

33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

1. UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra og skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Vextir.
- Ríkisábyrgðir.
- Lífeyrisskuldbindingar.

Undir málefnasviðið fellur eftirfarandi:

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs tekur til alls kostnaðar við lánaumsýslu ríkissjóðs, vaxta-kostnað af lánum og verðbætur vegna verðtryggðra lána. Fjármagnskostnaður er beintengdur skuldum ríkissjóðs og sökum þess er stefna í lánamálum grundvöllur að stefnu fyrir málaflokkinn. Skuldir ríkissjóðs skiptast í innlend og erlend lán. Innlendar skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir. Erend lán samanstanda af þremur markaðsútgáfum, tveimur í evrum og einni í Bandaríkjadöllum. Ríkissjóður ber vaxtakostnað af framantöldum skuldum.

Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í ríkisábyrgðum og eru þær á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Með ríkisábyrgðir skal farið samkvæmt lögum nr. 121/1997. Ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ríkisábyrgð nema heimild sé til þess í lögum. Stærstur hluti ríkisábyrgða er vegna Íbúðalánasjóðs og Landsvirkjunar. Þá falla einnig undir málaflokkinn minniháttar tapaðar kröfur og tjónabætur en þar er yfirleitt um að ræða óverulegar fjárhæðir.

Hreinar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eru skilgreindar sem áfallnar lífeyrisskuldbindingar að frádregnum fyrirframgreiðslum ríkissjóðs upp í lífeyrisskuldbindingar. Lögum samkvæmt er ríkissjóður ábyrgur fyrir skuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga. Við tryggingafræðilegt mat á lífeyrisskuldbindingum eru tvö hugtök lögð til grundvallar við mat á stöðu þeirra: áfallnar skuldbindingar og heildarstaða. Í ríkisreikningi hverju sinni eru lífeyrisskuldbindingar jafnan miðaðar við áfallnar skuldbindingar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
33 Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar			
33.10 Fjármagnskostnaður	70.388	78.320	57.082
33.20 Ríkisábyrgðir	544	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	160.351	14.493	15.804
Samtals	231.283	92.923	72.996

2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Fjármagnskostnaður

Skuldir ríkissjóðs námu 911 ma.kr. í lok árs 2017. Á síðasta ári greiddi ríkissjóður niður lán samtals að fjárhæð um 277 ma.kr. Á árinu 2017 námu afborganir lána 326 ma.kr. en voru 246,4 ma.kr. árið áður. Þar af voru afborganir af innlendum lánum 174,4 ma.kr., 28,5 ma.kr.

voru greiddir inn á skuldabréf Seðlabanka Íslands og 101,7 ma.kr. var ráðstafað til uppkaupa á RÍKH 18, en sá flokkur var gefinn út til endurfjármögnunar fjármálastofnana. Niðurgreiðslur skulda voru að stærstum hluta fjármagnaðar með andvirði stöðugleikaframlaga slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja. Í febrúar var gjalddagi á óverðtryggða skuldabréfaflokknum RÍKB 17, alls um 33,7 ma.kr. að nafnvirði. Erlendar afborganir skýrast af uppkaupum á tæplega 90% skuldabréfum útgefnunum í Bandaríkjadöllum á árinu 2012, í apríl 2017 alls 102 ma.kr. Aðrar erlendar afborganir, 49,5 ma.kr., skýrast af endurfjármögnun skuldabréfs í evrum undir lok ársins. Lántökur ársins 2017 námu 106,8 ma.kr., þar af voru 62,5 ma.kr. vegna útgáfu skuldabréfs í evrum, að öðru leyti var um innlendar lántökur að ræða.

Vaxtagjöld án verðbóta á árinu 2017 námu um 72 ma.kr. en þau voru 70 ma.kr. árið 2016. Hækkun vaxtakostnaðar milli ára skýrist einkum af kostnaði við uppkaup á erlendum skuldum ríkissjóðs en hann nam samtals um 18,5 ma.kr. og á móti lækkuðu vaxtagjöld um 10,4 ma.kr. innan ársins vegna lægri skuldastöðu og hagstæðrar endurfjármögnunar. Vaxtakostnaður með verðbótum sem hlutfall af VLF hefur farið lakkandi og nam hann 2,2% á árinu 2017. Hlutfallið fór hæst í 7% af VLF á árinu 2009. Hlutfall vaxtakostnaðar er enn hátt í sögulegu samhengi og í alþjóðlegum samanburði. Ein ástæða þess er samsetning skulda en um 87% af heildarskuldum eru innlendar en 13% erlendar. Vaxtastig á Íslandi er herra en víðast hvar erlendis og skýrir það nokkurn mun á vaxtakostnaði milli landa. Stærstur hluti innlendra lána er útgefnun á fyrstu árunum eftir fjármálaáfallið og bera háa nafnvexti sem tóku mið af vaxtastigi á þeim tíma þegar lánin voru gefin út. Áætlað er að vaxtakostnaður af erlendum lánunum verði aðeins 3,1% af heildarvaxtagjöldum á árinu 2018.

Vextir á lánunum ríkissjóðs eru að meirihluta fastir og breytast því ekki með vaxtabreytingum á markaði. Í október 2018 er RÍKH 18 á gjalddaga. Eftir það lækka skuldir ekki að neinu marki fyrr en stórir skuldabréfaflokkar koma á gjalddaga einn af öðrum, u.þ.b. einn á ári. Á móti kemur að um 40 ma.kr. lántökur að jafnaði eru áætlaðar árlega til að viðhalda markaði með ríkisskuldabréf og tryggja langtímafjármögnun ríkissjóðs. Útistandandi lán ríkissjóðs frá og með árinu 2019 bera öll fasta vexti, ef frá er skilinn vaxtaskiptasamningur fyrir um 250 milljónir evra sem gerður var í tengslum við skuldabréfaútgáfu ríkissjóðs í evrum á árinu 2014, og eru nafnvextir þeirra lána nokkuð yfir markaðsvöxtum eins og þeir standa nú. Vextir á nýjum lántökum á spátímabilinu eru því nokkuð hagstæðari en á útistandandi lánunum sem brátt eru á gjalddaga. Til að mynda ber flokkurinn RÍKB 19 8,75% nafnvexti en ávöxtunarkrafan er við útgáfu ríkisfjármálaáætlunar nálægt 4,5%.

Ríkisábyrgðir

Ríkisábyrgðir hafa minnkað hratt á síðustu árum. Í lok árs 2017 námu þær 1.029 ma.kr. eða 40% af VLF. Ríkisábyrgðir náðu hámarki í lok árs 2012 þegar þær námu 1.320 ma.kr. eða 74% af VLF. Stærstur hluti ríkisábyrgðar er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Í lok árs 2017 voru þær um 77% af útistandandi ábyrgðum. Rekstur sjóðsins hefur batnað verulega síðustu ár og er eiginfjárhluftfall hans vel umfram viðmið. Skuldbindingar sjóðsins eru með afborgunarfyrirkomulagi og hafa því ríkisábyrgðir vegna hans lækkað á síðustu árum í samræmi við niðurgreiðslu sjóðsins á útistandandi skuldbindingum. Sjóðurinn hefur ekki gefið út neinar nýjar skuldbindingar á síðustu árum. Næststærsti hluti ríkisábyrgðar er vegna Landsvirkjunar eða um 15% af útistandandi ábyrgðum. Landsvirkjun hefur í auknum mæli greitt niður skuldir síðustu ár og eiginfjárhluftfallið hefur styrkst verulega. Landsvirkjun hefur lagt áherslu á fjármögnun án ríkisábyrgðar síðustu ár sem ásamt niðurgreiðslu skulda hefur átt þátt í lökkun útistandandi ríkisábyrgðar vegna félagsins.

Lífeyrisskuldbindingar

Helsta beina skuldbinding ríkissjóðs felst í lífeyrisskuldbindingum. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu úr 508 í 611 ma.kr. á milli árunna 2015 og 2016. Sem hlutfall af VLF hækkuðu þær úr 22,7% í 24,9%. Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs sem tengist hagrænum breytingum felst í lífeyrisskuldbindingum. Áætlað er að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hafi hækkað úr 611 ma.kr. í 620 ma.kr. á milli árunna 2016 og 2017. Hækkunin nemur 9 ma.kr. milli ára eða sem svarar til 1,5% hækkunar. Sem hlutfall af VLF lækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 24,9% í 24,3%. Breytingar á skuldbindingunum milli ára eiga sér nokkrar skýringar. Þar vega þyngst hækkunarir á skuldbindingum sjóðanna vegna launahækkana hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Þá fékk sjóðurinn heimild til að nýta 23 ma.kr. af fyrirframgreiðslum ríkissjóðs til greiðslu lífeyris. Á móti vegur að hrein raunávöxtun sjóðanna var góð á árinu 2017 og námu vextir og verðbætur ríkissjóðs af fyrirframgreiðslum hjá sjóðunum um 20 ma.kr. Jafnframt greiddi ríkissjóður sérstök framlög fyrirfram til B-deildar LSR sem námu 24 ma.kr., þar af voru 19 ma.kr. stöðugleikaeignir sem voru í umsýslu Lindarhvals og sérstakt viðbótarframlag að fjárhæð 5 ma.kr. Tryggingafræðilegar forsendur eru óbreyttar á milli ára. Með lögum um brottfall laga um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga og niðurlagningu Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands, nr. 35/2017, voru sjóðirnir sameinaðir B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Í árslok 2017 námu skuldbindingar þessara sjóða 94–95% af skuldbindingum ríkissjóðs. Áætlanir gera ráð fyrir 5 ma.kr. sérstöku framlagi úr ríkissjóði til B-deildar LSR á yfirstandandi ári og að það verði hækkað í 7 ma.kr. árlegt framlag á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Með innborgunum ríkissjóðs gera áætlanir sjóðsins ráð fyrir að komið sé í veg fyrir að hann fari þrot árið 2027.

3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásýnd Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er hagkvæm nýting á fjármagni ríkissjóðs til þess að bæta afkomu og skapa útgjaldasvigrúm til annarra málaflokka.

4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Vextir

Stefna í lánamálum ríkisins endurspeglar áform stjórnvalda um framkvæmd lánsfjármögnunar á tímabilinu. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárbörf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Þá skal stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Stefnan byggist á eftirfarandi meginþáttum:

- Tryggja að endurgreiðsluferill lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma litið og lágmarki endurfjármögnunaráhættu.
- Viðhalda og stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisbréf.
- Höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika.
- Viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að fjölbreyttum hópi fjárfesta hvað varðar lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum.
- Lágmarka vaxtakostnað til lengri tíma að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu.

Stefna stjórnvalda er að draga úr skuldsetningu ríkissjóðs á næstu árum, bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF. Með niðurgreiðslu skulda lækkar vaxtakostnaður ríkissjóðs að óbreyttu. Jákvæð þróun efnahags- og ríkisfjármála, árangursrík skref í losun fjármagnshafta

og bætt skuldahlutfall ríkissjóðs hafa leitt til batnandi láns hæfismats. Bætt láns hæfismat leiðir svo að öðru óbreyttu til bættra vaxtakjara. Vaxtastig erlendis hefur verið lántakendum sérlega hagstætt síðustu misseri. Samkvæmt langtímaáætlun fara vaxtagjöld ríkissjóðs lækka á komandi árum, fyrst og fremst vegna niðurgreiðslu skulda. Sem hlutfall af skuldum eru vaxtagjöld án verðbóta á bilinu 5–5,5%. Hlutfall vaxtagjalda af VLF var 1,8% árið 2007 en fór hæst í 7% árið 2009. Í lok tímabils fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir því að það verði komið nokkuð undir hlutfallið fyrir fjármálahrunið, eða í 1,3%. Með því að draga úr vaxtabyrði skapast aukið svigrúm til uppbyggingar og aukinna útgjalda á öðrum sviðum.

Markmið málaflokksins styðja við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Lækka skuldir ríkissjóðs.	Heildarskuldir að nafnvirði.	911 ma.kr.	834 ma.kr.	737 ma.kr.
		Skuldir sem % af VLF.	35,6	29,1	20,9
2	Lækka fjármagnskostnað.	Fjármagnskostnaður í krónum.	57,1 ma.kr.	47,8 ma.kr.	43,1 ma.kr.
		Fjármagnskostnaður sem hlutfall af VLF.	2,2%	1,7%	1,2%

Hér fyrir aftan er yfirlit yfir helstu aðgerðir sem ráðgerðar eru á næstu árum til að ná markmiðum fyrir málaflokkinn.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðar- aðili
1	1	Greiða niður skuldir með stöðugleikaframlagi slitabúa.	2018	FJR
2	1	Nýta óreglulegar tekjur til niðurgreiðslu skulda.	2018–2023	FJR
3	1	Lækka útistandandi hámarksfjárhæð markflokka ríkisbréfa.	2018–2023	FJR
4	2	Endurfjármagna útistandandi skuldir þegar tækifæri gefast á betri vaxtakjörum.	2018–2023	FJR
5	2	Hefja notkun vaxtaskiptasamninga á innlendum markaði.	2018	FJR

Ríkisábyrgðir

Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er næstu árin. Stærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Íbúðalánasjóð. Með breytingum á löggjöf og áherslum stjórnvalda hefur hlutverk sjóðsins breyst í það að vera sú stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála í stað þess að vera fyrst og fremst lánasjóður. Gert er ráð fyrir að fjármögnun sjóðsins verði með öðru sniði en verið hefur og mun framlag vegna félagslegra útlána koma til á fjárlögum hvers árs. Næststærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Landsvirkjun. Ríkisábyrgð hefur verið á flestum lánun og skuldabréfaútgáfum Landsvirkjunar en á síðustu árum hefur það verið markmið félagsins að auka vægi fjármögnunar án ríkisábyrgðar. Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar ríkisábyrgðir á tímabilinu.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Draga úr ríkisábyrgðum.	Nafnvirði útistandandi ábyrgða.	1.029	900	700
		Ríkisábyrgðir % af VLF.	40%	32%	20%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ekki veita nýjar ríkisábyrgðir eða endurnýja útistandandi.	2018–2023	FJR

Lífeyrisskuldbindingar

Hreinar lífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR og LH námu 611 ma.kr. í lok árs 2016. Áætluð staða þeirra í lok árs 2017 er 620 ma.kr. sem er lítilsháttar hækkun frá fyrra ári. Ólíkir þættir hafa haft áhrif þar á síðustu misserum svo sem kjarasamningar og virði innlendra og erlendra eigna sjóðanna.

Stefnan er að draga úr ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum á næstu árum með reglulegum innágreiðslum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að greiða úr ríkissjóði 7 ma.kr. á ári frá og með 2019. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar verði ekki meiri en sem nemur 20% af VLF og undir 15% til lengri tíma litið.

Orðalag markmiðs málaflokksins er nákvæmara en fyrra ár þar sem orðið „ófjármagnaðar“ hefur komið í stað „útistandandi“.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Minnka ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar.	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF.	24% (áætlun)	23%	20%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Greiða árlega 7 ma.kr. inn á lífeyrisskuldbindingar.	2019–2023	FJR
2	1	Í tilfellum óreglulegs og einskiptis fjárstreymis í ríkissjóð verði hagstæðasta ráðstöfun þess metin, þ.e. hvort því verði varið til hraðari niðurgreiðslu skulda eða lækkunar á ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum.	2019–2023	FJR

5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Útgjaldarammi í m.kr.					
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	68.723	69.128	70.955	73.974	74.337