

Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála: Er breytinga að vænta?

Ásdís Kristjánsdóttir, forstöðumaður efnahagssviðs
september 2014

Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

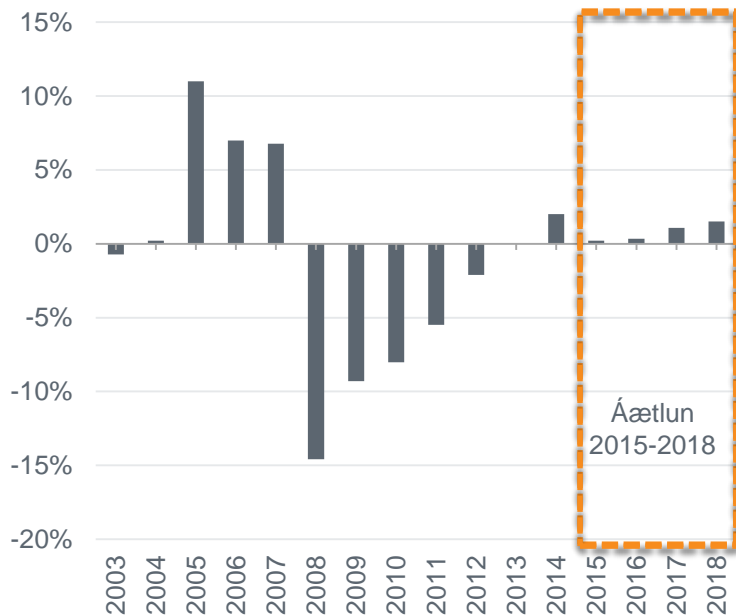
Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

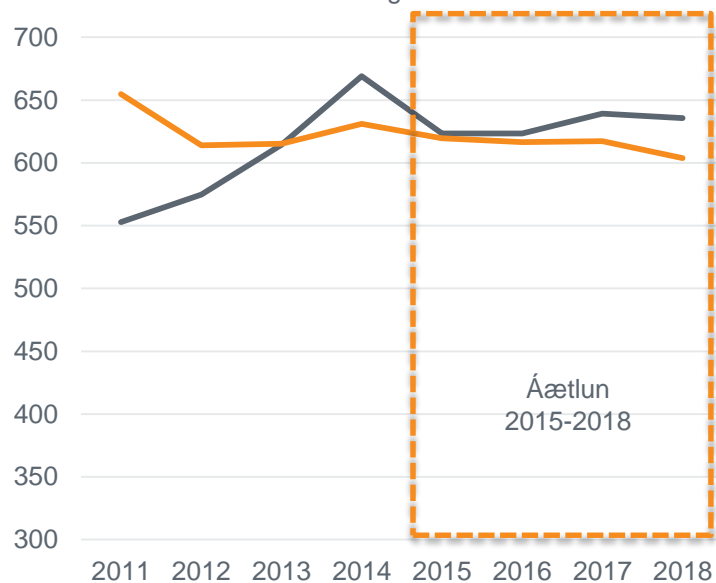
Fjárlagafrumvarp 2015: Afgangur á rekstri ríkisins, er útgjaldavandinn leystur?

Lítið má út af bregða og afgangurinn gæti hæglega horfið gangi áætlanir ekki fyllilega eftir. Lítið svigrúm í rekstri til að greiða niður skuldir.

Heildarjöfnuður ríkissjóðs (% af VLF)



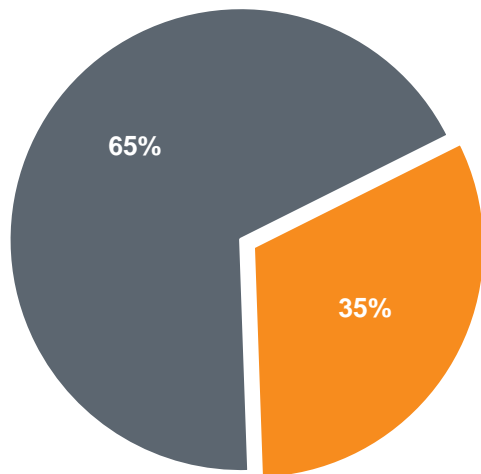
Tekjur og gjöld ríkissjóðs
- ma.kr. á verðlagi ársins 2014



Skattahækkunar vörðuðu á endanum leiðina að hallalausum fjárlögum

Leiðin að hallalausum fjárlögum 2009-2014²

- Aðlögunin sem kom í gegnum tekjuvöxt og niðurskurð



■ Breyting á frumtekjum ■ Breyting á frumgjöldum

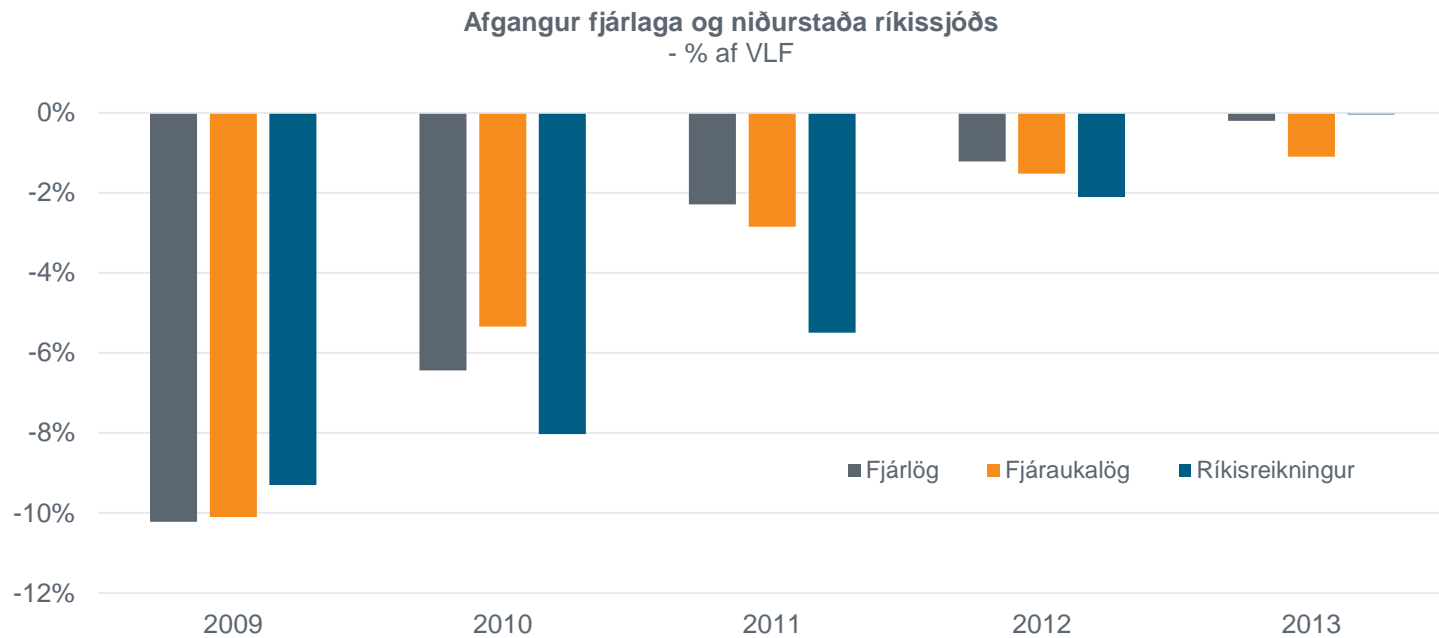
- Þrátt fyrir að upphaflega hafi verið lagt upp með í rammaáætlun stjórnvalda og efnahagsáætlun AGS að farin yrði blönduð leið niðurskurðar og skattahækkana....
- ...hefur meira farið fyrir skattahækkunum en niðurskurði á þeim árum sem liðin eru. Auknar skatttekjur útskýra um tvo þriðju af þeirri aðlögun sem hefur átt sér stað frá árinu 2009.

²Hallinn er mismunur á rekstrarniðurstöðu ársins 2009 og niðurstöður fjárlaga 2014. Í samanburðinum eru teknir til hlíðar einstakir liðir sem ríkisvaldið hefur litla stjórn á við fjárlagagerð, þ.e. framlög í atvinnuleysistryggingasjóð, afskriftir skatttekna, fjármagnsgjöld/tekjur og áfallnar ríkisábyrgðir á lánum.

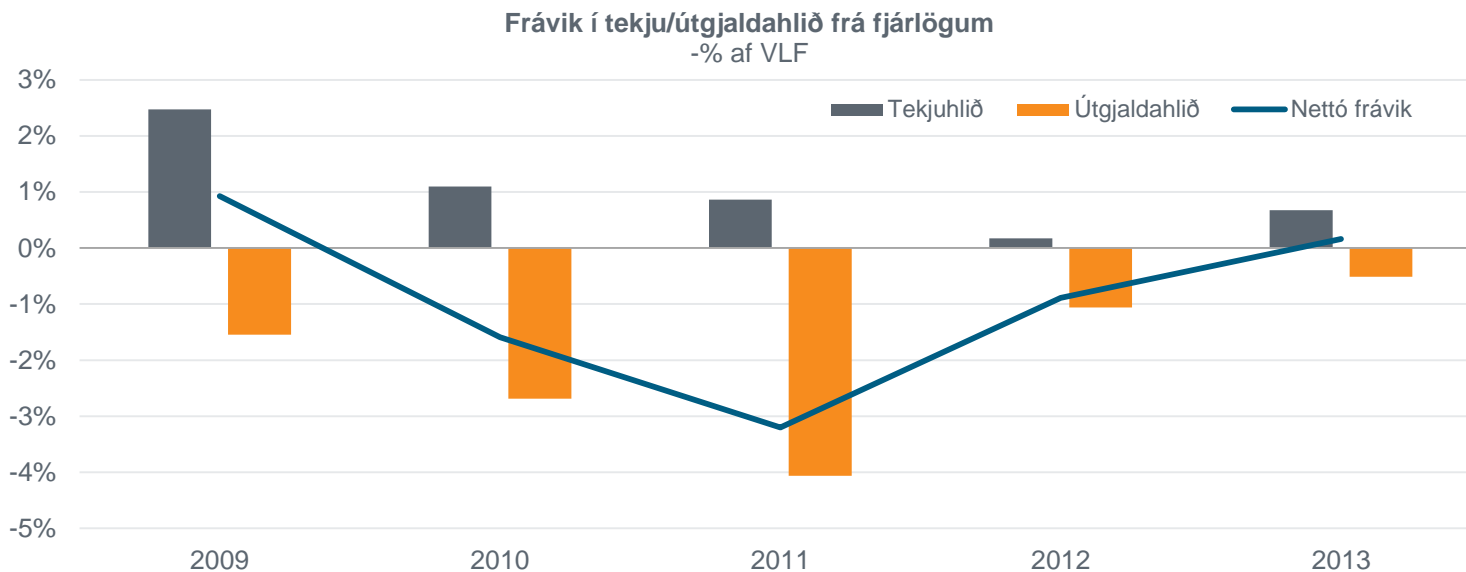
Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, Ríkisreikningur 2009 og fjárlagafrumvarp 2014

Halli ríkissjóðs hefur undantekningalaust verið meiri en fjárlög segja til um...

Eftirfylgni fjárlaga er ábatavant og skort hefur aga við afgreiðslu fjárlaga



...sem skýrist af því að ríkisútgjöld hafa farið verulega fram úr áætlunum

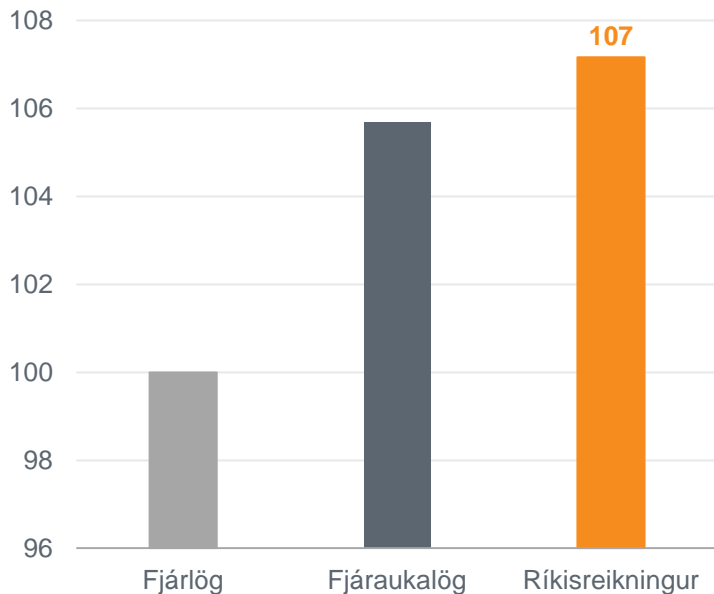


Umframkeyrsla ríkisútgjalda einskorðast ekki við erfið rekstrarár

Áætlanir ríkissjóðs hafa vanmetið útgjöld og virðist það heldur regla fremur en undantekning að eytt sé umfram fjárheimildir. Umframkeyrsla ríkisútgjalda eftir hrun er lítið betri en á þensluárunum 2004-2007.

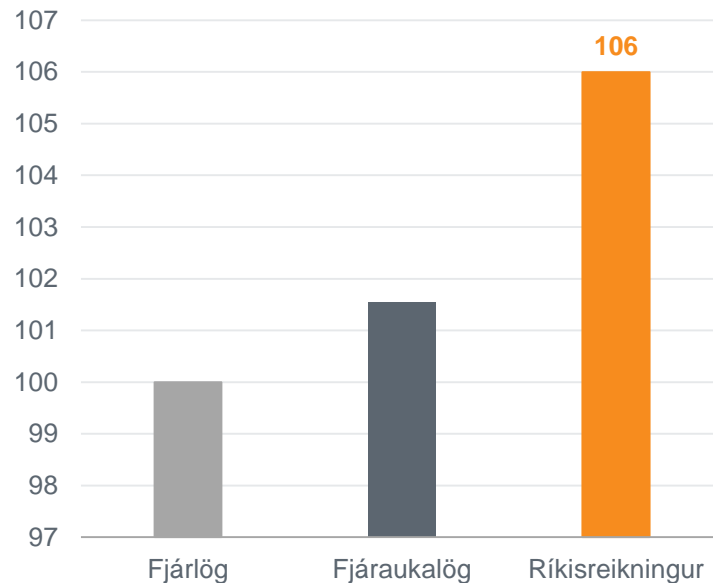
Umframkeyrsla ríkisútgjalda á þensluárunum

- meðaltal á árum 2004-2007, Fjárlög = 100



Umframkeyrsla ríkisútgjalda eftir hrun

- meðaltal á árum 2009-2013, Fjárlög = 100

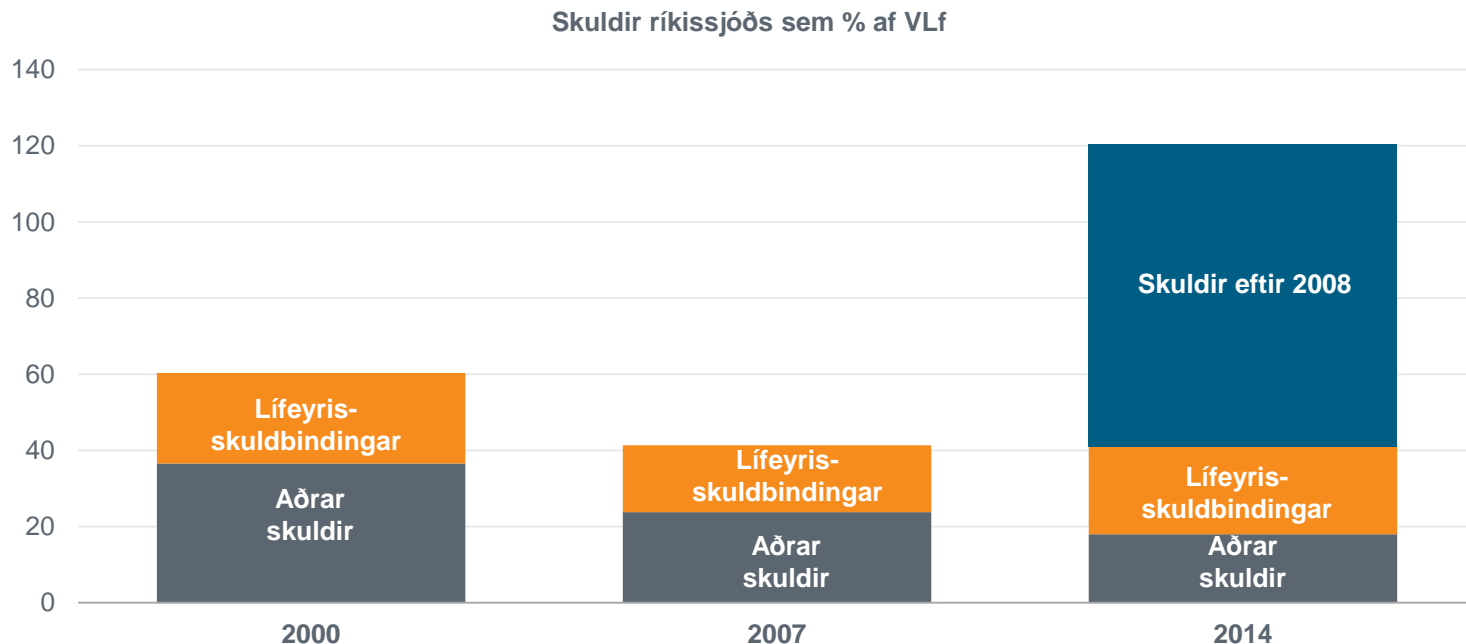


Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda er viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

Skuldasöfnun stöðvuð, en skuldastaða viðkvæm

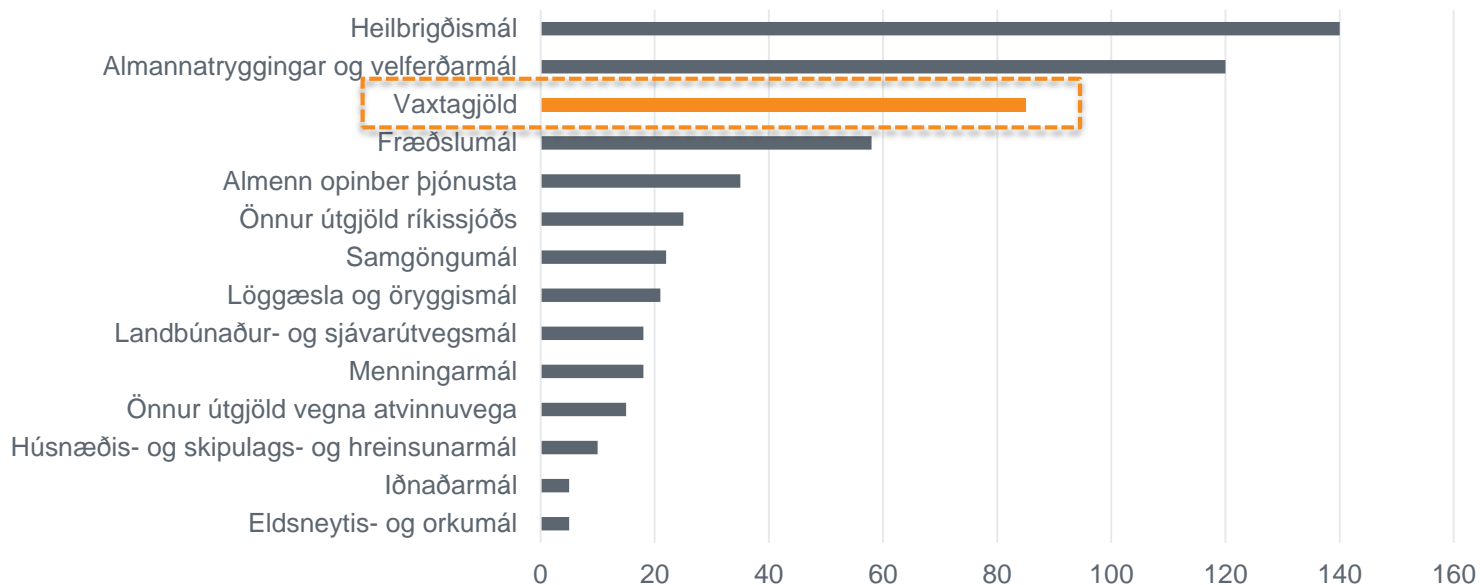
Skuldir sem nema 80% af landsframleiðslu hafa safnast upp eftir 2008, m.a. vegna endurfjármögnunar Seðlabankans og viðskiptabankanna, uppsafnaðs greiðsluhalla á árunum 2008-2013 auk lántöku vegna gjaldeyrisforðans.



Vaxtakostnaður ríkissjóðs meðal stærstu útgjaldapósta ríkisins í dag

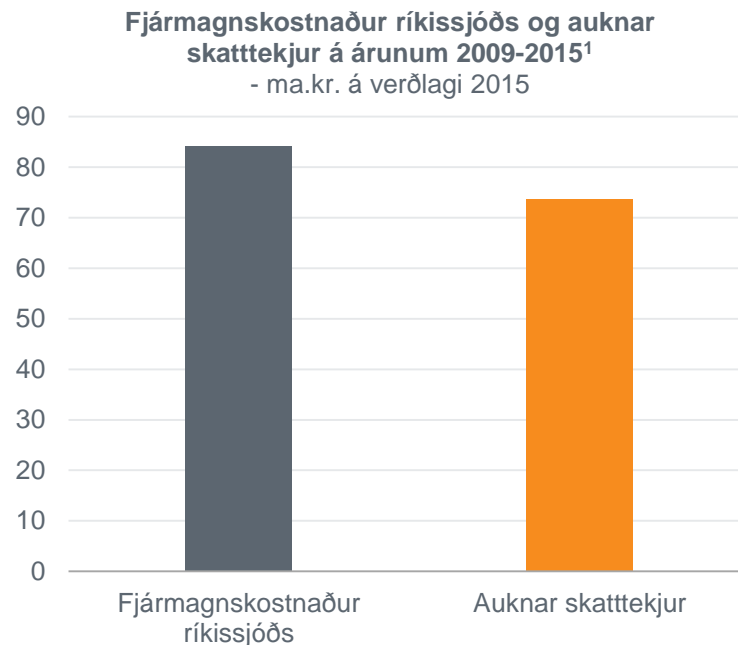
Mikil skuldsetning dregur úr getu ríkissjóðs til að mæta mögulegum áföllum, en ríflega 13% af heildartekjum ríkissjóðs fara í vaxtagreiðslur. Þær eru orðnar þriðji stærsti útgjaldapóstur ríkisins.

Fjárlagafrumvarp 2015: Skipting útgjalda eftir málaflokkum (ma.kr.)



Aukin skattbyrði frá hrúni fer í að greiða vaxtakostnað ríkissjóðs...

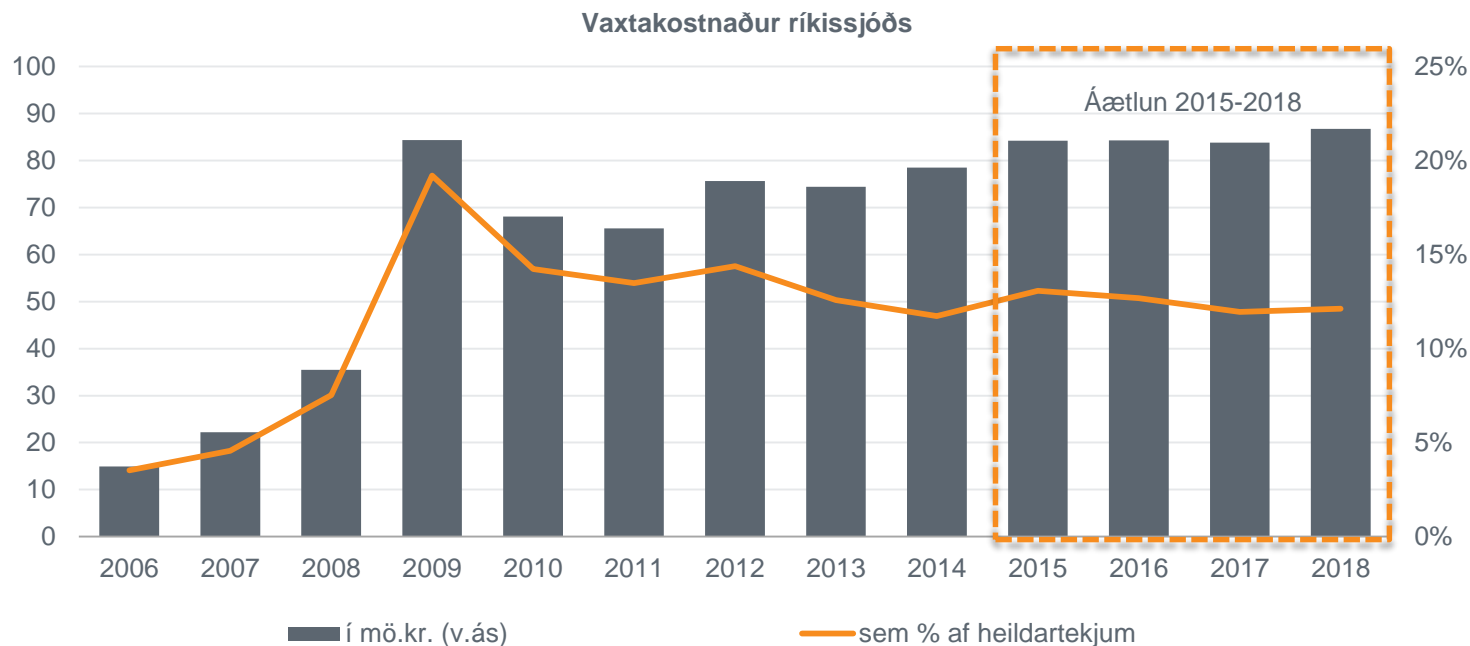
- Fjármagnskostnaður ríkissjóðs er í fjárlögum 2014 áætlaður ríflega 84 ma.kr., eða um 13% af heildartekjum ríkissjóðs...
- ...sem jafngildir næstum öllum þeim auknu skatttekjum sem aflað hefur verið frá árinu 2009.
- Mikilvægt er að skapa svigrúm í ríkisrekstri til að greiða niður skuldir svo fjármagnskostnaður lækki. Með því yrði unnt að létta skattbyrði atvinnulífsins og einstaklinga verulega.



¹ Auknar skatttekjur án innlánastofnana í slitameðferð

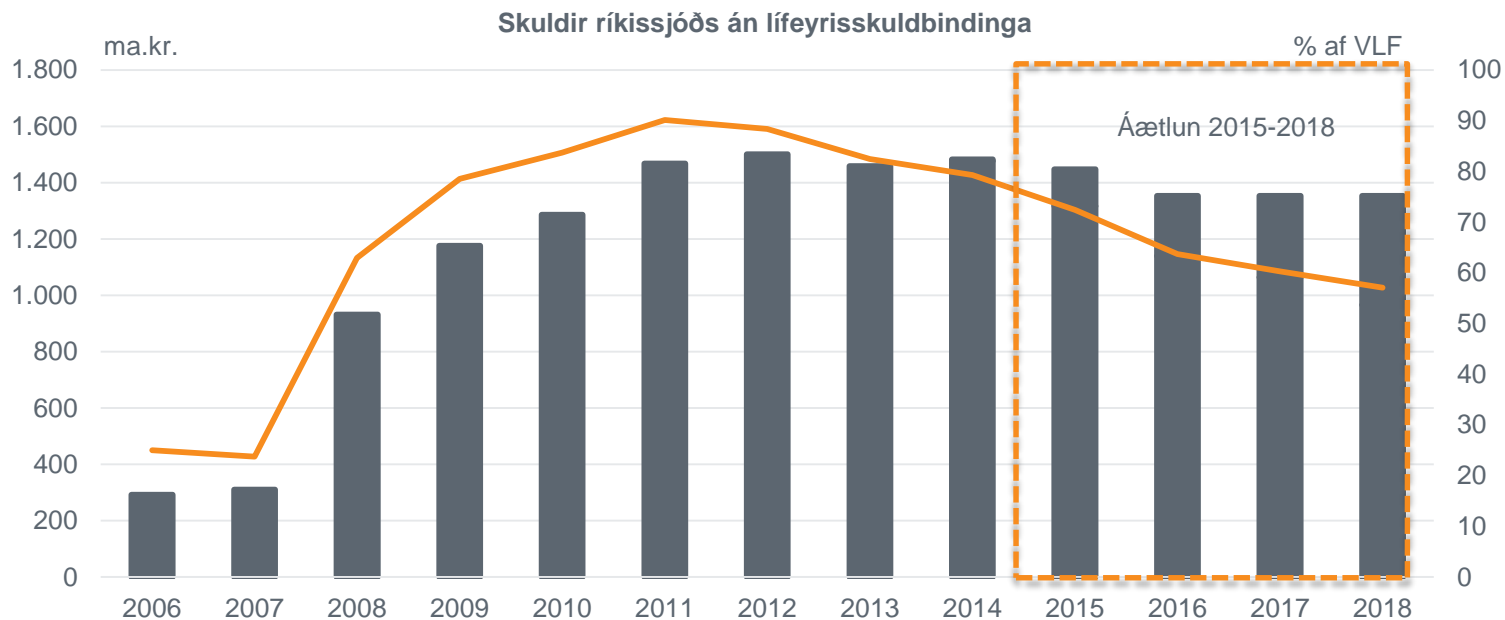
...og útlit fyrir að vaxtakostnaður verði áfram hár

Vaxtakostnaður ríkissjóðs verður áfram hár gangi áform stjórnvalda eftir. Lítið svigrúm verður til að létta á skattbyrði á einstaklinga og atvinnulífið.



Treyst er á að skuldahlutfallið lækki samfara verðbólgu og auknum hagvexti

Lítið svigrúm skapast í ríkisrekstri til að greiða niður skuldir á komandi árum. Gert er ráð fyrir sölu á 30% eignarhlut í Landsbankanum og treyst á að skuldahlutfallið lækki samfara verðbólgu og auknum hagvexti.

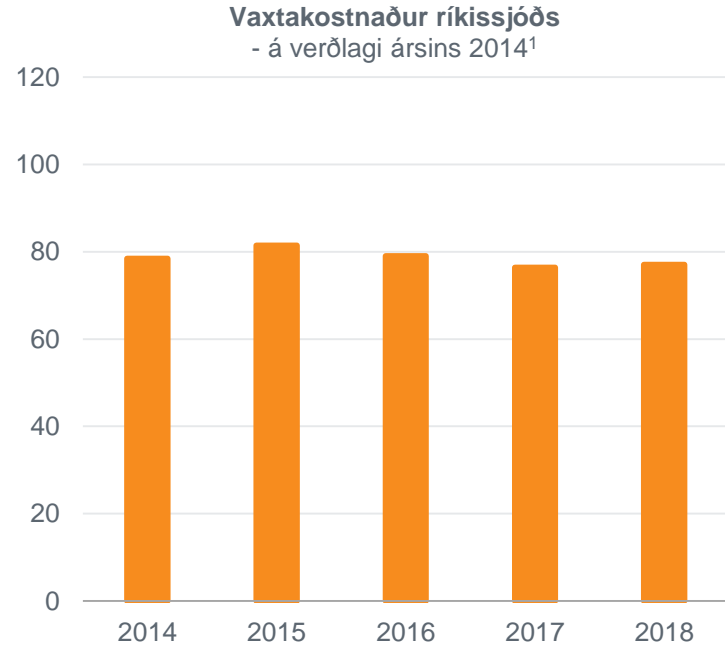
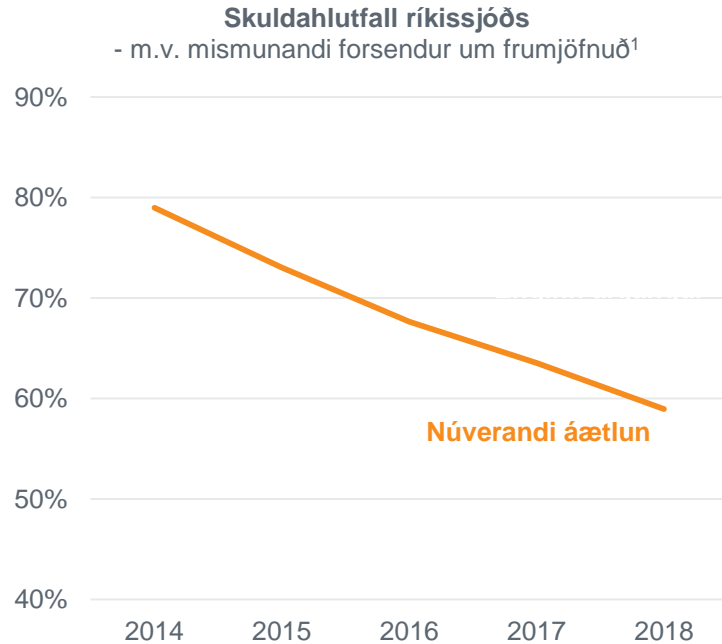


Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda er viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

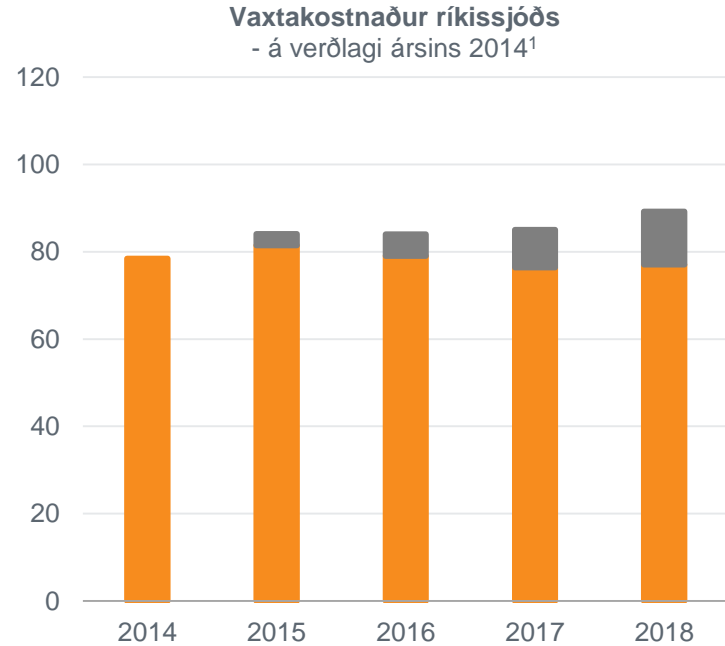
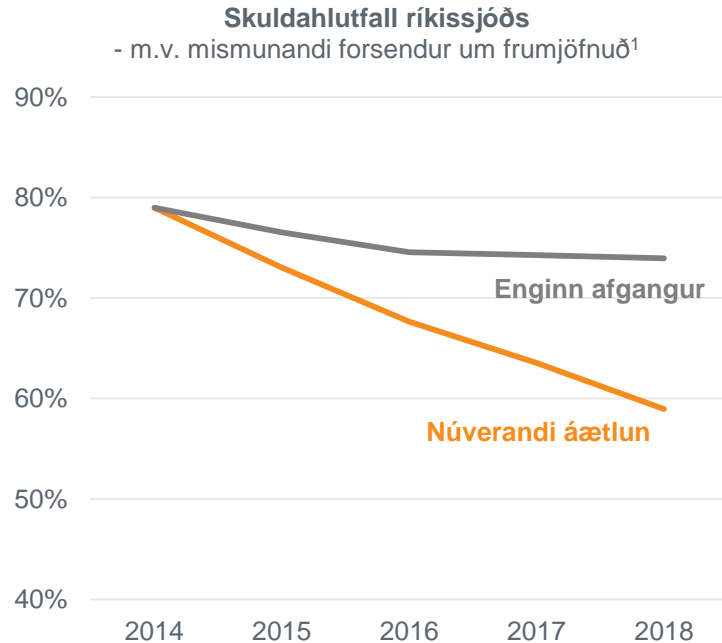
Í fyrsta lagi þarf að koma böndum á vöxt ríkisútgjalda

Að öðrum kosti verður ríkissjóður of skuldsettur og viðkvæmur fyrir áföllum



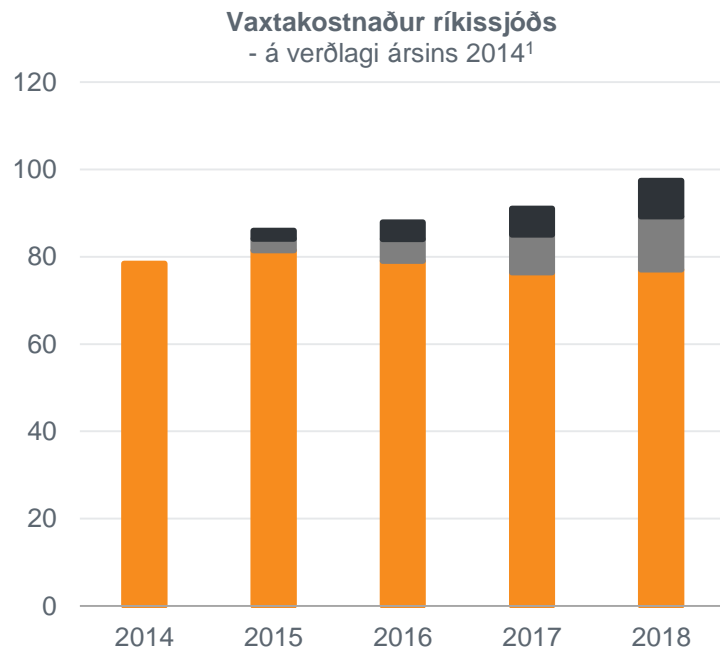
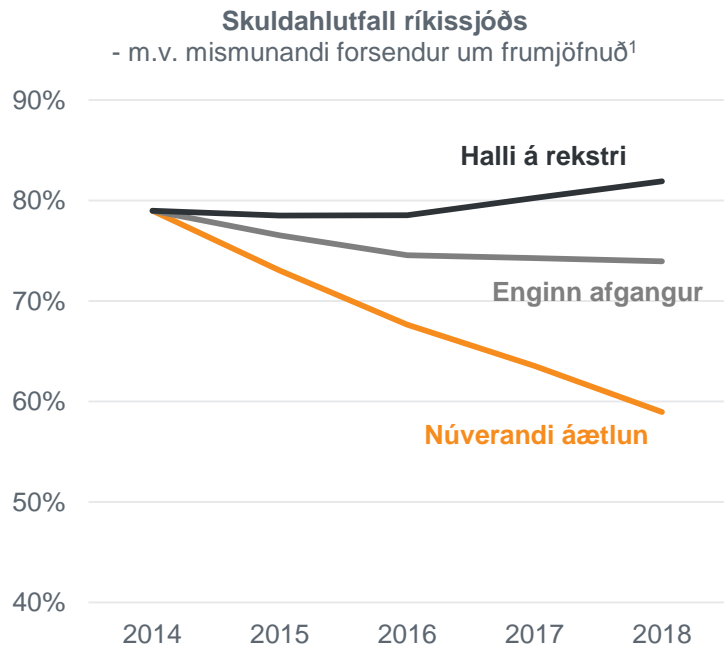
¹ Enginn afgangur = Enginn afgangur á frumjöfnuði. Halli á rekstri = 2% halli á frumjöfnuði.

Að öðrum kosti verður ríkissjóður of skuldsettur og viðkvæmur fyrir áföllum



¹ Enginn afgangur = Enginn afgangur á frumjöfnuði. Halli á rekstri = 2% halli á frumjöfnuði.

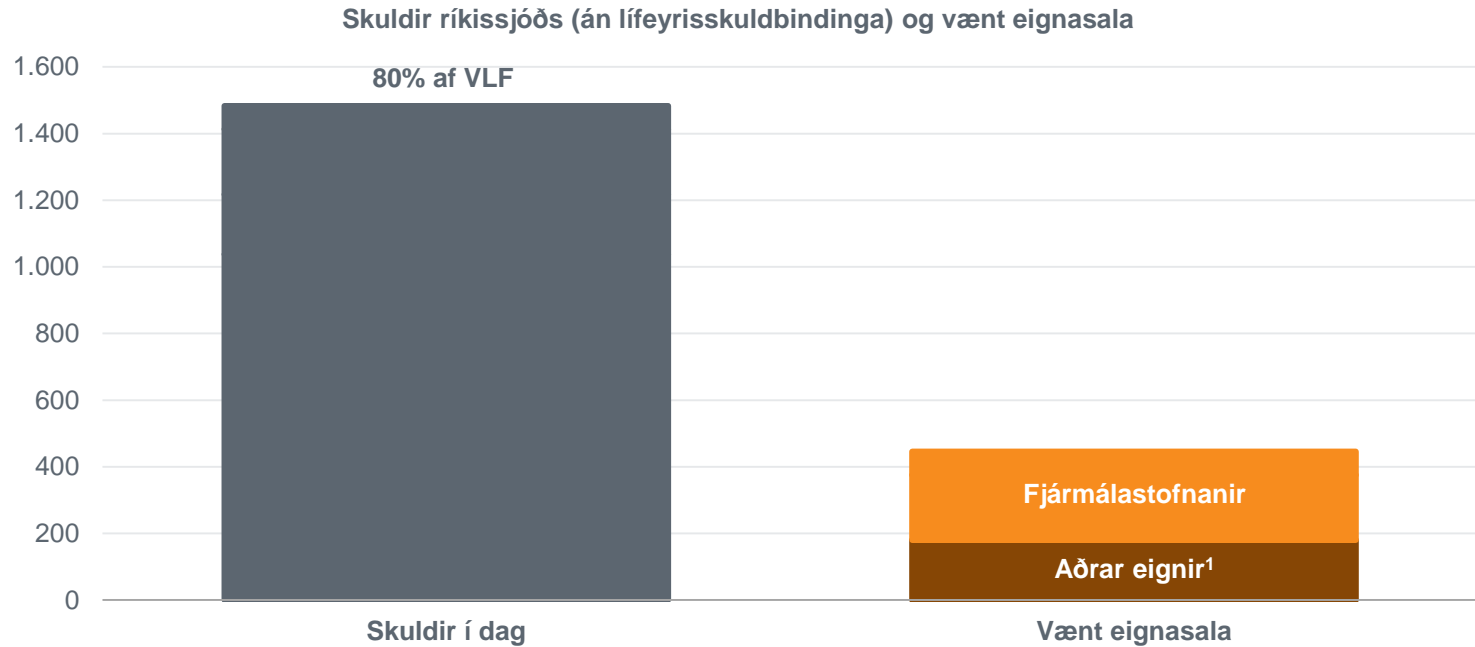
Að öðrum kosti verður ríkissjóður of skuldsettur og viðkvæmur fyrir áföllum



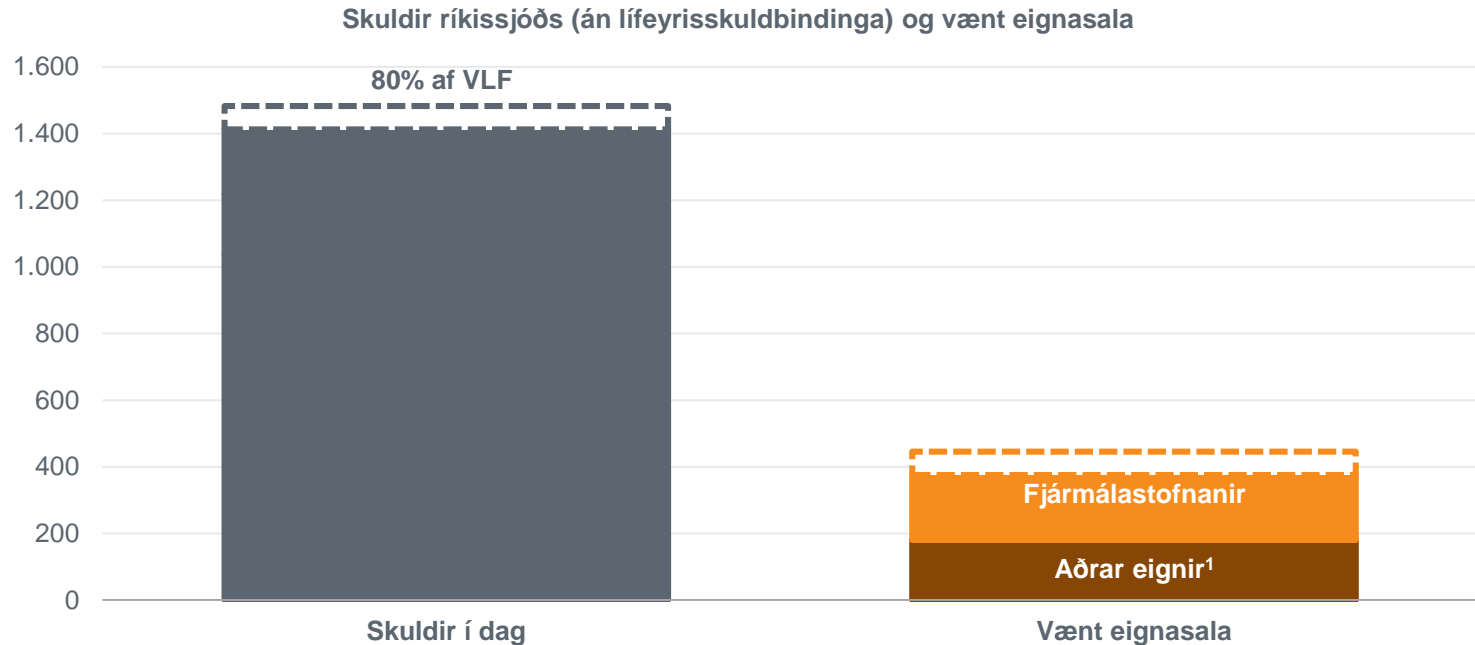
¹ Enginn afgangur = Enginn afgangur á frumjöfnuði. Halli á rekstri = 2% halli á frumjöfnuði.

Í öðru lagi þarf að huga að frekari sölu ríkiseigna

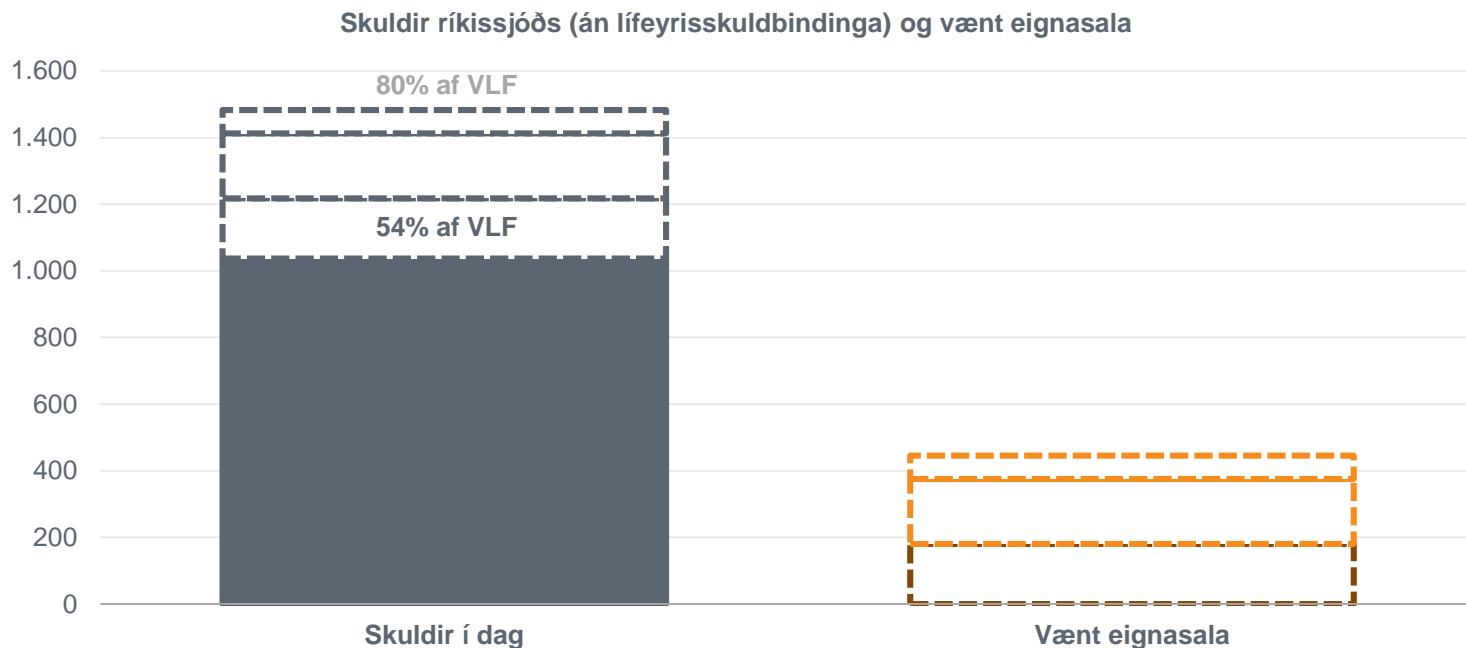
Skuldastaðan í dag...



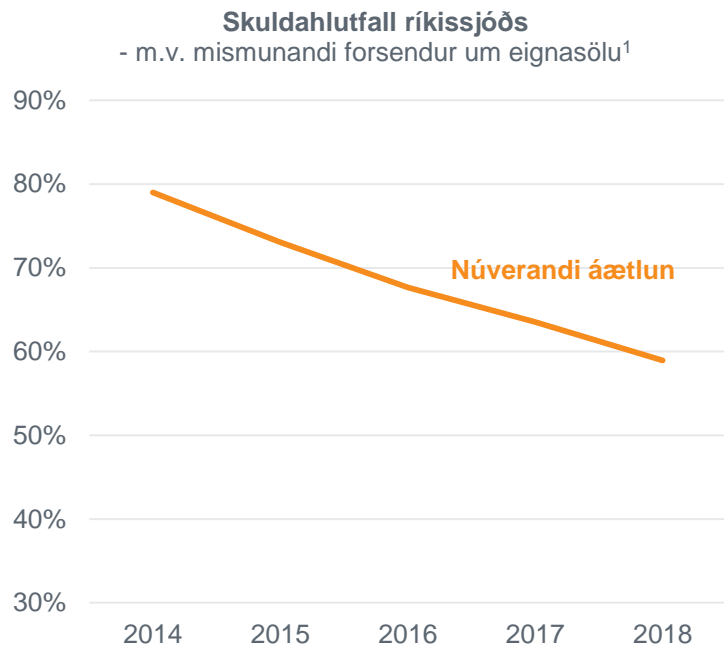
...skuldastaðan eftir eignasölu samkvæmt núverandi áformum



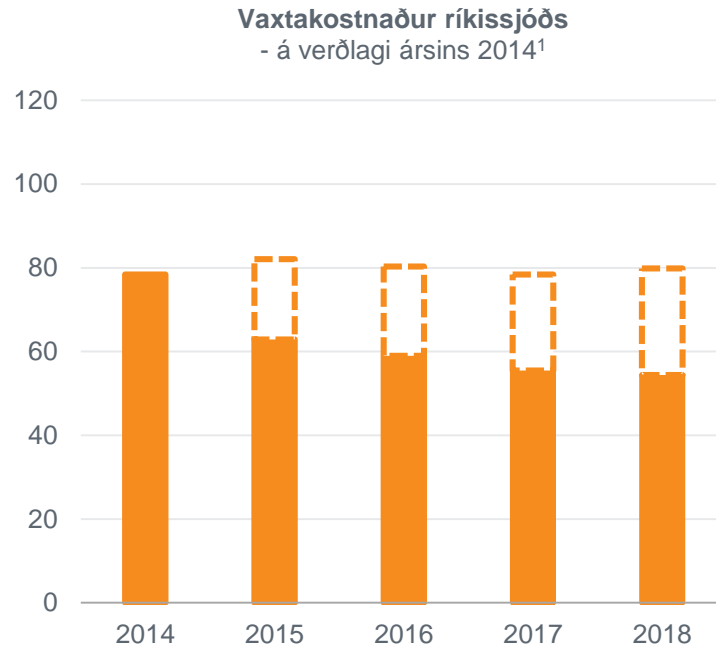
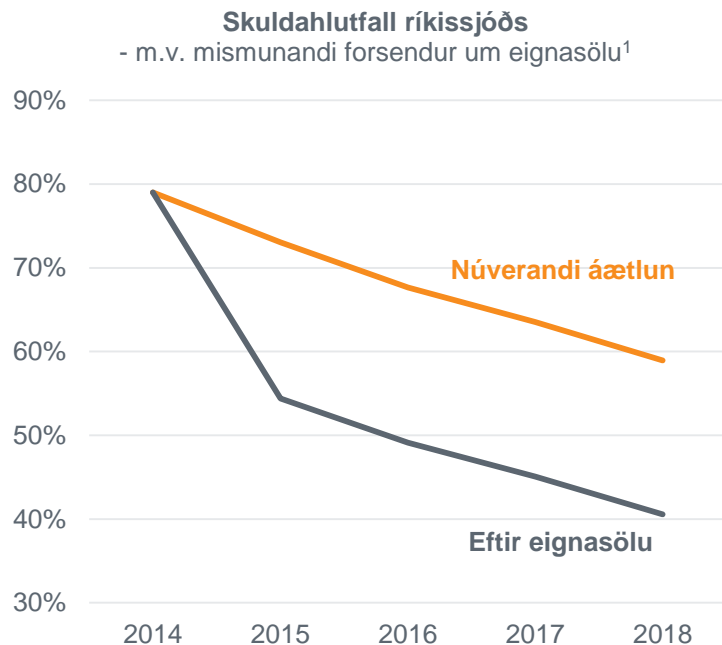
Ef til frekari eignasölu kemur batnar skuldastaðan enn frekar



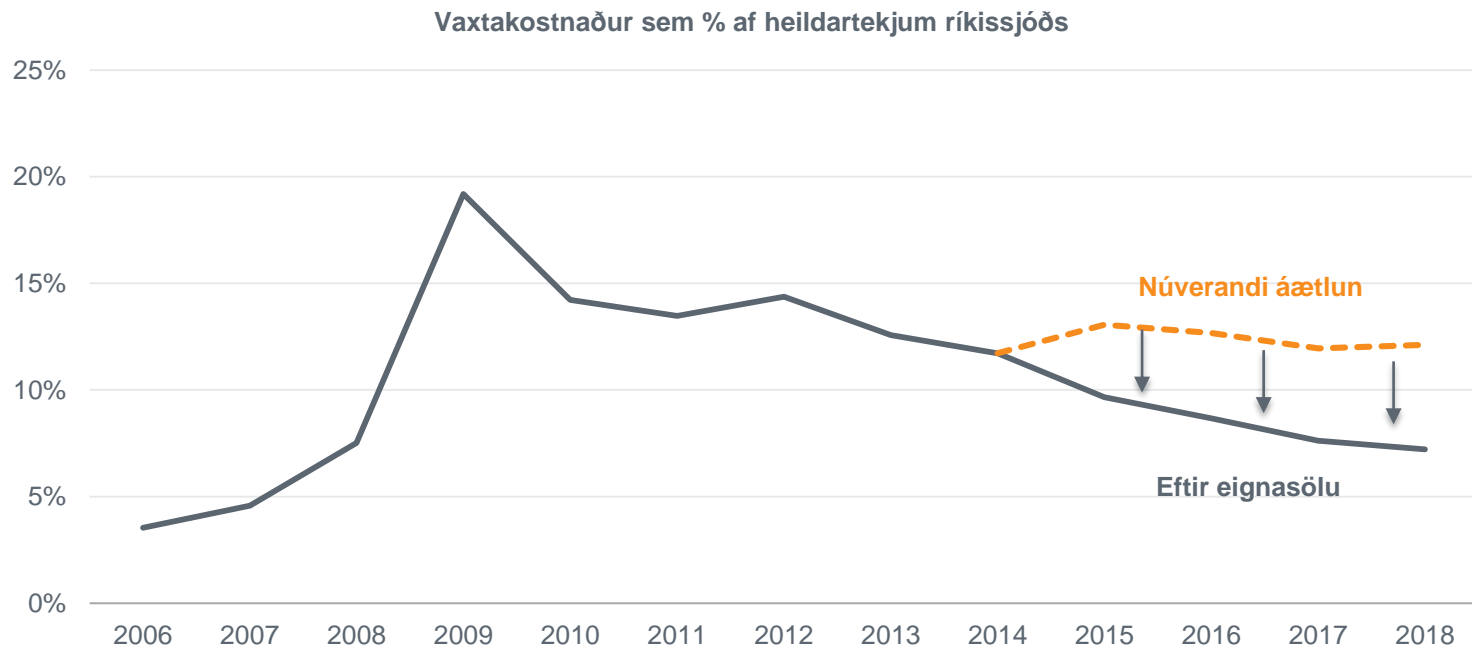
Rofinn yrði vítahringur hárrar skuldsetningar og íþyngjandi vaxtakostnaðar



Rofinn yrði vítahringur hárrar skuldsetningar og íþyngjandi vaxtakostnaðar



Létt yrði verulega á vaxtabyrði skulda



Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
 - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
 - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalaus framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
 - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
 - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalaus framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að léttu skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
 - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
 - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalaus framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að léttja skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
 - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
 - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalaus framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
 - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
 - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalaus framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
 - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
 - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalaus framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að léttja skattbyrði af atvinnulífinu.

Ásdís Kristjánsdóttir
Forstöðumaður efnahagssviðs
asdis@sa.is
sími: 590-0080

Óttar Snædal
Hagfræðingur á efnahagssviði
ottar@sa.is
sími: 590-0082

Ólafur Garðar Halldórsson
Hagfræðingur á efnahagssviði
olafur@sa.is
sími: 590-0081

<https://twitter.com/efnahagssvidSA/>