

Skýrsla

fjármálaráðherra um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013 Drög að endurskoðun, júlí 2009

(Lögð fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009)

Stöðugleiki, velferð, vinna.

Inngangur

Við hrun fjármálakerfisins í október sl. gjörbreyttust allar forsendur í íslensku efnahagslífi. Fjármál ríkisins voru sett í uppnám og fjárhag fjölda fyrirtækja og heimila var stefnt í voða. Hrúnið hefur leitt til þess að tekjur ríkisins hafa dregist saman, útgjöld aukist og ríkissjóður er nú rekinn með meiri halla en nokkur dæmi eru um. Þá munu skuldir ríkisins stórukast og vaxa enn á næstu tveimur árum. Óhjákvæmilegt var að bregðast við þessu ástandi með róttækum aðgerðum, setja skorður við frekari skuldaaukningu og ná jöfnuði í ríkisfjármálunum á nýjan leik innan ásættanlegra tímamarka.

Í áætlun þeirri, sem hér er birt, eru dregin saman þau markmið í ríkisfjármálum sem íslensk stjórnvöld hafa einsett sér að ná á komandi árum. Þessi markmið eru í samræmi við og byggð á samstarfsáætluninni við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þau miða að því að koma á jafnvægi og stöðugleika í ríkisfjármálum og þjóðarbúskapnum, og þar með að skapa forsendur fyrir nýja uppbyggingu í efnahags- og atvinnulífi. Áætlunin miðar að því að stöðva skuldaféttun ríkissjóðs og að afgangur verði á rekstri hans á árinu 2013.

Meginmarkmið við stjórn ríkisfjármála við þær aðstæður sem skapast hafa eru þau a) að frumjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2011, b) að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2013 og c) að til lengri tíma litið verði skuldsetning ríkissjóðs ekki meiri en sem svarar til 60% af VLF.

Á grundvelli þessara meginmarkmiða hefur ríkisstjórnin gert áætlanir um jöfnuð í ríkisfjármálum, sem marka stefnu hennar á næstu árum í tekjuöflun fyrir ríkissjóð og setur útgjöldum hans skorður. Til að ná þessum meginmarkmiðum er gert ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs verði:

-7,7%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2009
-1,3%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2010
3,4%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2011
6,5%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2012
8,6%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2013

Við þær aðstæður sem nú ríkja í þjóðarbúskapnum er ljóst að allir þurfa að leggjast á árar í því endurreisnarstarfi sem framundan er. Æskilegt er að víðtæk sátt og samstaða náist um markmið áætlunarinnar og þær leiðir sem farnar verða að þeim. Áhersla verður lögð á eftirfarandi:

- **Samstarf við aðila vinnumarkaðarins.** Stjórnvöld munu kappkosta að ná víðtækri samstöðu um markmið áætlunarinnar og að tryggja framgang hennar í samstarfi við samtök atvinnurekenda og launamanna á vinnumarkaði. Viðræður hafa farið fram um aðgerðir og ráðstafanir er geti stutt við stöðugleikamarkmið og verður þeim haldið áfram.
- **Samstarf við sveitarfélög.** Mikilvægt er að ríki og sveitarfélög eigi með sér náð samstarf og að áætlanir og útgjöld sveitarfélaga taki mið að markmiðum um þjóðhagslegan stöðugleika. Áætlunin byggir á því að litið sé til fjármála opinberra aðila í heild, og því verða sveitarfélög að leggja sitt af mörkum eins og ríkið til að markmiðum áætlunarinnar verði náð.
- **Samstarf við aðra hagsmunaaðila.** Stjórnvöld munu leggja áherslu á samstarf við heildarsamtök annarra hagsmunaaðila svo sem aldraða, öryrkja og bænda í þeim tilgangi að sjónarmið þeirra komi fram og áherslur þeirra séu hafðar í huga þegar ákvarðanir eru teknar um atriði sem snerta hag þeirra.
- **Atvinnulíf og fjölgun starfa.** Stjórnvöld munu leggja áherslu á skapa atvinnulífina þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að verja og styðja við atvinnustarfsemina í landinu. Það verður gert bæði með almennum og sértækum aðgerðum. Unnið er að því að ljúka við endurfjármögnun bankanna til þess að þeir verði fyllilega starfhæfir og geti veitt heimilum og atvinnulífi stuðning. Þá munu á næstu dögum hefjast viðræður milli ríkisvaldsins, aðila vinnumarkaðarins og fulltrúa lífeyrissjóða um þátttöku lífeyrissjóðanna í fjármögnun margvíslegra framkvæmda þannig að viðunandi framkvæmdastigi verði haldið uppi næstu misserin með tilheyrandi umsvifum.

Það er ásetningur stjórnvalda að þær aðhaldsaðgerðir og niðurskurður útgjalda hins opinbera bitni sem allra minnst á hag heimilanna og velferðarþjónustu, einkum í félags- og heilbrigðismálum, og að félagslegt öryggi allra sé tryggt. Jafnframt að grunnþjónusta á borð við starfsemi skóla verði varin. Til að svo geti orðið ber brýna nauðsyn til þess að það fé sem varið er til verkefna og þjónustu hins opinbera verði nýtt svo vel sem kostur er. Óhjákvæmilegt er að í því skyni verði fyrirkomulag og forgangsöröðun í opinberum rekstri tekin til gaumgæfilegrar skoðunar. Nýta þarf öll færi til hagræðingar og nýsköpunar í ríkisrekstrinum.

Samhliða framangreindum áherslum munu stjórnvöld styrkja umgjörð ríkisfjármálanna. Til að ná árangri við þær krefjandi kringumstæður sem nú ríkja og framundan eru þarf að beita mikilli festu við stjórn ríkisfjármála. Til að ná fram þeim markmiðum munu stjórnvöld beita sér fyrir eftirfarandi:

- **Bæta áætlanagerð í ríkisfjármálum.** Stefnumörkun og áætlanagerð sem lítur að setningu útgjaldamarkmiða og fjárlagagerð verður bætt. Horft verður til lengri tíma en árs í senn. Á næstu mánuðum verða undirbúin rammafjárlög til fjögurra ára þar sem útfærð verða tekjustefna og útgjaldastefna í samræmi við þá áætlun sem hér er kynnt.
- **Auka aga í framkvæmd fjárlaga.** Til að markmið áætlunarinnar geti náðst verður að tryggja að þau útgjaldamarkmið sem áætlunin gerir ráð fyrir og koma munu fram í fjárlögum komandi ára séu virt. Hvarvetna á að gæta aðhalds og sparnaðar í ríkisrekstri. Til að tryggja að markmiðum um lækkun útgjalda verði náð munu stjórnvöld auka áherslu á ábyrgð ráðuneyta og stofnana og auka almennt eftirlit með rekstri. Alþingi vinnur að því að styrkja eftirlitshlutverk sitt með framkvæmd fjárlaga.

Efni áætlunarinnar og skýrslu þessarar er skipað með eftirfarandi hætti:

- I. Í fyrsta kafla er fjallað um þær þjóðhagslegu forsendur sem áætlunin byggir á og afkomu ríkissjóðs á undanfönum árum.
- II. Í öðrum kafla sett fram stefna og markmið í ríkisfjármálum fyrir árin 2009–2013.
- III. Í þriðja kafla er fjallað um leiðir sem til að aðlaga afkomu ríkissjóðs að settum markmiðum.
- IV. Í fjórða kafla er rætt um tekjuöflun ríkisins og mögulegar breytingar á sköttum.
- V. Í fimmta kafla er fjallað um hvernig dregið verði úr útgjöldum ríkisins til að mæta markmiðum áætlunarinnar.
- VI. Í sjötta kafla er gerð grein fyrir áformum um að styrkja umgjörð fjárlaga og ríkisfjármálastefnunnar.

Markvissar aðgerðir sem tryggja jöfnuð í ríkisfjármálum eru ein helsta forsenda þess að endurheimta stöðugleika í íslenskum þjóðarbúskap. Um leið munu skapast heilbrigð skilyrði fyrir fyrirtæki jafnt sem heimili til að vinna sig út úr aðsteðjandi erfiðleikum þannig að þjóðfélagið allt komist á réttan kjöl og þjóðin geti sótt fram á nýjan leik.

I. Þjóðhagslegar forsendur og staða ríkissjóðs

Þjóðhagsspá fjármálaráðuneytisins sem birt var 12. maí 2009 gerir ráð fyrir miklum samdrætti í innlendra eftirspurn í ár en að smám saman fari að rofa til árið 2010 og að hagvöxtur verði nokkur árin 2011–2013. Hagkerfið mun þá þróast í átt til meira jafnvægis með lágri verðbólgu, minnkandi viðskiptahalla og batnandi atvinnuástands.

Tafla 1: Þjóðhagsspá 2009–2013 (taflan verður endurskoðuð)

	2009	2010	2011	2012	2013
Einkaneysla	-24,7	-2,6	4,1	3,8	4,0
Fjármunamyndun	-36,3	11,6	17,8	5,3	-5,6
Verg landsframleiðsla	-10,6	0,2	4,4	3,1	2,2
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	-2,3	0,4	-0,3	-0,9	0,4
Vísitala neysluverðs	10,2	1,5	1,7	2,1	2,1
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	9,0	9,6	8,0	6,1	4,7

Bankahrunið og efnahagskreppan sem fylgdi í kjölfarið höfðu geysileg áhrif á fjármál ríkisins. Ríkissjóður hafði um langt árabíl verið rekinn í jafnvægi eða með afgangi, sem sum árin var verulegur, þannig að fyrir áfallið voru inneignir hans í Seðlabankanum um 170 ma.kr., eða sem þá nam ríflega 10% af vergri landsframleiðslu (VLF), og nettó skuldastaðan var með því lágsta sem þekktist á meðal Evrópuþjóða. Þetta breyttist í einu vetfangi í rekstrarhalla á ríkissjóði sem er áætlaður um 170 ma.kr. á þjóðhagsgrunni eða um 12,2% af áætlaðri VLF ársins 2009. Breytinguna má rekja bæði til aukinna útgjalda og að tekjuöflun ríkissjóðs reyndist hafa verið reist á ótraustum undirstöðum. Til viðbótar við hækkun á ýmsum útgjöldum sem tengjast hruninu komu stórauðnar vaxtagreiðslur vegna skulda sem féllu á ríkissjóð. Vegur þar þyngst yfirtaka ríkissjóðs á tapi Seðlabankans á lánum til bankanna sem ónýttust við fall þeirra en einnig skuldir sem myndast við endurfjármögnun banka og sparisjóða. Eftirfarandi tafla sýnir þróun útgjalda ríkissjóðs frá 2004 til áætlaðrar útkomu 2009 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hvers árs.¹

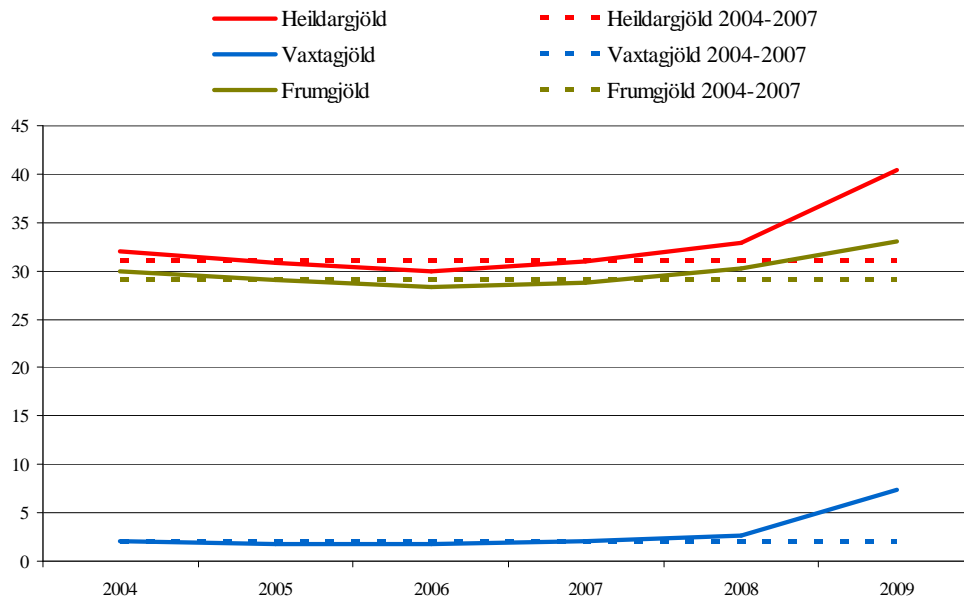
Tafla 2: Ríkisútgjöld 2004–2009, % af VLF

	Frumgjöld	Vaxtagjöld	Heildargjöld
2004	30,0	2,0	32,0
2005	29,1	1,8	30,9
2006	28,3	1,7	30,0
2007	28,8	2,1	31,0
2008	30,2	2,7	32,9
2009	33,1	7,4	40,5

¹ Umfjöllun í kaflanum miðast við tölur á þjóðhagsgrunni sem eru ekki þær sömu og á grunni fjárlaga og ríkisreiknings en sýna svipaða þróun.

Eins og taflan ber með sér hækkuðu frumgjöld ríkissjóðs, þ.e. útgjöld hans að frátöldum vaxtagjöldum mjög á síðasta ári og einkum þó á þessu ári. Hafa þau vaxið úr því að vera að meðaltali um 29% af VLF á árunum 2004 til 2007 í 33% samkvæmt áætlun fyrir árið 2009. Hækkun hlutfallsins stafar annars vegar af samdrætti í VLF og hins vegar af auknum útgjöldum svo sem atvinnuleysisbótum. Þessu til viðbótar aukast vaxtagjöld úr því að vera í kringum 2% af VLF í rúm 7% þannig að heildargjöld ríkissjóðs hafa hækkað úr um 32% af VLF í tæpt 41% eða um 9 prósentustig að því að áætlað er á þessu ári. Verg landsframléiðsla hefur fallið mjög á árinu 2009 og skýrir það hluta af hækkun útgjaldahlutfallsins. Raunveruleg hækkun útgjalda er minni sem því nemur. Þessi þróun er augljós þegar eftirfarandi mynd er skoðuð þar sem heilu línurnar sýna þróun útgjalda en brotalínur í sama lit sýna meðaltal áranna 2004–2007.

Mynd 1: Ríkisútgjöld, % af VLF

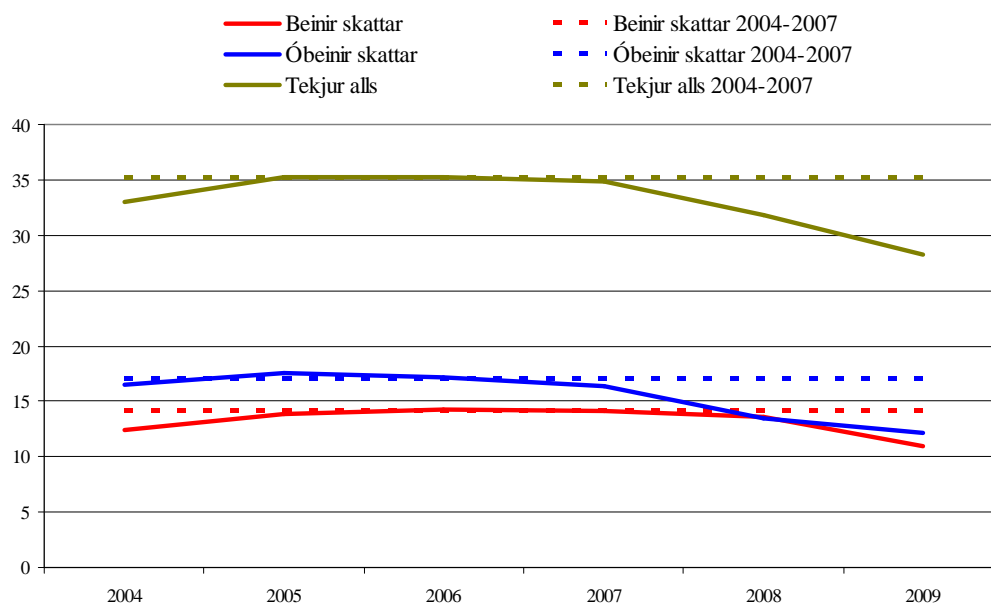


Tekjuhlíð fjárlaga sýnir sambærilega þróun. Snarpur samdráttur í efnahagslífínu hefur rýrt helstu skattstofna ríkissjóðs auk þess sem innbyggð sveiflujöfnunaráhrif tekjuskatts einstaklinga veldur tekjutapi umfram það.

Tafla 3: Tekjur ríkissjóðs 2004–2009, % af VLF

	Beinir skattar	Óbeinir skattar	Aðrar tekjur	Vaxta-tekjur	Samtals
2004	12,4	16,5	3,3	0,8	33,0
2005	13,8	17,5	3,3	0,7	35,3
2006	14,3	17,1	2,5	1,4	35,3
2007	14,1	16,4	2,6	1,8	34,9
2008	13,6	13,5	2,3	2,4	31,7
2009	11,0	12,2	2,3	2,8	28,3

Tekjur ríkissjóðs voru um 35% af VLF á árunum fyrir 2008 en nú er áætlað að þær verði 28,3% af VLF á árinu 2009 og lækki þar með sem nemur 6,7% af VLF. Tekjufallið er mest í óbeinum sköttum en þeir hafa fallið um 4–5% af VLF. Stafar það af hinum mikla samdrætti í efnahagslífinu. Tekjufallið er einnig mikið í beinum sköttum sem lækka sem nemur um 2,6% af VLF en vegna teygni þeirra taka þeir hlutfallslega meiri breytingum en undirliggjandi tekjur. Eins og á útgjaldahliðinni hefur fall landsframleiðslu áhrif á þessar hlutfallstölur en nú á þann hátt að raunverulega tekjulækkunin sem orðið hefur er meiri en sem svarar lækkun tekjuhluftfallsins. Eftirfarandi mynd sýnir þessa þróun.

Mynd 2: Tekjur ríkissjóðs, % af VLF

Þessi þróun gjalda og tekna ríkissjóðs leiddi til þess að fjárlög 2009 voru afgreidd með miklum halla eða sem nemur um 153 ma.kr en það svarar til um 170 ma.kr. á þjóðhagsgrunni.²

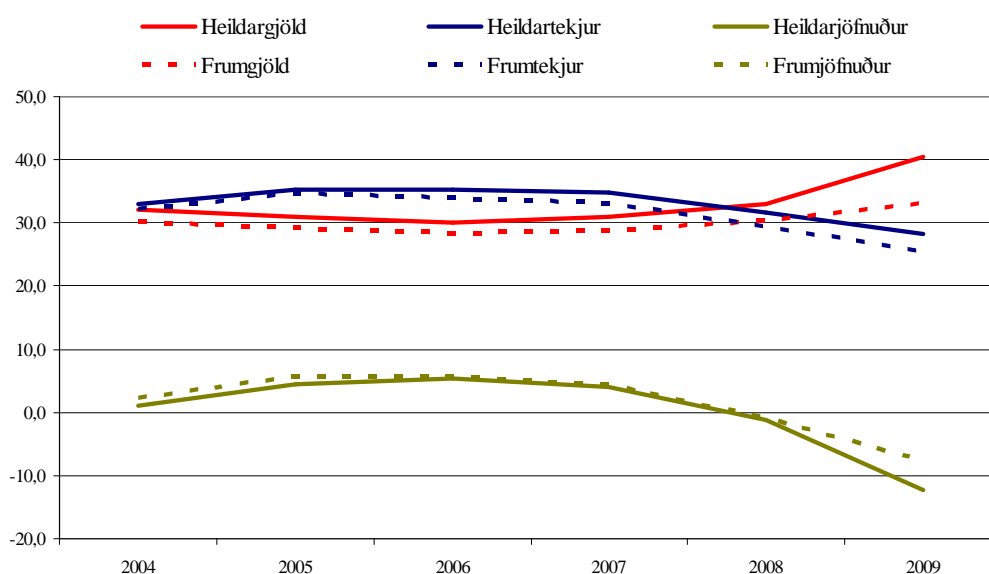
² Fyrst og fremst er um að ræða mismun vegna vaxta og verðbóta á lán ríkissjóðs hjá Seðlabanka Ísland.

Tafla 4: Afkoma ríkissjóðs 2004–2009, % af VLF

	Frum- gjöld	Heildar- gjöld	Frum- tekjur	Heildar- tekjur	Frum- jöfnuður	Heildar- jöfnuður
2004	30,0	32,0	32,2	33,0	2,2	1,0
2005	29,1	30,9	34,6	35,3	5,5	4,4
2006	28,3	30,0	33,9	35,3	5,6	5,3
2007	28,8	31,0	33,1	34,9	4,3	3,9
2008	30,2	32,9	29,3	31,7	-0,9	-1,2
2009	33,1	40,4	25,5	28,2	-7,7	-12,2

Eins og taflan sýnir hefur mikill jákvæður jöfnuður, hvort sem litið er á frumjöfnuð eða heildarjöfnuð, snúist upp í afar mikinn halla eins og myndin sýnir einnig.

Mynd 3: Afkoma ríkissjóðs, % af VLF



Er nú áætlað að frumjöfnuður á árinu 2009 verði neikvæður sem nemur 7¾% af VLF sem þýðir að það hlutfall vantar upp á að tekjur ríkissjóðs nægi fyrir gjöldum án vaxtagjalda og vaxtatekna. Séu vextir teknir með verður jöfnuðurinn neikvæður um 12,2% af VLF.

Í þeirri erfiðu stöðu sem upp var komin sl. haust var ákveðið að leita til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) eftir láni til stuðnings við efnahagsáætlun til viðreisnar efnahags- og fjármálaráðs í landinu. Í samvinnu hans og íslenskra stjórnvalda var slík áætlun samin og hlaut stuðningur við hana samþykki í stjórn AGS í desember 2008. Í áætluninni eru sett fram þau meginmarkmið sem vinna ber að á árunum 2009 til 2011. Til stuðnings við áætlunina og til að koma á stöðugleika í gjaldeyrismálum lánaði AGS

Íslandi rúmlega 2 milljarða bandaríkjadala auk þess sem Norðurlöndin, Rússland og Pólland hétu lánunum sem nema rúmlega 3 milljörðum dala en áður höfðu Færeyjar heitið láni í sama skyni.

Stuðningur AGS hefur þrjú meginmarkmið. Í fyrsta lagi að endurvekja traust á íslenskum efnahag og að gengi krónunnar verði stöðugt. Þannig verði komið í veg fyrir að skuldir heimila og fyrirtækja aukist enn og dýpki þann samdrátt sem þegar er kominn fram. Í öðru lagi að endurreisa bankana og gera íslensku fjármálakerfi kleift að standa á eigin fótum og veita fyrirtækjum og einstaklingum þá þjónustu sem þau þurfa á að halda. Í þriðja lagi að ná jöfnuði í ríkisfjármálum og viðhalda í framhaldi af því nokkrum afgangi á fjárlögum í þeim tilgangi að ríkisreksturinn verði sjálfbær og megni að lækka skuldir ríkissjóðs í viðunandi horf.

Verður hér á eftir fjallað um þátt ríkisfjármála í þessari áætlun. Ríkisfjármálin eru einn meginþáttur áætlunarinnar og lykilatriði á margan hátt. Ljóst er að önnur markmið svo sem efnahagslegur stöðugleiki, bærileg skuldastaða þjóðarbúsins og jafnvægi í gjaldeyrisáttum nást ekki nema ríkisfjármálunum verði komið á styrkan grundvöll. Ríkisfjármálin eru meðal meginverkefna stjórnvalda á hverjum tíma og traust á stjórnvöldum byggist ekki síst á því að þau hafi styrk tök á þeim málum. Svo er í enn meira mæli þegar á bjátar eins og nú. Ríkisfjármálin verða sá mælikvarði á trúverðugleika efnahagsáætlunarinnar sem litið verður til innanlands sem utan á komandi árum. Á þeim hvílir m.a. það hvort grannþjóðir okkar sem veitt hafa vilýrði fyrir fjárhagsstuðningi við efnahagsáætlunina muni efna þau fyrirheit enda eru þau veitt í trausti þess að íslensk stjórnvöld geti staðið við þau markmið sem þau hafa lýst yfir í þessum efnunum.

II. Stefna og markmið í ríkisfjármálum 2009–2013

Meginmarkmið við stjórn ríkisfjármála núverandi ríkisstjórnar við þær aðstæður sem skapast hafa og lýst er hér að framan eru a) að frumjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2011, b) að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði orðinn jákvæður á árinu 2013 og c) að til lengri tíma litið verði skuldsetning ríkissjóðs ekki meiri en 60% af VLF.

Á grundvelli þessara meginmarkmiða hefur ríkisstjórnin gert áætlanir um jöfnuð í ríkisfjármálum, sem marka stefnu hennar á næstu árum í tekjuöflun fyrir ríkissjóð og setja útgjöldum hans skorður. Til að ná þessum meginmarkmiðum er gert ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóði verði:

-7,7%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2009
-1,3%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2010
3,4%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2011
6,5%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2012
8,6%	af vergri landsframleiðslu á árinu 2013

Í samræmi við þessi markmið er áætlað að á þessum sömu árum verði gjöld og tekjur ríkissjóðs í hlutföllum af vergrí landsframleiðslu innan þeirra marka sem hér segir:

Tafla 5: Viðmið áætlunar um hlutföll tekna og gjalda af VLF (taflan verður endurskoðuð)

Ár	Frumgjöld	Frumtekjur	Heildargjöld	Heildartekjur
2010	31,0 – 32,0	28,0 – 29,0	37,0 – 38,0	29,5 – 30,5
2011	28,0 – 29,0	30,0 – 31,0	34,5 – 35,5	31,0 – 32,0
2012	26,5 – 27,5	32,0 – 33,0	33,0 – 34,0	33,0 – 34,0
2013	25,5 – 26,5	33,0 – 34,0	31,0 – 32,0	34,0 – 35,0

Hinn 24. febrúar sl. samþykkti ríkisstjórnin rammaáætlun í ríkisfjármálum fyrir árin 2009 til 2013. Var hún byggð á því mati á horfum í ríkisfjármálum sem kom fram í þeim áætlunum sem lágu til grundvallar stuðningi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins við Ísland. Í þeirri áætlun voru tekjur ríkissjóðs, gjöld og afkoma þá áætluð eins og fram kemur í eftirfarandi töflu.

Tafla 6: Rammi ríkisfjármála 2009–2013, ma.kr. (áætlun febrúar 2009)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heildartekjur	463,0	408,4	447,4	500,4	550,0	603,5
Heildargjöld	485,0	580,9	557,2	557,4	565,5	559,2
Tekjujöfnuður	-22,0	-172,5	-109,8	-57,0	-15,5	44,3
Fjármagnstekjur	37,9	23,0	13,4	15,3	21,3	27,0
Fjármagnsgjöld	41,0	101,2	100,3	95,6	94,8	86,1
Fjármagnsjöfnuður	-3,1	-78,2	-86,9	-80,3	-73,5	-59,1
Frumtekjur	425,1	385,4	434,0	485,1	528,7	576,5
Frumgjöld	444,0	479,7	456,9	461,8	470,7	473,1
Frumjöfnuður	-18,9	-94,3	-22,9	23,3	58,0	103,4

Á þessum tíma var halli á ríkissjóði áætlaður um 170 ma.kr.³ á þessu ári en gert ráð fyrir að hann færi minnkandi ár frá ári. Við gerð stuðningsáætlunar með láni AGS og við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2009 var gert ráð fyrir að þessum markmiðum yrði náð án þess að gripa til verulegra ráðstafana í ríkisfjármálum á þessu ári heldur láta að mestu leyti duga að falla frá fyrri áformum um aukin útgjöld. Við það var miðað að gripið yrði til aðhaldsaðgerða frá og með árinu 2010 og að þær fælu í sér lækkun útgjalda og hækkun tekna ríkissjóðs. Nú eru horfur á að þessi upphaflega áætlun með AGS samkomulaginu og þar með þær forsendur sem fjárlög fyrir árið 2009 voru byggð á munu ekki standast og að sú leið að afhafast ekki að ráði í ríkisfjármálum 2009 leiðir

³ Innifalið í þessari tölu eru áfallnar verðbætur á skuld ríkissjóðs við Seðlabanka Íslands, sem ekki eru færðar til gjalda í fjárlögum.

ekki til þess árangurs í ríkisfjármálum sem að var stefnt. Hefur því verið nauðsynlegt að endurskoða þessar áætlanir.

Fyrsta endurskoðun á samkomulaginu við AGS var unnin frá mars til maí 2009. Í henni kom í ljós að endurmeta þurfti áætlun um afkomu ríkissjóðs og ramma ríkisfjármála. Að þeirri endurskoðun lokinni og á grundvelli nýrrar þjóðhagsáætlunar⁴ er áætlun um ramma ríkisfjármála þessi.

Tafla 7: Rammi ríkisfjármála 2009–2013, ma.kr. (taflan verður endurskoðuð)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heildartekjur	472,8	397,7	433,6	481,7	532,0	571,8
Heildargjöld	483,2	575,3	545,1	534,1	537,1	521,6
Tekjujöfnuður *	-10,4	-177,6	-111,5	-52,5	-5,1	50,1
Fjármagnstekjur	40,2	22,6	20,4	17,3	16,0	17,0
Fjármagnsgjöld	39,4	83,5	90,0	97,3	104,8	90,1
Fjármagnsjöfnuður	0,8	-60,9	-69,6	-80,0	-88,8	-73,1
Frumtekjur	432,5	375,2	413,2	464,3	515,9	554,8
Frumgjöld	443,8	491,8	455,1	436,8	432,3	431,5
Frumjöfnuður	-11,2	-116,7	-41,9	27,5	83,7	123,3

Frumjöfnuður í ríkisfjármálum, þ.e. jöfnuður án fjármagnstekna og fjármagnsgjalda, er nú áætlaður neikvæður um 117 ma.kr. á árinu 2009 en gert ráð fyrir að hann snúist upp í rúmlega 27 ma.kr. afgang á árinu 2011. Þá var gert ráð fyrir að heildartekjuafgangurinn, sem áætlað er að verði neikvæður um rúmlega 177 ma.kr. á þessu ári, færi hratt batnandi með jákvæðum frumjöfnuði og nokkuð lækkandi vaxtagreiðslum þannig að tekjuafgangur verði jákvæður um 50 ma.kr. á árinu 2013. Stærðir þessar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu má sjá í eftirfarandi töflu:

⁴ Þjóðarbúskapurinn. Vorskýrsla 2009. Fjármálaráðuneytið, maí 2009.

* Sjá neðanmálsgrein 3.

Tafla 8: Rammi ríkisfjármála 2009–2013, % af VLF (taflan verður endurskoðuð)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Heildartekjur	32,3	28,3	29,9	31,1	32,5	33,5
Heildargjöld	33,0	40,9	37,5	34,5	32,8	30,6
Tekjujöfnuður	-0,7	-12,6	-7,7	-3,4	-0,3	2,9
Fjármagnstekjur	2,7	1,6	1,4	1,1	1,0	1,0
Fjármagnsgjöld	2,7	5,9	6,2	6,3	6,4	5,3
Fjármagnsjöfnuður	0,1	-4,3	-4,8	-5,2	-5,4	-4,3
Frumtekjur	29,5	26,7	28,4	30,0	31,5	32,5
Frumgjöld	30,3	35,0	31,3	28,2	26,4	25,3
Frumjöfnuður	-0,8	-8,3	-2,9	1,8	5,1	7,2

Til þess að ná framangreindri niðurstöðu í ríkisfjármálum er nauðsynlegt að grípa til aðhaldsaðgerða með lækkun ríkisútgjalda og hækkun á tekjum ríkissjóðs. Hafa sérfræðingar AGS og fjármálaráðuneytisins einnig endurskoðað útreikninga á þeim aðhaldsaðgerðum árin 2009–2013 sem nauðsynlegar eru til að afkoma ríkissjóðs verði innan framangreinds ramma ríkisfjármála. Hefur sú þörf vaxið í samræmi við breytt mat á aðstæðum síðan í ársbyrjun m.a. vegna meiri slaka í tekjuöflun ríkissjóðs, aukins atvinnuleysis og ófyrirséðra útgjalda. Að teknu tilliti til þeirra breytinga og með það að markmiði að halli ríkissjóðs verði í samræmi við það sem áður var ætlað og liggur til grundvallar áætlunum AGS er aðlögunarþörf ríkissjóðs metin vera eftirfarandi⁵:

Tafla 9: Aðlögunarþörf ríkisfjármála 2009–2013

	ma.kr	% af VLF
2009	-20	-1,4
2010	-56	-3,9
2011	-43	-2,8
2012	-36	-2,3
2013	-24	-1,4

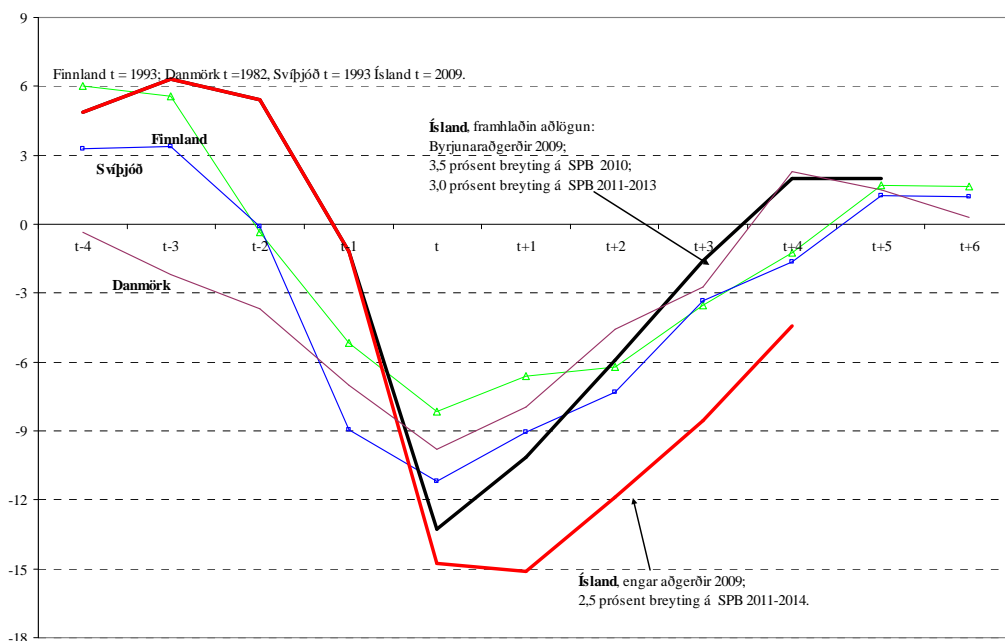
Samkvæmt þessu mati er nú gert ráð fyrir þörf á auknu aðhaldi sem nemur um 20 ma.kr. árið 2009 og að aðhaldsþörfin fyrir tímabilið 2009–2011 verði um 119 ma.kr. og 179 ma.kr. fyrir allt tímabilið til 2013. Mikil óvissa ríkir um slíka útreikninga einkum þegar lengra er litið fram í tímann og þarf að meta þörfina reglulega með tillit til þeirra markmiða sem sett eru hér að framan um halla og tekjuafgang sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Megintilgangur aðgerða í ríkisfjármálum er koma á jafnvægi og skapa forsendur til að greiða niður skuldir ríkisins. Eru framangreindar áætlanir miðaðar við þau markmið sem sett hafa verið í þessum efnum og fjallað hefur verið um hér að framan. Eðlilegt álitæfni

⁵ Miðað við mat AGS í byrjun júní 2009 án myndunar varasjóðs á fjárlögum.

er hvort með framangreindri áætlun sé of hratt farið í aðlögunaraðgerðum eða e.t.v. of hægt. Í því efni má annars vegar hafa hliðsjón af reynslu annarra þjóða sem gengið hafa í gegnum sambærilegan aðlögunarferil eins og t.d. Danmörk, Finnland og Svíþjóð sem gerðu það á 9. og 10. tug síðustu aldar.

Mynd 4: Samanburður á aðlögunarferlum
Nokkur lönd: Afkoma hins opinber, frá halla til afgangi (% af VLF)
Sveifluleiðrættur frumjöfnuður.

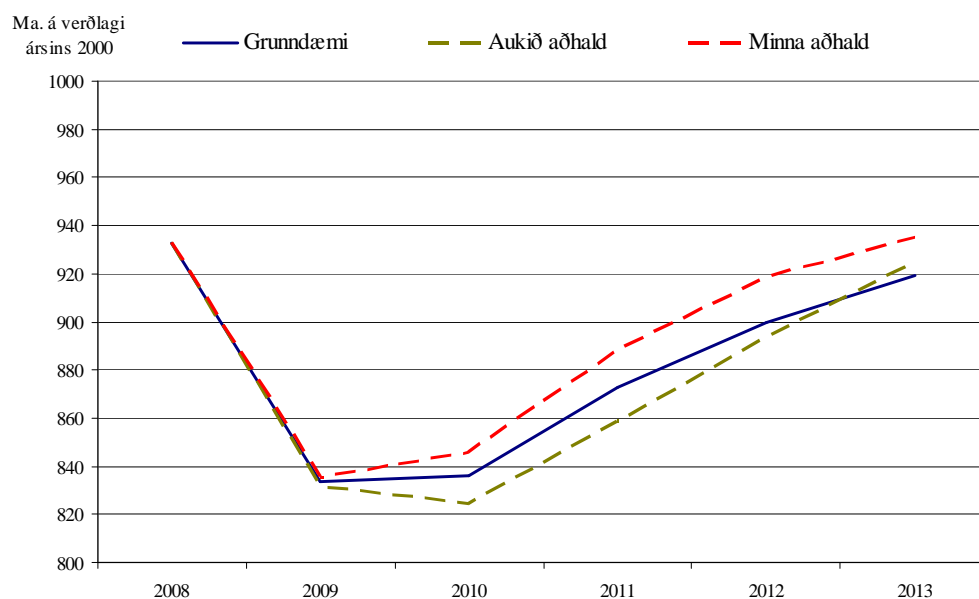


Heimild: IMF/WEO

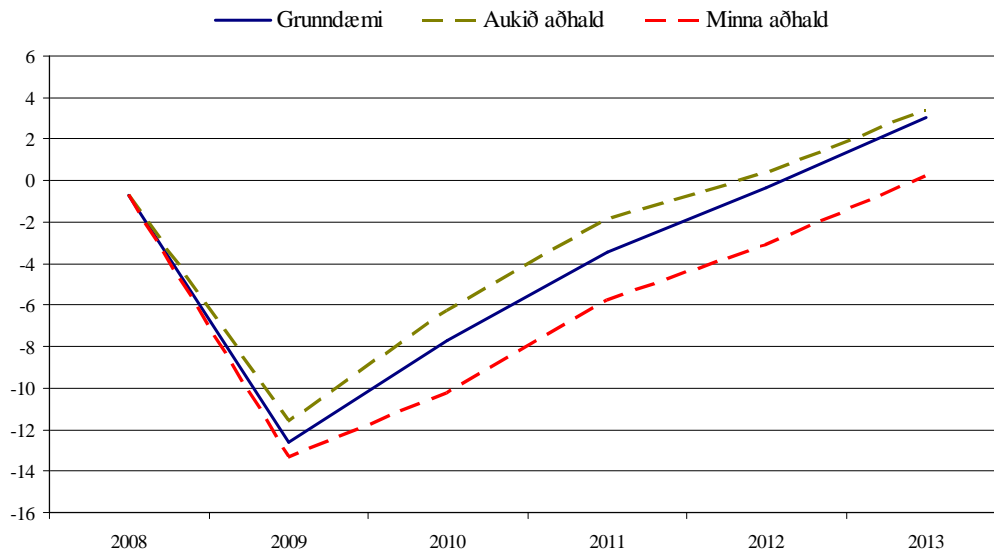
Myndin sýnir aðlögunarferil afkomu hins opinbera í tilgreindum löndum og tvo mögulega ferla fyrir Ísland. Annar þeirra er miðaður við meginatriði áætlunar sem hér liggur fyrir þ.e. að aðgerðir hefjist á miðju ári 2009, afkomubata sem nemur 3,5% af landsframleiðslu 2010 og um 3% árlegum afkomubata á árunum 2011–2013. Hins vegar er sá ferill sem myndi leiða að því að aðhafast ekki í ár og 2,5% afkomubata árlega 2010 til 2013. Með veikari og minna framhlöðnum aðgerðum yrði aðlögunarferill ríkisfjármála hægari, hallinn meiri og varanlegri og þar með vaxtagreiðslur hærri.

Með þjóðhagslíkani var einnig kannað hvaða líkleg áhrif það hefði að auka eða minnka hraða aðgerðanna á hagvöxt, tekjuafkomu ríkissjóðs og skuldir ríkissjóðs. Í dæmi um aukið aðhald var miðað við að ráðast í aðgerðir fyrir, eða sem nemur 50% meira aðhaldi á ári en gert er ráð fyrir í núverandi áætlun þar til 180 ma.kr. markinu er náð og halda tekjum og gjöldum föstum á því stigi árin þar á eftir. Í dæmi um minna aðhald var hins vegar miðað við að aðhaldið yrði minnkað um 50% á næstu árum. Niðurstöðurnar má sjá í myndum 5–7.

Mynd 5: Landsframleiðsla, á föstu verðlagi



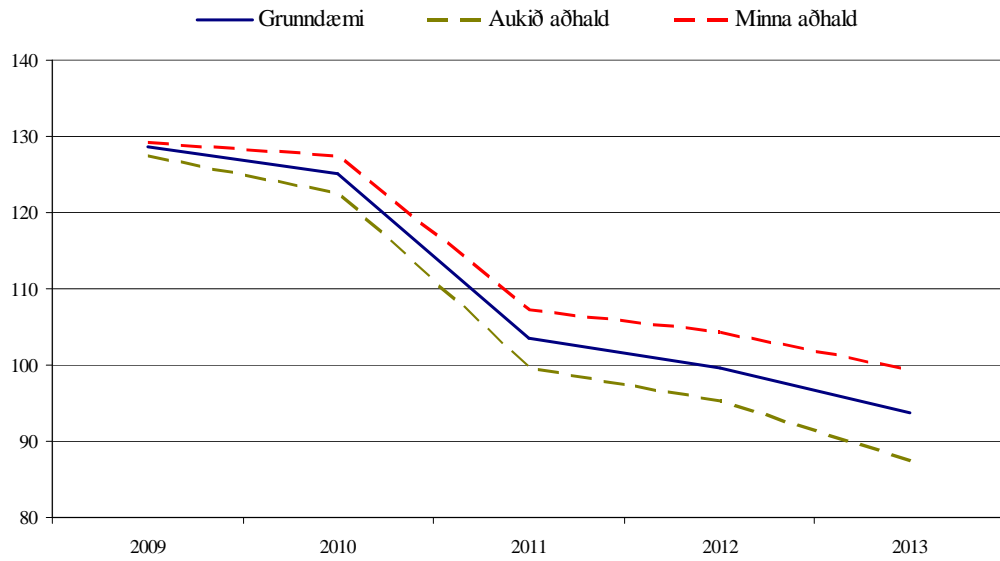
Eins og myndin sýnir hefur það jákvæð áhrif á hagvöxt að draga úr aðhaldi. Hallinn yrði meiri og eftirspurn í hagkerfinu ykist í samræmi við það. Aukið aðhald hefði neikvæð áhrif á hagvöxt í nokkur ár en síðan leitar landsframleiðslan upp á við þegar því aðhaldsmarkmiði er náð sem stefnt er að. Jákvæðum áhrifum minna aðhalds á landsframleiðslu fylgja hins vegar neikvæðari áhrif á öðrum sviðum sem geta reynst afdrifarík til lengri tíma litið og gætu auðveldlega eytt jákvæðu áhrifunum á tiltölulega stuttum tíma.

Mynd 6: Tekjuafkoma heildarjöfnuður, % af VLF

Á mynd 6 má sjá að tekjuafkoma ríkissjóðs batnar fyrr með auknu aðhaldi eins og við er að búast en versnar umtalsvert meira þegar fram í sækir með minna aðhaldi. Þannig tefur það ríkissjóð um að minnsta kosti eitt ár að skila jöfnuði ef hægari aðlögun er valin.

Þá má sjá að í dæminu þar sem aðhald er aukið umfram það sem gert er ráð fyrir í grunndæminu bendir niðurstaða þjóðhagslíkansins til þess að hærri skattprósenta og meiri niðurskurður skili lægri skatttekjum, sem gerir það að verkum að þegar fram í sækir verður tekjuafkoman ekki mikið betri enn í grunndæminu.

Mynd 7 sem sýnir skuldir ríkissjóðs leiðir í ljós að umtalsverðu munar á því hve vel gengur að lækka skuldir ríkissjóðs eftir því hvaða leiðir eru valdar. Þannig verður skuldastaða verri í dæminu um minna aðhald og það hefur áhrif á tekjuafkomu ríkissjóðs í formi meiri vaxtagjalda og herra vaxtastigs. Sú leið eykur jafnframt óvissu um trúverðugleika ríkisfjármálanna á meðan efasemdir eru um að leiðin um aukið aðhald skili þeim árangri sem að er stefnt vegna neikvæðra áhrifa á hagvöxt og tekjuafkomu.

Mynd 7: Heildarskuldur ríkissjóðs, % af VLF

Eins og þetta sýnir er ekkert einhlítt svar við þeirri spurningu hversu hratt skuli farið. Það ræðst m.a. af þeim aðstæðum sem fyrir eru og þá ekki síst því hvernig skuldastaða ríkisins er fyrir. Í tilviki Íslands er sú staða nú mjög erfið og hefur það ráðið mestu um það að valið hefur verið að fara eins hratt í aðlögunaraðgerðir og unnt er og forsvaranlegt er talið.

III. Leiðir til aðlögunar

Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum fyrir árin 2009 til 2013, sbr. framangreint felur í sér að þörf er á miklu aðhaldi, sem kallar á markvissar aðgerðir af hálfu stjórnvalda. Eins og fram kemur í efnahagsáætlun með stuðningsaðgerðum AGS er gert ráð fyrir að þessar aðgerðir feli í sér í senn lækkun útgjalda og hækkun á tekjum ríkissjóðs.

Umfang nauðsynlegrar aðlögunar er svo mikið að ljóst er að ásættanlegri niðurstöðu verður ekki náð með því að fara aðra hvora leiðina eingöngu, þ.e. eingöngu lækkun útgjalda eða hækkun tekna heldur verður að fara báðar leiðirnar samtímis. Val á milli þeirra ræðst af ýmsum sjónarmiðum. Samdráttur í efnahagslífinu og auknar skuldir ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins skerða óhjákvæmilega lífskjör almennings. Hvort gripið verður til útgjaldalækkana eða tekjuhækkana hefur áhrif á það hvernig þessi skerðing lífskjara kemur niður og sama er að segja um hvernig staðið verður að lækkun útgjalda eða hækkun skatta.

Fræðilegar kenningar⁶ og athuganir með þjóðhagslíkani⁷ benda til að sambærileg hækkun skatta og lækkun útgjalda hafi mismunandi áhrif á tekjuafkomu og hagvöxt. Lækkun útgjalda hefur meiri áhrif til að lækka framleiðslustig og draga úr hagvexti en hækkun skatta a.m.k. þegar litið er til skamms tíma. Ástæðan er sú að aukning á útgjöldum ríkissjóðs eykur eftirspurn í hagkerfinu meira en skattabreyting myndi gera og kemur það m.a. fram í samneyslu og fjárfestingarútgjöldum í ráðstöfunaruppgjöri þjóðhagsreikninga en einnig í aukinni einkaneyslu vegna margfeldisáhrifa. Áhrif til lengri tíma litið gætu verið minna afgerandi og ráðast einnig meira af öðrum þáttum. Þegar horft er til þess að íslenskt efnahagslíf er í miðri niðursveiflu er skynsamlegra að leggja áherslu á skattahækkanir þar sem þær hafa minni áhrif til að lækka landsframleiðslu og hagvöxt til skemmri tíma litið.

Lækkun útgjalda er að einhverju leyti möguleg án þess að hún hafi í för með sér verulega skerðingu á mikilvægri þjónustu eða uppbyggingu og viðhaldi innviða. Meðal þessa er að fella niður útgjöld til verkefna sem lítt gefa af sér og endurskipulagning opinberrar þjónustu. Þegar þeim möguleikum, sem vissulega eru ekki verulegir miðað við lækkunarþörfina, sleppir er óhjákvæmilegt að lækkun útgjalda skerði opinbera þjónustu á einhverjum sviðum. Opinber þjónusta er þess eðlis að hún beinist fyrst og fremst að þeim sem helst standa höllum fæti svo sem í heilbrigðiskerfinu og tryggingakerfinu og er stór hluti þeirra lífsgæða sem þeir njóta eða þá að um er að ræða mikilvæga samfélagslega uppbyggingu svo sem í skólamálum, menntun og rannsóknum. Mikil skerðing á þessum sviðum getur því lagt óeðlilega mikinn þunga af afleiðingum kreppunnar á viðkvæma þjóðfélagshópa og skert raunveruleg kjör þeirra í óeðlilega miklum mæli og hlutfallslega meira en annarra eða þá tafið mikilvæga uppbyggingu fyrir framtíðina og dregið úr möguleikum á framtíðarvexti. Að auki er þess að gæta að

⁶ Kenningar J. M. Keynes eru fræðilegur grundvöllur í þessum efnum sem fjöldi hagfræðinga hefur byggt á. Má m.a. nefna Paul Krugman Nóbelsverðlaunahafa í hagfræði sem hefur skrifað mikið um þetta efni á síðustu misserum í ljósi bankahruns og kreppu.

⁷ Fjármálaráðuneytið hefur gert athuganir með þjóðhagsreikningalíkani sínu sem sýna niðurstöðu í samræmi við það sem hér kemur fram.

niðurskurður á þjónustu, sem að miklu leyti byggist á notkun mannafla, hefur í för með sér hættu á auknu atvinnuleysi bæði beint vegna uppsagna starfsmanna en einnig vegna þess að samdráttur í eftirspurn hins opinbera kemur einnig niður á umsvifum í efnahagslífinu og er því líklegur til að auka niðursveifluna og lengja tímann þar til botni hennar er náð. Er því ljóst að bæði frá félagslegum og hagfræðilegum sjónarmiðum þarf að fara með aðgát í niðurskurð opinberra útgjalda.

Aukinni skattheimtu fylgja einnig ýmsir gallar. Hún dregur úr ráðstöfunartekjum heimila og fyrirtækja og þar með eftirspurn þeirra, þótt sá samdráttur verði að fullu eða meira jafnaður út af aukinni eftirspurn hins opinbera sé hinum auknu skatttekjum varið til útgjalda sem auka eftirspurn. Þá er einnig að vænta nokkurra áhrifa af hækkun skatta á ákvarðanir um fjárfestingar einkaaðila, sem til lengri tíma litið geta haft áhrif á hagvöxt. Áhrif á einkaneyslu heimilanna má að einhverju leyti stýra með því að beina hinni auknu skattheimtu að einhverju leyti að gjaldtöku sem vinnur gegn markaðsbrestum og neikvæðum umhverfisáhrifum.

Erfitt er að finna óumdeild rök fyrir einhverri tiltekinni blöndu af útgjaldalækkun og hækkun tekna. Athugun sem gerð hefur verið af fjármálaráðuneytinu á mismun áhrifa 10 milljarða útgjaldalækkunar annars vegar og hækkunar á sköttum bendir til þess að lækkun útgjalda um þá fjárhæð fremur en hækkun skatta um sömu fjárhæð myndi draga úr hagvexti. Niðurstæða þessi kemur ekki á óvart enda er hún í góðu samræmi við fræðilegar kenningar á þessu sviði. Hún bendir til þess að minnsta kosti á meðan atvinnuleysi er mikið og framleiðslugeta vannýtt sé ekki skynsamlegt að leggja áherslu á lækkun útgjalda umfram hækkun skatta.

Í ljósi framangreinds er lagt upp með það að ná jafnvægi í ríkisfjármálum með blöndu af aðgerðum til lækkunar útgjalda og tekjuaukandi ráðstöfunum sem taki mið af félagslegum sem efnahagslegum sjónarmiðum í samræmi við þau atriði sem nefnd hafa verið og önnur sem vikið verður að síðar. Nánari ákvarðanir um aðgerðir verða teknar síðar þegar frekari undirbúningur hefur verið unninn og greining gerð á áhrifum og árangri af einstökum hugsanlegum ráðstöfunum.

Útgjöld ríkissjóðs

Rekstrarútgjöld ríkisstofnana eru um 45% ríkisútgjalda þegar óreglulegir liðir eru frátaldir, þar af er ríflega 65% launakostnaður ríkisstofnana. Neyslu- og rekstrar-tilfærslur eru sömuleiðis um 45% ríkisútgjalda þegar óreglulegir liðir á því sviði eru undanskildir og viðhald og stofnkostnaður um 10%. Þótt unnt sé að ná nokkurri lækkun með lítt skaðlegum ráðstöfunum má ætla að engin veruleg lækkun ríkisútgjalda náist nema að niðurskurður útgjalda beinist að öllum þessum liðum og jafnvel þótt leitast verði við að hlífa félagslega og samfélagslega viðkvæmum sviðum og vinnuafslafrekri starfsemi næst ekki mikill árangur án þess að stig félagslegrar þjónustu svo sem í tryggingamálum og heilbrigðismálum lækki umtalsvert, dregið verði úr menntunarframboði og starfsfólki á vegum ríkisins fækki.

Ísland hefur skipað sér á bekk með þeim þjóðum sem leggja mikið upp úr félagslegri velferð og afkomuöryggi allra þegna landsins. Eins og almennt er í þeim ríkjum hefur lífsafkoma hér verið góð og sambærileg því besta sem þekkist. Þótt efnahagslegar

afleiðingar bankahrunsins hér á landi séu miklar og lífskjör almennings hafi versnað eru Íslendingar enn í hópi þeirra þjóða sem hvað best standa í þeim efnunum. Sá afturkiptur sem orðið hefur á því ekki að vera tilefni til að víkja af braut velferðarríkisins og skerða verulega lífskjör og þjónustu við þá sem minnst mega sín og alls ekki meira en annarra borgara. Á sama hátt má segja að ekki sé tilefni til að samfélagslega mikilsverð þjónusta verði dregin óhóflega saman. Virðist það því eðlileg viðmiðun að stefnt verði að því að þessir samfélagslegu mikilvægu þættir haldi hlutdeild sinni í þjóðarútgjöldum og taki ekki á sig meira en sem nemur hlutfallslegum samdrætti í efnahagslífinu, þ.e. útgjöld til þeirra haldist um það bil í því hlutfalli af VLF sem verið hefur.

Hlutdeild framangreindra þátta í ríkisútgjöldum er mikill. Mestur hluti tilfærslna er af þessum toga og heilbrigðisþjónusta, félagsleg þjónusta og menntamál eru fyrirferðamikil í rekstrargjöldum ríkisstofnana og tilfærslum til einstaklinga.⁸ Veruleg lækkun á útgjöldum ríkisins fer því ekki fram nema að hreyft verði við þessum liðum. Við ákvarðanir um hversu langt á að ganga í þeim efnunum er eðlilegt að litið sé fram á veginn og metið hvar landið á að vera að lokinni aðlöguninni, þ.e. þegar tekist hefur að brúa bilið milli tekna og gjalda og skapa þann tekjuafgang sem þarf til að koma aftur á jafnvægi í ríkisbúskapnum.

Eins og þegar hefur komið fram voru frumgjöld ríkissjóðs á árunum fyrir niðursveifluna, 2004–2007 um 29% af VLF.⁹ Við samdrátt þjóðarútgjalda hefur þetta hlutfall samneyslunnar hækkað mikið og er áætlað að það verði rúmlega 35% á þessu ári. Þessi samneysluútgjöld munu að einhverju leyti lækka vegna verðlagsbreytinga sem ekki eru bættar með fjárveitingum en að öðru leyti þurfa að koma til ákvarðanir um lækkun til að koma þeim í það horf sem æskilegt er talið. Með því að lækka þetta hlutfall samneyslunnar í sama horf og áður var þ.e. í um 29% hefur samneyslan tekið á sig hlutfallslega sömu skerðingu og aðrir í þjóðfélaginu auk þess sem að taka þarf tillit til aukinnar vaxtabyrði sem nemur um 4% af VLF. Sé samneyslan lækkuð meira verður hlutdeild hennar og þeirra sem hennar njóta meiri en annarra í óhjákvæmilegri skerðingu.

Til að fylgja eftir þeim markmiðum ríkisstjórnarinnar um að viðhalda hér á landi háu velferðarstigi eins og verið hefur, að gæta þess að ekki leggist óeðlilega stór hluti afleiðinga efnahagshrunsins á þá sem þurfa mest á stuðningi velferðarkerfisins að halda og að halda uppi mikilvægri samfélagsþjónustu er nauðsynlegt að ákveða umfangið á niðurskurði ríkisútgjalda með tilliti til þess. Er það gert í þessari áætlun með þeim hætti að miðað verður við að við lok aðlögunartímabilsins, þ.e. að árið 2013, verði frumgjöld ríkissjóðs ekki lægri en þau voru fyrir hrúnið nema sem nemur um 2% sem svarar til um þriðjungs hlutdeildar í auknum vöxtum og tekjuafgangi til að greiða niður skuldir ríkissjóðs. Með því móti verða frumgjöld ríkissjóðs um 26% af VLF eftir að jöfnuður hefur náðst í heildargjöldum og nokkur afgangur er orðinn til að greiða niður skuldir.

⁸ Útgjöld ríkissjóðs til almannatrygginga og velferðarmála, heilbrigðismála og fræðslumála eru nálægt 65% af heildarútgjöldum ríkissjóðs að frátöldum vöxtum og fjárfestingum.

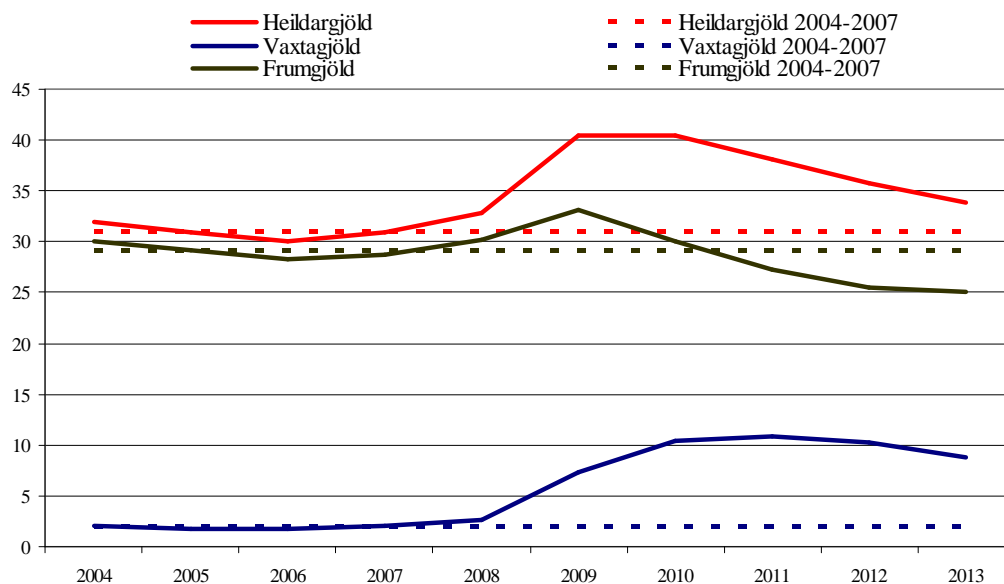
⁹ Við það bættust um 2% í vaxtagreiðslur þannig að heildarútgjöldin voru um 31% af VLF.

Tafla 10: Ríkisútgjöld 2004–2013, % af VLF

	Frumgjöld	Vaxtagjöld	Heildargjöld
2004	30,0	2,0	32,0
2005	29,1	1,8	30,9
2006	28,3	1,7	30,0
2007	28,8	2,1	31,0
2008	30,2	2,7	32,9
2009	33,1	7,4	40,5
2010	30,0	10,4	40,4
2011	27,2	10,9	38,1
2012	25,5	10,3	35,8
2013	25,0	8,8	33,8

Þær breytingar sem miðað er við á útgjaldahlið munu leiða til þess að frumgjöld ríkissjóðs verða 2–3% lægri en þau hafa verið sem hlutfall af landsframleiðslu, þ.e. lækkun samneyslunnar svarar rúmlega til breytinga á vergri landsframleiðslu og veitir nokkuð rými fyrir vexti og afborganir skulda. Vegna hækkunar vaxtagjalda verða heildargjöld ríkissjóðs herra hlutfall af VLF en verið hefur á síðustu árum framan af aðlögunartímanum en nálgast fyrra stig í lokin. Eftirfarandi mynd sýnir áætlaða þróun frumgjalda, vaxtagjalda og heildargjalda í samræmi við framangreint.

Mynd 8: Gjöld ríkissjóðs, % af VLF



Tekjur ríkissjóðs

Með framangreindri nálgun, þ.e. með því að stefna að því að útgjöld ríkissjóðs verði í lok aðlögunartímans tiltekið hlutfall af VLF og heildarjöfnuður ríkissjóðs er gefinn,

verður ákvörðun um tekjur ríkissjóðs sem hlutfall af VLF afleidd stærð. Meta þarf hvort sú stærð getur talist viðunandi við þær aðstæður sem fyrirsjáanlegar eru.

Skattar og gjöld eru yfirgnæfandi þættir í tekjuöflun ríkissjóðs. Vegna þenslu á flestum sviðum hækkuðu tekjur ríkisins mjög mikið sökum innbyggðra sveifluáhrifa þrátt fyrir að jaðarskatthlutföll hafi verið lækkuð. Í niðursveiflu leiðir það til tekjufalls hjá ríkinu umfram samdrátt í efnahagsumsvifum og veldur því að heildarskattbyrði, þ.e. skattar sem hlutfall af VLF, lækkar mikið.

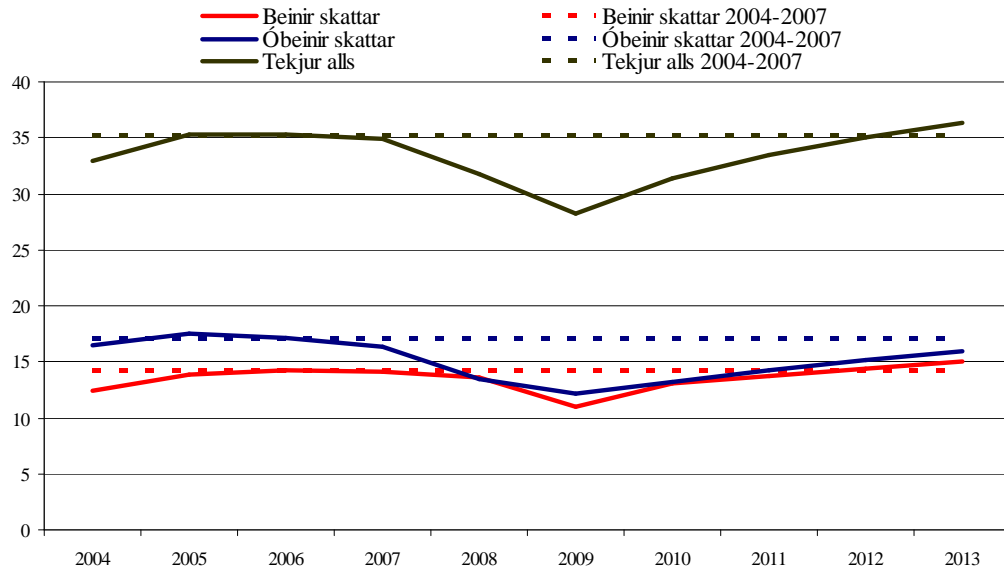
Tafla 11: Tekjur ríkissjóðs 2004–2013, % af VLF

	Beinir skattar	Óbeinir skattar	Aðrar tekjur	Vaxta-tekjur	Tekjur alls
2004	12,4	16,5	3,3	0,8	33,0
2005	13,8	17,5	3,3	0,7	35,3
2006	14,3	17,1	2,5	1,4	35,3
2007	14,1	16,4	2,6	1,8	34,9
2008	13,6	13,5	2,3	2,4	31,8
2009	11,0	12,2	2,3	2,8	28,3
2010	13,1	13,2	2,4	2,7	31,4
2011	13,7	14,3	2,6	2,9	33,5
2012	14,4	15,1	2,6	2,9	35,0
2013	15,0	16,0	2,6	2,8	36,4

Á árunum 2004–2007 voru heildartekjur um 35% af VLF. Með efnahagshruninu lækkaði þetta hlutfall mjög eða niður í 28,3% sem nú er áætluð útkoma ársins 2009.¹⁰ Neðri hluti töflunnar sýnir áætlaðan feril skatta sem hlutfall af VLF miðað við útreiknaða aðlögunarþörf og áður tilgreind markmið varðandi ríkisútgjöld. Samkvæmt þessari áætlun mun heildarskattbyrðin í lok aðlögunartímabilsins enn vera lægri en hún var á árunum 2004 til 2007. Skattbyrði vegna beinna skatta verður eilítið herra en áður sem rekja má til hækkunar tryggingagjaldsins vegna fjárþarfar Atvinnuleysis-tryggingasjóðs en sú hækkun er nálægt 0,8% af VLF. Þróun þessi og áætlun er sýnd á eftirfarandi mynd.

¹⁰ Í þessari áætlun hefur þegar verið tekið tillit til þeirra áforma að hækka tekjur ríkissjóðs um nálægt 10 milljarða króna á árinu.

Mynd 9: Tekjur ríkissjóðs, % af VLF



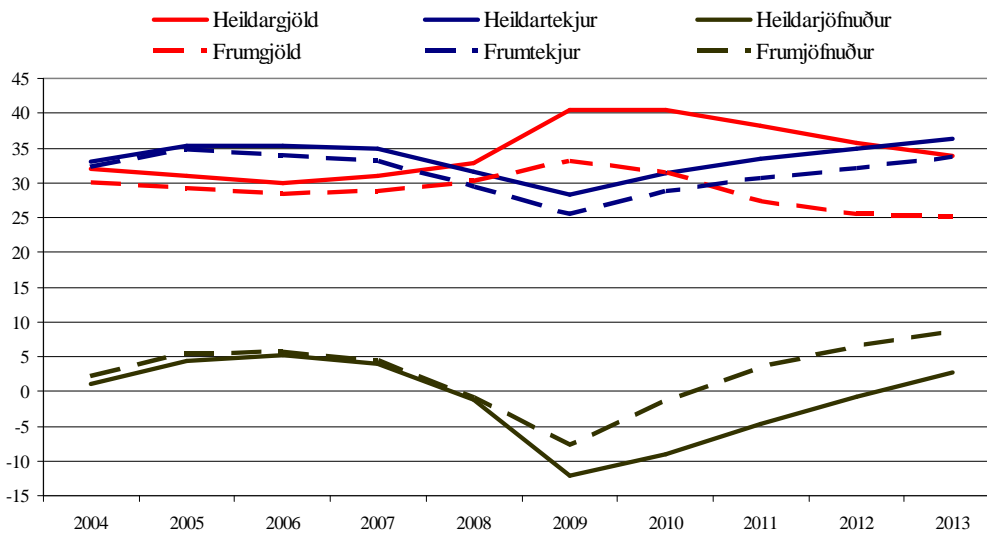
Á þessari mynd sést að unnt er að mæta verulegum hluta aðlögunarþarfarinnar með skattabreytingum án þess að það leiði til hærri skattbyrði en áður hefur þekkt hér á landi. Jafnframt verður hún lægri en almennt er í þeim oft er litið til í þeim samanburði. Þótt heildarskattbyrðin verði samkvæmt þessari áætlun ekki hærri en hún var áður er ástæða til að endurskoða dreifingu hennar. Eitt af því sem einkenndi þróun skattbyrði á tíma mikils efnahagslegs uppgangs var að dreifing skattbyrði breyttist mjög tekjuháum í hag. Ástæðurnar voru annars vegar að uppbygging skattkerfisins leiðir til slíkrar þróunar ef ekkert er að gert og hins vegar að lækkun skatthlutfalla og afnám skatta á þessum tíma voru með þeim hætti að það styrkti þessa þróun. Af þessum ástæðum hefur dregið úr jöfnunarhlutverki skattkerfisins svo mikið að ástæða er til að huga sérstaklega að því við komandi breytingar á sköttum. Verður nánar gerð grein fyrir þessu í umfjöllun um skatta hér á eftir.

Eftirfarandi tafla og mynd sýna niðurstöður áætlunarinnar um jöfnuð í ríkisfjármálum og samanburð heildarstærða útgjalda ríkisins, tekna og jöfnuðar.

Tafla 12: Tekjur, gjöld og afkoma ríkissjóðs 2004–2013, % af VLF

% af VLF	Frum-gjöld	Heildar-gjöld	Frum-tekjur	Heildar-tekjur	Frum-jöfnuður	Heildar-jöfnuður
2004	30,0	32,0	32,2	33,0	2,2	1,0
2005	29,1	30,9	34,6	35,3	5,5	4,4
2006	28,3	30,0	33,9	35,3	5,6	5,3
2007	28,8	31,0	33,1	34,9	4,3	3,9
2008	30,2	32,9	29,3	31,7	-0,9	-1,2
2009	33,1	40,5	25,4	28,3	-7,7	-12,2
2010	30,0	40,4	28,7	31,4	-1,3	-9,0
2011	27,2	38,1	30,6	33,5	3,4	-4,6
2012	25,5	35,8	32,0	35,0	6,5	-0,8
2013	25,0	33,8	33,6	36,4	8,6	2,7

Mynd 10: Tekjur, gjöld og afkoma ríkissjóðs, % af VLF



Taflan og myndin sýna meginmarkmið og einkenni áætlunarinnar. Frumjöfnuður næst á árinu 2011 og heildarjöfnuður á árinu 2013. Eftir það fara skuldir ríkissjóðs lækkandi. Samneyslan sem hlutfall af VLF fer lækkandi frá því hún var hæst í kjölfar hrunsins og aðlagast öðrum breyttum hagstærðum og verður í lok aðlögunartímabilsins áþekk því sem hún var fyrir 2008. Heildarskatttekjur sem hlutfall af VLF vaxa úr þeim öldudal sem þar hafa fallið í og nálgast á aðlögunartímanum það sem þær voru fyrir hrunið.

IV. Breytingar á sköttum 2009–2013

Breytingar sem gerðar hafa verið á skattkerfinu í löngu tímabili stöðugs hagvaxtar hafa dregið úr getu skattkerfisins til að afla tekna fyrir það stig almannaþjónustu sem byggt hefur verið upp á síðustu árum. Auk þess er ástæða til að laga skattkerfið að þörf fyrir aukinn félagslegan jöfnuð. Sú jöfnun má þó hvorki draga úr hvata til vinnu og greiðsluþátttöku sem flestra í samræmi við fjárhagslega getu né skaða tækifæri til hagvaxtar í framtíðinni.

Við tekjuöflunina þarf að hafa í huga þær breytingar sem gerðar verða á skattkerfinu styrki það til frambúðar og samræmist um leið þeim kröfum sem skilvirkt og réttlátt skattkerfi þarf að uppfylla svo sem:

- Að jafnræði sé í skattlagningu.
- Að skattbyrðin dreifist á skattborgarana með eins sanngjörnum hætti og unnt.
- Að skattlagningin hafi sem minnst áhrif á ákvarðanir aðila í hagkerfinu hvort sem litið er til fjárfestinga eða neyslu.
- Að skattkerfið sé einfalt og gagnsætt og falli vel að þeirri skattframkvæmd sem fyrir er.

Auk þess að uppfylla þessar kröfur eftir því sem unnt er æskilegt að skattkerfið þjóni einnig öðrum markmiðum svo sem:

- Að jafna tekjudreifingu í þjóðfélaginu.
- Að stuðla að félagslegum markmiðum og tryggja félagslegt öryggi.
- Að tryggja þjóðinni sem mesta hlutdeild í arði af auðlindum hennar.
- Að leiðrétta og vinna gegn markaðsbrestum, m.a. með notkun umhverfis-skatta.
- Að styðja markmið stjórnvalda á sviði heilbrigðis- félags- og menningarmála.

Eftirfarandi hugmyndir um mögulegar breytingar á tekjuöflun taka mið af framangreindum kröfum og markmiðum. Tekjuöflunarþörf næstu ára er mjög mikil sem leysa þarf með samdrætti útgjalda og auknum tekjum. Stafar það ekki síst af því að tekjustreymi til ríkissjóðs hefur dregist mjög saman í niðursveiflunni.

Beinir skattar

Tekjuskattar

Tekjuskattar hér á landi eru almennur tekjuskattur einstaklinga (að meðtöldu útsvari), fjármagnstekjuskattur og tekjuskattur félaga. Tekjuskattar að meðtöldu útsvari hafa verið stærsti tekjustofn opinberra aðila. Hvað ríkið varðar hefur hlutdeild þeirra í tekjum ríkissjóðs vaxið og var hlutur þeirra á árinu 2008 af heildartekjum ríkisins um 38,5%. Sem hlutfall af VLF var hlutur beinna skatta til ríkisins á árunum 2005–2007 um 14% af VLF. Á árinu 2009 er áætlað að þetta hlutfall fari niður fyrir 12%. Lækkunin er því yfir 2% af VLF. Tryggingagjald er hér talið með en þar sem það hefur að mestu fylgt breytingu launa stafar lækkunin að mestu frá tekjusköttum einstaklinga og fyrirtækja. Ástæðurnar eru tvíþættar. Annars vegar er nokkur samdráttur í nafntekjum en stærsti

Þátturinn er sjálfvirk tengsl tekna og skatta þess eðlis að hlutfallsleg breyting skatta er mikið meiri en undirliggjandi tekna. Í uppsveiflu undangenginna ára var tekjuauki vegna þessarar sömu tengsla ekki nýttur til sveiflujöfnunar nema að litlum hluta heldur til lækkunar á sköttum. Tekjufallið í niðursveiflunni skilar sér því af auknum þunga í falli skatttekna nú.

Breyting á tekjusköttum um hvert 1% af VLF hefur í för með sér 14 milljarða áhrif á ríkissjóð. Það að færa hlutfall tekjuskatts af VLF í sama horf og það var á árunum 2005–2007 myndi því auka tekjur ríkissjóðs um yfir 30 milljarða króna.

Tekjuskattar einstaklinga

Tekjuskattar einstaklinga eru hinn almenni tekjuskattur og útsvar, sem lagður er á laun, lífeyri o.fl. svo og fjármagnstekjuskattur. Breytingar á tekjuskattkerfi einstaklinga og tekjuþróun síðustu áratuga hefur orðið til þess að hækka hlutfall tekjuskatts af heildartekjum. Frá 1993 hefur þetta hlutfall aukist frá því að vera rúm 17% í 21–22% á árunum 2001–2007 eða að jafnaði um 4–5 prósentustig eins og eftirfarandi tafla ber með sér. Það er athyglisvert að þetta hlutfall hefur hækkað þrátt fyrir að skatthlutföll hafi verið lækkuð og sérstakur hátekjuskattur verið lagður af.

Tafla 13: Tekjuskattar sem hlutfall af heildartekjum einstaklinga 1993–2007. Tekjur og skattar í milljörðum kr.

Álagningarár	Launa-tekjur o.fl.	Fjármagnstekjur	Heildartekjur	Almennur tekjuskattur	Sérstakur tekjuskattur	Útsvar til sveitarfélaga	Fjármagnstekjuskattur	Tekjuskattarsamtals	Tekjuskattar sem % af heildarlaunum
1993	226,9	6,3	233,2	24,1	0,0	16,0		40,1	17,2
1994	229,5	6,2	235,7	27,7	0,4	16,1		44,3	18,8
1995	239,7	4,8	244,5	26,0	0,5	20,4		46,9	19,2
1996	253,4	5,6	259,0	27,6	0,4	21,5		49,4	19,1
1997	276,2	7,6	283,8	32,3	0,4	23,1	0,1	56,0	19,7
1998	297,5	14,0	311,5	28,5	0,5	32,6	1,3	63,0	20,2
1999	339,2	14,9	354,1	33,9	0,9	37,3	1,4	73,6	20,8
2000	377,2	24,9	402,1	38,3	1,2	42,3	2,4	84,2	20,9
2001	419,9	32,9	452,8	44,7	1,5	47,1	3,2	96,5	21,3
2002	463,8	41,6	505,4	51,2	1,4	55,1	4,1	111,8	22,1
2003	495,7	45,9	541,6	54,4	1,7	59,0	4,5	119,6	22,1
2004	520,0	63,9	583,9	57,4	1,3	61,9	6,3	126,9	21,7
2005	565,9	74,6	640,5	65,8	1,4	67,6	7,4	142,1	22,2
2006	625,7	120,0	745,7	70,5	1,0	75,6	11,9	159,0	21,3
2007	705,2	159,8	865,0	81,9	0,0	88,8	16,3	187,0	21,6

Heimild: „Íslenska skattkerfið: Samkeppni og skilvirkni“. *Fjármálaráðuneytið*, 2008.

Auk þess að hækka skattbyrðina varð þessi þróun til þess að draga mjög úr tekjujöfnun skattkerfisins og færa skattbyrði frá hinum tekjuhærra til hinna tekjulægri. Því olli fyrst og fremst að persónuafsláttur var ekki látinn fylgja launaþróun eftir og að upp var tekin lág skattlagning sumra fjármagnstekna (arður, söluhagnaður, vextir og húsaleiga). Taflan sýnir samanburð tekna, skatta og skatthlutfalla eftir tekjubílum á árunum 1993 og 2005. Ber hún glögg með sér þá miklu breytingu sem orðið hefur á þessu tímabili.

Lesi má út úr töflunni hér á eftir að árið 1993 hafi u.þ.b. 15% tekjulægstu hjóna verið undir skattleysismörkum eða fengið hærri bætur úr skattkerfinu (barnabætur, vaxtabætur) en skattar þeirra námu. Á árinu 2005 voru aðeins um 5% hjóna án nettó skattgreiðslna. Skattbyrði tekjulægsta fjórðungs hjóna hækkaði um meira en 10% á milli þessara ára á meðan að skattbyrðin hjá tekjuhæsta fjórðungnum hækkaði um innan við 2% og lækkaði reyndar verulega hjá 10% tekjuhæsta hópnum.¹¹

Tafla 14: Meðalskatthlutföll eftir tekjubilum hjá hjónum og öðru sambúðarfólki tekjuárin 1993 og 2005. Heildartekjur og -laun hvers tekjuhóps í milljónum kr.

Tekjubil	1993		2005		Skatthlutföll					
	Heildar-laun	Heildar-tekjur	Heildar-laun	Heildar-tekjur	Heildarlaun		Heildartekjur		Breyting	
					1993	2005	1993	2005	Heildar-laun	Heildar-tekjur
0-5	2.022	2.163	4.677	5.545	-7,8	-4,0	-12,5	-2,5	3,9	10,0
5-10	3.228	3.347	7.501	8.294	-5,3	6,5	-6,1	7,6	11,8	13,6
10-15	3.677	3.801	8.747	9.653	-3,3	10,1	-3,0	10,6	13,4	13,5
15-20	4.086	4.224	10.038	11.036	0,8	12,3	0,9	12,4	11,5	11,5
20-25	4.520	4.650	11.434	12.428	4,3	14,2	4,1	14,4	9,9	10,3
25-30	4.944	5.070	12.784	13.760	7,3	15,9	7,5	16,3	8,6	8,7
30-35	5.352	5.466	14.062	15.020	10,1	17,8	9,8	17,9	7,7	8,0
35-40	5.755	5.864	14.996	15.928	12,3	19,1	12,2	19,3	6,8	7,1
40-45	6.147	6.257	16.040	16.994	14,5	20,2	14,3	20,3	5,7	5,9
45-50	6.548	6.658	17.093	18.087	16,4	21,4	16,2	21,3	5,0	5,1
50-55	6.949	7.060	18.152	19.207	18,2	22,4	17,7	22,2	4,2	4,5
55-60	7.367	7.481	19.255	20.414	19,5	23,2	19,0	23,2	3,8	4,1
60-65	7.821	7.947	20.430	21.708	20,5	24,1	20,2	23,9	3,6	3,7
65-70	8.245	8.374	21.701	23.104	21,7	24,9	21,4	24,5	3,2	3,1
70-75	8.712	8.847	23.092	24.704	22,8	25,5	22,6	25,0	2,7	2,4
75-80	9.331	9.481	24.706	26.606	24,1	26,1	23,7	25,5	2,1	1,7
80-85	10.099	10.280	26.687	29.098	25,2	26,9	24,9	26,2	1,6	1,3
85-90	11.140	11.357	29.399	32.804	26,9	27,9	26,4	26,5	0,9	0,1
90-95	12.711	13.029	33.819	39.736	29,0	29,0	28,3	26,7	-0,1	-1,6
95-100	18.112	19.631	51.896	115.903	35,2	31,5	32,9	17,8	-3,7	-15,1
Samtals	146.764	150.987	386.509	480.027	20,0	23,6	19,4	20,9	3,6	1,5

Heimild: „Íslenska skattkerfið: Samkeppni og skilvirkni“. *Fjármálaráðuneytið*, 2008.

Ein meginorsök þessarar þróunar, auk tiltölulega lítilla breytinga á persónuafslætti, er lág skattlagning fjármagnstekna. Hlutdeild þeirra í tekjum einstaklinga hefur vaxið stöðugt frá því að vera innan við 5% heildartekna fyrir árið 2000 í að vera nærri 20% síðustu árin. Orsökina er mikil aukning peningalegra eigna og samþjöppun þeirra á fáar hendur en einnig hefur orðið tekjutilfærsla frá launatekjum af skattalegum ástæðum. Lág skattlagning fjármagnstekna m.a. arðs í bland við lágt skatthlutfall félaga hefur leitt til allt að 15% misræmis í skattlagningu tekna sem margir hafa notfært sér með því að stofna einkahlutafélag sem gera lítið annað en selja vinnu eigandans.

Unnt er að auka skattlagningu tekna einstaklinga um rúmlega 2% af VLF án þess að fara yfir þau mörk sem áður hafa þekkt og verið talin viðunandi. Gæti það gefið 30–35 ma.kr. í tekjur. Að draga úr misræmi í skattlagningu bæði vegna fjármagnstekna og

¹¹ Hækkun skattbyrði á þessu árabili þýddi þó ekki að kjör rýrnuðu þar sem mikil tekjuaukning varð á tímabilinu.

einkahlutafélaga og niðurfelling frádráttarliða gæti gefið allt að 5 ma.kr til viðbótar. Mögulegur tekjuauki er því alls 35–40 ma.kr.

Endurskoðun á tekjuskattkerfi einstaklinga krefst nokkurs undirbúnings og verður ekki með góðu móti komið á nema við áramót. Er stefnt að því að slík endurskoðun eða áfangi hennar öðlist gildi í byrjun janúar 2010. Hins vegar er ráðgert að afla nokkurra tekna á árinu 2009 með tímabundnum viðbótarsköttum á háar almennar tekjur og á háar fjármagnstekjur. Er áætlað að þær geti numið um 3 milljörðum króna.¹²

Tekjuskattar félaga

Núverandi skattlagning á hagnað félaga felur í sér vandamál af ýmsum toga. Fyrst er að nefna ósamræmi gagnvart öðrum skattborgurum að í samvirkni með skattlagningu arðs leiðir hún til þess að tekjur einstaklinga af atvinnurekstri skattleggjast með mest 23,5% skatti í samanburði við allt að 36% skatt á launatekjur og hefur þetta fyrirkomulag leitt til umtalsverðrar tekjuhliðrunar eins og áður segir. Með hækkun á skattlagningu arðs sbr. hér að framan má draga úr þessu misræmi en ef losna á við það þarf einnig að koma til hækkun á skatthlutfalli félaga. Aðrar ástæður mæla einnig með slíkri hækkun.

Tafla 15: Skattlagning hagnaðar og arðs.

	Fyrirtæki	Arður	Alls
Ísland	18,0	10,0	26,2
Danmörk	28,0	43,0	59,0
Finnland	26,0	28,0	40,5
Noregur	28,0	28,0	48,2
Svíþjóð	28,0	30,0	49,6
Bretland	30,0	32,5	47,5
OECD meðaltal	28,4	30,5	43,8

Heimild: „Íslenska skattkerfið: Samkeppni og skilvirkni“. *Fjármálaráðuneytið*, 2008.

Tafla þessi sýnir að Ísland skattleggur hagnað af atvinnurekstri mikið vægar en sambærileg lönd. Samanlögð skattlagning hagnaðar í fyrirtækjum og þegar hann er tekinn út sem arður er nú 23,5% hér á landi en nærri 44% að meðaltali í OECD ríkjunum og milli 40 og 50% á hinum Norðurlöndunum. Rök fyrir lækkun skatthlutfalls félaga hafa m.a. verið þau að með því væru auknar líkur á að erlendir aðilar fjárfestu hér. Það virðist þó ekki hafa gengið eftir. Erlend fjárfesting, önnur en í álverum með milligöngu ríkisins hefur verið lítil en fjárfesting íslenskra aðila erlendis hefur aukist.

¹² Í frumvarpi sem lagt hefur verið fram á Alþingi eru tillögur um tímabundið álag á skatt á háar almennar tekjur og á háar fjármagnstekjur. Er gert ráð fyrir að þær breytingar falli inn í komandi endurskoðun.

Lág skattlagning félaga hefur mikil áhrif á tekjur landsins af starfsemi félaga hér á landi sem eru í eigu erlendra aðila. Tekjuskattar slíkra félaga er stór þáttur í efnahagslegum ávinningi landsins af beinni erlendra fjárfestingu einkum í starfsemi sem ekki er mannaflsrek eins og áliðnaður og önnur orkufrek starfsemi. Lágur tekjuskattur á slík félög felur einnig í sér afsal landsins á hlutdeild í hagnaði og virðisauka sem myndast hér á landi og líklega einnig í arði af náttúruauðlindum landsins.

Tafla 16: Álagður tekjuskattur félaga

Álagningarár						
Upphæðir í milljónum króna	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Landbúnaður, dýraveiðar og skógrækt	59	69	113	179	289	248
Fiskveiðar	418	696	882	1.176	1.064	1.331
Iðnaður	1.382	1.340	1.615	2.061	2.371	4.236
Veitur	2	2	2	37	35	207
Byggingastarfsemi og mannvirkjagerð	768	1.066	1.185	3.496	3.877	5.292
Verslun og ýmis viðgerðarþjónusta	3.346	2.057	2.559	4.613	4.830	4.376
Hótel- veitingahúsarekstur	167	299	353	635	559	862
Samgöngur og flutningar	628	224	719	1.507	870	908
Millilanda- og strandsiglingar	85	13	34	29	35	39
Fjármálaþjónusta, lífeyrissjóðir og váttryggingar	1.106	1.520	2.079	13.045	18.260	18.208
Fasteignaviðskipti, leigustarsemi og ýmis sérhæfð þjónusta	1.568	1.833	2.820	6.086	8.459	10.148
Fræðslustarfsemi	10	23	27	77	58	74
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	151	276	401	646	735	868
Önnur samfélagsþjónusta, félagastarfsemi, menningarstarfsemi o.fl.	118	215	313	703	941	722
Annað/Ótilgreint	530	520	526	379	283	222
Samtals	10.318	10.186	13.622	34.669	42.717	47.761

Til athugunar er að hækka skattlutfall lögaðila í átt að því sem gerist í flestum Evrópulöndum og miðað við það að skattur á hagnað félaga ásamt skatti á arð verði um það bil hinn sami og á launatekjur einstaklinga, endurskoða ýmsa frádráttarliði og þrengja heimildir til skattfrjálsrar móttöku á arði og söluhagnaði af hlutabréfum o.fl.

Skatthlutfall afdráttarskatta á tekjur til erlendra aðila mætti hækka til samræmis við framangreindar breytingar auk þess sem vaxtagreiðslur úr landi yrðu skattlagðar eins og aðrar tekjur erlendra aðila. Það ásamt breytingu á skatthlutfalli lögaðila myndi auka tekjur landsins af stóriðju og annarri starfsemi erlendra aðila verulega.

Vegna líkinda á bágrri afkomu flestra fyrirtækja á Íslandi á næstu árum verður ekki reiknað með miklum beinum tekjuauka af hækkun skatthlutfalls á félög en þó er ljóst að einhver aukning tekna verður af starfsemi einkahlutafélaga og félaga í starfsgreinum sem vegnar vel vegna veikrar stöðu krónunnar. Í fjárlögum fyrir 2009 er gert ráð fyrir að tekjuskattur félaga verði 22 milljarðar. Miðað við þá tölu ætti hækkun hlutfallsins um eitt prósentustig að gefa tæplega um 1,2 milljarða að öðru óbreyttu. Vegna óvissu í þessum eignum á næstu árum þykir varlegra að reikna með 1 milljarði fyrir hvert prósentustig.

Tryggingagjald

Tryggingagjald er í eðli sínu ígildi skatts á launatekjur einstaklinga. Er það til muna lægra hér á landi en í flestum öðrum löndum en á móti kemur að lögboðið iðgjald í lífeyrissjóð er hátt hér á landi. Hluti tryggingagjaldsins (0,65%) rennur til atvinnuleysistrygginga og hefur verið breytilegt eftir því sem þörf er á. Ljóst er að núverandi gjald dugir ekki og því nauðsynlegt að hækka það a.m.k. tímabundið til að fjármagna atvinnuleysisbætur í yfirstandandi niðursveiflu þegar búist er við atvinnuleysi af stærðargráðunni 5–9% í nokkur ár.

Tryggingagjaldið er nú 5,34% og stofninn sem það er lagt á, þ.e. launagjöld var við álagningu 2008 tæpir 750 ma.kr. Hækkun gjaldsins um 1% gefur því um 7,5 ma.kr. í tekjur og hækkun þess í 7% gæfi um 12,5 ma.kr. Þar af þarf líklega að taka sem svarar 0,1% og láta það renna í Ábyrgðasjóð launa en 1,66% hækkun færi í Atvinnuleysis-tryggingasjóð.¹³

Aðrir skattar

Auk breytinga á tekjuskatti kemur til álita að huga að breytingum á sköttum eins og eignasköttum og erfðafjárskatti. Í tilviki eignaskatta yrði þá eingöngu um að ræða skatt á mjög mikla eign, einkonar stóreignarskatt á tekjugefandi eignir. Skatthlutfall og fyrirkomulag erfðafjárskatts mætti einnig endurskoða. Rétt er að taka fram að engar mótaðar hugmyndir liggja fyrir um breytingar á þessum tveimur skattstofnum.

Almennir skattar á vöru og þjónustu

Virðisaukaskattur

Virðisaukaskattur er nú lagður á í tveimur þrepum, almennt þrep er 24,5% og lægra þrep er 7%, sem í er matvara og nokkrar tegundir annarrar vöru og þjónustu. Lítið er um almennar undanþágur sem máli skipta. Þótt VSK sé hár hér á landi eru dæmi um að hann sé 25% svo sem í Danmörku sem auk þess leggur þann skatt á alla skattskylda sölu á vörum og þjónustu. Til álita koma ýmsar breytingar.

¹³ Hækkun tryggingagjalds í 7% er í frumvarpi sem þegar hefur verið lagt fram.

Hækkun á lægra skatthlutfall VSK

Hvort sem er skattafræðilegu eða framkvæmdalegu sjónarmiði er æskilegt að draga úr mismun á skatthlutföllum. Annmarkar við að hækka lægra skattþrepið eru helstir þeir að það kynni að leiða til nokkurrar verðhækkana á matvörum og því leggjast nokkuð þungt á tekjulága sem almennt er talið að verji stærri hluta tekna sinna í matvörur. Athuganir og reynsla af svona mismunun styður þessa skoðun aðeins að litlu leyti. Álitamál er hvort lækkun á lægra þrepinu nýverið hafi skilað sér í vöruverði eða ekki. Ennfremur liggja fyrir tölur frá Hagstofu Íslands um það að lítill munur er á þeim hluta neysluútgjalda sem heimili verja til matvörukaupa eftir tekjum og áhrif þessarar mismununar á tekjudreifingu því lítil.¹⁴ Hækkun á lægra skatthlutfallinu úr 7% í 12% eins og algengt er hjá þjóðum sem hafa tvö skattþrep gæti leitt til um 7 ma.kr. tekjuhækkunar og hækkun í 14% gæfi af sér um 10 m.kr.

Hækkun á almenna skatthlutfallinu.

Hækkun á almenna hlutfallinu úr 24,5% í 25% gæfi um 2 ma.kr. í auknar tekjur. Helstu ókostir eru verðlagsáhrif en þau eru þó óviss við þær aðstæður sem nú er.

Færsla einstakra vörflokka milli þrepa.

Unnt er að ná nokkrum tekjuauka og jafnframt nálgast önnur markmið með því að færa einstaka vörflokka milli þrepa. Þessi breyting kæmi eins til álita sem viðbót við einhverja hækkun lægra þrepsins. Þeir vörflokkar sem helst koma til álita eru óhollustuvöru svo sem sælgæti og sykraðar drykkjavörur en slíkar vörur voru færðar í lægra skattþrepið við lækkun þess fyrir skömmu. Þessi breyting styður við framkomin áform um að sporna við sykurneyslu barna, sem reyndar á einnig við um aðra aldursflokka líka. Álitamál er hvort breyting sem þessi hafi verðlagsáhrif í samræmi við aukin skattskil. Verðlagning á gosdrykkjum er t.d. líklega meira háð markaðsstöðu en tilkostnaði.¹⁵

Almenn vörugjöld

Vörugjöld á sælgæti, gosdrykki og fleiri sykurvörur mætti hækka án verulegra neikvæðra áhrifa og kanna mætti tímabundið vörugjald á munaðarvörur.

Sértækir vöruskattar o.fl.

Í þessum flokki eru umhverfiskattar og sérstakir neysluskattar. Þeir eru flestir ákveðnir í krónutölu og því nokkuð rými til hækkunar vegna verðlagsbreytinga auk þess sem umhverfissjónarmið og neikvæð neysluúthrif mæla með breytingum. Því ætti eftirfarandi að koma til álita.

¹⁴ Þetta er líka í samræmi við könnun Ríkisendurskoðunar á áhrifum upptöku lægra þreps fyrir matvöru 1993.

¹⁵ Tilfærsla á sælgæti og gosi og sykurvörum í efra þrep VSK er í lagafrumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi.

Áfengisgjald

Áfengisgjald er lagt á hvern cl af hreinu áfengi og er nú tæpar 60 kr. fyrir vín, um 66 kr. fyrir bjór og tæpar 80 kr. á sterka drykki. Hefðu þessi gjöld fylgt vísistölu neysluverðs frá upphafi væru þau öll um 113 kr. Tekjur af áfengisgjaldi 2008 eru áætlaðar um 8 ma.kr.

Unnt ætti að vera að hækka áfengisgjald um 30–40% á næstu árum t.d. í þremur 10% áföngum, t.d. 1. júlí n.k., 1. janúar 2010 og 1. janúar 2011.¹⁶

Tóbaksgjald

Tóbaksgjald er nú um 257 kr. á einingu (20 stk.). Það hefur fylgt verðlagi frá upptöku. Sígarettur eru samt ódýrari hér en í flestum löndum V-Evrópu. Tekjur af gjaldinu voru um 3,9 ma.kr. 2008. Stefna mætti að því að hækka tóbaksgjaldið um 30 til 40% í tveimur áföngum 2009 og 2010.¹⁷

Skattur á komufarþega og hótulgistingu.

Algennt er að lagður sé sérstakur skattur á hótulgistingu og kæmi til álita að gera slíkt hér. Skortur er á fé til að standa undir kostnaði við aðstöðu í þjóðgörðum og á ferðamannastöðum og mætti athuga þessa skattheimtu með það fyrir augum að tekjur af henni færast smám saman yfir til slíkra verkefna. Til að jafna nokkuð á milli mismunandi gistiforma er unnt að taka hluta af þessum tekjum með gjaldi á flugfarseðla til landsins. Gistinætur á hótelum eru um 1,5 milljónir á ári. Með 300 kr. gjaldi að jafnaði á gistinótt yrðu tekjur um 450 m.kr á ári. Gjald á hvern farseðil að fjárhæð 500 kr. gæfi um 250 m.kr. miðað við 500 þúsund komur til landsins eða alls um 700 m.kr. Mætti hugsa sér að í upphafi rynni 1/4 af þeirri fjárhæð til þjóðgarða og verkefna í tengslum við ferðaþjónustu en sá hluti fari hækkanði þegar fjárhagur ríkissjóðs batnar.

Umhverfis og auðlindagjöld

Til umhverfisgjalda má telja gjöld á bensín og olíu sem nú eru lögð á svo og almennt gjald á losun koltvísýrings sem verið hefur í athugun um skeið.

Bensíngjald og olúgjald

Bensíngjald (almennt og sérstakt) var í ársbyrjun um 47,5 kr. á lítra en gjald á olíu 46,12 kr. Samt sem áður er verð á díselolíu nokkru hærra en á bensíni og hefur munurinn verið um 7 kr. á lítra á síðustu vikum. Til álita kemur að hækka þessi gjöld. Draga má úr áhrifum á flutningskostnað með því að lækka kílómetragjald á flutningabifreiðar og auka endurgreiðslu vegna fólksflutninga.¹⁸

¹⁶ Áfengisgjald var hækkað um 15% í maí sl.

¹⁷ Tóbaksgjald var hækkað um 15% í maí sl.

¹⁸ Með lagabreytingu nýlega var bensíngjaldið hækkað um 10 kr. á lítra og olúgjaldið um 5 kr. á lítra á miðju ári 2009 en hækkunin verður ekki látin ná til flutningabifreiða og almennings-samgangna.

Kolefnisgjald

Í athugun hefur verið með hvaða hætti mætti leggja gjald á alla vöru og hráefnisnotkun sem veldur kolefnislosun. Er þar um að ræða kol, koks, bensín, þotuelsneyti, gasolíu og rafskaut. Samtals er talið að losun kolefnis við notkun þessara efna hér á landi nemi um 1 milljón tonna á ári. Verð á losunarheimildum innan ESB er nú um 14 evrur á tonn af koldíoxíði sem svarar til um 46 evra á tonn af kolefni. Kolefnisgjald sem svarar til þessa verðs yrði um 7.700 kr. á tonn af kolefni. Tekjur af slíku gjaldi myndu nema um 7,7 ma.kr. á ári. Ef af verður er hugsanlegt að byrja lægra t.d. með 2.500 kr. á tonn í þremur áföngum og má þá ætla að tekjur gætu orðið um 2,5 ma.kr. á ári og alls um 7,5 ma.kr. Þar sem einhver hluti af sölu gasolíu og þotuelsneytis er til erlendra skipa og flugvéla sem ætla má að eðlilegt þætti að undanskilja.

Þar sem kolefnisgjald myndi leggjast á rafskaut álverksmiðja kynni það að hafa áhrif á þá sem hug hafa á slíkri starfsemi hér á landi. Í því efni er í fyrsta lagi að athuga að einungis er gert ráð fyrir slíku gjaldi á meðan ekki er greitt fyrir losunarheimildir og fjárhæð gjaldsins er miðuð við það þannig að ekki er um íþyngingu að ræða umfram það að borga fyrir losunarheimildir. Í öðru lagi ber að líta til þess að erlend stóriðja býr við miklar skattalegar ívilnanir samanborið við önnur lönd og aðra starfsemi og að takmarkaður hluti virðisauka af henni situr eftir í landinu og má hann að skaðlausu aukast.

Auðlindagjöld

Auðlindagjöld í eiginlegri merkingu eru ekki til staðar að frátöldu svokölluðu veiðileyfagjaldi sem á að óbreyttum lögum að taka aftur upp í haust. Full ástæða er til að huga að slíkri gjaldtöku almennt. Takmarkaðar auðlindir eða takmörkun á aðgangi að auðlindum skapar auðlindarentu fyrir eigandann. Ef eigandinn er ríkið er vart um aðrar leiðir til að tryggja að arður af auðlindinni renni til ríkisins en þær að ríkið nýti auðlindirnar sjálft eða ráðstafi þeim til annarra gegn gjaldi. Sé hvorugt gert rennur auðlindarentan til þess sem fær notkunarréttinn eða er í aðstöðu til að njóta hans.

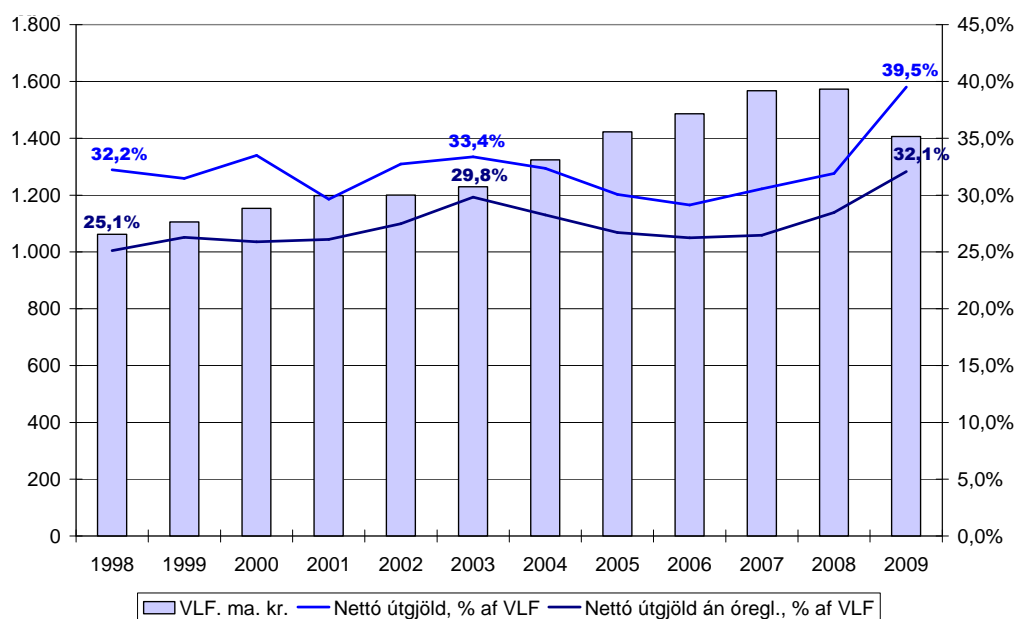
V. Lækkun ríkisútgjalda 2009–2013¹⁹

Fyrsta skrefið til að mæta áhrifum bankahrunsins á ríkissjóð var tekið í fjárlögum fyrir yfirstandandi ár þar sem gerðar voru ráðstafanir til að draga úr áætluðum halla um 45 ma.kr. frá því sem ella hefði orðið. Þar af var tekjuöflun aukin um 7 ma.kr. en aðgerðir til að draga saman útgjöld eða koma í veg fyrir útgjöld sem annars hefðu fallið til námu um 38 ma.kr. Í stefnumótun ríkisstjórnarinnar til að ná jöfnuði í ríkisfjármálum á árunum 2009–2013 er gert ráð fyrir aðgerðum til að lækka útgjöld ríkissjóðs enn frekar eins og fjallað er um hér á eftir, auk þess sem að öllum líkindum þarf að gera árlegar ráðstafanir til að vega á móti innbyggðum, kerfislægum vexti s.s. vegna fjölgunar nemenda, aldraðra, bótapega og annarra breytinga á samsetningu mannfjöldans.

¹⁹ Tölur í þessum kafla eru settar fram miðað við reikningshaldslegan grundvöll fjárlaga og ríkisreiknings sem er ekki sá sami og í þjóðhagreiðningum en sýnir yfirleitt svipaða þróun. Tölur fyrir árið 2009 miðast við fjárlög og eru ekki uppfærðar miðað við breyttar útgjaldahorfur að því frátöldu að í línuritum um tilfærslur er bætt við um 8 ma.kr. vegna aukins atvinnuleysis.

Gerbreytt staða ríkisfjármálanna birtist m.a. í því að skuldir ríkissjóðs, sem voru orðnar lægri en flestra OECD ríkja, stefna í að verða um 125% af landsframleiðslu í lok þessa árs. Óhjákvæmileg afleiðing þess er að vaxtabyrði ríkissjóðs verður mikil og gæti orðið meiri en kostnaður við rekstur alls sjúkrahúsa-, öldrunar-, endurhæfingar- og heilsugæslukerfisins í landinu. Mikið er í húfi að stjórnvöldum takist að stöðva hallareksturinn á sem skemmstum tíma til að vaxtabyrðin haldi ekki áfram að auka á vandann og til að varna því að skuldastaðan verði óviðráðanleg.

Mynd 11: Þróun heildarútgjalda og landsframleiðslu á verðlagi 2009²⁰



Eins og fram hefur komið setur bágborið ástand efnahagslífsins, atvinnuleysi og erfið staða heimilanna því nokkrar skorður hvað hægt verður að auka tekjuöflun ríkissjóðs mikið a.m.k. fyrst um sinn. Við þessar aðstæður er ljóst að ekki verður hjá því vikist að draga úr útgjöldum með aðgerðum sem hljóta með einum eða öðrum hætti að minnka umfang eða skerða úrval þjónustu og lækka bætur og styrki til einstaklinga og heimila. Með því að dreifa byrðunum sem leiða af áföllunum á ríkissjóð með réttlátum hætti og með því að hlífa frekar þeim þjóðfélagshópum og málefnasviðum sem mega síður við niðurskurði mun á endanum takast að laga ríkisstarfsemina að breyttum aðstæðum þannig að grunnþjónustan haldi velli og unnt verði að hefja aftur uppbyggingu hennar á traustari forsendum. Þau áform um samdrátt í ríkisútgjöldunum sem áætlunin byggir á hafa það að leiðarljósi að leitast verði við að standa vörð um grunnþætti þjónustukerfa ríkisins og að bótagreiðslur verði einkum lækkaðar til þeirra sem betur mega við því með hliðsjón af tekjum og eignastöðu. Einnig verður horft til þess að fresta fjárfrekum

²⁰ Neðri línan sýnir hlutfall heildarútgjalda af VLF að frátöldum bæði vaxtagjöldum og óreglulegum liðum eins og lífeyrisskuldbindingum og afskriftum skattkrafna, sem gefur einna best til kynna það umfang sem fellur undir beina ákvarðanatöku stjórnvalda á hverjum tíma.

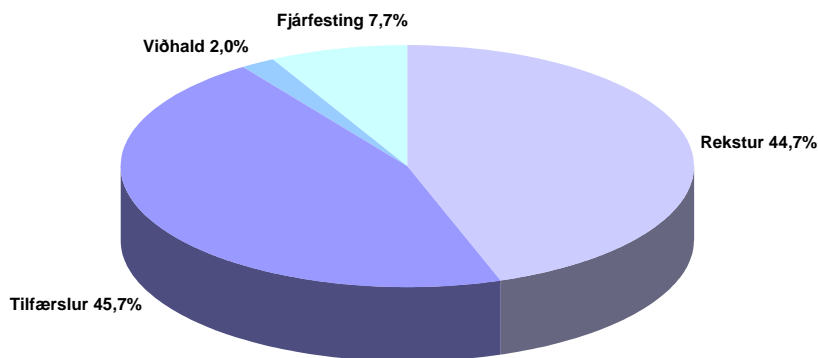
fjárfestingum og að framkvæmdir á vegum ríkisins beinist í auknum mæli að mannafls-
frekum verkefnum þ.á m. viðhaldi á húseignum og mannvirkjum ríkisins.

Í kafla II hér að framan eru sett fram helstu markmiðin í ríkisfjármálunum, útlínurnar í þróun heildarstærða í stórum dráttum og stærðargráður aðgerða. Til að tryggja framgang áætlunarinnar hafa stjórnvöld að undanfögnu unnið að því að útfæra nánar tillögur um viðhlítandi aðgerðir, velja á milli þeirra og undirbúa að þeim verði hrint í framkvæmd. Við undirbúninginn hefur verið haft samráð aðila vinnumarkaðarins og staðan kynnt helstu hagsmunasamtökum. Einnig hefur komið að undirbúningnum sérstakur vinnu-
hópur um framgang aðhaldsráðstafana sem í voru fulltrúar stjórnarflokkanna í fjárlaga-
nefnd og efnahags- og skattanefnd auk fulltrúa fjármálaráðherra og forsætisráðherra. Á grundvelli aðgerðaráætlunar um lækkun ríkisútgjalda og forgangsröðunar sem í henni felst verður hafin vinna að rammafjárlögum til fjögurra ára. Fyrirhugað er að áætlun um rammafjárlög næstu fjögurra ára verði birt og kynnt í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2010 í haust og að þar komi þá fram nánari skipting á ráðuneyti og málaflokka.

Hér á eftir er fjallað almennt um helstu áform um samdrátt í útgjöldum á helstu sviðum ríkisstarfseminnar á tímabili aðgerðaáætlunarinnar. Ákvarðanir um ráðstafanir sem gripið verður til á yfirstandandi og næsta ári liggja þegar fyrir og er þeim lýst í stórum dráttum hér. Fyrstu aðgerðirnar hefjast á þessu ári og nokkur hluti þeirra felur í sér að gera þarf breytingar á lögum, sem þegar hafa verið lagðar fram í frumvarpi um ráðstafanir í ríkisfjármálum en Alþingi hefur það nú til umfjöllunar. Á haustþinginu verða einnig lögð fram önnur frumvörp til að tryggja framgang áforma á útgjaldahlið aðgerðaáætlunarinnar. Fyrir árin 2011–2013 hafa verið lagðar meginlínur um hvernig lækkun útgjalda gæti borið niður á helstu sviðum ríkisstarfseminnar. Þar hefur verið miðað við tiltekin vikmörk eða spannar í samdrætti útgjalda með hliðsjón annars vegar af þeim aðgerðaáformum sem helst eru talin koma til álita og hins vegar af stærðargráðu ráðstafana til aukinnar tekjuöflunnar sem þeim gætu fylgt. Frekari ákvarðanir um aðgerðir á þeim hluta áætlunartímabilsins verða teknar síðar og því er aðeins fjallað um þær með almennum hætti á þessu stigi. Rétt er að vekja athygli á því að í umfjöllun þessa kafla er gengið út frá reikningshaldslegri framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings fremur en framsetningu þjóðhagsreikninga.

Vert er að leggja áherslu á að mikil óvissa er um þessar mundir í spám um þróun efnahagsmála og um áhrifin á ríkisfjármálin. Einnig þarf að hafa í huga að aðlögunarþörfin hefur verið metin á grundvelli framreikninga í tengslum við þjóðhagslíkan sem felur í sér mun grófari nálgun en þegar nákvæmari útfærsla fer fram við undirbúning tekju- og útgjaldahliðar fjárlagafrumvarps og áætlunin hefur verið samþætt betur við upplýsingar um útgjaldaskuldbindingar ráðuneyta. Gera þarf ráð fyrir að á komandi vikum og mánuðum geti komið fram ýmsar breytingar á stöðumatinu og ófyrirséð útgjaldavandamál sem kljást þarf við. Stjórnvöld eru staðráðin í því að halda áfram að glíma við þau verkefni og bregðast jafnan við breyttum horfum með ráðstöfunum sem duga til að koma ríkisfjármálunum á réttan kjöl.

Mynd 12: Hagræn skipting útgjalda án óreglulegra liða 2009



Umfjöllun um áformaðan samdrátt útgjalda er raðað niður eftir svokallaðri hagrænni skiptingu í rekstur, tilfærslur og stofnkostnað. Taflan hér fyrir neðan sýnir útgjaldahlið aðgerðaáætlunarinnar með samantekt á þeim þáttum sem þegar hefur verið tekin ákvörðun um fyrir árin 2009 og 2010 og síðan heildartölu útgjaldabreytinga fyrir árin 2011–2013 sem teljast geta legið á raunhæfu bili miðað við þá valkosti sem helst hafa verið til skoðunar.

Tafla 17: Áform um samdrátt útgjalda 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Rekstur	1.800	14.250	16.000–26.000	12.000–20.000	8.000–14.000
Tilfærslur	3.135	11.113			
Fjárfesting	4.425	10.000			
Samtals	9.360	35.363			

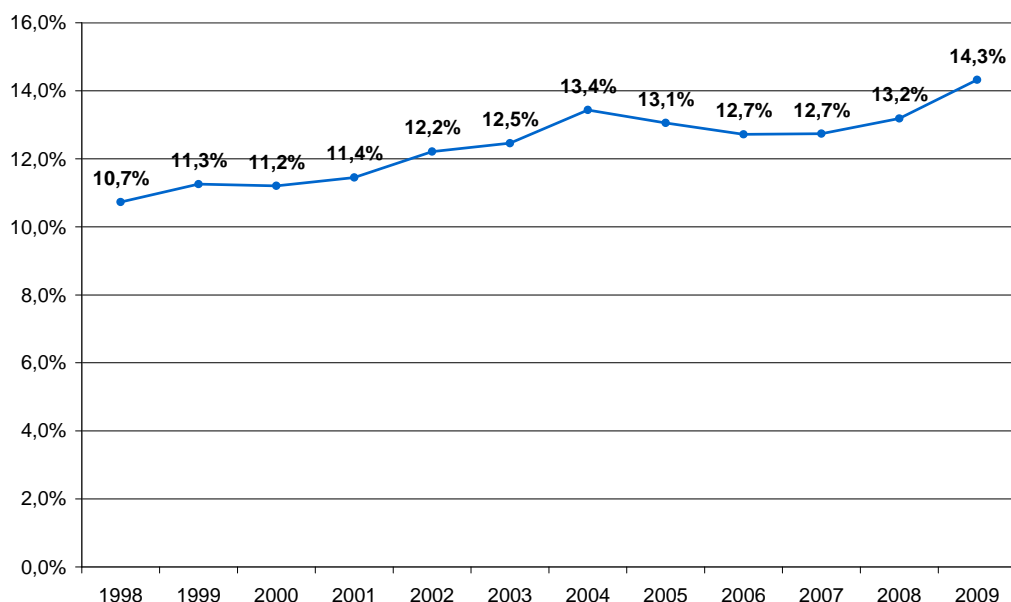
Yfirlitið sýnir samdrátt útgjalda sem ráðast þarf í á hverju ári þar til jöfnuði er náð í ríkisfjármálunum þannig að ráðstafanir hvers árs komi til viðbótar við þær sem áður eru komnar til framkvæmda. Uppsöfnuð áhrif aðgerðanna gætu orðið alls á bilinu 80–105 ma.kr. í lok tímabilsins. Verði hærri mörkin niðurstaðan tekur aðlögun á útgjaldahlið á sig meiri hluta þungans. Ef miðað er við að útkoman verði mitt á milli lægra og herra markmiðsins skilar það u.þ.b. helmingi af heildaraðlögunarþörfinni. Svarar það til um 20% af þeim hluta ríkisútgjaldanna sem slíkar beinar aðgerðir geta snúið að þegar undanskildir eru þættir eins og vaxtagjöld ríkisins og reikningshaldslegir uppgjörslíðir á borð við gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar og afskrifaðar skattkröfur. Eins og áætlunin ber með sér er gert ráð fyrir að ráðist verði í stærsta hluta aðgerðanna í ár og á næsta ári þannig að sem mestur árangur náist í einu samstilltu átaki og að sem fyrst byrji að draga

úr skuldasöfnun með tilheyrandi vaxtakostnaði. Ljóst er að eftir því sem lengra líður áður en afkoma ríkissjóðs batnar og þar til jöfnuði verður náð því þyngri verður skulda- og vaxtabyrðin og því stórtækari verða ráðstafanirnar að vera sem grípa þarf til. Þessu til viðbótar verður óhjákvæmilega að halda launa- og verðlagsbreytingum í lágmarki þannig að þær verði neðan við almenn verðlagsáhrif á tekjuhliðinni og vegi á móti innbyggðri og kerfislægri aukningu á útgjaldahliðinni, sem leiðir t.d. af íbúafjölgun og breyttri samsetningu mannfjöldans.

Rekstrargjöld

Rekstrarútgjöld ríkisins umfram sértekjur nema um 200 ma.kr. þegar fjármagnstekju-skattur af vaxtatekjum ríkisins og lífeyrisskuldbindingar eru frátaðar. Það svarar til um 45% af ríkisútgjöldunum sem standa eftir þegar þessir og aðrir óreglulegir liðir eru undanskildir ásamt vaxtagjöldum. Launakostnaður stofnana er í kringum 65% af þessari rekstrarveltu. Rekstrargjöldin hafa farið hækkandi sem hlutfall af landsframleiðslu undanfarinn áratug. Þannig hækkaði hlutfallið um 2,5% undanfarinn áratug eða úr 10,7% árið 1998 í 13,2% árið 2008. Í ár mun hlutfallið fara enn herra eða í 14,3% miðað við áætlun fjárlaga en það stafar af samdrættinum sem verður í landsframleiðslunni.

Mynd 13: Rekstrargjöld ríkisins án óreglulegra liða sem hlutfall af VLF

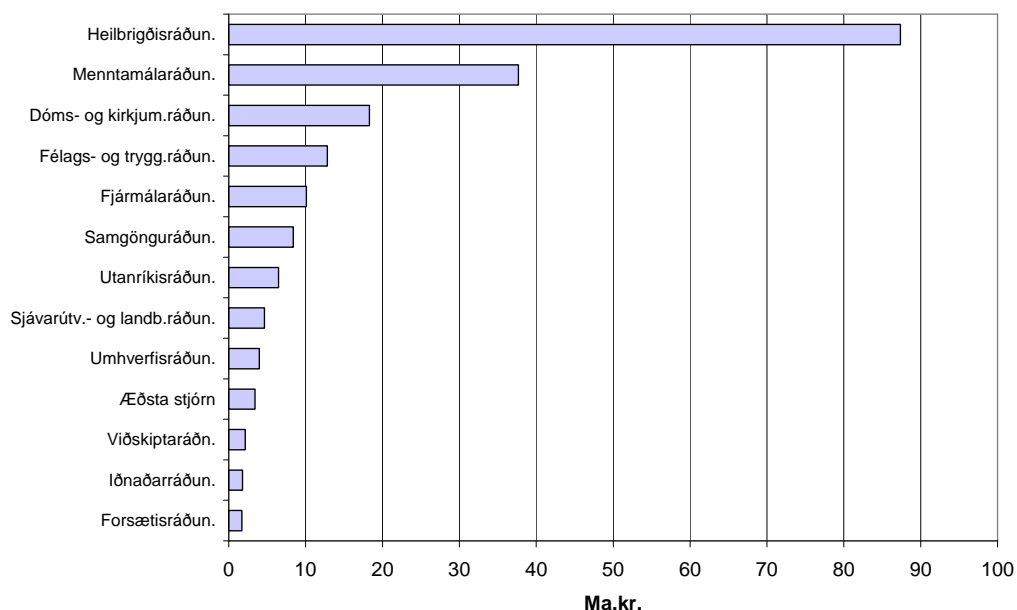


Aðgerðir til að lækka rekstrarkostnað þarfnast yfirleitt nokkurs aðdraganda og það getur tekið nokkurn tíma þar til áhrif þeirra koma fram. Á það sérstaklega við um launakostnað. Þess vegna er ekki gert ráð fyrir að hægt verði að ráðast í verulegum mæli í aðgerðir á þessu sviði sem skili árangri á yfirstandandi ári umfram það sem að er stefnt í fjárlögum. Engu að síður er kleift að draga úr ýmsum kostnaðarliðum á síðari hluta ársins með því að gera viðeigandi ráðstafanir í sumar, sem í sumum tilvikum geta skilað

sér strax, t.d. ferðakostnaður og aðkeypt þjónusta, en í öðrum tilvikum eftir nokkra mánuði, t.d. breytingar á vinnufyrirkomulagi og launakostnaði sem því tengist. Í ljósi þess umtalsverða árangurs sem verður að ná í lækkun rekstrarkostnaðar á næsta ári telja stjórnvöld brýnt að hafist verði handa við að hrinda slíkum ráðstöfunum sem fyrst í framkvæmd þannig að ávinningur af þeim skili sér þá allt næsta ár. Einnig blasir við að launastefna ríkisins verður óhjákvæmilega að taka mið af því að launakostnaðurinn verður að lækka og að því verður ekki náð fram nema annað hvort með breyttum launatekjum eða fækkun starfsfólks. Þá getur komið til álita að gera breytingar á fyrirkomulagi biðlauna hjá ríkisstarfsmönnum.

Mörg undanfarin ár voru framlög til reksturs stofnana á flestum sviðum aukin umtalsvert enda gerðu sívaxandi tekjur það kleift. Þessi öri vöxtur felur í sér að svigrúm hefur myndast í mörgum málaflokkum til lækkunar á útgjöldum án þess að ganga mjög nærri þjónustustiginu sem þjóðin átti að venjast fyrir um fimm árum síðan áður en nýliðið uppgangsskeið hófst. Ríkisstjórnin hefur nú ákveðið að setja markmið um samdrátt í rekstrarútgjöldum allra ráðuneyta, ríkisstofnana og annarra rekstraraðila sem fjármagnaðir eru úr ríkissjóði. Aðhaldskrafan felur í sér all nokkra lækkun útgjalda þegar á þessu ári en að verulegum árangri verði síðan náð í lækkun rekstrarkostnaðarins á næsta ári. Almennt er gengið út frá því að farið verði í ráðstafanir sem þessu tengjast á næstunni á vegum ráðuneyta og stofnana þannig að þær geti haft nokkur áhrif á útgjöld þessa árs. Þá er lögð áhersla á það af hálfu ríkisstjórnarinnar að fela ráðuneytum og stofnunum þeirra að útfæra og framfylgja lækkun rekstrarútgjaldanna í samræmi við leiðarljós ríkisstjórnarinnar fremur en að beint verði til þeirra fyrirmælum um einstaka rekstrarþætti. Ráðuneytin búa yfir bestu þekkingunni á starfsemi sem undir þau heyrir og eiga að geta metið á hvaða sviðum er helst hægt að draga saman seglin og hvaða ráðstafanir eru líklegar til að skila árangri. Þannig verði í samræmi við verklag rammafjárlagagerðar leitast við að dreifa ábyrgðinni á því að ná settum árangri og nýta þekkingu og áherslur stjórnenda og starfsfólks sem annast daglegan rekstur verkefna.

Aðhaldsmarkmið í ríkisrekstrinum eru ákvörðuð í hlutfalli við rekstrarveltu ráðuneyta þegar tilteknir óreglulegir liðir eða liðir sem ekki eru eiginlegur rekstur eru frátaldir eins og t.d. lífeyrisskuldbindingar vegna ríkisstarfsmanna sem færast hjá fjármálaráðuneytinu. Við þá markmiðasetningu er ekki gerð jafn rík krafa um aðhald hjá stofnunum sem annast um velferðarþjónustu og grunnþjónustu menntakerfisins eins og á við um stjórnvísu- og eftirlitsstofnanir og endurspeglar það forgangsröð ríkisstjórnarinnar. Þótt sparnaðarmarkmiðin séu þannig reiknuð af veltu ráðuneyta til að hvert þeirra fái hlutdeild í verkefninu í samræmi við vægi útgjalda felur það engan veginn í sér að gert sé ráð fyrir að beitt verði flötum niðurskurði. Gengið er út frá því að ráðuneytin og ráðherrar sem æðstu yfirmenn þeirra beiti forgangsröð við ákvarðanir um hvaða fjárveitingar verða lækkaðar og í hvaða mæli. Þannig gæti mat á forgangsröð falið í sér að tiltekin verkefni í t.d. heilbrigðisþjónustu falli alveg niður eða að dregið verði mjög verulega úr umfangi þeirra samhliða því að einhver önnur verkefni verði rekin áfram óbreytt. Einnig má nefna að þótt reiknað sé með lægra aðhaldsmarkmiði almennt í rekstri velferðarþjónustunnar þá er engu að síður talið að unnt verði að draga umtalsvert úr útgjöldum á sumum sviðum hennar og í tilteknum rekstrarþáttum á borð við ferðakostnað og lyfjainnkaup.

Mynd 14: Rekstrargjöld (nettó) ráðuneyta án óreglulegra liða 2009*Árið 2009*

Markmið um viðbótarlækkun rekstrarútgjalda á síðari helmingi yfirstandandi árs eru sett miðað við 2% af ársveltu stjórnslu- og eftirlitsstofnana, 1,6% hjá menntastofnunum sem annast um kennslu og 1% hjá velferðarstofnunum en þá er eingöngu átt við stofnanir sem veita heilbrigðisþjónustu eða þjónustu við fatlaða. Miðað við að lækkunin þarf að nást fram á seinni helmingi ársins má segja að þessar prósentur verði í rauninni tvöfalt hærri. Þessi markmið leiða til um 3 ma.kr. lækkunar á útgjöldum. Hins vegar var ráðuneytum gefið mikið svigrúm til þess að útfæra markmiðin fyrir þetta ár með öðrum hætti m.a. með því falla frá úthlutunum á ýmsum tilfærslustyrkjum eða hætta við kaup á búnaði eða framkvæmdir sem ekki eru hafnar. Mismunandi er eftir ráðuneytum hvernig talið var heppilegast að framfylgja þessum áformum og að hvaða marki það er gert með því að skerða rekstrarfjárveitingar en endanleg útfærsla aðgerðanna liggur fyrir í öllum ráðuneytum. Þannig er t.d. ætlunin að ná settu markmiði í heilbrigðisráðuneytinu á þessu ári að stórum hluta með sparnaði í tilfærsluliðum sjúkratrygginga til að meira ráðrúm gefist til að undirbúa veigameiri aðgerðir til að lækka rekstrarkostnað á næsta ári. Útfærsla ráðuneytanna felur í sér að rekstrarútgjöld þeirra árið 2009 lækka um 1,8 ma.kr. en ýmsir tilfærsluliðir lækka um tæplega 1 ma.kr. og hætt verður við framkvæmdir sem nemur um 300 m.kr. Skipting aðhaldsaðgerða í rekstrarþættinum eftir ráðuneytum er sýnd í töflunni hér á eftir.

Tafla 18: Viðbótarlækkun rekstrarútgjalda ráðuneyta árið 2009

	Lækkun m.kr.
Æðsta stjórn ríkisins	-44
Forsætisráðuneyti	-22
Menntamálaráðuneyti	-355
Utanríkisráðuneyti	-80
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	-84
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	-329
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	-130
Heilbrigðisráðuneyti	-250
Fjármálaráðuneyti	-157
Samgönguráðuneyti	-197
Iðnaðarráðuneyti	-69
Viðskiptaráðuneyti	-21
Umhverfisráðuneyti	-64
Samtals	-1.802

Árið 2010

Markmið um samdrátt í rekstrarútgjöldum ársins 2010 eru sett miðað við 10% af ársveltu stjórnisýslu- og eftirlitsstofnana, 7% hjá menntastofnunum og 5% hjá velferðarstofnunum. Þessi markmið leiða til um 14,3 ma.kr. lækkunar á útgjöldum.

Tafla 19: Samdráttur í rekstrarútgjöldum ráðuneyta árið 2010

	Lækkun m.kr.	Rekstrar- velta	Lækkun %
Æðsta stjórn ríkisins	-221	3.427	-6,4
Forsætisráðuneyti	-170	1.699	-10,0
Menntamálaráðuneyti	-2.835	37.692	-7,5
Utanríkisráðuneyti	-648	6.485	-10,0
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	-473	4.652	-10,2
Dóms- og kirkjumálaráðuneyti	-1.834	18.302	-10,0
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	-881	12.827	-6,9
Heilbrigðisráðuneyti	-4.753	87.367	-5,4
Fjármálaráðuneyti	-863	10.096	-8,5
Samgönguráðuneyti	-830	8.386	-9,9
Iðnaðarráðuneyti	-180	1.801	-10,0
Viðskiptaráðuneyti	-216	2.163	-10,0
Umhverfisráðuneyti	-345	3.978	-8,7
Samtals	-14.249	198.874	-7,2

Eins og sjá má í síðasta dálki töflunnar hér að framan er hlutfallsleg lækkun rekstrarveltu ekki nákvæmlega sú sem ætla mætti af framangreindum markmiðum í sumum ráðuneytum. Skýrist það í fyrsta lagi af því að starfsemi ráðuneyta getur skipst í

málaflokka sem fá mismikla aðhaldskröfu eftir eðli þeirra. Sem dæmi má nefna að í félags- og tryggingamálaráðuneytinu er um að ræða 5% skerðingu á rekstrarfjárveitingum stofnana fyrir fatlaða en einnig 10% skerðingu á umfangi stjórnslu- og afgreiðslustofnana. Í öðru lagi getur verið um það að ræða að vissir liðir í rekstrarveltunni eru jafnan undanskildir aðhaldskröfu þannig að reiknað sparnaðarhlutfall af veltunni verður þar með lægra þótt allir stofnanir séu skertar um 10%. Kemur það einna helst fram í fjármálaráðuneytinu þar sem t.d. liðirnir innheimtukostnaður, dómkröfur og tryggingabætur samkvæmt kjarasamningum eru undanskildir.

Ráðuneytunum var sl. vor ætlað að undirbúa valkosti og tillögur um lækkuð útgjalda sinna sem næmi um 10% af heildarveltu. Í sumum ráðuneytum, einkum þeim stærri, fór sá undirbúningur fram í sérstökum vinnuhópum um hagræðingaraðgerðir og einnig hafa ráðuneytin leitað eftir hugmyndum frá undirstofnunum. Ráðuneytin hafa unnið áfram að þeim valkostum í vor og sumar og liggja fyrir hjá þeim mótaðar tillögur um hvaða rekstrarútgjöld verða lækkuð í samræmi við framangreind markmið í öllum aðalatriðum. Í sumum ráðuneytum liggur fyrir endanleg útfærsla en þó er gert ráð fyrir að ráðuneytin fái tíma næstu tvær vikurnar til að ljúka nánari útfærslu og samþætta aðhaldsaðgerðir við aðrar áætlanir um útgjaldahorfur næsta árs fyrir fjárlagafrumvarp ársins 2010.

Eins og áður segir verður ráðuneytum og stofnunum þeirra að mestu leyti falið að framfylgja áformum um samdrátt í rekstrargjöldum ríkisins í samræmi við hlutverk þeirra að lögum og verklag rammafjárlagagerðar. Ríkisstjórnin mun þó einnig standa að ýmsum ráðstöfunum til að auðvelda og styðja við framkvæmdina t.d. með því að leggja til lagabreytingar þar sem þess gerist þörf og með því að leita eftir samráði við hagsmunaaðila eins og aðila vinnumarkaðarins, stéttarfélag opinberra starfsmanna og sveitarfélögin. Jafnframt hefur ríkisstjórnin ákveðið að beina til allra ráðuneyta og stofnana ríkisins tilteknum viðmiðunum eða *leiðarljósum* sem gengið verði út frá við ákvarðanir og framfylgd þeirra víðtæku aðgerða sem framundan eru til að lækka útgjöld ríkissjóðs. Þau leiðarljós og áherslur snúa að verulegu leyti að rekstrarkostnaði og eru eftirfarandi:

Leiðarljós aðhaldsaðgerða

- Forðast skal að beita flötum niðurskurði á ríkisstarfseminum heldur byggja á forgangsröðun og faglegu mati á verkefnum á grundvelli leiðarljósa sem ríkisstjórnin hefur samþykkt.
- Endurmeta skal öll verkefni og starfsemi stofnana með hliðsjón af því hvort jafn mikilvægt er að ríkið hafi þau með höndum og önnur sem teljast til grunnþjónustu. Markmiðið er að draga úr eða falla frá þeim verkefnum sem eru neðar í forgangsröðinni.
- Verja skal brýn velferðarverkefni en þó ber að leita allra leiða til hagræðingar og sparnaðar innan velferðarþjónustunnar sem og annarrar grunnþjónustu þannig að unnt verði að veita nauðsynlega þjónustu með hagkvæmari hætti.

- Við lækkun á launakostnaði ber að leitast við að verja störf eins og kostur er og að skerða ekki lægstu laun heldur breyta fremur fyrirkomulagi sem hefur áhrif á laun þeirra sem hafa hærri laun. Leita skal leiða til að minnka yfirvinnu sem mest má og minnka starfshlutfall í stað uppsagna. Starfsfólki sem öðlast hafa réttindi til töku lífeyris skal boðið uppá sveigjanleg starfslok.
- Hjá þeim ríkisstarfsmönnum sem hafa heildarlaun umfram 400.000 á mánuði skal í samráði við viðkomandi ráðuneyti og stofnanir fara yfir samsetningu heildarlauna og vinnufyrirkomulag með það að markmiði að laun þeirra sem mest bera úr býtum lækki hlutfallslega meira en þeirra sem lægri laun hafa. Við yfirferð af þessu tagi skal tekið tillit til þeirra lækkana á launatekjum starfsfólks sem þegar hafa átt sér stað innan ráðuneyta og stofnana.
- Lækka skal laun æðstu yfirmanna hjá ríkinu þannig að þau verði ekki hærri en laun forsætisráðherra.
- Þegar um er að ræða ríkisstarfsmenn sem hafa mánaðarleg heildarlaun sem eru hærri en laun forsætisráðherra, skal í samráði við viðkomandi ráðuneyti og stofnanir fara yfir heildarlaunakjör og vinnufyrirkomulag með það að markmiði að laun þeirra lækki í samræmi við launalækkanir hjá æðstu yfirmönnum hjá ríkinu.
- Fella skal laun forstjóra og æðstu yfirmanna fyrirtækja, stofnana og hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins undir úrskurðarvald kjararáðs.
- Við breytingar á fyrirkomulagi vegna launakostnaðar skal gæta að því að tryggja jafnrétti kynjanna.
- Ekki skal ráðið í störf sem losna hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins eða stofna til nýrra starfa nema brýna nauðsyn beri til.
- Nýta skal mannauð og sérfræðiþekkingu innan ríkisins þannig að þekking og störf séu flutt á milli eftir áherslum og þörfum hverju sinni.
- Ekki skulu ráðnir utanaðkomandi ráðgjafar í verkefni hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins nema brýna nauðsyn beri til og sérfræðiþekking sé ekki til staðar meðal ríkisstarfsmanna.
- Ráðuneyti og stofnanir skulu án tafar taka til endurskoðunar aukagreiðslur starfsfólks sem er á föstum launum, s.s. fyrir setu í nefndum, ráðum og stjórnnum, greiðslur vegna aksturssamninga og öðrum aukagreiðslum. Einnig ber að gera ráðstafanir til að draga umtalsvert úr ferðakostnaði og risnu miðað við undanfarin ár.
- Gætt verði ítrasta aðhalds í rekstri ríkisins, allir rekstrarþættir og innkaup endurmetin og gildandi samningar teknir til endurskoðunar.

- Taka skal til endurskoðunar alla samninga sem fela í sér sjálfvirkar hækkanir miðað við vísitölu eða gengi s.s. þjónustusamninga og húsaleigusamninga. Á það einnig við um húsaleigusamninga við Fasteignir ríkissjóðs. Óheimilt er að gera þjónustu- eða verksamninga með öðrum verðlagsforsendum en eru í fjárlögum nema að undan- gengnu mati fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis.
- Ráðuneyti, stofnanir og félag í eigu ríkisins, þ.m.t. bankastofnanir, fari eftir lögum og reglum um opinber innkaup til að tryggja jafnræði á markaði og ná fram hagkvæmum innkaupum. Í því felst að notuð verði útboð í öllum tilvikum þar sem því verður komið við og sameiginleg innkaup í formi rammasamninga á vegum Ríkiskaupa. Innleiða ber rafræn innkaup sem víðast og byggja á mótaðri stefnu um vistvæn innkaup.
- Við fyrirhugaða sameiningu ráðuneyta og stofnana skal byggt á því að hagræða um- talsvert og auka samlegðaráhrif skyldrar starfsemi og þar með hagkvæmni fyrir ríkis- sjóð, auka rafræna þjónustu og skilvirkni og auka sveigjanleika ríkisstarfsmanna í starfi þannig að ráðuneyti og stofnanir vinni saman sem ein heild í breyttu efnahags- umhverfi.
- Endurskoða skal áætlanir um framkvæmdir og verkefni sem ekki eru þegar hafin með það að markmiði að fresta þeim eða falla frá þeim. Ráðuneyti skulu tilkynna fjárlaga- skrifstofu fjármálaráðuneytis um öll ný rekstrarverkefni eða verksamninga umfram 50 m.kr. sem áformað er að samið verði um eða fari af stað eftir 1. júlí nk. með rök- stuðningi og leita eftir heimild fyrir því.
- Stöðva skal a.m.k. tímabundið greiðslur úr ýmsum sjóðum til afmarkaðra verkefna/sviða sem stofnað hefur verið til á vegum ráðuneyta og stofnana þar sem það telst kleift og hagkvæmt og meta hvort leggja megi þá alfarið niður. Ekki skal leggja niður sjóði sem veita styrki til atvinnuuppbyggingar eða nýsköpunar.
- Ráðuneyti og stofnanir skulu haga rekstri sínum í samræmi við fjárheimildir gildandi fjárlaga, að teknu tilliti til sparnaðarkröfu og hallarekstur frá fyrri árum þar sem það á við. Rekstraráætlanir ársins 2009 eiga ekki að miðast við að notaðar verði óráð- stafaðar fjárheimildir fyrri ára enda mundi halli ríkissjóðs þá aukast sem því nemur.
- Felldar verða niður verulegar afgangsfjárheimildir sem myndast hafa á undanförunum árum á tilteknum fáum liðum, m.a. vegna framkvæmda sem ekki hefur orðið af, og einnig fjárheimildir í rekstri stofnana sem ekki hafa verið nýttar og eru umfram tiltekið hlutfall af veltu í fjárlögum 2009.

Endurskipulagning stofnanakerfis

Verulegum hluta af lækkun ríkisútgjalda á næsta ári verður að ná með aukinni hagræðingu í rekstri ríkisins svo sem með endurskipulagningu stofnanakerfisins, verk- efnaflutningi og sameiningu ráðuneyta og stofnana sem og endurmati þeirra verkefna sem verið er að sinna. Skoða þarf vandlega hvaða verkefnum er brýnast að ríkið sinni og

hvort öll þjónusta sem færst hefur á hendi opinberra aðila fellur að því hlutverki. Nú þegar er unnið að verkefnaflutningi milli ráðuneyta og í öllum ráðuneytum eru nú jafnframt til skoðunar mögulegar breytingar á fyrirkomulagi verkefna og skipulagi stofnana sem ætlað er að skili lækkun á rekstrarkostnaði næstu árin. Sameina þarf stofnanir til að búa til stærri og hagkvæmari rekstrareiningar, sem jafnframt verða þá betur í stakk búna faglega til að veita góða þjónustu. Tryggja þarf að ekki verði ráðist í breytingar fyrir en sýnt hefur verið fram á lækkun kostnaðar og að tækifæri til hagræðingar fari ekki forgörðum. Setja þarf markmið um að slíkar sameiningar skili tilteknum árangri í rekstrarsparnaði t.d. 5–10% af veltu, sem náist fram með samlegðaráhrifum og stærðarhagkvæmni t.d. fækkun starfsfólks í yfirstjórn og stoðdeildum, hagkvæmara húsnæði o.þ.h. Þá verði verkefni ríkisins ekki færð til sveitarfélaga nema að undangenginni áætlun um endurskipulagningu sem dragi úr rekstrarkostnaði. Tryggja þarf að sem minnst skerðing verði á grunnþjónustu og þeim verkefnum sem samstaða er um að ríkið sinni í þágu samfélagsins. Með það í huga skal leitað leiða að auknu samstarfi við sveitarfélögin í landinu um einstaka þætti almannaþjónustunnar, t.d. þar sem störfum á vegum ríkisins kanna að fækka eða þjónusta versna til muna. Þar fyrir utan verður að gera ráð fyrir að öllum stofnunum verði sett almennt markmið um áframhaldandi hagræðingu í rekstri.

Ætlunin er að ná 3–4 milljarða lækkun á rekstrarkostnaði með skipulagsbreytingum á næstu árum. Til þess að tryggja það setur ríkisstjórnin sér það markmið að fyrirhugaðar sameiningar stofnana þurfi að skila 5–10% rekstrarsparnaði af veltu, sem náist einkum fram með samlegðaráhrifum og stærðarhagkvæmni. Þannig verður tryggt að ekki verði ráðist í breytingar fyrir en sýnt hefur verið fram á lækkun kostnaðar. Ef miðað er við að ná einungis fram samlegðaráhrifum sem nemi um 5% af veltu ætti að vera hægt að reikna með lækkun á rekstrarkostnaði um 3 ma.kr. Sem dæmi má taka að reikna má með því að sameiningar stofnana á háskólastiginu og framhaldsskólastiginu ættu að geta skilað umtalsverðri lækkun útgjalda. Sama á við um hugmyndir um endurskipulagningu heilbrigðisstofnana bæði á landsbyggðinni og í nágrenni höfuðborgarsvæðisins. Þá getur hagræðing í margvíslegum minni málaflokkum að samanlögðu skilað talsverðum árangri, t.d. að sameina sýslumannsembætti, sameina skattstofur, fækka sendiráðum o.s.frv. Gert er ráð fyrir að fyrstu breytingar á stofnanakerfinu, fyrir utan þær sem þegar hafa verið ákveðnar með lögum um breytingar á stjórnarráðinu, gangi í gildi um næstu áramót.

Önnur áform um rekstrarsparnað hjá ráðuneytum

Fyrir utan áform sem eru til skoðunar og í undirbúningi varðandi sameiningar stofnana og endurskipulagningu verkefna þeirra eru ráðgerðar almennar ráðstafanir til að draga úr rekstrarkostnaði hjá öllum ráðuneytum. Þar mun vega þungt að ná fram lækkun á launakostnaði með almennum hætti miðað við þau leiðarljós sem tilgreind eru hér að framan s.s. með því að draga úr yfirvinnu, endurskipuleggja vaktakerfi, fella niður ýmsar aukagreiðslur, semja um lækkun hjá þeim sem eru ofarlega í launastiganum og ráða ekki í störf sem losna. Einnig má ná nokkrum árangri við að draga úr rekstrarkostnaðinum með öðrum almennum aðgerðum sem beinast að því að fækka umtalsvert ferðum til útlanda, beita auknu aðhaldi í kaupum á vörum og þjónustu m.a. með útboðum, endursemdum um húsaleigu og ýmsa aðkeypta þjónustu og annað af þeim toga. Eins og áður segir munu ráðuneyti og stofnanir hefja ýmsar slíkar ráðstafanir þegar í

sumar til að ná markmiðum um aðhald í rekstrinum á yfirstandandi ári. Margvísleg önnur áform eru til skoðunar hjá ráðuneytum en ekki verður unnt að greina frá mörgum þeirra fyrir en eftir að útfærslu fjárheimilda í fjárlagafrumvarpinu verður lokið og raunar eru sum þeirra þess eðlis að ætla má að undirbúningi þeirra muni ekki ljúka fyrir en undir lok ársins.

Þar sem laun eru í mörgum tilvikum hlutfallslega stór hluti rekstrarkostnaðar stofnana hafa margir forstöðumenn þegar brugðist við með því að breyta vinnufyrirkomulagi innan stofnana sinna eða breyta samsetningu heildarlauna starfsmanna á annan hátt. Þar sem aðgerðir af slíku tagi krefjast aðdraganda eru áhrif þeirra ekki komin fram að fullu, en tölur í launakerfi Fjársýslu ríkisins sýna að forstöðumenn hafa brugðist skjótt við og gripið til aðgerða sem hafa þegar haft áhrif.

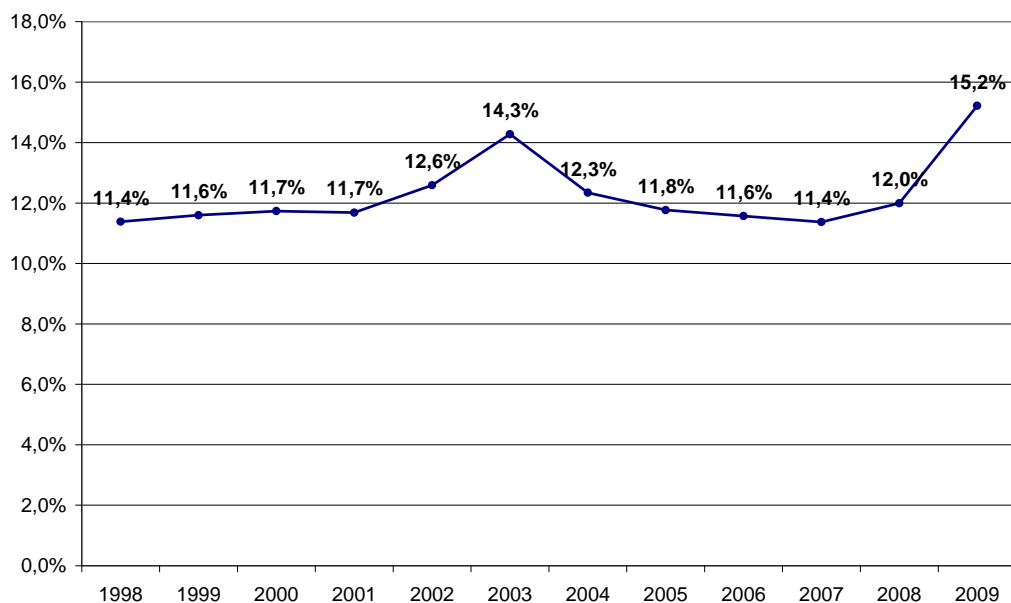
Launagögnin leiða í ljós að launakostnaður hefur lækkað frá síðastliðnu hausti. Meðalheildarlaun ríkisstarfsmanna hafa lækkað milli september 2008 og mars 2009, einkum þegar ofar dregur í tekjustiganum. Mest er lækkunin þegar litið er til yfirvinnu- og kostnaðargreiðslna. Vinnumagn hefur einnig minnkað, sérstaklega þegar litið er til yfirvinnu, en hún hefur dregist saman um 20%. Launakostnaður milli fyrrnefndra mánaða hefur lækkað um 4,3%, eða um 446 milljónir. Eigi þessi lækkun við um heilt ár nemur hún um 5 milljörðum, en erfitt er að segja til um hver lækkunin er á heilu ári vegna árstíðabundinna sveiflna. Breytingar á launakjörum koma heldur ekki strax fram vegna ákvæða um uppsagnarfrest.

Gera má ráð fyrir að áhrif breytinga sem þegar hafa verið ákveðnar séu ekki enn komnar fram að fullu. Ljóst er að flestir forstöðumenn ríkisstofnana hafa að eigin frumkvæði brugðist við breyttu efnahagsástandi, enda er það í takt við stefnu ríkisins um dreifstýringu og rammafjárlög

Tilfærslur

Neyslu- og rekstrartilfærslur úr ríkissjóði eru um 206 ma.kr. þegar afskriftir skatttekna eru frátaldar. Þessi útgjöld svara til um 46% af ríkisútgjöldunum að undanskildum óreglulegum liðum og vaxtagjöldum. Þar af eru helstu rekstrartilfærslur samtals um 18 ma.kr., t.d. greiðslur vegna búvöruframleiðslu, en þyngst vega útgjöld bótakerfanna því áætlað er í gildandi fjárlögum að þau helstu þeirra greiði út um 145 ma.kr., s.s. lífeyris-tryggingar, atvinnuleysistryggingar, fæðingarorlof, barnabætur, vaxtabætur o.fl. Tilfærsluútgjöldin hafa nokkurn veginn fylgt eftir vexti landsframleiðslunnar undanfarinn áratug og verið flest árin á bilinu 11,5–12%. Þar sem útgjöld atvinnuleysistrygginga ráðast af hagsveiflunni verða þau þó til þess að hlutfallið af landsframleiðslunni getur hækkað eða lækkað talsvert eftir árferði. Eins og sjá má í myndinni hér fyrir neðan á þetta við um efnahagslægdina á árunum 2002–2003 og vegna ástandsins á vinnumarkaðinum í ár má gera ráð fyrir að hlutfallið hækki upp í rúmlega 15%.

Mynd 15: Tilfærsluútgjöld án óreglulegra liða sem hlutfall af VLF

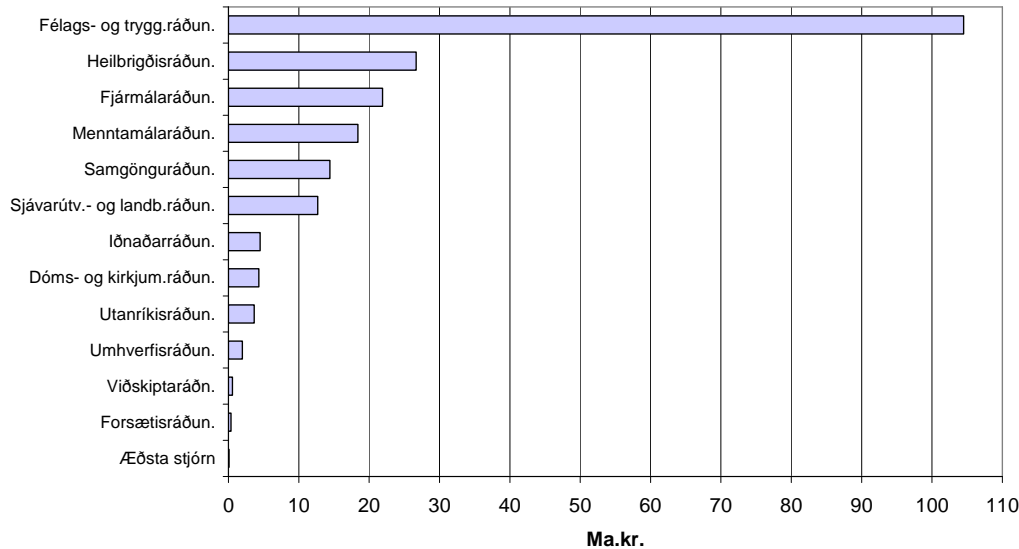


Á undanförunum árum hafa bótafjárhæðir verið hækkaðar verulega og mikið verið dregið úr tekju- og eignatengingum í flestum bótakerfum s.s. almannatryggingum, barnabótum og vaxtabótum. Þannig hafa útgjöld almannatrygginga hækkað um 23 ma.kr. að raungildi frá árinu 1999, sem jafngildir 70% hækkun, en það skýrist bæði af fjölgun lífeyrisþega og af sérstökum hækkunum á bótunum. Þá má nefna að bætur í fæðingarorlofi hófust á tímabilinu í núverandi mynd og eru orðnar tæpir 11 ma.kr. ári og sjúkratryggingar hafa hækkað um 7 ma.kr. eða 37% á föstu verðlagi á þessu tímabili. Á hinn bóginn eru útgjöld atvinnuleysistrygginga mjög breytileg eins og áður segir þar sem þau fylgja hagsveiflunni og eru þau áætluð um 25 ma.kr. í ár en voru um 3,5 ma.kr. árið 1999 á verðlagi þessa árs.

Þær breytingar sem komið hefur til skoðunar að væri hægt að gera á bótakerfunum eru sumar hverjar þess eðlis að þær þurfa ekki að hafa mjög langan aðdraganda. Á það t.d. við um lífeyriskerfin en breytingar á vaxtabótum og barnabótum þarf að gera með lengri fyrirvara áður en þær eru ákvarðaðar við árlega skattálagningu. Í tengslum við aðgerðaáætlunina um jöfnuð í ríkisfjármálum hefur ríkisstjórnin tekið ákvarðanir um umtalsverðar lækkunir á tilfærsluútgjöldum ríkissjóðs sem koma til framkvæmda um mitt þetta ár og skila síðan áframhaldandi lækkun á ársgrundvelli á næsta ári. Stærstu einstöku aðgerðirnar á þessu sviði sem búið er að taka ákvörðun um á þessu stigi taka til lífeyriskerfanna, sjúkratrygginga og barnabóta. Þeim er ætlað að draga úr útgjöldum sem nemur alls um 2,3 ma.kr. á þessu ári en um 7,6 ma.kr. á næsta ári. Einnig verða skerðingar á tilfærsluframlögum til nokkurra verkefna sem eru af stærðargráðunni 100 til 700 m.kr. þannig að lækkun þeirra verði samtals 1,8 ma.kr. á árinu 2010 en um 0,5 ma.kr. í ár. Auk þess munu ráðuneyti skerða verulega margs konar smærri úthlutunarliði og setja sambærilegt aðhaldsmarkmið og á við um rekstur ríkisstofnana fyrir nokkra all stóra rekstrarstyrki úr ríkissjóði sem teljast til tilfærslna. Fjárveitingar til þessara liða verða

skertar um 350 m.kr. á þessu ári en um 1.700 m.kr. á næsta ári. Þannig er nú þegar búið að taka ákvarðanir um lækkun tilfærsluútgjalda um samtals 3,1 ma.kr. í ár og um 11,1 ma.kr. á næsta ári.

Mynd 16: Tilfærsluútgjöld ráðuneyta án óreglulegra liða 2009



Í frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem lagt hefur verið fyrir Alþingi eru lagðar til breytingar á þeim hluta aðgerðanna til lækkunar á tilfærsluútgjöldunum sem koma þarf fram með lagasetningu. Þar er einkum um að ræða almannatryggingakerfið og nokkur sérlög um málefni sem heyra undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið. Ráðstafanir sem snúa að almannatryggingum taka gildi 1. júlí nk. og eiga að skila um 3,7 ma.kr. lækkun útgjalda á heilu ári eða sem svarar til um 5,7% af fjárveitingum til þeirra, en um 1,8 ma.kr. á yfirstandandi ári. Árið 2008 voru gerðar viðamiklar breytingar á greiðslum almannatrygginga sem færðu öldruðum og öryrkjum verulegar réttarbætur. Makatengingar voru afnumdar, bætur hækkaðar, frítekjumark vegna atvinnutekna var hækkað, sett var sérstakt frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur öryrkja og á fjármagnstekjur og skerðingarhlutfall hjá ellilífeyrisþegum var lækkað. Vegna erfiðra efnahagsaðstæðna verður ekki komist hjá því að stíga skref til baka. Hér er um tímabundnar ráðstafanir að ræða sem taka mið af ríkjandi efnahagsástandi. Þá verður áfram unnið að endurskoðun almannatryggingakerfisins og lögð áhersla á að draga sem kostur er úr neikvæðum afleiðingum þessara sparnaðaraðgerða. Tryggt verður áfram að lágmarksframfærslu-trygging verji kjör tekjulægstu lífeyrisþega. Þá er mörkuð stefna um að ellilífeyrisþegar njóti í ríkari mæli tekna úr lífeyrissjóðum með því að tekið er upp sérstakt 10.000 kr. frítekjumark fyrir lífeyristekjur ellilífeyrisþega.

Við ákvarðanir um breytingar á greiðslum úr almannatryggingakerfinu hefur verið lögð rík áhersla á að verja kjör tekjulægstu lífeyrisþeganna. Því er staðinn vörður um lágmarksframfærslu-tryggingu lífeyrisþega sem ákveðin var á síðasta ári og nemur nú

180.000 kr. á mánuði hjá lífeyrisþegum sem búa einir en 153.500 kr. hjá lífeyrisþegum sem ekki njóta heimilisuppbótar.

Fyrirhugaðar breytingar á greiðslum úr almannatryggingakerfinu munu í engu skerða kjör þeirra sem einungis njóta lágmarksframfærslutryggingar. Aftur á móti hafa breytingarnar áhrif á greiðslur til lífeyrisþega sem njóta tekna úr lífeyrissjóðum eða af atvinnu til viðbótar greiðslum almannatrygginga. Þannig er gert ráð fyrir að bætur til þeirra lækki með vaxandi tekjum og falli alveg niður þegar heildartekjur ná tæpum fjórum milljónum króna á ári.

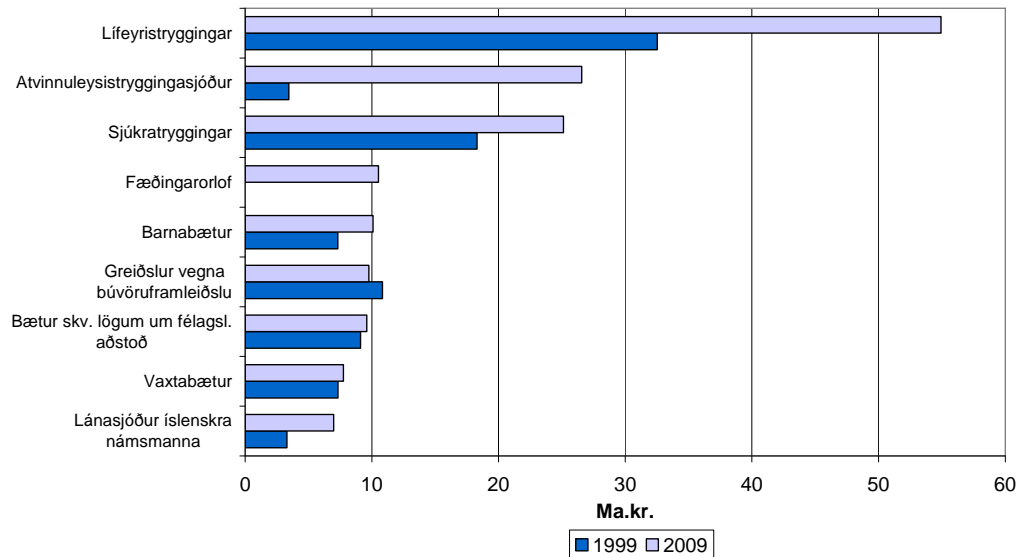
Áformað er að gera eftirfarandi breytingar á lögum um almannatryggingar:

- Lækkun frítekjumarks vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar. Frítekjumark örorkulífeyrisþega helst óbreytt.
- Afnáam heimildar til að velja á milli frítekjumarks og þess að telja 60% af atvinnutekjum til tekna við útreikning tekjutryggingar.
- Áætlaður sparnaður vegna framangreindra aðgerða nemur 275 milljónum króna á ársgrundvelli.
- Lífeyrissjóðstekjur hafa áhrif á útreikning grunnlífeyris.
- Aldurstengd örorkuuppbót skerðist vegna tekna.
- Áætlaður sparnaður vegna síðastnefndu tveggja aðgerðanna nemur 1.575 milljónum króna.
- Skerðingarhlutfall tekjutryggingar hækkar úr 38,35% í 45%. Breytingin er tíma-bundin og gildir til 31. desember 2013.
- Áætlaður sparnaður vegna þessarar aðgerðar nemur 2,5 milljörðum króna á ársgrundvelli.
- Sett verður 10.000 kr. frítekjumark á lífeyrissjóðstekjur ellilífeyrisþega við útreikning tekjutryggingar.
- Gert er ráð fyrir að útgjöld ríkisins vegna þessarar aðgerðar aukast um 700 milljónir króna á ársgrundvelli.

Af öðrum aðgerðum til að lækka tilfærsluútgjöld á málefnasviði félags- og tryggingamálaráðuneytis má nefna fyrirhugaða breytingu á lögum um fæðingar- og foreldraorlof sem felur í sér að hámarksgreiðsla til foreldra úr Fæðingarorlofssjóði verður lækkuð úr 400.000 krónum í 350.000 krónur á mánuði. Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir að hámarksgreiðsla miðist við 80% af 437.500 króna meðaltalsmánaðartekjum í stað 500.000 króna áður. Greiðslur til foreldra sem hafa lægri mánaðartekjur en 437.500

krónur að meðaltali verða eftir sem áður 80% af meðaltali heildarlauna. Gera má ráð fyrir að rúmlega 15% foreldra verði fyrir skerðingu vegna þessarar aðgerðar ef miðað er við reynslu fæðingarorlofskerfisins síðustu mánaða, þar af má áætla að rúmlega 30% karla verði fyrir skerðingu en innan við 10% kvenna. Áætlaður sparnaður af þessari aðgerð er 70 m.kr. í ár en 350 m.kr. á ársgrundvelli á næsta ári. Svarar það til 3,3% af áætluðum útgjöldum Fæðingarorlofsfjórðs samkvæmt fjárlögum ársins 2009.

Mynd 17: Helstu tilfærsluútgjöld á verðlagi 2009



Í fyrrgreindu frumvarpi eru einnig lagðar til breytingar á nokkrum lögum á málefnasviði dóms- og kirkjumálaráðuneytis sem ætlað er að draga úr útgjöldum sem nemur 205 m.kr. í ár og 430 m.kr. á næsta ári. Þar er í fyrsta lagi um að ræða nokkra lækkingu á framlögum til safnaða og trúfélaga, svonefnd sóknargjöld. Í öðru lagi að sett verði hámark á gjafsóknarfjárhæðir í einkamálum. Í þriðja lagi að ákvarðanir um viðmiðunargjald vegna þóknunar sem greidd er úr ríkissjóði til verjenda og réttargæslumanna í sakamálum verði færðar frá dómstólaráði til ráðherra og að það verði lækkað. Í fjórða lagi að lágmarksviðmið fyrir bótakröfum vegna greiðslna úr ríkissjóði til þolenda afbrota verði hækkuð.

Ákvörðun ríkisstjórnar um aðgerðir til að lækka tilfærsluútgjöldin á næsta ári felur einnig í sér að gerðar verði ráðstafanir til að draga úr greiðslum vegna sjúkratrygginga sem nemur a.m.k. 10% á næsta ári eða um 2.600 m.kr. að lágmarki. Áætlað er að þær breytingar á kerfinu sem heilbrigðisráðuneytið áformar að hrinda í framkvæmt geti raunar skilað ríflega 3.000 m.kr. sparnaði og um 440 m.kr. á yfirstandandi ári. Á undanförunum árum hefur náðst verulegur árangur við að halda aukningu lyfjakostnaðar í skefjum miðað við fast verðlag. Fyrirhugað er að greiðsluþáttaka lyfja verði í fleiri lyfjaflokkum miðuð við ódýrasta lyf með sambærilega verkun. Jafnframt er ætlunin að

auka greiðslupátttöku lyfja með breytingum á lágörkum og háörkum sem lyfjanotendur greiða í mismunandi lyfjaflokkum og beina þannig einnig eftirspurn í ríkara mæli yfir í samheitalyf. Enn fremur er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna almennrar endurskoðunar lyfjaverðs sem felst í því að lyfjaflokkar eru endurskoðaðir hver af öðrum eftir að Finnlandi var bætt við sem samanburðarlandi við ákvörðun lyfjaverðsskrár. Þá er ætlunin að ná niður kostnaði við sérgreinalækningar sem falla undir sjúkratryggingar um 1.500 m.kr. með samningum sem leiði til þess að umfang þjónustunnar sem ríkið kaupir dragist saman.

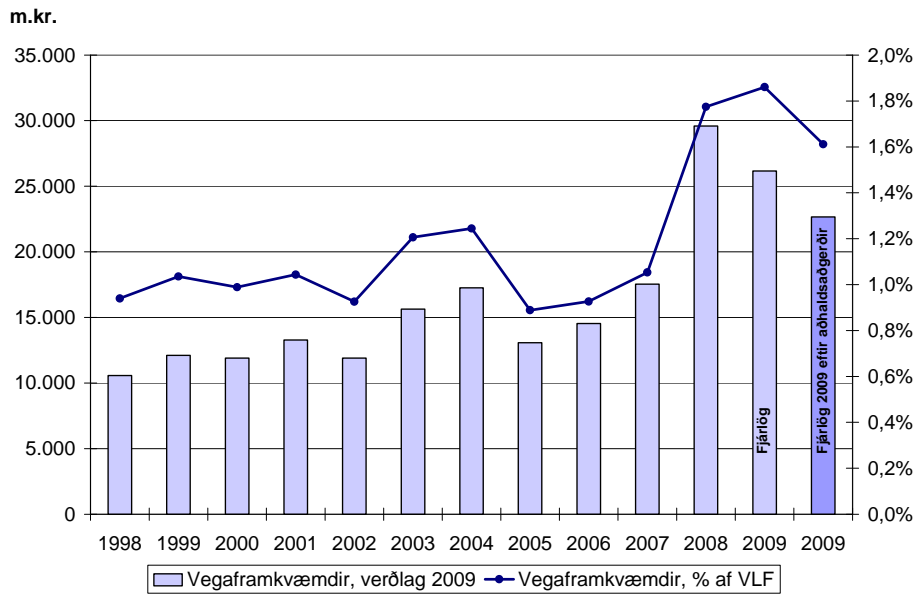
Á málefna sviði fjármálaráðuneytis er gert ráð fyrir að gerðar verði breytingar á barnabótakerfinu sem leiði til 1 ma.kr. lækkunar á þeim greiðslum á næsta ári. Til skoðunar er að ótekjutengdar bætur vegna barna yngri en sjö ára verði bætt að hluta eða að fullu við tekjutengdar bætur kerfisins en á móti verði tekjuskerðing aukin til að ná fram sparnaðarmarkmiðinu.

Stofnkostnaður

Framlög ríkissjóðs til framkvæmda, þ.e. vegna bæði viðhalds og stofnkostnaðar, hafa frá árinu 1998 verið að meðaltali um 2,6% af landsframleiðslu. Árin 1998–2004 voru framlög til þessara verkefna að meðaltali um 2,7% af landsframleiðslu en á tímabilinu 2005–2007 þegar stóriðjuframkvæmdir og þensla fjármálakerfisins stóð sem hæst var dregið úr framkvæmdum ríkisins og lækkaði hlutfallið í 2,1%. Árið 2008 voru þessi framlög aukin verulega, m.a. til að mæta horfum á miklum samdrætti í fjárfestingum einkaaðila, þannig að hlutfallið hækkaði í 3,3%. Í fjárlagafrumvarpinu 2009 var áformað að auka framlög til viðhalds- og stofnkostnaðarverkefna talsvert í viðbót en vegna efnahagsáfallsins og erfiðrar stöðu ríkissjóðs var dregið úr þeim áformum. Þrátt fyrir þær aðhaldsaðgerðir var gert ráð fyrir að framlög til þessara verkefna yrðu með því mesta sem verið hefur undanfarinn áratug eða um 3,1% af landsframleiðslu.

Viðhald og stofnkostnaður sem ríkið fjármagnar um þessar mundir liggur að stærstum hluta í samgönguframkvæmdum. Í fjárlögum 2009 er viðhald áætlað 8,9 ma.kr. og stofnkostnaður að meðtöldum fjármagnstilfærslum 34,8 ma.kr., eða alls 43,7 ma.kr. Þar af eru samgönguframkvæmdir um 27,6 ma.kr., eða 63%, sem auk þess eru að lang mestu leyti vegnaframkvæmdir. Á tíu ára tímabilinu frá 1998 til 2007 voru framlög til viðhalds og nýframkvæmda í vegamálum á bilinu 7–17 ma.kr. og að meðaltali tæpir 14 ma.kr. á núverandi verðlagi. Árið 2008 voru framlögin aukin upp í tæpa 30 ma.kr. en lækka síðan nokkuð eða í rúmlega 26 ma.kr. í fjárlögum fyrir árið 2009. Við ákvarðanir um lækkun fjárveitinga til vegnaframkvæmda í fjárlögum 2009 var m.a. horft til þess að talið var mögulegt að fresta viðtöku nýrrar flugvélar fyrir Landhelgisgæsluna um eitt ár og jafnvel að henni yrði komið í rekstrarleigu. Nú liggur fyrir að af því getur ekki orðið og að ríkissjóður mun þurfa að bera um 3 ma.kr. stofnkostnað vegna þess í ár sem ekki var gert ráð fyrir í fjárlögum.

Mynd 18: Vegaframkvæmdir árin 1998–2009



Ríkisstjórnin hefur nú ákveðið að framkvæmdaáform samkvæmt fjárlögum 2009 verði lækkuð um 4,4 ma.kr. en þar af eru 3,5 ma.kr. vegna vegaframkvæmda. Ákvörðunin felur í sér að ekki verði heldur nýttar afgangsfjárheimildir frá fyrri árum enda mundu útgjöld ríkissjóðs þá aukast sem því næmi. Má gera ráð fyrir að vegaframkvæmdir verði þannig um 1,6% af landsframleiðslu í ár í stað 1,9%. Á árunum 1998–2007 var þetta hlutfall að meðaltali um 1% þannig að þrátt fyrir þetta verða framlög til vegaframkvæmda meira en 50% yfir meðaltalinu og vega verulega á móti samdrætti í framkvæmdum einkaaðila ásamt byggingu tónlistarhúss, framkvæmdum við viðhald fasteigna ríkisins, auknum framkvæmdum við snjóflóðavarnir, aukna endurgreiðslu á virðisaukaskatti af vinnu við byggingar o.fl. Í þessu sambandi er einnig ástæða til að taka mið af niðurstöðum útboða hjá Vegagerðinni það sem af er árinu 2009. Þar hafa nú þegar hafa sparast um 2 ma.kr. vegna hagstæðari tilboða en gert var ráð fyrir í kostnaðaráætlunum og er því nú þegar aukið svigrúm til þess að lækka fjárheimildir án þess þó að framkvæmdamagn þurfi að endilega að minnka jafn mikið.

Þessu til viðbótar hefur ríkisstjórnin ákveðið að fjárveitingar til framkvæmda á næsta ári verði lækkaðar um 10 ma.kr. Sú ákvörðun er tekin í ljósi þess að ríkissjóður hefur ekki bolmagn til þess að sinni að standa fyrir jafn mikilli uppbyggingu samgöngukerfa og innviða og undanfarin ár. Að öðrum kosti væri aukið á skuldasöfnun ríkissjóðs með óábyrgum hætti. Á næstu árum, á meðan á endurreisn efnahagslífsins stendur og rekstrargrundvöllur ríkissjóðs verður treystur, er óhjákvæmilegt að hægja á nýframkvæmdum en leitast við að veita áfram fjármagni til að viðhalda mannvirkjum, innviðum og opinberum fasteignum. Hins vegar hafa verið til skoðunar á vegum stjórnvalda, aðila vinnumarkaðarins og lífeyrissjóða hugmyndir um að þeir komi að fjármögnun stórra verklegra framkvæmda ef unnt verður að fjármagna þær með notendagjöldum. Einnig er unnið að nokkrum áformum um erlendar fjárfestingar hér á

landi sem gætu orðið talsvert umfangsmiklar. Ef af slíkum verkefnum verður gætu þau meira en vegið upp lægra framkvæmdastig hjá ríkinu.

VI. Umgjörð fjárlagagerðar og ríkisfjármálastefnunnar

Í 28. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er kveðið á um að með fjárlagafrumvarpi hvers árs skuli fylgja áætlun um ríkisbúskapinn næstu fjögur árin. Þar skal annars vegar gerð grein fyrir horfum í ríkisbúskapnum í ljósi almennra efnahagshorfa og hins vegar stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum. Áætlanir af þessum toga sem lagðar hafa verið fram á undanförunum árum hafa aðallega snúið að því að framreikna tekjuhorfur og útgjaldaskuldbindingar að óbreyttu, einkum til að leiða í ljós heildaráhrif ríkisfjármálanna til næstu fjögurra ára. Hins vegar hefur verið gagnrýnt, m.a. af alþjóðlegum greiningaraðilum, að þessar áætlanir hafi fyrst og fremst snúið að heildarstærðunum og byggst á fremur almennum viðmiðum um þróun rekstrargjalda og tilfærsluframlaga í heild en hafi ekki haft nægilega skýra tengingu við beina forgangsröð í útgjaldavexti einstakra málaflokka og verkefna. Einnig hafi gætt tilhneigingar til þess á síðustu árum þegar tekjur fóru ört vaxandi að útgjaldarammar hafi víkkað út við árlega endurskoðun þannig að útgjaldastefnuna hafi borið af leið. Í áætluninni sem fylgdi fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2009 var lögð meiri áhersla en áður á að forgangsráða útgjaldaþróun málaflokka og í fyrsta sinn settir fram útgjaldarammar fyrir ráðuneytin til 4 ára á þeim grundvelli. Eins og kunnugt er brustu allar forsendur fyrir þeim áformum í kjölfar áfalla á fjármálamarkaði og í gjaldeyrismálum sl. haust.

Til að ná árangri við þær krefjandi kringumstæður sem framundan eru blasir við að beita þarf mikilli festu við stjórn ríkisfjármála. Stjórnvöld geta ekki leyft sér jafn mikinn slaka og þegar tekjur fóru hraðvaxandi, auk þess sem búast má við ýmsum ófyrirséðum útgjöldum sem bregðast verður við. Í þessu skyni þarf að styrkja mjög stefnumótandi hlutverk langtímaáætlunar um ríkisfjármálin, bæði með aukinni pólitískri skuldbindingu og eftirfylgni við sett markmið, þannig að hún verði í reynd haldföst umgjörð um árlega fjárlagaramma ráðuneyta. Fjármálaráðuneytið hefur leitað ráðgjafar í þeim efnum til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og vann sendinefnd frá sjóðnum vandaða greiningu á fjárlaga-gerðinni í janúar. Fyrir liggur skýrsla með ráðleggingum sem hér er tekið mið af.

Ríkisstjórnin undirbýr eftirfarandi umbætur til að styrkja umgjörð ríkisfjármálanna og til að styðja við langtímaáætlun í ríkisfjármálum. Nánari útfærsla verður áfram til skoðunar við undirbúning næsta fjárlagafrumvarps.

Aðgerðir til að styrkja umgjörð ríkisfjármála

Ríkisstjórnin og ráðherranefnd á hennar vegum hefur pólitíska forystu um að ákvarða helstu markmið ríkisfjármálanna, sem snúa einkum að tekju- og útgjaldastefnunni, afkomu og skuldastöðu, en einnig að áhrifum ríkisfjármálanna á efnahagslífið. Stefnan verður jafnan tekin til umræðu á vorþingum Alþingis. Megin útlínur stefnumörkunarinnar fyrir næstu 4 árin koma fram í umfjölluninni að framan, en rétt er að telja til eftirfarandi atriði:

- Til lengri tíma litið er megin markmiðið við stjórn ríkisfjármálanna að hreinar skuldir ríkissjóðs að frátöldum ríkisábyrgðum og öðrum slíkum skuldbindingum lækki niður í 60% af landsframleiðslu.
- Ríkissjóður taki ekki á sig frekari skuldbindingar vegna bankahrunsins en það sem þegar hefur verið ákveðið að gera í samstarfssamkomulagi stjórnvalda og AGS.
- Tekjur, þ.á m. óreglulegar tekjur, á tímabilinu umfram áætlunina gangi til að bæta afkomu ríkissjóðs nema óhjákvæmilegt sé að þær gangi að hluta til að mæta ófyrirséðum útgjöldum, t.d. vegna atvinnuleysis.
- Á næstu vikum og mánuðum verða undirbúin rammafjárlög til 4 ára þar sem útfærð verði forgangsröðuð tekjustefna og útgjaldastefna í samræmi við þá aðgerðaáætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum sem fram kemur í þessari skýrslu.
- Rammi áætlunarinnar um heildarútgjöld til 4 ára verður bindandi og innifelur áætlaðar launa-, gengis- og verðlagsbreytingar. Ekki verði vikið frá verðlagsforsendum heildaramma fyrir fyrstu tvö árin eftir að hann hefur verið settur heldur verði brugðist við frávikum í þeim forsendum með mótaðgerðum. Viðeigandi útgjaldaþættir geta þó komið til endurskoðunar ef horfur eru á að frávik frá verðlagsspá verði umfram 1,5%. Endurskoðun á launa-, gengis- og verðlagsforsendum fari fram fyrir þriðja og fjórða ár áætlunarinnar.
- Einungis tilteknir óreglulegir liðir verði undanskildir frá römmum, vaxtagjöld, atvinnuleysisbætur, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, afskriftir skattkrafna, lífeyris-skuldbindingar og fjármagnstekjuskattur sem ríkissjóður greiðir. Gert verði ráð fyrir óráðstöfuðu útgjaldasvigrúmi til að mæta ófyrirséðum málum sem nemi 1%–2% útgjalda á 1. til 4. ári áætlunarinnar. Að öðru leyti verði allar ákvarðanir og frávik að rúmast innan ramma.
- Útgjaldarammar ráðuneyta verði bindandi og ekki breytt eftirá, s.s. með málum sem borin eru upp í ríkisstjórninni, nema að jafn mikil lækkun annarra málaflokka komi á móti.
- Í samræmi við takmarkað hlutverk fjárlaganna skv. lögum um fjárreiður ríkisins verði þar tekið fyrir framlög til nýrra verkefna, aukins umfangs eða rekstrarhalla stofnana umfram setta ramma.
- Framkvæmd fjárlaga verði hert verulega og óheimilt verði að draga á fjárveitingar framtíðar heldur verði í öllum slíkum tilvikum að grípa þegar til mótvægisáðgerða.
- Ráðherrar geri fjárlaganefnd grein fyrir málum ef frávik verða frá fjárlögum.
- Þrengdar verða heimildir til að nota óráðstafaðar fjárheimildir fyrri ára. Felldar verða niður miklar uppsafnaðar afgangsheimildir sem fyrir liggja á tilteknum liðum. Í almennum rekstri stofnana verður flutningur afgangsheimilda takmarkaður við 4% af veltu fjárlaga liðins árs frá og með árinu 2008. Einnig verði sett 10% þak á uppsöfnun fjárheimilda í almennum rekstri til lengri tíma litið.
- Afnumin verði sú víðtæka mörkun ríkistekna til einstakra verkefna og stofnana sem tíðkast hefur lengi en sætt hefur vaxandi gagnrýni m.a. af fjárlaganefnd Alþingis. Markmiðið með því er að tryggja betur fjárstjórnarvald Alþingis, styrkja fjármála-

stjórn ráðuneyta, stemma stigu við sjálfvirkum útgjaldabreytingum og draga þar með úr þeirri lausung og sveiflum sem þetta fyrirkomulag getur valdið í fjármálum stofnana sem tekjurnar renna til. Hefur það verið mjög á skjön við fjármálastjórn rammafjárlagagerðar, sem miðar að því að halda útgjöldum innan fyrirfram ákveðinna útgjaldaramma, að fjárheimildum stofnana sé breytt eftirá í lokafjárlögum samkvæmt reikningsuppgjöri markaðra tekna liðins árs.

- Öll lagafrumvörp og þær reglugerðir sem geta haft áhrif á útgjöld ríkissjóðs skulu kostnaðarmetnar af fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis áður en kynning fer fram í ríkisstjórn og frumvarp er lagt fram á Alþingi eða reglugerð birt í Stjórnartíðindum.
- Allir samningar um kaup á þjónustu og rekstrarverkefnum samkvæmt heimild í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins skulu undirbúnir og gerðir í samræmi við reglugerð nr. 343/2006, um samninga um rekstrarverkefni sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Í því felst að jafnan skal fara fram frumathugun á tilgangi og hagkvæmni áður en undirbúningur hefst að samningsgerð og hún metin af fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis sem einnig leggur mat á samningsdrög á síðari stigum áður en þau eru undirrituð.
- Einstakir ráðherrar geri ekki samkomulög eða gefi yfirlýsingar sem feli í sér útgjaldaskuldbindingar af hálfu ríkisins nema gert hafi verið sérstaklega ráð fyrir því fjárheimildum gildandi fjárlaga og fjármálaráðherra hafi fallist á skuldbindinguna.
- Ríkisendurskoðun verði falið að birta umfjöllun eftir hvert fjárlagaár um hvernig markmið ríkisfjármála hafa gengið eftir.
- Í samráði við fjárlaganefnd Alþingis verði gerðar tillögur um breytingar á umræðum og atkvæðagreiðslum um fjárlög þannig fylgt verði verklagi rammafjárlaga: fyrst fari fram afgreiðsla á markmiðum ríkisfjármála og heildarútgjöldum, síðan á útgjaldarömmum ráðuneyta og loks á fjárveitingum einstakra málaflokka og verkefna.
- Sveitarfélög skuldbinda sig til þess að afkoma þeirra verði í samræmi við þessa áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum á því tímabili sem áætlunin nær til. Þannig verði tryggt að afkoma sveitarfélaganna verði í jafnvægi yfir tímabilið og að sveitarfélög setji sér fjármálareglur er tryggi markmið um rekstrarafkomu og reisi skorður við skuldsetningu sveitarfélaga í samræmi við markmið áætlunarinnar.
- Fjárlagagerðin fylgi nánari verklagsreglum ríkisstjórnarinnar sem lagðar verða fyrir í ágúst nk. og er ætlað að koma í veg fyrir að ríkisfjármálin beri af markaðri leið. Verklagsreglunum verði í fyrsta lagi ætlað að festa betur í sessi skipulag og vinnubrögð rammafjárlagagerðar og í öðru lagi að veita aukið aðhald með því að ákvarða fyrir fram hvernig brugðist verði við frávikum frá áætlunum og útgjaldarömmum.