið í haust. Ákveðið hefur verið að veita fjármagn í verkefnið og munu framkvæmdir hefjast á árinu 2012. Annað stórt verkefni á sviði mennta- og menningarmála er bygging stofnunar Vigdísar Finnbogadóttur. Um er að ræða fjárfestingu upp á rúmlega 1.400 m. kr. sem að nokkru leyti verður fjármögnuð með sjálfsaflafé og styrkjum. Gert er ráð fyrir að beinn hlutur ríkisins verði 200 m.kr. og að framkvæmdir hefjist á næsta ári.

Sóknaráætlanir landshluta. Sóknaráætlanir landshluta og fjárfestingaráætlun eru tvö af þeim 29 verkefnum sem sett voru fram í tengslum við samþykkt stefnumarkandi skjalsins *Ísland 2020*. Ábyrgð á sóknaráætlunum er í höndum innanríkisráðuneytisins og iðnaðarráðuneytisins en ábyrgð á framkvæmd fjárfestingaráætlunar er í höndum fjármálaráðuneytisins. Forsætisráðuneytið hefur yfirumsjón með eftirfylgni Íslands 2020 og hefur því unnið náðið með ráðuneytum að framkvæmd þessara mikilvægu verkefna. Önnur ráðuneyti sem komið hafa að vinnunni á síðari stigum og sitja í samráðshópi vegna þeirra eru umhverfisráðuneytið, velferðarráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið.

Tilgangurinn með þessari vinnu er að meta hvernig forgangsöröðun landshlutasamtaka á verkefnum til undirbúnings fjárlaga geti skilað sér í aukinni þátttöku og áhrifum sveitarfélaga og hagsmunaaðila heima í héraði á fjárlagagerð. Slíkt vinnulag er í anda lýðræðis og getur skilað sér í aukinni sátt um verkefni í landshlutunum, meiri samvinnu sveitarfélaga auk þess sem vinnulagið hefur góð áhrif á samskipti ríkis og sveitarfélaga. Markmiðið er að með aukinni þátttöku í stefnumótun hins opinbera náist meiri sátt um áherslur í meginsteftu ríkisins og að ráðstöfun þeirra fjárveitinga sem til er að dreifa hverju sinni verði í auknum mæli útdeilt í samræmi við þá langtímastefnumörkun.

Í sumar var unnið að því að þróa verkefnið svo að hægt væri að prufa keyra minni útgáfu af þessum ferlum í haust. Þessi prufukeyrsla felur í sér að landshlutasamtök í samvinnu við heimamenn á hverjum stað velja 5–7 forgangsfjárfestingarverkefni. Fjárfesting er hér skilgreind sem stofnkostnaður og viðhald. Gengið er út frá því að ekki sé um nýtt fjármagn að ræða heldur verða ráðuneyti að endurforgangsraða fyrri áætlunum til að mæta þessum óskum og kröfum sveitarfélaga. Tillögur landshlutasamtaka þurfa að uppfylla tiltekin skilyrði og kunna einhver að leiða til tillagna um breytingar við afgreiðslu á fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012. Fyrirhugað er að taka verkefnið út í lok ársins svo læra megi af reynslunni og bæta ferlið fyrir komandi ár.

Samþætting áætlana. Með samþættingu og einföldun áætlana er ætlað að fækka markvisst aðskilinni stefnumótun og áætlunum ráðuneyta og tengja þær betur fjárveitingum í gegnum fjárlög. Þegar settar eru fram margar áætlanir á mismunandi málefnasviðum með góðum áformum um uppbyggingu og aukin fjárframlög, allt frá löggæslumálum yfir í landgræðslu, er hætt við að þær skorti viðunandi samhengi við heildaráætlun um framvindu ríkisfjármálanna og þegar á reynir verði ókleyft að uppfylla allar slíkar væntingar. Leita þarf leiða til að tryggja betur þetta samhengi áætlana um sértæk málefnasvið með viðeigandi undirbúningi og samráði við fjármálaráðuneytið.

3.4.5 Ríkisábyrgðir og áhættuskuldbindingar

Ef rekstrarniðurstaða ríkissjóðs og skuldastaða víkur verulega frá áætlun í ríkisfjármálum getur það leitt til fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð. Sú áhætta ræðst einkum af óbeinum skuldbindingum ríkissjóðs en það eru gjöld sem kunna að falla á ríkissjóð en þá einungis við ákveðin

skilyrði í framtíðinni og er óvíst bæði hvort og hvenær. Stærsta óbeina skuldbindingin snýr að ríkisábyrgðum en aðrar óbeinar skuldbindingar sem vert er að nefna eru áhættuskuldbindingar vegna lagalegrar óvissu sökum meðferðar Icesave málsins hjá eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

Eftirstöðvar skráðra ríkisábyrgða 2010 og 2011

Skráðar ríkisábyrgðir - Eftirstöðvar ^{1,6,7}	31. júní 2011	30. júní 2010
Ríkisfyrirtæki og lánastofnanir B- og C- hluta	952.021,0	928.167,0
Íbúðalánasjóður ²	934.512,0	909.619,0
Byggðastofnun	17.268,0	18.310,0
Annað	241,0	238,0
E-hluti sameignar- og hlutafélaga	249.554,0	261.213,0
Landsvirkjun ³	231.228,0	241.250,0
Rafmagnsveitur ríkisins	2.975,0	5.156,0
Eignarhaldsfélagið Farice ehf.	7.230,0	6.964,0
Isavia hf.	3.656,0	3.019,0
Ríkisútvarpið	3.655,0	3.991,0
Íslandspóstur hf.	810,0	833,0
Atvinnuvegir	5.587,0	32.253,0
Kaupþing banki hf ⁴	1.738,0	1.851,0
Glitnir banki hf ⁵	0,0	404,0
Landsbanki hf ⁵	0,0	11.247,0
Lánasjóður Landbúnaðarins ⁵	0,0	15.210,0
Norræni Fjárfestingarbankinn	2.938,0	2.689,0
Annað	911,0	852,0
Skráðar ríkisábyrgðir samtals	1.207.162,0	1.221.633,0

¹ Staða ríkisábyrgða er sýnd með áföllnum vöxtum og verðbótum í lok viðkomandi tímabils.

² Tölur fyrir Íbúðalánasjóð sýna verðbréfaútgáfu á nafnverði með áföllnum vöxtum og verðbótum, utan Húsbréfa, sem eru á markaðsvirði. Innifalið í tölum fyrir Íbúðalánasjóð eru íbúðabréf (HFF bréf) sem frátekin eru vegna samnings við aðalmiðlara, alls 44,6 ma.kr. á uppreiknuðu verði (27,8 ma.kr. að nafnverði)

³ Ríkissjóður keypti 50% hlut Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun miðað við árslok 2006. Reykjavíkurborg og Akureyrarbær eru ábyrgðaraðilar að 50% skuldbindinga Landsvirkjunar sem stofnað var til fyrir árslok 2006. Í ársbyrjun 2012 yfirtekur Ríkissjóður þessar ábyrgðarskuldbindingar. Alls nema þessar skuldbindingar 114,8 milljörðum í lok annars ársfjórðungs 2011.

⁴ Ábyrgðaskuldbindingar Kaupþing banka hf sem enn voru til staðar við fall bankans eru færðar sem ríkisábyrgðir, þar sem ekki hefur verið gengið frá uppgjöri og krafa því ekki formlega fallin á ríkissjóð.

⁵ Ríkissjóður innleysti í árslok 2010 ábyrgðaskuldbindingar vegna Lánasjóðs Landbúnaðarins, Landsbanka Íslands hf og Glitnis banka hf, og námu þá skuldbindingarnar samtals 22,53 ma.kr.

⁶ Innstæður í íslenskum bönkum, sem njóta ríkisábyrgðar samkvæmt yfirlýsingu ríkisstjórnar Íslands, eru ekki meðtaldar í yfirliti þessu, þ.á.m. eru skaðleysisábyrgðir vegna innstæðna í Straum Burðarás fjárfestingarbanka sem Íslandsbanki yfirtók og vegna innstæðna í SPRON sem Arion banki yfirtók.

⁷ Hugaðlegar ábyrgðir vegna innstæðna í útibúum íslenskra banka erlendir eru ekki meðtaldar í yfirliti þessu.

Ríkisábyrgðir. Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í ríkisábyrgðum. Staða ríkisábyrgða 30.júní 2011 nam um 1.207 mia.kr og lækkaði um 14 mia.kr. milli ára. Áætlað er að í lok árs 2011 muni staða ríkisábyrgða nema um 1.185 mia.kr. og er þá ekki reiknað með neinum nýjum ábyrgðum. Áætlað er að staðan hækki og verði 1.217 mia.kr. í árslok 2012. Hækkunin skýrist af yfirtöku ríkissjóðs á ábyrgðarskuldbindingum Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar vegna lántöku Landsvirkjunar í ársbyrjun 2007.

Stærstu aðilarnir sem njóta ríkisábyrgðar á lántökum sínum eru Íbúðalánasjóður með rúm 77% heildarfjárhæðar ríkisábyrgða og Landsvirkjun með rúm 19%. Eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs í lok júní 2011 nam um 2,4% reiknað samkvæmt ákvæðum í reglugerð nr. 544/2004 um Íbúðalánasjóð. Lágt eiginfjárhlutfall sjóðsins gerir honum erfiðara fyrir að mæta áhættuþáttum í rekstri sjóðsins og er fjárhagsáhætta ríkissjóðs því meiri en ella. Fjárhagsstaða Landsvirkjunar fer batnandi og var eiginfjárhlutfall hátt eða um 34,9%. Lausafjárstaða félagsins er einnig sterk og samstæðan er vel í stakk búin að standa straum af afborgunum lána á næstu árum.

Fyrir utan Íbúðalánasjóð og Landsvirkjun eru Byggðastofnun og Farice stærstu aðilarnir sem njóta ríkisábyrgðar. Eiginfjárhlutfall Byggðastofnunar 31. júlí 2011 var neikvætt og nam -2,41%. Fjárhagsáhætta ríkissjóðs felst í því að á næstu árum þurfi að styrkja eiginfjárgrunn Byggðastofnunar miðað við að starfsemin verði í óbreyttri mynd og gæti sú fjárförf numið nokkrum milljörðum kr. Eignarhaldsfélagið Farice ehf. og dótturfélag þess Farice hf. fór í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu árið 2010 og voru félögin sameinuð í eitt félag, Farice ehf. Tekjumöguleikar félagsins eru háðir gagnaversgeiranum hér á landi og vaxandi eftirspurn eftir bandvídd. Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs getur farið vaxandi ef tekjur Farice ehf. standast ekki áætlanir næstu árin og taprekstur heldur áfram. Komist uppbygging gagnaversiðnaðarins á skrið og umferð um sæstrengina eykst getur félagið hins vegar fljótt orðið mjög ábatasamt.

Aðrar óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs. Ýmsar óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs má flokka sem ólögbundnar áhættuskuldbindingar. Slíkar skuldbindingar eru ekki lagalega bindandi og falla aðeins til ef ákveðin skilyrði myndast þar sem talið er þjóðhagslega mikilvægt fyrir

ríkissjóð að leggja fram fjármagn til að tryggja hagsmuni þjóðarbúsins. Dæmi um slíkar ólögbundnar áhættuskuldbindingar er sú lagalega óvissa sem stafar af meðferð Icesave málsins hjá eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og sá möguleiki að málið endi fyrir EFTA-dómstólum.

Rétt þykir að halda því til haga að Icesave-málið svokallaða kann að hafa veruleg áhrif á stöðu ríkissjóðs þegar lyktir þess liggja endanlega fyrir. Niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga nr. 13/2011⁴, um heimild fjármálaráðherra til að staðfesta Icesave-samninga við stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi felur í sér að meiri óvissa ríkir um áhrif deilunnar á stöðu og horfur í ríkisfjármálum en ella hefði orðið.

Þegar samningar um Icesave voru gerðir í lok síðasta árs, var það mat stjórnvalda og samninganefndar Íslands að allar líkur væru á að eignir bús Landsbankans myndu duga til greiðslu á höfuðstóli forgangskrafna í búið. Uppfært eignamat skilaneftndar Landsbanka Íslands frá 1. september sl., um heimtur eigna búsins benda eindregið til að það mat hafi verið rétt og að yfirgnæfandi líkur séu á að eignir búsins muni duga til að greiða allar þær kröfur sem slitastjórnin hefur skilgreint sem forgangskröfur, þ.m.t. kröfur almennra innstæðueigenda, sem að stærstum hluta til eru í höndum innstæðutryggingasjóða Bretlands og Hollands. Vonir standa til þess að u.þ.b. þriðjungur þessara krafna verði greiddur út síðar á þessu ári, en að eftirstöðvar dreifist á nokkur ár þar á eftir, eftir því sem tekjur af eignum búsins berast.

Fjármálaráðuneytið og samninganefndin hafa í mati sínu gert ráð fyrir að áhætta ríkissjóðs með því að staðfesta þann samning sem náðist milli samninganefnda landanna fælist einkum í þeim vaxtagreiðslum sem féllu á ríkissjóð umfram það sem gerðist upp með fjármunum í eigu innstæðutryggingarsjóðsins og gengismuni vegna sterkari krónu. Samkvæmt uppfærðu eignamati skilaneftndarinnar frá 1. september sl. áætla fjármálaráðuneytið nú að þessi kostnaður nemi um 25 mia.kr. Miðast það við gengi krónunnar í dag. Styrking krónunnar lækkar þessa áætlun en veiking hins vegar hækkar hana.

⁴ Lög um heimild til handa fjármálaráðherra til að staðfesta samninga, sem áritaðir voru í London 8. desember 2010, um ábyrgð á endurgreiðslu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta til breska og hollenska ríkisins á kostnaði af greiðslu lágmarkstryggingar til innstæðueigenda í útibúum Landsbanka Íslands hf. í Bretlandi og Hollandi og greiðslu eftirstöðva og vaxta af þeim skuldbindingum.

Uppfært heimtumat skilaneftndar á eignum bús Landsbankans og greiðslur úr búinu breyta hins vegar engu um það ferli sem í gangi er gagnvart Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) eftir því sem fram kom í rökstuddu álitni stofnunarinnar frá 10. júní sl. Samningsbrotamál á hendur íslenskum stjórnvöldum fyrir EFTA dómstólnum virðist því óumflýjanlegt.

Óvissa um lyktir þess dómsmáls, og aðrir óvissuþættir, valda því að ógerningur er að áætla með nokkurri vissu þann kostnað sem kann að lenda á ríkissjóði. Endanlegur kostnaður ræðst af eftirfarandi þáttum:

1. Niðurstöðu Hæstaréttar í dómsmáli um gildi neyðarlaganna og forgang innstæðukrafna.
2. Niðurstöðu EFTA dómstólsins í því dómsmáli sem væntanlega verður höfðað á hendur íslenskum stjórnvöldum. Því máli gæti lokið með því að íslensk stjórnvöld teldust ekki bera ábyrgð á innstæðum Icesave reikninganna. Málinu gæti einnig lokið þannig að stjórnvöld þyrftu að tryggja greiðslu á lágmarksinnstæðum, eða að stjórnvöld teldust hafa mismunað innstæðueigendum með því að tryggja innstæðueigendum í útibúum Landsbankans á Íslandi betri stöðu en þeim sem áttu innstæður í útibúum í Hollandi og Bretlandi. Niðurstaða um að mismununun hafi átt sér stað gæti leitt til þess að stjórnvöld í Bretlandi og Hollandi setji fram kröfur um að íslensk stjórnvöld tryggi allar innstæður að fullu eins og gert var í útibúum á Íslandi, en ekki einvörðungu lágmarksfjárhæðina.

Verði niðurstaða EFTA dómstólsins íslenskum stjórnvöldum í óhag, eða tapist málið, mun endanlegur kostnaður ríkissjóðs einkum ráðast af

- (a) heimtum búsins,
- (b) gengisþróun krónu og helstu gjaldmiðla,
- (c) uppgjörsaðferð slitastjórnar gagnvart forgangskröfuhöfum,
- (d) efni dómsniðurstöðunnar, m.a. hvort íslensk stjórnvöld verði á grundvelli mismununar gerð ábyrg fyrir öllum innstæðum, en ekki eingöngu lágmarksfjárhæðinni eins og samningarnir gerðu ráð fyrir, og loks því,
- (e) hvaða vexti Ísland þyrfti þá á endanum að greiða til Breta og Hollendinga.

Af framangreindu má ráða að endanlegur kostnaður gæti orðið lítill eða enginn ef niðurstaða dómsmála verður með hagfelldasta hætti fyrir ríkissjóð.

Á hinn bóginn gæti önnur niðurstaða valdið ríkissjóði mjög alvarlegum skakkaföllum. Færi svo þyrfti að endurskoða frá grunni megin markmið þeirrar ríkisfjármálaáætlunar sem hér er kynnt.

Ekki er um að ræða neina lögbundna ábyrgð á skuldum sveitarfélaga en fjárhagsstaða þeirra getur falið í sér almenna áhættu fyrir efnahagslífið og ríkissjóð. Þannig er mikil skuldsetning sumra sveitarfélaga og veik fjárhagsstaða þeirra áhyggjuefni. Skuldir íslenskra sveitarfélaga hafa verið í hærra lagi frá 2008 en þá hækkaði hlutfall heildarskulda af heildartekjum snögglega og er gert ráð fyrir að það verði um 243% árið 2011. Það er þó rétt að taka fram að háar skuldir Orkuveitu Reykjavíkur (OR) skekkja myndina töluvert og er réttast að horfa framhjá OR til að fá rétta mynd af skuldastöðu sveitarfélaga. Án OR er gert ráð fyrir að skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga verði um 140% árið 2011.

Reglur um fjármál sveitarfélaga í frumvarpi sem nýlega voru lögfestar á Alþingi gera ráð fyrir að skuldir og skuldbindingar fari ekki yfir 150% af tekjum. Sveitarfélögin fá all rúman aðlögunartíma til að ná fjárhagslegum kennitölum sínum inn undir þau markmið, en mikilvægt er að sá tími verði vel nýttur og fjármál sveitarfélaganna ekki síður en ríkisins komist sem fyrst á sjálfbæran grunn.

Samstarfsverkefni ríkissjóðs og einkaaðila (e. public private partnership) geta falið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt engin ríkisábyrgð hvíli á verkefnunum. Samstarfsverkefnin fela í sér litla fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð en þó geta komið upp aðstæður þar sem verkefni þurfa fjármagn umfram það sem er áætlað í núverandi fjárlögum. Helstu samstarfsverkefnin eru bygging og rekstur tónlistarhússins Hörpu, vegaframkvæmdir svo sem Vaðlaheiðagöng og bygging nýs landsspítala.

Loks má nefna fjárhagsáhættu ríkissjóðs í tengslum við beinar skuldbindingar en það eru gjöld sem falla á ríkissjóð með fullri vissu og á ákveðnum tíma. Hins vegar getur verið óvissa um þróun slíkra skuldbindinga og í hversu miklum mæli þær muni raska fjárhagsstöðunni. Í fyrsta lagi felur skuldastaða ríkissjóðs í sér fjárhagsáhættu. Áætlað er að heildarskuldir ríkissjóðs í árslok 2011 nemi um 1.386 ma.kr. og þar af verði innlendar skuldir 1.022 ma.kr. og erlendar skuldir 364 ma.kr. Áhættan felst í því að hækkun ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa myndi leiða til hærri vaxtakostnaðar af nýrri lántöku en það myndi hafa neikvæð áhrif á rekstrarniðurstöðu ríkissjóðs. Gjaldmiðlaáhættu vegna erlendra skulda ríkissjóðs er haldið í lágmarki með eignum í erlendri mynt til mótvægis við skuldir.

Í annan stað má nefna að hreinar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs vegna ríkisstarfsmanna námu um 345 ma.kr. í árslok 2010 og er sú skuldbinding færð í ríkisreikning. Af hreinum lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs eru 84% gagnvart B-deild LSR og 10% gagnvart Lífeyrissjóði Hjúkrunarfræðinga. Ríkissjóður hefur enga beina skuldbindingu gagnvart A-deild LSR en þó má nefna að í ársskýrslu LSR fyrir árið 2010 var heildar tryggingafræðileg staða A-deildar LSR neikvæð um 12% eða 47,4 ma.kr. Fjármálaeftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að lög nr. 1/1997 um LSR séu sérlög sem gildi um LSR og gangi framur almennum ákvæðum laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisséttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Því þurfi að leiðrétta stöðu A-deildarinnar og er áætlað að hækka þurfi heildariðgjaldið um 4 prósentustig eða úr 15,5% í 19,5%, til að heildarstaða A-deildar verði í jafnvægi.

4 Endurskipulagning stjórnsýslu og þjónustu ríkisins

Ríkisstjórnin hefur ráðist í viðamiklar breytingar og endurskipulagningu á verkefnum ráðuneyta og stofnana með það að markmiði að nýta þá fjármuni sem til skiptanna eru á sem árangursríkastan hátt. Aðgerðirnar miða að því að auka skilvirkni með stærri og hagkvæmari einingum þannig að ríkiskerfið verði sveigjanlegra og betur tilbúið til að takast á við breytingar. Frá hruni hafa hátt í 40 frumvörp verið samþykkt á Alþingi um breytingar á starfsháttum og verklagi stjórnsýslunnar. Tilgangur þeirra hefur m.a. verið að efla ýmsa þætti í starfsemi stofnana og ráðuneyta, svo sem rannsóknargetu og eftirlitshlutverk. Einnig hafa þessi lög snúið að sameiningum stofnana eða ráðuneyti, tilfærslu á verkefnum til að skerpa á skipulagi og ábyrgð yfir málaflokkum.

Ný heildarlög um Stjórnarráð Íslands voru samþykkt í september en þau lög hafa tekið nokkrum breytingum á síðustu árum, svo sem vegna sameiningar ráðuneyta. Þau lög eru grunnlög sem eiga að vera undirstaðan fyrir innleiðingu frekari breytinga á stjórnsýslunni á komandi árum. Lög um rannsóknarnefndir sem samþykkt voru í sumar teljast til nýmæla, en hér á landi er ekki mikil hefð eða reynsla af slíkum nefndum þó þær séu nokkuð algengar í öðrum vestrænum lýðræðisríkjum. Jafnframt mun frumvarp um breytingar á upplýsingalögum, sem nú er í meðferð Alþingis, gera auknar kröfur til stjórnsýslunnar og auka aðgengi að gögnum og upplýsingum hins opinbera.

Frá árinu 2010 hefur stofnunum fækkað um 30 og ráðuneytum úr 12 í 10. Langflestar sameiningar hafa verið á verksviði fjármálaráðuneytis og á sviði heilbrigðismála en átta heilbrigðisstofnanir á Vesturlandi voru sameinaðar í byrjun árs 2010 auk þess sem tvær heilbrigðisstofnanir á Norðurlandi voru sameinaðar um svipað leyti. Um síðastliðin áramót voru málefni fatlaðra flutt yfir til sveitarfélaga og átta svæðisskrifstofur lagðar niður.

Veruleg fækkun stofnana hefur orðið hjá fjármálaráðuneytinu en í byrjun árs 2010 var skattstofum fækkað úr níu í eina. Margt má læra af þeirri sameiningu hvað varðar undirbúning og framkvæmd en verulegur árangur hefur þegar náðst með sameiningunni, svo sem með hagkvæmari og skilvirkari rekstri og aukinni þjónustu við borgara.

Sameining skattstofa hefur leitt til þess að skattaskil einstaklinga hafa verið einfölduð, tími í skattkærum minnkað, yfirferð skattframtala bætt auk þess sem eftirfylgni með gagnaskilum hefur verið aukin. Áfram er unnið að sameiningu stofnana innan fjármálaráðuneytisins og liggja fyrir tillögur um sameiningu Fasteigna ríkissjóðs og Framkvæmdasýslu ríkisins í eina stofnun.

Færri sameiningar hafa gengið í gegn það sem af er árinu samanborið við árið í fyrra. Fjögur frumvörp innanríkisráðherra um sameiningar stofnana eru hins vegar til meðferðar á Alþingi, þar á meðal fækkun lögregluembættu úr 15 í 8. Ef af þeim verður mun stofnunum fækka um 10 til viðbótar. Enn er stefnt að fækkun sýslumannsembættu. Helstu sameiningarnar á árinu 2011 hafa verið innan velferðarkerfisins en Landlæknisembættið og Lýðheilsustöð voru sameinuðu og St. Jóseps-spítali var sameinaður Landsspítalanum fyrr á þessu ári.

Í byrjun árs 2010 boðaði forsætisráðherra að raunhæft væri að fækka stofnunum um 30%–40% á næstu tveimur til þremur árum, það er fækkun um 60–80 stofnanir. Stjórnvöld stefna enn að því að ná þessu markmiði og eru enn frekari sameiningar fyrirhugaðar. Jafnframt eru áform um frekari fækkun ráðuneyta með stofnun atvinnuvegaráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Þessar sameiningar munu leiða til breyttrar verkaskiptingar og sameiningar undirstofnana viðkomandi ráðuneyta.

Á sama tíma og áhersla hefur verið lögð á sameiningar stofnana og ráðuneyta hafa nýjar stofnanir verið settar á fót tímabundið til að bregðast við afleiðingum efnahagshrunsins. Má hér nefna Bankasýslu ríkisins, Umboðsmann skuldara og Embætti sérstaks saksóknara. Að stórum hluta til er um að ræða stofnanir með skilgreindan starfstíma til að vinna að ákveðnum verkefnum sem leggjast munu af á næstu árum.

Markvisst hefur verið unnið að því innan stjórnsýslunnar að undirbúa verkefni og aðgerðir sem koma fram í stefnuskjali ríkisstjórnarinnar *Ísland 2020*. Með stefnunni er verið að setja fram heildstæða sýn og sameiginleg markmið til að tryggja markvissari og öflugri stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Fyrirhugað er að opinberar áætlanir verði einfaldaðar og sameinaðar til þess að þær stuðli að eflingu atvinnu og menntunar og auðveldi endurskipulagningu opinberrar þjónustu. Þannig

er einfaldari áætlanagerð ætlað að tryggja betri nýtingu fjármuna og öflugt samstarf stjórnsýslustiga og stofnana.

Samráðshópur á vegum fjármálaráðuneytisins, skipaður fulltrúum ráðuneyta og Félags forstöðumanna, hefur undanfarin misseri unnið að tillögugerð um leiðir til umbóta í ríkisrekstri. Á grundvelli þess starfs og í samstarfi við samráðshópinn er áformað að vinna að mótun stefnu í umbótamálum í rekstri ríkisins. Við mótun stefnunnar hefur verið litið til þess að umbætur byggist á skýrri heildarsýn þannig að þau margháttuðu verkefni sem ríkið sinnir, greiðir fyrir eða tekur þátt í verði árangursrík. Aðgerðir sem gripið er til á hinum ýmsu sviðum þurfa því að byggjast á heildstæðri nálgun og miða að því marki. Umbæturnar beinast að fimm meginsviðum. Þau eru að einfalda og efla skipulagsheildir í ríkisrekstri, að bæta stjórnhætti í opinberum rekstri, ábyrg og skilvirk fjármálastjórn, árangursmiðuð mannauðsstjórnun, opinber innkaup og samskipti við einkaaðila. Á grundvelli stefnunnar verði sett fram aðgerðaráætlun um einstaka þætti hennar.

Einföldun skipulags og efling skipulagsheildar í ríkisrekstri.

Undanfarin ár hefur skipulag ríkisrekstrarins helst verið gagnrýnt fyrir að stofnanir séu of litlar, skipulag ósveigjanlegt og ábyrgð óljós. Til að takast á við það er brýnt að fyrirkomulag verkefna ríkisins sé skýrt, gagnsætt og þjóni markmiðum hvers verkefnis sem best. Skoða þarf skipulega möguleika á því að sameina verkefni og stofnanir með það að markmiði að gera einingar hagkvæmari og skilvirkari og bæta þjónustu við borgarana. Auka þarf sveigjanleika við úrslausn nýrra og tíma- bundinna verkefna þannig að unnt sé að fella þau að starfsemi sem fyrir er, í stað þess að setja á fót nýjar stofnanir. Leggja þarf áherslu á að stofnanir skilgreini grunn- og stoðþjónustu með það að markmiði að hagræða og forgangsraða verkefnum. Jafnframt er mikilvægt að greina kröfur sem gerðar eru til stofnana út frá stjórnsýslu- og rekstrarhlutverki og setja viðmið um lágmarksstærð þeirra.

Stjórnhættir í opinberum rekstri.

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á skipulagi og starfsháttum ráðuneyta og stofnanna til að mæta auknum kröfum og nýjum áskorunum krefjast aukinnar samhæfingar, sveigjanlegri aðferða og nýrra vinnubragða við stjórnun þeirra. Ráðuneyti og stofnanir verða að taka mið af þessum breyttu aðstæðum og tileinka sér góða stjórnhætti með því að gera ábyrgð verkefna

skýrari, auka gagnsæi við úrvinnslu mála og bæta aðkomu hagsmunaaðila að stefnumótunarferlinu, m.a. í gegnum rafræna stjórnsýslu.

Umgjörð árangursstjórnunar verður styrkt með það að markmiði að hún verði öflugt samskiptatæki ráðuneyta og stofnana. Með árangursstjórnun er unnið að því að koma á heildstæðu stjórnunar- og árangursmatskerfi við stjórnun stofnanna sem m.a. getur nýst til að marka stefnu, forgangsraða verkefnum, auka kostnaðarvitund og leiða til lykta breytingar á starfsemi á farsælan hátt. Unnið er að því að meta fýsileika þess að innleiða almennt gæðamatslíkan fyrir starfsemi stofnana að erlendri fyrirmynd sem þróað hefur verið sérstaklega fyrir opinbera geirann.

Ábyrg og skilvirk fjármálastjórn. Ríkið hefur skyldur gagnvart almenningi að fara vel með fjármuni sem til þess eru lagðir og tryggja að nýting þeirra sé hagkvæm og skili árangri. Nýting fjármuna hefur mikil áhrif á hvaða verkefnum er hægt sinna og hvernig til tekst við að ná settum markmiðum. Þróa þarf langtímaáætlun og styrkja stöðu hennar þannig að hún fái aukið vægi við fjárlagagerð og styðji við markmið um jöfnuð í ríkisfjármálum til lengri tíma. Efla verður stefnumótunarhlutverk rammafjárlaga, draga úr sjálfvirkni í útgjöldum ríkisins og auka sveigjanleika við forgangsröðun í samræmi við áherslur hverju sinni. Áhersla verði lögð á útgjaldarannsóknir, kanna orsakavalda, samhengi útgjaldaákvæðana og meta skiptingu útgjalda með tilliti til skilvirkni.

Opinber innkaup og samskipti við einkaaðila. Mikilvægt er að ýrtruðu hagkvæmni sé gætt í opinberum innkaupum enda talið að þau nemi 150–170 milljörðum kr. á ári. Samskipti ríkis og markaðarins í innkaupamálum þurfa að vera einföld, gagnsæ og byggja á skýrri lagalegri umgjörð. Skýr stefna þarf að vera til staðar fyrir þá sem annast innkaupamál ríkisins og framkvæmd innkaupa skal byggð á sérhæfingu og þekkingu á ferlinu. Unnið er að endurskoðun á innkaupastefnu ríkisins sem myndar almenna umgjörð um innkaup ríkisins þar sem skilgreindar eru helstu forsendur og sjónarmið sem ríkið vill leggja til grundvallar innkaupum. Gert er ráð fyrir að á grundvelli hennar verði mótaðar áherslur, aðgerðir og tímasettir mælikvarðar í helstu málaflokkum innkaupa svo sem í vistvænum innkaupum, rafrænum innkaupum, um notkun rammisamninga og um gerð þjónustusamninga.

Árangursmiðuð mannauðsstjórnun. Mannauður er mikilvægur þáttur í rekstri ríkisins og skiptir miklu um það hversu vel ríkinu tekst að uppfylla hlutverk sitt í samfélaginu. Mikilvægt er að einfalda aðgang stjórnenda að upplýsingum um helstu aðferðir mannauðsstjórnunar. Gera þarf stjórnendum kleift að útfæra fyrirmyndir í samræmi við aðstæður hvernar stofnunar og leggja áherslu á starfsþróun og endurmenntun. Unnið er að því að auka möguleika hæfra stjórnenda til að flytjast á milli stjórnunarstarfa innan ríkisins. Slíkt kallar á virkt árangursmat og hafa hæfnisviðmið verið þróuð fyrir stjórnendur. Hæfnisviðmið verða notuð við setningu frammistöðumats fyrir forstöðumenn stofnanna.

5 Skuldastýring og lánsfjáröflun

Skuldir ríkisins hækkuðu verulega í framhaldi af bankahrininu. Hallarekstur árin 2009–2011 og fjármögnun eiginfjárframlags til Seðlabankans, Íbúðalánasjóðs og nýju bankanna hafa leitt til þess að áætlaðar heildarskuldir í lok ársins 2011 verða um 1.386 ma.kr., eða sem nemur um 85% af VLF⁵. Til samanburðar námu skuldir í árslok 2007 um 311 ma.kr., eða um 23% af VLF. Skuldastaða í árslok verður hærri ef ákveðið verður að nýta lánsheimildir samstarfsþjóða í tengslum við efnahagsáætlunina sem studd er af AGS.

Á yfirstandandi ári birti fjármálaráðuneytið í fyrsta sinn langtímastefnu í lánamálum undir heitinu *Stefna í lánamálum ríkisins 2011–2014*, þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar á tímabilinu. Ætlunin er að uppfæra og endurskoða stefnuna árlega.

Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárförf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Tryggja þarf að endurgreiðsluferill lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma. Þá verður stuðlað að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Höfðað verður til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og fjölbreyttir fjármögnunarmöguleikar nýttir.

Þegar litið er til samsetningar lánasafnsins, og undan eru skilin lán sem sérstaklega eru tekin til styrkingar gjaldeyrisforða, er mest áhersla lögð á útgáfu óverðtryggðra ríkisbréfa enda mynda slíkar útgáfur grunn að virkum skuldabréfamarkaði. Miðað er við að 60–80% af lánasafninu séu óverðtryggð lán. Ríkissjóður gefur einnig út verðtryggð ríkisbréf sem höfða til langtímafjárfesta. Miðað er við að verðtryggð lán myndi 20–40% af lánasafninu. Þótt í viðmiðunarreglum um samsetningu lánasafns ríkissjóðs sé gert ráð fyrir að erlend lán nemi allt að 20% af lánasafninu, er reiknað með það svigrúm verði ekki nýtt og að eina útgáfa ríkissjóðs í erlendri mynt verði til styrkingar gjaldeyrisforða.

⁵ Um er að ræða skuldir ríkissjóðs á fjárlagagrunni, sem er önnur framsetning en í kafla 7. Þar er um að ræða Maastricht skilgreiningu á skuldum hins opinbera í heild. Sú skilgreining er á þjóðhagsgrunni en að frátöldum viðskiptakröfum og núvirtum framtíðar lífeyrisskuldbindingum.

Lánsfjárförf ríkissjóðs á komandi árum verður annars vegar mætt með útgáfu ríkisverðbréfa á innlendum markaði og hins vegar með að ganga á innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Miðað er við að innstæður nemi á hverjum tíma að minnsta kosti 80 ma.kr.

Í langtímastefnunni setur fjármálaráðuneytið fram viðmið sem fara ber eftir við lánaumsýslu. Meginviðmið lúta að endurgreiðsluferli, markfloknum, hlutfalli endurfjármögnunar og lánstíma. Samkvæmt viðmiðunum skal endurgreiðsluferill verðbréfaútgáfu ríkissjóðs vera sem jafnastur, til lengri tíma litið, þar sem endanleg stærð einstakra útgáfuflokka verður áþekkt. Uppbyggingu markflokka verður hagað þannig að hver flokkur verði nægilega stór til að tryggja virka verðmyndun á eftirmarkaði. Fjöldi flokka og stærð þeirra skal taka mið af skuldum ríkissjóðs í heild. Hlutfall lána sem gjaldfalla á sérhverju 12 mánaða tímabili, að frádregnum ónotuðum lánsheimildum, skal að hámarki nema 30% af útistandandi skuldum ríkissjóðs. Þá skal meðallánstími lánasafnsins vera 4 ár að lágmarki.

Stefnt verður að tiltölulega jafnri útgáfu ríkisbréfa innan hvers árs og til mismunandi lánstíma. Til að ná þessum markmiðum verða árlega gefnir út 2, 5 og 10 ára markflokkar ríkisbréfa. Útgáfa á verðtryggðum og lengri óverðtryggðum ríkisbréfum verður óregluleg og tekur mið af lánsfjárförf ríkissjóðs og markaðsaðstæðum. Markmiðið er að endanleg stærð hvers útgáfuflokks verði á bilinu 40–100 ma.kr. Til viðbótar verða gefnir út ríkisvixlar mánaðarlega en fjárhæðir taka mið af fjárförf á hverjum tíma.

Lán ríkissjóðs í erlendum gjaldmiðlum eru einkum tekin til að styrkja gjaldeyrisforða Seðlabankans. Stefna varðandi lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum miðast við að stuðla að reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og að viðhalda aðgengi að fjölbreyttum hópi fjárfesta. Í því skyni er stefnt að reglubundinni útgáfu markaðsskuldabréfa á erlendum mörkuðum til endurfjármögnunar útistandandi markaðsskuldabréfa og lána sem tengjast efnahagsáætlun stjórnvalda og studd er af AGS.

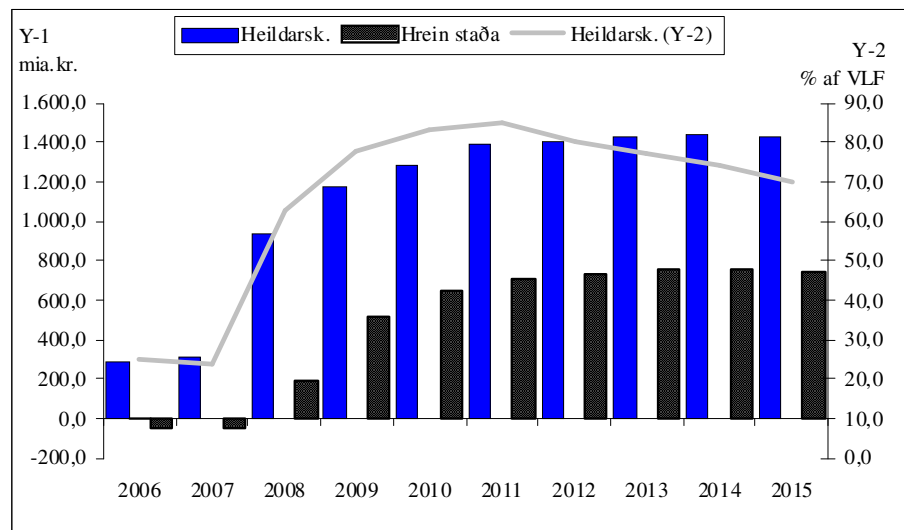
Útgáfa ríkisbréfa á fyrri helmingi yfirstandandi árs nam um 73 ma.kr., en eins og fram kemur í ársáætlun í lánamálum er stefnt að um 120 ma.kr. útgáfu á árinu. Alþjóðleg skuldabréfaútgáfa ríkissjóðs hófst á

nýjan leik í júní sl. er skuldabréf að fjárhæð 1 ma. bandaríkjadala, jafngildi um 114 ma.kr. var seld til erlendra fagfjárfesta. Útgáfan var til 5 ára og nam eftirspurn fjárfesta um tvöfaldri útgáfufjárhæð. Áður hafði ríkissjóður fyrirfram greitt skuldabréf að fjárhæð um 346 m.evra sem falla áttu í gjalddaga árin 2011 og 2012.

Heildarskuldir ríkissjóðs hafa hækkað verulega í framhaldi af bankahruninu haustið 2008. Í lok árs 2010 námu heildarskuldir ríkissjóðs 1.285 ma.kr., eða 83% af VLF. Áætlað er að heildarskuldir verði í lok árs 2011 komnar í um 1.386 ma.kr., eða 85% af VLF. Til samanburðar námu kuldir í árslok 2007 um 311 ma.kr., eða 23% af VLF.

Ef ákveðið verður að nýta frekar lánsheimildir samstarfsþjóða í tengslum við efnahagsáætlunina sem studd er af AGS munu heildarskuldir hækka frekar í árslok, en heimilt er að nýta lánsloforð til næstu áramóta. Lántökur sem ganga beint til að byggja upp stærri gjaldeyrisforða hafa þó engin áhrif á hreina skuldastöðu.

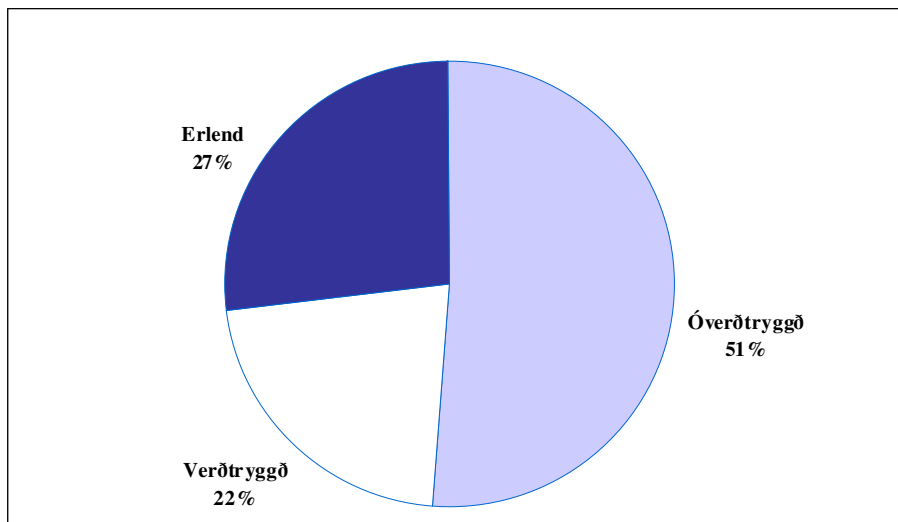
Þróun skulda sem hlutfall af VLF 2006–2015



Myndin hér fyrir ofan sýnir þróun heildarskulda og hreinnar stöðu ríkissjóðs frá árinu 2006 til 2010 og áætlun til ársins 2015. Hrein staða er skilgreind sem heildarskuldir að frádregnum veittum lánnum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Áætlað er að hrein staða ríkissjóðs í árslok 2011 nemi um 43% af VLF. Gert er ráð fyrir að staðan muni styrkjast á næstu árum og nemi um 36% af VLF í árslok 2015.

Áætluð gjaldmiðlasamsetning skulda ríkissjóðs í lok árs 2011 er sýnd á næstu mynd. Stærstur hluti skulda er í krónum, eða áætlað um 73% af heildarskuldum í árslok 2011. Óverðtryggð lán eru 51% af safninu, verðtryggð lán 22% og lán í erlendum gjaldmiðlum 27%.

Samsetning skulda eftir gjaldmiðlum



6 Fjármál sveitarfélaga

Útgjaldavöxtur á uppgangsrárunum fyrir fjármálakreppuna var mun meiri hjá sveitarfélögunum en hjá ríkinu. Á þensluárunum, þegar stóriðjuframkvæmdir stóðu sem hæst og vöxtur fjármálakerfisins varð mjög hraður, var dregið allnokkuð úr samgönguframkvæmdum á vegum ríkisins. Á sama tíma juku sveitarfélög fjárfestingu. Hagstjórnin veiktist með því að fjármál stjórnsýslustiganna gengu ekki í sömu átt og aðhaldsstig opinberra fjármála varð ekki sem skyldi.

Fjármál sveitarfélaga eru samofin almennri efnahagsþróun. Við efnahagshrunið drógust tekjur sveitarfélaga mjög saman, samtals um 17,7% frá 2008 til 2011, ef ekki er tekið tillit til yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríkinu en hún átti sér stað um síðastliðin áramót. Á sama tíma jukust útgjöld sveitarfélaga vegna félagsmála um nær fimmtung meðan dregið var úr útgjöldum á öllum sviðum: mest til fjárfestingar þar sem samdrátturinn milli 2008 og 2011 er nær 3/4, samdráttur í launakostnaði er metinn um 6% án tillits til málefna fatlaðra og kaup á vörum og þjónustu drógust saman um 14%. Frumjöfnuður sveitarfélaga er talinn hafa verið í jafnvægi árið 2008 en hann varð neikvæður um 0,6% af landsframleiðslu árið 2010. Í ár áætla Samband íslenskra sveitarfélaga að frumjöfnuður muni verða neikvæður um 0,4% af landsframleiðslu, sem er bati um 0,2% af VLF, hvort sem reiknað er með áhrifum verkefnatilfærslu eða ekki.

Staða sveitarfélaga er afar mismunandi en mörg þeirra eru illa stödd eftir skuldasöfnun á undanförunum árum og endurfjármögnun er erfið eða illmöguleg. Brýnt er því að treysta regluverk um fjármál sveitarfélaga og að gerðar verði ráðstafanir af þeirra hálfu til að bæta afkomuna jafnt og þétt á næstu árum. Það eru jafnframt hagsmunir sveitarfélaganna í heild að draga úr líkum á því að einstök sveitarfélög geti lent í fjárhagslegum ógöngum með neikvæðum áhrifum á lánakjör og auknum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Í því efni fara hagsmunir ríkis og sveitarfélaga saman enda geta vandkvæði annars aðilans smitast yfir á lánakjör hins ef ekki er gengið í takt.

Alþingi hefur nú samþykkt lög um málefni sveitarfélaganna þar sem komið er á auknum aga og skýrari reglum í fjármálum sveitarfélaganna auk þess sem gert er ráð fyrir auknu eftirliti og upplýsingagjöf um fjár-

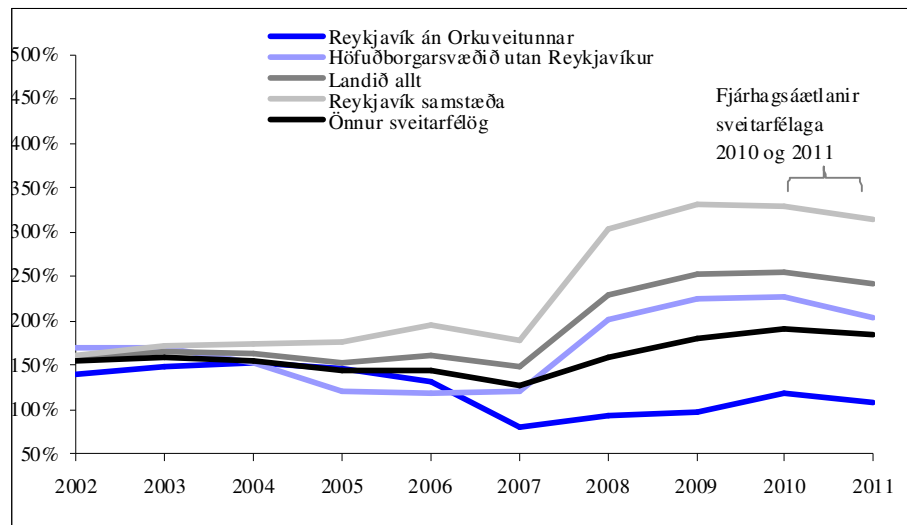
mál þeirra. Í fyrsta lagi er mælt fyrir um að jafnvægi verði að vera milli samanlagðra tekna og útgjalda A- og B-hluta samstæðu sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili. Í öðru lagi að skuldir og skuldbindingar samstæðunnar verði takmarkaðar við 150% af tekjum. Ljóst er að mörg sveitarfélög munu þurfa nokkur ár til að laga skuldastöðu sína að því hámarki en aðlögunin skv. lögum er 10 ár, sem forsvarsmenn sumra sveitarfélaga telja of skamman tíma. Lögin kveða á um að við ákvörðun sveitarfélaga um fjárfestingu, framkvæmd eða gerð annarra skuldbindandi samninga sem nemur hærri fjárhæð en 20% af skatttekjum yfirstandandi árs skuli fara fram mat óháðs aðila á áhrifum þess á fjárhag.

Í samstarfsáætlun ríkisstjórnarinnar og AGS er gert ráð fyrir því að afkomubati hins opinbera frá því að afkoman var sem verst sé um 11–12% af landsframleiðslu og þar af sé hlutur sveitarfélaganna 1%. Afkomubati sveitarfélaga þarf því að verða meiri á næstu árum en verið hefur til þessa. Nú þegar Alþingi hefur samþykkt frumvarp til sveitarstjórnarlaga er hægt að stíga fyrstu skrefin að formfastara samstarfi milli stjórnsýslustiganna og er undirbúningur að því þegar hafinn. Samanlögð áform sveitarfélaganna í landinu yfir tímabil langtímaáætlunar liggja ekki fyrir en fullur vilji er til þess af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga að ganga til þess verks að reyna að tryggja samhæfingu milli markmiða ríkisins og sveitarstjórnarstigsins þótt það geti ekki skuldbundið sveitarfélögin. Sveitarfélögin meta fjárhagslegt sjálfstæði sitt mikils en því fylgir líka mikil ábyrgð.

Um síðastliðin áramót tóku sveitarfélögin við málefnum fatlaðra af ríkinu. Þessi verkefnatílfærsla var fjármögnuð með hækkun á útsvari til sveitarfélaga ásamt tímabundnum framlögum í fjárlögum. Langstærsti hluti tekjuaukningarinnar fer um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga enda er útgjaldaþörf sveitarfélaga mjög mismunandi vegna þessa málaflokks og í mörgum tilvikum er samstarfið á vegum byggðasamlaga margra sveitarfélaga. Þótt stefnt sé að áframhaldandi sameiningu sveitarfélaga í fjölmennari einingar er ljóst að langt er í land með að þau verði öll nægilega fjölmenn til að geta séð um öll verkefni sín upp á eigin spýtur. Framundan eru áform um að færa fleiri verkefni til sveitarfélaga en ljóst er að ekki verður gengið lengra á þeirri braut að hækka útsvar en lækka tekjuskatt til að fjármagna ný verkefni.

Á árunum 2002 til 2007 jukust heildarskuldir og skuldbindingar sveitarfélaga, A- og B-hluta, jafnt og þétt í krónum talið en stóðu nokkurn veginn í stað sem hlutfall af heildartekjum. Á árabílinu jukust tekjur sveitarfélaganna hratt og sömuleiðis lántaka í erlendri mynt og námu heildarskuldir sem hlutfall af heildartekjum að meðaltali um 160% yfir tímabilið. Hlutfall heildarskulda af heildartekjum mældist lægra en ella í skjóli aukinna umsvifa í hagkerfinu annars vegar og styrkingar krónunnar hins vegar. Í kjölfarið af veikingu krónunnar 2008 og samdrætti í tekjuöflun hækkaði hlutfallið snögglega upp í tæp 229% og varð 256% árið 2010. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga gera ráð fyrir að hlutfallið lækki í 243% árið 2011. Það er þó rétt að taka fram að háar skuldir Orkuveitu Reykjavíkur (OR) skekkja myndina töluvert og er réttast að horfa framhjá OR til að fá raunsanna mynd af skuldastöðu sveitarfélaga. Án OR eru heildarskuldir sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum árið 2010 um 154% og lækkar samkvæmt fjárhagsáætlunum í 140% árið 2011. Myndin hér á eftir sýnir þróun heildarskulda sveitarfélaga sem hlutfall af heildartekjum síðastliðinn áratug.

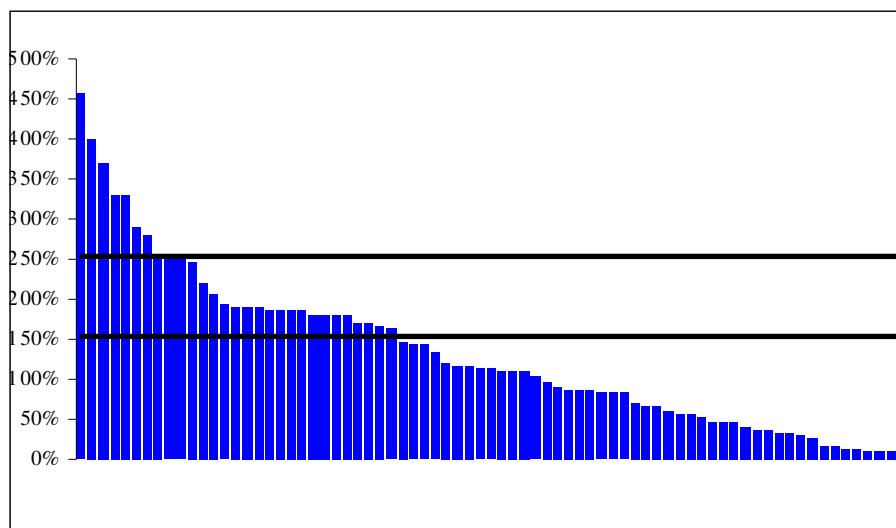
Heildarskuldir sveitarfélaga 2002–2011



Reglur um fjármál sveitarfélaga í hinum nýju lögum gera ráð fyrir að skuldir og skuldbindingar fari ekki yfir 150% af tekjum. Skuldastaða sveitarfélaga er mjög mismunandi en í árslok 2010 voru 29 sveitarfélög með skuldahlutfall yfir 150% eða rúmlega þriðjungur allra sveitarfélaga. Enn fremur voru 10 sveitarfélög með skuldahlutfall hærra en 250% eða um eitt af hverjum átta. Mynd hér á eftir sýnir dreifingu á

skuldahlutfalli sveitarfélaga, A- og B-hluta, í árslok 2010. Það er því ljóst að næstu árin þurfa mörg sveitarfélög að ná betri afkomu til að ráða við niðurgreiðslu skulda.

Skuldahlutföll sveitarfélaga í árslok 2010



Til að sveitarfélög með hátt skuldahlutfall nái að lækka skuldir sínar á næstu árum er mikilvægt að handbært fé frá rekstri sé nógu mikið til að standa undir bæði fjárfestingum og afborgunum af lánum. Sem viðmið má segja að ef handbært fé frá rekstri er 5% af heildarskuldum nær sveitarfélagið að greiða sínar skuldir niður á næstu 20 árum án endurfjármögnunar. Þó er ljóst að mörg sveitarfélög hafa styttri endurgreiðsluferil en 20 ár og afborganir eru í sumum tilfellum miklar á komandi árum. Því eru sum sveitarfélög háð endurfjármögnun bæði á innlendum og erlendum skuldum. Einnig getur verið nytsamlegt að skoða lausafjárhlutfall eða hlutfall veltufjármuna að frádregnum birgðum sem hlutfall af skammtímaskuldum. Ef lausafjárhlutfallið er lægra en 100% gæti viðkomandi sveitarfélag þurft að fá endurfjármögnun til skemmri tíma eða innan árs. Ef litið er til þeirra 15 sveitarfélaga sem höfðu hæsta skuldahlutfallið í árslok 2010 samkvæmt ársreikningum eru mörg þeirra með lausafjárhlutfall undir 100% og eru því einnig háð endurfjármögnun til skemmri tíma.

Þörf sveitarfélaga fyrir endurfjármögnun bæði innlendra og erlendra skulda á komandi árum undirstrikar mikilvægi þess að rekstrarniðurstöður verði viðunandi á komandi árum. Því fyrir sem sveitarfélög sýna

jákvæða þróun í átt að sjálfbæru skuldahlutfalli því fyrr dregur úr endurfjármögnunaráhættu. Gengisáhætta er einnig til staðar hjá sumum sveitarfélögum en í árslok 2010 námu erlendar skuldir A- og B-hluta sveitarfélaga um 43 ma.kr. að undanskildum erlendum skuldum OR en þær námu um 198 ma.kr á sama tíma. Fimm sveitarfélög eru með stærstan hluta af erlendum skuldum sveitarfélaga. Það eru Hafnarfjörður, Kópavogur, Reykjavík, Akureyri og Reykjanesbær. Næstu árin verður samið við lánveitendur, bæði innlenda og erlenda, um endurfjármögnun á erlendum lánum. Þá er mikilvægt að markmið liggi fyrir um hagræðingu í rekstri og niðurgreiðslu skulda þannig að skuldir og skuldbindingar sérhvers sveitarfélags verði lægri en sem nemur 150% af skilgreindum tekjum innan raunhæfs tímaramma.

7 Kynjuð fjárlagagerð

Á undanförunum áratugum hefur kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð verið að ryðja sér til rúms sem tæki í efnahagsstjórn og þann 27. apríl síðastliðinn samþykkti ríkisstjórnin þriggja ára áætlun um innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar hér á landi. Innleiðingin hófst með formlegum hætti árið 2009 þegar fjármálaráðherra skipaði verkefnisstjórn sem fékk það hlutverk að móta innleiðingarferlið. Fyrstu skrefin fólust í fræðslu og þekkingaruppbyggingu og hluti af því ferli var að hvert og eitt ráðuneyti ynni a.m.k. eitt tilraunaverkefni veturinn 2010–2011. Niðurstöður verkefnanna eru kynntar í fjárlagafrumvarpi ársins 2012. Ljóst er að innleiðingin er margra ára verkefni, enda fjárlögin umfangsmikil. Sem stendur er verkefnið á krossgötum og mikilvægt að skýr framtíðarsýn og markmið séu höfð að leiðarljósi varðandi hvert beri að stefna á næstu árum.

Fjárlögin eru stundum kölluð stærsta stefnuyfirlýsing ríkisstjórna. Þar birtist forgangsroðun ríkisstjórnarinnar og útfærsla fjárlaganna, bæði varðandi tekju- og gjaldahlið, getur haft mikil áhrif á stöðu kynjanna í samfélaginu. Fjárlögin geta stuðlað að auknu kynjamisrétti, viðhaldið óbreyttu ástandi eða stuðlað að jafnrétti. Markmiðið með kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð er að gera kynjaáhrifin sýnileg í þeim tilgangi að hægt sé að bregðast við og endurmóta stefnur, útgjöld og tekjuöflun í samræmi við jafnréttismarkmið. Ávinningur af árangursríkri innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar er mikill. Fram til þessa hefur aðaláhersla efnahagsstefna verið á launaða hagkerfið og áhrifin á ólaunaða hagkerfið látin liggja á milli hluta þó ljóst sé að launaða hagkerfið sé háð því ólaunaða á margvíslegan hátt. Jafnrétti kynjanna er einn af hornsteinum hagsældar þjóða og kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð í senn bæði stefna og tæki til að ná fram jafnréttismarkmiðum.

Auk fræðslu, hefur áherslan á innleiðingu hingað til verið á afmörkuð verkefni. Eftir því sem til verða fleiri greiningar á mismunandi sviðum gefst tækifæri til að nýta niðurstöður í víðara samhengi. Dæmi um þetta er tilraunaverkefni Vinnuálagstofnunar, greining á útgjöldum til atvinnuleysisbóta. Það verkefni leiðir í ljós að karlar eiga að meðaltali meiri bótarétt en konur þar sem konur eru oftast í hlutastörfum sem gerir það að verkum að greiðslur til karla eru að meðaltali hærri en til kvenna. Að sama skapi eru þeir að jafnaði með hærri laun og fá þá

hærrí tekjutengdar bætur fyrstu þrjá mánuðina. Konur fá oftast greidda barnadagpeninga sem bendir til að konur sem verða atvinnulausar bera í ríkari mæli ábyrgð á börnum en atvinnulausir karlar. Greiningin undirstrikar þannig hvernig ýmis konar réttindi sem eru tengd þátttöku á launuðum vinnumarkaði hafa mismunandi áhrif á kynin auk þess sem hún er einnig framlag til að kostnaðarmeta að hluta til fjárhagslegar afleiðingar ójafnrar verkaskiptingar kynjanna.

Í víðara samhengi er hægt að tengja þetta við opinbera stefnumótun og aðgerðir sem geta haft áhrif á stöðu kynjanna og einnig er hægt að tengja þetta við greiningar á öðrum sviðum til að öðlast betri yfirsýn yfir áhrif samfélagsgerðarinnar út frá mismunandi stöðu og aðstæðum kvenna og karla. Þær áskoranir sem við stöndum frammi fyrir lúta því ekki einungis að því að grípa til viðeigandi aðgerða þegar greiningar leiða í ljós mismunun, heldur einnig að skoða heildarsamhengi hlutanna og hvernig ólíkir þræðir samfélagsgerðarinnar tengjast innbyrðis. Ólík verkaskipting kynjanna sem felur í sér meiri þátttöku karla á launuðum vinnumarkaði og meiri þátttöku kvenna í ólaunuðum heimilis- og umönnunarstörfum þýðir að skoða þarf samspil þessara tveggja hagræfa og haga stefnumótandi aðgerðum í samræmi við það.

Nokkur dæmi eru um að ójafnri stöðu kynjanna hafi verið mætt þannig að samfélagið taki mið af þörfum og aðstæðum beggja kynja. Sem dæmi má nefna þegar heimilis- og umönnunarstörf voru metin sem starfsreynsla, og þar með til launa, í stað þess að litið væri svo á að fyrst störfin voru ekki launuð þá væru þau jafnframt einskis virði á vinnumarkaði. Fram að þessu hafði framlag kvenna verið bæði ósýnilegt og vanmetið auk þess sem margvísleg réttindi voru vinnumarkaðstengd og gerðu það að verkum að fórnarkostnaður kvenna vegna hefðbundinnar verkaskiptingar kynjanna varð margfaldur. Enn eigum við langt í land með að framlag kynjanna til samfélagsins sé metið jafnt og að verðleikum þó ýmislegt hafi áunnist. Þetta endurspeglast meðal annars í kynbundnum launamun, mismun á atvinnutekjum kvenna og karla, kynskiptum vinnumarkaði og ójafnri verkaskiptingu á heimilum. Sem fyrr segir er jafnrétti einn af hornsteinum hagsældar þjóða og því ekki eingöngu spurning um réttlæti og sanngírni að stuðla að jafnrétti heldur veltur efnahagsleg velferð einnig á því hversu vel tekst til.

Markmið og leiðir. Mótuð hafa verið langtímamarkmið sem lögð eru til grundvallar við innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar:

- Að fjárlögum verði beitt á markvissan hátt til að jafna stöðu kvenna og karla og stuðla að sanngjarnri öflun og nýtingu opinberra fjármuna.
- Að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð verði samþætt allri stefnumótunavinnu, ákvarðanatöku og daglegum störfum innan stjórnsýslunnar.
- Að ef niðurstöður greininga sýna fram á mismunun leiði það til breyttra ákvarðana þannig að öflun og skipting opinberra tilfanga verði réttlát og í samræmi við þarfir beggja kynja.
- Að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð verði fest í sessi sem hluti af opinberri stjórnsýslu og góðri efnahagsstjórn með þátttöku allra ráðuneyta.
- Að sú þekking sem byrjað er að byggja upp með tilraunaverkefnum verði nýtt til áframhaldandi þekkingaruppbyggingar og innleiðingar á kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð.
- Að stuðlað sé að vitundarvakningu og fræðslu um mikilvægi kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar.

Ákveðnar forsendur þurfa að vera til staðar til að stuðla að árangursríkri innleiðingu. Má þar nefna pólitískan stuðning, skuldbindingu til langs tíma, fjármagn og mannafla til að vinna verkefni og rannsóknir, aðgangur að sérþekkingu, fræðsla og kyngreind gögn. Búast má við að rekast á ýmsar hindranir á leiðinni en kappkostað verður að draga úr þeim eins og kostur er. Til að ná ofangreindum markmiðum er áætlað að fara eftirfarandi leiðir á næstu þremur árum:

- Meginmálaflokkur. Hvert ráðuneyti velur einn meginmálaflokk þar sem aðferðum kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar verði beitt á næstu þremur árum. Markmiðið með vinnu við meginmálaflokka er að úr verði heildstæðar greiningar í málaflokkum sem hafa umtalsvert vægi og áhrif á stöðu kynjanna ásamt endurmótun stefnumiða og skiptingu fjármagns þar sem það á við.
- Framhald núverandi tilraunaverkefna. Mikilvægt er að sú þekkingaruppbygging sem hafin er með tilraunaverkefnum haldi áfram og því er lagt til að ráðuneyti og stofnanir geri áætlanir um hvernig halda eigi þeirri vinnu áfram þar sem það á við.

- Forvirkar greiningar á nýjum verkefnum sem tengjast efnahagshruninu. Í ljósi þeirra erfiðleika sem steðja að ríkissjóði sökum efnahagshrunsins og þar sem vitað er að kynjamisrétti eykst yfirleitt á krepputímum er æskilegt að kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð sé notuð í aðgerðum sem lúta að niðurskurði og atvinnusköpun sem og á öðrum sviðum sem vitað er að hafa mikil áhrif á stöðu kynjanna. Hér er því fyrirhugað að valin verði svið sem fela í sér stefnumótun eða ákvarðanatöku og kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð beitt sem forvirkri aðferð, þ.e. áður en til ákvarðanatöku kemur verði úrræði kortlögð samkvæmt aðferðum kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar og aðgerðir mótaðar í samræmi við kynja- og jafnréttissjónarmið. Hér er markmiðið að færa aðferðafræðina nær ákvarðanatökunni og uppfylla þannig það markmið að jafnrétti kynjanna sé haft að leiðarljósi við efnahagsstjórn til að stuðla að réttlátri og sanngjarnri öflun og nýtingu opinberra fjármuna.
- Samþætting, samvinna og fræðsla. Ein af stærstu áskorunum við innleiðingu kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar er að gera hana sjálfbæra, þ.e. að hún sé samþætt stefnumótunar- og ákvarðanaferlinu, og verði hluti af daglegum störfum. Fyrirhugað er að samþætta kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð daglegum störfum og flétta hana við önnur ferli þar sem það á við með ýmsum aðgerðum. Þar má meðal annars nefna að æskilegt er að lög- eða formfesta kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð með beinum hætti. Þá er einnig áhersla á aðgengi að kyngreinanlegum gögnum, samvinnu bæði innan og utan stjórnsýslunnar, þróun mælikvarða til að mæla framvindu, að finna eftirliti og mati á verkefnum varanlegan stað innan kerfisins og síðast en ekki síst er gert ráð fyrir öflugu fræðslustarfi.

Meginmálaflokkar ráðuneyta. Öll ráðuneytin hafa valið meginmálaflokk sem vinna á samkvæmt aðferðum kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar næstu þrjú árin. Miðað er við að tíminn fram að áramótum 2011/2012 verði nýttur til að útbúa verkáætlun til þriggja ára sem innihaldi m.a. greinargerð um verkefnið og tíma- og kostnaðaráætlun. Í einhverjum tilfellum gætu þrjú ár verið of stuttur tími og þá er miðað við að gerð verði áætlun um hversu stóran hluta málaflokksins hægt er að taka fyrir á þriggja ára tímabili og einnig gerð áætlun til lengri tíma þannig að málaflokkurinn verði tekinn fyrir í heild sinni

ásamt því að fram fari vinna við að flétta kynjasjónarmið inn í alla stefnumótun og ákvarðanatöku sem varða málaflökkinn. Meginmálaflokkar sem ráðuneytin hafa ákveðið að ráðast í, hvert á sínu sviði, eru:

Forsætisráðuneytið: Mat á jafnréttisáhrifum stjórnarfrumvarpa

Innanríkisráðuneytið: Gjafsóknir og önnur opinber réttaraðstoð

Velferðarráðuneytið: Málefni aldraðra

Fjármálaráðuneytið: Greining á kynjaáhrifum virðisauka-
skattskerfisins

Iðnaðarráðuneytið: Styrkjaúthlutun úr sjóðum iðnaðarráðuneytis sem ætlað er að styðja við atvinnulíf og nýsköpun

Mennta- og menningarmálaráðuneytið: Háskólar og rannsóknir, sérstaklega rannsóknasjóðir þar sem samkeppni er um fé og umgjörð þeirra

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið: Búnaðarsamningar

Umhverfisráðuneytið: Loftslagsmál og kynjaáhrif þeirra, bæði með tilliti til hlýnunar loftslags og annarra þátta

Útanríkisráðuneytið: Þróunarsamvinna

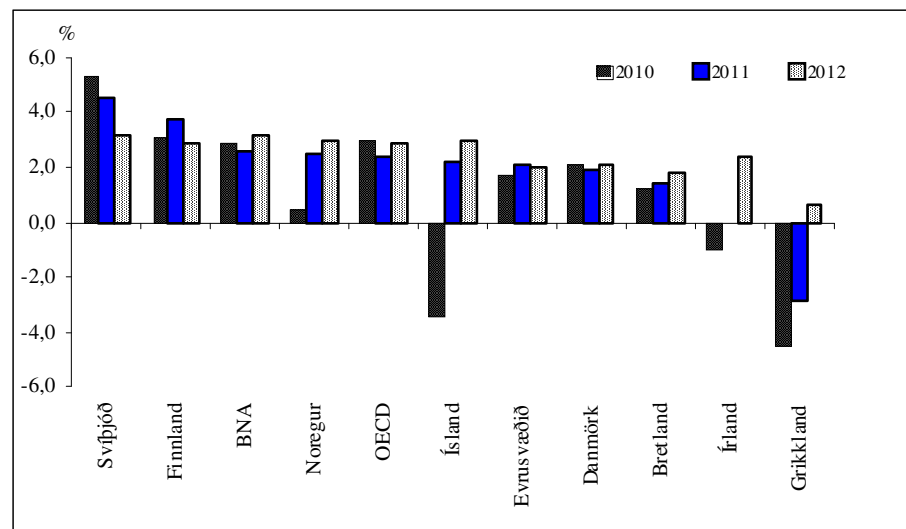
Efnahags- og viðskiptaráðuneytið: Efnahagsmál

Gerð verður grein fyrir framvindu verkefnanna árlega í frumvarpi til fjárlaga. Innleiðing kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar mun spanna lengra tímabil en þau þrjú ár sem hér er lagður grunnur að. Á næstu þremur árum ætti hins vegar að vera mögulegt að stíga mikilvæg skref fram á við. Lögð er áhersla á greiningar í ákveðnum málaflökkum, fræðslu og samstarf ásamt því að gripið sé til aðgerða þar sem þess er þörf. Síðast en ekki síst er lögð áhersla á að koma kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð að sem hluta af ákvarðanatöku og stefnumótun og samþætta aðferðafræðina við dagleg störf. Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð er í senn stefna og aðferðafræði. Með skýrum ásetningi er mögulegt að innleiða hana í íslenska fjárlagagerð svo takast megi að ná því markmiði sem stefnt er að; að fjárlögin hvorki auki misrétti né viðhaldi því heldur færi okkur í átt að jafnrétti og stuðli þannig að aukinni hagsæld og velferð þjóðarinnar.

8 Staða Íslands í alþjóðlegu samhengi

Eftir djúpa niðursveiflu í efnahagslífi OECD-landanna benda hagmælingar til hægfara viðsnúnings árið 2010. Fjármálakreppan hefur sett þrýsting á banka, fyrirtæki og heimili að styrkja efnahag sinn og ekki síst á stjórnvöld að hagræða í opinberum fjármálum á sama tíma og viðbrögð við ástandinu kalla á aukin útgjöld. Sá þrýstingur hefur áhrif á mögulegan vöxt hagkerfisins og má gera ráð fyrir að fyrst um sinn dragi úr eftirspurn í hagkerfinu. Til að sporna við neikvæðum áhrifum fjármálakreppunnar hefur víða verið dregið úr aðhaldi peningamála. Þrátt fyrir það hefur dregið úr hagvexti á árinu og áhættufærni fjárfesta varðandi opinberar skuldir hefur aukist. Erfiðleikar á Evrusvæðinu hafa leitt til aukinnar fjárhagsaðstoðar og samræmingar ríkisfjármála. Mikil óvissa ríkir nú um þróun skuldakreppunnar, en leysist hún eða hjaðni er því spáð að hagvöxtur glæðist á komandi árum. Þróist mál hins vega áfram til verri vegar eru afleiðingar ófyrirséðar.

Hagvöxtur í nokkrum samanburðarlöndum



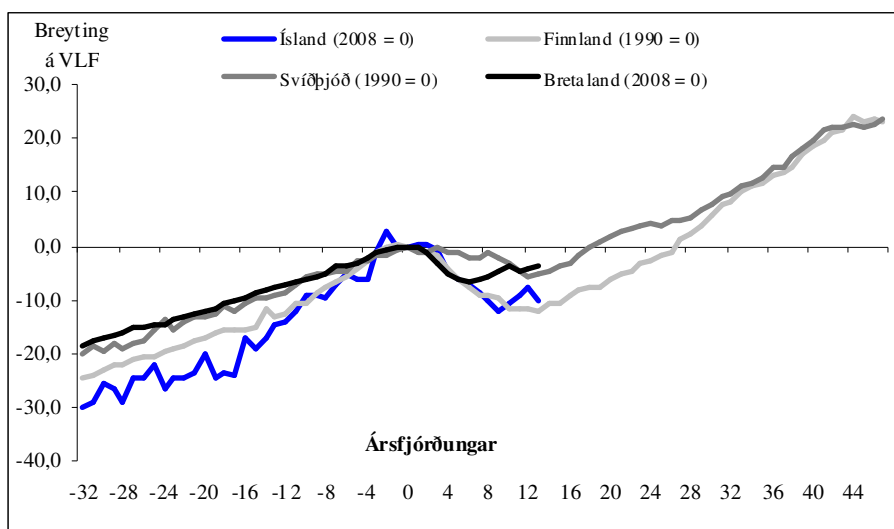
Ísland varð fyrst landa fyrir barðinu á fjármálakreppunni, heimatilbúinni jafnt sem hinni alþjóðlegu, og upplifði skyndilegan og djúpan efnahagssamdrátt í lok ársins 2008. Síðan þá hefur markvisst verið unnið að því að minnka hallarekstur ríkissjóðs, endurreisa bankakerfið og vinna úr skuldavanda heimila og fyrirtækja. Mikill árangur hefur náðst á þeim sviðum og hagvöxtur tekið við sér. Þó er mikið verk framundan, m.a. við að treysta frekar stöðu heimila, treysta afkomu og bæta

skuldastöðu ríkis og sveitarfélaga, tryggja öflugt fjármálaeftirlit og afnema gjaldeyrishöft.

Myndin hér á undan sýnir hagvöxt í helstu nágrannaríkjum okkar, OECD-löndunum og á Evrusvæðinu árið 2010, ásamt spá fyrir næstu tvö árin. Að Grikklandi undanskildu er áætlað að hagvöxtur verði jákvæður í ár. Hér á landi er gert ráð fyrir að hagvöxtur verði 2,5% í ár og 3,1% á næsta ári.

Vert er að skoða þróun landsframleiðslunnar hér á landi í samhengi við önnur lönd sem lent hafa í fjármálakreppum. Myndin hér á eftir sýnir ársfjórðungslegar mælingar á hlutfallslegri breytingu á landsframleiðslu á föstu verði fyrir og eftir að fjármálakreppa hefur skolið á. Algengt er að hagvöxtur hefjist að nýju allt að 12 ársfjórðungum eftir að kreppa skellur á. Þróun landsframleiðslunnar á Íslandi er í samræmi við það og ekki ósvipuð þróuninni í Finnlandi eftir banka- og framleiðslukreppuna árið 1990.

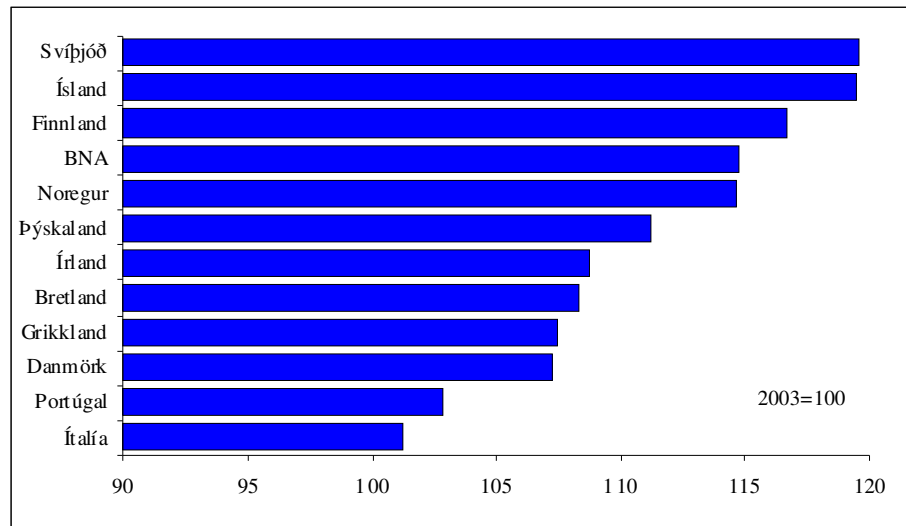
Þróun landsframleiðslu eftir bankakreppur



Á Íslandi dróst landsframleiðsla saman um ríflega 10% að raungildi árin 2009 og 2010. Af OECD-löndunum var það aðeins í Eistlandi sem samdrátturinn varð dýpri þessi tvö ár, eða rúm 11%. Þá varð einnig mikill samdráttur í Írlandi, Finnlandi og Grikklandi. Eins og sjá má í meðfylgjandi mynd verður landsframleiðsla Íslands í ár um fimmtungi meiri að raungildi en hún var árið 2003, þrátt fyrir hinn mikla samdrátt

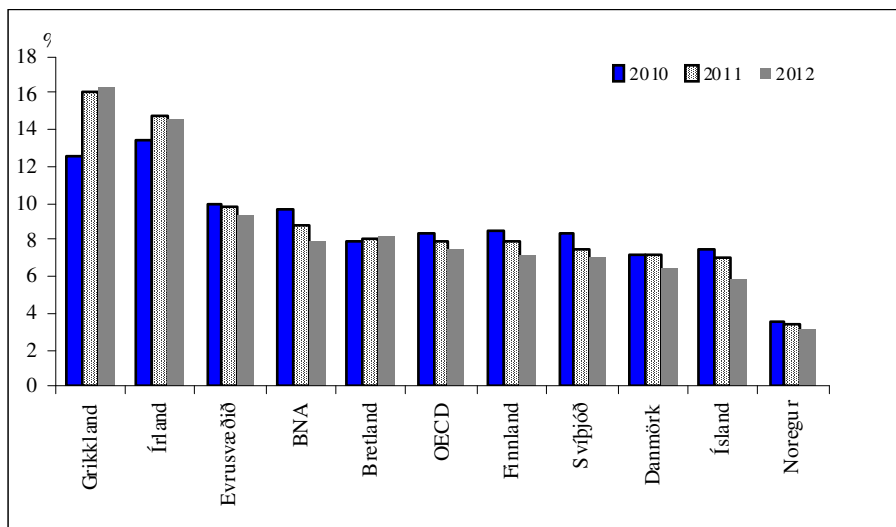
fyrri ára. Það þýðir að um tveir þriðju af aukinni landsframleiðslu árin 2004–2008 er varanlegur ávinningur. Landsframleiðsla Svíþjóðar er einnig áætluð að verða fimmtungi meiri í ár en hún var árið 2003, m.a. vegna mikils hagvaxtar frá 2010. Efnahagsástandið um þessar mundir er því um margt jákvæðara hér á landi en margir þorðu að vona þegar bankakerfið hrundi.

Landsframleiðslan í nokkrum samanburðarlöndum



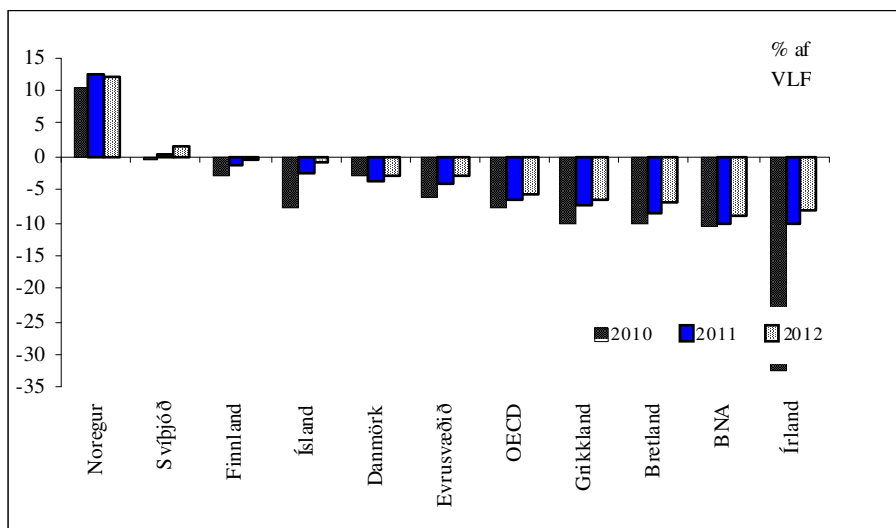
Sá viðsnúningurinn sem hafinn er í íslensku efnahagslífi einkennist af hóflegum hagvexti og minnkandi atvinnuleysi. Slíku er ekki alls staðar fyrir að fara. Atvinnuleysi hérlandis hefur lækkað umtalsvert frá því að það fór hæst árið 2009 og stefnir í að verða um 7% af vinnuafli í ár. Lækkunin hefur verið meiri en í sumum nágrannaríkjunum. Þannig er áætlað að atvinnuleysi á Evru–svæðinu verði um 10% af vinnuafli árið 2011 en yfir 8% í OECD–löndunum. Eftir umtalsvert nettó innflæði vinnuafli í uppsveiflunni snerist flæðið við í kreppunni og hefur það haft áhrif til að lækka mælt atvinnuleysi. Nú þegar hagvöxtur er hafinn er viðbúið að atvinnuleysi lækki meira og spáð að það verði komið niður fyrir 6% af vinnuafli árið 2012.

Atvinnuleysi í nokkrum samanburðarlöndum



Afkoma ríkissjóða fjölmargra landa versnaði og skuldir hækkuðu umtalsvert í kreppunni eftir að gripið var til aðgerða til að forða hruni fjármálakerfisins og því að fjölda atvinnuleysi yrði að veruleika. Þótt sú viðleitni hafi ekki skilað eins miklum árangri og vonast var eftir, hefur þurft að draga markvisst úr hallarekstri ríkissjóða. Eins og sjá má á meðfylgjandi mynd er hallarekstur ríkissjóðs Íslands í ár mun minni en í t.d. Grikklandi, Írlandi, Bretlandi og Bandaríkjunum.

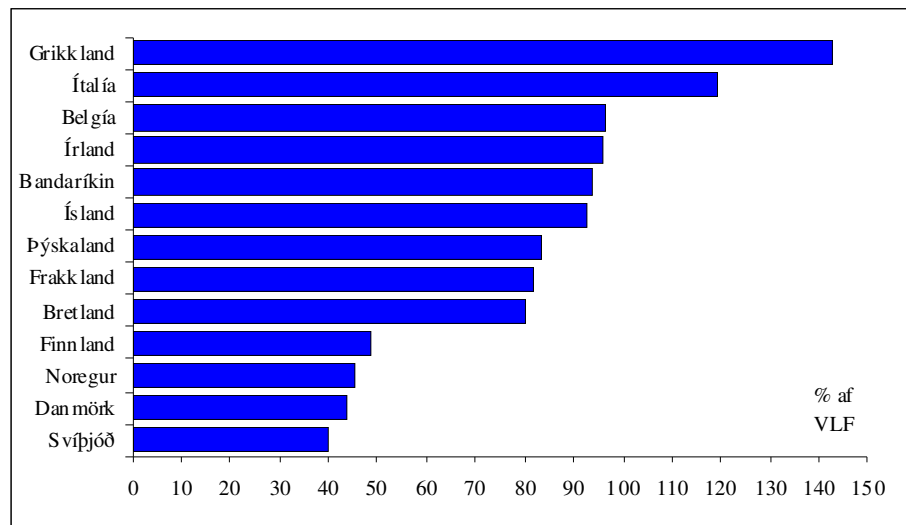
Afkoma hins opinbera í nokkrum samanburðarlöndum



Í fjármálakreppunni ákváðu ríkissjóðir margra landa að endurfjármagna banka í vandræðum. Um leið hafði samdráttur í efnahagslífinu þau áhrif að tekjur drógust saman og útgjöld jukust. Við það hækkuðu opinberar skuldir mikið og fjárfestar tóku að efast um að sum ríki gætu staðið undir byrðunum. Í þeirri skuldakreppu hefur fjármagnskostnaður ríkja víða hækkað, sem ásamt litlum eða neikvæðum hagvexti, hefur ágert vanda þeirra. Þegar sjálfbærni skulda er orðið að vandamáli er mikilvægt að ríkissjóðir skili afgangi til að greiða niður skuldirnar og passi að þær aðgerðir sem gripið er til skaði hagvöxt sem minnst.⁶ Við þær aðstæður er einnig mikilvægt að peningastefna sé eins rúm og mögulegt er og að bankar styrki efnahag sinn til að geta betur stutt við vaxtanæma eftirspurn með útlánum.⁷

Á myndinni hér á eftir eru opinberar skuldir bornar saman við skuldir nokkurra annarra ríkja.⁸ Tölurnar eru byggðar á Maastricht viðmiðum þar sem lífeyrisskuldbindingar og viðskiptakröfur eru undanskildar, en það gerir samanburð við önnur lönd raunhæfan.

Heildarskuldir hins opinbera í nokkrum samanburðarlöndum



⁶ Sjá t.d. Fjármálaráðuneytið, Þjóðarbúskapurinn – vor 2009. „Rammagrein 7: Sjálfbærni skulda ríkissjóðs.“

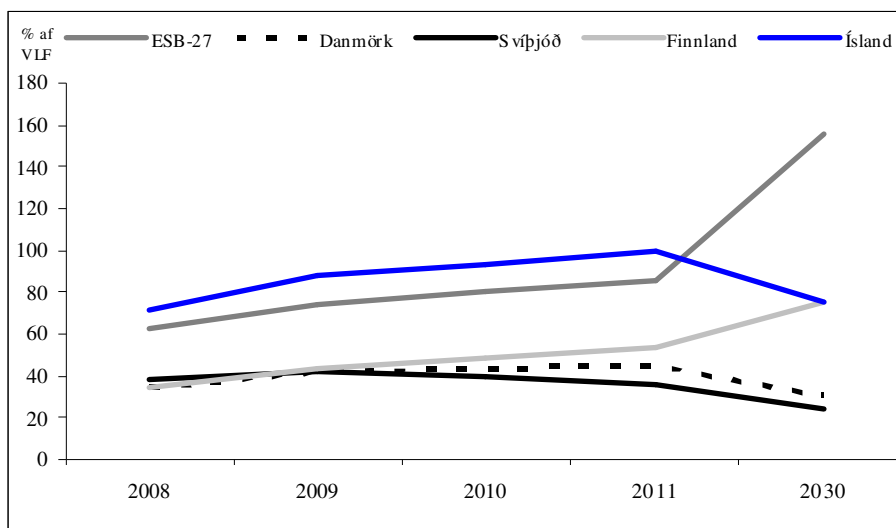
⁷ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, World Economic Outlook, október 2011.

⁸ Skuldir hins opinbera (ríki og sveitarfélög) eru settar fram á grundvelli þjóðhagsreikninga sem frábrugðið færslu skulda í reikningshaldi ríkisins, eins og kemur fram í kafla 4 um skuldastýringu ríkissjóðs.

Opinberar heildarskuldir Íslands í lok 2010, þ.e. bæði ríkisins og sveitarfélaga, eru áætlaðar um 92% af landsframleiðslu sem er töluvert umfram opinberar skuldir hinna Norðurlandanna en lægra en í sumum löndum á Evrusvæðinu eða í Bandaríkjunum. Að lífeyrisskuldbindingum og viðskiptakröfum meðtöldum var brúttó skulda- og skuldbindingahlutfall Íslands um 125% af landsframleiðslu í árslok 2010. Einnig er vert að benda á að hrein skuld hins opinbera, þar sem útistandandi lánveitingar og kröfur eru frátaldar, er verulega lægri, eða um 60% af landsframleiðslu.

Meðfylgjandi mynd sýnir mögulega þróun skulda hins opinbera á komandi áratugum. Markmið opinberra fjármála í flestum ríkjum er að markvisst verði dregið úr skuldum, sérstaklega þar sem öldrun samfélagsins hefur víða þyngt róðurinn í opinberum fjármálum og mun gera það hér á landi á komandi áratugum, þótt það verði ekki í jafn miklum mæli. Mikilvægi þess felst ekki síst í því að hátt skuldahlutfall getur dregið úr framleiðslugetu, m.a. í gegnum hærri vexti, minni fjárfestingu einkaaðila og samdrátt í útgjöldum til rannsókna og þróunar.⁹ Ásamt aðhaldi í útgjöldum, skiptir þróun skatttekna miklu máli fyrir bætta afkomu hins opinbera þar sem það er aðeins með tekjuafgangi sem hægt er að greiða niður skuldir, að eignasölu frátalinni.

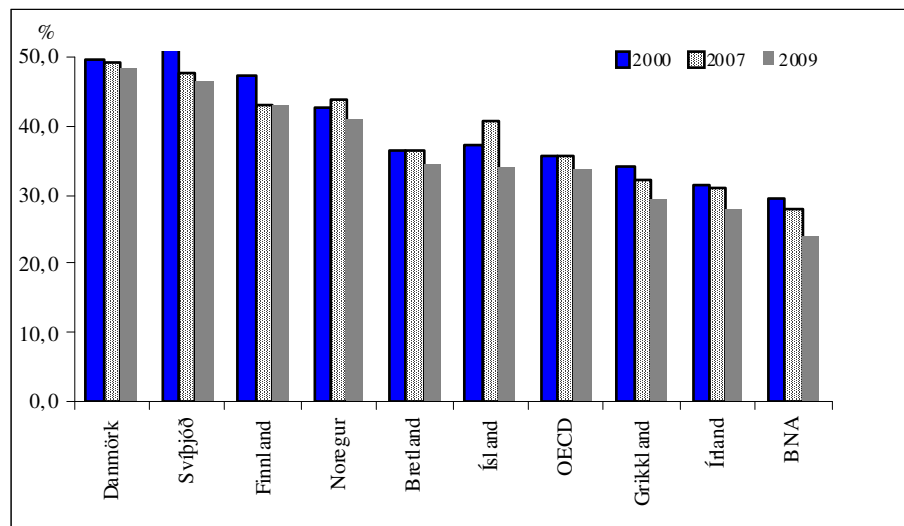
Skuldaþróun hins opinbera til langs tíma



⁹ Sjá Padoan og Van den Noord (2011).

Teygni skatttekna ríkissjóðs gagnvart landsframleiðslu hefur sögulega verið á bilinu 1,0 – 1,3.¹⁰ Efri mörkin eiga við ef nokkurs samdráttar eða vaxtar er að vænta en neðri mörkin ef horfur eru stöðugar. Líklega útskýra auðsáhrif, þ.e. væntingar um auknar eða minni eignir, teygnina þegar hún er mest. Frá 1. ársfjórðungi 2004 til 1. ársfjórðungs 2008, þegar hagvöxtur var að meðaltali 6,3%, hækkaði hlutfall skatttekna ríkissjóðs af landsframleiðslu að meðaltali um 2,6 prósentustig. Frá 2. ársfjórðungi 2008 til 4. ársfjórðungs 2010, þegar samdrátturinn var að meðaltali 3,8%, lækkaði hlutfall skatttekna að meðaltali um 2,8 prósentustig. Það að heilir skattstofnar því sem næst þurkkuðust út með hruni bankakerfisins jók einnig á samdrátt skatttekna. Í báðum tilfellum má meta það sem svo að teygni skatttekna ríkissjóðs hafi verið nær efri enda rófsins, eða um 1,3. Teygni skatttekna ríkissjóðs hefur verið meiri en í flestum öðrum OECD ríkjum, sem sést í meðfylgjandi mynd af hlutfalli heildarskatttekna ríkissjóðs af landsframleiðslu.

Skatttekjur hins opinbera



Nú er spáð að hagvöxtur verði um eða undir 3% árin 2012 til 2015 og að hlutfall skatttekna ríkissjóðs verði því sem næst óbreytt yfir tímabil langtímaáætlunar ríkissjóðs. Það endurspeglar varfærni í áætlunargerðinni. Um leið er ljóst að ýmsar breytingar hafa verið gerðar á skattkerfinu undanfarin ár. Þær breytingar eru líklegar til að auka stig-

¹⁰ Fjármálaráðuneytið (2008). Þjóðarbúskapurinn – Vor. Rammagrein 8: Teygni heildarskatttekna.

vaxandi eiginleika skattkerfisins sem ætti að öðru óbreyttu að auka teygni skatttekna þegar hagvöxtur er hóflegur. Því má færa rök fyrir því að teygni skatttekna verði eitthvað meiri en 1 á komandi árum sem myndi þýða að heildarskatttekjur aukist hraðar en landsframleiðslan og að hlutfall skatttekna hækki eitthvað. Ef það gerist mun það bæta stöðu ríkissjóðs umfram það sem nú er spáð. Það sama á við ef hagvöxtur og eignaaukning verða meiri en nú er spáð.



Fjármálaráðuneytið