

Tillaga til þingsályktunar

um ríkisfjármálaáætlun fyrir árin 2016–2019.

(Lögð fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

Alþingi ályktar, sbr. 6. mgr. 25. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, að stjórnvöld fylgi stefnumörkun um ríkisfjármál fyrir árin 2016–2019 samkvæmt eftirfarandi yfirliti um áformaða afkomu- og skuldaþróun þar sem fram kemur áætlun um tekjuöflun ríkisins og meginskiptingu útgjalda (ramma) fyrir fjárlagaárið 2016 og næstu þrjú ár þar á eftir á grundvelli þeirra forsendna sem ríkisfjármálaáætlunin er reist á.

Rekstrargrunnur, mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Heildartekjur	682,0	719,9	735,7	771,3
Þar af skatttekjur	629,3	666,7	679,1	714,8
Heildargjöld	671,0	679,1	706,8	733,4
Rekstrargjöld	278,5	293,2	308,1	325,1
Fjármagnskostnaður	77,4	77,0	78,0	74,3
Tilfærsluútgjöld	257,6	268,2	279,2	290,9
Viðhald	10,2	10,5	10,7	10,7
Fjárfesting	47,3	30,2	30,7	32,3
Heildarjöfnuður ríkissjóðs	11,0	40,8	28,9	37,9
sem hlutfall af VLF (%)	0,5	1,7	1,1	1,4
Frumtekjur	665,1	702,4	716,1	752,5
Frumgjöld	593,6	602,1	628,8	659,1
Frumjöfnuður ríkissjóðs	71,5	100,3	87,3	93,4
sem hlutfall af VLF (%)	3,1	4,2	3,4	3,5
Vaxtatekjur	16,9	17,5	19,7	18,9
Vaxtagjöld	77,4	77,0	78,0	74,3
Fjármagnsjöfnuður	-60,5	-59,4	-58,4	-55,4
sem hlutfall af VLF (%)	-2,7	-2,5	-2,3	-2,1
Heildarskuldir ríkissjóðs	1.340,3	1.326,9	1.367,3	1.323,8
sem hlutfall af VLF (%)	58,8	55,1	53,8	49,4

Óreglulegir og tímabundnir liðir eru meðtaldir í töflunni. Það felur t.d. í sér að fjárfestingarútgjöld lækka mikið milli árana 2016 og 2017 þegar 18,4 mia.kr. framlög vegna niðurfærslu húsnæðisskulda fjara út en þau teljast til fjármagnstilfærslna.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Efnisyfirlit

	Bls.
1. Ríkisfjármálastefnan	2
2. Þjóðhagsforsendur	5
2.1 Þjóðhagsforsendur	5
2.2 Efnahagsleg úrlausnarefni	10
3. Fjögurra ára áætlun í ríkisfjármálum	14
3.1 Efnahagsaðstæður ríkisfjármálaáætlunarinnar	14
3.2 Fjögurra ára áætlun 2016-2019 – yfirlit	15
3.3 Endurskoðun áætlunarinnar, breyttar horfur og áhrifaþættir	25
3.4 Tekjuáætlun 2016–2019	29
3.5 Útgjaldaáætlun 2016–2019	35
3.6 Skuldastýring og lánsfjáröflun	44
4. Fjármál hins opinbera	46
4.1 Fjármál sveitarfélaga	47
4.2 Fjármál hins opinbera í heild	51

1 Ríkisfjármálastefnan

Þingsályktun um ríkisfjármálaáætlun til næstu fjögurra ára er nú lögð fyrir Alþingi til umfjöllunar í fyrsta sinn á vorþingi samkvæmt lögum um þingsköp Alþingis. Með þessu nýja fyrirkomulagi er ætlunin að efla stefnumótandi umfjöllun sem beinist að markmiðum, meginlínium og heildarstærðum í fyrstu áföngum fjárlagaferlisins áður en frekari útfærsla fer fram við samsetningu fjárlagafrumvarps fyrir næsta ár. Þessi ríkisfjármálaáætlun sem tekur til árana 2016–2019 ber það með sér að veruleg umskipti eru að verða í rekstri ríkissjóðs. Á síðastliðnum tveimur árum hefur náðst jafnvægi í rekstri ríkissjóðs eftir hundraða milljarða hallarekstur árin á undan og horfur eru á auknum afgangi á næstu árum. Afkomubattinn hefur verið nýttur til að loka fjárlagagatinu og stöðva skuldasoðun ríkissjóðs en það er augljós forsenda fyrir raunverulegri viðspyrnu í fjármálum ríkisins. Miklu máli skiptir að styrkja stöðu ríkissjóðs enn frekar á næstu árum og að ríkisskuldir sem hlutfall af landsframléiðslu haldi áfram að lækka. Þá þarf að skapa svigrúm til að takast á við ýmsar skuldbindingar ríkissjóðs, einkum lífeyrisskuldbindingar.

Aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa á undanförunum missirum stutt mjög við kaupmáttaraukningu almennings. Fyrst má nefna aðgerðir vegna skuldavanda heimilanna sem hafa lækkað húsnæðisskuldir verulega og létt greiðslubyrði. Ýmsir skattar og gjöld hafa einnig lækkað og bæt看 almannatrygginga hafa hækkað. Svigrúm hefur á sama tíma skapast til að auka framlög til mikilvægra málaflokka eins og mennta- og heilbrigðismála. Unnið er að breytingum á húsnæðisstefnu stjórnvalda með það að markmiði að styðja betur við tekju-lágar fjölskyldur og styrkja stöðu fyrstu íbúðakaupenda. Markmiðið með bættri afkomu ríkissjóðs á næstu árum er að bæta enn frekar lífskjör fólks í landinu til skemmri og lengri tíma. Það verður best gert með því að byggja áfram upp innviði samfélagsins, styrkja heilbrigðis- og velferðarkerfið og draga samhliða úr álögum á einstaklinga og fyrirtæki. Til

Þess þarf að vinda ofan af miklum skuldum ríkissjóðs og draga úr vaxtabyrðinni eins og frekast er kostur. Nærtækast er að ráðstafa ávinningi af sölu eignarhluta í fjármála-fyrirtækjum og arðgreiðslum til lækkunar á skuldum. Við það minnkar vaxtakostnaður og afkoman batnar þannig að meira svigrúm myndast til uppbyggingar, skattalækkana og varúðarráðstafana í ríkisfjármálum sem nýtast munu til sveiflujöfnunar í hagkerfinu þegar á þarf að halda.

Áfram er mikilvægt að sýna aðhald í útgjöldum ríkisins og greiða skuldir upp smám saman með afgangi á ríkisrekstrinum á sama hátt og stofnað var til þeirra með hallarekstri. Í ríkisfjármálaáætluninni er því sett stefnumið um hægfara en stöðugan bata í afkomu ríkissjóðs þannig að rekstrarafgangur verði orðinn a.m.k. 1% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 2018 og haldi áfram vaxa í áþekktum mæli á lokaári áætlunarinnar. Það markmið hvílir á stefnumiðum um að frumtekjur ríkissjóðs án óreglulegra liða haldist nánast óbreyttar sem hlutfall af VLF en að frumgjöld án óreglulegra liða vaxi nokkru hægar en landsframleiðsla þannig að hlutfall þeirra lækki um 1% á tímabilinu.

Í áætluninni er gert ráð fyrir að heildarskuldir sem hlutfall af VLF lækki nokkuð hratt og fari úr því að vera tæp 68% árið 2015 í 50% árið 2019 og er sett stefnumið um að lækkunin milli þessara ára verði a.m.k. 15%.

Áhersla hefur verið lögð á margvíslegar aðhaldsaðgerðir og forgangsöröðun í rekstri ríkisins á undanförunum árum. Gerð var um það bil 1% aðhaldskrafa á rekstur ríkisins í fjárlögum fyrir árin 2014 og 2015 en á móti hefur verið veitt nýtt útgjaldasvigrúm. Enn er ónýtt talsvert sóknarfæri til hagræðingar í ríkisrekstrinum, t.a.m. í innkaupum hins opinbera, en ríkið kaupir árlega vörur og þjónustu fyrir hátt í 90 mia.kr.

Samkvæmt tillögum sem starfshópur um opinber innkaup skilaði af sér í mars 2015 mætti spara 2–4 mia.kr. á ári meðal annars með því að leggja áherslu á sameiginleg innkaup, örútbóð, fækkun birgja og langtímaáætlanir í innkaupum sem tengdar verða við framkvæmd fjárlaga. Ætla má að innleiðing á tillögum hópsins getið tekið nokkur ár en lagt er til að fyrstu skref að breyttu fyrirkomulagi á sameiginlegum innkaupum ríkisstofnana verði tekin þegar árið 2015.

Í ríkisfjármálaáætluninni er við það miðað að fjárfestingar ríkisins sem hlutfall af landsframleiðslu haldist óbreytt, en það er 1,2% í fjárlögum fyrir árið 2015. Það þýðir að nokkurt svigrúm mun verða til að ráðast í brýn og arðbær framkvæmda- og fjárfestingarverkefni, bæði vegna þess að ný verkefni koma í stað tiltekinnna framkvæmda sem lokið verður við á tímabilinu og vegna þess að framlög til fjárfestinga verða hækkuð til að halda í við vöxt landsframleiðslunnar. Í þessu felst m.a. að stefnt verður að því að ljúka byggingu á nýju sjúkrahótelum og hönnun á meðferðarkjarna nýs Landspítala en bygging hans verði í framhaldinu boðin út. Framlög til fjárfestinga í samgöngumálum og vísinda-, rannsókn- og tækniþróunarmálum fara vaxandi.

Þá er unnið eftir þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálaáætluninni að draga áfram úr flækjustigi skattkerfisins samhliða því að skattar lækki á heimili og atvinnulíf. Stefnt er að frekari lækkun á tryggingagjaldi. Tollar verða endurskoðaðir. Auk jákvæðra áhrifa á verðlag má til lengri tíma vænta framleiðniaukningar af niðurfellingu tolla. Áfram verður unnið að áformum um lækkun og breytingar á tekjuskattþrepum og tekjuskatti einstaklinga.

Gert er ráð fyrir nokkru svigrúmi í tekjuhlíð áætlunarinnar til að stíga skref í þessa átt. Miklu varðar að slíkar aðgerðir verði vel tímasettar með hliðsjón af efnahagsástandinu að öðru leyti. Samhliða verður unnið að ýmsum kerfisbreytingum, t.d. í skattumhverfi fyrir-tækja, og áhersluverkefnum, m.a. til að skapa betri skilyrði fyrir nýsköpunarfyrirtæki og hvata fyrir erlenda sérfræðinga til að vinna hér á landi.

Miklar breytingar voru gerðar á skattkerfinu á árunum 2009–2013. Nýjum sköttum var komið á og skatthlutföll hækkuð. Í sumum tilvikum gengu breytingar til baka á tímabilinu í

kjölfar gagnrýni á framkvæmd þeirra. Þá var ákveðnum lagabreytingum ætlað að gilda tíma-bundið vegna sérstakra aðstæðna í ríkisfjármálum. Mestu breytingarnar voru gerðar á beinum sköttum, þá sérstaklega lögum um tekjuskatt. Auðlegðarskattur hefur runnið sitt skeið og í upphafi næsta árs fellur jafnframt niður svonefndur raforkuskattur.

Frá því að ríkisstjórnin tók við hefur verið unnið að því að einfalda skattkerfið, gera það skilvirkara og lækka skatthlutföll, að undanskilinni hækkun á bankaskatti. Helstu breytingar sem ráðist hefur verið í frá 2013 eru eftirfarandi:

Aðgerð	Skýring
Almenn vörugjöld afnumin	Neyslustýringu á um 800 vöruflokkum hætt
Tekjuskattur einstaklinga lækkaður	Miðþrep lækkað úr 25,8% í 25,3% og neðri viðmunarmörk hækkuð
Tryggingagjald lækkað	Í skrefum úr 7,59% í 7,35% á árunum 2014-2016
Breytingar á virðisaukaskattskerfi	Efra þrep í 24% og neðra þrep í 11%
Fjársýsluskattur lækkaður	Úr 6,75% í 5,5%
Útvarpsgjald lækkað	Lækkað í tveimur skrefum í 16.400 kr.
Frítekjumark fjármagnstekna	Hækkað úr 100 þkr. í 125 þkr.
Ráðstöfun séreignarsparnaðar	Skattfjáls sparnaður eða úttekt til lækkunar húsnæðislána
Krónutölugjöld	Hækkanir ekki yfir verðból gumarkmiði Seðlabanka. Gjöldin óbreytt 2015
Veiðigjöldum breytt	Kerfisbreyting - miðað við afkomustuðla. Fallið frá áformum um stórfellda hækkun
Stimpilgjaldi breytt	Lánaskjöl undanskilin gjaldinu
20/50 arðsreglan afnumin	Íþyngjandi sérregla felld úr gildi
Reglur um milliverðlagningu	Styrking á skattasniðgöngureglum
Skattlagning samruna milli landa	Komið til móts við álit ESA um að íslenskrar reglur bryti gegn EES-samningi

Jafnvægi í ríkisbúskapnum með hallalausum og sjálfbærum ríkisrekstri er sterk undirstaða fyrir efnahagslífið. Stöðugur og sjálfbær hagvöxtur sem styðst við ábyrga stjórn efnahagsmála er megininntak ríkisfjármálaáætlunar 2016–2019 en gangi hagspár eftir verður núverandi tímabil eitt lengsta hagvaxtarskeið í seinni tíma hagsögu Íslands. Því er spáð að verðbólga verði með minnsta móti á tímabilinu, áfram dragi úr atvinnuleysi og kaupmáttaraukning ráðstöfunartekna almennings verði áfram myndarleg.

Við þessar hagfelldu aðstæður í hagkerfinu er unnið að losun fjármagnshafta. Öllu skiptir að vel takist til og að sú leið sem farin verður viðhaldi efnahagslegum stöðugleika og uppfylli sanngjarnar samfélagslegar væntingar. Eftir því sem afnámsferlinu vindur fram verður þörf á því að uppfæra langtímaáætlun ríkisfjármála til samræmis við þau áhrif sem afnám hafta mun geta haft á afkomu ríkissjóðs, s.s. vegna breyttra vaxtakjara og skuldastöðu.

Framgangur kjarasamninga er einn helsti óvissu- og áhættuþátturinn í íslensku efnahagslífi eins og sakir standa og miklu máli skiptir að úr því verði leyst þannig að verðstöðugleikanum verði ekki raskað. Að öðrum kosti verður þörf á að endurmeta forsendur áætlunargerðarinnar og getur það m.a. haft áhrif á getu ríkisins til að grípa til aðgerða hvort er sem er á tekju- eða gjaldahlið áætlunarinnar. Slíkt kann því að hafa áhrif á áform í skattamálum, fjárfestingum og eftir atvikum á öðrum sviðum, svo sem í húsnæðismálum. Þá er stöðugleiki í efnahagsmálum jafnframt mikilvægur fyrir undirbúning aðgerða til afnáms fjármagnshafta.

2 Þjóðhagsforsendur

2.1 Þjóðhagsforsendur

Frá því að hagkerfið tók að vaxa á ný árið 2010 hefur landsframleiðslan aukist um 9,4%. Hagkerfið mun enn vaxa af krafti í ár og út spátímam til ársins 2019 samkvæmt nýrri vinnuspá Hagstofunnar sem liggur til grundvallar voráætlunar um ríkisfjármálin. Vinnuspáin var unnin að beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytisins til nota við gerð voráætlunar þar sem vörspá Hagstofunnar sem gerð verður á grundvelli heildarendurskoðunar á forsendum og nýrri hagtalna um útkomu á fjórða ársfjórðungi ársins 2014 verður ekki birt fyrr en 10. apríl nk. Vinnuspáin er bráðabirgðamat sem byggist á haustspá stofnunarinnar í nóvember sl. en með uppfærðum forsendum og horfum út frá nýjum upplýsingum sem eru fyrir hendi á þessu stigi. Vinnuspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að hagvöxtur verði drifinn áfram af vaxandi fjárfestingu og einkaneyslu næstu tvö ár líkt og nýlegar tölur benda til að raunin hafi verið árið 2014 þegar hagvöxtur mældist 1,9%. Er það viðsnúningur frá árinu 2013 þegar utanríkisviðskipti leiddu hagvöxt.

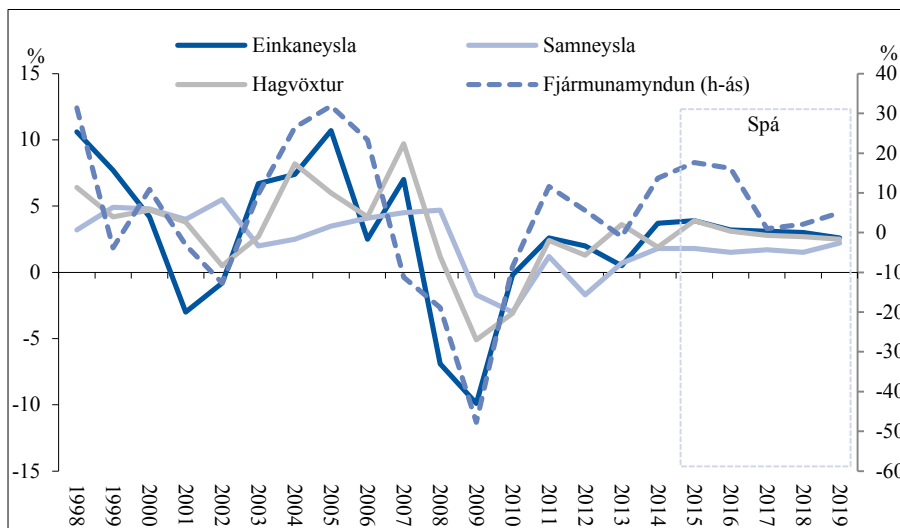
Vinnuspá Hagstofunnar 2015–2019 og rauntölur fyrir 2014¹

Breyting á milli ára	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einkaneysla	3,7	3,9	3,2	3,1	3,0	2,6
Samneysla	1,8	1,8	1,5	1,7	1,5	2,2
Fjármunamyndun	13,7	17,6	16,2	1,0	2,1	5,0
Atvinnuvegir	15,1	18,9	18,8	-1,9	0,4	3,7
Íbúðarhúsnæði	14,9	26,5	17,8	13,1	8,5	8,7
Starfsemi hins opinbera	7,5	2,5	1,5	-1,0	0,5	5,0
Þjóðarútgjöld	5,3	5,7	5,2	2,3	2,4	3,0
Útflutningur alls	3,1	5,7	2,8	3,6	3,3	2,5
Innflutningur alls	9,9	9,6	6,9	2,7	2,8	3,4
Verg landsframleiðsla	1,9	3,9	3,1	2,8	2,7	2,5
Vísitala neysluverðs	2,0	1,4	2,5	2,7	2,6	2,5
Atvinnuleysi	3,6	3,0	3,0	2,9	3,0	3,0
Launavísitala	5,8	6,1	4,9	4,7	5,0	4,6
Kaupmáttur launa	3,7	4,7	2,3	2,0	2,4	2,0

¹ Heimild: Hagstofa Íslands.

Hagstofan spáir áframhaldandi stöðugum vexti einkaneyslu líkt og myndin hér á eftir ber með sér. Við lok spátímans verður hlutfall einkaneyslu af landsframleiðslu orðið 52% en það er nokkuð fyrir neðan langtíameðaltalið sem er 57%. Vöxtur einkaneyslu verður drifinn áfram af vexti kaupmáttar launa á grundvelli mikilla hækkana nafnlauna og lítillar verðbólgu. Afnáam almennra vörugjalda um síðustu áramót hefur skilað sér í mikilli söluaukningu á ýmsum stórum raftækjum. Sala á raftækjum jókst um 26% í fyrra og sala á farsímum um ríflega 40% samkvæmt Rannsóknarsetri verslunarinnar. Þrátt fyrir að vörugjöldin hafi ekki verið afnumin fyrr en 1. janúar 2015 lækkuðu ýmsar verslanir verðið um haustið þegar ljóst var að þau yrðu afnumin. Áhrif þessara breytinga verða áfram töluverð í ár. Þá hefur bætt eignastaða heimilanna veruleg áhrif á einkaneyslu, bæði í kjölfar hækkandi eignaverðs og lækkunar skulda, þ.m.t. vegna skuldaleiðréttingaraðgerða ríkisstjórnarinnar. Samneyslan dróst saman í hrúninu en því er spáð að hún muni vaxa um u.þ.b. 1,5% árlega á næstu árum. Vöxturinn fyrir hrún var að jafnaði um 4%.

Staða og horfur í raunhagkerfinu, breytingar á milli ára²

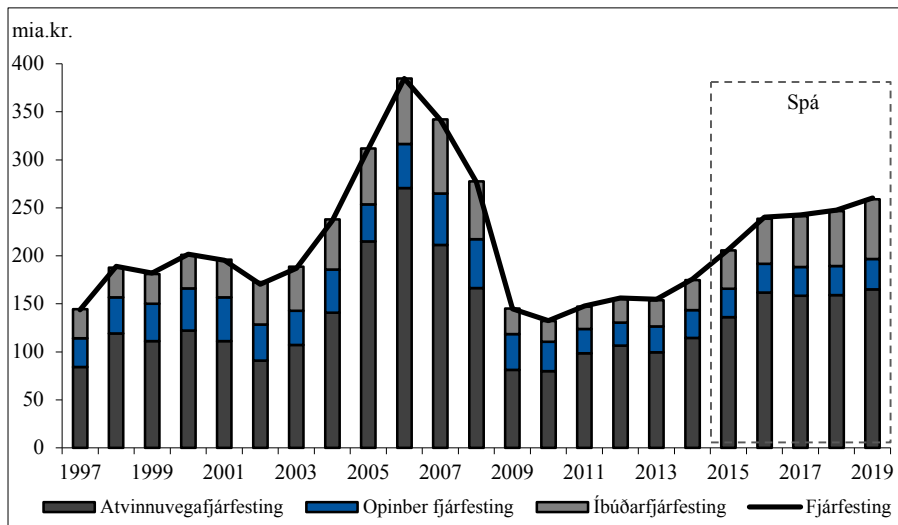


Fjárfesting hefur verið að vaxa frá árinu 2013 og mun sú þróun halda áfram þó það hægi á vextinum þegar líður á spátímann. Vöxturinn er drifinn áfram af aukinni fjárfestingu atvinnuvega, þ.m.t. stóriðjufjárfestingu til skemmri tíma, og vaxandi íbúðafjárfestingu.

Fjárfesting atvinnuvega mun vaxa um tæp 20% á árunum 2015 og 2016. Ef spáin gengur eftir nær hlutfall fjárfestingar af VLF langtímeðaltali sem er 21% af VLF árið 2016 og verður óbreytt eftir það. Hlutfall opinberra fjárfestingar var á árunum fyrir hrún á bilinu 4–5% af VLF. Eftir mjög mikla aukningu í opinberum fjárfestingum á árunum 2007–2009 lækkaði hlutfallið umtalsvert og stendur nú í 2,9%. Spá Hagstofunnar bendir til þess að hlutfallið fari frekar lækkandi á næstu árum. Hið lága fjárfestingarstig hins opinbera undanfarin ár megnar ekki að vinna upp afskriftir. Við þær aðstæður gengur á fjármunaeignir sem dregur úr vaxtargetu hagkerfisins til frambúðar. Frekari umfjöllun um fjárfestingu er að finna í kafla 2.2 Efnahagsleg úrlausnarefni.

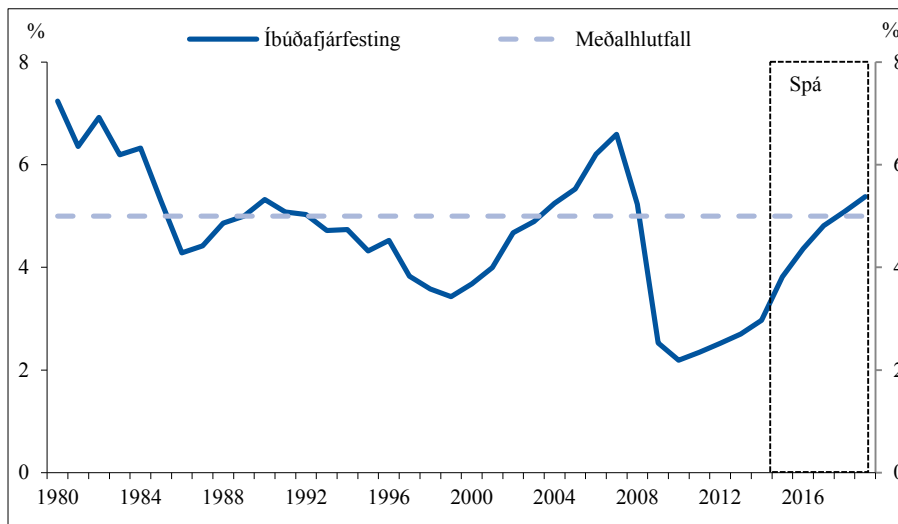
² Heimild: Hagstofa Íslands.

Fjárfesting, hlutdeild undirliða, fast verðlag 2005



Íbúðarfjárfesting hefur tekið við sér, eins og sjá má á næstu mynd, en framkvæmdir eru einkum bundnar við höfuðborgarsvæðið. Fjöldi íbúða er í byggingu eða fer fljótlega í byggingu. Miðað við núverandi spá Hagstofunnar nær hlutfall íbúðarfjárfestingar af VLF meðaltali árána 1980–2014 árið 2019, eða 5%.

Íbúðarfjárfesting, % af VLF³

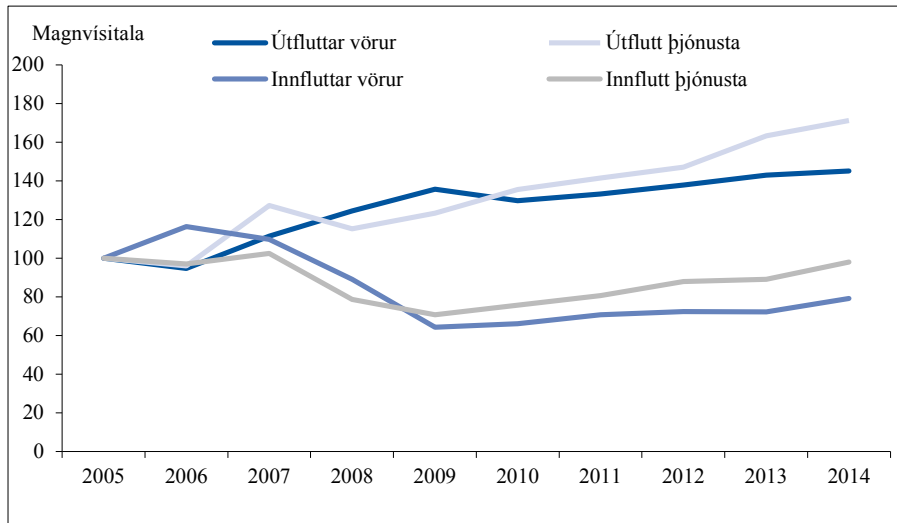


Hagstofan spáir áframhaldandi vexti útflutnings út spátímann þótt innflutningur muni vaxa hraðar til ársins 2016 vegna öflugrar innlendrar eftirspurnar auk þess sem raungengið hefur styrkst nokkuð frá því sem það var lægst. Gert er ráð fyrir áframhaldandi vexti ferða-

³ Heimild: Hagstofa Íslands.

Þjónustunnar sem hefur drifið áfram magnvöxt útfluttrar þjónustu síðustu árin eins og sjá má á eftirfarandi mynd. Um milljón ferðamenn komu til landsins árið 2014 og hefur þeim fjölgað árlega um nærri 20% síðustu ár. Vísbendingar eru um að vöxturinn haldi áfram þótt hann verði ekki eins kraftmikill. Vel hefur tekist að dreifa fjölda ferðamanna betur yfir árið og hafa hótél verið nánast fullnýtt á höfuðborgarsvæðinu síðustu mánuði, þ.e. yfir vetrarmánuðina.

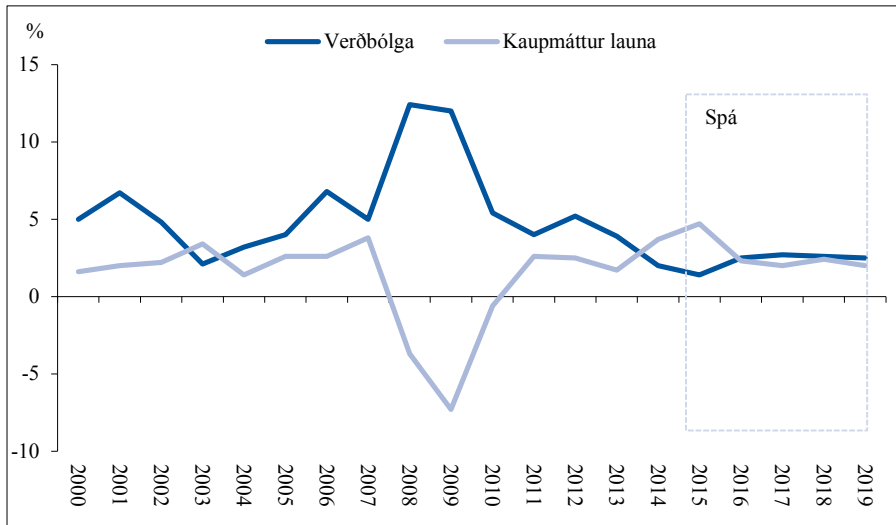
Magnvísitölur inn- og útflutnings⁴



Verðbólga hefur sjaldan verið eins lítil og á síðasta ári. Hún hefur verið undir verðbólgu-markmiði Seðlabankans frá janúar 2014. Innflutt verðbólga hefur verið lítil og verðhjöðnun hefur hrjáð nokkur Evrópuríki. Lækkun olíuverðs er hér einna stærsti þátturinn en það hefur lækkað um helming frá síðastliðnu sumri. Hækkun húsnæðisverðs hefur haldið verðbólgunni uppi hér á landi undanfarin missiri. Hagstofan spáir því að verðbólga verði 1,4% í ár en næstu ár verði hún nærri verðbólgu-markmiði Seðlabankans eða 2,5%. Niðurstöður kjarasamninga á næstu mánuðum munu ráða miklu um þróun verðbólgu næstu missirin. Hagstofan spáir að jafnaði 5% hækkun launa næstu ár. Á síðustu 20 árum hefur launavísitalan hækkað að meðaltali um 6,7% á ári.

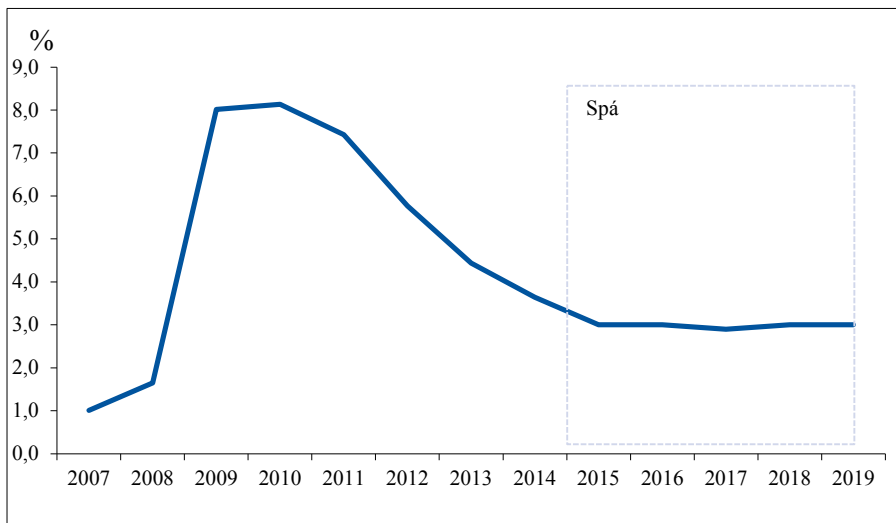
⁴ Heimild: Hagstofa Íslands.

Þróun verðbólgu og kaupmáttar launa⁵



Hagstofan spáir áframhaldandi bata á vinnumarkaði. Skráð atvinnuleysi var 3,6% árið 2014 en varð hæst um 8% eftir fall bankanna. Hagstofan spáir því að atvinnuleysi lækki í 3% á þessu ári og haldist svo nær óbreytt. Þessi mikla lækkun skráðs atvinnuleysis kemur skýrt fram í útgjöldum Atvinnuleysistryggingarsjóðs. Útgjöld hans hafa lækkað um tæp 60% frá því að mest var á árunum 2009–2012. Samkvæmt tölum Vinnumálastofnunar hefur samsetning atvinnulausra einnig breyst nokkuð. Háskólamenntaðir eru nú 23% atvinnulausra sem er aukning um 5 prósentustig á tveimur árum. Atvinnuleysi meðal grunnskólamenntaðra

Atvinnuleysi⁶



⁵ Heimild: Hagstofa Íslands.

⁶ Heimild: Vinnumálastofnun.

og þeirra sem hafa iðnmenntun hefur hins vegar minnkað. Getur þetta haft áhrif á framleiðslugetu hagkerfisins til lengri tíma. Að einhverju leyti má skýra þessa þróun með auknum umsvifum ferðaþjónustunnar samhliða fjölgun ferðamanna. Samkvæmt tölum Hagstofunnar hefur starfsmönnum í rekstri gististaða og veitingarekstri fjölgað um hátt í 70% frá árinu 2008. Fjölgunin hefur verið um 140% í atvinnugreininni ferðaskrifstofur og ferðaskipuleggjendur. Á milli áruna 2013 og 2014 fjölgaði starfsmönnum í þessari atvinnugrein um 700.

2.2 Efnahagsleg úrlausnarefni

Hagkerfið hefur náð góðum bata frá hruni fjármálakerfisins haustið 2008. Landsframleiðsla ársins 2014 var sú mesta til þessa að raunvirði og gott jafnvægi virðist vera í þjóðarþúskapnum með lítilli verðbólgu og afgangi á viðskiptum við útlönd. Hagstjórnin stendur þó frammi fyrir ýmsum krefjandi úrlausnarefnum sem snúa bæði að arfleifð hrunsins og nýjum áskorunum í ljósi hratt hækkandi launa og hagvaxtar undanfarinna ára. Af þessum úrlausnarefnum skapar losun hafta hvoru tveggja í senn, mestu áskoranirnar og tækifærin fyrir íslenskt efnahagslíf, enda er frjálst flæði fjármagns mikilvægur þáttur í vexti og viðgangi nútímahagkerfis. Einnig er nauðsynlegt að ná sátt á vinnumarkaði sem viðheldur þeim stöðugleika sem náðst hefur í hagkerfinu og undirbyggir áframhaldandi aukningu kaupmáttar. Eftir því sem hagkerfið nær vopnum sínum á ný þarf einnig að undirbyggja aukna framleiðni, en framleiðni hefur vaxið lítið hér á landi sem og víða annars staðar í kjölfar kreppunnar.

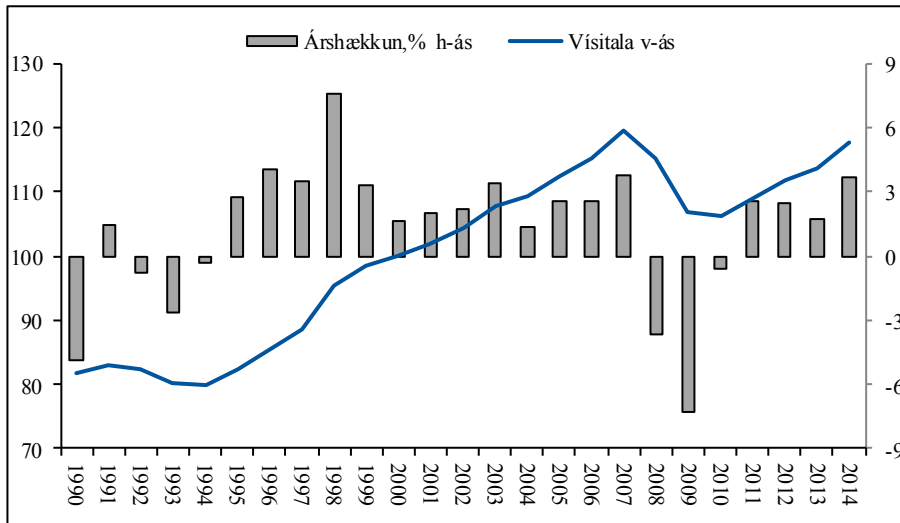
2.2.1 Losun hafta

Unnið er að losun fjármagnshafta með það að leiðarljósi að Ísland lendi ekki að nýju í greiðslujafnaðarvanda með gengisfalli krónunnar eða að gengið verði á skuldsettan gjaldreyrisforða Seðlabanka Íslands. Uppgjör fjármálafyrirtækja í slitameðferð er helsti áhættuþáttur fyrir fjármála- og efnahagslegan stöðugleika við losun hafta. Aðrir áhættuþættir eru krónur í eigu erlendra aðila, eða aflandskrónur, og mögulegt útlæði annarra aðila við losun hafta. Við það bætist svo útlæði vegna sammingsbundinna greiðslna af skuldbindingum innlendra aðila í erlendri mynt. Vandinn við losun fjármagnshaftanna felst í því að mikið fjármagn gæti leitað út úr hagkerfinu á stuttum tíma við losun þeirra í samanburði við mögulegt innflæði, bæði vegna fjármagnshreyfinga og afgangis af viðskiptajöfnuði. Væri höftum lyft í einni svipan er hætt við að útlæði vegna slita fjármálafyrirtækja gæti numið hundruðum milljarða króna. Hreinn gjaldreyrisforði Seðlabankans upp á um 60 mia.kr. mætti sín lítils við slíkar aðstæður. Hætt er við að mikið útlæði á stuttum tíma mundi auk þess kollvarpa gjaldreyrismarkaðnum og mikið fjármagnsflæði út úr landinu mundi leiða til hratt lækkandi gengis krónunnar með neikvæðum áhrifum fyrir skuldsett heimili og fyrirtæki. Stjórnvöld vinna öllum árum að losun fjármagnshafta. Gerð er grein fyrir árangri við undirbúning að losun hafta í greinargerð ráðherra sem birt er tvisvar á ári, nú síðast 18. mars 2015.

2.2.2 Vinnumarkaður

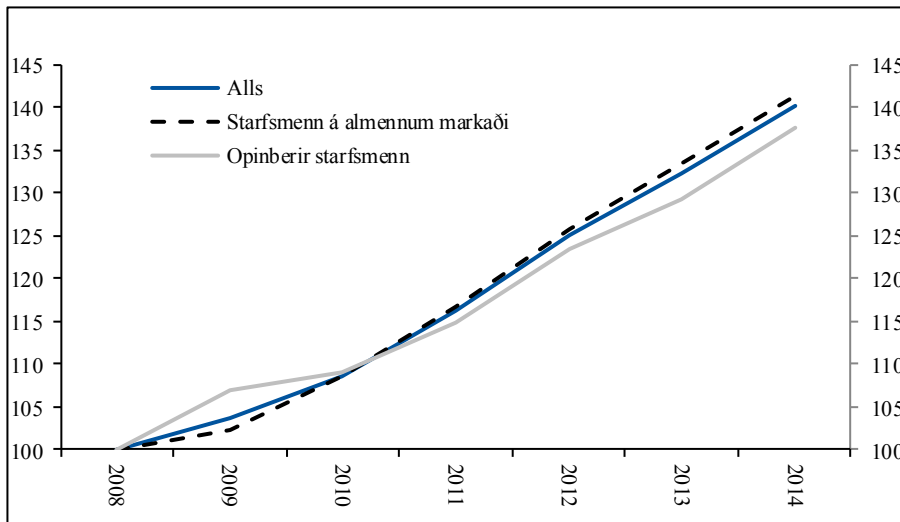
Við gerð kjarasamninga í árslok 2013 og ársbyrjun 2014 náðist samstaða meðal aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda um að stuðla að stöðugu verðlagi og auknum kaupmætti með hóflegum launahækkunum. Niðurstaðan varð sú að samið var til skamms tíma um 2,8% launahækkanir með góðum árangri. Samningarnir reyndust lykillinn að þeim stöðugleika sem náðist á árinu 2014 og 5,3% vexti kaupmáttar launa, en kaupmáttur launa hefur ekki aukist jafnmikið um langt árabil.

Þróun kaupmáttar launa, vísitala og kaupmáttarbreyting milli ára, %⁷



Þrátt fyrir þetta hefur verið vaxandi spenna á vinnumarkaði sem byggist á því að einstakir hópar hafa hækkað verulega í launum, þótt í ákveðnum tilfellum, þ.m.t. hjá læknum og kennurum, hafi hækkanirnar byggst á hagræðingaraðgerðum og samanburði á launaþróun yfir lengri tíma. Laun starfsmanna á almennum markaði hafa hækkað umfram laun opinberra starfsmanna frá árinu 2010 líkt og myndin hér á eftir ber glöggt merki um.

Þróun launavísitölu⁸



Launahlutfallið⁹ var 59,9% árið 2014. Það hefur sveiflast mikið síðasta áratuginn, fór hæst í 68,7% árið 2007 og lægst í 53,8% árið 2009. Engin dæmi eru í hagsöggunni um slíkar

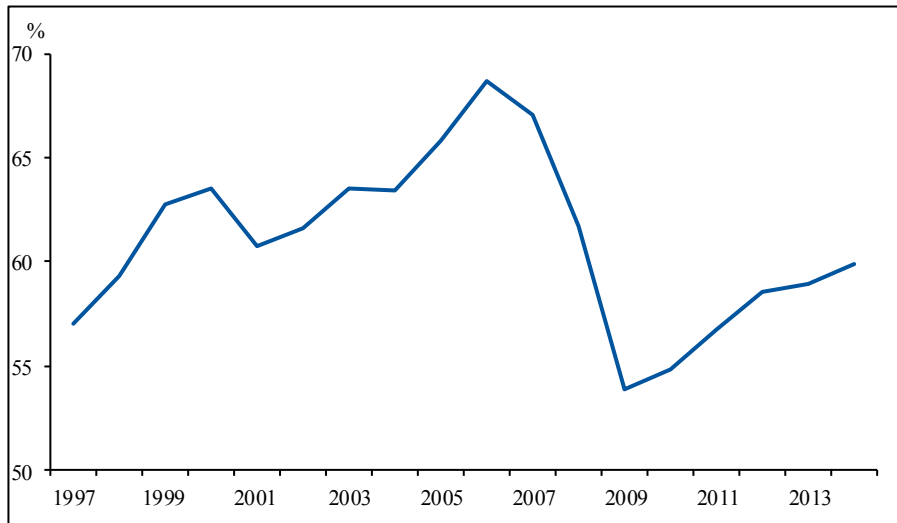
⁷ Heimild: Hagstofa Íslands.

⁸ Heimild: Hagstofa Íslands.

⁹ Hlutfall launakostnaðar af vergum þáttatekjum.

sveiflur í launahlutfalli hér á landi. Launahlutfallið hefur hækkað jafnt og þétt frá árinu 2009 samhliða bata á vinnumarkaði með fjölgun starfandi og auknum kaupmætti launa, auk hækkanði launatengdra gjalda. Hvergi annars staðar var launahlutfallið að meðaltali hærra en hér á landi á árunum 1997–2013, en Danmörk og Sviss skipuðu næstu sæti. Árið 2013 var Ísland í þriðja sæti næst á eftir áðurnefndum löndum með launahlutfall upp á 59,0%. Af þessu leiðir að svigrúm til almennra launahækkana er lítið umfram það sem framleiðnivöxtur og verðbólguþægni gefa tilefni til.

Launahlutfall, hlutfall launakostnaðar af vergum þáttatekjum¹⁰



Mikilvægt viðfangsefni aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda nú er því að viðhalda þeim stöðugleika sem þegar hefur náðst og halda áfram að byggja upp aukinn kaupmátt sem er allra hagur til lengri tíma.

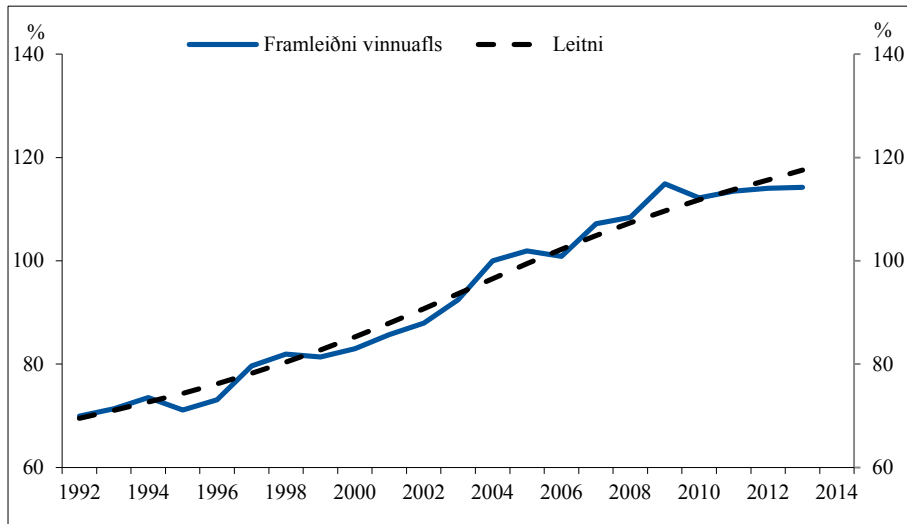
2.2.3 Framleiðni

Framleiðni hefur í gegnum tíðina verið lítil á Íslandi í samanburði við þau lönd sem við viljum helst bera okkur saman við. Framleiðni jókst þó mikið með stórstíggum tækniframförum á síðustu öld. Eftir mikinn framleiðnivöxt í aðdraganda hrunsins hefur framleiðni nær staðið í stað. Flest önnur iðnríki standa frammi fyrir sams konar þróun, en framleiðnivöxtur er almennt lítill í kjölfar fjármálakreppu. Þær breytingar sem hafa orðið á íslensku efnahagslífi undanfarin ár geta þó einnig sett strik í reikninginn og leitt til langvinnis tímabils lítills framleiðnivaxtar ef ekki er að gáð. Ferðapjónustan hefur verið ein helsta driffjöður hagvaxtar og atvinnusköpunar undanfarin ár. Hefur hún vaxið um 20–30% árlega frá árinu 2010 og er stærsta útflutningsgreinin frá árinu 2013 þegar hún tók fram úr bæði sjávarútvegi og stóriðju. Vöxtur greinarinnar hefur skipt sköpum fyrir hagkerfið í kjölfar hruns fjármálakerfisins. Lítil framleiðni í greininni er hins vegar áhyggjuefni. Í ljósi stærðar ferðapjónustunnar er mikilvægt að snúa við þeirri þróun og auka framleiðni greinarinnar. Mikil uppbygging hefur átt sér stað og m.a. eru í burðarliðnum stór hótél sem hafa vonandi jákvæð

¹⁰ Heimild: Hagstofa Íslands.

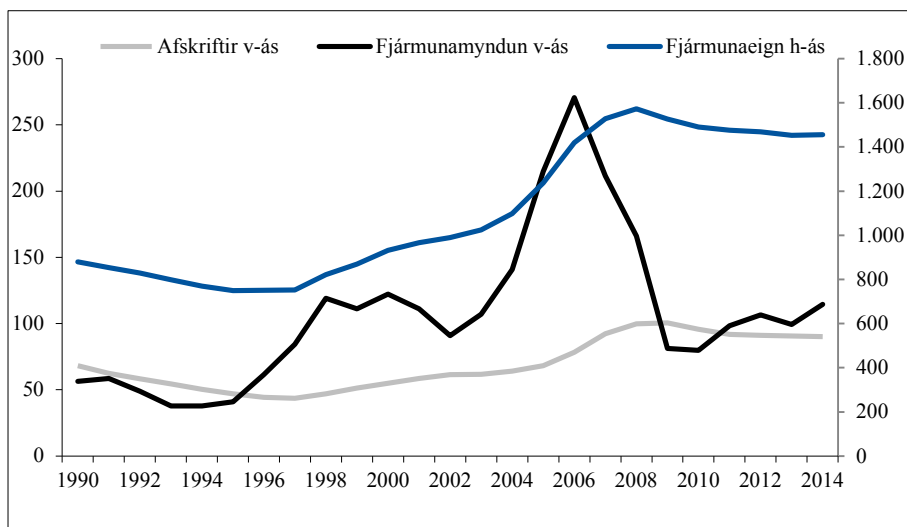
áhrif á framleiðnina, en mikilvægt er að stuðla að aukinni framleiðni og arðsemi greinarinnar með stækkun þjónustueininga og/eða með því að bjóða verðmætari þjónustu.

Framleiðni vinnuafls og leitni¹¹



Lítill fjárfesting atvinnuveganna og hins opinbera getur til lengri tíma dregið úr framleiðni og þar með vaxtargetu hagkerfisins. Fjárfesting hefur verið langt undir langtíma meðaltali undanfarin ár og hefur jafnvel ekki náð að halda í við afskriftir líkt og eftirfarandi mynd ber með sér. Útlit er þó fyrir vaxandi fjárfestingu árin 2015 og 2016, m.a. með stóriðju fjárfestingum í kísilverum.

Fjárfesting atvinnuveganna, fast verðlag mia.kr¹²



¹¹ Heimild: Hagstofa Íslands.

¹² Heimild: Hagstofa Íslands.

2.2.4 Húsnæðismarkaður

Verð á húsnæði og húsaleiga hafa hækkað mikið síðustu ár. Á árunum 2011–2014 hækkaði fasteignaverð á höfuðborgarsvæðinu um 35% og leiguverð að meðaltali um 39%. Á sama tíma hækkaði launavísitalan um 29%. Umhugsunarverð eru áhrif útleigu á íbúðarhúsnæði til ferðamanna á leigumarkað hér á landi. Hækkandi húsnæðisverð gerir fólki erfiðara um vik að fjárfesta í eigin húsnæði og enn frekar ef sífellt stærri hluti tekna þess fer til greiðslu á húsaleigu. Skattfrjáls úttekt séreignarsparnaðar til þess að greiða niður húsnæðislán hefur verið heimil frá haustinu 2014. Þau sem kaupa sér nýtt húsnæði á næstu árum geta nýtt sér þessa leið til þess að greiða lán hraðar niður og flýta eiginfjármýndun í húsnæði, eigi þau fyrir útborgun í húsnæði. Um 31 þúsund einstaklingar hafa nýtt sér þessa leið og geta sparað 34 mia.kr. á því tímabili sem ráðstöfunin nær til. Auk þess ver hið opinbera tæplega 14 mia.kr. árið 2015 í húsaleigu- og vaxtabætur. Allur stuðningur við íbúðakaup skapar aukna eftirspurn og ef henni er ekki mætt með auknu framboði á húsnæði hækkar húsnæðisverð enn frekar. Markmið stuðningsins gætu þannig snúist upp í andhverfu sína og gert fólki erfiðara um vik að kaupa húsnæði ef ekki er á sama tíma tryggt nægilegt framboð lóða og komið í veg fyrir of íþyngjandi regluverk um húsbyggingar. Að mati Samtaka iðnaðarins hefur ekki verið byggt nægt húsnæði á höfuðborgarsvæðinu eftir fjármálahrunið til að mæta eftirspurn. Talið er að byggja þurfi 1.500–1.800 íbúðir á ári en á árunum 2003–2008 var lokið við byggingu meira en 1.500 íbúða árlega en það var um 1.500–1.700 íbúðum meira en þörf var á á tímabilinu. Á árunum 2009–2013 hefur verið lokið við byggingu á um 2.000 íbúðum samtals og ljóst að verulega skortir á að mætt sé þörf fyrir nýjar íbúðir. Samkvæmt talningu Samtaka iðnaðarins á síðari hluta árs 2014 voru um 1.200 íbúðir á síðustu byggingarstigum. Þá skortir sérstaklega minni og ódýrari íbúðir en vegna hás lóðaverðs eru þær íbúðir sem verið er að byggja eða nýlokið er við frekar dýrar íbúðir sem seljast treglega.

3 Fjögurra ára áætlun í ríkisfjármálum

3.1 Efnahagsaðstæður ríkisfjármálaáætlunarinnar

Undirstöður efnahagslífsins hafa verið að styrkjast að undanfögnu, m.a. þar sem mikið hefur áunnist í að vinda ofan af skuldsetningu fyrirtækja og heimila. Hagvöxturinn sem hófst á árinu 2010 var í fyrstu mikið til útflutningsdrifinn en spáð er að á næstum árum gæti meiri áhrifa af fjárfestingum atvinnuvega og einkaneyslu. Horfur eru á að verðlagsbreytingar verði með minnsta móti á næstunni í kjölfar kaupmáttarsamninga á liðnu ári og að góð stígandi verði áfram í kaupmætti ráðstöfunartekna ef kjarasamningar raska ekki verðlagsstöðugleikanum. Stöðugleiki og sjálfbær hagvöxtur sem styðst við ábyrga stjórn efnahagsmála er inntak ríkisfjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar.

Ríkisfjármálaáætlun fyrir árin 2016–2019 byggist á vinnuspá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur sem unnin var í byrjun mars 2015. Gangi hagspár eftir um samfelldan hagvöxt út spátímabilið, sem fari þó lækkandi úr um 4% á þessu ári niður í um 2,5% árið 2019, verður yfirstandandi áratugur eitt lengsta hagvaxtartímabil í nútímahagsögu landsins. Þessar hagstæðu forsendur setja mark sitt á áætlunina, sérstaklega tekjuhlíðina, og verður því að hafa fyrirvara um óvissu um framganginn við mat á markmiðum ríkisfjármálaáætlunarinnar, einkum þegar komið verður fram á síðustu árin. Verði vöxtur þjóðarútgjalda minni en spáin segir til um er hætt við að raunvöxtur tekna verði einnig minni en ella og að erfiðara reynist að fylgja eftir áformum um batnandi afkomu ríkissjóðs. Gangi þjóðhagsspáin hins vegar eftir skapast kjöraðstæður til að grynna á skuldum og lækka vaxtakostnað, sem er eitt

helsta viðfangsefnið í rekstri ríkisins. Lækkun skulda og vaxtagjalda myndar meira svigrúm fyrir ríkissjóð þegar kemur að næstu efnahagslægd eða niðursveiflu.

Sjálfvirk sveiflujöfnun sem er innbyggð í ríkisfjármálin mun bæta afkomu ríkissjóðs allnokkuð á tímabilinu miðað við hagvaxtarspána. Þannig munu t.d. tekjuskattar aukast að óbreyttu og útgjöld vegna atvinnuleysisbóta verða með minnsta móti enda má telja að atvinnuleysi nálgist jafnvægisástand. Eftir því sem dregur úr framleiðslulaka og spenna getur farið að myndast samhliða góðum vexti í kaupmætti ráðstöfunartekna er ekki ástæða til að ríkisfjármálunum verði beitt í miklum mæli til örvunar á efnahagsstarfseminni heldur verður þeim fremur ætlað að stuðla að stöðugleika. Miðað við fyrirliggjandi horfur verður mikilvægt að stjórnvöld standi fast að baki hagstjórninni til að tryggja stöðugleika og að ríkisfjármálin vinni með peningamálastefnunni m.a. í því skyni að stýrivextir Seðlabankans þurfi ekki að vera hærrí en ella til að vega á móti mögulegri spennu og verðlagshækkunum. Farsæl stjórn ríkisfjármála miðar að því að þau verði hagsveiflujafnandi en ekki hagsveiflumagnandi.

Nýjar efnahagsspár eru reyndar lítið eitt lakari í ár og á næsta ári fyrir tekjuhlið ríkisfjármálaáætlunarinnar en reiknað var með í nóvember sl. Vöxtur þjóðarútgjalda er áætlaður áþekkur og áður en nú er spáð að verðbólga verði talsvert minni, m.a. vegna lækkunar á eldsneytisverði, sem leiðir til þess að reiknað nafnvirði ýmissa veltuskatta verður þar með lægra í tekjuspá. Á hinn bóginn hefur innheimta skilað meiru í sumum tekjustofnum en spáð hafði verið, einkum í tekjusköttum, sem hefur jákvæð grunnáhrif inn í tekjuáætlanir fyrir næstu árin.

Vegna greiðslujafnaðarvanda sem hagkerfið stendur frammi fyrir er mikilvægt að auka þjóðhagslegan sparnað og að nægilegur afgangur verði af utanríkisviðskiptum á komandi árum. Ein helsta leiðin til að stuðla að því er að bæta afkomu hins opinbera þannig að hún skili viðunandi afgangi. Útlit er fyrir hagstæðari þróun viðskiptajafnaðar í nýrri hagspám, en það skýrist að mestu leyti af batnandi viðskiptakjörum, m.a. vegna lækkunar olíuverðs, og kann það því að reynast tímabundin þróun.

Ýmsir óvissuþættir sem varða þróun efnahagsmála geta orðið til þess að raska forsendum ríkisfjármálaáætlunarinnar. Í fyrsta lagi er sá þáttur sem snýr að áætlunum um losun gjald-eyrishafna en vonir standa til þess að unnt verði að hrinda í framkvæmd fyrstu ráðstöfunum vegna þeirra á næstu missirum. Á þessari stundu er þó ekki tímabært að byggja á þeim forsendum og áhrifum þeirra við gerð áætlunarinnar, en þær gætu m.a. snúið að skuldastöðu og vaxtajöfnuði ríkissjóðs. Í öðru lagi er eins og áður var getið óvissa um að fram komnar hagvaxtarspár gangi eftir yfir allt tímabilið. Það gæti komið til að ýmsum ástæðum, bæði innlendum, eins og aflabresti í sjávarútvegi, eða erlendum, t.d. ef áframhaldandi efnahags-erfiðleikar og stöðnun í helstu viðskiptalöndum leiða til minnkandi eftirspurnar og lækkandi verðs á útflutningsafurðum stóriðju eða sjávarútvegsins eða fækkunar ferðamanna. Viðskiptajöfnuður hefur svo aftur áhrif á gengi krónunnar og verðbólgu. Þar með eru flestir þættir ríkisfjármála undir eins og til dæmis veltuskattar, ýmis bótakerfi og fjármagns-jöfnuður sem er háður þróun vaxta og gengi gjaldmiðla. Í þriðja lagi má nefna að meira atvinnuleysi eða spenna og átök á vinnumarkaði gætu haft neikvæð áhrif bæði á útgjaldahlið og tekjuhlið en mikil óvissa ríkir um hver útkoma kjaraviðræðna verður á yfirstandandi ári.

3.2 Fjögurra ára áætlun 2016–2019 – yfirlit

Bætt fyrirkomulag rammafjárlagagerðar

Í samræmi við ákvæði í 25. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er með þingsályktun þessari lögð fram á Alþingi voráætlun um ríkisfjármál og nær hún til árana 2016–2019. Framlagningin á þingsályktuninni á sér nokkurn aðdraganda. Í júní 2011 gerði Alþingi

breytingu á þingskaparlögunum sem fól í sér skyldu fjármálaráðherra til að leggja fram eigi síðar en 1. apríl ár hvert tillögu til þingsályktunar um meginskiptingu útgjalda fjárlaga næsta fjárlagaárs (ramma), svo og greinargerð um breytingar á tekjuöflun ríkisins ásamt áætlun um ríkisfjármál næstu þriggja ára þar á eftir. Tillögunni skal vísa til fjárlaganefndar eftir fyrri umræðu. Ákvæðið var lögfest á sama tíma og samkomudagur Alþingis, og þar með framlagningardagur árlegs fjárlagafrumvarps, var færður fram um nálægt þrjár vikur að hausti. Með þessum breytingum var fjárlagaferlið fært framár á árið og Alþingi veitt meiri aðkoma að stefnumörkun og meginlínunum ríkisfjármála á vorþingi og gefst síðan rýmri tími á haustþingi til að fjalla um nánari útfærslu á tekjuöflun og útgjöldum ráðuneyta og málaflokka sem fram kemur í árlegu fjárlagafrumvarpi. Þótt lagabreytingin hafi verið gerð um mitt ár 2011 tók hún ekki gildi fyrr en 1. september 2012. Það fól í sér að fyrsta þingsályktunin af þessum toga hefði verið lögð fram í apríl 2013 en þinginu hafði hins vegar verið slitið fyrir þann tíma vegna þingkosninga og á vorþinginu 2014 varð úr að slík áætlun sem fjallað hafði verið um í ríkisstjórn var ekki lögð fram í þinginu vegna afgreiðslu ýmissa brýnna mála sem þá voru komin í tímaþröng. Ríkisfjármálaáætlun til fjögurra ára er því nú lögð fram fyrir Alþingi í fyrsta skipti á þessum árstíma.

Segja má að íslensk stjórnvöld hafi unnið eftir verklagi svonefndrar rammafjárlagagerðar allt frá árinu 1992. Aðferðin miðar að því að ná betri tókum á stjórn ríkisfjármála með því að efla hlutverk ríkisstjórnarinnar við stefnumörkun og ákvarðanatöku en veita ráðuneytum og stofnunum meira svigrúm fyrir útfærsluna og framkvæmdina innan þess ramma. Í því felst að allir þátttakendur í fjárlagaferlinu þurfa að taka mið af stefnumótun ríkisstjórnar um meginlínur ríkisfjármálanna, sem felst m.a. í ákvörðunum um afkomumarkmið, tekjuáform og útgjaldaramma, og þurfa að axla ábyrgð á forgangsroðun verkefna. Í þessu ferli hefur yfirleitt tíðkast að ráðherra fjármála leggi fram að vori í ríkisstjórn tillögur um stefnumörkun í ríkisfjármálum, þ.m.t. útgjaldaramma fyrir ríkið í heild, og á síðari stigum fyrir hvert ráðuneyti. Sú tillaga hefur byggst á undirbúningsvinnu fyrstu mánaða ársins þar sem farið hefur verið yfir endurskoðaða þjóðhagsspá, endurmat á tekjuáætlun og yfirferð á fjárlaga-tillögum ráðuneyta ásamt skuldbundnum útgjöldum ríkissjóðs, aðhaldsmarkmiðum, áformum um ný verkefni og forgangsroðun málefna. Eftir að ríkisstjórnin hefur samþykkt stefnumörkunina ásamt útgjaldarömmum hafa viðkomandi ráðuneyti útfært tillögur sínar innan þess ramma í fjárlagafrumvarpi, sem jafnan var lagt fram 1. október en á nú að leggja fram annan þriðjudag í september. Í samræmi við 28. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, hefur jafnan fylgt með fjárlagafrumvarpinu svonefnd langtímaáætlun um ríkisbúskapinn til næstu fjögurra ára þar sem settar eru fram annars vegar horfur í ríkisbúskapnum í ljósi almennra efnahagshorfa og hins vegar stefna stjórnvalda í ríkisfjármálum. Þessi þingsályktun felur því í sér ákveðið framfaraskref og formbreytingu á fjárlagaferlinu sem kemur fram í því að stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir næstu árin fer ekki aðeins fram hjá ríkisstjórn og ráðuneytum heldur er ríkisfjármálastefnan einnig lögð fyrir Alþingi þannig að umfjöllun um markmið hennar geti farið fram á vettvangi fjárstjórnarvaldsins áður en lokið er við gerð fjárlagafrumvarps.

Í voráætluninni eru sett fram meginmarkmið ríkisfjármála, helstu forsendur og stefnumið fyrir þróun afkomu, tekna, útgjalda og skulda, áætlaðar stærðargráður helstu ráðstafana, svo sem vegna skattkerfisbreytinga, aðhaldsmarkmiða og útgjaldasvigrúms fyrir áherslumál, ásamt ramma um heildarútgjöldin með hagrænni skiptingu í rekstur, fjármagnskostnað, tilfærslur og viðhald og stofnkostnað fyrir ríkið í heild. Í þessari voráætlun er hins vegar ekki stigið það skref að setja fram útgjaldaramma fyrir málaflokka einstakra ráðuneyta heldur er fyrirhugað að sú forgangsroðun og ákvarðanatöku fari fram í kjölfarið. Ráðuneytin útfæri að fullu og forgangsraði málum vegna verkefna og stofnana í sínum útgjaldarömmum fyrir lok málmánaðar. Í fyrri hluta júní gefist ráðrúm fyrir ráðherranefnd um ríkisfjármál til að

yfirfara og leggja mat á þá forgangsröðun og útfærslu og gera tillögur um lokaafgreiðslu fjárlagafrumvarpsins í ríkisstjórn sem verði í þriðju viku júní.

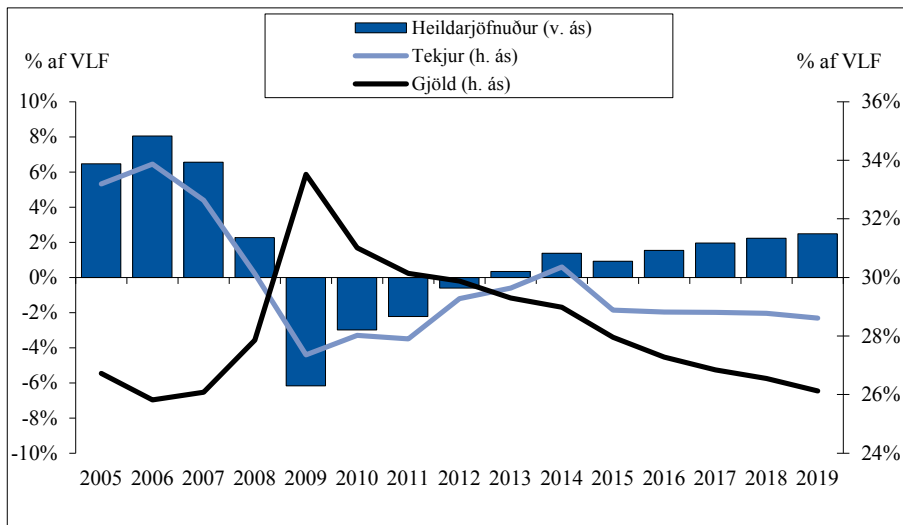
Gengið er út frá því að sú stefnumörkun sem felst í voráætluninni verði umgjörð um fjárlagafrumvarpið sem ekki verði vikið frá í neinum veigamiklum atriðum öðrum en þeim sem lúta að breyttum og endurskoðuðum forsendum, t.d. efnahagsforsendum, nýrri og betri upplýsingum fyrir áætlanagerðina og breyttri útfærslu sem rúmast innan heildarrammans.

Með þessu breytta fyrirkomulagi er ætlunin að bæta verklag við fjárlagagerðina og auka aga og festu í ríkisfjármálunum. Þannig fylgi ákvarðanataka um heildarmarkmið, meginstefnu ríkisfjármála og um útgjaldaramma ráðuneyta skipulegu verklagi í tímasettum skrefum, sem stuðli að vel undirbyggðum skattkerfisbreytingum, pólitískri forgangsröðun áherslumála og sporni við ómarkvissri útgjaldaaukningu málaflokka. Í þessu felst að ákvarðanir beinist í fyrstu einvörðungu að heildarmyndinni, stefnumiðum og meginlínunum, en færast síðan í ákveðnum skrefum að frekari málefnaskiptingu og loks að útfærslu á fjárreiðum verkefna og stofnana í einstökum atriðum. Þannig verði betur tryggt að framvinda ríkisfjármála verði í samræmi við fyrir fram ákveðna stefnumörkun ríkisstjórnar og Alþingis fremur en að hún komi í ljós smám saman eða jafnvel eftir á við uppgjör ríkisreiknings. Með öðrum orðum að fjárlagagerðin efli stefnumótandi hlutverk stjórnvalda og tryggi betur að mörkuð stefna nái fram að ganga. Í annan stað að í hverjum áfanga rammasetningar fjárlaganna axli allir aðilar sem að því koma þá ábyrgð að velja á milli verkefna og forgangsráða ráðstöfun á opinberum fjármunum. Líta má á voráætlunina sem skref í átt að breyttu fjárlagaferli samkvæmt frumvarpi til laga um opinber fjármál sem liggur fyrir á Alþingi og er ætlað að koma í stað núgildandi laga um fjárreiður ríkisins. Með því frumvarpi er gert ráð fyrir mun víðtækari breytingum á fjárlagaferlinu en þar á meðal er kveðið á um að ríkisstjórn skuli í upphafi starfstíma síns leggja fram fjármálastefnu fyrir hið opinbera í heild til næstu fimm ára og að á grundvelli hennar verði lögð fram á hverju vorþingi ítarleg fjármálaáætlun sem einnig verði til fimm ára í senn. Bati í skuldastöðu hins opinbera sem hlutfall af VLF og horfur um þróun skuldanna sem fram koma í voráætluninni gefa tilefni til endurmats á markmiði um hámark skulda hins opinbera í því frumvarpi.

Stefnumið ríkisfjármálaáætlunarinnar

Meginmarkmið ríkisfjármálastefnunnar er að stuðla að efnahagslegum stöðugleika og meiri framleiðslugetu hagkerfisins samhliða áframhaldandi afkomubata í ríkisrekstrinum eftir að tekist hefur að stöðva samfellda skuldaféttun árin eftir fall bankakerfisins. Jafnvægi hefur nú náðst í ríkisfjármálunum og þannig fengist viðspyrna til að hefjast handa við að vinda ofan af skulda- og vaxtabyrðinni og þar með að styrkja stöðu ríkissjóðs til að mæta efnahagslægd eða áföllum og ýmsum fyrirliggjandi áhættuþáttum og langtímaskuldbindingum. Stefnumið ríkisfjármálaáætlunarinnar fyrir tímabilið 2016–2019 er að afkoma ríkissjóðs skili afgangi sem verði a.m.k. 10 mia.kr. fyrsta árið, árið 2016, og að afgangurinn vaxi síðan jafnt og þétt ár frá ári og verði orðinn nálægt 40 mia.kr. árið 2019. Þetta felur í sér að fyrsta árið verði um 4 mia.kr. afkomubati en síðan verði batinn um 8–10 mia.kr. árlega, eða sem nemur 0,3–0,4% af VLF á ári, að frátöldum u.þ.b. 20 mia.kr. afkomubata árið 2017 vegna áhrifa af flýtingu sem gerð var á niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána fram til ársins 2014. Þessi afkomuferill byggist á því meginmarkmiði ríkisfjármálaáætlunarinnar að afgangurinn á rekstrarafkomu ríkissjóðs verði orðinn a.m.k. 1% af VLF árið 2018 og batni síðan áfram í sama mæli á lokaári áætlunarinnar þannig að hlutfallið færast nær 1,5% af VLF miðað við þá efnahagsspá sem gengið er út frá.

Afkoma ríkissjóðs 2005-2019, án óreglulegra liða¹³



Vakin er athygli á því í þessu sambandi að í ríkisfjármálaáætluninni myndast u.þ.b. 20 mia.kr. sérstakur afgangur í rekstrarafkomu ársins 2017 vegna flýtingar á útgjöldum við niðurfærslu á húsnæðisskuldum fram til ársins 2014. Sá afgangur myndast þar sem útgjöld og tekjur í tengslum við þessa aðgerðaáætlun bókfærast ekki á sama árið, þ.e. sérstök hækkun sem gerð var á bankaskatti er enn þá til staðar í áætluninni árið 2017 en útgjöldin verða þá fallin niður. Ástæða er til að halda þessum afgangi aðgreindum í umfjöllun um áætlunina þar sem líta má svo á að í reynd verði einungis annar afgangur ársins 2017 að þeim tekjum frátöldum til kominn vegna rekstrarafkomu þess árs.

Þá er einnig vakin athygli á því að óreglulegar arðgreiðslur frá fjármálafyrirtækjum, sem kunna að falla til á yfirstandandi ári eða komandi árum, og hugsanleg áhrif á skuldastöðu og fjármagnsjöfnuð ríkissjóðs sem gætu komið til við losun á gjaldeyrishöftum hafa ekki verið teknar inn í grunnsviðsmynd ríkisfjármálaáætlunarinnar. Sama á við um óregluleg útgjöld sem kynnu að hafa umtalsverð áhrif á tímabili áætlunarinnar, svo sem áhrif af endurmati lífslíkna á lífeyrisskuldbindingar. Einnig ríkir umtalsverð óvissa um niðurstöður kjarasamninga á árinu, bæði á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera, og hvaða áhrif þeir gætu haft á núverandi hagspár um t.d. verðlagshækkanir og vaxtastig. Á þessu stigi liggur ekki nægilega skýrt fyrir hvort og hvernig slíkir áhrifaþættir gætu breytt forsendum áætlanagerðarinnar bæði á tekju- og útgjaldahlíð en gert er ráð fyrir þeir verði endurmetnir þegar lengra verður liðið á árið, m.a. í tengslum við endurskoðun á áætlaðri rekstrarútkomu yfirstandandi árs.

¹³ Tekjumegin eru aðrar óreglulegar arðgreiðslur, fjármagnstekjuskattur ríkissjóðs og sala efnislegra eigna dregnar frá. Gjaldamegin eru lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, varúðarframlög vegna rekstrarstöðu Íbúðalánasjóðs, ríkisábyrgðir og tapaðar kröfur og tjonabætur dregnar frá. Tekjur og gjöld vegna niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána, færsla á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga og fjármagnstekjuskattur sem ríkissjóður greiðir sjálfum sér dragast frá bæði tekju- og gjaldamegin. Vaxtatekjur og vaxtagjöld eru hins vegar innifalín.

Forsendur og viðmið afkomuþróunar

Í stórum dráttum má segja að ríkisfjármálaáætlunin beri með sér að útlit er fyrir hægfara en stöðugan bata í afkomu ríkissjóðs á komandi árum þar sem fari saman lækkandi hlutfall frumtekna og frumgjalda af VLF. Myndin hér á undan sýnir þróunina í afkomu ríkisins, heildartekjum og heildargjöldum, í hlutfalli við landsframleiðslu á árunum 2005–2013 samkvæmt ríkisreikningi og áætluninni fyrir árin 2014–2019. Til að draga betur fram undirliggjandi þróun í fjármálum ríkisins hafa helstu óreglulegir og tímabundnir liðir á gjaldahlið og tekjuhlíð verið undanskildir í myndinni. Gert er ráð fyrir allnokkrum raunvexti bæði á tekju- og gjaldahlið ríkissjóðs fram til ársins 2019 þótt hann verði nokkru hægari en spár um hagnvöxt á tímabilinu. Það felur í sér, eins og myndin ber með sér, að heildartekjur lækka lítillaga sem hlutfall af VLF fram til ársins 2019 en heildargjöldin lækka smám saman ívið meira en tekjurnar, sem stuðlar að hægum en vaxandi afgangi til ársins 2019. Ljóst er að frumgjöld ríkissjóðs hafa lækkað umtalsvert með aðhaldsráðstöfunum undangenginna

Áætlun afkoma ríkissjóðs til ársins 2019*

Rekstrargrunnur, mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Heildartekjur	682,0	719,9	735,7	771,3
þar af skatttekjur	629,3	666,7	679,1	714,8
Heildargjöld	671,0	679,1	706,8	733,4
Rekstrargjöld	278,5	293,2	308,1	325,1
Fjármagnskostnaður	77,4	77,0	78,0	74,3
Tilfærsluútgjöld	257,6	268,2	279,2	290,9
Viðhald	10,2	10,5	10,7	10,7
Fjárfesting	47,3	30,2	30,7	32,3
Heildarjöfnuður ríkissjóðs með flýtingu	11,0	40,8	28,9	37,9
sem hlutfall af VLF (%)	0,5	1,7	1,1	1,4
bati frá fyrra ári (*)	0,1	1,2	-0,6	0,3
Heildarjöfnuður ríkissjóðs án flýtingar	11,0	20,7	28,9	37,9
sem hlutfall af VLF (%)	0,5	0,9	1,1	1,4
bati frá fyrra ári (*)	0,1	0,4	0,3	0,3
Frumtekjur	665,1	702,4	716,1	752,5
Frumgjöld	593,6	602,1	628,8	659,1
Frumjöfnuður ríkissjóðs	71,5	100,3	87,3	93,4
sem hlutfall af VLF (%)	3,1	4,2	3,4	3,5
bati frá fyrra ári	0,0	1,0	-0,7	0,1
Vaxtatekjur	16,9	17,5	19,7	18,9
Vaxtagjöld	77,4	77,0	78,0	74,3
Fjármagnsjöfnuður	-60,5	-59,4	-58,4	-55,4
sem hlutfall af VLF (%)	-2,7	-2,5	-2,3	-2,1
Heildarskuldir ríkissjóðs	1.340,3	1.326,9	1.367,3	1.323,8
sem hlutfall af VLF (%)	58,8	55,1	53,8	49,4

* Óreglulegir og tímabundnir liðir eru meðtaldir í töflunni. Það felur t.d. í sér að fjárfestingarútgjöld lækka mikið milli árunna 2016 og 2017 þegar 18,4 mia.kr. framlög vegna niðurfærslu húsnæðisskuldna fjara út en þau teljast til fjármagnstilfærslna.

ára, hvort sem þau eru metin sem hlutfall af VLF eða á föstu verðlagi á hvern íbúa. Í áætluninni fyrir næstu fjögur árin er gert ráð fyrir að áfram verði aðhald með útgjalda-hliðinni þannig að raunvöxturinn verði hóflegur, eða um 1,2% á ári að meðaltali og þar með 5% uppsafnað yfir tímabilið. Hlutfall frumgjalda af VLF mun hins vegar að óbreyttu lækka nokkuð þar sem gert er ráð fyrir þróttmiklum hagvexti yfir tímabilið.

Þannig fela stefnumið um tekjuhliðina í áætluninni í sér að hlutfall frumtekna án óreglulegra og tímabundinna liða af VLF hækki ekki yfir tímabilið og er raunar reiknað með að lítills háttar lækkun verði á hlutfallinu, eða um 0,2%. Stefnumið um útgjaldahliðina fela í sér að nokkur lækkun verði á hlutfalli frumgjalda án óreglulegra liða, eða um 1%. Þá er gert ráð fyrir að vaxtakostnaður ríkissjóðs lækki nokkuð á tímabilinu, m.a. vegna áformaðra ráðstafana í efnahagsreikningi til lækkunar á skuldum. Það hefur í för með sér að útgjöldin lækka sem nemur 1% af VLF til viðbótar þannig að áætlunin gerir ráð fyrir að heildarútgjöld ríkissjóðs lækki um 2% af VLF á tímabilinu.

Taflan hér að framan sýnir áætlaða afkomu ríkissjóðs á rekstrargrunni á verðlagi hvers árs. Þessar meginstærðir ríkisfjármálaáætlunarinnar byggjast á framangreindum stefnumiðum að teknu tilliti til margvíslegra forsendna m.a. um efnahagsþróun, tekjuáætlun ríkissjóðs og framreikningi á útgjaldavexti í þeim málaflokkum ráðuneyta þar sem slíkt á við, svo sem lýðfræðilegum vexti í elli- og örorkulífeyri. Heildarjöfnuður er sýndur í töflunni bæði með og án áhrifa af flýtingu á útgjöldum vegna niðurfærslu á verðtryggðum húsnæðis-skuldum á afkomu ársins 2017, eins og áður er vikið að.

Á tekjuhlið hefur auk þess verið gert ráð fyrir ýmsum tímabundnum og óreglulegum tekjum sem taka breytingum á tímabilinu, svo sem bankaskatti og orkuskatti á rafmagn. Í tekjuáætluninni hefur einnig verið gert ráð fyrir nokkru svigrúmi til tiltekinna skattaráðstafana, annars vegar aðgerða sem lækka tekjur um 8 mia.kr. uppsafnað þegar komið verður fram á árið 2019 en hins vegar aðgerða sem auka tekjur um 2 mia.kr. frá og með árinu 2017, eins og nánar er rakið í kafla 3.4.2 um stefnu í skattamálum.

Við undirbúning útgjaldahliðar ríkisfjármálaáætlunarinnar hefur enn fremur verið tekið mið af fyrirliggjandi útgjaldaskuldbindingum og ýmsum sértækum útgjaldamálum sem ríkisstjórnin hefur afráðið, t.d. tilteknum framkvæmdum og stefnumörkun um verkefni eða málaflokka, og öðrum útgjöldum sem mögulegt er að áætla. Helstu aðrir lykilþættir á útgjaldahliðinni eru eftirfarandi, eins og nánar er fjallað um í kafla 3.4.1. um viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar:

- Gengið er út frá sambærilegum aðhaldsmarkmiðum og í fyrri ríkisfjármálaáætlun sem lögð var fram sl. haust, eða sem nemur u.þ.b. 1% af frumgjöldum miðað við að draga úr útgjaldavexti um 5,5 mia.kr. árlega.
- Gert er ráð fyrir að svigrúm verði fyrir 1% raunvöxt í flestum rekstrarmálaflokkum (u.þ.b. 2,5 mia.kr. árlega) og heldur meira í ellilífeyri, lyfjum og lífeyris-skuldbindingum (u.þ.b. 2,5 mia.kr. árlega), sem er meira en í fyrri áætlun.
- Sett er markmið um að fjárfestingarstig ríkisins haldist a.m.k. til jafns við fjárlög fyrir árið 2015 sem hlutfall af VLF, eða 1,2% af VLF. Það felur í sér að ný óráðin verkefni komi í stað þeirra sem lokið verður við á tímabilinu auk þess sem framlögin hækka til að halda í við vöxt VLF. Vegna verkloka tiltekinna framkvæmda verða til ráðstöfunar til nýrra verkefna 3 mia.kr. árið 2017, 5,9 mia.kr. árið 2018 og 6,4 mia.kr. árið 2019. Til að fjárfestingarstigið haldi í við vöxt VLF á tímabilinu en jafnframt gert ráð fyrir að framlög til slíkra verkefna hækki um 2 mia.kr. árið 2016, 3,6 mia.kr. árið 2017, 5 mia.kr. árið 2018 og 6 mia.kr. árið 2019. Að samanlögðu verður þetta nýja svigrúm fyrir fjárfestingar að viðbættum óráðstöf-

uðum fjárheimildum vegna framkvæmda sem lýkur á tímabilinu þar með orðið 12,4 mia.kr. á ári þegar komið verður fram á árið 2019.

- Í þessu viðmiði um fjárfestingarstigið felst jafnframt að gert er ráð fyrir því í áætluninni að ljúka við byggingu sjúkrahótels og ljúka fullnaðarhönnun á meðferðarkjarna LSH, sem felur í sér 860 m.kr. hækkun framlags árið 2016 og 5,1 mia.kr. útgjöld á tímabilinu.
- Loks er í áætluninni gert ráð fyrir 4 mia.kr. nýju útgjaldasvigrúmi til ýmissa óráðinna áherslumála, en þar af verði helmingurinn ákvarðaður á árinu 2016 til varanlegra málefna en hinn helmingurinn gangi til tímabundinna átaks- eða uppbyggingarverkefna.

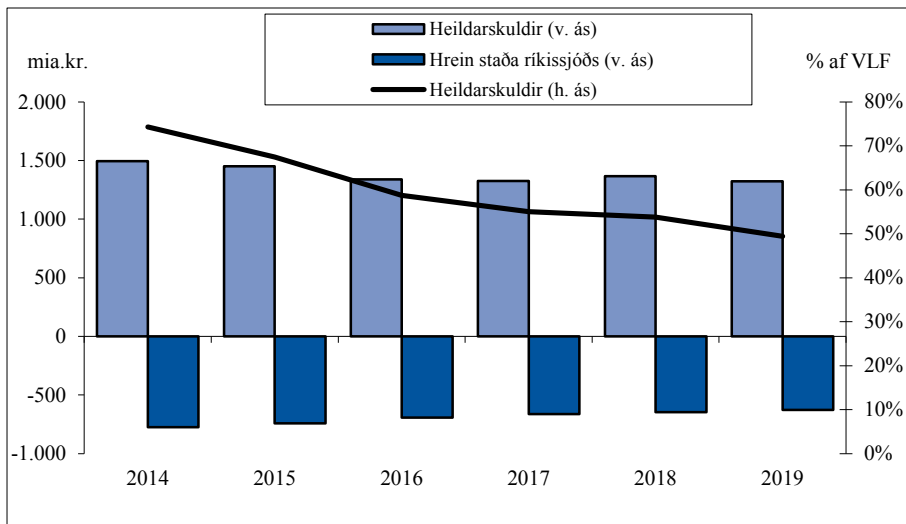
Á grundvelli þessara forsendna er í áætluninni settur fram árlegur heildarútgjaldarammi sem gengið verður út frá í fjárlagagerðinni, að undanskildum tilteknum óreglulegum liðum sem falla að öðru jöfnu ekki undir ákvarðanatöku stjórnvalda, og einnig er sett fram megin-skipting útgjaldanna eftir hagrænni sundurliðun í rekstur, fjármagnskostnað, tilfærslur og viðhald og fjárfestingu. Nánari grein er gerð fyrir útgjaldarammanum í kafla 3.4.2 hér á eftir.

Framangreindar forsendur tekju- og útgjaldahlíðarinnar hafa verið ákvarðaðar þannig að þær falli að því stefnumiði áætlunarinnar að afgangur af rekstri ríkissjóðs aukist árið 2016 og verði a.m.k. 0,5% af VLF en fari smám saman vaxandi yfir tímabilið og verði 0,8% árið 2017, 1,1% árið 2018 og um 1,4% af VLF árið 2019.

Stefnumið um skuldapróun

Eitt helsta stefnumið ríkisfjármálaáætlunarinnar er að heildarskuldir ríkissjóðs lækki umtalsvert sem hlutfall af VLF, eða um a.m.k. 15% frá áætlaðri skuldastöðu í árslok 2015. Þannig er reiknað með því í áætluninni að skuldahlutfallið lækki úr um 68% í um 50% í árslok 2019. Lækkun á skuldahlutfallinu verður að stærstum hluta vegna vaxtar í landsframléiðslunni, því áætlað er að nafnvirði hennar aukist um 25% á tímabilinu, en nafnvirði skuldanna lækkar í minni mæli samkvæmt áætluninni, eða innan við 10% á árunum 2015–2019. Lækkun á nafnvirði skuldanna skýrist aðallega af áformuðum ráðstöfunum í efnahags

Heildarskuldir ríkissjóðs, hrein staða (mia.kr.) og skuldir í hlutfalli af VLF



reikningi, sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og minnkun á skuldsettum gjaldeyrisforða, en einungis í litlum mæli af rekstrarafgangi þótt það gæti orðið í meiri mæli þegar til lengri tíma er litið. Á mælikvarða skuldareglu í nýju frumvarpi um opinber fjármál, sem er til umfjöllunar á Alþingi, mundu skuldir hins opinbera í heild hins vegar lækka úr um 55% í liðlega 40% árið 2019. Samkvæmt þeirri skuldareglu eru viðskiptaskuldir og innstæður ríkisins í Seðlabanka Íslands dregnar frá heildarskuldum ríkissjóðs og handbært fé dregið frá langtímaskuldum sveitarfélaga.

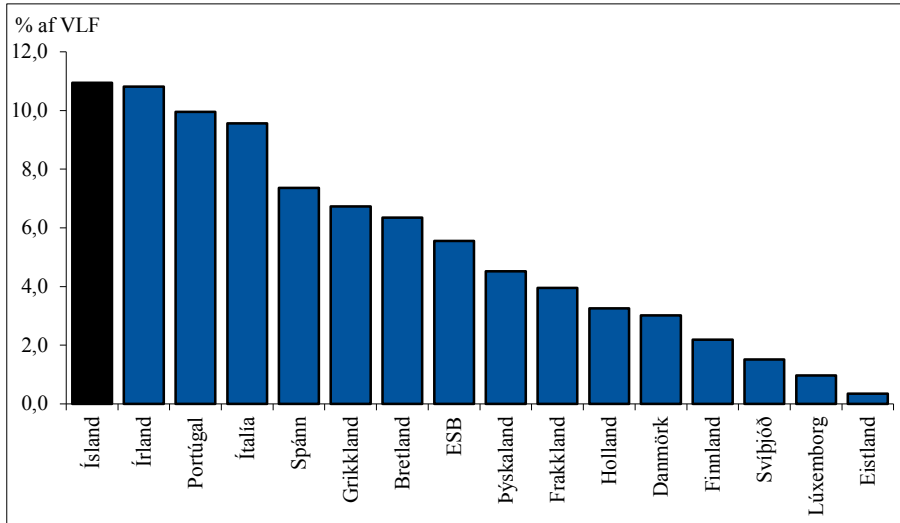
Ríkisfjármálaáætlunin gerir ráð fyrir sölu ríkisins á 30% hlut í Landsbankanum á árunum 2015 og 2016, eða að gerðar verði sambærilegar ráðstafanir, sem muni spara ríkissjóði samsvarandi vaxtagjöld. Miðað er við að söluandvirðið verði greitt inn á RÍKH 18 skuldaþréf, sem gefið var út til að fjármagna fallnar fjármálastofnanir árið 2008. Slík ráðstöfun getur falið í sér tæplega 3 mia.kr. lækkun vaxtagjalda árið 2016 og rúmlega 4 mia.kr. árin 2017–2019. Í forsendum ríkisfjármálaáætlunarinnar er einnig gert ráð fyrir að skuldaþréf í Bandaríkjadöllum, sem gefið var út í júní 2011 til fimm ára, verði aðeins endurfjármagnað að hálfu um mitt árið 2016. Skuldsettur gjaldeyrisforði Seðlabanka Íslands verði þannig minnkaður um samsvarandi upphæð, 60 mia.kr., sem mun spara ríkissjóði tæplega 1,5 mia.kr. árið 2016 og tæplega 3 mia.kr. í vaxtakostnað árlega 2017–2019. Ráðstafanir í efnahagsreikningnum af þessum toga eiga þannig að lækka vaxtagjöld um 4 mia.kr. í fyrstu og síðan 7 mia.kr. árlega frá því sem ella hefði orðið, eða sem svarar til nálægt 10% af vaxtakostnaði þegar áhrifin verða komin að fullu fram. Á móti vegur að reiknað er með að vaxtastig hækki lítið eitt innan lands og nokkru meira á erlendum fjármálamörkuðum á tímabilinu. Að teknu tilliti til þeirrar þróunar er reiknað með að vaxtakostnaðurinn lækki um 3 mia.kr. á ári undir lok tímabilsins miðað við endurskoðaða áætlun um þau útgjöld árið 2015. Þá mun sá hluti tekna ríkissjóðs sem verja þarf til að mæta vaxtakostnaðinum einnig að hafa lækkað nokkuð eða úr 12% í 10% á tímabilinu.

Ýmis viðmið fyrir móttun áætlunarinnar

Við móttun ríkisfjármálastefnunar hefur verið litið til ýmissa viðmiða og kringumstæðna sem ástæða þykir til að taka mið af og er hér á eftir tiltekið það helsta í þeim efnum:

- Brýnasta viðfangsefnið í stjórn ríkisfjármálanna er að vinda ofan af gríðarmiklum skuldum sem ríkið axlaði í kjölfar bankahrunsins, annars vegar í því skyni að styrkja stöðu ríkissjóðs gagnvart hagsveiflum og ófyrirséðum áföllum og hins vegar til þess að draga úr vaxtabyrðinni og þar með að auka svigrúm fyrir uppbyggingu annarra málaflokka og til að mæta vaxandi öldrunarkostnaði og lífeyrisskuldbindingum og til annarra fjárhagslegra ráðstafana.
- Vaxtakostnaður hins opinbera á Íslandi er meiri en allra aðildarríkja Evrópusambandsins hvort sem er sem hlutfall af heildarútgjöldum eða sem hlutfall af VLF. Sem hlutfall af heildarútgjöldum er vaxtakostnaðurinn hér á landi u.þ.b. tvöfalt hærri en meðaltal Evrópusambandsríkjanna þótt flest þessara ríkja hafi lengi verið talin standa fyrir alltof skuldsettri ríkisstarfsemi, eða um 11% á móti 5,6% að meðaltali árið 2013. Sem dæmi má taka að þetta hlutfall var 6,7% í Grikklandi. Eigi að síður eru heildarskuldir hins opinbera á Íslandi talsvert lægri en í þeim Evrópusambandsríkjum sem verst standa, eða um 90% af VLF á móti t.d. 175% í Grikklandi, 128% í Portúgal, 128% á Ítalíu og 123% á Írlandi. Þetta gefur til kynna að vaxtakjörin sem íslenska ríkinu bjóðast eru mun lakari en önnur ríki hafa aðgang að á fjármagnsmörkuðum.

Vaxtagjöld hins opinbera í hlutfalli af heildarútgjöldum árið 2013¹⁴



- Á föstu verðlagi ársins 2015 miðað við vísitölu neysluverðs nema uppsöfnuð vaxtagjöld ríkissjóðs á árunum eftir bankahrunið, árin 2009–2015, alls um 580 mia.kr.
- Í ljósi þessara aðstæðna í ríkisfjármálum er brýnt að gerðar verði ráðstafanir í efnahagsreikningi ríkisins sem snúi að því að lækka skuldir umtalsvert, svo sem með því að selja eignarhluti í fjármálafyrirtækjum og öðrum félögum og með því að endurfjármagna ekki hluta af skuldsettum gjaldeyrisforða en endurfjármagna önnur lán með hagstæðari kjörum.
- Jafnvel þótt allar slíkar ráðstafanir í efnahagsreikningi gætu gengið eftir með hagfelldum hætti mundu þær þó að óbreyttu væntanlega einungis duga til að vega upp þann hluta skuldanna sem mynduðust við endurfjármögnun fjármálakerfisins og uppbyggingu gjaldeyrisforðans. Eftir stæði u.þ.b. 360 mia.kr. skuldasöfnun vegna rekstrarhalla ríkissjóðs á árunum 2009–2013. Að öðru óbreyttu þarf að greiða þessar skuldir upp smám saman með afgangi á rekstrarreikningi ríkisins á sama hátt og stofnað var til þeirra með halla á rekstrarreikningnum.
- Afkomubati í rekstrarreikningi þarf að skila nokkrum hluta af skuldalækkuninni og styrkingu á stöðu ríkissjóðs jafnt og þétt til lengri tíma litið. Í ríkisfjármálaáætluninni er gengið út frá því að sá afgangur hækki í jöfnum skrefum og nái því að verða a.m.k. 1% af VLF á árinu 2018 og batni áfram og verði 1,4% árið 2019, eða sem svarar til um 38 mia.kr. Með uppbyggingu á afkomunni er einnig stefnt að því að mynda borð fyrir báru ef forsendur áætlana taka breytingum sem kunna að rýra rekstrarafkomuna.
- Brýnt er að þegar tekjuhlíð ríkissjóðs er tekin að styrkjast á hagvaxtarskeiði við hagfelldar aðstæður í útflutningsgreinum, svo sem í sjávarútvegi og ferðaþjónustu, þá verði þess gætt að treysta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og búa í haginn til þess að gera betur kleift að mæta óhagfelldari kringumstæðum þar sem vænta má að innan nokkurra ára komi að því að dragi úr hagvexti eða jafnvel að samdráttur verði eins og sagan sýnir.

¹⁴ Heimild: Hagstofa Evrópusambandsins.

- Eitt af viðmiðum áætlunarinnar er að öllum óreglulegum tekjum sem kunna að falla til á tímabilinu verði ráðstafað til lækkunar á skuldum og þar með til lækkunar á vaxtakostnaði ríkissjóðs. Hér er einkum átt við hugsanlegar arðgreiðslur frá fjármálafyrirtækjum eða söluhagnað af eignasölu umfram það sem gert er ráð fyrir í grunnspá tekjuáætlunar. Þetta viðmið er til þess fallið að treysta forsendur áætlunarinnar gagnvart ófyrirséðum og óreglulegum útgjöldum sem einnig kunna að falla til, t.d. hækkun á lífeyrisskuldbindingum vegna kjarasamninga og/eða hækkunar á lífslíkum. Þá geti óreglulegar tekjur komið á móti áformuðum aðgerðum í efnahagsreikningi ef þær ganga ekki eftir að fullu, svo sem sala á eignarhlutum í Landsbanka og samdráttur í gjaldeyrisvaraforða.
- Í áætluninni er gert ráð fyrir að aftur verði teknar upp forningreiðslur í B-deild LSR, sem nemi 5 mia.kr. á ári frá og með árinu 2017, til að byrja að mæta hluta af ófjármögnuðum skuldbindingum sjóðsins og seinka því að hann tæmist. Ávöxtun á forningreiðslurnar dregur einnig smám saman úr framtíðarfjárförfinni frá einu ári til annars. Slíkar forningreiðslur færast ekki til gjalda í rekstrarreikningi og hafa ekki áhrif á rekstrarafkomuna heldur eru ráðstöfun á lánsfjárafgangi í sjóðstreymi. Það felur í reynd í sér að rekstrarreikningur á greiðslugrunni þarf að skila árlega 5 mia.kr. til aukningar á handbæru fé, eða með öðrum orðum má líta svo á að sá hluti árlegs rekstrarafgangs sé frátekinn til þessarar ráðstöfunar.
- Traust og tiltrú á tókum stjórnvalda á stjórn ríkisfjármála hefur mikla þýðingu fyrir fjármögnunarkostnað ríkisins en það hefur aftur mikil áhrif á vaxtakjör sveitarfélaga og atvinnulífsins í heild. Miklir fjárhagslegir hagsmunir tengjast því að viðhalda og efla traust á ríkisfjármálastefnunni.

Helstu stefnumið ríkisfjármálaáætlunarinnar á grundvelli fyrirbyggjandi forsendna og hagspár eru dregin saman hér fyrir neðan:

Þáttur	Stefnumið
Afkoma	Tekjuafkoma ríkissjóðs batni jafnt og þétt yfir tímabilið og afgangur verði orðinn a.m.k. 1% af VLF árið 2018
Tekjur	Frumtekjur* vaxi ekki umfram vöxt VLF frá 2015 fram til ársins 2019
Gjöld	Frumgjöld* vaxi hægar en VLF og nokkuð hægar en frumtekjur og lækki um 1% af VLF frá 2015 fram til ársins 2019
Skuldir	Brúttóskuldir lækki um 10% að nafnvirði og lækki um 15% sem hlutfall af VLF frá stöðu í árslok 2015 fram til ársloka 2019

* Að frátöldum óreglulegum og tímabundnum liðum

Ýmsir óvissu- og áhættuþættir

Ýmsir óvissuþættir gætu raskað forsendum fyrir framgangi ríkisfjármálaáætlunarinnar og valdið því að afkomuþróunin verði lakari en hér er gengið út frá. Vakin er athygli á nokkrum þáttum sem einna helst gætu haft neikvæð áhrif á afkomuferilinn:

- Óvissa um hvort kjarasamningar á almennum vinnumarkaði samrýmist verðlagsstöðugleika og framleiðnivexti ásamt samhengi við kjarasamninga við opinbera starfsmenn með afleiddum áhrifum á verðbólgu, gengi krónunnar, vaxtastig, samkeppnisstöðu atvinnugreina, viðskiptajöfnuð o.fl.

- Ófjármagnaðar skuldbindingar B-deildar Lífeyrissjóðs opinberra starfsmanna námu um 410 mia.kr. í árslok 2013 og fer sjóðurinn í þrot að óbreyttu árið 2027. Eftir það þyrfti ríkissjóður að greiða árlega til hans um 27 mia.kr. vegna bakabyrgðar til að byrja með til viðbótar við um 13 mia.kr. árlegar greiðslur vegna lífeyrishækkana eftirlaunaþega.
- Tryggingafræðileg staða A-deildar Lífeyrissjóðs opinberra starfsmanna var neikvæð um nálægt 12% í árslok 2013 og gæti að óbreyttu þurft að hækka iðgjöld ríkissjóðs af launum ríkisstarfsmanna sem aðild eiga að sjóðnum um jafnvel nokkur prósent.
- Útistandandi ríkisábyrgðir vegna Íbúðalánasjóðs nema liðlega 900 mia.kr. og hefur ríkið þegar þurft að gjaldfæra framlög til sjóðsins sem nema um 50 mia.kr. en einnig eru fyrir hendi ábyrgðir vegna nokkurra annarra aðila, svo sem Landsvirkjun, Bygðastofnun, Farice og RÚV.
- Óvissa um framtíðarskipan Íbúðalánasjóðs, en sjóðurinn hefur búið við ósjálfbæran vaxtamun, kostnað af yfirteknum íbúðum og neikvæð áhrif af niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána. Hugsanlega kynni að falla til einskíptis fjárhagstap við lokun sjóðsins í núverandi mynd.
- Vaxtakjör ríkissjóðs á innlendum og erlendum mörkuðum gætu tekið að hækka eftir að gjaldeyrishöftum hefur verið aflétt og þegar draga tekur úr þrengingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og efnahagsstarfsemi. Þá gæti frekari hækkun á gengi Bandaríkjadals eða gengissig krónunnar í kjölfar losunar á fjármagnshöftum haft talsverð áhrif á erlendar skuldir ríkissjóðs.
- Tekjutap eða mótvægisáðgerðir vegna efnahagslegra áfalla á borð við aflabrest í sjávarútvegi, raskana eða samdráttar í ferðaþjónustu vegna náttúruvár eða minnkandi ferðamannastraums, verðfalls á útflutningsmörkuðum eða efnahagsörðugleika í viðskiptalöndum.

3.3 Endurskoðun áætlunarinnar, breyttar horfur og áhrifaþættir

Ríkisfjármálaáætlun til fjögurra ára var síðast lögð fram haustið 2014, samhliða frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015, og náði yfir tímabilið 2015-2018. Sú áætlun fól í sér lítilsháttar afgang á rekstri ríkissjóðs árin 2015 og 2016 en á seinni hluta tímabilsins var gert ráð fyrir nokkuð meiri afgangi með því að hægari vexti gjaldahliðar ríkissjóðs en nam vexti tekjuhliðarinnar. Áætlunin gerði einnig ráð fyrir að fyrstu skrefin yrðu tekin í átt að því að draga úr stærð efnahagsreikningsins með sölu á 30% hlut ríkisins í Landsbankanum á árunum 2015 og 2016 og með því að nýta andvirðið til niðurgreiðslu skulda. Þá var einnig gert ráð fyrir að endurfjármagna einungis helming láns í Bandaríkjadollurum en minnka gjaldeyrisforðann sem nemur mismuninum. Áfram er gert ráð fyrir þessum sömu ráðstöfunum í endurskoðaðri áætlun en auk þess hafa lán frá Norðurlöndunum verið greidd upp og endurfjármögnuð á hagstæðari kjörum í júlí 2014. Með þessum aðgerðum er ætlunin að létta nokkuð á vaxtabyrði ríkissjóðs. Helstu breytingar frá því síðasta ríkisfjármálaáætlun var lögð fram eru eftirfarandi:

- Afkoma ríkissjóðs batnar lítillega frá fyrri áætlun árin 2015 og 2016, eða sem nemur rúmlega 3 og 4 mia.kr., en versnar á móti árin 2017 og 2018, um sem nemur rúmlega 3 mia.kr. og 7 mia.kr. .
- Verri afkomu á síðari hluta áætlunarinnar má einkum rekja til þess að í áætluninni er sett viðmið um að fjárfesting haldist sem óbreytt hlutfall af VLF á áætlunartímabilinu en það felur í sér nokkra útgjaldaaukningu árin 2017-2019.
- Hlutfall frumtekna án óreglulegra liða af VLF lækkar hægar á milli áruna 2015 og 2018 í nýrri áætlun eða um 0,1 prósentustig á móti 0,4 prósentustigum í fyrri áætlun.

- Hlutfall frumgjalda án óreglulegra liða af VLF lækkar einnig hægar á milli árunna 2015 og 2018 í nýrri áætlun eða um 0,9 prósentustig í stað 1,8 prósentustiga í fyrri áætlun.
- Fjármagnsjöfnuður er rúmlega 5 mia.kr. hagstæðari öll árin í áætluninni sem einkum má rekja til hagstæðari vaxtaþróunar en gert var ráð fyrir í áætluninni sl. haust.

Efnahagshorfur í marsspá Hagstofunnar eru nokkuð áþekkar þeirri þjóðhagsspá sem ríkisfjármálaáætlunin frá haustinu 2014 byggðist á. Hagvaxtarhorfur hafa batnað lítillega fyrir árin 2015 og 2016 en á móti kemur að endurmat VLF fyrir árið 2014 hefur versnað sem hefur áhrif á árin á eftir. Útlit er fyrir að viðskiptajöfnuður verði nokkuð hagstæðari en í fyrri spá sem má helst rekja til betri viðskiptakjara, ekki síst vegna lækkunar olíuverðs og hærri afurðaverðs helstu útflutningsvara landsins. Hagstæðari viðskiptajöfnuður og sterkari og stöðugri króna hafa einnig haft talsverð hjóðnunaráhrif á verðbólgu og þar af leiðandi jákvæð áhrif á kaupmátt launa og efnahagslegan stöðugleika almennt. Þá er spáð að verðbólga verði ívið minni en í fyrri áætlun sem hefur áhrif til lækkunar á tekjum ríkissjóðs þar sem nafnvirði ýmissa veltuskatta verður lægra.

Tekju- og gjaldahlið ríkissjóðs hafa hækkað nokkuð árin 2016-2018 frá því í fyrri áætlun. Þar var gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs yrðu 665,1-715,5 mia.kr. á árunum 2016-2018 eða sem svarar til 30,9-29,6% af VLF. Þá voru útgjöld ríkissjóðs áætluð 658-679,4 mia.kr. fyrir sama tímabil eða sem nemur 30,5-28,1% af VLF. Nú er áætlað að frumtekjur ríkissjóðs verði 18,5-20 mia.kr. hærri yfir sama tímabil en frumgjöldin 20-36 mia.kr. hærri¹⁵. Rekja má stóran hluta hækkunar á tekjum og gjöldum frá fyrri áætlun til breytinga við aðra og þriðju umræðu fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2015. Þar hækkuðu frumtekjur um rúmlega 9,1 mia.kr. en gert var ráð fyrir óbreyttum vaxtatekjum þannig að heildartekjur jukust jafn mikið. Á móti voru teknar ákvarðanir um ný og aukin útgjöld, s.s. aukin framlög til heilbrigðismála, sem námu alls 11,4 mia.kr., en vaxtagjöld lækkuðu jafnframt um 1,7 mia.kr. þannig að heildargjöldin hækkuðu um 9,7 mia.kr. Afkoma ríkissjóðs varð því nær óbreytt í fjárlögum frá sem gert hafði verið ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu 2015.

Þess skal getið hér að vegna breyttrar aðferðafræði Hagstofu Íslands við útreikning á landsframléiðslu sem kynnt var í september 2014 er erfitt um vik að bera nýjar áætlanir saman við áætlanir haustsins sem hlutfall af landsframléiðslu og því er ekki gerður slíkur samanburður hér.

Samhliða endurskoðun á ríkisfjármálaáætluninni í heild hefur farið fram endurmat á áætlunum tekjum fyrir árið 2015 og bráðabirgðaendurmat á útgjaldahlið. Við endurmatið er áætlað að frumtekjur á árinu 2015 verði 7,7 mia.kr. hærri, sem skýrist að stórum hluta af meiri þrótti á vinnumarkaði, en á móti vegur að vaxtatekjur eru áætlaðar 1,5 mia.kr. lægri. Á gjaldahlið er gert ráð fyrir að vaxtagjöld lækki umtalsvert frá fjárlögum eða um 5,3 mia.kr., sem skýrist aðallega af spá um lægra vaxtastig en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga. Á móti vegur bráðabirgðamat á hugsanlegum umframgjöldum og veikleikum á útgjaldahlið með hliðsjón af þróun útgjalda fyrstu mánaða ársins. Áætlað að frumgjöldin verði heldur hærri en fjárheimildir núgildandi fjárlaga eða sem nemur 7,7 mia.kr., sem skýrist m.a. af áætlunum um nokkru hærri útgjöld í tilfærslukerfum og samgönguframkvæmdum.

¹⁵ Hér er rétt að taka fram að árið 2017 eru frumgjöldin einungis 9 mia.kr. hærri en í fyrri áætlun. Hér hefur verið leiðrétt fyrir því að með flýtingu á niðurfærslu húsnæðisskuldna um eitt ár falla útgjöld vegna niðurfærslunnar niður frá og með ársbyrjun 2017 og í stað 2018 áður. Þau útgjöld námu um 18,4 mia.kr. og þegar litið hefur verið framhjá þeim þá nemur útgjaldaaukningin um 27 mia.kr. árið 2017 samanborið við fyrra ár.

Rekstrargrunnur	Fjárhæðir í mia.kr.
<i>Afkoma ríkissjóðs 2016 skv. ríkisfjármálaáætlun haustið 2014</i>	
Frumjöfnuður	72,8
Vaxtajöfnuður	-65,8
Heildarjöfnuður	7,1
<i>Breytingar á afkomu ríkissjóðs árið 2016 frá ríkisfjármálaáætlun haustið 2014</i>	
Breytingar á frumtekjum	
Almennt endurmat á skattstofnum á tímabilinu 2014-2016	29,2
Kerfisbreytingar 2015 - virðisaukaskattur, vörugjöld o.fl.	-6,7
Kerfisbreytingar 2016 - tryggingagjald, tollar og vörugjöld á ökutæki og eldsneyti	-2,0
Annað	-2,0
Samtals breytingar á frumtekjum	18,5
Breytingar á frumgjöldum	
Óráðstafað útgjaldasvigrúm	4,0
Sjúkratryggingar - endurmat útgjalda og veikleiki vegna sérfræðilækna	2,5
Bygging sjúkrahótels og hönnun nýs meðferðarkjarna LSH	1,8
Framlög til samgöngumála (nýframkv., fjarskiptaáætl., vetrarþj. og uppþ. flugvalla)	1,8
Framlög til heilbrigðismála, s.s. styrking á rekstrargrunni LSH	1,6
Aukinn raunvöxtur málaflokka frá fyrri ríkisfjármálaáætlun	1,5
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga - húsaleigubætur og lögb. framlög v/aukinna skatttekna	1,1
Barnabætur - mótvægisáðgerð v/VSK breytinga í fjárlögum 2015	1,0
Endurmetnar launa- og verðlagsforsendur	0,9
Annað	3,7
Samtals breytingar á frumgjöldum	19,9
Breytingar á vaxtajöfnuði	
Lækkun gjaldfærðra vaxtagjalda ríkisbréfa	5,1
Innlend lán, önnur	1,3
Erlend lán	0,4
Lækkun vaxtatekna	-1,6
Samtals breytingar á vaxtajöfnuði	5,3
<i>Afkoma ríkissjóðs 2016 skv. ríkisfjármálaáætlun vorið 2015</i>	
Frumjöfnuður	71,5
Vaxtajöfnuður	-60,7
Heildarjöfnuður	11,0

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á tekjuáætlun árána 2015–2019 síðan í haust stafa af nokkrum ólíkum þáttum. Almennar meginforsendur áætlunarinnar eru annars vegar gerð skattkerfisins og hins vegar efnahagsþróunin. Þegar þróun áætlana frá einum tíma til annars er greind má auk þess skipta síðarnefnda þættinum upp í nýliðna þróun og þjóðhagshorfur. Efnahagsþróunin á síðastliðnu hálfu ári, síðan áætlun haustsins var gerð, reyndist nokkuð frábrugðin því sem þá var ætlað, einkum var verðbólga minni og eftirspurn eftir vinnuafli meiri, bæði á síðari hluta ársins 2014 og fyrstu mánuðum ársins 2015. Þessi frávik endurspeglast í nýjustu gögnum um álagða og innheimta skatta. Þá skiluðu skattar á fjármagn,

bæði tekjuskattur lögaðila og fjármagnstekjuskattur, tekjum umfram áætlun haustsins. Áhrif endurmats á skattstofnum ársins 2014 og uppfærslu á þjóðhagsspá árána 2015 og 2016 á áætlaðar heildarskatttekjur ársins 2016 eru samanlagt jákvæð um 29 mia.kr., sbr. töfluna hér að framan, en hún sýnir heildaryfirlit yfir breytingar á tekjuáætlun ársins 2016 frá hausti til vors, eftir eðli breytinganna.

Í fyrra hefti fjárlagafrumvarps ársins 2015 var gerð grein fyrir þeim forsendum um breytingar á skattkerfinu sem tekjuáætlun árána 2016–2018 byggðist á. Um var að ræða bæði breytingar sem þá þegar voru til staðar í lögum en voru ekki enn komnar til framkvæmda og breytingar sem áformaðar voru á haustþingi. Hin nýju áform fólust í þríþættri aðgerð sem náði til virðisaukaskatts og vörugjalda auk mótvægisáðgerðar.

Þær forsendur um virðisaukaskattskerfið sem byggt var á sl. haust tóku miklum breytingum, bæði þegar í bandormsfrumvarpinu og í meðförum þingsins. Var almennt þrep virðisaukaskattsins lækkað í 24% þegar á árinu 2015, í einu skrefi í stað tveggja. Jafnframt var fallið frá því að hækka neðra þrepið frekar á árinu 2016. Skattstofn virðisaukaskatts verður breikkaður meira en í fyrstu var reiknað með, en gildistöku þess seinkað til 1. janúar 2016. Tekjuáhrif þessara breytinga eru neikvæð um tæpa 7 mia.kr. á árinu 2016 og samsvavarar sú fjárhæð áhrifum þess að neðra skattþrepið verður 11% í stað 14%.

Einnig er vert að nefna nokkrar minni breytingar á skattareglum ársins 2015 sem komu til síðar á haustþinginu. Ákvæðum um vörugjöld á ökutæki sem bílaleigur flytja til landsins var breytt og dregið úr ívilnun í formi afsláttar með lækkun hámarksfjárhæðar afsláttarins á hvern bíl. Þá voru reglur um endurgreiðslu virðisaukaskatts til aðila sem búsettir eru erlendis endurskoðaðar, lágmarksfjárhæðir uppfærðar og ákvæðum breytt til þess að sporna við misnotkun. Tekjuáhrif hvors um sig eru lítillega jákvæð. Loks er tekjutap vegna þess að hætt var við að hækka fjárhæðir krónutölugjalda í takt við verðbólgu 1. janúar 2015 áætlað 1,3 mia.kr.

Ný áform um breytingar á skattkerfinu sem tekið er mið af í þessari voráætlun eru einkum í eftirtöldum liðum: lækkun tolla; frekari lækkun á tryggingagjaldi á árunum 2016 til 2019; og breytingar á undanþágum á vörugjöldum á ökutæki og eldsneyti sem gert er ráð fyrir að komi til framkvæmda með jákvæðum tekjuáhrifum frá árinu 2016. Heildaráhrif þessara áforma á áætlun ársins 2016 eru 2 mia.kr. til lækkunar. Um þau má lesa nánar í kafla 3.4.2.

Meginhluti lækkunar á áætluðum útgjöldum ársins 2016 kom fram í meðförum Alþingis á fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2015, eins og áður segir. Áætluð frumgjöld ársins 2016 hafa hækkað samtals um tæplega 20 mia.kr. frá síðustu ríkisfjármálaáætlun, að mestu leyti vegna þeirra breytinga, s.s. aukin útgjöld til heilbrigðismála, sjúkratrygginga og samgöngumála. Af öðrum þáttum sem hafa áhrif til aukningar á útgjöldum frá fyrri áætlun má nefna aukinn raunvöxt í málaflokkum ráðuneyta og endurmat á launa- og verðlagsforsendum. Þá felur áætlunin í sér 4 mia.kr. útgjaldasvigrúm sem gert er ráð fyrir að verði ráðstafað á síðari stigum fjárlagagerðarinnar til einstakra málaflokka í samræmi við stefnumörkun ríkisstjórnarinnar.

Samanlagt versnar frumjöfnuður ríkissjóðs fyrir árið 2016 um 1,3 mia.kr. frá ríkisfjármálaáætluninni sl. haust. Á móti óhagstæðari frumjöfnuði vegur hagstæðari vaxtjöfnuður sem er að mestu leyti hægt að rekja til horfa um lægri stýrivexti en það hefur áhrif á bæði vaxtagjöld og vaxtatekjur þó áhrifin séu talsvert meiri á vaxtagjöldin. Svipaða sögu má segja um spá um þróun verðbólgu sem lækkar nokkuð frá síðustu áætlun sem verður til þess að höfuðstóll útistandandi verðtryggðra lána ríkissjóðs hækka minna en í fyrri áætlun. Breytingar á gengi gjaldmiðla hafa ekki stórvægileg áhrif á erlendar skuldir en gengi Bandaríkjadollars hefur hækkað nokkuð en á móti hefur gengi evru lækkað. Samanlagt lækka vaxtagjöldin fyrir árið 2016 um 6,9 mia.kr. en á móti lækka vaxtatekjur um 1,6

mia.kr. þannig að vaxtajöfnuðurinn batnar um 5,3 mia.kr. frá síðustu ríkisfjármálaáætlun. Að samanlögðu batnar því heildarjöfnuður ársins 2016 um 4 mia.kr. frá fyrri ríkisfjármálaáætlun.

Endurmat á tekjuáætlun árána 2017–2018 frá fyrri áætlun tekur mið af sömu þáttum og var lýst hér að framan varðandi árið 2016 auk þess sem fyrri áætlun er lengd um eitt ár. Heildartekjur árána 2017 og 2018 eru tæplega 3% hærri að nafnvirði en í haust, en þar vegast á hækkun vegna endurmats skattstofna og lækkun vegna breytinga á lagalegum forsendum um gerð skattkerfisins, þar sem voráætlunin felur í sér minni skattbyrði en áætlun haustsins.

Aðrar breytingar á frumgjöldum á árunum 2017 til 2019 umfram þær breytingar sem raktar hér að framan er einkum tvíþættar. Annars vegar var útgjöldum vegna niðurfærslu verðtryggðra húsnæðisskulda flýtt um eitt ár og er gert ráð fyrir að síðustu greiðslurnar verði í byrjun árs 2016 í stað þess að falla til í lok ársins 2017. Það felur í sér að útgjöld ársins 2017 lækka um rúmlega 18 mia.kr. frá fyrri áætlun. Þá felur áætlunin í sér að gert er ráð fyrir að fjárfestingarstig sem hlutfall af VLF haldist óbreytt á þessu tímabili en það er breyting frá fyrri áætlun sem felur í sér 4,6 mia.kr. hærri útgjöld á árinu 2017 og 8,9 mia.kr. hærri útgjöld á árinu 2018 umfram fyrri áætlunir.

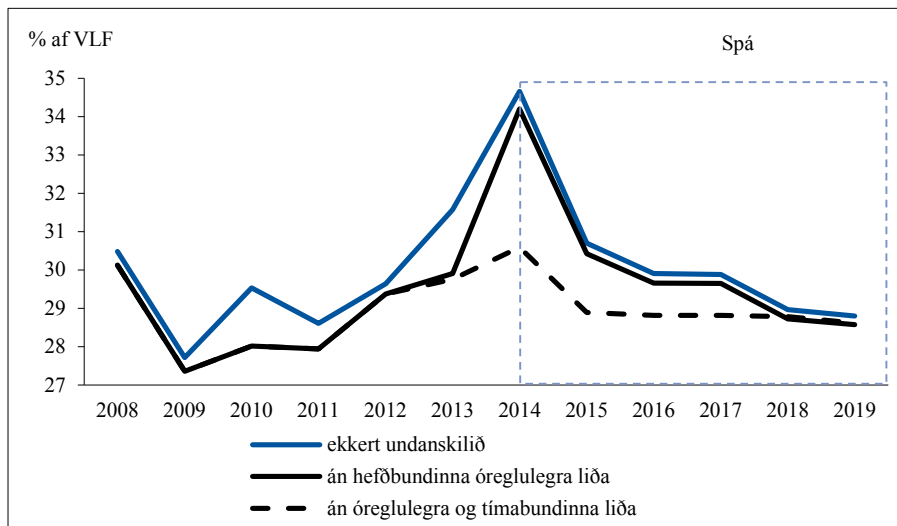
Ekki er gert ráð fyrir breytingum á vaxtajöfnuðinum fyrir árið 2017 samanborið við árið 2016 en á árinu 2018 er gert ráð fyrir frekari bati verði í fjármagnsjöfnuðinum og að hann verði orðinn 8,9 mia.kr. betri en í fyrri áætlun. Það er að mestu leyti vegna þess að gengið er út frá lækkandi stýrivöxtum á árinu 2018 í nýrri vinnuspá Hagstofunnar.

3.4 Tekjuáætlun 2016–2019

3.4.1 Viðmið og forsendur tekjuáætlunar

Í þessum kafla er farið yfir tekjuáætlun voráætlunarinnar fram til ársins 2019. Fjallað er um helstu forsendur hennar og þá mynd sem þær gefa af þróun tekna ríkissjóðs af sköttum og öðrum tekjuliðum næstu fjögur árin. Leggja ber áherslu á að skatttekjurnar eru að óbreyttum lögum mjög háðar efnahagsþróuninni á hverjum tíma og þjóðhagsspáin er því lykilforsenda áætlunarinnar. Forsendur um breytingar á skattkerfinu endurspeglar aftur á móti

Heildartekjur ríkissjóðs 2008–2019



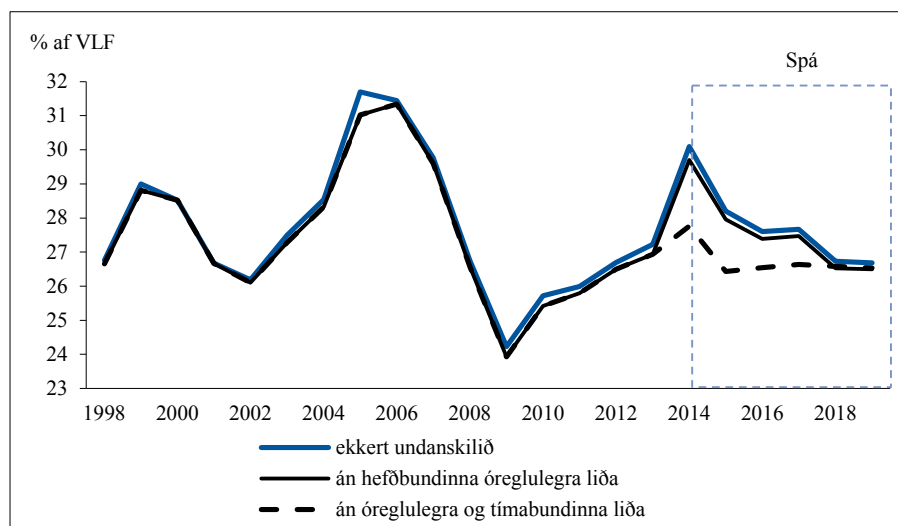
stefnu ríkisstjórnarinnar í skattamálum að gefnu því svigrúmi sem til staðar er í ljósi þess meginmarkmiðs að bæta afkomu ríkissjóðs.

Þrátt fyrir ágætar efnahagshorfur munu tekjur ríkissjóðs lækka nokkuð á næstu árum sem hlutfall af VLF. Þar kemur einkum tvennt til. Annars vegar eru stórir óreglulegir liðir sem eru þess eðlis að þeir munu óhjákvæmilega dragast mjög saman, eins og nánar er fjallað um síðar. Hins vegar eru það breytingar á skattkerfinu, bæði vegna brottfalls tímabundinna skatta og aðgerða ríkisstjórnarinnar til að lækka skattbyrði heimila og fyrirtækja. Á móti lækkun skattteknanna af þessum sökum vegur jákvætt samspil efnahagsframvindunnar og breytinga skattkerfisins sem verður hagstætt tekjuöfluninni þegar líður á tímabilið.

Tekjur af sköttum til ársins 2019

Miðað við forsendur voráætlunarinnar munu skatttekjur í heild lækka sem hlutfall af VLF á næstu árum, úr 29,9% árið 2014 niður í 26,7% árið 2019. Á þessu tímabili munu skattstofnar tengdir fjármálafyrirtækjum í slitameðferð sem lögðu mikið til skattteknna á árinu 2014 dragast saman og hverfa. Einnig munu tímabundnir skattar, auðlegðarskattur og orkuskattur á rafmagn, renna sitt skeið. Þá hafa margvíslegar skattalækkunar síðustu missera sín áhrif eins og nánar er farið yfir hér á eftir. Auk þeirra er miðað við að ný áform um frekari breytingar á skattkerfinu verði lögfest á þessu ári sem komi til framkvæmda á næsta ári, eins og nánar er fjallað um í kafla 3.4.2.

Skatttekjur ríkissjóðs 1998–2019



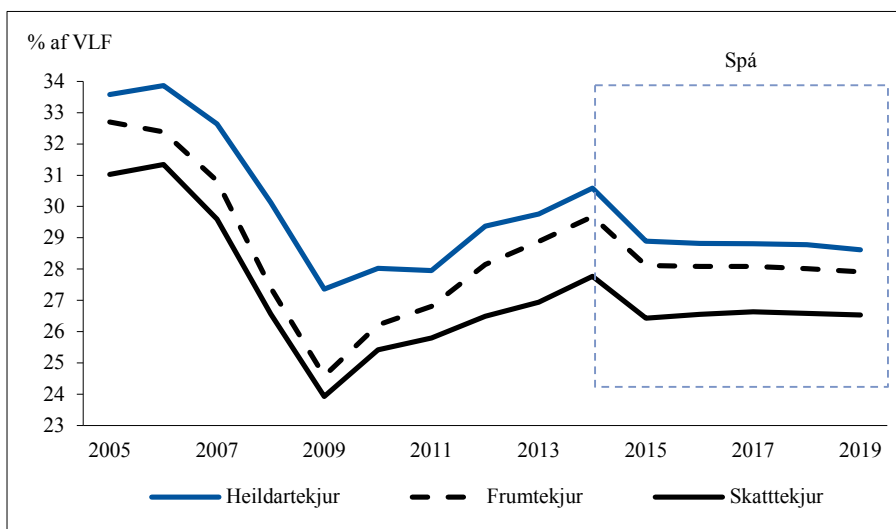
Sé miðað við gildandi skattalög án frekari breytinga og óreglulegir og tímabundnir liðir undanskildir til að betur megi greina undirliggjandi þróun skattteknna, munu skatttekjur ríkissjóðs aukast lítillega ár frá ári sem hlutfall af VLF, úr 26,4% í 26,8% á næstu fjórum árum. Það gefur sem fyrir segir til kynna að tekjuöflunarkerfi ríkisins sé að styrkjast til framtíðar. Þegar tillit er tekið til áformaðra breytinga í skattamálum, sem fela í sér lækkun skattbyrði sem nemur 0,1–0,2% af VLF árlega, eru skatttekjur í jafnvægi nálægt 26,5% af VLF frá og með árinu 2016. Með sama hætti er gert ráð fyrir að frumtekjur án óreglulegra og tímabundinna liða haldist nánast óbreyttar sem hlutfall af VLF, en lækki þó lítillega eða sem nemur 0,2 prósentustigum, og felur tekjuhlíð voráætlunarinnar í sér stefnumið um að frum-

tekjur vaxi ekki umfram vöxt landsframleiðslunnar þannig að þetta hlutfall hækki ekki milli ára 2015 og 2019.

Þjóðhagslegar forsendur

Eins og jafnan áður er uppfærð þjóðhagsspá meðal meginforsendna tekjuáætlunarinnar. Um þessar mundir er efnahagslífið í jafnvægi, ytri skilyrði hagstæð, verðbólga lítil og kaupmáttur ráðstöfunartekna farinn að styrkjast verulega á ný. Samkvæmt vinnuspá sem Hagstofan gerði í byrjun mars fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið mun innlend eftirspurn aukast um 5,7% á þessu ári og þar af einkaneysla um 3,9%, hagvöxtur verða 3,9% og vinnuafseftirspurn aukast um rúm 2%. Ágætur hagvöxtur mun halda áfram á næstu fjórum árum með kröftugum vexti innlestrar eftirspurnar á næsta ári, en eftir það hægir á fjárfestingu og framlag utanríkisviðskipta eykst. Vinnuafseftirspurn mun aukast um að jafnaði 1,3% á fimm ára tímabili til 2019. Verðbólga verður að jafnaði 2,3% árlega á árunum 2015–2019 á meðan laun munu hækka um að jafnaði 5,1%. Kaupmáttur launa mun því halda áfram að styrkjast sem endurspeglast í því að einkaneysla mun aukast af þrótti um að jafnaði 3,2% á ári. Nánari umfjöllun um efnahagslegar forsendur áætlunarinnar má finna í kafla 2 um þjóðhagsforsendur.

Heildartekjur ríkissjóðs (án óreglulegra liða) 2005–2019



Tekjuþróunin 2014

Á síðastliðnum fimm árum hafa tekjur ríkissjóðs aukist jafnt og þétt. Árið 2014 sker sig þó úr vegna hinna miklu óreglulegu og tímabundnu liða sem gert er ráð fyrir að muni færast til tekna á árinu. Þar er m.a. um að ræða arð frá Landsbankanum og tekjur sem rekja má til breytinga á reglum um stofnfé Seðlabankans. Skatttekjur ársins 2014 héldu jafnframt áfram að styrkjast nokkuð frá fyrra ári að grunni til. Tekjur af bankaskatti og sérstökum fjársýsluskatti eiga mjög stóran hlut í tekjum síðasta árs með samtals tæpa 48 mia.kr., sem eru að stórum hluta bornir af fjármálafyrirtækjum í slitameðferð. Séu þeir undanskildir jukust skatttekjur eigi að síður um sem svarar 0,4 prósentustigum af landsframleiðslu. Tekjuskattur lögaðila og fjármagnstekjuskattur standa að mestu leyti að baki þeirri aukningu.

Endurmat tekjuáætlunar fram til ársins 2019

Fyrsta endurskoðun á tekjum yfirstandandi árs er gerð með hliðsjón af bráðabirgðatölum fyrir útkomu ársins 2014 og uppfærslu á þjóðhagsspá ársins. Endurskoðunin bendir til þess að áætlun fjárlaga um 654 mia.kr. heildartekjur muni halda og ríflega það. Samsetning skatttekna verður hins vegar nokkuð önnur en ætlað var, þar sem virðisaukaskattur vegur minna en skattar á vinnuafli meira. Þegar borið er saman við ríkisfjármálaáætlun síðastliðins hausts er hækkunin talsvert meiri og hefur að hluta til samsvarandi áhrif til hækkunar á áætlun næstu fjögurra ára.

Þær breytingar sem gerðar voru á skattkerfinu á sl. haustþingi lutu að virðisaukaskatti og almennum vörugjöldum og tóku þær nokkrum breytingum frá því sem áformað var um haustið og byggt var á við gerð tekjuáætlunar árána 2015–2018. Tekjuáhrif þessara breytinga eru lítil á árinu 2015 en neikvæð frá og með árinu 2016.

Tekjuáætlun fyrir árin 2016–2019 tekur því talsverðum breytingum frá sl. hausti sem á heildina lítið eru til hækkunar. Þannig eru tekjur ársins 2016 metnar um 17 mia.kr. hærrí en í þeirri áætlun. Endurmatið samanstendur af jákvæðum áhrifum frá efnahagslegum þáttum annars vegar en tekjulækkun vegna skattkerfisbreytinga hins vegar, þ.e. breyttar útfærslur fela í sér tekjutap til skemmri tíma lítið miðað við forsendurnar sl. haust. Uppfærðar þjóðhagshorfur næstu ára hafa hins vegar ekki miklar breytingar í för með sér miðað við áætlun haustsins.

Fjallað er sérstaklega um áhrif þessara og annarra breytinga á áætlun tímabilsins 2016–2019, miðað við áætlun sl. hausts, í kafla 3.3.

Áhrif breytinga á skattkerfinu á tekjuáætlun 2016–2019

Áhrif skattalækkana og brottfalls skatta á tekjur þessa árs og næstu ára miðað við síðastliðið ár eru umtalsverð. Hér er um eftirfarandi skatta að ræða:

- Í árslok 2014 féll úr gildi auðlegðarskattur, sem skilaði 10,7 mia.kr. tekjum á því ári.
- Brottfall tekna vegna afnáms almennu vörugjaldanna nemur 6,4 mia.kr. á árinu 2015.
- Í árslok 2015 fellur brott orkuskipti á rafmagn og hverfa 2,2 mia.kr. tekjur með honum frá og með árinu 2016.
- Lækkunarferli tryggingagjalds (að meðtöldum öðrum gjöldum á sama stofn) um 0,34 prósentustig í þremur skrefum 2014–2016, sem lögfest var í desember 2013, lýkur á næsta ári. Það skýrir 2,8 mia.kr. tekjulækkun á næsta ári sé miðað við árið 2014.
- Sérstakur persónuafsláttur til rétthafa höfuðstólslækkunar húsnæðislána mun lækka tekjur af tekjuskatti einstaklinga sem nemur alls 5,7 mia.kr. sem dreifist á árin 2015 til 2019.

Ofantaldar breytingar hafa allar í för með sér varanlega tekjulækkun frá ýmist árinu 2015 eða 2016 nema hvað sérstakur persónuafsláttur heldur ekki áfram eftir árið 2019.

Á móti framantöldum skattalækkunum kemur að breytingar á skattþrepum virðisaukaskatts um sl. áramót hafa lítills háttar tekjuauka í för með sér, og hið sama gildir um brottfall tímabundinna endurgreiðslna í virðisaukaskattkerfinu sem hafa runnið sitt skeið. Áform um endurskoðun á virðisaukaskattkerfinu tóku þó breytingum eftir að langtímaáætlun haustsins 2014 var gerð. Þá var miðað við að á árinu 2016 yrðu skattþrepin 24% og 14%, en nú er miðað við að neðra þrepið verði óbreytt áfram, þ.e. 11%. Vegna þessa eru tekjur um 7 mia.kr. lægri á hverju ári frá 2016 en í haustáætluninni. Á næsta ári munu lagabreytingar sl. haustþings segja meira til sín í auknum tekjum þegar undanþágum verður fækkað og ýmis

ferðaðþjónustutengd starfsemi verður hluti af virðisaukaskattskerfinu. Tekjuáhrifin eru umtalsverðri óvissu háð og eru sem stendur hóflega metin 1 mia.kr.

Auk þessara breytinga á skattalöggjöfinni ber einnig að nefna að á árinu 2015 fjarar út sú viðbót við tekjuskattsstofninn sem úttektir séreignarsparnaðar samkvæmt sérstökum tíma- bundnum heimildum hafa skapað allt frá árinu 2009.

Gert er ráð fyrir að bankaskattur skili áþekktum tekjum á árinu 2015 og í fyrra en að tekjurnar lækki um rúma 7 mia.kr. á næsta ári og um 23 mia.kr. til viðbótar á árinu 2018. Þær verða 4 til 5 mia.kr. árlega frá árinu 2018, en þá er ekki reiknað með að fyrirtæki í slita- meðferð verði lengur meðal greiðenda.

Auk framangreindra meginforsendna um gerð skattkerfisins er gert ráð fyrir því að gjald- skrá svokallaðra krónutölugjalda hækki árlega í takt við verðbólgu og haldist þannig óbreytt að raungildi frá árinu 2015. Hið sama gildir um gjald í framkvæmdasjóð aldraðra og útvarpsgjald. Minna má á að persónuafsláttur breytist samkvæmt lögum í upphafi hvers árs í takt við breytingar á vísitölu neysliverðs síðastliðna tólf mánuði.

Tekjuáætlun ríkissjóðs 2014–2019

	Fjárukalög	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
Rekstrargrunnur	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mia.kr.						
Heildartekjur	685,5	659,9	682,0	719,9	735,7	771,3
Skatttekjur	595,3	606,2	629,3	666,7	679,1	714,8
Frumtekjur	667,4	643,2	665,1	702,4	716,1	752,5
Vaxtatekjur	18,1	16,7	16,9	17,5	19,7	18,9
% af VLF						
Heildartekjur	34,5	30,7	29,9	29,9	29,0	28,8
Skatttekjur	29,9	28,2	27,6	27,7	26,7	26,7
Frumtekjur	33,6	29,9	29,2	29,2	28,2	28,1
Vaxtatekjur	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7
<i>Án óreglulegra liða¹</i>						
Mia.kr.						
Heildartekjur	605,1	621,0	657,1	694,3	731,1	766,4
Skatttekjur	549,1	568,1	605,3	641,8	675,2	710,6
Frumtekjur	587,0	604,3	640,2	676,7	711,4	747,5
% af VLF						
Heildartekjur	30,4	28,9	28,8	28,8	28,8	28,6
Skatttekjur	27,6	26,4	26,5	26,6	26,6	26,5
Frumtekjur	29,5	28,1	28,1	28,1	28,0	27,9

¹ Óreglulegir liðir eru: fjármagnstekjuskattur ríkissjóðs, tekjur af sölu eigna, söluhagnaði og endurmati eignarhluta, tímabundin hliðaráhrif á skatttekjur af höfuðstólsleiðréttingu húsnæðislána og séreignarsparnaðarleiðinni 2015–2019, hluti bankaskatts 2014–2017 og sérstaks fjársýsluskatts 2014–2015, sérstakur arður vegna lækkunar stofnfjár Seðlabankans 2014 og hluti arðs frá Landsbankanum 2013–2014.

Með hliðsjón af afkomu ríkissjóðs samkvæmt voráætluninni er stefnt að því að ráðast í nýjar ráðstafanir í skattamálum er lúta að tryggingagjaldi, lækkun tolla og endurskoðun vörugjalda á ökutæki og eldsneyti og eru þær hluti af þeirri tekjuáætlun sem hér er sett fram. Ýmis rök standa til þess að tímabært sé að gera þær breytingar sem hér eru áformaðar eins og komið er inn á nánar í kafla 3.4.2.

Þess ber að lokum að geta að vænta má nýrra laga um veiðigjald fyrir næsta fiskveiðiár á vorþingi þar sem núgildandi lagaákvæði eru til bráðabirgða. Gengið er út frá því í voráætluninni að veiðigjald muni skila 1 mia.kr. meiri tekjum á ári frá og með árinu 2016 en í áætluninni sl. haust.

3.4.2 Stefna í skattamálum

Þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar að draga úr almennri skattbyrði eftir því sem svigrúm gefst í fjármálum ríkissjóðs hefur þegar verið hrundið í framkvæmd með margvíslegum breytingum á skattalöggjöfnni á undanförunum tveimur árum. Frá og með árinu 2014 eru tekjur ríkisins vegna þessa nokkru minni en þær hefðu annars verið, en jákvæð fjárhagsleg áhrif þeirra breytinga sem hér um ræðir ná til þorra heimila og fyrirtækja. Samhliða skattalækkunum var sérstakur skattur á fjármálaframtækni (bankaskattur) hækkður og skattleysismörk sett á hann. Svigrúm til skattalækkana hefur verið takmarkað enn sem komið er þar sem meginmarkmið stefnunnar í ríkisfjármálum hefur verið að koma ríkisrekstrinum á réttan kjöl svo auðnast megi að lækka skuldir og létta hina miklu vaxtabyrði.

Á árinu 2014 komu til framkvæmda átta skattalækkunar af ýmsum toga. Einnig hófst endurskoðun á virðisaukaskattkerfinu og almennum vörugjöldum sem leiddi til þess að í ársbyrjun 2015 voru almennu vörugjöldin felld brott úr skattkerfinu ásamt því að skatthlutföllum virðisaukaskatts var breytt. Með því hefur verið horfið frá því ójafnræði og neyslustýringu sem fylgdi vörugjaldakerfinu um leið og lagður er styrkari grunnur að virðisaukaskattinum, mikilvægasta tekjustofni ríkissjóðs. Virðisaukaskattur er nú lagður á með 24% og 11% skatthlutföllum í stað 25,5% og 7%. Bilið á milli þrepanna hefur þannig verið þrengt úr 18,5 í 13 prósentustig, og ætti það að skila sér í aukinni skilvirkni kerfisins.

Næstu skref í endurskoðun skattkerfisins í átt til einfaldara og skilvirkara kerfis eru hluti af þeirri tekjuáætlun sem hér er sett fram. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því að tollar á ýmsum vörum verði endurskoðaðir til lækkunar. Í öðru lagi að tryggingagjald verði lækkað árlega fjögur næstu ár. Lækkun tryggingagjaldsins kemur til viðbótar þeirri þriggja skrefa lækkun á árunum 2014–2016 sem þegar er bundin í lög.

Í þriðja lagi er gert ráð fyrir því að endurskoðun á fyrirkomulagi skattlagningar á ökutæki og eldsneyti leiði til fækkunar á undanþágum frá og með árinu 2016. Að umfangi nema þessir skattar um helmingi allra skatta sem lagðir eru á vöru og þjónustu, að virðisaukaskatti frátöldum. Ýmsar undanþágur og ívilnanir sem gegnt hafa tilteknu hlutverki á undanförunum árum eru nú til staðar í skattalögum á þessu sviði, en tímabært þykir orðið að endurskoða þessi ákvæði með heildstæðum hætti með hliðsjón af atriðum eins og jafnræði í skattlagningu, umhverfisvernd og einföldun skattkerfisins.

Endurskoðun virðisaukaskattkerfisins verður einnig haldið áfram með það fyrir augum að færa kerfið í einfaldara og nútímalegra horf og styrkja það sem tekjuöflunartæki. Lokið verður þeirri alhliða endurskoðun sem hófst í fyrra á starfsemi á sviði samgangna og ferðaþjónustu. Næstu þættir sem verða teknir fyrir eru: áfengissala, vara og þjónusta sem keypt er frá útlöndum (m.a. netverslun), fasteignaleiga og byggingastarfsemi og að lokum almenn tekjuskilvirkni kerfisins. Búast má við því að endurskoðun þessara þátta hafi í för með sér breytingar á lögum og reglugerðum um virðisaukaskatt á næstu misserum.

Að auki verður haldið áfram undirbúningi næstu skrefa í því ferli sem hófst á árinu 2014 til að einfalda og lækka tekjuskatt einstaklinga, með því að draga úr bilinu milli lægstu skatt-

þrepanna með það að lokamarkmiði að fella þau saman í eitt þrep. Sú aðgerð er talin mikilvægur liður í því að einfalda skattkerfið, bæta skilvirkni þess og auka ráðstöfunartekjur fólks.

Samanlögð áhrif á tekjur eru til lækkunar um 2 mia.kr. á næsta ári og fara stigvaxandi upp í um 6 mia.kr. á árinu 2019. Nánari útfærslu þeirra áforma sem hér hafa verið nefnd verður að finna í sérstökum frumvörpum sem lögð eru fram samhliða frumvarpi til fjárlaga að hausti.

3.5 Útgjaldaáætlun 2016–2019

3.5.1 Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar

Í þessum kafla voráætlunarinnar eru sett fram stefnumið um þróun heildarútgjalda ríkissjóðs og meginskiptingu þeirra eftir hagrænni flokkun í rekstur, vaxtagjöld, tilfærslur, viðhald og fjárfestingu. Útgjaldaáætlunin byggist að hluta til á lýðfræðilegum forsendum og á áætlunum um breytingar á útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta á tímabilinu með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegum veikleikum og endurmati á helstu útreiknuðum og kerfislægum útgjaldaþáttum, auk ákvarðana stjórnvalda um ný verkefni og málefnaáherslur. Þróun heildargjalda eftir hagrænni skiptingu í áætluninni er sýnd í töflu í kafla 3.2. Hér á eftir er farið nánar yfir helstu forsendur og viðmið fyrir útgjaldaþróuninni sem hafa verið ákvörðuð eða metin út frá fyrirliggjandi tekjuáætlun og afkomumarkmiðunum sem áætlunin byggist á.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar. Forsendur um launa- og verðlagsþróun auk þróun atvinnuleysis í áætluninni byggjast á vinnuspá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur í byrjun mars. Farið er nánar yfir forsendur þjóðhagsspárinnar í kafla 2.1 en eftirfarandi þættir í spánni hafa einkum áhrif á útgjaldaahlíð áætlunarinnar.

- Spáð er að verðbólga verði á bilinu 2,5–2,7% á árunum 2016–2019.
- Launastefna áætlunarinnar felur í sér viðmið um tiltekinn hækkunarferil yfir tímabilið miðað við verðbólguþá Hagstofunnar. Með því er gengið út frá tiltekinni kaupmáttaraukningu opinberra starfsmanna sem miðað er við að verði að hámarki 2%, þ.e. að árleg meðallaunahækkun verði ekki meira en 2% umfram verðbólgu. Þessi forsenda tekur mið af spá um þróun kaupmáttar á almennum vinnumarkaði en er þó ívið lægri þannig að áætlun um launaþróun opinberra starfsmanna verði í samræmi við hagspána. Það felur þó ekki endilega í sér áform um að launakostnaður ríkisins aukist í reynd í sama mæli heldur fremur að í áætlanagerð af þessum toga til nokkurra ára er talið ráðlegt að slíkar forsendur veiti nokkurt svigrúm eða a.m.k. dragi úr líkum á vanmati á útgjaldaþróuninni. Þannig er gert ráð fyrir að launahækkunarinnar innan þessara marka rúmist innan útgjaldaramma áætlunarinnar en að hækkunum umfram það þyrfti að mæta með viðeigandi gagnráðstöfunum til lækkunar á launakostnaði svo sem með samdrætti í starfsmannafjölda eða vinnu- magni o.þ.h.
- Bætur almannatrygginga hækki um 1% umfram verðbólgu á árunum 2016–2019.
- Flest önnur rekstrargjöld, sértekjur og neyslu- og rekstrartilfærslur hækki í takt við verðbólgu.
- Gengi verði óbreytt yfir tímabilið.
- Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróist samkvæmt spám um atvinnuleysi yfir spátímabilið en gert er ráð fyrir að atvinnuleysi haldist nánast óbreytt, eða um 3%.

- Vaxtagjöld þróist í samræmi við forsendur um skuldasetningu og vaxtaflokka en nánar er farið yfir helstu forsendur fyrir þróun vaxtagjalda í kafla 3.4.3.

Forsendur um raunvöxt. Í ríkisfjármálaáætlunum sem lagðar hafa verið fram eftir bankahrunið 2008 hefur verið gert ráð fyrir verulegri aðhaldssemi á útgjaldahlið til að bregðast við miklum rekstrarhalla ríkissjóðs. Það hefur m.a. birst í því að gert hefur verið ráð fyrir afar takmörkuðum magnbreytingum á útgjaldahlið, svo sem vegna fjölgunar ríkisstarfsmanna eða aukins umfangs í þjónustu, og hefur raunvöxturinn einkum takmarkast við útgjöld á borð við elli- og örorkulífeyri, lyfjakostnað og lífeyrisskuldbindingar. Aðhaldið í áætlanagerðinni fól í sér að raunvexti í öðrum málaflokkum þyrfti að mæta með hagræðingaræðgerðum. Eftir því sem afkoma ríkissjóðs batnar og viðunandi afgangur tekur að myndast verður hægt að byggja inn í áætlunina aukinn raunvöxt á útgjaldahlið. Markmið um afkomuferil tímabilsins sem sett er fram í þessari voráætlun gerir það kleift að viðmið um heildarútgjaldaramma rúmar nokkru meiri raunvöxt en gengið var út frá í ríkisfjármálaáætlun sem kynnt var með fjárlagafrumvarpinu sl. haust.

- Almennt er gert ráð fyrir 1% raunvexti í umfangi vel flestra rekstrarmálaflokka ríkisins, svo sem stjórnýslu- og eftirlitsstofnana, löggæslu- og öryggisstofnana og heilbrigðisstofnana. Slíkur innbyggður framreikningur í áætluninni myndar útgjaldasvigrúm sem nemur um 2,5 mia.kr. frá og með árinu 2016.
- Í áætluninni er reiknað með meiri útgjaldavexti í nokkrum málaflokkum með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti, en þar er einkum um að ræða 3% raunvöxt í ellilífeyri og S-merktum lyfjum og 2% í lífeyrisskuldbindingum.

Forsendur um aðhald, fjárfestingarstig og útgjaldasvigrúm til nýrra áherslumála. Auk framangreinda forsendna um hagrænar breytingar og raunvöxt einstakra málaflokka eru í áætluninni settar fram forsendur um aðhaldsmarkmið, fjárfestingarstig og viðbótar útgjaldasvigrúm vegna nýrra áherslumála. Í voráætluninni eru settar fram meginlínur um framangreind atriði en á þessu stigi er ekki verið að afráða einstök mál eða þróun einstakra málaflokka. Sú útfærsla, svo sem ráðstöfun á útgjaldasvigrúmi, fer fram á síðari stigum fjárlagagerðarinnar með hliðsjón af forgangsröðun ríkisstjórnarinnar og mun koma fram í fjárlagafrumvarpinu í september.

- Eins og í fyrri ríkisfjármálaáætlunum er gengið út frá u.þ.b. 1% aðhaldsmarkmiði árlega í öllum málaflokkum, að frátöldum liðum sem tíðkast hefur að undanskilja, svo sem óreglulegum liðum, sem skili árlega 5,5 mia.kr. lækkan á útgjaldavexti. Aðhaldsmarkmiðið verði hluti af árlegum útgjaldaramma ráðuneyta en þau ákvarði að öðru leyti hvernig því verði mætt, svo sem með almennu svigrúmi sem myndað hefur verið í rammanum, með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum, með fremur jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangsröð.
- Í voráætluninni er mörkuð stefna um að viðhalda sama hlutfalli fjárfestingar (fjármagnstilfærslur og stofnkostnaður) af VLF yfir tímabilið og er í fjárlögum ársins 2015, eða sem nemur 1,2% af VLF. Það viðmið felur í sér að svigrúm myndast á seinni hluta tímabilsins til nýrra fjárfestingarverkefna sem komi í stað verkefna sem lokið verður við á tímabilinu, svo sem fangelsi á Hólmsheiði og Norðfjarðargöng, auk þess sem framlögin hækka til að halda í við vöxt VLF. Viðmiðið felur í sér að framlög til fjárfestinga á sviði vísinda-, rannsókn- og tækni-

Þróunarmála geti verið aukin um 2 mia.kr. árið 2016 í samræmi við fyrri stefnumörkun til viðbótar við 800 m.kr. framlag sem veitt var í fjárlögum 2015. Þá felur þetta viðmið í sér að árið 2017 aukist óráðstafað svigrúm til fjárfestingaverkefna síðan um 4,6 mia.kr. og vaxi síðan áfram í 10,4 mia.kr. uppsafnað árið 2019 þannig að það verði orðið samanlagt 12,4 mia.kr. með framlögum til rannsókn- og tækniþróunarmála. Í meðfylgjandi töflu er sýnd sundurliðun á framlögum vegna fjárfestingarverkefna sem lýkur á tímabilinu auk viðbótarframlaga til að halda í við vöxt VLF á tímabilinu. Í þessum áformum felst að gert er ráð fyrir því í áætluninni að lokið verði við byggingu sjúkrahótels á lóð Landspítalans á árinu 2017 og að lokið verði við fullnaðarhönnun á meðferðarkjarna LSH. Það felur í sér 860 m.kr. hækkun framlags árið 2016 og samanlagt 5,1 mia.kr. útgjöld á tímabilinu. Gert er ráð fyrir að í framhaldinu verði bygging meðferðarkjarnans boðin út þegar tillögur um viðbótarfjármögnun liggja fyrir.

Sundurliðun á aukningu fjárfestingar 2016–2019

Rekstrargrunnur, mia.kr.	2016	2017	2018	2019
Aukning fjárfestingar				
Til að mæta verkefnum sem klárast á tímabilinu*	0,1	3,0	5,9	6,4
Aukning til að viðhalda föstu hlutfalli af VLF**	2,0	3,6	5,0	6,0
Samtals	2,1	6,6	10,9	12,4

* Innifalið í þessum ferli er hönnun á meðferðarkjarna LSH. Í þeim ferli er gert ráð fyrir auknum framlögum á árinu 2016 umfram fjárlög 2015 en á árunum 2018 og 2019 lækka framlögin til samræmis við verkáfangi.

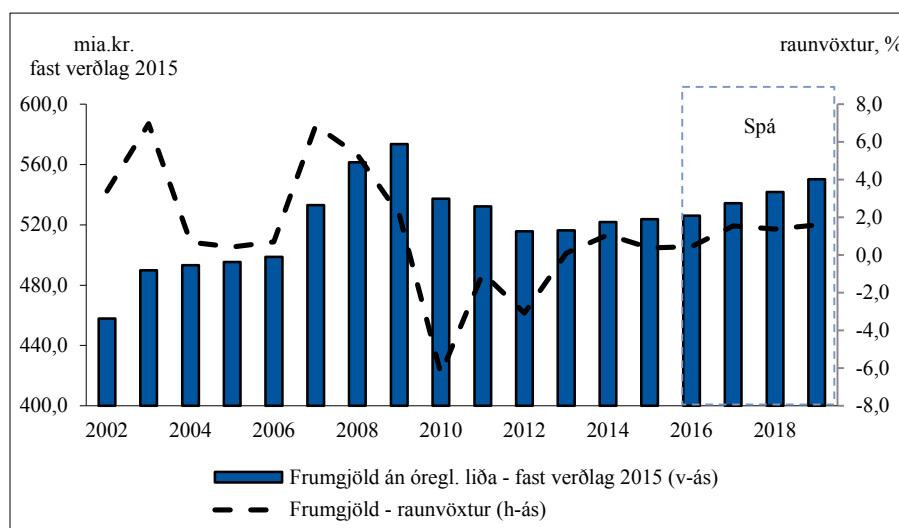
** Gert er ráð fyrir því að 2 mia.kr. af þessari aukningu verði ráðstafað árlega til rannsókn- og tækniþróunarmála til samræmis við stefnu Vísinda- og tækniráðs.

- Þá er í áætluninni gert ráð fyrir 4 mia.kr. nýju útgjaldasvigrúmi til ýmissa óráðinna áherslumála. Þar af verði helmingurinn ákvarðaður á árinu 2016 til varanlegra málefna en hinum helmingnum verði varið til tímabundinna átaks- og uppbyggingarverkefna.
- Loks er í samræmi við stefnumörkun í áætluninni árlega mynduð ný óskipt fjárheimild sem felur í sér svigrúm til að mæta frávikum, einkum í launa-, gengis- og verðlagsforsendum, og ófyrirséðum og óhjákvæmilegum skuldbindingum sem kunna að falla til á hverju ári. Fjárheimildin nemur 6 mia.kr. á árinu 2016 en vex um 500 m.kr. á ári yfir tímabilið og verður 7,5 mia.kr. árið 2019 í ljósi þess að óvissa um forsendur áætlunarinnar verður meiri eftir því sem líður á tímabilið. Um er að ræða sambærilega forsendu og gengið hefur verið út frá í fyrri ríkisfjármálaáætlunum.

Stefnumið um útgjaldaþróun. Sett stefnumið um útgjaldaþróun ríkissjóðs miða að því að tryggja að afkomumarkmið áætlunarinnar náist með hliðsjón af fyrirliggjandi tekjuáætlun og byggjast á þeim forsendum sem raktar hafa verið hér á undan. Meginstefnumið útgjaldaáætlunarinnar fyrir tímabilið 2016–2019 koma fram í eftirfarandi samantekt.

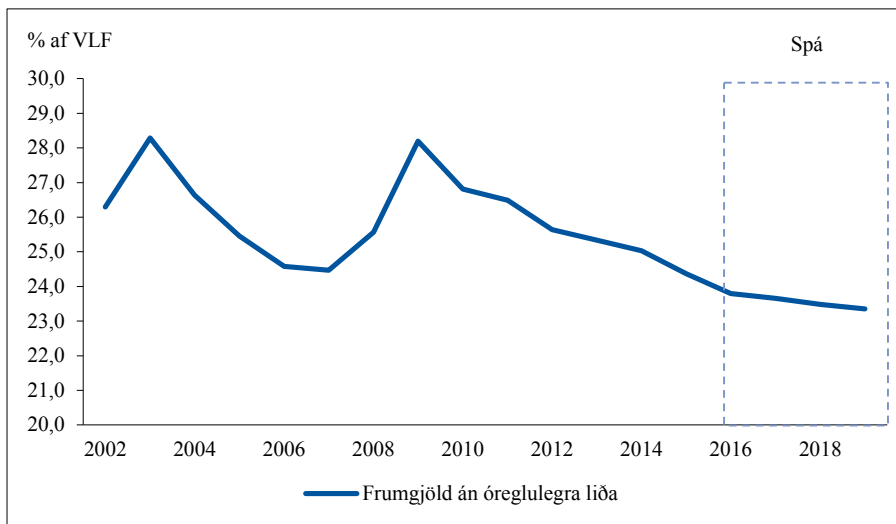
- Áætlunin felur í sér viðmið um hóflegan raunvöxt frumgjalda ríkissjóðs á árunum 2016–2019 eða sem nemur 0,4–1,6% á ári. Það svarar til 2,3–8,6 mia.kr. raunútgjaldaaukningar á ári.
- Uppsafnaður raunvöxtur á tímabilinu nemur rúmlega 5% eða sem svarar til 27 mia.kr. uppsafnaðrar útgjaldaaukningar á árunum 2016–2019.
- Gengið er út frá því stefnumiði að raunvöxtur útgjaldaahlíðarinnar verði hægari en nemur raunvexti VLF fram til ársins 2019. Það felur í sér að hlutfall frumgjalda án óreglulegra liða af VLF lækki um 1%, eða úr 24,4% árið 2015 í 23,4% árið 2019.

Frumgjöld án óreglulegra liða 2002–2019



Eins og myndin hér fyrir framan ber með sér gerir voráætlunin ráð fyrir að útgjaldaahlíð ríkissjóðs vaxi jafnt og þétt á næstu árum eftir að hún dróst saman um rúmlega 10% að raungildi á árunum 2010–2012. Sá samdráttur var nauðsynlegur hluti af því að stöðva hallarekstur ríkissjóðs samhliða ráðstöfunum sem gripið var til á tekjuhlíð með það fyrir augum að gera ríkissfjármálin sjálfbær, stöðva skuldasöfnun og aukningu í vaxtabyrði sem ríkissjóður tók á sig eftir bankahrunið. Eins og kemur fram í samantektinni hér fyrir framan er eitt stefnumið voráætlunarinnar að frumgjöld ríkissjóðs án óreglulegra liða muni lækka um 1% sem hlutfall af VLF. Það viðmið er forsenda fyrir því að mynda a.m.k. 1% afgang á heildarjöfnuði á síðari hluta tímabilsins miðað við fyrirliggjandi tekjuáætlun. Til samannburðar má nefna að ef viðhalda ætti óbreyttu hlutfalli frumgjalda af VLF yfir tímabilið frá árinu 2015 mundi það leiða til rúmlega 13 mia.kr. verri afkomu ríkissjóðs árið 2016, sem mundi aukast jafnt og þétt yfir tímabilið og leiða til rúmlega 27 mia.kr. verri afkomu árið 2019. Með því móti yrði nær enginn afgangur á rekstri ríkissjóðs á tímabilinu.

Frumgjöld án óreglulegra liða sem hlutfall af VLF



3.5.2 Heildarútgjaldarammi og hagræn skipting

Í þessum kafla er settur fram heildarútgjaldarammi voráætlunarinnar auk þess sem fjallað er um meginskiptingu útgjaldanna eftir hagrænni flokkun. Í framhaldi af umfjöllun um voráætlunina er gert ráð fyrir að fram fari nánari útfærsla á útgjaldarömmum einstakra ráðuneyta með forgangsöröðun fjármuna á milli málaflokka og einstakra verkefna á grundvelli þeirrar stefnumörkunar og þess ramma sem settur er í áætluninni. Sú útfærsla mun birtast í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2016 sem lagt verður fram á Alþingi í haust.

Í töflunni hér á eftir er settur fram heildarútgjaldarammi fyrir árið 2016 ásamt áformaðri þróun hans til ársins 2019 samkvæmt áætluninni. Jafnframt eru í töflunni tilgreindir þeir óreglulegu liðir sem teljast ekki til eiginlegs rekstrar og geta sveiflast mikið milli ára og gert er ráð fyrir að standi utan rammans. Þannig hafa eftir efnahagsáfallið haustið 2008 orðið sérstaklega miklar sveiflur í óreglulegum liðum við reikningshaldslegt uppgjör, svo sem vegna niðurfærslu eignarhluta, áfallinna ríkisábyrgða eða afskrifaðra eiginfjárframlaga. Slíka liði er afar erfitt að áætla fyrir fram og þeir falla yfirleitt ekki undir beina ákvarðanatöku stjórnvalda við fjárlagagerðina eða eru tímabundin útgjöld sem gert er ráð fyrir að falli niður á tímabilinu. Nánar tiltekið eru liðirnir sem undanskildir eru í útgjaldarammanum í áætluninni eftirfarandi:

- Gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar vegna ríkisstarfsmanna
- Fjármagnstekjuskattur sem ríkissjóður greiðir og færist einnig á tekjuhlíð
- Afskriftir skattkrafna
- Ríkisábyrgðir
- Tapaðar kröfur
- Vaxtagjöld
- Framlög til Íbúðalánasjóðs
- Niðurfærsla á verðtryggðum húsnæðisskuldum heimila

Rétt er að benda á að útgjöld vegna niðurfærslu á verðtryggðum húsnæðisskuldum heimilanna eru tímabundin og falla niður eftir árið 2016. Þá er ekki gert ráð fyrir að greidd

verði framlög til Íbúðalánasjóðs eftir árið 2017 í áætluninni. Áætlunin gerir ráð fyrir að greiða þurfi 1,3 mia.kr. framlag til sjóðsins árið 2016 vegna áhrifa af niðurfærslu húsnæðis-skulda og því til viðbótar er reiknað með 1 mia.kr. varúðarrekrstarframlagi árin 2016 og 2017 vegna erfiðrar rekstrarstöðu sjóðsins en þessi útgjöld eru afar matskennd og óviss. Fyrir utan framangreinda liði er gengið út frá því við ákvörðun heildarútgjaldaramma ríkissjóðs að framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem geta sveiflast með atvinnustigi, og lögboðið framlag í Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarsstofni, séu ekki felld inn í rammann. Þar er um að ræða útgjöld sem geta tekið umtalsverðum breytingum milli ára, svo sem vegna hagþróunar, og falla ekki beint undir ákvarðanatöku stjórnvalda, a.m.k. til skemmri tíma lítið. Þegar framangreindir liðir eru undanskildir frá heildargjöldum voráætlunarinnar fæst heildarútgjaldarammi á nafnvirði fyrir hvert ár sem gengið verður út frá við fjárlagagerðina. Rétt er að taka fram að um er að ræða útgjöld að frádregnum sértekjum sem nema um 40–44 mia.kr. á tímabilinu en að þeim frádregnum nema brúttó útgjöldin 711–778 mia.kr. á árunum 2016–2019.

Óreglulegir liðir og heildarútgjaldarammi

mia.kr. á verðlagi hvers árs	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Heildarútgjöld	671,0	679,1	706,8	733,4
Óreglulegir liðir				
Lífeyrissjóðsskuldbindingar	11,5	12,9	13,4	14,0
Fjármagnstekjuskattur ríkissjóðs	4,9	4,8	5,3	5,1
Afskriftir skattkrafna	12,5	13,3	13,6	14,4
Atvinnuleysi	12,7	13,2	13,7	14,1
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	19,1	20,1	20,6	21,5
Ríkisábyrgðir	0,0	0,0	0,0	0,0
Tapaðar kröfur og tjónabætur	0,1	0,1	0,1	0,1
Framlög til Íbúðalánasjóðs	2,3	1,0	0,0	0,0
Niðurfærsla á verðtr. húsn. sk.	18,4	0,0	0,0	0,0
Vaxtagjöld	77,4	77,0	78,0	74,3
Alls óreglulegir liðir	158,8	142,4	144,7	143,5
Útgjaldarammi	512,3	536,7	562,1	589,9

Samtals eru þessir óreglulegu liðir metnir á 158,8 mia.kr. á árinu 2016. Heildargjöld að frádregnum óreglulegum liðum mynda útgjaldaramma fyrir árið 2016 sem nemur 512,3 mia.kr. á áætluðu verðlagi ársins 2016. Það er 26,7 mia.kr. hærri útgjaldarammi en í fjárlögum fyrir árið 2015 en að teknu tilliti til áætlaðra verðlagsbreytinga fyrir árið 2016 er hækkunin milli ára um 9 mia.kr. eða 1,8% að raungildi. Stór hluti af breyttum ramma frá fjárlögum fyrir árið 2015 felst í því að gert er ráð fyrir umtalsvert lægri vaxtagjöldum árið 2016 samanborið við þau vaxtagjöld sem áætlað var fyrir í núgildandi fjárlögum en lækkunin nemur 4,8 mia.kr. Áætlunin gerir ráð fyrir því að útgjaldaramminn vaxi að nafnvirði um 24,4 til 28 mia.kr. á ári á árunum 2017–2019 eða sem svarar til tæplega 5% aukningar að nafnvirði á ári en um 1,3% að raunvirði þegar áætlaðar launa- og verðlags-hækkunir eru frátaldar.

Í töflunni hér á eftir er heildarútgjaldaraminn brotinn niður eftir hagrænni skiptingu í rekstur, tilfærslur og viðhald og fjárfestingu.

Heildarútgjaldarammi eftir hagrænni skiptingu að frádragnum óreglulegum liðum

mia.kr. á verðlagi hvers árs	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Rekstur	262,2	275,5	289,4	306,0
Tilfærslur	213,3	221,6	231,4	240,9
Viðhald og fjárfesting	36,7	39,6	41,4	42,9
Útgjaldarammi	512,3	536,7	562,1	589,9

Með þessari framsetningu heildarútgjaldaramma eftir hagrænni skiptingu er búið að móta meginskiptingu útgjalda fyrir komandi fjárlagaár sem gengið verður út frá við útfærslu á útgjaldarömmum fyrir einstaka málaflökka í kjölfarið. Meginviðmiðin fyrir hagrænni skiptingu útgjaldanna á tímabilinu 2016–2019 eru eftirfarandi:

Rekstur

- Útgjaldarammi fyrir rekstrargjöld að frádragnum óreglulegum liðum er um 262 mia.kr. á árinu 2016 en það er 51% af heildarrammanum.
- Gert er ráð fyrir að ramminn fyrir rekstrargjöldin muni aukast um 5–5,8% að nafnvirði yfir tímabilið eða sem nemur 13–17 mia.kr. á ári. Uppsöfnuð árleg aukning verði orðin 44 mia.kr. árið 2019 eða 17%.
- Viðmið um að rekstrargjöld sem hlutfall af VLF lækki lítillega yfir tímabilið, eða um 0,2% frá árinu 2015.

Tilfærslur

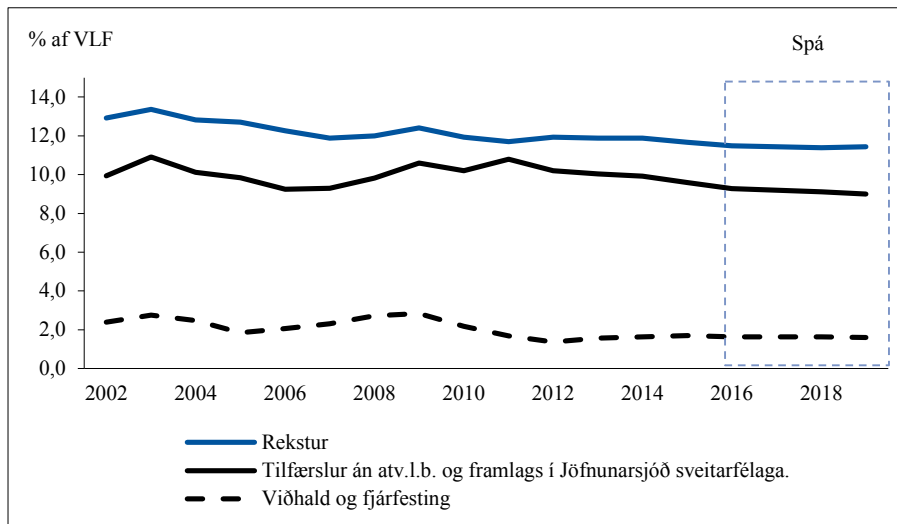
- Útgjaldarammi fyrir tilfærsluútgjöld að frádragnum óreglulegum liðum nemur um 213 mia.kr. fyrir árið 2016, eða sem nemur um 42% af heildarrammanum.
- Gert er ráð fyrir að ramminn fyrir tilfærslur aukist um 8–9,3 mia.kr. á ári eða sem nemur 3,9–4,4% vexti að nafnvirði yfir tímabilið. Uppsöfnuð árleg aukning verði orðin tæplega 28 mia.kr. árið 2019 eða 13%. Ástæða þess að nafnvöxtur tilfærslna er minni en nafnvöxtur í rekstrargjöldum má einkum rekja til þess að launahækkanir í rekstrargjöldum eru nokkru meiri en verðlagshækkanir tilfærslugjalda. Sé horft til þróunar á föstu verðlagi þá er meiri raunvöxtur í tilfærsluútgjöldum en rekstrargjöldum yfir sama tímabil.
- Viðmið um nokkuð hægari raunvöxt tilfærsluútgjalda en sem nemur raunvexti VLF en það felur í sér að hlutfall þeirra af VLF lækkar um 0,7% frá árinu 2015.

Viðhald og fjárfesting

- Útgjaldarammi fyrir viðhald og fjárfestingu að frátöldum óreglulegum liðum nemur tæplega 37 mia.kr. á árinu 2016, eða liðlega 7% af heildarrammanum. Þar af nema viðhaldsframkvæmdir um 10 mia.kr. eða 2% af heildarrammanum.
- Áætlað er að ramminn fyrir viðhald og fjárfestingu aukist um 1,5–2,9 mia.kr. að nafnvirði á ári yfir tímabilið sem svarar til 3,4–7,8% aukningar á ári.
- Gert er ráð fyrir að hlutfall viðhalds og fjárfestingar af VLF yfir tímabilið verði nær óbreytt, eða um 1,6%, þar af verði fjárfesting 1,2% af VLF en viðhaldsframkvæmdir 0,4% af VLF.

Eins og áður segir er það hluti af stefnumörkun áætlunarinnar að viðhalda sama hlutfalli fjárfestingar ríkissjóðs af VLF yfir tímabilið og var árið 2015 eða 1,2%. Það er allnokkru lægra hlutfall en t.d. meðaltal árunna 1998–2007 sem var um 2%. Á árunum 2007–2009 var farið í miklar framkvæmdir og innviðaupbyggingu á vegum ríkisins og þá einkum í samgöngumálum sem voru langt umfram markaða tekjustofna til málaflokksins. Eftir bankahrunið var talið óhjákvæmilegt að draga saman seglin í framkvæmdum ríkisins, a.m.k. tímabundið, með hliðsjón af þeirri uppbyggingu sem hafði átt sér stað árin á undan. Árið 2012 voru fjárfestingar ríkisins komnar í sögulegt lágmark og námu 1% af VLF en hafa síðan farið hægt vaxandi og er eins og fyrr segir ráðgert að viðhalda hlutfallinu í 1,2% af VLF út tímabilið. Í þessu sambandi er ástæða til að benda á að vissar framkvæmdir sem ríkið hefur verið að fjármagna um þessar mundir færast ekki í fjárlög og ríkisreikning, en þar er einkum um að ræða gerð Vaðlaheiðarganga og byggingu hjúkrunarheimila með svokallaðri leiguleið.

Útgjaldapróun vegna rekstrar, tilfærslna og viðhalds og fjárfestingar án óreglulegra liða sem hlutfall af VLF



3.5.3 Vaxtjöfnuður

Vaxtjöfnuður ríkissjóðs segir til um mismun vaxtagjalda af skuldum og vaxtatekna af eignum. Í kjölfar hruns fjármálakerfisins 2008 jókst skuldsetning ríkissjóðs til muna og vaxtagjöldin samsvarandi með verulega neikvæðum áhrifum á vaxtjöfnuðinn. Vaxtjöfnuðurinn tekur þó talsverðum breytingum til batnaðar í þessari ríkisfjármálaáætlun samanborið við langtímaáætlunina sem kynnt var sl. haust samhliða fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015. Bættur vaxtjöfnuður skýrist einkum af lægri stýrivöxtum og minni útgáfu ríkisbréfa en áður var áætlað vegna betri afkomu ríkissjóðs og lækkunar annarra skulda. Áætlað er að vaxtjöfnuður á árinu 2015 verði neikvæður sem nemur 60,5 mia.kr. eða sem nemur 2,8% af VLF. Á spátímabili voráætlunarinnar er gert ráð fyrir að árlegur vaxtjöfnuður batni nokkuð en verði samt sem áður neikvæður um 55,4 mia.kr. á árinu 2019, eða 2,1% af VLF.

Vaxtatekjur ríkissjóðs samanstanda af vöxtum af skatttekjum, vaxtatekjum af veittum lánum í innlendri og erlendri mynt og vöxtum af innstæðum í innlendri og erlendri mynt. Vaxtatekjur á árinu 2015 lækka frá fyrra ári, fyrst og fremst vegna lægri vaxtatekna af

innlendum innstæðum en gert var ráð fyrir í fjárlögum, en einnig voru vaxtatekjur af skattkröfum endurmetnar til lækkunar. Á næstu árum, eða fram til 2019, skýrist lækkun vaxtatekna einkum af minni vaxtatekjum af innstæðum vegna lægri meðalstöðu á innstæðureikningum.

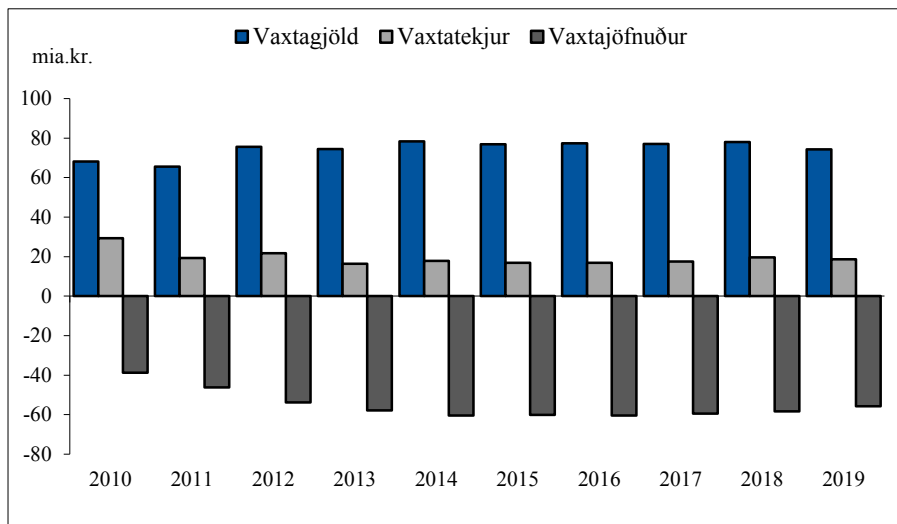
Vaxtagjöld ríkissjóðs vegna tekinna lána samanstanda af vöxtum af verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum og víxlum, lánnum sem tekin voru til styrkingar gjaldeyrisforðans, skuldabréfi Seðlabanka Íslands auk vaxtagjalda af öðrum innlendum og erlendum lánnum, þ.m.t. skuldabréfum til endurfjármögnunar á bankakerfinu.

Gert er ráð fyrir nokkurri lækkun vaxtagjalda á árinu 2015 frá fyrra ári. Stærsti liðurinn varðar skuldabréf sem ríkissjóður gaf út til styrkingar á eigin fé Seðlabankans. Í tengslum við innleiðingu nýrrar reglu um eigið fé og arðgreiðslur Seðlabankans var unnt að lækka innborgað stofnfé Seðlabankans um 26 mia.kr. í lok árs 2014 og lækkaði höfuðstóll skuldabréfsins samsvarandi. Vextir af því miðast við innlánsvexti Seðlabanka Íslands og í áætlunum er gert ráð fyrir að vextir lækki frá fyrra ári. Skuldabréfaflokkur sem gefinn var út sem eiginfjárframlag til fjármálastofnana í kjölfar bankahrunsins, RIKH 18, ber einnig vexti sem tengdir eru við innlánsvexti Seðlabanka Íslands sem lækka í þessari áætlun miðað við fyrri forsendur. Í ríkisfjármálaáætluninni er gert ráð fyrir sölu á hluta af eignarhlut ríkisins í Landsbanka Íslands í lok árs 2015 og á árinu 2016, eða annarri samsvarandi ráðstöfun, og er gert ráð fyrir að andvirðið verði notað til þess að greiða niður höfuðstól RIKH 18. Vaxtakostnaður vegna flokksins lækkar því á síðari hluta tímabils áætlunarinnar.

Vaxtagjöld af erlendum lánnum lækka fram til ársins 2017 en haldast síðan svo til óbreytt. Mestu munar um vaxtagjöld af skuldabréfi í Bandaríkjadöllum frá 2011 sem er á gjalddaga árið 2016 en í áætlunum er gert ráð fyrir að það verði einungis endurfjármagnað að hálfu. Áhrif á vaxtagjöld til lækkunar koma þó ekki að fullu inn fyrir en á árinu 2017. Þá er erlent lán í breskum pundum á gjalddaga í ársbyrjun og lækka vaxtagjöld vegna þess um 600 m.kr. á milli árana 2015 og 2016.

Vaxtajöfnuður ársins 2016 er áætlaður neikvæður um 60,4 mia.kr., eða 2,7% af VLF, en gert er ráð fyrir að hann fari smám saman batnandi á tímabilinu þannig að hallinn á honum lækki í 55,4 mia.kr. (2,1% af VLF) árið 2019.

Fjármagnsjöfnuður



Á næstu árum er í forsendum vaxtaáætlunar gert ráð fyrir nokkurri hækkun vaxta, bæði innan lands og erlendis. Grunnforsendur um þróun verðbólgu, innlendra vaxta og gengis miðast við spá Hagstofu Íslands. Samkvæmt spánni hækka stýrivextir fram til 2017 en lækka síðan á síðustu tveimur árum áætlunarinnar. Verðbólga hækkar fram til 2017 en lækkar síðan óverulega, og verður nálægt markmiði Seðlabankans á tímabilinu. Ekki er gert ráð fyrir breytingu á gengi krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Forsendur um þróun erlendra vaxta eru frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Gert er ráð fyrir nokkuð snarpri hækkun vaxta í Bandaríkjadöllum en að vextir í evrum haldist lágir næstu árin en hækki síðan lítillega á síðustu árum áætlunarinnar. Aðrir erlendir vextir breytast lítillega til hækkunar á tímabilinu.

3.6 Skuldastýring og lánsfjáröflun

Fjármála- og efnahagsráðuneytið birtir árlega langtímastefnu í lánamálum þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar næstu fjögur árin. Stefnan var síðast gefin út í júlí 2014. 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 er stefnunni ætlað að stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Markmiðið er að höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika.

Lánsfjárförf ríkissjóðs á komandi árum verður annars vegar mætt með útgáfu ríkisverðbréfa á innlendum markaði og hins vegar með því að ganga á innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Stefnt er að því að innstæður nemi að jafnaði 60 til 70 mia.kr.

Ætlað er að heildarskuldir ríkissjóðs í lok árs 2014 hafi numið 1.495 mia.kr., eða um 75% af VLF. Af heildarskuldunum voru 1.081 mia.kr. innlendar skuldir og 414 mia.kr. voru erlendar skuldir. Stærstur hluti innlendra skulda eru verðtryggð og óverðtryggð ríkisbréf eða um 641 mia.kr. Þar af má rekja um 360 mia.kr. til fjármögnunar á hallarekstri ríkissjóðs síðustu árin. Sökum bættrar afkomu ríkissjóðs hefur dregið úr útgáfuþörf á innlendum markaði. Í lok síðasta árs var höfuðstóll skuldabréfs sem gefið var út til styrkingar eigin fjár Seðlabanka Íslands lækkaður um 26 mia.kr. vegna nýrrar reglu um arðgreiðslur og eigið fé bankans. Skuldabréfið stóð því í 145 mia.kr. í byrjun árs 2015. Skilmálum bréfsins var breytt þannig að það er nú afborgunarbréf og greiðist höfuðstóllinn á 29 árum. Skuldabréf sem gefin voru út vegna eiginfjárframlags til nýrra fjármálastofnana námu í lok síðasta árs 213 mia.kr. Í ríkisfjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að selja hluta af eignarhlut ríkissjóðs í Landsbankanum í lok árs 2015 og á árinu 2016, eða gera sambærilegar ráðstafanir, og nota andvirðið til þess að greiða niður skuldabréfið. Aðrar innlendar skuldir námu um 57 mia.kr. í lok ársins.

Stærstur hluti erlendra skulda ríkissjóðs eru erlend lán sem ríkissjóður hefur tekið til styrkingar á gjaldeyrisforða Seðlabankans. Í tengslum við efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fékk ríkissjóður fyrirgreiðslu frá Svíþjóð, Danmörk, Finnlandi, Póllandi og Færeyjum. Seðlabanki Íslands fékk lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Noregi.

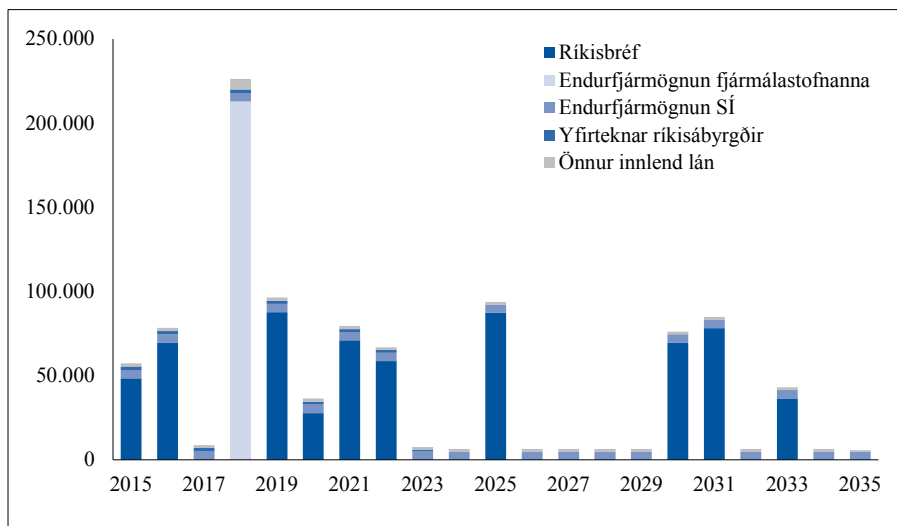
Á árinu 2011 var stigið mikilvægt skref þegar ríkissjóður endurheimti aðgengi að erlendum fjármagnsmörkuðum í fyrsta sinn frá hrúni. Þá gaf ríkissjóður út skuldabréf að fjárhæð 1 milljarður Bandaríkjadala og var það til fimm ára. Aðgangur að alþjóðamörkuðum var síðan staðfestur með nýrri útgáfu á árinu 2012, einnig að fjárhæð 1 milljarður Bandaríkjadala. Sú útgáfa var til 10 ára. Andvirðið var að hluta til notað til að fyrirframgreiða hluta af lánum ríkissjóðs frá Norðurlöndunum. Þá var lán frá Færeyjum endurgreitt í lok árs 2012. Þessi skuldabréf sem gefin voru út í Bandaríkjadöllum stóðu í 253 mia.kr. í árslok 2014. Lengst af síðan Ísland endurheimti aðgang sinn að alþjóðamörkuðum hafa kjör á lán ríkissjóðs verið að batna. Í júlí á síðasta ári gaf ríkissjóður út skuldabréf að fjárhæð 750

milljónir evra. Var það fyrsta útgáfa ríkissjóðs í evrum síðan 2006. Andvirði útgáfunnar var notað til þess að greiða niður það sem eftir stóð af lánum Norðurlandanna, að meðtöldu láni Seðlabanka Íslands frá Noregi, en þau lán voru á mun óhagstæðari kjörum en ríkissjóður fékk í evruútgáfunni í júlí. Um síðustu áramót nam staða á evrubréfi ríkissjóðs um 116 mia.kr. Önnur erlend lán námu um 45 mia.kr. í árslok 2014. Vel er fylgst með stöðu á erlendum mörkuðum og tækifæri til endurfjármögnunar eða uppgreiðslu eldri skulda verður nýtt ef hagstæð tækifæri bjóðast. Í ríkisfjármálaáætluninni er miðað við að endurfjármagna erlenda skuldabréfaútgáfu sem er á gjalddaga árið 2016 einungis að hálfu en að greiða afganginn niður með samdrætti í skuldsettum hluta gjaldeyrisforðans. Við það lækka skuldir ríkissjóðs um 64 mia.kr. í lok árs 2016 og vaxtagjöld lækka samsvarandi en lækkun þeirra kemur þó ekki að fullu fram fyrr en á árinu 2017.

Áætlað er að heildarskuldir sem hlutfall af VLF hafi náð hámarki í 86% í lok árs 2011 og muni lækka á komandi árum úr 75% í lok árs 2014 og fari undir 50% árið 2019. Hrein staða skulda er skilgreind sem heildarskuldir að frádregnum vaxtaberandi eignum en þær samanstanda af veittum lánum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Hrein staða skulda ríkissjóðs í lok árs 2014 nam 40% af VLF. Hún fer síðan lækkandi á tímabilinu og verður 23% í lok árs 2019.

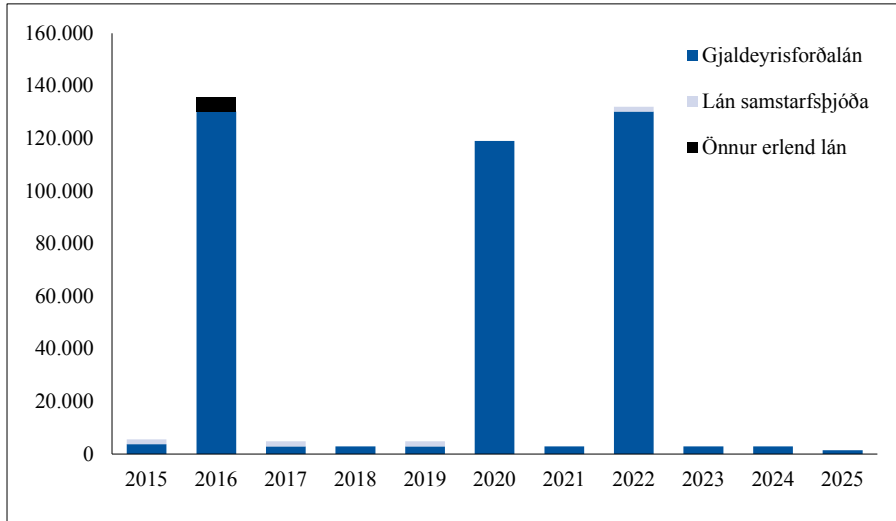
Í langtímastefnu í lánamálum er stefnt að því að endurgreiðsluferill lána sé sem jafnastur. Á meðfylgjandi myndum má sjá endurgreiðslur lána ríkissjóðs á næstu árum, annars vegar innlendra lána og hins vegar erlendra lána. Stærstu innlendu gjalddagarnir eru á árunum 2018, 2019 og 2025. Á árinu 2018 eru á gjalddaga skuldabréf sem gefin voru út vegna endurfjármögnunar fjármálastofnana.

Endurgreiðslur innlendra lána



Á árinu 2016 fellur í gjalddaga skuldabréf í Bandaríkjadöllum frá árinu 2011 að fjárhæð 1 milljarður Bandaríkjadala, svo sem áður segir. Í ríkisfjármálaáætlun er gert ráð fyrir endurfjármögnun þess að hálfu. Næsti einstaki stóri erlendi gjalddagi er á árinu 2020 en þá er á gjalddaga skuldabréf í evrum sem gefið var út árið 2014. Þá fellur skuldabréfaútgáfan í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012 á gjalddaga árið 2022.

Endurgreiðslur erlendra lána



Eins og fram kom hér að framan er hrein staða skulda ríkissjóðs áætluð um 40% í lok árs 2014. Þá er eingöngu tekið tillit til innstæðna ríkissjóðs auk veittra lána, aðrar eignir, m.a. hlutafé í fjármálastofnunum eða öðrum fyrirtækjum, eru undanskildar. Ríkissjóður er því vel í stakk búinn til að mæta endurgreiðslum á næstu árum og ekki er þörf fyrir lántökur nema til að mæta hluta afborgana ef ríkisfjármálaáætlunin gengur eftir. Skuldir lækka að nafnverði úr 1.450 mia.kr. árið 2015 í 1.324 mia.kr. á tímabilinu. Þá kann að vera að ríkissjóður noti uppkaupt eða skiptiútböð áður en til gjalddaga kemur til að tryggja að meðallánstími lánasafnsins haldist yfir lágmarki sem er fjögur ár.

4 Fjármál hins opinbera

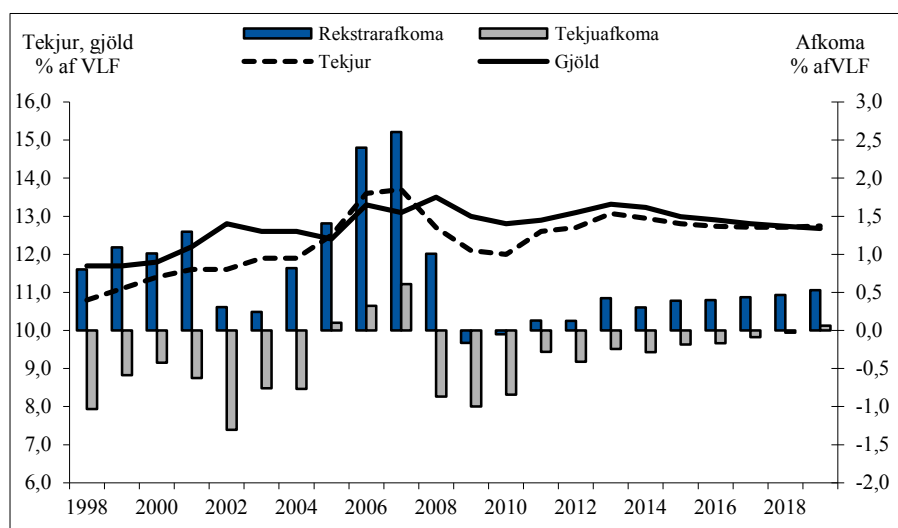
Í þessum kafla er fyrst sett fram áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins um þróun á afkomu sveitarfélaga á tímabilinu 2016–2019 og síðan fjallað um þróun á afkomu hins opinbera í heild á grundvelli ríkisfjármálaáætlunar sem kynnt er í 3. kafla. Áætlunin er sett fram á þjóðhagsgrunni sem felur í sér nokkurn mun á reikningslegri meðferð einstakra liða tekna og gjalda eins og (1) sértekna sem færast teknamegin, (2) lífeyrisskuldbindinga sem tengjast vinnuframlagi ársins, (3) skatttekna og skattkrafna (skattaafskrifta) sem endurspegla eiga raunverðmæti, (4) innbyrðisfærslna, svo sem fjármagnstekjuskatts ríkissjóðs eða fasteigna ríkissjóðs og (5) söluhagnaðar/taps sem myndast ekki á þjóðhagsgrunni sem færast á markaðsvirði. Þá getur meðferð óreglulegra liða verið önnur á þjóðhagsgrunni en í reikningskilum. Að öðru jöfnu leiðir framangreindur munur til þess að tekjuafkoma á þjóðhagsgrunni verður lakari sem nemur um 0,3–0,7% af VLF. Við uppgjör á hinu opinbera eru innbyrðis færslur milli ríkis og sveitarfélaga eins og fjárframlög og vaxtagreiðslur nettaðar út.

4.1 Fjármál sveitarfélaga

4.1.1 Afkoma sveitarfélaga

Á síðasta ári nam tekjuhalli A-hluta sveitarfélaga 5,7 mia.kr. samanborið við 4,5 mia.kr. halla árið á undan. Tekjuafkoman mælir hvort tekjur sveitarfélaga dugi fyrir öllum útgjöldum þeirra, þ.m.t. fjárfestingu. Ef um tekjuhalla er að ræða þurfa sveitarfélögin að brúa hallann með skuldsetningu eða losun eigna, en tekjuhalli felur einnig í sér að sveitarfélögin hafa þensluáhrif á hagkerfið. Hið gagnstæða á sér stað við tekjuafgang, þ.e. eignamyndun og samdráttaráhrif. Skýringin á lakari tekjuafkomu A-hluta sveitarfélaga árið 2014 liggur einkum í auknum útgjöldum en þau jukust um 5,8% milli ára að fjárfestingu meðtalinni á sama tíma og tekjurnar jukust um 5,4%. Launakostnaður er talinn hafa aukist um allt að 10% milli ára í krónum talið.

Afkoma sveitarfélaga 1998-2019



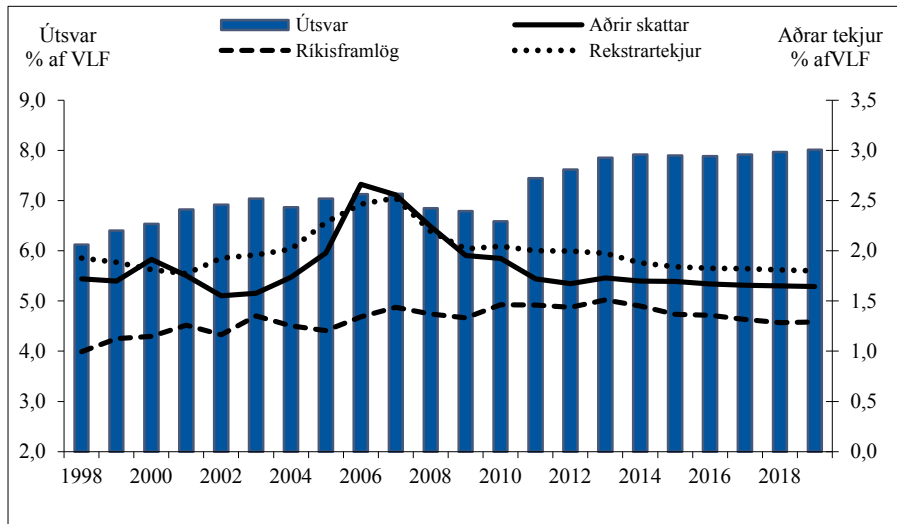
Áætlanir benda til þess að á yfirstandandi ári og því næsta verði tekjuhalli A-hluta sveitarfélaga um 4 mia.kr. hvort árið, en lækki síðan í 2 mia.kr. árið 2017 og í um 1 mia.kr. 2018 en snúist síðan í um 2 mia.kr. tekjuafgang árið 2019. Þessi afkomuþróun felur í sér að heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga aukast að umfangi en sem hlutfall af VLF lækka þær vegna hagvaxtarþróunar á tímabilinu.

Rekstrarafkoma A-hluta sveitarfélaga var jákvæð um 6 mia.kr. á síðasta ári samanborið við 7,9 mia.kr. jákvæða afkomu árið 2013, en hún mælir afkomu sveitarfélaga fyrir hreina fjárfestingu. Á næstu fjórum árum er gert ráð fyrir að rekstrarafkoma A-hluta sveitarfélaga verði jákvæð sem nemur á bilinu 0,4–0,5% af VLF. Á myndinni hér að framan sést að tekjuafkoma A-hluta sveitarfélaga hefur verið neikvæð flest árin á sama tíma og rekstrarafkoman hefur verið jákvæð, en það segir með öðrum orðum að A-hluti sveitarfélaga hafi brúað tekjuhallann með aukinni skuldsetningu.

Megintekjur sveitarfélaga eru skatttekjur, ríkisframlög og rekstrartekjur, einkum eignatekjur og sala á vöru og þjónustu. Á yfirstandandi ári er áætlað að heildartekjur sveitarfélaganna verði 275 mia.kr. (12,8% af VLF) og hækki um 5,4% frá fyrra ári. Á næsta ári er gert ráð fyrir að þær hækki um 6,6% en árin þar á eftir um ríflega 5% árlega, en að hlutfall heildartekna af VLF verði í kringum 12,7% á þeim árum. Gert er ráð fyrir að útsvarstekjur,

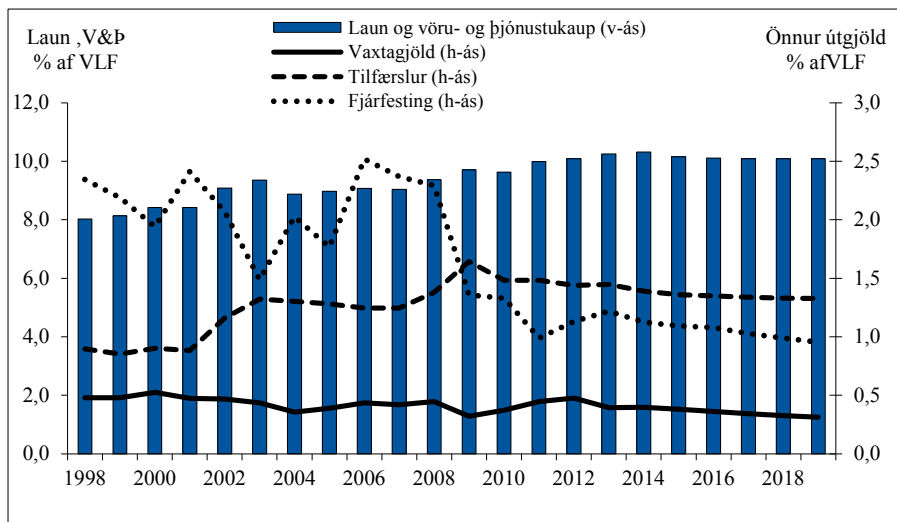
sem skila ríflega þremur fimmtu hlutum tekna sveitarfélaga, hækki um 7,6% að nafnverði á þessu ári og í kringum 6% árlega út spátímabilið. Fasteignaskattar muni hækka svipað á þessu ári, en um 4,5% á því næsta og um 5% árlega út spátímabilið. Ríkisframlög, einkum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, munu skila sveitarfélögunum tekjum á bilinu 1,3–1,4% af VLF út spátímabilið og rekstrartekjur, þ.e. vaxtatekjur, arðgreiðslur og vöru- og þjónustusala, um 1,8% af VLF árlega.

Tekjur sveitarfélaga 1998–2019



Á síðasta ári námu launakostnaðar og kostnaður af vöru- og þjónustukaupum ríflega þremur fjórðu hlutum útgjalda sveitarfélaga eða sem svarar til 10,3% af VLF. Áætlað er að samneysla sveitarfélaga verði 9,4% af VLF árið 2015 samkvæmt spá, samanborið við 9,5% árið 2014, eða um 202 mia.kr. Hún lækkar í 9,3% af VLF árið 2016 og helst óbreytt á þeim

Útgjöld sveitarfélaga 1998–2019

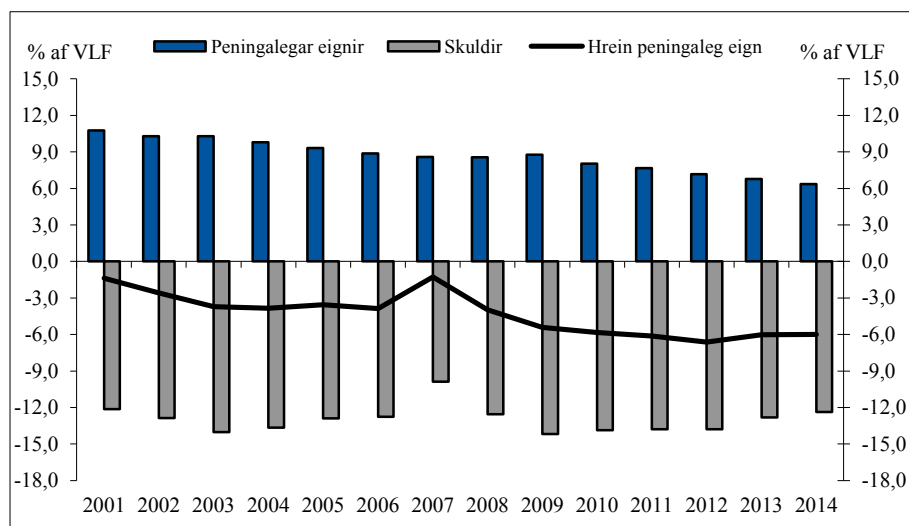


mælikvarða fram til ársins 2019. Tilfærsluútgjöld sveitarfélaga mældust 1,4% af VLF í fyrra eða um 28 mia.kr og er gert ráð fyrir svipuðu hlutfalli í ár og út áætlunartímabilið. Fjárfesting sveitarfélaga hefur síðustu þrjú árin verið á bilinu 1,2–1,3% af VLF samanborið við 1,5–2,5% af VLF tvo áratugina þar á undan. Í fjárhagsáætlunum sveitarfélaga er gert ráð fyrir að fjárfestingin gefi verulega eftir eins og undanfarin ár. Í þessari spá er gert ráð fyrir að fjárfesting sveitarfélaga þróist í takt við forsendur þjóðhagsspár á næstu árum og verði á bilinu 1,0–1,1% af VLF árlega sem er enn lágt í sögulegu samhengi.

4.1.2 Skuldir sveitarfélaga

Í árslok 2014 sýndu bráðabirgðatölur að heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga voru 246 mia.kr. eða sem svarar til 12,4% af VLF. Til samanburðar voru heildarskuldir sveitarfélaga 240 mia.kr. árið á undan eða 12,8% af VLF. Að nafnverði hækka þær því um 2,7% milli ára, en lækka um 0,4 prósentustig af VLF. Hrein peningaleg staða A-hluta sveitarfélaga fer úr 113 mia.kr. í tæplega 120 mia.kr., en í hlutfalli við VLF er hún óbreytt milli ára eða 6% af VLF. Sé hins vegar horft til A- og B-hluta starfsemi sveitarfélaganna samkvæmt bráðabirgðauppgjöri þeirra hækka heildarskuldir þeirra úr 550 mia.kr. árið 2013 í 557 mia.kr. árið 2014. Í hlutfalli við VLF lækkar hlutfallið hins vegar úr 29,4% árið 2013 í 26,2% árið 2014, en sem hlutfall af rekstrartekjum lækka skuldirnar úr 184% í 183%.

Hrein peningaleg eign A-hluta sveitarfélaga



Fjármál sveitarfélaga 2014–2019¹⁶

Milljarðar króna, verðlag hvers árs	Raun 2014	Áætlun 2015	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Heildartekjur	258,1	275,2	290,4	306,3	322,9	341,4
Skatttekjur	191,7	206,2	217,8	230,7	244,2	258,6
Skattar á tekjur og hagnað	157,9	169,8	179,7	190,7	202,3	214,6
Eignarskattar	31,8	34,3	35,8	37,6	39,4	41,4
Skattar á vöru og þjónustu	2,0	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6
Fjárframlög	28,9	29,4	30,9	31,7	32,7	34,5
Aðrar tekjur	37,5	39,6	41,7	43,9	46,0	48,2
Eignatekjur	10,3	10,7	11,1	11,6	11,9	12,2
Sala á vöru og þjónustu	26,3	27,9	29,6	31,2	33,0	34,8
Ýmsar tekjur og óskilgr. tekjur	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2
Heildargjöld	263,8	279,1	294,2	308,4	323,6	339,6
Rekstrargjöld	252,1	266,8	281,3	295,8	311,0	327,2
Laun	119,7	128,6	136,9	145,6	154,8	164,7
Kaup á vöru og þjónustu	86,0	89,6	93,7	97,6	101,5	105,4
Afskriftir	10,7	11,2	11,6	12,1	12,6	13,0
Vaxtagjöld	7,9	8,2	8,3	8,2	8,3	8,4
Framleiðslustyrkir	5,2	5,5	5,8	6,1	6,5	6,8
Fjárframlög	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6
Félagslegar tilfærslur til heimila	12,6	13,4	14,0	14,7	15,4	16,2
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	8,6	9,0	9,5	10,0	10,4	11,0
Fastafjárútgjöld	11,7	12,3	12,9	12,6	12,6	12,5
Fjárfesting	22,4	23,5	24,6	24,7	25,1	25,5
Afskriftir (-)	-10,7	-11,2	-11,6	-12,1	-12,6	-13,0
Tekjuafkoma	-5,7	-3,9	-3,8	-2,1	-0,7	1,7
<i>Hlutfall af landsframleiðslu:</i>						
Heildartekjur	12,9	12,8	12,7	12,7	12,7	12,7
Skatttekjur	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6	9,7
Skattar á tekjur og hagnað	7,9	7,9	7,9	7,9	8,0	8,0
Eignarskattar	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5
Skattar á vöru og þjónustu	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fjárframlög	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Aðrar tekjur	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Heildargjöld	13,2	13,0	12,9	12,8	12,7	12,7
Rekstrargjöld	12,6	12,4	12,3	12,3	12,2	12,2
Fastafjárútgjöld	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Fjárfesting	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Afskriftir (-)	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Tekjuafkoma	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1

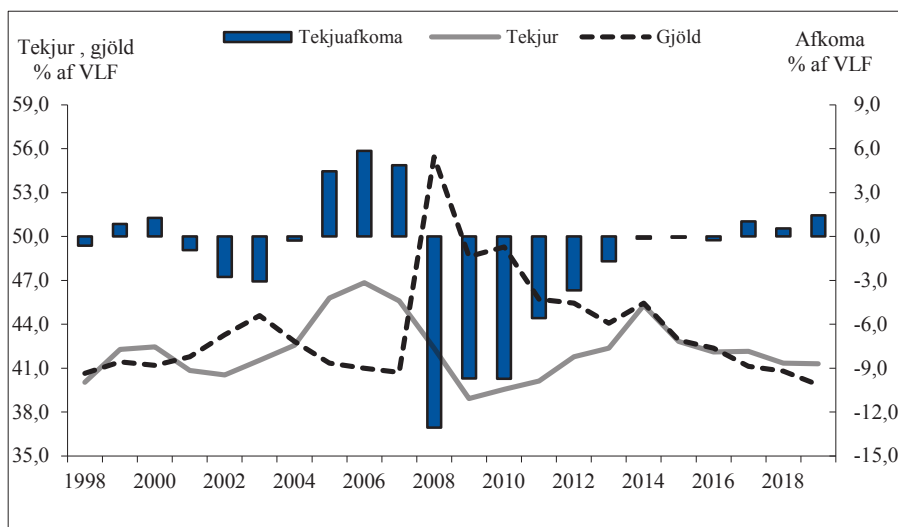
¹⁶ Heimild: Hagstofa Íslands og spá fjármála- og efnahagsráðuneytis.

4.2 Fjármál hins opinbera í heild

4.2.1 Afkoma hins opinbera

Hið opinbera, þ.e. A-hluti ríkissjóðs og A-hluti sveitarfélaga, nær til þeirrar starfsemi í hagkerfinu sem að mestu er fjármögnuð með skatttekjum. Með beitingu fjármála hins opinbera má draga úr hagsveiflum og þar með stuðla að stöðugleika, en tekjuafkoman er m.a. mælikvarði á þenslu- eða samdráttaráhrif hins opinbera. Á síðasta ári var tekjuafkoma hins opinbera einungis neikvæð um 3 mia.kr. á þjóðhagsgrunni, eða sem svarar til 0,2% af VLF, samanborið við 32 mia.kr. (1,7% af VLF) árið áður og 65 mia.kr. (3,7% af VLF) árið 2012. Af þessu sést að verulega hefur dregið úr skuldasöfnun hins opinbera á þessum árum.

Afkoma hins opinbera

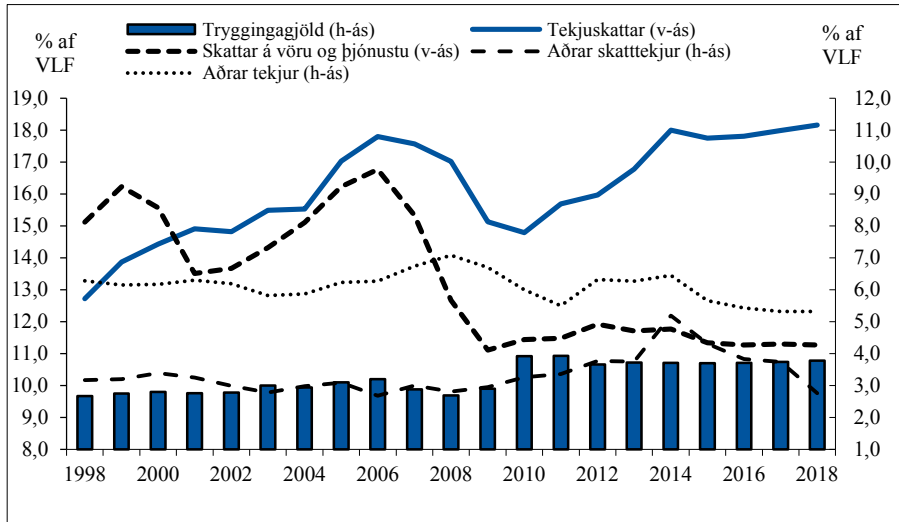


Í ár er gert ráð fyrir að tekjuhalli hins opinbera verði um 2 mia.kr. en aukist aftur í um 6 mia.kr. eða 0,2% af VLF á næsta ári. Það skýrist af 4,7% útgjaldaaukningu á sama tíma og tekjur aukast um 4,3% m.a. vegna lægri skatttekna, aðallega af bankaskatti, og arðgreiðslum. Á árinu 2017 er aftur gert ráð fyrir um 25 mia.kr. tekjuafgangi eða 1% af VLF, sem skýrist af 5,8% tekjuaukningu á móti aðeins 2,6% aukningu í útgjöldum en gert er ráð fyrir að útgjöldum vegna lækkunar höfuðstóls íbúðaskulda ljúki árið 2016. Árið 2018 benda áætlanir til þess að tekjuafgangurinn lækki og verði 0,6% af VLF, sem skýrist m.a. af afnámi hins sérstaka bankaskatts, en verði aftur 1,4% af VLF árið 2019 eða um 39 mia.kr.

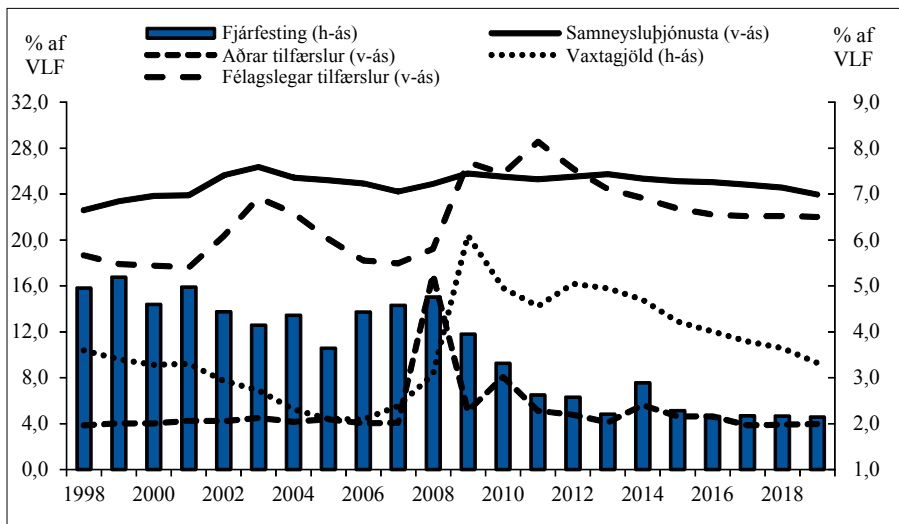
Tekjuskattar eru megintekjustofn hins opinbera og skiluðu um 359 mia.kr. á síðasta ári eða sem svarar til 18% af VLF samanborið við 16,8% árið á undan, en allveruleg hækkun var á tekjuskatti lögaðila milli ára. Í ár er gert ráð fyrir að tekjuskattar skili 17,7% af VLF, en að hlutfallið hækki ár frá ári út áætlunartímabilið og verði 18,3% af VLF árið 2019. Skattar á vöru og þjónustu gáfu 235 mia.kr. í tekjur á síðasta ári eða 11,8% af VLF. Í ár er áætlað að hlutfall þeirra lækki niður í 11,3%, aðallega vegna niðurfellingar vörugjalda, en haldist síðan tiltölulega stöðugt út áætlunartímabilið eða í kringum 11,3% af VLF. Áætlað er að eignarskattar skili 1,9% af VLF í ár samanborið við 2,5% síðasta ári, en lækkunin skýrist af afnámi auðlegarskatts. Gert er ráð fyrir að hlutfallið haldist tiltölulega óbreytt út áætlunartímabilið. Þá er gert ráð fyrir að tryggingagjöldin skili 80 mia.kr. í ár eða sem svarar til 3,7% af VLF sem er sama hlutfall og í fyrra. Á næstu árum mun tryggingagjaldið lækka lítillega á þennan

mælikvarða samkvæmt áætlun. Að síðustu er gert ráð fyrir að rekstrartekjur hins opinbera, einkum eignatekjur og þjónustutekjur, muni gefa lítið eitt eftir á næstu árum en áætlað er að þær skili um 5,7% af VLF í ár.

Tekjur hins opinbera



Útgjöld hins opinbera



Vaxtakostnaður hins opinbera hefur verið umtalsverður, en á síðasta ári var hann 4,7% af VLF sem svarar til riflega 10% af útgjöldum hins opinbera. Í ár er gert ráð fyrir að þessi kostnaður mælist 4,2% af VLF, en lækki síðan í skrefum og verði kominn niður í 3,3% af VLF árið 2019. Rúmlega 138 mia.kr. runnu til félagslegra tilfærslna til heimila á síðasta ári eða 6,9% af VLF en í ár er áætlað að þetta hlutfall fari niður í 6,7% og á næsta ári í 6,5% og haldist síðan óbreytt. Aðrar tilfærslur hins opinbera jukust verulega á síðasta ári og námu

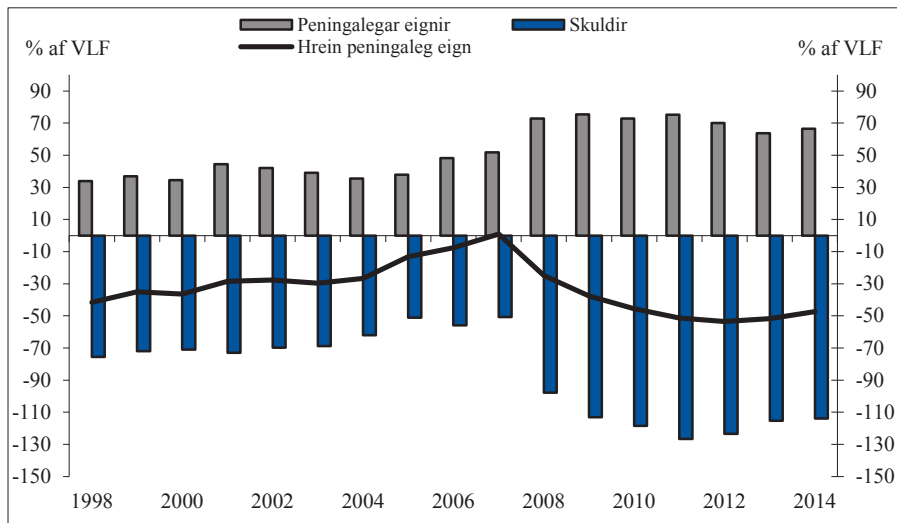
112 mia.kr. eða sem svarar til 5,6% af VLF samanborið við 4,1% árið á undan og skýrist aukningin fyrst og fremst af fjármagnstílfærslum til heimilanna vegna lækkunar á höfuðstól íbúðaskulda. Í ár og á næsta ári er gert ráð fyrir að hlutfallið lækki í 4,6% en fari síðan niður í 3,9% og haldist þar árin á eftir. Á síðasta ári mældist fjárfesting hins opinbera um 58 mia.kr. eða 2,9% af VLF samanborið við 2,2% af VLF árið á undan. Á yfirstandandi ári er áætlað að hún verði um 2,3% af VLF og haldist á því stigi út áætlunartímabilið.

4.2.2 Skuldir hins opinbera

Samkvæmt uppgjörsvenju þjóðhagsreikninga námu skuldir hins opinbera að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum vegna opinberra starfsmanna 114% af VLF í lok síðasta árs og höfðu lækkað um 1,8 prósentustig af VLF milli ára. Á sama tíma hækkaði peningaleg eign hins opinbera um 2,6 prósentustig af VLF. Hrein peningaleg staða hins opinbera batnaði því um rúmlega 4 prósentustig af VLF milli ára og var neikvæð um 47,4% af VLF samanborið við 51,8% í árslok 2013. Í krónum talið námu skuldir hins opinbera á þennan mælikvarða 2.272 mia.kr. í árslok 2014 og peningaleg eign um 1.327 mia.kr. Til samanburðar var skuldastaða hins opinbera 50,7% af VLF árið 2007 og hrein peningaleg eign jákvæð um 1% af VLF.

Sé peningaleg eignastaða A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga skoðuð sést að skuldir ríkissjóðs lækkuðu úr 103,5% af VLF árið 2013 í 100,7% árið 2014 á sama tíma og peningaleg eign hans jókst úr 56,8% af VLF árið 2013 í 58,5% árið 2014. Hrein peningaleg eign ríkissjóðs batnar því um 4,5 prósentustig af VLF og mældist 42,2% af VLF árið 2013, sem svarar til 842 mia.kr. Skuldir sveitarfélaga námu 246 mia.kr. í árslok 2014 eða 12,4% af VLF samanborið við 12,8% árið 2013. Peningalegar eignir lækkuðu hins vegar úr 6,8% af VLF í 6,4% sem þýðir að hrein peningaleg eign sveitarfélaga var óbreytt milli ára eða 6% af VLF.

Skuldir hins opinbera 1998-2014



Fjármál hins opinbera 2014–2019¹⁷

Milljarðar króna, verðlag hvers árs	Brt. 2014	Áætlun 2015	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019
Heildartekjur	902,7	920,7	960,2	1.015,5	1.050,3	1.106,4
Skatttekjur	696,8	718,0	750,3	795,7	817,6	864,5
Skattar á tekjur og hagnað	358,7	381,5	405,9	433,5	461,2	490,6
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	6,8	6,6	6,0	5,6	5,0	4,5
Eignarskattar	49,1	41,0	42,9	45,0	47,1	49,5
Skattar á vöru og þjónustu	234,6	243,8	257,0	272,2	286,3	301,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,1	5,7	6,0	6,3	6,6	7,0
Aðrir skattar	41,5	39,4	32,5	33,1	11,3	11,9
Tryggingagjöld	74,0	79,6	84,6	90,2	96,1	102,1
Fjárframlög	3,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6
Aðrar tekjur	128,7	121,7	123,8	128,1	135,0	138,3
Heildargjöld	905,7	922,6	965,8	990,8	1.036,2	1.067,6
Rekstrargjöld	887,8	913,3	957,5	980,3	1.024,3	1.054,4
Laun	275,8	306,0	330,1	351,1	372,5	392,5
Kaup á vöru og þjónustu	229,1	233,9	240,8	246,7	251,3	248,9
Afskriftir	39,6	39,7	40,8	41,9	43,0	44,2
Vaxtagjöld	93,6	90,7	91,3	91,3	92,5	88,9
Framleiðslustyrkir	32,0	34,5	36,7	37,8	39,2	40,4
Fjárframlög	4,6	3,9	3,5	3,6	3,7	3,8
Félagslegar tilfærslur til heimila	137,8	143,7	149,4	157,0	165,6	174,0
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	75,3	60,9	65,1	50,9	56,4	61,5
Fastafjárútgjöld	17,9	9,3	8,3	10,4	12,0	13,3
Fjárfesting	57,6	49,0	49,1	52,3	55,0	57,4
Afskriftir (-)	-39,6	-39,7	-40,8	-41,9	-43,0	-44,2
Tekjuafkoma	-3,0	-1,9	-5,6	24,7	14,0	38,8
<i>Hlutfall af landsframleiðslu:</i>						
Heildartekjur	45,3	42,8	42,1	42,1	41,4	41,3
Skatttekjur	35,0	33,4	32,9	33,0	32,2	32,3
Tryggingagjöld	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8
Fjárframlög	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrar tekjur	6,5	5,7	5,4	5,3	5,3	5,2
Heildargjöld	45,4	42,9	42,4	41,1	40,8	39,9
Rekstrargjöld	44,5	42,5	42,0	40,7	40,3	39,4
Fastafjárútgjöld	0,9	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Fjárfesting	2,9	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
Afskriftir (-)	-2,0	-1,8	-1,8	-1,7	-1,7	-1,6
Tekjuafkoma	-0,2	-0,1	-0,2	1,0	0,6	1,4

¹⁷ Heimild: Hagstofa Íslands og spá fjármála- og efnahagsráðuneytis.

