

Í langtímaáætlun í ríkissjóðmálum sem birt er í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2016 er gert ráð fyrir stöðugum afgangi á frumjöfnuði fram til ársins 2019. Gert er ráð fyrir lakari afkomu á frumjöfnuði en í frumvarpi síðasta árs. Á sama tíma er stefnt að minni halla á fjármagnsjöfnuði sem skilar sér í betri heildarafkomu. Niðurstöðu langtímaáætlunar má sjá í töflu 1. Samkvæmt frumvarpinu er stefnt að afgangi á heildarjöfnuði árið 2016 sem nemur 0,7% af vergri landsframleiðslu.

Tafla 1 Áætluð afkoma ríkissjóðs til ársins 2019

Ma.kr.	Áætlun			
	2016	2017	2018	2019
Heildartekjur	696,3	731,0	748,8	787,4
Par af skatttekjur	646,5	681,9	696,4	735,1
Heildargjöld	681,0	689,2	714,7	739,6
Rekstrargjöld	284,9	299,9	313,0	329,7
Fjármagnskostnaður	74,4	68,4	68,7	62,9
Tilfærsluútgjöld	265,7	278,7	289,7	302,0
Viðhald	10,1	10,5	10,7	10,7
Fjárfesting	45,9	31,7	32,7	34,3
Heildarjöfnuður ríkissjóðs með flýtingu ¹	15,3	41,8	34,1	47,8
Sem hlutfall af VLF (%)	0,7	1,7	1,3	1,7
Bati frá fyrra ári	-0,3	1,0	-0,4	0,4
Heildarjöfnuður ríkissjóðs án flýtingar ¹	15,3	21,7	34,1	47,8
Sem hlutfall af VLF (%)	0,7	0,9	1,3	1,7
Bati frá fyrra ári	-0,3	0,2	0,4	0,4
Frumtekjur	679,7	694,2	730,5	770,0
Frumgjöld	606,6	620,8	646,1	676,7
Frumjöfnuður ríkissjóðs án flýtingar ¹	73,1	73,4	84,4	93,3
Sem hlutfall af VLF (%)	3,1	3,0	3,2	3,3
Bati frá fyrra ári	-0,6	-0,1	0,2	0,2
Vaxtatekjur	16,6	16,6	18,2	17,4
Vaxtagjöld	74,4	68,4	68,7	62,9
Fjármagnsjöfnuður	-57,8	-51,8	-50,4	-45,5
Sem hlutfall af VLF (%)	-2,5	-2,1	-1,9	-1,6

1. Flýting niðurgreiðslu verðtryggðra húsnæðisskulda gerir það að verkum að gjöldin færðast fram til 2014 en tekjurnar eru áfram innheimtar árið 2017 sem orsakar misræmi milli tekna og gjalda. Frumjöfnuður er hér sýndur án áhrifa flýtingar.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Í fjárlagafrumvarpinu kemur fram að afkoma ríkissjóðs í ár verði nokkru betri en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins 2015. Nú stefnir í að afgangur á heildarjöfnuði nemi 1% af landsframleiðslu í ár í stað 0,2% og að afgangur á frumjöfnuði verði 3,7% af landsframleiðslu í stað 3,1%. Jafnframt er áætlað að handbært fé frá rekstri, sem er mikilvægur mælikvarði á getu ríkissjóðs til að greiða niður skuldir, verði jákvætt um 14,6 ma.kr. í stað áætlunar fjárlaga um að það yrði neikvætt um 7,7 ma.kr.

Efnahagsþróunin hefur að ýmsu leyti verið með öðrum hætti en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga ársins 2015. Innlend eftirspurn og launabreytingar eru meiri en áætlað var. Það hefur haft jákvæð áhrif fyrir tekjuöflun ríkissjóðs en fyrstu átta mánuði ársins hafa t.d. skattar af tekjum og hagnaði vaxið á greiðslugrunni um 13% frá fyrra ári. Á rekstrargrunni er gert ráð fyrir að tekjur verði 4% yfir tekjuáætlun fjárlaga. Helstu efnahagsforsendur sem liggja til grundvallar nýju fjárlagafrumvarpi taka mið af þjóðhagssþá sem sýnir heldur minni hagvöxt en grunnspá *Peningamála* nú.

Í áætluninni í frumvarpinu um skuldastöðu ríkissjóðs er gert ráð fyrir hagfelldari þróun en í fyrri áætlunum. Hlutfall heildarskulda ríkissjóðs af landsframleiðslu hefur lækkað hratt frá árinu 2011 þeg-

ar það náði hámarki í 85%. Miðað við forsendur frumvarpsins um þróun skulda ríkissjóðs mun skuldahlutfallið einnig lækka töluvert á næstu árum. Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs lækki um tæplega 14 ma.kr. fram til ársins 2019. Í fjárlagafrumvarpi ársins 2015 var hins vegar gert ráð fyrir að fjármagnsjöfnuður versnaði, færi úr 60 ma.kr. halla árið 2014 í 65-67 ma.kr. halla á árunum 2015-2018. Nú er gert ráð fyrir að halli á fjármagnsjöfnuði nemi í kringum 58 ma.kr. í ár og á því næsta en minnki svo um 6 ma.kr. árið 2017 og um aðra 2 ma.kr. árið 2018. Vegna fyrirhugaðrar sölu á hlutafé munu arðgreiðslur frá Landsbankanum lækka á móti.

Tekjuhlíð

Breytingar á tekjuhlíð frá fyrri áætlunum koma til vegna skattabreytinga og endurmats á tekjum af skattstofnum á grundvelli nýrrar þjóðhagsspár fjárlagafrumvarpsins. Áætlaðar heildartekjur næsta árs hækka um 31,2 ma.kr. frá því sem gert var ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 og nema 696,3 ma.kr. og þar af nemur hækkun skatttekna 37,3 ma.kr. Frá hausti 2014 til hausts 2016 hefur almennt endurmat skattstofna styrkt tekjuhlíðina um 51,6 ma.kr. en kerfisbreytingar á árunum 2015 og 2016 draga tekjurnar aftur niður um rúma 7 ma.kr. hvort ár. Tryggingargjald mun lækka um 0,14 prósentur um næstu áramót og er það síðasta áformaða lækkunin í bili. Tekjuskattur einstaklinga lækkar um leið og skattþrepum er fækkað um eitt eins og lofað var í tengslum við gerð kjarasamninga í vor og er áætlað að það kosti 11 ma.kr. á ári frá og með árinu 2017. Á sama tíma eru krónutölugjöld hækkuð að hámarki um 2,5% um næstu áramót. Áhrif niðurfellingar á tollum um næstu áramót á vísitölu neysluverðs, þegar tollar á fatnaði og skóm eru felldir niður, eru talin

Tafla 2 Yfirlit um tekjuáætlun ríkissjóðs 2015-2019 á rekstrargrunni

% af VLF	2015	2016	2017	2018	2019
Heildartekjur	31,4	29,9	29,3	28,3	28,2
Skatttekjur	28,4	27,7	27,4	26,3	26,4
Frumtekjur	30,6	29,2	28,7	27,6	27,6
Vaxtatekjur	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6
<i>Án óreglulegra liða</i>					
Heildartekjur	31,0	29,6	29,1	28,1	28,0
Skatttekjur	28,0	27,5	27,2	26,1	26,2
Frumtekjur	30,1	28,9	28,4	27,4	27,4

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Tafla 3 Yfirlit um áætlun tekjuáhrif skattkerfisbreytinga frá hausti 2013 á tekjuáætlun 2015-2019

% af VLF	2015	2016	2017	2018	2019
Skattabreytingar frá hausti 2013					
Skattabreytingar á 143. löggjafarþingi	1,0	0,5	0,5	-0,4	-0,4
þ.a. hækkun bankaskatts	1,5	1,1	1,0	0,1	0,1
Skattabreytingar á 144. löggjafarþingi	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Skattabreytingar í fjárlagafrumvarpi 2016	0,0	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5
Skattabreytingar alls	0,8	0,0	-0,3	-1,2	-1,1
þ.a. hækkun bankaskatts	1,5	1,1	1,0	0,1	0,1
þ.a. annað	-0,7	-1,1	-1,3	-1,3	-1,2
Fyrri ráðstafanir:					
Brottfall eldri tímabundinna ákvæða	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Skattabreytingar og brottfall skatta alls	0,4	-0,4	-0,7	-1,6	-1,5
þ.a. annað en bankaskattur	-1,1	-1,6	-1,8	-1,7	-1,6

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

nema u.þ.b. 0,5% til lækkunar vísitölunnar. Þegar tollar á sérvöru lækka einnig um þar næstu áramót er talið að áhrifin muni nema samanlagt u.þ.b. 1% skili aðgerðirnar sér að fullu út í verðlag. Skatttekjur munu vaxa um 5,2% milli áætlunar fyrir árið 2015 og fjárlagafrumvarps fyrir árið 2016 en það samsvarar 1,8% aukningu að raunvirði en lækkun í hlutfalli af landsframleiðslu úr 28,4% í 28%. Tekjuáætlun ríkissjóðs má sjá í töflu 2.

Töluverðar kerfisbreytingar hafa verið gerðar frá hausti 2013 í tíð þessarar ríkisstjórnar. Að undanskildum bankaskatti sem eynamerktur var ákveðnu verkefni nemur samanlögð tekjulækkun þessara kerfisbreytinga samtals 1,6% af landsframleiðslu árið 2016. Uppsöfnuð tekjuáhrif árána þar á eftir sem hlutfall af landsframleiðslu eru svipuð. Áætlað er að tekjur af bankaskatti nemi 1,1% af landsframleiðslu. Í töflu 3 er betur hægt að sjá sundurliðuð áhrif breytinganna. Taflan sýnir áætluð áhrif aðgerða á tekjur á hverju ári fyrir sig. Lækkun krónutölugjalda að raunvirði er meðtalin. Eldri tímabundin ákvæði sem falla brott eru t.d. auðlegðarskattur og orkuskattur á rafmagn.

Tafla 4 Horfur í ríkisfjármálum fyrir árið 2016 – breytingar frá voráætlun

Rekstrargrunnur	Ma.kr.
<i>Afkoma ríkissjóðs 2016 skv. voráætlun 2015</i>	
Frumjöfnuður	71,5
Vaxtajöfnuður	-60,5
Heildarjöfnuður	11,0
<i>Breytingar á afkomu ríkissjóðs árið 2016 frá ríkisfjármálaáætlun vorið 2015</i>	
<i>Breytingar á frumtekjum</i>	
Skattar á tekjur einstaklinga	0,9
Tekjuskattur lögaðila	7,8
Virðisaukaskattur	1,5
Áfengisgjald	3,1
Tryggingargjald	2,8
Aðrar breytingar á tekjum	-1,5
Samtals breytingar á frumtekjum	14,6
<i>Breytingar á frumgjöldum</i>	
Aukið útgjaldasvigrúm umfram forsendur voráætlunar	3,5
Dregið úr aðhaldi frá forsendum voráætlunar	3,3
Endurmat á launa- og gengisforsendum	11,3
Framlög til Íbúðalánasjóðs	-1,0
Niðurfærsla verðtryggðra húsnæðislána	-2,9
Aðrar breytingar á gjöldum	-1,2
Samtals breytingar á frumgjöldum	13,0
<i>Breytingar á vaxtajöfnuði</i>	
Uppgreiðsla á láni til Seðlabanka Íslands	4,0
Niðurgreiðsla erlendra lána	3,7
Aðrar breytingar á vaxtagjöldum (hærra vaxtastig o.fl.)	-4,5
Lægri vaxtatekjur af veittum almennum lánum	-1,2
Hærra vaxtatekjur af bankareikningum ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands	1,2
Aðrar breytingar á vaxtatekjum	-0,2
Samtals breytingar á vaxtajöfnuði	3,0
Samtals breytingar á heildarjöfnuði	4,6
<i>Afkoma ríkissjóðs 2016 skv. ríkisfjármálaáætlun haustið 2015</i>	
Frumjöfnuður	73,1
Vaxtajöfnuður	-57,8
Heildarjöfnuður	15,3

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Gjaldahlið

Nokkurs aðhalds er gætt á gjaldahlið. Flestir rekstrarmálaflokkar hækka um 1% að raunvirði en ellilífeyrir, lyf og lífeyrisskuldbindingar vaxa meira. Gert er ráð fyrir að aðhaldsmarkmið í útgjaldarömmum fyrir árið 2016 verði 0,5% fyrir skólakerfi og heilbrigðis- og öldrunarstofnanir en 0,75% fyrir aðrar stofnanir og verkefni. Þetta gerir það að verkum að dregið er úr aðhaldi frá voráætlun sem nemur 3,3 ma.kr. en auk þess er útgjaldasvigrúm aukið um 3,5 ma.kr. frá því sem var í voráætlun og verður því 7,5 ma.kr. Á móti þessu vegur lækkun útgjalda vegna nokkurra óreglulegra liða frá voráætlun um 5,1 ma.kr. Að samanlögðu hækka frumgjöld því um 13 ma.kr. frá voráætluninni. Rekstrargjöldin sem hlutfall af landsframleiðslu lækka hins vegar um 0,5 prósentur. Það sama á við um rekstrar- og neyslutilfærslur en þær lækka um 0,6 prósentur af landsframleiðslu.

Í frumvarpinu er miðað við að launaliður ríkissjóðs hækki um 9,5% árið 2016 sem felur í sér endurmat á launaforsendum fjárlaga 2015, einkum vegna áætlaðra launahækkana á seinni helmingi þessa árs, sem hafa áhrif á ársgrundvelli á launakostnað ársins 2016. Á árunum 2017-2019 er gert ráð fyrir 3,7-4,7% hækkun launakostnaðar sem er nokkuð umfram verðbólguþá. Sú forsenda var sett fyrir úrskurð gerðardóms í málum Bandalags háskólamanna og Félags hjúkrunarfræðinga en gera má ráð fyrir auknum útgjaldaþrýstingi vegna hans. Óvissa var um niðurstöður kjarasamninga og þess vegna var m.a. mynduð óskipt fjárheimild sem á að gefa svigrúm til að mæta frávikum, einkum í tengslum við launa-, gengis- og verðlagsforsendur frumvarpsins og til að mæta ófyrirséðum skuldbindingum sem kunna að falla til á hverju ári. Þessi fjárheimild nemur u.þ.b. 6 ma.kr.

Það markmið sem sett var í voráætlun um að viðhalda sama fjárfestingarstigi á tímabilinu sem svarar til 1,2% af landsframleiðslu heldur gildi sínu og er framlengt. Það felur í sér svigrúm, sem myndast frá og með árinu 2017, til nýrra fjárfestingarverkefna sem komi í stað þeirra sem lokið er á tímabilinu. Í töflu 4 má sjá yfirlit yfir þær breytingar sem verða á afkomu ríkissjóðs árið 2016 frá voráætlun ríkisfjármála í apríl til afkomu samkvæmt fjárlagafrumvarpi ársins 2016.