



Skoðun 25. september 2012

Ríkisfjármál: Betri staða en áætlanir gerðu ráð fyrir?

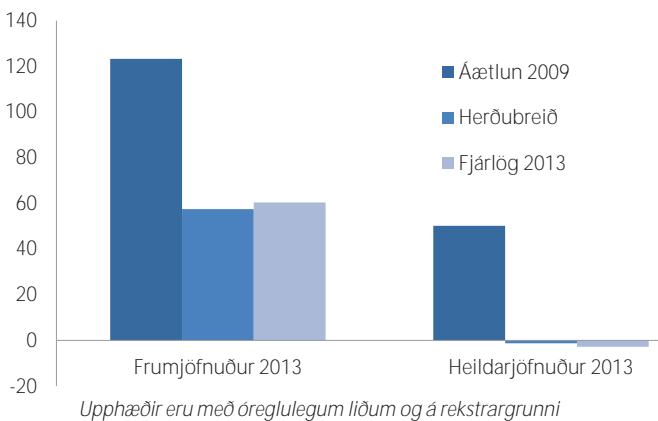
- Árangur hefur náðst í ríkisfjármálum en umtalsverð frávik eru þó frá upphaflegum áætlunum.
- Slík frávik hafa verið skrifuð á óreglulega liði sem lítið bendir til að dragi úr næstu misseri.
- Staðan nú bendir til að frestun markmiða um heildarjöfnuð hafi verið ótímabær.
- Fjárukalög gerðu ráð fyrir uppgjöri vegna SPKEF og það getur því varla skýrt viðbótarhalla uppá 42 ma.
- Opinber upplýsingagjöf um stöðu ríkisfjármála er iðulega óljós enda sjaldnast miðað við upphaflegar áætlanir.
- Töluvert er í að staða ríkisfjármála teljist sjálfbær til langframa og því ríkt tilefni til áframhaldandi aðhalds.
- Stjórnmalaflokkar þurfa að hafa erfiða stöðu ríkissjóðs í huga nú á kosningavetri.

„Þrátt fyrir árangur síðustu ára liggur fyrir að umtalsverð frávik eru frá upphaflegum áætlunum um jöfnuð í ríkisrekstrinum.“

Fjárlög næsta árs staðfesta einkum tvennt. Annars vegar að árangur hefur náðst í ríkisfjármálum frá haustinu 2008 – um það verður ekki deilt. Hins vegar að sá árangur er ekki í samræmi við upphaflegar áætlanir sem endurspeglast m.a. í fyrirhuguðum skattahækkunum næsta árs þvert á fullyrðingar um að til þeirra þyrfti ekki að koma.

Bætt staða hagkerfisins frá hruni skýrist einkum af þremur þáttum. Í fyrsta lagi setningu neyðarlaga sem kom í veg fyrir að óhóflegar byrðar féllu á ríkið. Í öðru lagi sérlega hagfelldra aðstæðna fyrir útflutningsgreinar sem viðheldur fjárfestingu, störfum og þar með skattgreiðslum. Í þriðja lagi aðhalds í ríkisfjármálum, í samræmi við áætlun AGS, þó deila megi um áhrif einstakra ákvarðana sem teknar hafa verið á þeim grunni.

ma.kr. **Mynd 1** Frumjöfnuður og heildarjöfnuður 2013



Þrátt fyrir árangur síðustu ára liggur fyrir að umtalsverð frávík eru frá upphaflegum áætlunum um jöfnuð í ríkisrekstrinum. Í ríkisreikningi síðasta árs er t.a.m. að finna helmingi meiri halli en áætlanir höfðu gert ráð fyrir. Að auki lá fyrir að upphafleg markmið um jákvæðan frumjöfnuði náðust ekki. Frávík þar á nema raunar allt að 70 mö. ef miðað er við áætlanir ársins 2009¹ en slakað var á markmiðum um frumjöfnuð undir lok síðasta árs með Herðubreiðuskýrslunni svokölluðu². Við þetta bætist ákvörðun stjórnvalda síðastliðið haust um að fresta markmiðum um heildarjöfnuð um eitt ár, fram til ársins 2014. Rökin þar að baki var betri staða ríkissjóðs en búist var við. Staðan nú bendir til að sú ákvörðun hafi verið ótímabær.

„Þá er ljóst að þó fjárlög næsta árs sýni betri stöðu nú en fyrir fjórum árum er staða ríkissjóðs en þung og ríkt tilefni til áframhaldandi aðhalds.“

Þá er ljóst að þó fjárlög næsta árs sýni betri stöðu nú en fyrir fjórum árum er staða ríkissjóðs enn þung og ríkt tilefni til áframhaldandi aðhalds. Nýlegar fregnir af stöðu Íbúðalánasjóðs endurspeglar vel hversu viðkvæmt ástandið er. Allt útlit er fyrir að ríkissjóður þurfi að leggja a.m.k. 14 ma. í sjóðinn til viðbótar við 33 ma. árið 2010. Framlagið myndi bætast við áætlaðan halla þessa árs sem nemur um 25 mö. Ef markmið um sölu eigna uppá 7,6 ma. ná ekki fram að ganga má því ætla að halli ársins í ár nemi 47,8 mö. Er það aukning um 30 ma. frá áætlunum Herðubreiðuskýrslunnar og tæpa 43 ma. frá áætlunum ársins 2009. Ekki bætir úr skák að hagvöxtur síðasta árs var lækkaður um 16% eftir endurskoðun Hagstofunnar sem eykur að öllu jöfnu á aðlögunarþörf ríkissjóðs.

„Sé ætlunin að koma hagkerfinu í jafnvægi er það forgangsmatið að ekki verði frekari breyting á þeim markmiðum sem lagt var upp með árið 2009 í samstarfi við AGS.“

Nú þegar kosningavetur gengur í garð er full þörf á að stjórnmalaflokkarnir hafi þessa stöðu ríkissjóðs í huga við mótnun útgjaldaloforða vorsins. Er það sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að árangur síðustu ára hefur að einhverju leyti skapað jákvæðari umræðu um stöðu ríkissjóðs en uppgjör síðasta árs og framtíðarverkefni gefa tilefni til. Aukinn hvati til að gera sem flestum til geðs í atkvæðaveiðum næstu mánaða má ekki enda sem byrði á herðum skattgreiðenda. Þær eru þegar of miklar. Sé ætlunin að koma hagkerfinu í jafnvægi er það forgangsmatið að ekki verði frekari breyting á þeim markmiðum sem lagt var upp með árið 2009 í samstarfi við AGS – næg eru frávikin þegar orðin.

ÓREGLULEGIR LIÐIR REGLULEGA ÞUNGI

Frávík frá markmiðum um frumjöfnuð síðasta árs, upp á 42 ma., hefur verið skrifað á óreglulega liði á borð við 20 ma. uppgjör vegna kaupa Landsbankans á Sparisjóði Keflavíkur (SPKEF). Það að óreglulegir liðir valdi því að tekjujöfnuður ríkissjóðs sé

1 [Skýrsla fjármálaráðherra](#) um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009-2013, júní 2009.

2 [Ríkisbúskapurinn 2012-2015](#): Skýrsla um áætlun í ríkisfjármálum, október 2011.

helmingi lakari en fjárlög gerðu ráð fyrir sýnir glögglega viðkvæma stöðu ríkisfjármála. Engu að síður nam heildarfjárhæð þeirra í fyrra rétt innan við helmingi óreglulegra liða árið 2010.

Horft til næstu ára má ætla að óreglulegir gjaldaliðir muni reglulega falla til enda enn talsvert um frestuð útgjöld, framkvæmdir og skuldbindingar utan fjárlaga sem gæti þurft að gjaldfæra að hluta í náninni framtíð. Má þar nefna m.a:

- Aukningu iðgjaldagreiðslna til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) sem áætlað er að nemi árlega um 11 mö.
- Lífeyrisskuldbindingar ríkisins en áætlað er að árlegt 19 ma. framlag þurfi til að forða B-deild LSR frá þroti árið 2026.
- Áðurnefnt aukaframlag til ÍLS uppá rúma 14 ma.
- Uppsafnaðan halla fjölmargra ríkisstofnana uppá 5 ma.
- Skuldbindingar vegna Vaðlaheiðarganga, nýs fangelsins og nýs sjúkrahúss uppá rúma 70 ma. - bæði gömul og ný dæmi sýna að viðbótarútgjöld vegna slíkra framkvæmda eru tíð, rífleg og lenda að jafnaði á ríkissjóði.
- Hugsanlega áhættu ríkissjóðs út af lcesave uppá 25 ma.

„Slakt útlit ríkisreiknings og viðkvæmar horfur koma að hluta á óvart ef mánaðarlegar tilkynningar um greiðsluafkomu ríkissjóðs eru skoðaðar.“

Óljósar tilkynningar um afkomu

Slakt útlit ríkisreiknings og viðkvæmar horfur koma að hluta á óvart ef mánaðarlegar tilkynningar um greiðsluafkomu ríkissjóðs eru skoðaðar. Er það af því að í tíu af tólf tilkynningum síðasta árs er því slegið föstu að afkoman hafi verið betri en áætlanir gerðu ráð fyrir. Sama á við um allar fimm tilkynningar þessa árs. Efni slíkra tilkynninga á að sjálfsögðu að endurspegla kjarnarekstur ríkissjóðs. Ósamræmi þeirra við það sem fram kemur í ríkisreikningi vekur þó upp áleitnar spurningar um efni þeirra og framsetningu. Vægi óreglulegra liða síðustu ára og næstu missera er slíkt að tilkynningarnar teljast í besta falli óljósar.

Frumjöfnuður langt frá upphaflegum markmiðum

Tilvísanir stjórnvalda í áætlanir um frumjöfnuð í ríkisfjármálum eru af sama meiddi. Þar skeikaði um rúma 42 ma. á rekstrargrunni á síðasta ári vegna óreglulegra liða. Herðubreiðuskýrslan gerði hins vegar ráð fyrir afgangi af frumjöfnuði uppá 3,7 ma. með óreglulegum liðum, sem áætlaðir voru 15 ma. Umfang þeirra virðist hafa verið aukið með fjárukalögum mánuði síðar í 19,7 ma.

Með hliðsjón af þessu og í ljósi þess að gert var ráð fyrir uppgjöri vegna SPKEF í fjárukalögum er ljóst að viðbótarhalli uppá 42 ma. getur ekki verið skýrður á sama grunni. Hér skortir verulega á skýringar ráðuneytisins enda hvergi rætt um ofangreindar áætlanir Herðubreiðuskýrslunnar í umfjöllun um ríkisreikning síðasta árs.

Fjármálaráðuneytið 5/9/2012

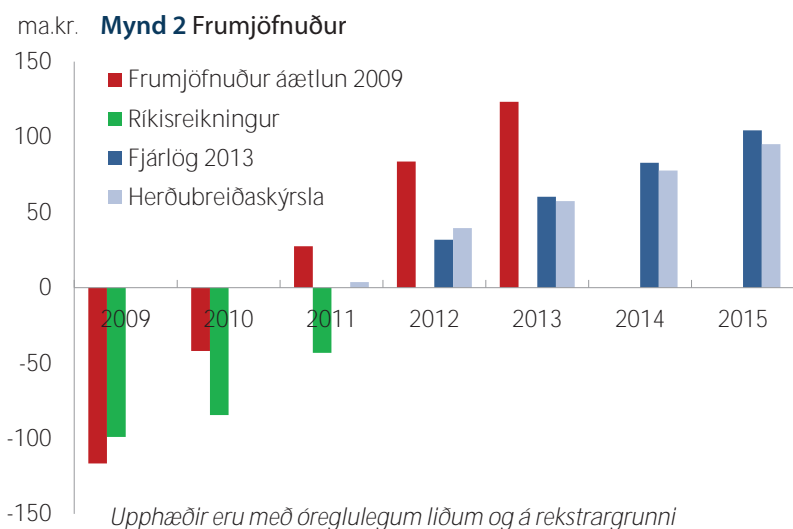
Greiðsluafkoma ríkissjóðs janúar-júlí 2012

Greiðsluuppgjör ríkissjóðs fyrir fyrstu sjö mánuði ársins 2012 liggur nú fyrir. Handbært fé frá rekstri var nákvæmt um 31,8 ma.kr. en var nákvæmt um 64,1 ma.kr. á sama tímabili milli ára. Þetta er betri rekstur en gert var ráð fyrir í áætlunum þar sem gert var ráð fyrir að raunreining slággada hefur verið ógnar en gert var ráð fyrir. Íni í heimildum er jafnframt búið að taka tillit til fjárhæðisbætur frá fyrra ári.

Skiptsteymi ríkissjóðs janúar-júlí 2012 (m.kr.)	2008	2009	2010	2011	2012
Innheimtar tekjur	264.163	226.744	269.959	242.467	283.612
Greidd gjöld	227.062	308.636	310.084	307.336	310.094
Tekjufjölmuður	27.101	-81.892	-40.124	-64.869	-26.482
Breyting rekstrargreidda tekna og skulda	-204	9.342	-18.555	634	-5.397
Handbært fé frá rekstri	8.603	9.386	-32.036	55.169	-31.839
Fjármálaáhrifnum	35.409	-83.248	-107.875	-8.896	-29.124
Helmskiptingarmuður	-37.941	-72.736	-146.262	-136.946	-60.993
Afhengnar lína	-22.856	-72.736	-72.736	-56.098	-145.921
Ímælands	-15.285	0	-63.476	-70.851	-155.121
Greiðslur til LSR og LH	-2.310	0	0	0	0
Lánútgjöldur búið	-4.801	-153.984	-243.927	-135.842	-224.914
Lánútgjöld	103.376	144.411	234.903	207.619	185.810
Ímælands	77.775	136.585	121.945	78.467	60.238
Efnis	25.601	7.425	132.958	129.132	116.672
Breyting á handbæru fé	98.278	9.973	10.976	71.777	-41.104

Innheimtar tekjur ríkissjóðs námu 283,6 ma.kr. á fyrstu sjö mánuðum ársins sem er 17,0% aukning frá sama tímabili í fyrra og 25,9 ma.kr. eða 10,1% yfir tekið á milli ára. Þetta er mikil frókn mið þó að hluta rekja til þess að andgreiðslur innheimtust fyrir rekkað dreglulegum tekjum. Ef leiðtætt er fyrir þessum andgreiðslum auk dreglulegra tekna námu tekjur ríkissjóðs á tímabilinu 272,5 ma.kr. sem er 15,9 ma.kr. eða 6,1% yfir áætlun. Nætur veður víkta að einstökum liðum óreglulegra tekna hér fyrir neðan eftir því sem ástæða er til.

Skatttekjur og trygginggjöld lúkst um 15,5% á milli ára og námu 259,0 ma.kr. sem er 20,1 ma.kr. yfir áætlun. Þar af nam tekjuskattur einstaklinga 63,1 ma.kr. sem er 19,4% aukning á milli ára og 16,8% yfir áætlun. Samantölög skil launagreiðsna á bæði tekjuskatt



Þá er vert að nefna að miðað við markmið frá árinu 2009 um jöfnuð í ríkisfjármálum nemur viðbótarhalli á frumjöfnuði allt að 70,5 mö. en þar var miðað við 27,5 ma. afgang af frumjöfnuði í fyrra. Þó var ekki nefnt hvort miðað væri við greiðslu- eða rekstrargrunn né hvort tekið væri tillit til óreglulegra liða eður ei. Gerir það nákvæman samanburð erfiðari en ella.

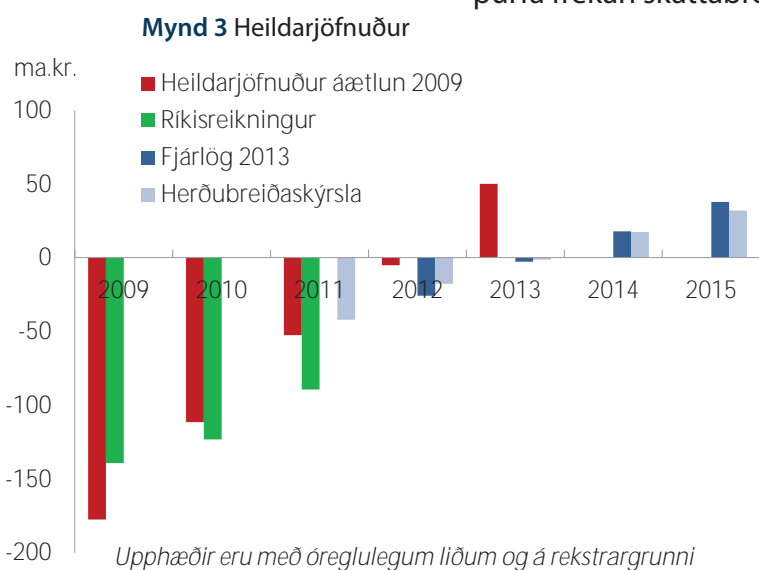
LAKARI ÁÆTLANIR = BETRI ÁRANGUR
Um upphafleg markmið um árangur í ríkisfjármálum er sjaldnast rætt í útgáfum ráðuneytisins heldur fremur vísað í nýjustu áætlanir. Það er út af fyrir sig

ekki rangt en það bjagar þó myndina enda fela nýjustu áætlanir iðulega í sér lakari markmið en upphaflega var gert ráð fyrir.

„Hér skortir verulega á skýringar ráðuneytisins enda hvergi rætt um ofangreindar áætlanir Herðubreiðuskýrslunnar í umfjöllun um ríkisreikning síðasta árs.“

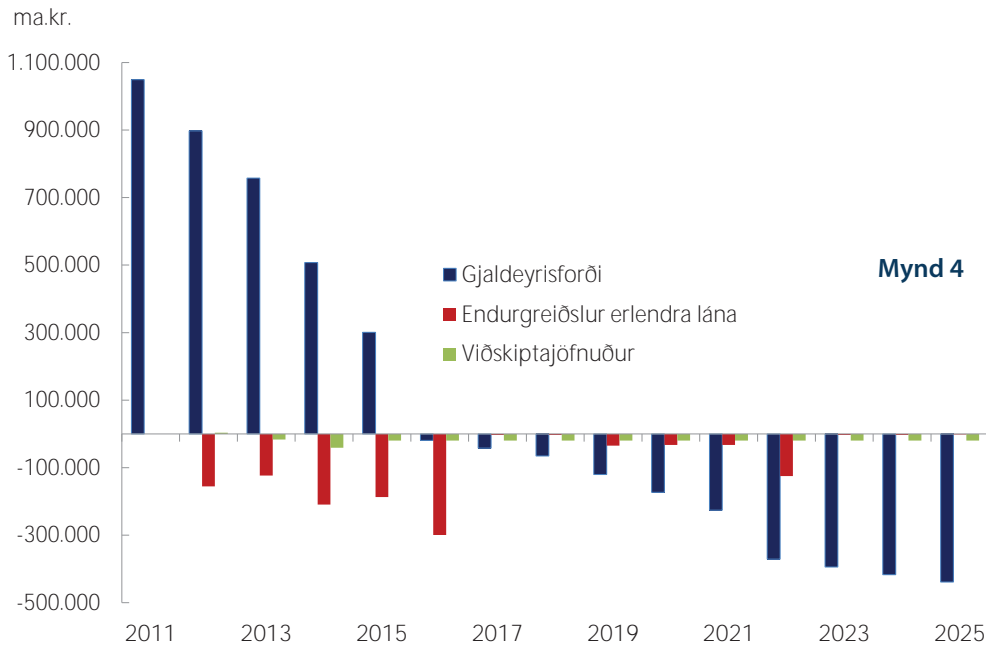
Ágætt dæmi þar að lútandi er nýleg fréttatilkynning fjármálaráðuneytisins. Þar segir m.a. að ríkisfjármálastefnan hafi byggt á tveimur grundvallarmarkmiðum: „Annars vegar að frumjöfnuður, þ.e. rekstrarafkoma án fjármagnstekna og fjármagnsgjalda, verði jákvæður á þessu ári og hins vegar að heildarjöfnuður, þegar vaxtajöfnuður er talinn með, skili afgangi árið 2014.“ Hið rétta er að upphaflega var stefnt að jákvæðum frumjöfnuði árið 2011 og afgangi á heildarjöfnuði árið 2013.

Þessi endurskoðun upphaflegra markmiða bendir til að árangurinn í ríkisfjármálum sé ekki sá sem stefnt var að og að losnað hafi um tók á málaflokknum eftir að samstarfi við AGS lauk. Skattahækkningar næsta árs renna stoðum þar undir enda um það rætt af hálfu fyrrv. fjármálaráðherra að eftir árið 2012 ætti ekki að þurfa frekari skattabreytingar eða tekjuöflunaraðgerðir.



ÁRANGUR, EN LANGT Í LAND

Þegar öllu er á botninn hvolft sýna tölurnar þó að árangur hefur náðst, sem endurspeglast m.a. í hóflegum aðhaldskröfum fjárlaga næsta árs og tiltölulega lágu skuldatryggingaálagi ríkissjóðs. Þannig lækkuðu t.a.m. heildargjöld ríkissjóðs milli 2010 og 2011 um 8% að raungildi sem þýðir að ríkið er að taka minna til sína af umsvifum hagkerfisins. Þá eru skatttekjur af mörgum skattstofnum að aukast milli ára sem sýnir sameiginlega hagsmuni ríkissjóðs, atvinnulífs og heimila af auknum efnahagsumsvifum.



Enn er hins vegar talsvert í að staðan geti talist sjálfbær til langframa og má þar nefna að:

- Hreinar skuldir ríkissjóðs jukust úr því að vera 85,1% af VLF 2010 í 100,7% árið 2011 og fer nú um ein króna af hverjum sex í að þjónusta lán (skv. greiningardeild Arion).
- Hrein peningaleg eign ríkissjóðs versnaði milli 2. ársfjórðungs 2011 og 2012 um 117 ma. og nemur neikvæð peningaleg eign nú um 46% af áætlaðri VLF.
- Vöxtur skulda ríkisins er umfram vöxt skatttekna, en hlutfall heildarskulda af VLF hefur vaxið fimmfalt meira en heildartekjur (skv. Júpíter rekstrarfélagi).
- Gjaldeyrishöftin hafa haldið fjármagnskostnaði ríkisins í skefjum. Óheilbriggt væri að gera ráð fyrir að sú staða verði viðvarandi heldur má þvert á móti áætla að afnám hafta muni setja verulegan þrýsting á ríkissjóð.
- Takmörkuð fjárfesting, sem er enn vel undir sögulegu meðaltali, hamlar auknum umsvifum í hagkerfinu sem skilar sér t.a.m. í lægra atvinnustigi og lægri skatttekjum.
- Afgangur af vöruviðskiptum er of lítill til að standa undir endurgreiðslum opinberra aðila af erlendum lánum næstu árin.
- Hagvöxtur síðasta árs reyndist 16% minni en upphaflega var talið sem gæti dregið úr hagvaxtarforsendum fjárlagafrumvarps næsta árs en lakari hagvöxtur ætti að öllu jöfnu að auka aðlögunarþörf ríkissjóðs og þar með gera markmið um afgang af heildarjöfnuði árið 2014 torsóttari.

„Afgangur af vöruviðskiptum er of lítill til að standa undir endurgreiðslum opinberra aðila af erlendum lánum.“

„Fjárlögin fela m.a. í sér aukin útgjöld til málaflokka sem njóta almennrar hylli á borð við hækkanir bóta og lengingu fæðingarorlofs.“

„Vandinn er þó sá að ríkissjóður hefur ekki bolmagn til að standa undir auknum útgjöldum án þess að sækja frekari tekjur eða skera frekar niður á öðrum stöðum í ríkisrekstrinum“

KOSNINGAPENSLA FRAMUNDAN?

Frekari úrbætur í ríkisfjármálum verða því áfram brýnustu verkefni stjórnvalda og Alþingis alls næstu misseri og ár. Þetta ætti að vera öllum stjórnmaflokklum hugleikið, enda eykst gjarnan útgjaldaþrýstingur eftir því sem nær dregur kosningum og er vel merkjanlegur í nýju fjárlagafrumvarpi. Nærtækara væri nú að spýta í lófana og skoða nánar hugmyndir um núllgrunnsfjárlagagerð þar sem fjárförf ríkisins er metin frá grunni, bæta langtíma útgjaldamma sem takmarkast við nafnvöxt og jafnvel að innleiða a.m.k. í þrepum sænsku leiðina sem bannar hallarekstur ríkissjóðs nema í algörum undantekningartilvikum.

Við skoðun kosningaloforða stjórnmaflokka og fjárlaga næsta árs er hins vegar fátt sem bendir til annars en að aukning verði á útgjöldum. Fjárlögin fela m.a. í sér aukin útgjöld til málaflokka sem njóta almennrar hylli á borð við hækkanir bóta og lengingu fæðingarorlofs. Þá eru útgjaldahvetjandi þættir hluti af stefnuyfirlýsingum nær allra stjórnmaflokka og má þar t.a.m. vísa til um flatrar niðurfærslu skulda, lágmarks framfærsluviðmiða, tvöföldun vega og gangnagerð, hækkun ýmissa endurgreiðslna, rafvæðingu samgöngutækja, uppbyggingu leiguíbúða og gjaldfrjálsa grunn- og leikskóla.

Sumar tillögur stjórnmaflokka eru skynsamlegar og vert er að sýna einstaka áformum skilning enda hafa byrðar heimila aukist síðustu ár og búið er að skera niður á tilteknum sviðum. Vandinn er þó sá að ríkissjóður hefur ekki bolmagn til að standa undir auknum útgjöldum án þess að sækja frekari tekjur eða skera frekar niður á öðrum stöðum í ríkisrekstrinum – á hvorugu var þörf fyrir réttu ári þegar árangurinn var sagður mun betri en raun ber nú vitni.

Nánari upplýsingar veita Haraldur I. Birgisson aðstoðarframkvæmdastjóri og Viðar Ingason hagfræðingur í síma 510-7100. Fjölmiðlahorn Viðskiptaráðs má finna [hér](#).

Hrágögn að baki myndum úr þessari skoðun eru aðgengileg á [vef Viðskiptaráðs](#), en myndirnar sjálfar eru aðgengilegar á [flickr vef ráðsins](#).