

# Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála

Er breytinga að vænta í fjárlögum 2015?

Ríkisfjármál hluti 1

Efnahagssvið, ágúst 2014

## Ófullnægjandi aðhald, er breytinga að vænta?

---

- Íslenska ríkið hefur í kjölfar fjármálahrunsins glímt við talsverðan hallarekstur og háar skuldir. Þrátt fyrir að nú sex árum síðar stefni í afgang af rekstri ríkissjóðs hefur aðhald á útgjaldahlið ekki verið fullnægjandi.
- Stjórnvöld settu fram 4 ára rammaáætlun í ársbyrjun 2009 til að koma á jafnvægi í ríkisrekstri. Tilgangur áætlunarinnar var að auka festu í útgjaldastýringu ríkisins og stuðla að aðhaldi í rekstri.
- Lengri tíma hefur tekið að ná jöfnuði í ríkisrekstri einkum vegna þess að niðurskurður ríkisútgjalda var ekki nægjanlegur. Á endanum var meginþungi aðlögunarinnar í formi skattahækkana.
- Eftirfylgni áætlana er verulega ábótavant, einkum virðist vera viðtekin venja að útgjöld vaxi umfram áætlanir. Umsvif hins opinbera hafa vaxið hratt á síðastliðnum áratugum og samanborið við önnur iðnríki eru útgjöldin á Íslandi meðal þeirra mestu í hlutfalli af landsframléiðslu.
- Mikilvægt er að fjárlög 2015 verði aðhaldsöm og að dregið verði enn frekar úr útgjöldum. Að öðrum kosti myndast lítið svigrúm til að greiða niður skuldir og lækka vaxtakostnað ríkisins.
- Í ljósi reynslunnar er þó ekki nóg að setja fram metnaðarfull markmið um niðurskurð heldur þarf að tryggja að slíkum markmiðum sé framfylgt.

## Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

---

1. Aukin ríkisumsvif – gengu áætlanir eftir?
2. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
3. Leiðin að hallalausum fjárlögum
4. Breytinga að vænta, verða næstu fjárlög aðhaldsöm?

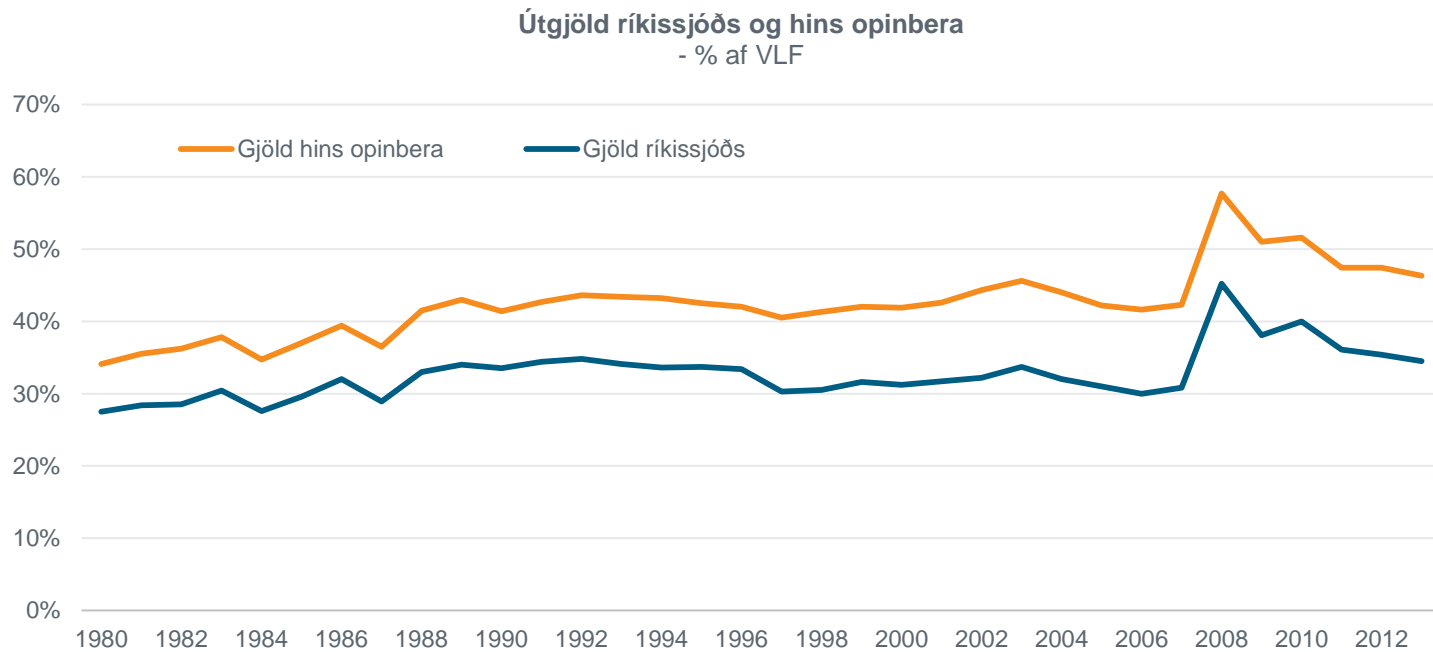
## Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

---

1. Aukin ríkisumsvif – gengu áætlanir eftir?
2. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
3. Leiðin að hallalausum fjárlögum
4. Breytinga að vænta, verða næstu fjárlög aðhaldsöm?

## Útgjöld hins opinbera nema tæplega helmingi af vergri landsframleiðslu

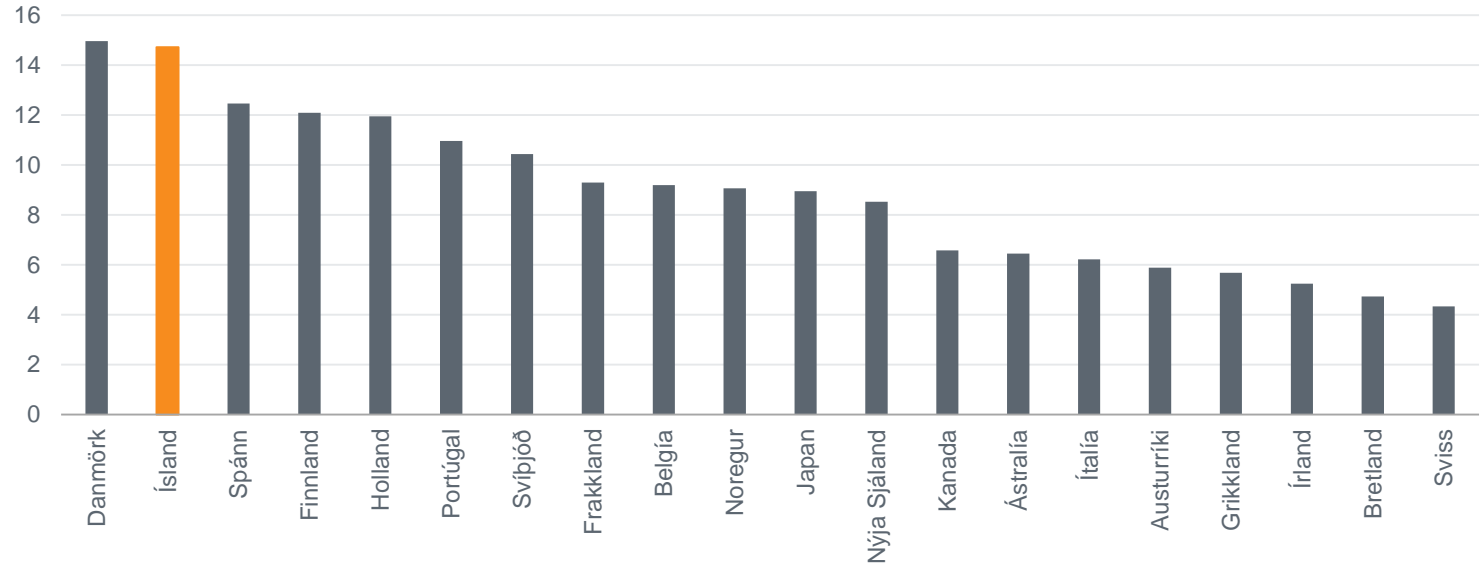
Umsvif ríkisins í heildarahagkerfinu hafa vaxið hægt og bítandi á síðastliðnum 30 árum. Á árinu 2013 mældust ríkisútgjöld 35% af landsframleiðslu og horft til hins opinbera í heild eru umsvifin nær hálfri landsframleiðslu. Stjórnvöld stýra því verulegum hluta eftirspurnar í hagkerfinu og gegna því mikilvægu hagstjórnarhlutverki.



## Umfang hins opinbera hefur vaxið hraðar en í flestum öðrum iðnríkjum...

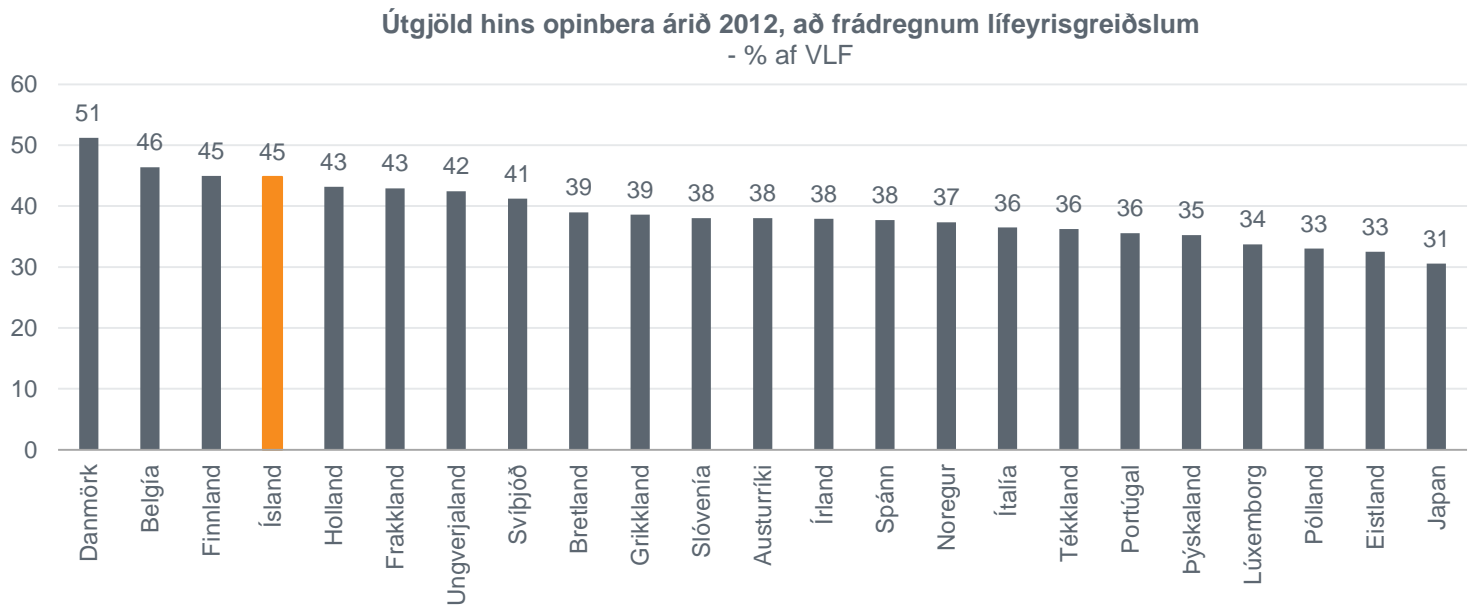
Útgjöld hins opinbera meðal iðnvæddra ríkja hafa verið á samfelldu vaxtarskeiði síðastliðna áratugi. Umsvifin hafa þó vaxið mismikið, í Danmörku og á Íslandi hafa opinber útgjöld vaxið hraðar en í öðrum ríkjum.

**Breytinga á útgjöldum hins opinbera**  
- breyting frá 1960-2011, % af VLF



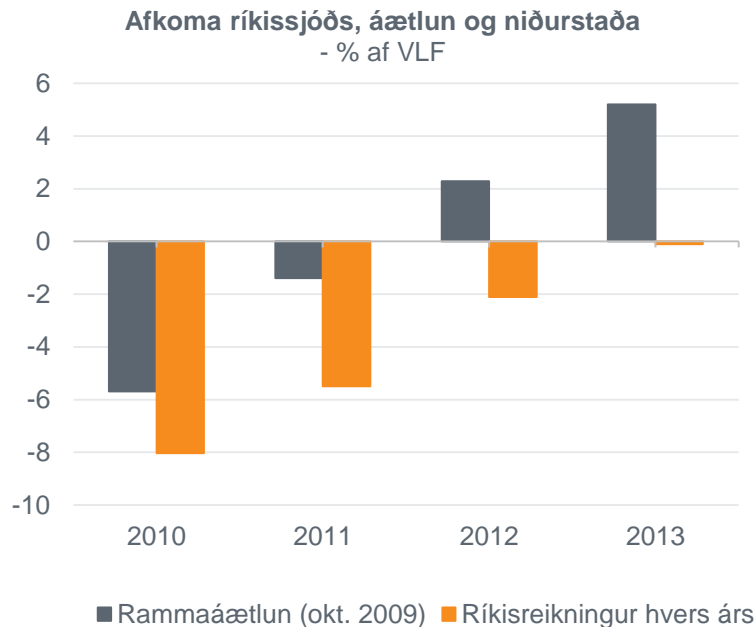
## ...og útgjöldin eru meðal þeirra hæstu

Viðvarandi útgjaldavöxtur hins opinbera umfram hagvöxt getur ekki verið sjálfbær til lengri tíma litið. Útgjöld hins opinbera á Íslandi að frádregnum lífeyrisgreiðslum eru með þeim mestu á meðal iðnvæðdra ríkja.



## Áætlanir í kjölfar hrunsins gerðu ráð fyrir hröðum viðsnúningi í ríkisrekstri...

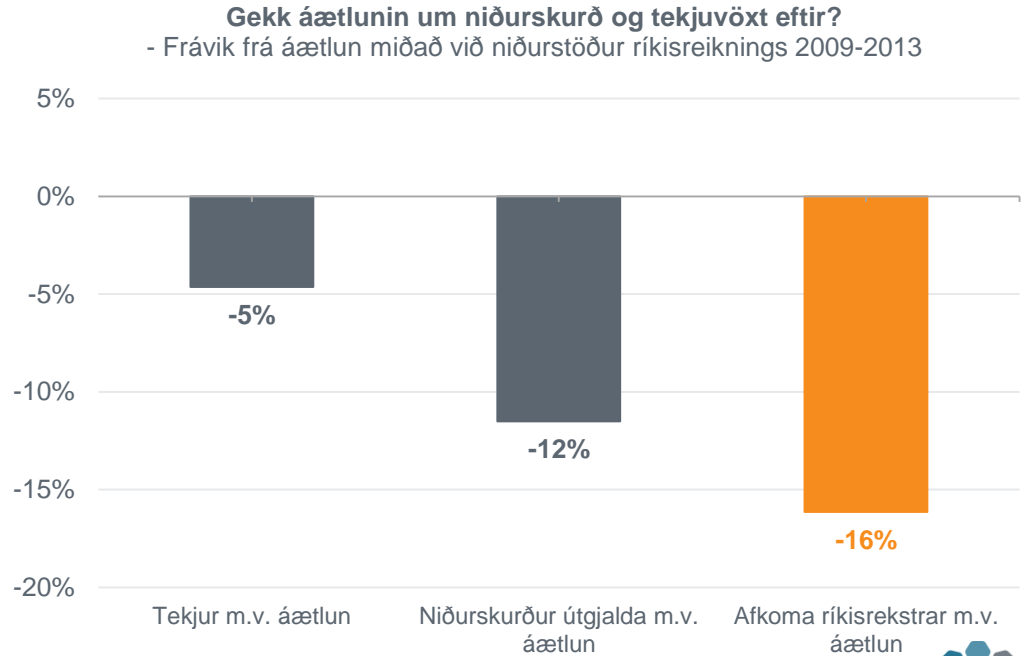
- Á árinu 2009 var samþykkt rammaáætlun sem fól í sér aðgerðaáætlun um að ná jöfnuði í ríkisfjármálum.
- Aðgerðaáætlunin gerði ráð fyrir að 55% aðlögunarinnar yrði mætt með niðurskurði ríkisútgjalda en 45% með hækkun tekna, m.ö.o. skattahækkunum.
- Eins og meðfylgjandi mynd sýnir gengu áætlanir ekki fyllilega eftir og lengri tíma tók að ná jöfnuði í ríkisrekstri en upphaflega var gert ráð fyrir.





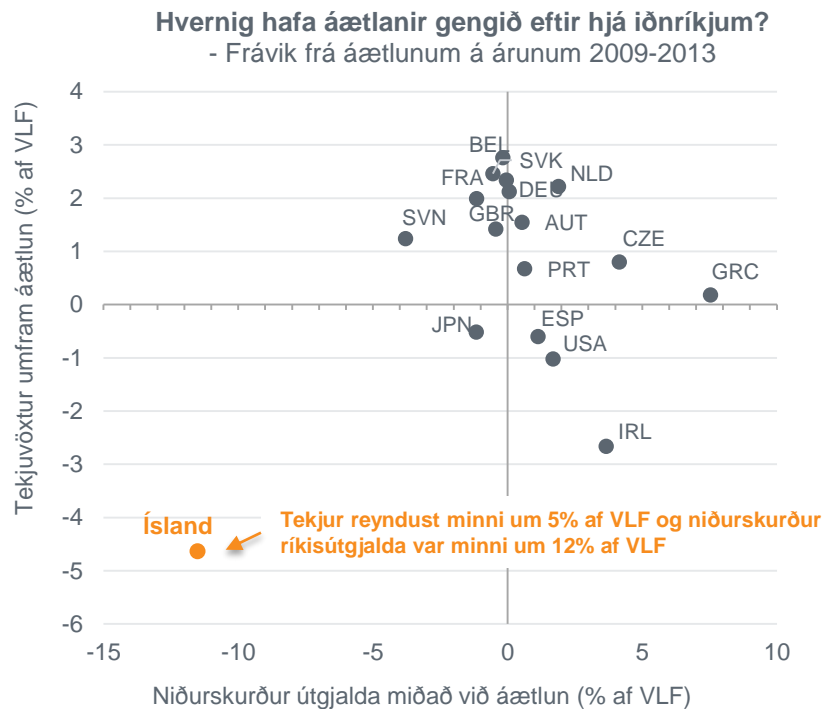
## ...en niðurskurður ríkisútgjalda gekk ekki fyllilega eftir

- Samfara rammaáætluninni var vonast til að aukin festa yrði í útgjaldastýringu ríkissjóðs og að áætlunin myndi stuðla að auknu aðhaldi.
- Í lok árs 2013 voru tekjur ríkissjóðs minni um sem nemur 5% af VLF m.v. upphaflega áætlun. Mestu munar hins vegar um ríkisútgjöldin en þau voru hærri um sem nemur 12% af VLF.
- Hægar gekk því að ná jöfnuði í ríkisrekstri einkum vegna þess að aðhald ríkisútgjalda reyndist umtalsvert minna en upphaflega hafði verið gert ráð fyrir.



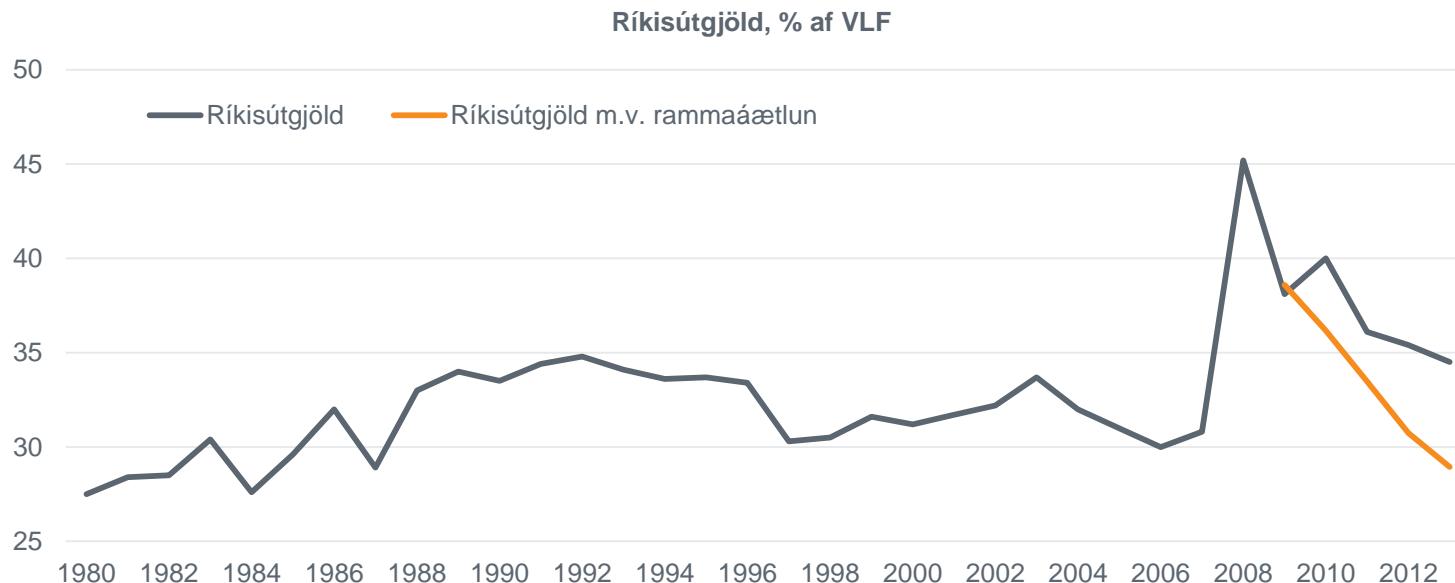
## Öðrum iðnríkjum gekk hins vegar betur að framfylgja áætlunum

- Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn tók saman hvernig ríkjum hefur gengið að framfylgja áætlunum á útgjalda- og tekjuhlið eftir frá hruni.
- Hjá flestum iðnríkjum hafa áætlanir gengið ágætlega eftir, tekjur hafa vaxið umfram áætlanir og niðurskurður útgjalda jafnframt gengið eftir.
- Samanborið við önnur iðnríki er eftirfylgni áætlana í ríkisfjármálum á Íslandi verulega ábótavant.



## Værum lengra komin í aðlöguninni, ef áætlunin hefði gengið eftir

Áætlun íslenskra stjórnvalda um niðurskurð hefur ekki gengið eftir og vandinn er enn að miklu leyti bundinn við útgjaldahliðina. Ef ætlunin er að greiða niður skuldir eða skapa svigrúm fyrir lækkandi álögur á komandi árum er frekari aðlögun því framundan.



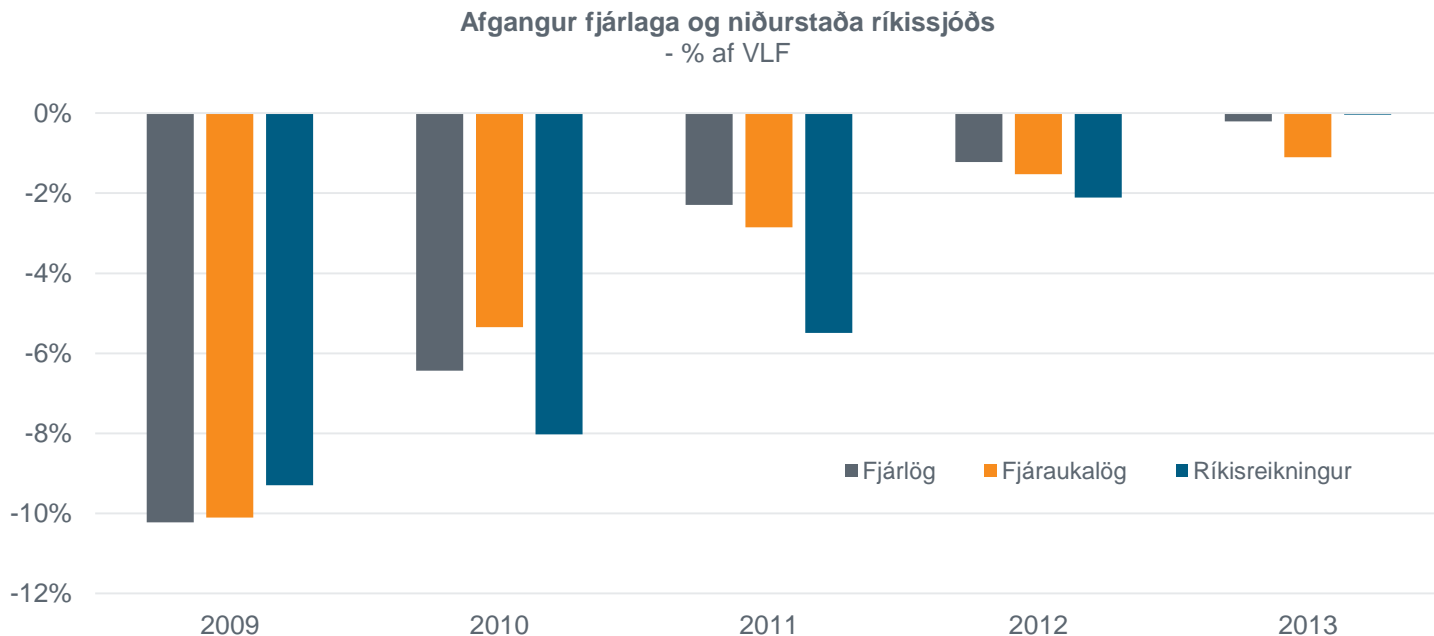
## Aðhaldsleysi ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

---

1. Aukin ríkisumsvif – gengu áætlanir eftir?
2. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
3. Leiðin að hallalausum fjárlögum
4. Breytinga að vænta, verða næstu fjárlög aðhaldsöm?

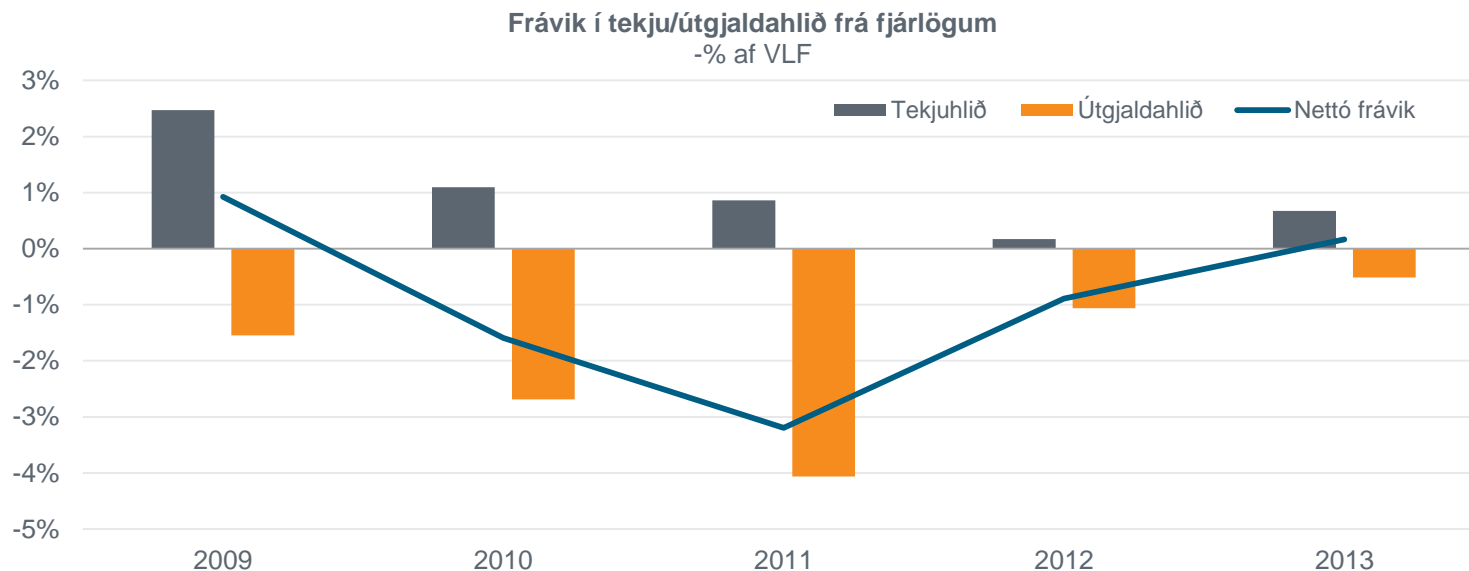
## Halli ríkissjóðs hefur undantekningalaust verið meiri en fjárlög segja til um...

Eftirfylgni fjárlaga er ábatavant en halli umfram áætlanir fjárlaga hefur síðastliðin fimm ár verið að meðaltali 1% af VLF. Reynsla síðustu ára hefur leitt í ljós að skortur er á pólitískum vilja til að ná fram settum markmiðum, fyrir vikið hefur trúverðugleiki fjárlagagerðar minnkað.



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

Tekjuhlíð ríkisreiknings hefur nýst vel til sjálfvirkar sveiflujöfnunar, á góðæristímum aukast skatttekjur en þegar að kreppt dragast tekjurnar saman. Þrátt fyrir að undanfarin ár hafi tekjur vaxið umfram áætlanir fjárlaga, m.a. vegna aukinna efnahagsumsvifa, hefur viðvarandi umframkeyrsla ríkisútgjalda leitt til þess að halli á rekstri ríkissjóðs hefur reynst meiri en kveðið hefur verið á um í fjárlögum.

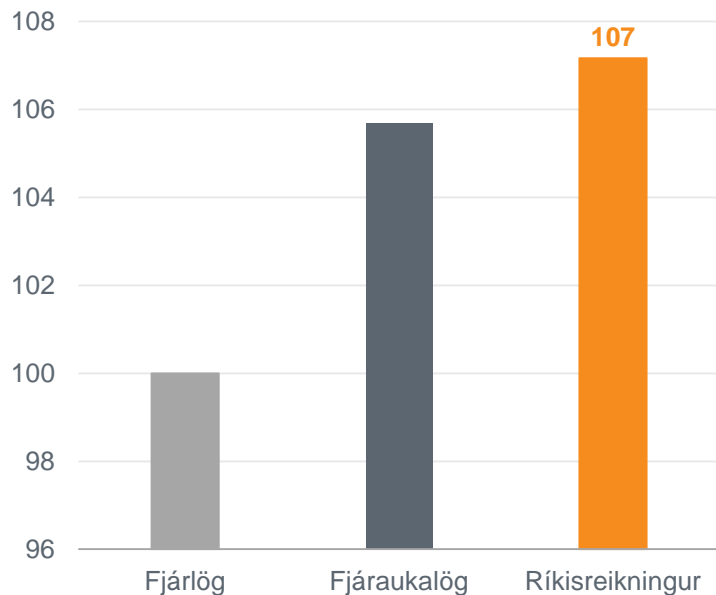


## Umframkeyrsla ríkisútgjalda er orðin viðtekin venja

Eyðsla umfram heimildir einskorðast ekki við erfið rekstrarár ríkissjóðs. Áætlanir ríkissjóðs hafa lengi vanmetið útgjöld og virðist það heldur regla en undantekning að eytt sé umfram fjárheimildir. Umframkeyrsla ríkisútgjalda á árunum eftir hrun er lítið betri en á þensluárunum 2004-2007.

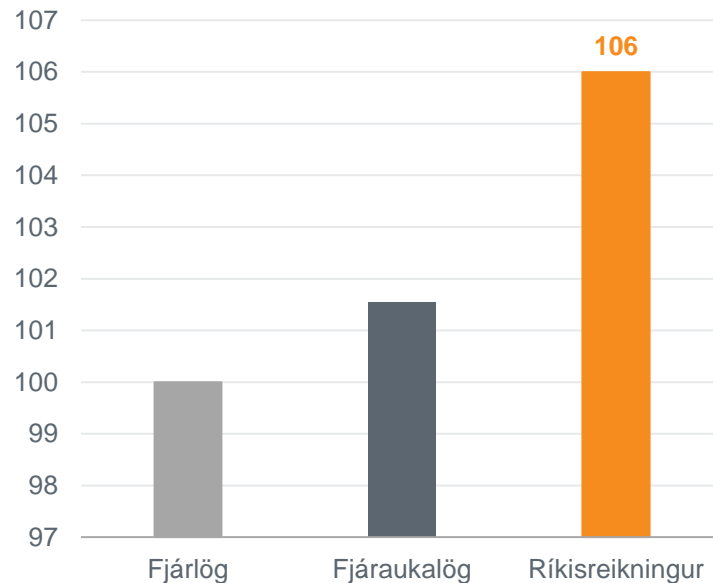
Umframkeyrsla ríkisútgjalda á þensluárunum

- meðaltal á árum 2004-2007, Fjárlög = 100



Umframkeyrsla ríkisútgjalda eftir hrun

- meðaltal á árum 2009-2013, Fjárlög = 100



## Aðhaldsleysi ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

---

1. Aukin ríkisumsvif – gengu áætlanir eftir?
2. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
3. Leiðin að hallalausum fjárlögum
4. Breytinga að vænta, verða næstu fjárlög aðhaldsöm?

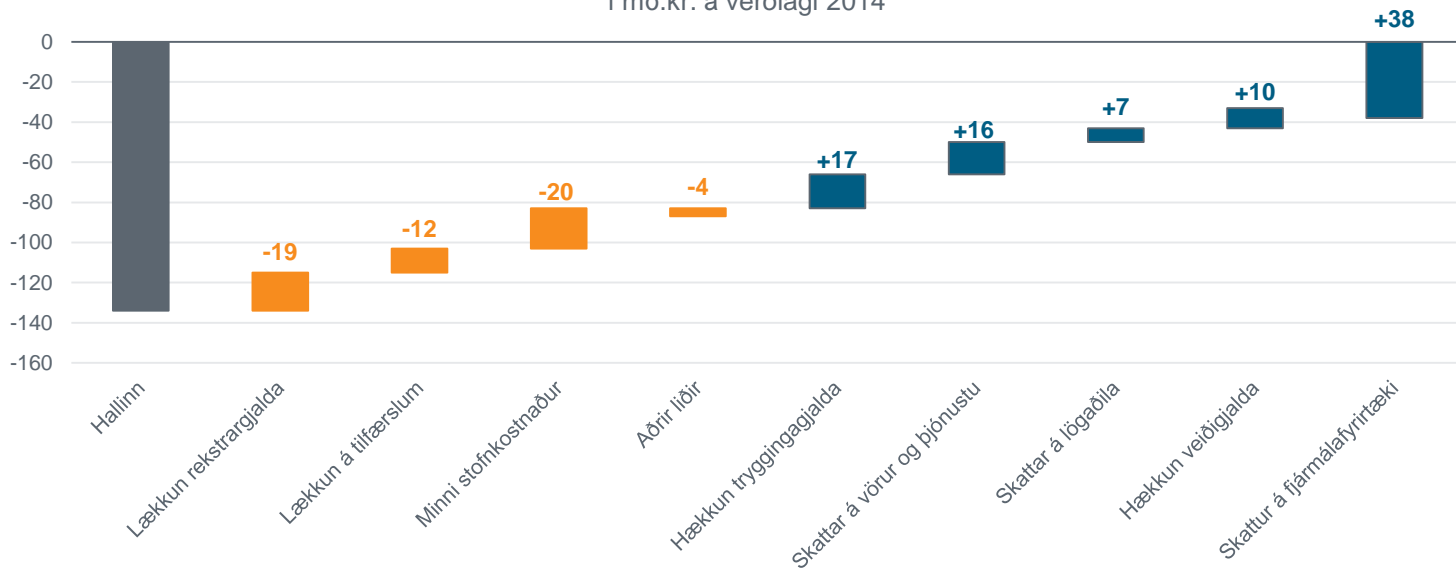


## Ríkissjóði hefur tekist að breyta töluverðum halla í afgang á 6 árum

Gangi forsendur fjárlaga fyrir árið 2014 eftir mun afgangur verða á rekstri ríkissjóðs á þessu ári. Tekist hefur að brúa bilið með niðurskurði og skattahækkunum, mestu munar um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki sem áætlað er að skili ríkissjóði 38 mö.kr.

### Leiðin að hallalausum fjárlögum<sup>1</sup>

í mö.kr. á verðlagi 2014

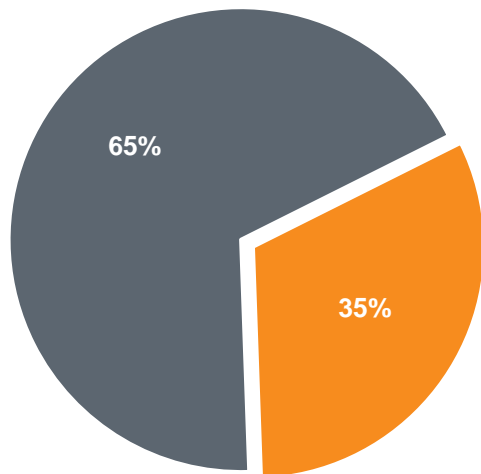


<sup>1</sup>Hallinn er mismunur á rekstrarniðurstöðu ársins 2009 og niðurstöðu fjárlaga 2014. Í samanburðinum eru teknir til hliðar einstakir liðir sem ríkisvaldið hefur litla stjórn á við fjárlagagerð, þ.e. framlög í atvinnuleysistryggingasjóð, afskriftr skatttekna, fjármagnsgjöld/tekjur og áfallnar ríkisábyrgðir á lánun.  
Heimildir: Fjárlög 2014 og ríkisreikningur 2009

# Skattahækkunar vörðuðu leiðina að hallalausum fjárlögum

## Leiðin að hallalausum fjárlögum 2009-2014<sup>2</sup>

- 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.

<sup>2</sup>Hallinn 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 atvinnuleysisstryggingasjóð, afskriftir skatttekna, fjármagnsgjöld/tekjur og áfallnar ríkisábyrgðir á lánum.

## Aðhaldsleysi ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

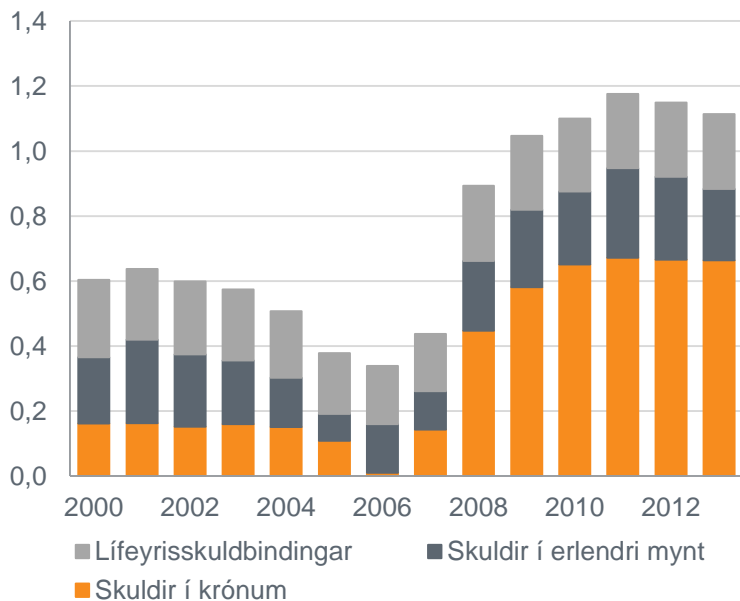
---

1. Aukin ríkisumsvif – gengu áætlanir eftir?
2. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
3. Leiðin að hallalausum fjárlögum
4. Breytinga að vænta, verða næstu fjárlög aðhaldsöm?

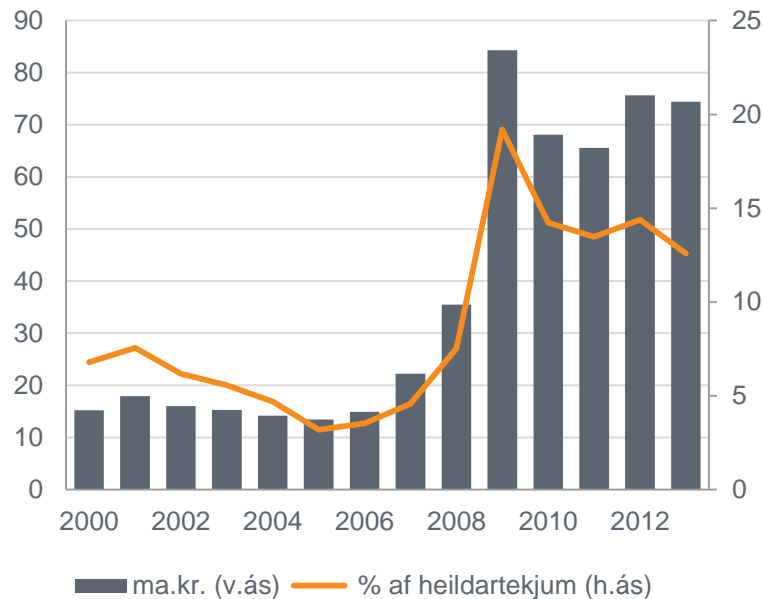
# Ríkissjóður skuldar í dag ríflega heila landsframleiðslu og vaxtabyrðin er of þung

Mikil skuldsetning dregur úr getu ríkissjóðs til að mæta mögulegum áföllum, en ríflega 12% af heildartekjum ríkissjóðs fara í vaxtagreiðslur.

**Skuldir ríkissjóðs**  
- sem hlutfall af landsframleiðslu hvers árs



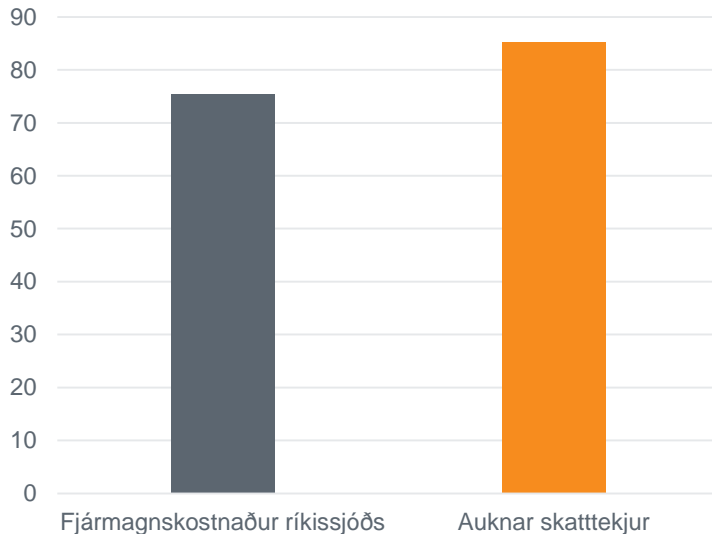
**Fjármagnskostnaður ríkissjóðs**



## Auknar skatttekjur frá árinu 2009 jafngilda árlegum fjármagnskostnaði ríkissjóðs

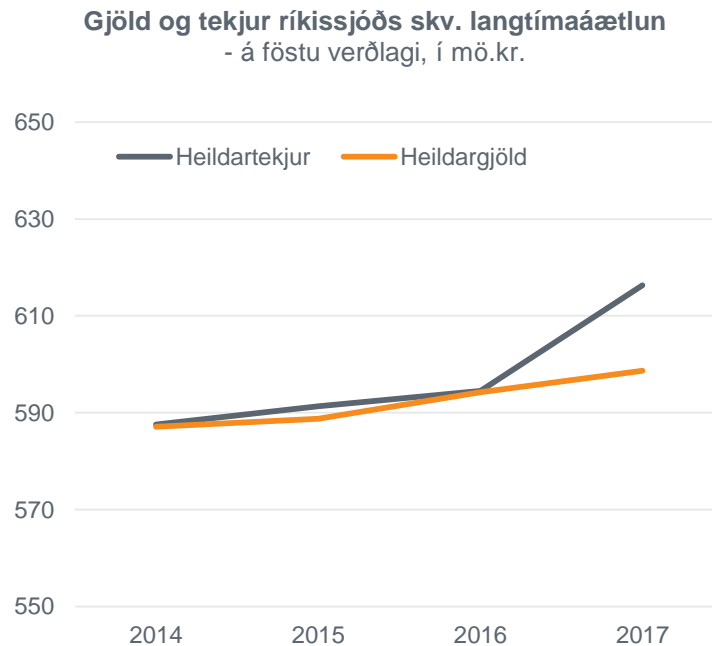
- Fjármagnskostnaður ríkissjóðs er í fjárlögum 2014 áætlaður ríflega 75 ma.kr., eða um 12% af heildargjöldum ríkissjóðs...
- ...sem jafngildir næstum öllum þeim auknu skatttekjum sem aflað hefur verið frá árinu 2009.
- Mikilvægt er að skapa svigrúm í ríkisrekstri til að greiða niður skuldir þannig að fjármagnskostnaður geti lækkað. Með því yrði unnt að létta skattbyrði atvinnulífsins og einstaklinga.

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs og auknar skatttekjur á árunum 2009-2014  
- ma.kr. á verðlagi 2014



## Hvers má vænta af fjárlögum 2015?

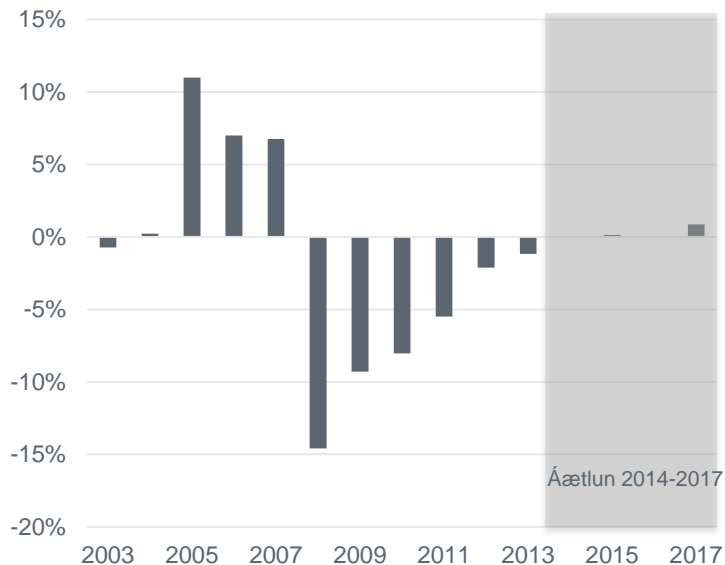
- Áætlunin fyrir árin 2014-2017 sem lögð var fram með síðasta fjárlagafrumvarpi ber ekki vott um róttækar breytingar á rekstri ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir „hóflegri útgjaldaaukningu“ á komandi árum en bættri afkomu ríkissjóðs samhliða auknum tekjum.
- Á föstu verðlagi er gert ráð fyrir 5% hærri tekjum og 2% hærri útgjöldum árið 2017 en árið 2014.
- Miðað við áætlun fjárlaga 2014 er því ekki að sjá að mikið aðhald sé framundan í rekstri ríkisins.



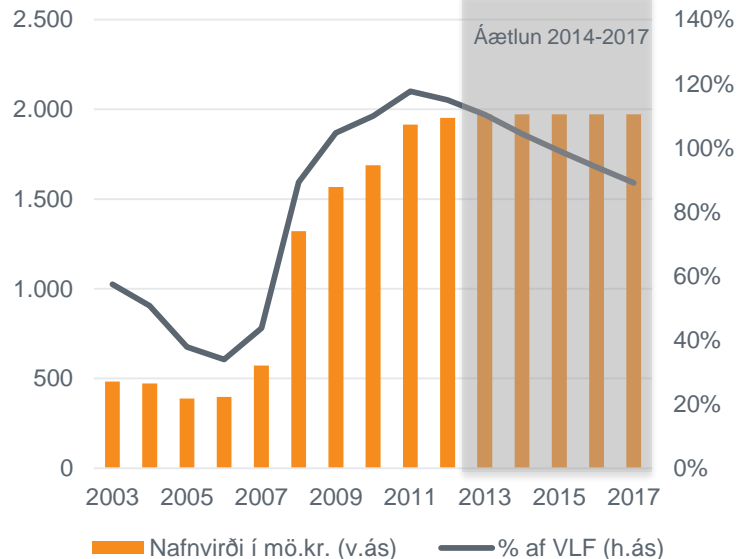
## Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema skuldir lækki

Áætlunin í síðasta fjárlagafrumvarpi ber ekki vott um mikið aðhald í ríkisrekstri á komandi árum. Lítið svigrúm verður því til að greiða niður skuldir ríkissjóðs. Treyst er á að skuldahlutfallið lækki samfara verðbólgu og auknum hagvexti en komi til bakslags í hagkerfinu gæti skuldastaðan orðið ósjálfbær.

**Heildarjöfnuður ríkissjóðs**  
- % af VLF, langtímaáætlun 2015-2017



**Vergar skuldir ríkissjóðs**  
- að nafnvirði og % af VLF



## Nauðsynlegt er að taka á útgjaldaslaka ríkissjóðs

---

- Meginvandi ríkissjóðs liggur á útgjaldahliðinni. Ef ekki verður komið böndum á vöxt opinberra útgjalda verður ríkissjóður áfram skuldsettur og viðkvæmur fyrir áföllum.
- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvö konar:
  - **Í fyrsta lagi** þarf að setja markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir ríkissjóðs séu varfærnar og skapi um leið svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
  - **Í öðru lagi** þarf að sjá til þess að áætlunum sé fylgt. Reynslan sýnir að nánast undantekningalaust er eytt umfram lagaheimildir fjárlaga. Slíkt agaleysi eyðileggur fyrir áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án almennilegrar eftirfylgni er til lítils að setja fram metnaðarfullar áætlanir.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Þar er lagt til að tekin verði upp tvískipt fjármálaregla sem nær til afkomu og skulda hins opinbera. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.



---

Ásdís Kristjánsdóttir  
Forstöðumaður efnahagssviðs  
[asdis@sa.is](mailto:asdis@sa.is)  
sími: 590-0080

Óttar Snædal  
Hagfræðingur á efnahagssviði  
[ottar@sa.is](mailto:ottar@sa.is)  
sími: 590-0082

Ólafur Garðar Halldórsson  
Hagfræðingur á efnahagssviði  
[olafur@sa.is](mailto:olafur@sa.is)  
sími: 590-0081

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