

## Rammagrein V-1

## Fjárlagafrumvarp ársins 2012

Áætlunin um jöfnuð í ríkisfjármálum, sem hefur verið einn af hornsteinum efnahagsstefnu stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, hefur haft tvö meginmarkmið: að skila afgangi á frumjöfnuði á þessu ári og að skila afgangi á heildarjöfnuði árið 2013. Þetta endurspegladist í fjárlögum þessa árs þar sem afgangur á frumjöfnuði var meginmarkmið þeirra. Samkvæmt nýjustu áætlunum fjármálaráðuneytisins er gert ráð fyrir 6,7 ma.kr. halla á greiðslugrunni á þessu ári. Markmið stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins miðast við greiðslugrunn og mun því ekki nást. Hins vegar er gert ráð fyrir afgangi á rekstrargrunni upp á 3,7 ma.kr. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 kemur fram að seinna meginmarkmiði áætlunarinnar um afgang á heildarjöfnuði árið 2013 hefur verið seinkað um ár.

**Stefnt að því að ná jöfnuði í ríkisfjármálum árið 2014**

Í nýrri langtímaáætlun sem birt er í fjárlagafrumvarpi ársins 2012 er slakað á því aðhaldi sem boðað hafði verið í langtímaáætlun frumvarpsins frá síðastliðnu hausti. Ekki er gert ráð fyrir afgangi á heildarjöfnuði fyrr en árið 2014, ári síðar en til stóð, og gert er ráð fyrir að hann verði minni en þá var stefnt að. Aðlögunarferillinn er þannig orðinn hægari í endurskoðaðri samstarfsáætlun við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, auk þess sem afkomutölur eru lægri. Aðlögunarferil fjárlagafrumvarps ársins 2012 má sjá í töflu 1. Þannig var í fjárlagafrumvarpi ársins 2011 gert ráð fyrir að frumjöfnuður á greiðslugrunni yrði 5,4% af landsframleiðslu í lok áætlunarinnar árið 2013 en nú er stefnt að 4,6% afgangi tveimur árum síðar eða árið 2015. Aðlögun ríkisfjármála að sjálfbærri skuldsetningu hefur því verið breytt nokkuð eftir því sem efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hefur miðað áfram. Í upphaflegu áætluninni sem lögð var fyrir Alþingi sumarið 2009 var gert ráð fyrir að bati á frumjöfnuði yrði rúmlega 16% af landsframleiðslu á tímabilinu sem áætlunin nær yfir (árin 2009-2013). Núverandi áætlun miðast hins vegar við að frumjöfnuður batni um 10% af landsframleiðslu á tímabilinu, þ.e. fari úr 6,7% halla árið 2009 í 3,1% afgang árið 2013. Aðhaldið er því nokkuð slakara en upphaflega var stefnt að.

**Rök fyrir breyttri áætlun**

Helstu rökin fyrir ákvörðun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um að milda aðlögunarferilinn eru tvenn. Í fyrsta lagi er skuldastaða ríkisins nú talin mun betri en þegar upphaflegu áætlanirnar voru gerðar. Frumjöfnuður sem talinn var nauðsynlegur til að ná sjálfbærri skuldastöðu miðað við áætlun ársins 2009 er hærri en sá frumjöfnuður sem talinn er nauðsynlegur miðað við núverandi skuldastöðu. Skuldbindingar sem efnt var til vegna fjármálakreppunnar á árunum 2009 og 2010 hafa reynst minni en upphaflega var áætlað, auk þess sem kostnaður hefur reynst lægri. Í öðru lagi telja stjórnvöld tímabært að styðja frekar við hagvöxt með minna aðhaldi í ríkisfjármálum. Hver efnahagsáhrif mildari aðlögunarferils verða ræðst þó líklega að mestu af viðbrögðum markaða og peningastefnunnar við slakari fjármálastefnu.

### Mildari afkomuáðgerðir á næsta ári en fyrri ár

Samkvæmt frumvarpinu er áætlað að heildarjöfnuður á næsta ári batni um 24,4 ma.kr. milli ára og verði neikvæður um 17,7 ma.kr. sem jafngildir því að hallinn fari úr 2,5% af landsframleiðslu í 1%. Til að ná því er sem fyrr gert ráð fyrir að farin verði blönduð leið: tekjur eru auknar og útgjöld dregin saman. Aðhaldsaðgerðir í þessum áfanga áætlunarinnar nema ½% af landsframleiðslu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að aðgerðir sem farið verður í til að bæta afkomu ríkissjóðs frá því sem ella hefði orðið nemi tæpum 30 ma.kr.: ráðstafanir til að auka tekjur nemi 20,7 ma.kr. og útgjöld verði dregin saman um sem nemur 8,6 ma.kr.

Tafla 1 Langtímaáætlun ríkissjóðs 2012-2015

Ma. kr.	Áætlun 2012	Áætlun 2013	Áætlun 2014	Áætlun 2015
Heildartekjur	521,5	545,3	579,1	610,8
Par af skatttekjur	466,8	491,9	522,7	551,3
Heildargjöld	539,2	546,6	561,8	578,9
Rekstrargjöld	210,0	215,1	221,0	225,5
Fjármagnskostnaður	78,4	81,9	86,2	92,4
Tilfærsluútgjöld	230,7	229,2	233,5	239,7
Viðhald	8,0	8,2	8,3	8,5
Fjárfesting	12,1	12,3	12,7	12,9
Heildarjöfnuður ríkissjóðs	-17,7	-1,3	17,4	31,9
sem hlutfall af VLF	-1,0	-0,1	0,9	1,6
bati frá fyrra ári	1,5	0,9	1,0	0,7
Frumjöfnuður ríkissjóðs	39,6	57,5	77,7	95,2
sem hlutfall af VLF	2,2	3,1	4,0	4,6
bati frá fyrra ári	2,0	0,9	0,9	0,7

### Tekjuhliðin 2012

Eftir talsverðar skattahækkningar árið 2010 er nú, annað árið í röð, ekki gert ráð fyrir að breyta skatthlutföllum helstu skattstofna. Skattar á borð við tekjuskatt einstaklinga og virðisaukaskatt verða því ekki hækkaðir. Hins vegar stendur til að lækka tryggingargjald. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu er áætlað að beinar skattbreytingar skili 9,7 ma.kr. auk þess sem gert er ráð fyrir að framlenging heimildar til að taka út séreignarsparnað muni afla aukalega 2 ma.kr. Aðrar ráðstafanir sem eiga að auka tekjur ríkissjóðs um samtals 9 ma.kr. eru eignasala og aukin krafa um greiðslu arðs af eignum ríkissjóðs. Samtals er þessum aðgerðum ætlað að skila ríkissjóði 20,7 ma.kr. í viðbótartekjur á árinu.

Eftirfarandi skattbreytingar eru áætlaðar:

- Dregið verður úr leyfilegum frádrætti vegna séreignarsparnaðar. Áætluð tekjuáhrif nema 1,4 ma.kr.
- Lagður verður á nýr 10,5% skattur á heildarlaunagreiðslur fjármálafyrirtækja, lífeyrissjóða og tryggingarfélagana. Áætluð tekjuáhrif nema 4,5 ma.kr.
- Tekið verði upp viðbótarskattþrep fyrir auðlegðarskatt. Áætluð tekjuáhrif nema 1,5 ma.kr.
- Kolefnisgjald verði hækkað þannig að miðað verði við fullt viðmiðunarverð í stað 75% nú. Áætluð tekjuáhrif nema 800 m.kr.
- Veiðigjald á fiskveiðiheimildir verði nær tvöfaldað. Áætluð tekjuáhrif nema 1,5 ma.kr. en heilsársáhrif sem koma fyrst að fullu fram árið 2013 nema 4,5 ma.kr.

Í töflu 2 er að finna samantekt á áætluðum tekjuáhrifum af þeim tekjuöflunaraðgerðum sem áformaðar eru á árunum 2012-2015. Þar má sjá að áætlað er að tekjuöflunaraðgerðir ársins 2012 gildi óbreyttar fram til ársins 2015 að undanskildum ákvæðum sem snerta séreignarsparnaðinn. Tekjur af sölu eigna og arðgreiðslum eru einnig taldar haldast óbreyttar út tímabilið.

Tafla 2 Sérstakar tekjuáðgerðir 2012-2015

Greiðslugrunnur, ma.kr.	2012	2013	2014	2015
Tekjuskattur einstaklinga	1,4	1,4	1,4	1,4
Launaskattur á fjármálafyrirtæki	4,5	4,5	4,5	4,5
Auðlegðarskattur	1,5	1,5	1,5	1,5
Kolefnisgjald	0,8	2,1	2,8	3,5
Veðigjald	1,5	4,5	4,5	4,5
Arður	2,0	2,0	2,0	2,0
Eignasala	7,0	8,0	8,0	8,0
Annað			3,0	3,0
Skattar af séreignarsparnaði	2,0			
Samtals	20,7	24,0	27,7	28,4

Kolefnisgjaldið tekur hins vegar breytingum vegna áformaðrar breikkunar skattstofnsins. Þess utan verða áfengis-, tóbaks- og bensingjöld hækkuð til samræmis við verðlag um 5,1%.

### Gjaldahliðin 2012

Mildari aðlögunarferill gerir það að verkum að ráðstafanir til að lækka útgjöld ríkissjóðs eru talsvert minni en síðustu þrjú ár. Áætlað er að útgjöld ríkissjóðs verði lækkuð um 8,6 ma.kr. á árinu 2012. Á árunum 2013-2015 verður aðlögun útgjalda enn hægari, en þá er ráðuneytum ætlað að lækka útgjöld um 5 ma.kr. á ári í sérstökum aðhaldsaðgerðum. Af 8,6 ma.kr. samdrætti í útgjöldum ársins 2012 kemur stærstur hluti til með beinum 6,6 ma.kr. niðurskurði fjárheimilda. Niðurskurðurinn miðast við að dregið sé úr útgjöldum sem nemur 3% í almennri stjórnýslu og þjónustu en 1,5% í velferðarmálum (heilbrigðisþjónustu, bótakerfi og sjúkratryggingum). Því til viðbótar er áætlað að kostnaðarhlutdeild ríkissjóðs í fjármögnun Lánasjóðs íslenskra námsmanna lækki tímabundið um 1 ma.kr., útgjöld velferðarráðuneytisins lækki um 600 m.kr. vegna frestunar um eitt ár á hluta aðhaldsaðgerða sem útfærðar voru í fjárlagafrumvarpi þessa árs hjá heilbrigðisstofnunum og sérstakt viðbótarframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga lækki um 350 m.kr. Aðhaldsaðgerðum er skipt eftir hagrænni skiptingu í töflu 3 en samtals nema þær tæplega 8,6 ma.kr. eða 0,5% af landsframleiðslu.

Tafla 3 Aðhaldsaðgerðir eftir hagrænni skiptingu

Í milljónum króna	Lækkun	Heildarvelta	Lækkun %
Rekstur	-4.409	189.568	-2,3
Tilfærslur	-3.992	208.007	-1,9
Viðhald og stofnkostnaður	-182	20.836	-0,9
Samtals	-8.584	418.411	-2,1

Gangi þetta eftir verður þetta minnsta umfang aðhaldsaðgerða eftir fjármálakreppuna, en aðhaldsaðgerðir námu 2,6% af landsframleiðslu árið 2009, 3,5% árið 2010 og loks 1,4% á þessu ári. Á árunum 2009-2012 munu því aðhaldsaðgerðir samtals nema 8% af landsframleiðslu eða 124,9 ma.kr. Þar af er aðhald í rekstri 43,1 ma.kr., í tilfærslum nemur aðhaldið 34 ma.kr. og loks hefur viðhalds- og stofnkostnaður verið skorinn niður um 31,3 ma.kr.

Tímabundin frysting launa og bótafjárhæða árin 2009 og 2010 skilaði þeim 16,5 ma.kr. sem eftir standa.

Verðlagsáhrif í frumvarpinu eru töluverð eða samtals 26,7 ma.kr. Í fyrsta lagi er launagrunnur frumvarpsins hækkaður í samræmi við nýja kjarasamninga og eru þær launahækkanir metnar á rúmlega 6,6 ma.kr. í ár og er meðalhækkun launa starfsmanna ríkisins rétt um 5%. Í öðru lagi hafa bætur almannatrygginga og atvinnuleysistrygginga verið hækkaðar til samræmis við kjarasamninga á árinu. Tekið var mið af krónutöluhækkun lægstu launa í kjarasamningunum, 12.000 kr., sem svarar til 8,1% hækkunar. Á ársgrundvelli er gert ráð fyrir að útgjöld þessara bótaflokka hækki vegna þessa um 6,8 ma.kr. Fjárveitingar í frumvarpinu hækka þannig alls um 13,4 ma.kr. vegna áhrifa kjarasamninga. Þessu til viðbótar kemur 13,3 ma.kr. launa-, gengis- og verðlagsútreikningur fjárlagafrumvarpsins til ársins 2012.

### Skammlíf útgjaldaregla

Í fjárlagafrumvarpi ársins 2011 tóku stjórnvöld upp svokallaða fjármálareglu sem kvað á um þak á nafnvöxt útgjalda í þeim tilgangi að auka trúverðugleika ríkisfjármála og styrkja hagstjórnarhlutverk þeirra til lengri tíma. Með breytingunni áttu stjórnvöld jafnvel enn meira undir því að verðbólga héldist lítil.

Í fjárlagafrumvarpi ársins 2011 var í fyrsta sinn settur fram bindandi útgjaldarammi á nafnvirði til næstu tveggja ára, en með því hét ríkisstjórnin þinginu að leita ekki eftir fjárveitingum sem myndu sprengja rammann. Útgjaldaramminn fyrir hvert ár fól í sér áætlaðar launa-, gengis- og verðlagsbreytingar. Áætlunin byggðist á þeirri stefnumörkun að fyrstu tvö árin, 2011 og 2012, væri ramminn bindandi á nafnvirði ef frávik frá verðlagsforsendum væru innan við 1,5% en annars áttu viðeigandi útgjaldapættir að koma til endurskoðunar. Í áætluninni var gert ráð fyrir 5 ma.kr. varasjóði til að mæta óvæntum verðfrávikum og skuldbindingum. Að öðru leyti áttu allar ákvarðanir og frávik að rúmast innan heildarrammans. Honum átti því ekki að breyta á síðari stigum og því yrði að mæta hækkunum sem kynnu að verða ákvæðnar á útgjöldum einstakra málaflokka með sambærilegri lækkun annarra málaflokka. Útgjaldaramminn fyrir árið 2011 samkvæmt þessari reglu var 381,4 ma.kr. og 395 ma.kr. árið 2012. Niðurstaðan er hins vegar sú að nú er gert ráð fyrir að útgjöldin verði 399,7 ma.kr. árið 2011 og verður því farið 18,3 ma.kr. út fyrir útgjaldarammann (eða 4,8%). Árið 2012 eru útgjöldin áætluð verða 407,2 ma.kr. eða 12,2 ma.kr. umfram rammann (eða 3,1%). Þessar útgjaldahækkanir má að mestu skýra með hækkun launa og bóta almannatrygginga vegna kjarasamninga enda var í forsendum fjárlaga 2011 ekki gert ráð fyrir neinni hækkun launa og bóta.

Í langtímaáætlun fjárlagafrumvarps ársins 2012 er vikið frá því að setja bindandi útgjaldaramma á nafnvirði til tveggja ára eins og gert var á síðasta ári, því að einungis eru markaðir leiðbeinandi ramar fyrir árin 2013-2015. Fjármálareglan sem tekin var upp í fjárlagafrumvarpi ársins 2011 virðist því hafa verið afnumin á innan við ári frá því að hún var tekin upp.