Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála: Er breytinga að vænta?

Ásdís Kristjánsdóttir, forstöðumaður efnahagssviðs

september 2014

SAMTÖK
ATVINNULÍFSINS

Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

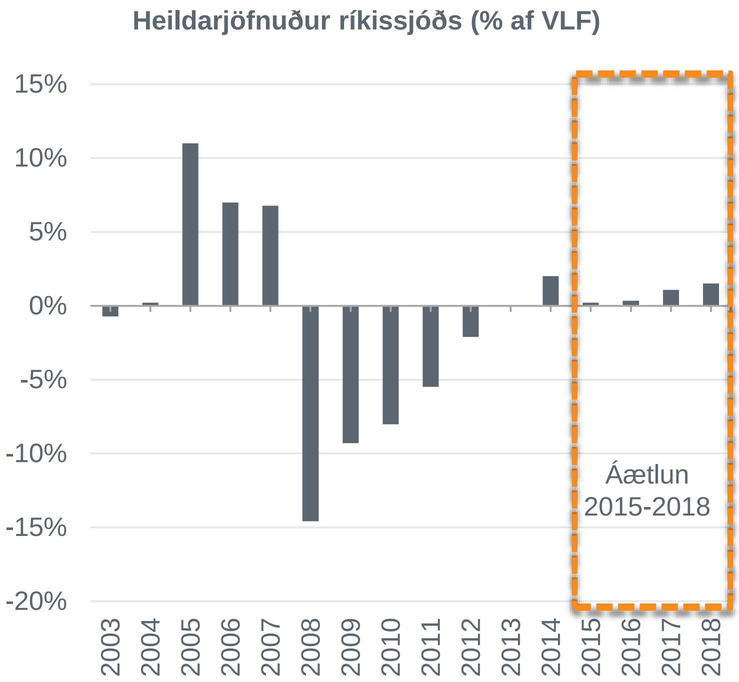
1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

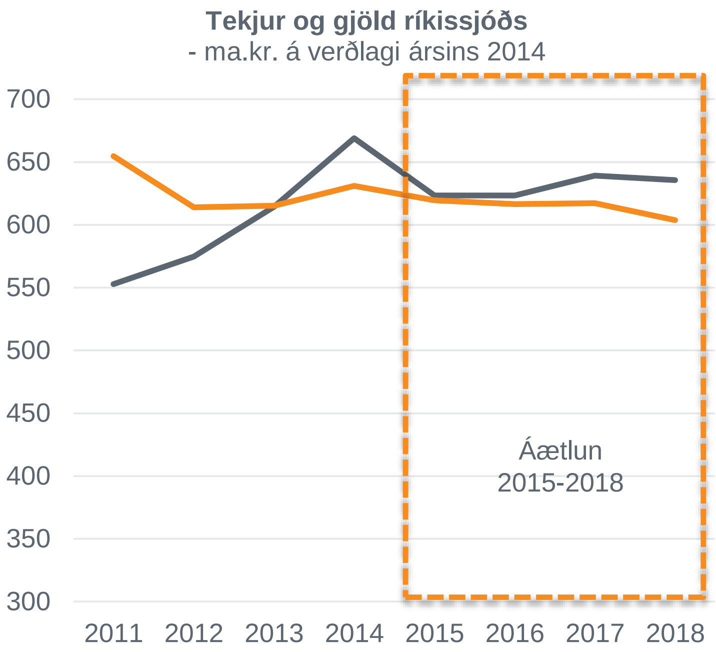
Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

Fjárlagafrumvarp 2015: Afgangur á rekstri ríkisins, er útgjaldavandinn leystur?

Lítið má út af bregða og afgangurinn gæti hæglega horfið gangi áætlanir ekki fyllilega eftir. Lítið svigrúm í rekstri til að greiða niður skuldir.



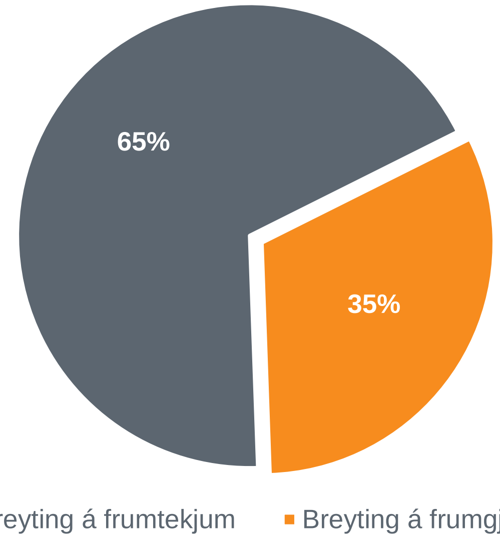


Heimildir: Ríkisreikningur hvers árs, fjárlagafrumvarp 2015

SA

Skattahækkanir vörðuðu á endanum leiðina að hallalausum fjárlögum

Leiðin að hallalausum fjárlögum 2009-2014[2]
- Aðlögunin sem kom í gegnum tekjuvöxt og niðurskurð



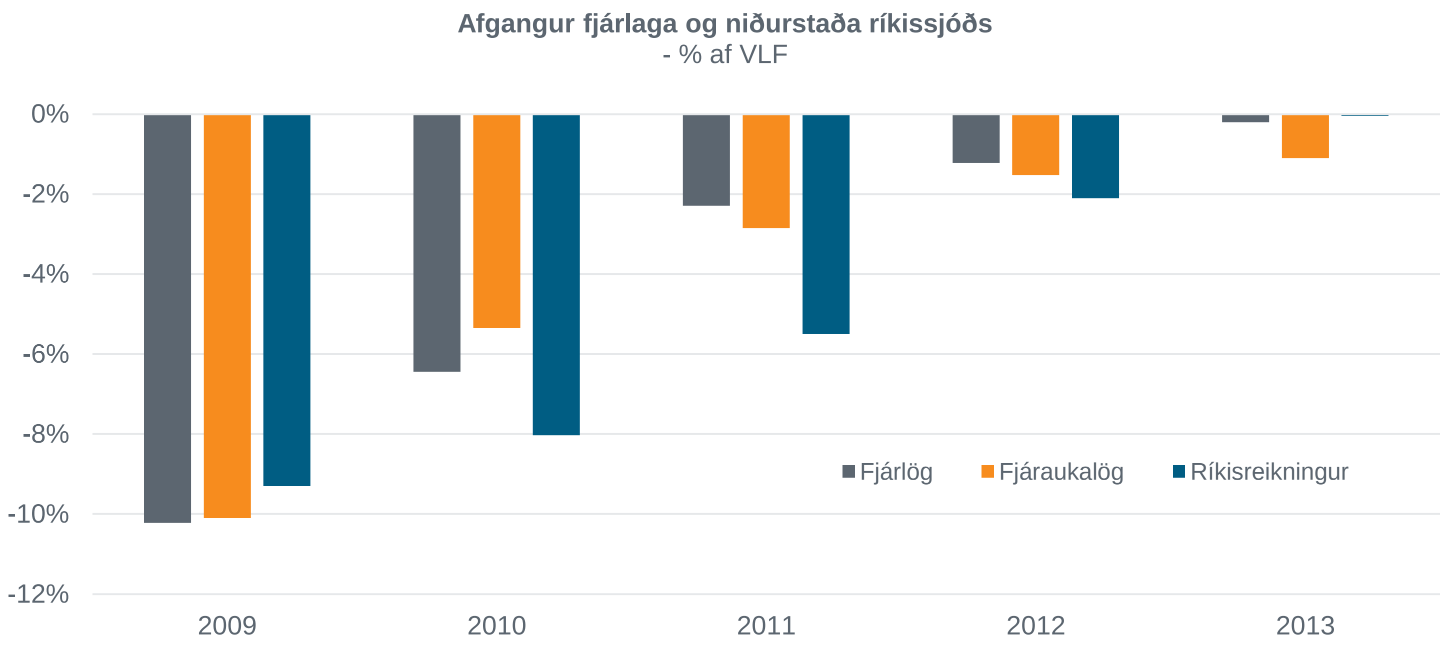
- Þrátt fyrir að upphaflega hafi verið lagt upp með í rammaáætlun stjórnvalda og efnahagsáætlun AGS að farin yrði blönduð leið niðurskurðar og skattahækkana….
- ….hefur meira farið fyrir skattahækkunum en niðurskurði á þeim árum sem liðin eru. Auknar skatttekjur útskýra um tvo þriðju af þeirri aðlögun sem hefur átt sér stað frá árinu 2009.

[2]Hallinn er mismunur á rekstrarniðurstöðu ársins 2009 og niðurstöður fjárlaga 2014. Í samanburðinum eru teknir til hliðar einstakir liðir sem ríkisvaldið hefur litla stjórn á við fjárlagagerð, þ.e. framlög í atvinnuleysistryggingasjóð, afskriftir skatttekna, fjármagnsgjöld/tekjur og áfallnar ríkisábyrgðir á lánum.

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, Ríkisreikningur 2009 og fjárlagafrumvarp 2014

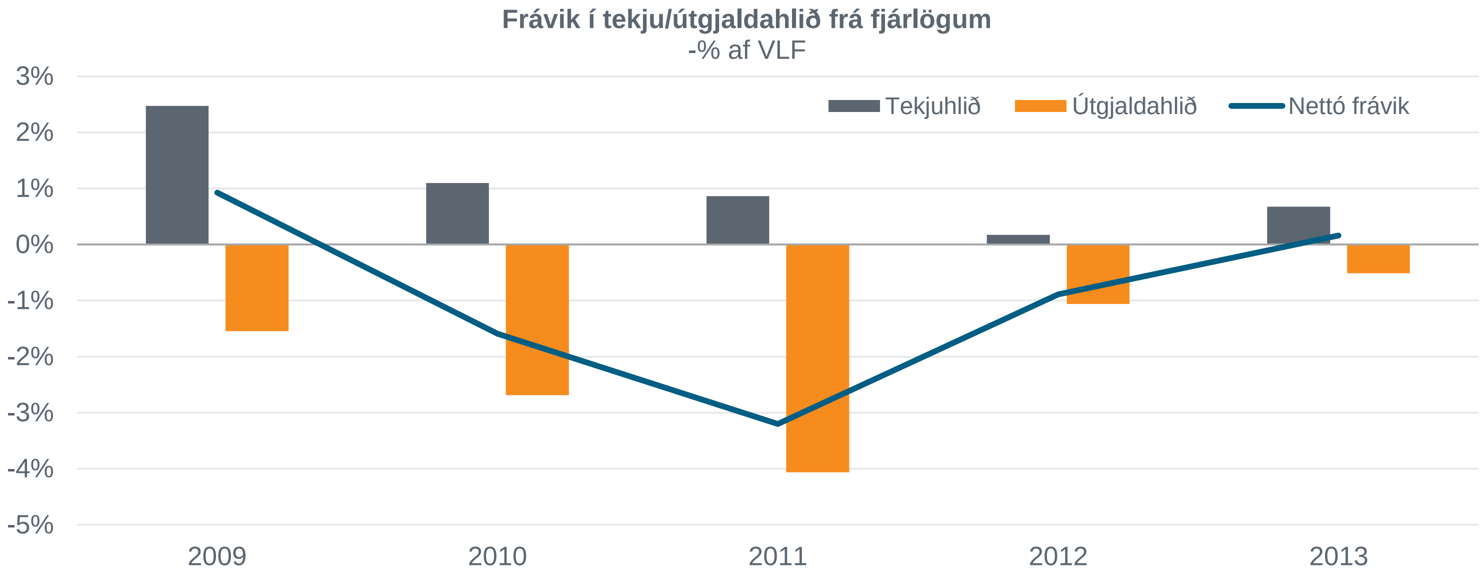
Halli ríkissjóðs hefur undantekningalaust verið meiri en fjárlög segja til um…

Eftirfylgni fjárlaga er ábatavant og skort hefur aga við afgreiðslu fjárlaga



Heimildir: Fjárlög og ríkisreikningur hvers árs

…sem skýrist af því að ríkisútgjöld hafa farið verulega fram úr áætlunum

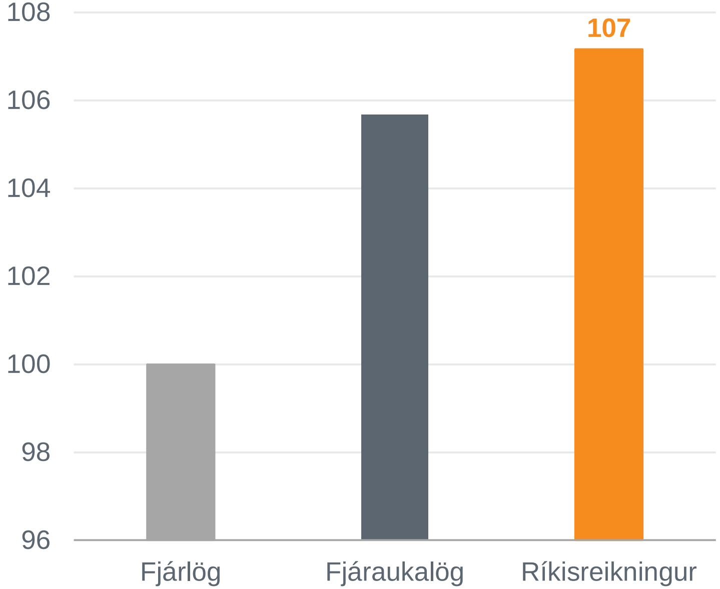


Heimildir: Fjárlög og ríkisreikningur hvers árs

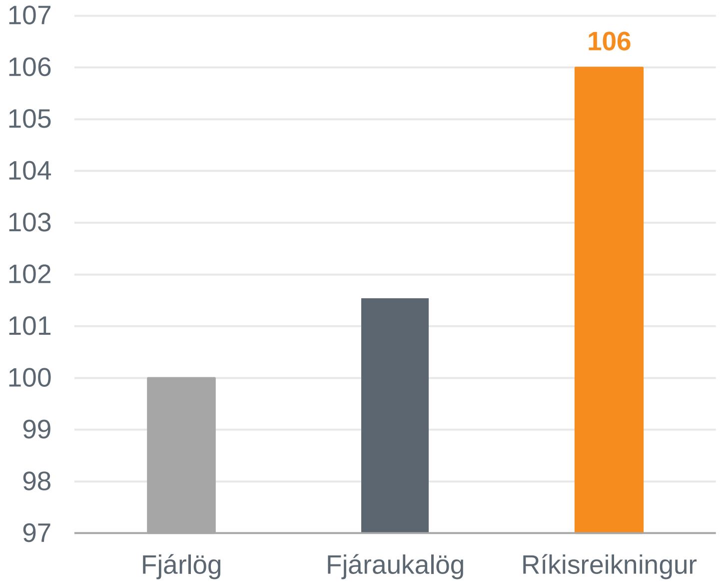
Umframkeyrsla ríkisútgjalda einskorðast ekki við erfið rekstrarár

Áætlanir ríkissjóðs hafa vanmetið útgjöld og virðist það heldur regla fremur en undantekning að eytt sé umfram fjárheimildir. Umframkeyrsla ríkisútgjalda eftir hrun er lítið betri en á þensluárunum 2004-2007.

Umframkeyrsla ríkisútgjalda á þensluárunum
- meðaltal á árum 2004-2007, Fjárlög = 100



Umframkeyrsla ríkisútgjalda eftir hrun
- meðaltal á árum 2009-2013, Fjárlög = 100



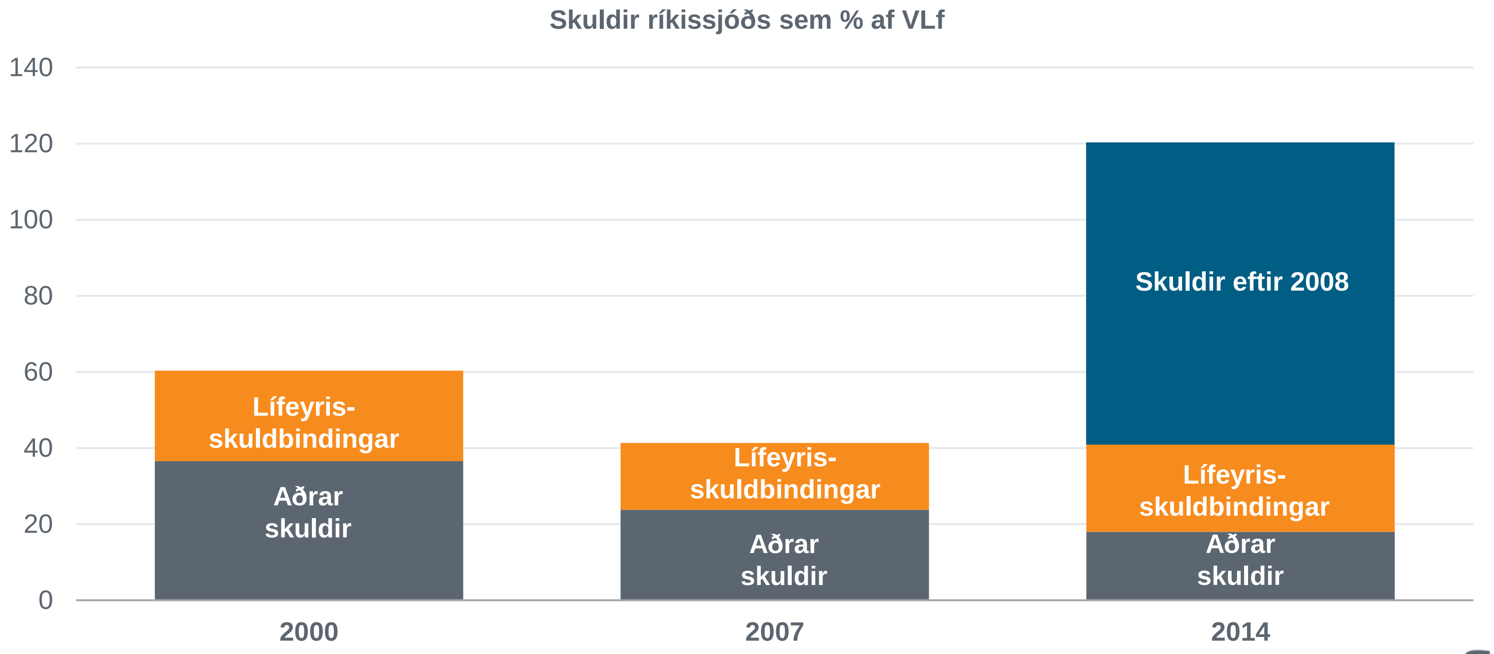
Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlög og ríkisreikningar hvers árs

Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda er viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

Skuldasöfnun stöðvuð, en skuldastaða viðkvæm

Skuldir sem nema 80% af landsframleiðslu hafa safnast upp eftir 2008, m.a. vegna endurfjármögnunar Seðlabankans og viðskiptabankanna, uppsafnaðs greiðsluhalla á árunum 2008-2013 auk lántöku vegna gjaldeyrisforðans.

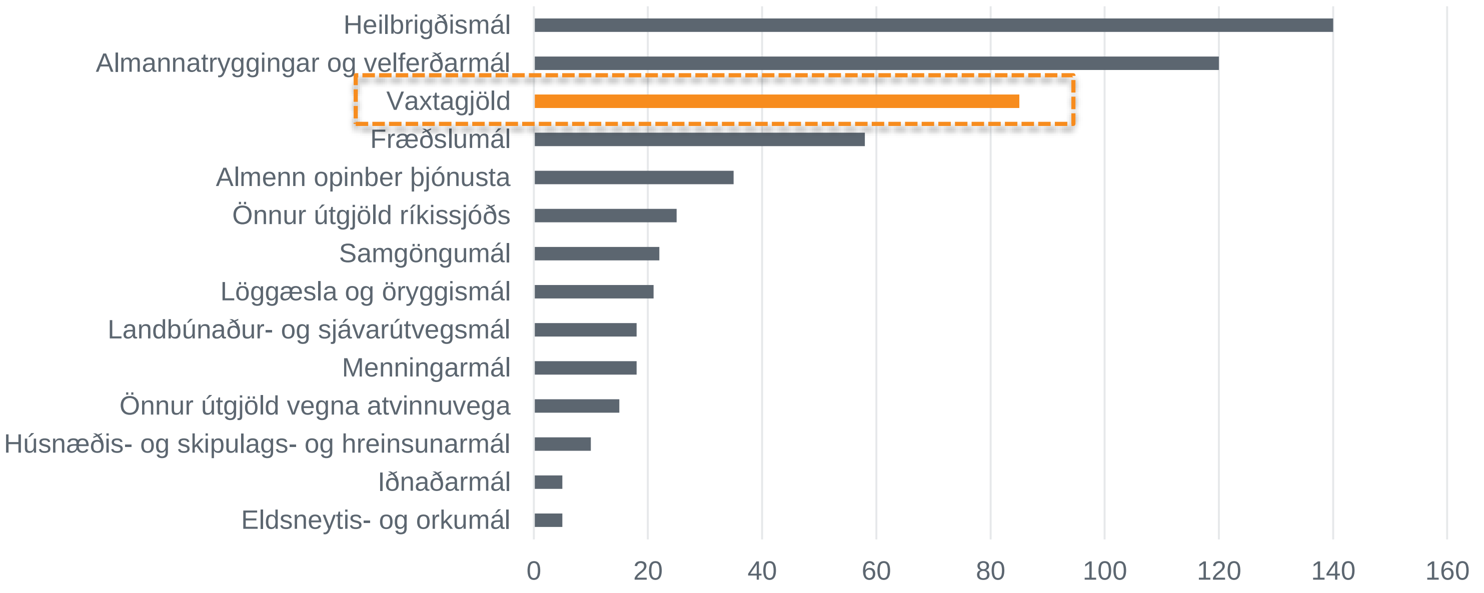


Heimildir: Ríkisreikningur hvers árs, fjárlagafrumvarp 2015

Vaxtakostnaður ríkissjóðs meðal stærstu útgjaldapósta ríkisins í dag

Mikil skuldsetning dregur úr getu ríkissjóðs til að mæta mögulegum áföllum, en ríflega 13% af heildartekjum ríkissjóðs fara í vaxtagreiðslur. Þær eru orðnar þriðji stærsti útgjaldapóstur ríkisins.

Fjárlagafrumvarp 2015: Skipting útgjalda eftir málaflokkum (ma.kr.)

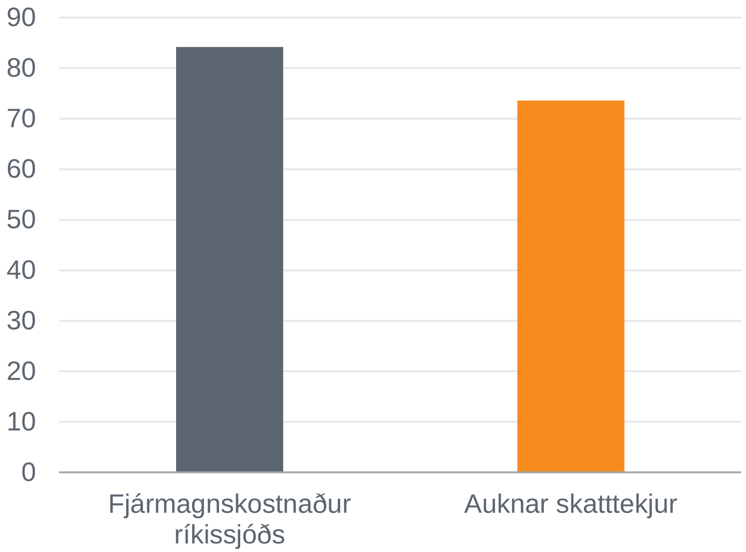


Heimild: Fjárlagafrumvarp 2015

Aukin skattbyrði frá hruni fer í að greiða vaxtakostnað ríkissjóðs…

- Fjármagnskostnaður ríkissjóðs er í fjárlögum 2014 áætlaður ríflega 84 ma.kr., eða um 13% af heildartekjum ríkissjóðs…
- …sem jafngildir næstum öllum þeim auknu skatttekjum sem aflað hefur verið frá árinu 2009.
- Mikilvægt er að skapa svigrúm í ríkisrekstri til að greiða niður skuldir svo fjármagnskostnaður lækki. Með því yrði unnt að létta skattbyrði atvinnulífsins og einstaklinga verulega.

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs og auknar skatttekjur á árunum 2009-2015[1]
- ma.kr. á verðlagi 2015

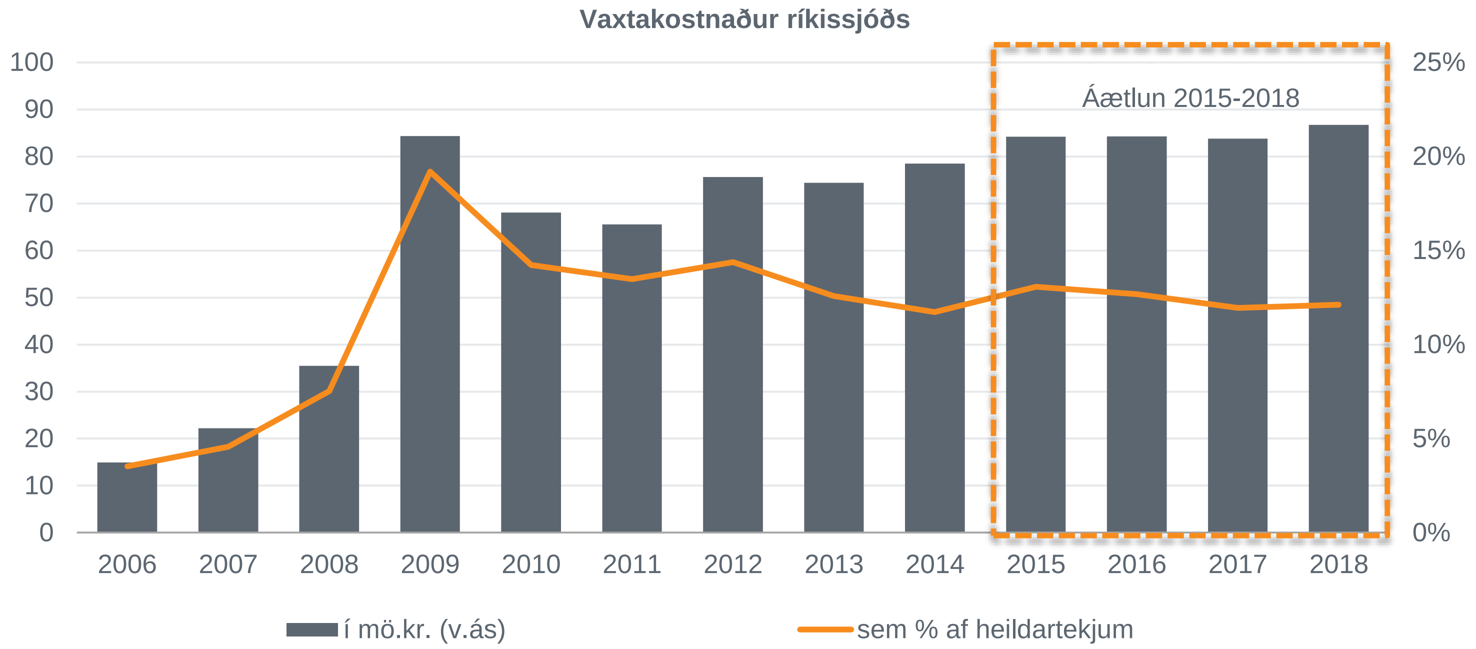


[1] Auknar skatttekjur án innlánastofnana í slitameðferð

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs og fjárlagafrumvarp 2015

…og útlit fyrir að vaxtakostnaður verði áfram hár

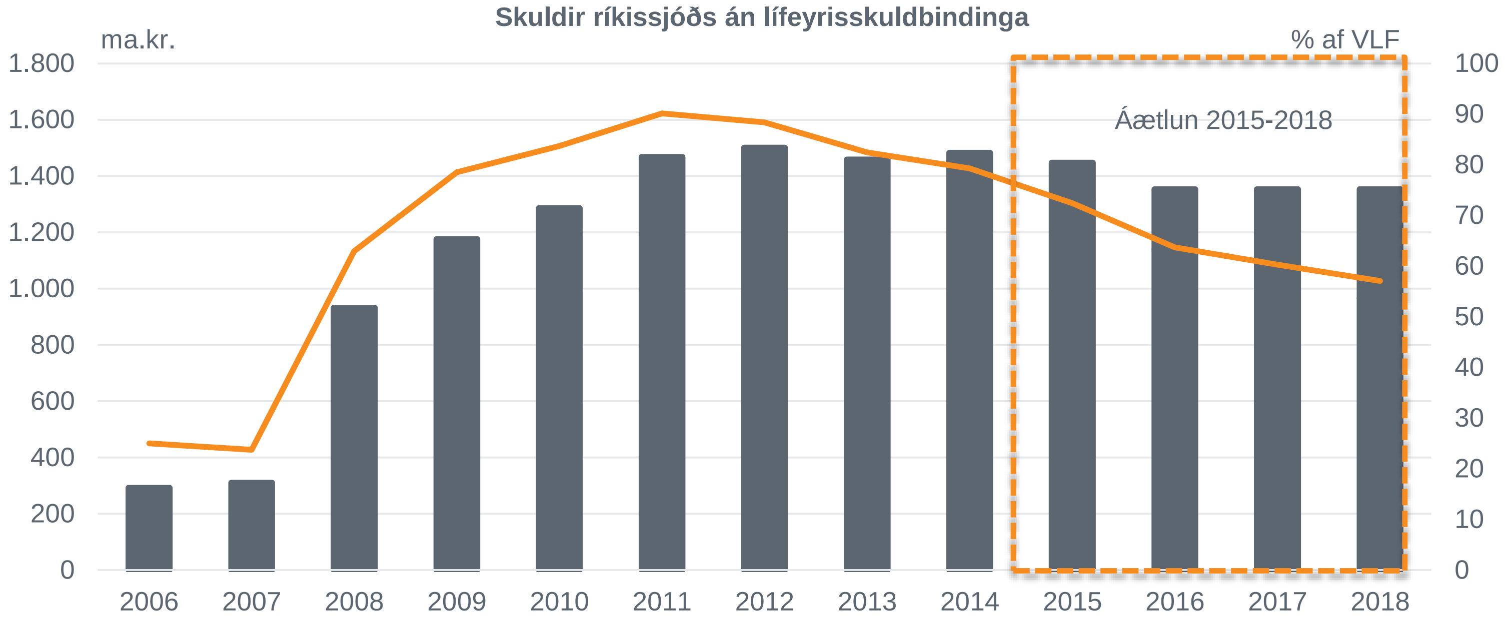
Vaxtakostnaður ríkissjóðs verður áfram hár gangi áform stjórnvalda eftir. Lítið svigrúm verður til að létta á skattbyrði á einstaklinga og atvinnulífið.



Heimildir: Ríkisreikningar hvers árs og fjárlagafrumvarp 2015

Treyst er á að skuldahlutfallið lækki samfara verðbólgu og auknum hagvexti

Lítið svigrúm skapast í ríkisrekstri til að greiða niður skuldir á komandi árum. Gert er ráð fyrir sölu á 30% eignarhlut í Landsbankanum og treyst á að skuldahlutfallið lækki samfara verðbólgu og auknum hagvexti.



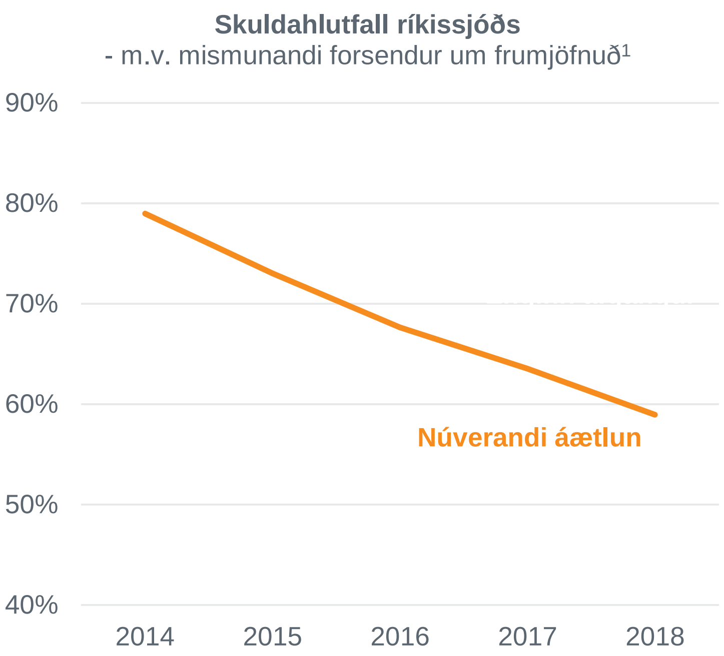
Heimildir: Ríkisreikningar hvers árs og fjárlagafrumvarp 2015

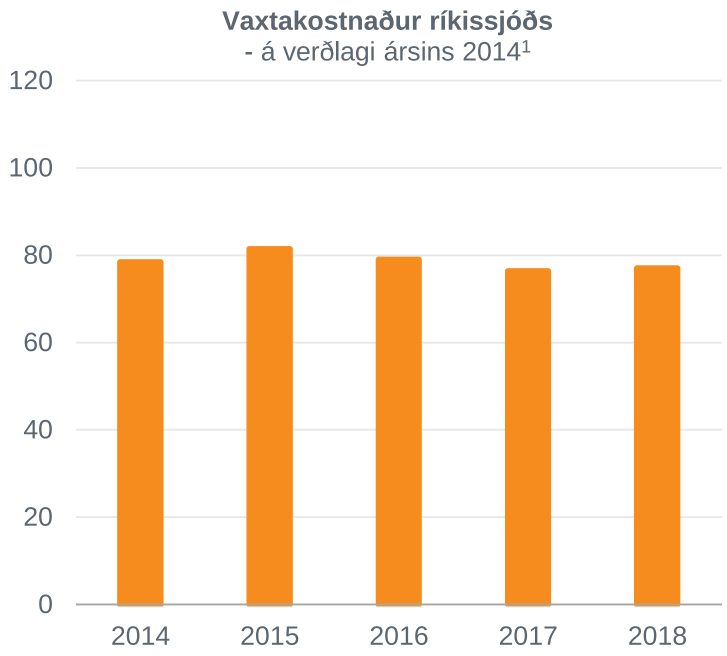
Ófullnægjandi aðhald ríkisfjármála, er breytinga að vænta?

1. Framúrkeyrsla ríkisútgjalda er viðtekin venja
2. Viðkvæm skuldastaða og þung vaxtabyrði
3. Hvernig er vítahringurinn rofinn?

Í fyrsta lagi þarf að koma böndum á vöxt ríkisútgjalda

Að öðrum kosti verður ríkissjóður of skuldsettur og viðkvæmur fyrir áföllum

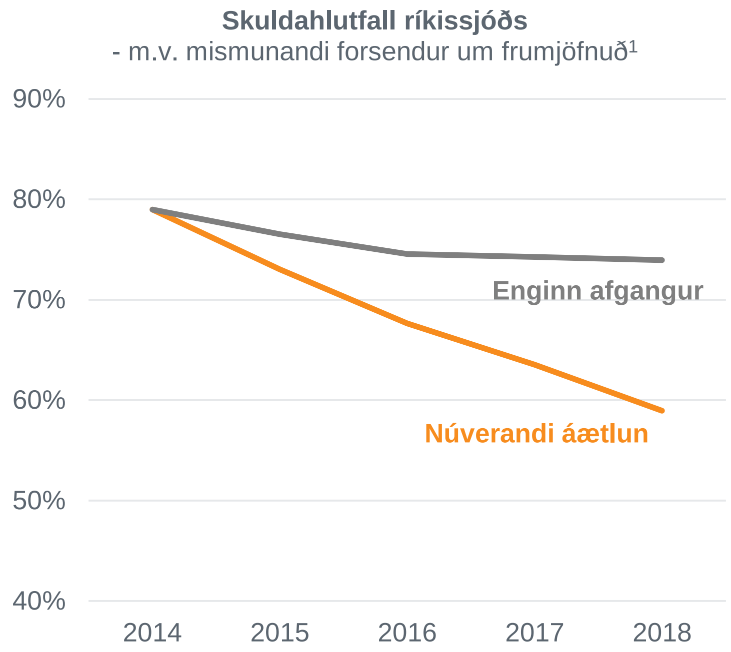


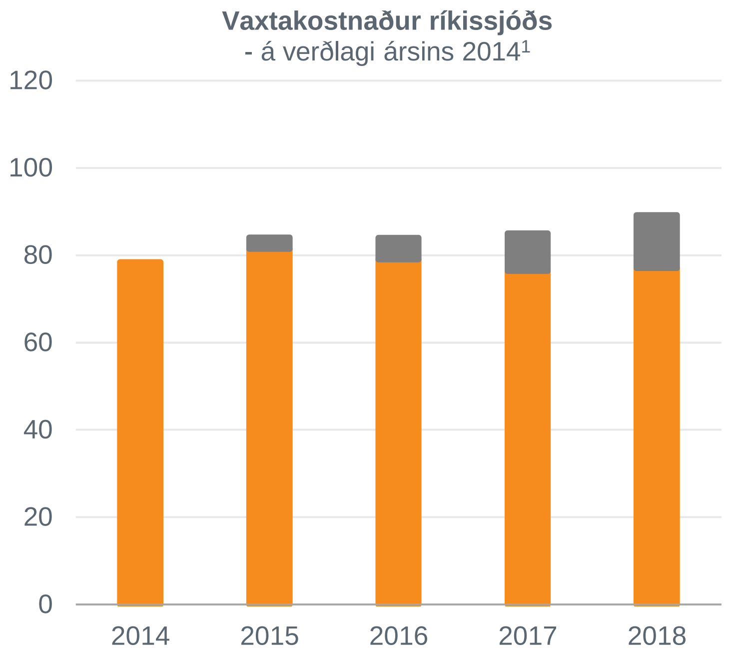


[1] Enginn afgangur = Enginn afgangur á frumjöfnuði. Halli á rekstri = 2% halli á frumjöfnuði.

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

Að öðrum kosti verður ríkissjóður of skuldsettur og viðkvæmur fyrir áföllum

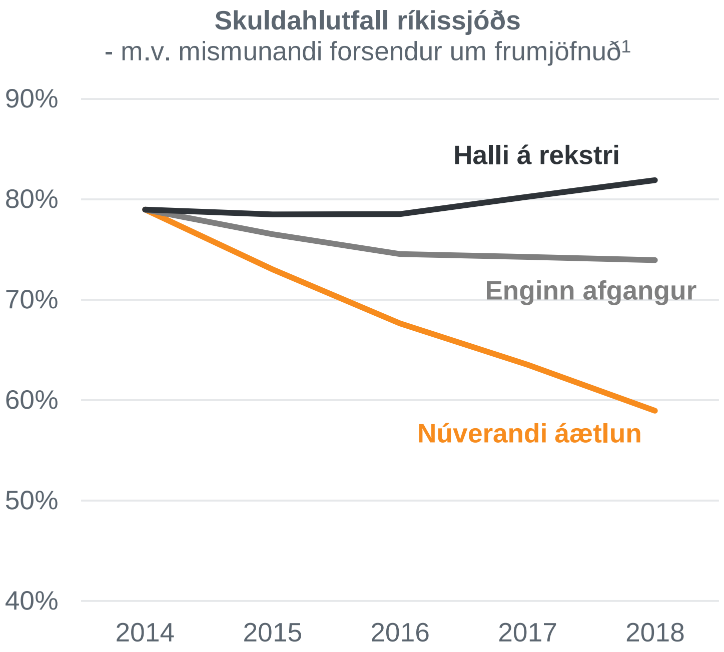


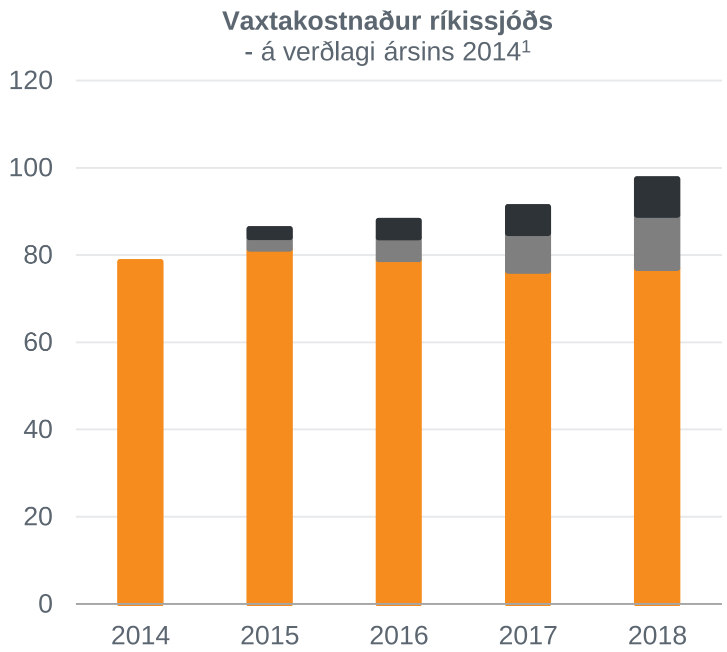


[1] Enginn afgangur = Enginn afgangur á frumjöfnuði. Halli á rekstri = 2% halli á frumjöfnuði.

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

Að öðrum kosti verður ríkissjóður of skuldsettur og viðkvæmur fyrir áföllum



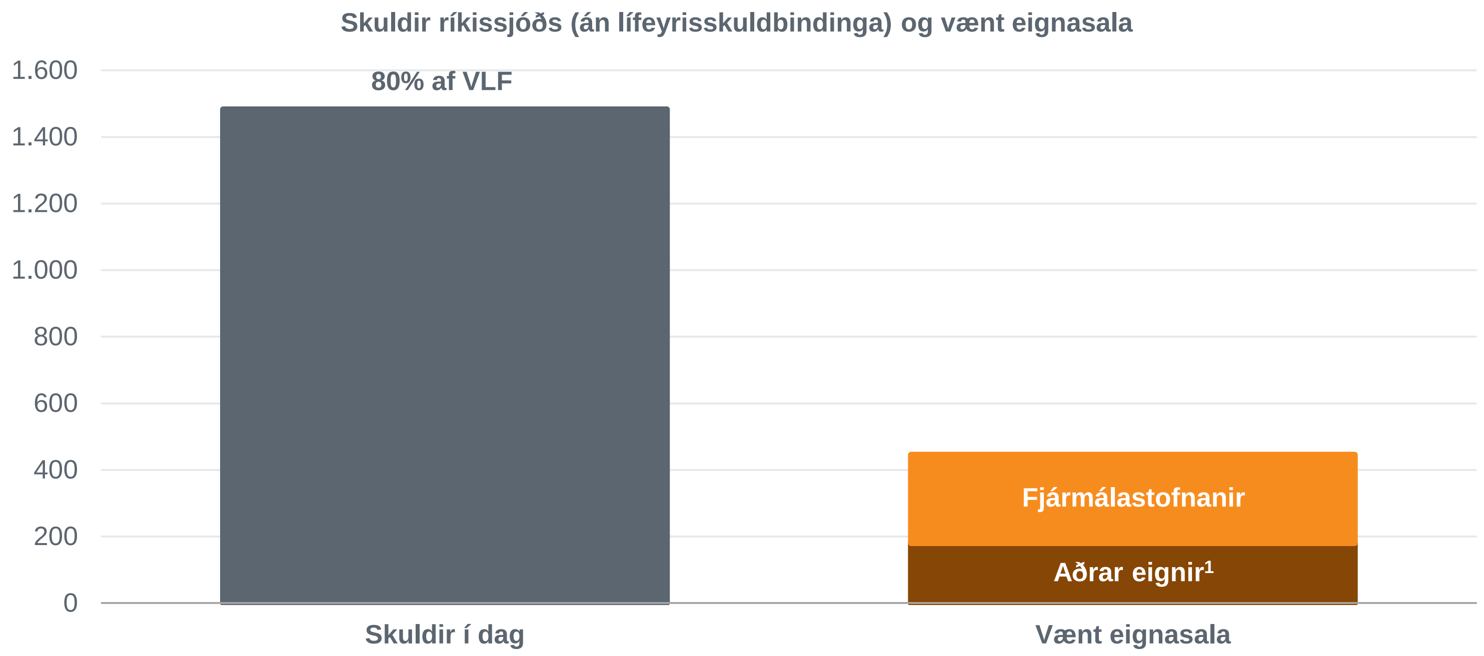


[1] Enginn afgangur = Enginn afgangur á frumjöfnuði. Halli á rekstri = 2% halli á frumjöfnuði.

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

Í öðru lagi þarf að huga að frekari sölu ríkiseigna

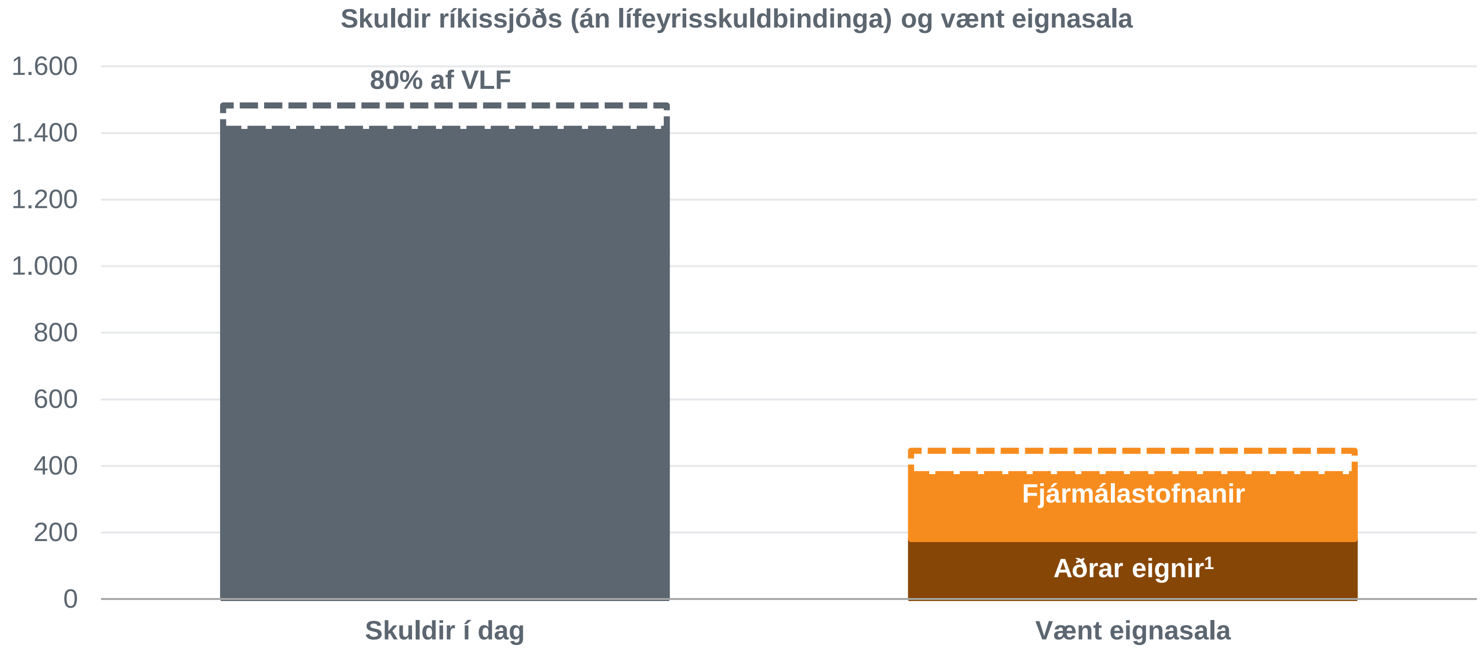
Skuldastaðan í dag…



Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

[1]Aðrar eignir gætu t.d. verið sala á eignarhlut í Landsvirkjun og gjaldeyrisforðinn endurgreiddur að hluta tilbaka

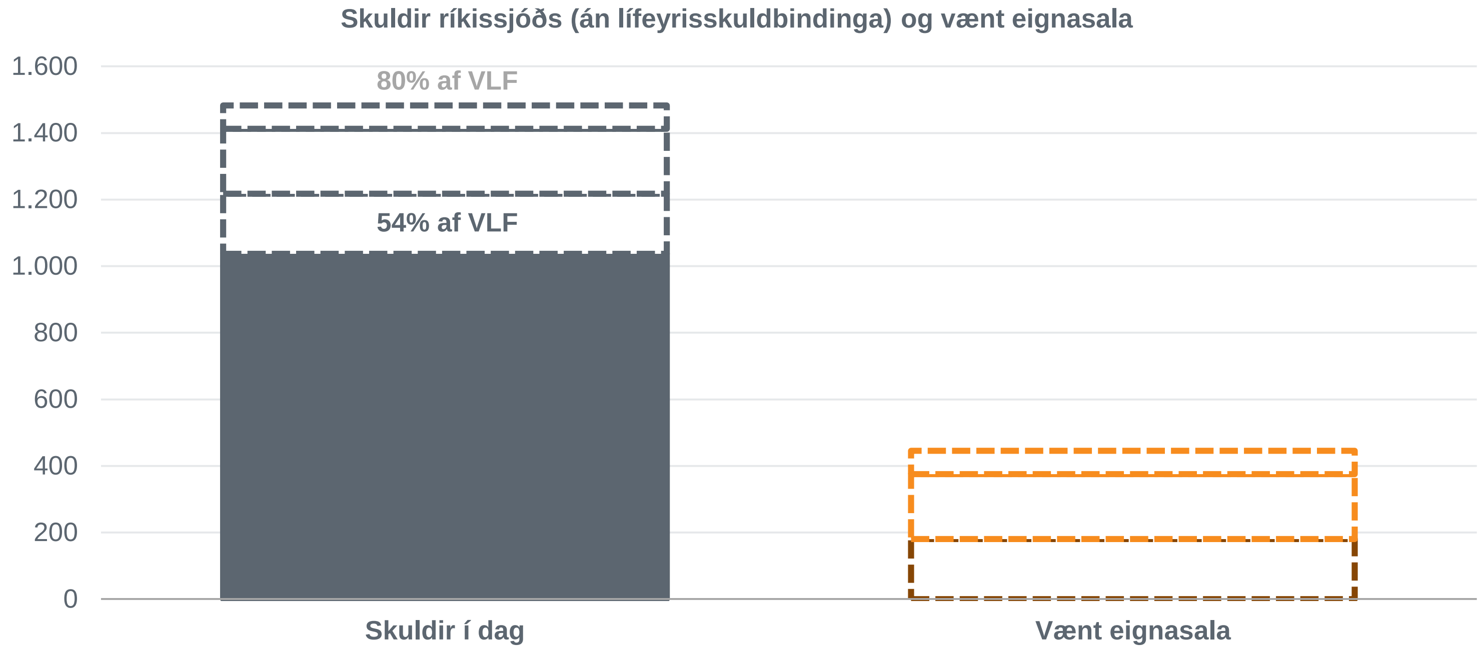
…skuldastaðan eftir eignasölu samkvæmt núverandi áformum



[1]Aðrar eignir gætu t.d. verið sala á eignarhlut í Landsvirkjun og gjaldeyrisforðinn endurgreiddur að hluta tilbaka

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

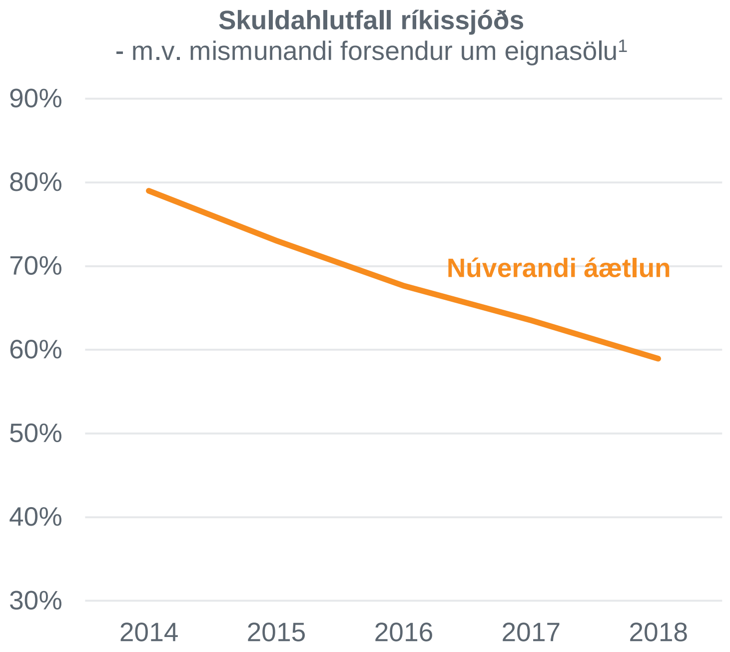
Ef til frekari eignasölu kemur batnar skuldastaðan enn frekar

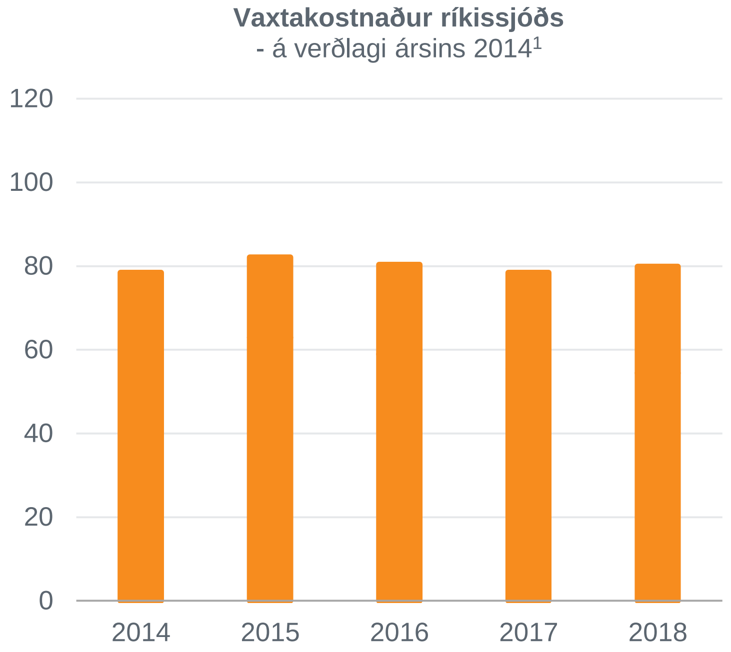


[1]Aðrar eignir gætu t.d. verið sala á eignarhlut í Landsvirkjun og gjaldeyrisforðinn endurgreiddur að hluta tilbaka

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

Rofinn yrði vítahringur hárrar skuldsetningar og íþyngjandi vaxtakostnaðar



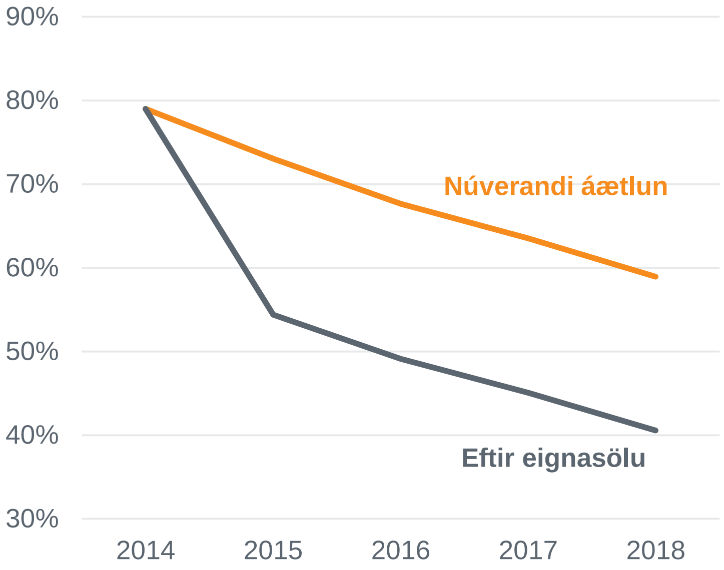


Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

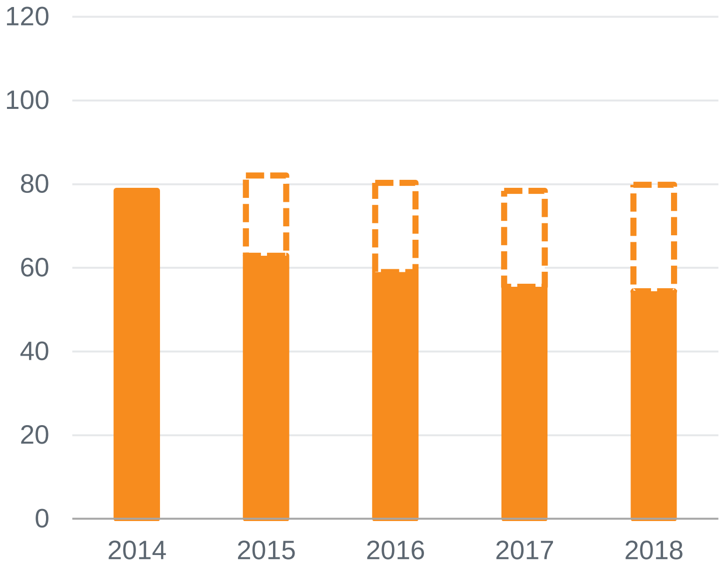
[1] Eftir eignasölu = Eignarhlutur ríkisins í fjármálastofnunum og aðrar eignir.

Rofinn yrði vítahringur hárrar skuldsetningar og íþyngjandi vaxtakostnaðar

Skuldahlutfall ríkissjóðs
- m.v. mismunandi forsendur um eignasölu[1]



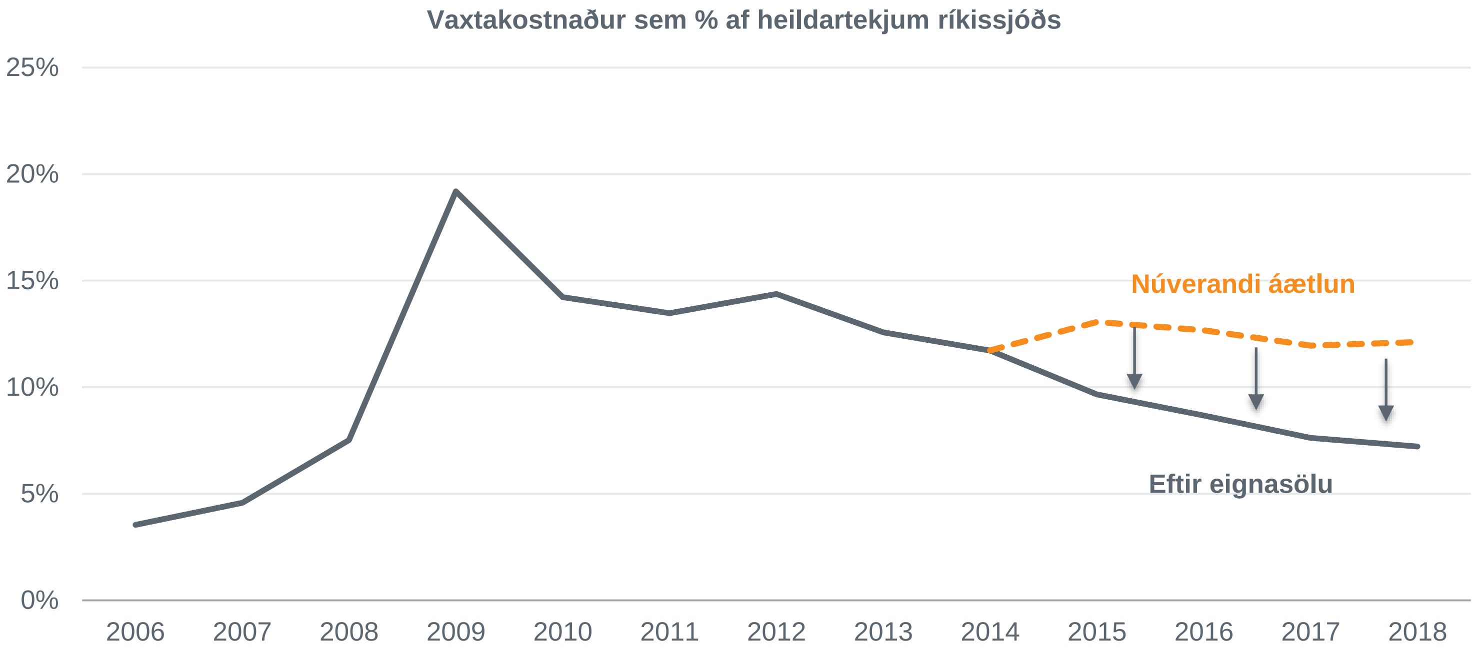
Vaxtakostnaður ríkissjóðs
- á verðlagi ársins 2014[1]



[1] Eftir eignasölu = Eignarhlutur ríkisins í fjármálastofnunum og aðrar eignir.

Heimildir: Útreikningar efnahagssviðs, fjárlagafrumvarp 2015

Létt yrði verulega á vaxtabyrði skulda



Heimildir: Ríkisreikningur hvers árs, útreikningar efnahagssviðs

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
    - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
    - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalausa framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynnka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
    - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
    - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalausa framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynnka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
    - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
    - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalausa framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynnka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
    - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
    - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalausa framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynnka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
    - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
    - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalausa framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynnka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Samantekt

- Nauðsynlegar endurbætur eru í grunninn tvíþættar :
    - **Í fyrsta lagi** þarf markvissar áætlanir um forgangsröðun og niðurskurð opinberra útgjalda. Mikilvægt er að útgjaldaáætlanir séu varfærnar og skapi svigrúm til niðurgreiðslu skulda eða viðbragða við ófyrirséðum kostnaði.
    - **Í öðru lagi** þarf að auka eftirfylgni. Reynslan sýnir nánast undantekningalausa framúrkeyrslu fjárlaga. Slíkt agaleysi skaðar áætlanagerð og dregur úr trúverðugleika fjárlaga. Án eftirfylgni eru metnaðarfullar áætlanir gagnlitlar.
- Góð leið að báðum þessum markmiðum er að lögbinda útgjaldareglu samfara þeim breytingum sem boðaðar hafa verið í frumvarpi til laga um opinber fjármál. Útgjaldaregla myndi binda árlegan vöxt opinberra útgjalda og þannig þvinga stjórnvöld til að halda sig innan þess ramma.
- Sjálfbærni ríkisrekstrar verður ekki tryggð nema með niðurgreiðslu skulda í krónum talið. Ráðast þarf í frekari eignasölu til að grynnka á viðkvæmri skuldastöðu ríkissjóðs. Að öðrum kosti verður vaxtakostnaður of hár og takmarkað svigrúm til að létta skattbyrði af atvinnulífinu.

Ásdís Kristjánsdóttir
Forstöðumaður efnahagssviðs
asdis@sa.is
sími: 590-0080

Óttar Snædal
Hagfræðingur á efnahagssviði
ottar@sa.is
sími: 590-0082

Ólafur Garðar Halldórsson
Hagfræðingur á efnahagssviði
olafur@sa.is
sími: 590-0081

https://twitter.com/efnahagssvidSA/