



Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2011

1. október 2010

2011



1.
**Ríkisfjármálastefnan,
markmið og áherslur**

2011



Aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum

- Eitt meginverkefni ríkistjórnarinnar er að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika eftir hrunið.
- Stefnumörkunin um jöfnuð í ríkisfjármálum er einn af hornsteinum efnahagsstefnunnar.
- Skýrsla um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009-2013, sem byggð er á samstarfinu við AGS, lögð fyrir Alþingi sumarið 2009.

2011



Aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum

- Aðlögunaraðgerðir miðast við félagsleg sjónarmið sem stjórnarsamstarfið byggir á og samrýmast markmiðum um velferð.
- Við tekjuöflun er lögð áhersla á jafnræði og tekjujöfnun í skattkerfinu.
- Umhverfissjónarmið og ábyrg nýting auðlinda landsins eru einnig mikilvægir þættir í stefnumótuninni.

2011



Aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum

- Áætlunin miðar að því að stöðva hallarekstur og skuldasöfnun svo ríkisstarfsemin verði aftur sjálfbær.
- Sjálfbærni í ríkisrekstrinum er lykilforsenda þess að Ísland geti áfram skipað sér í röð norrænna velferðarríkja.
- Mynda verður rekstrarafgang til að grynna á skulda- og vaxtabyrðinni sem er að ryðja úr vegi umtalsverðum hluta af útgjöldum annarra mikilvægra málaflokka.

2011



Aðgerðaáætlun í ríkisfjármálum

- Ríkið verður að öðlast aukið fjárhagslegt bolmagn til byggja upp þjónustu og efla velferðarkerfið á ný og bæta þar með skilyrði samfélagsins og atvinnulífsins til lífsskjarasóknar.
- Ef áætlunin gengur ekki eftir verður vandinn ennþá erfiðari viðfangs vegna frekari aukningar skulda með tilheyrandi vaxtabyrði og torveldari lánsfjármögnun.

2011



Markmið í ríkisfjármálum

- Áætlun ríkisstjórnarinnar miðast við að frumjöfnuður ríkissjóðs, þ.e. jöfnuður án fjármagnstekna og fjármagnsgjalda, verði orðinn jákvæður á árinu 2011.
- Heildarjöfnuður ríkissjóðs skili umtalsverðum afgangi á árinu 2013.
- Til lengri tíma litið er miðað við að heildarskuldir ríkissjóðs haldist innan við 60% af vergri landsframleiðslu (VLF).

2011



2.

Afleiðingar hrunsins á ríkisfjármálin

2011



Hrun bankakerfisins laskaði ríkissjóð

- Hrun bankakerfis af þeirri stærðargráðu sem varð hér á landi þekkist varla í öðrum þróuðum löndum ásamt jafn miklu falli á verðmæti helstu fyrirtækja.
- Hrúni gjaldmiðilsins varð að mæta með ströngum gjaldeyrishöftum.
- Áföllin á ríkissjóð setja því mikil takmörk í hvaða mæli unnt er að beita ríkisfjármálunum til þess að milda efnahagsáfallið eða örva hagvöxt.

2011



Veikleikar í stöðu ríkissjóðs

- Skuldir ríkissjóðs voru orðnar lágar vegna sölu ríkiseigna og rekstrarafgangs.
- Sívaxandi hluti tekna ríkisins byggðist á:
 - ofvöxnu bankakerfi
 - neti skuldsettra eignarhaldsfélaga
 - gríðarlegum viðskiptahalla
 - þenslu sem leiddi af eignabólum
- Skattalækkunar og krónutöluskattar sem rýrnuðu að verðgildi árum saman veiktu tekjuöflunarkerfi ríkisins.

2011



Veikleikar í stöðu ríkissjóðs

- Ríkið var illa í stakk búið til að bera uppi allar þær útgjaldaskuldbindingar sem efnt hafði verið til á tímum góðrar afkomu.
- Þegar áfallið reið yfir hafði ríkið enga burði til þess að milda samdráttinn í efnahagslífinu með óbreyttri eða jafnvel minni skattheimtu.
- Bankahrunið leiddi bæði til tekjubrests og stóraukinna útgjalda vegna vaxtakostnaðar og atvinnuleysis.

2011



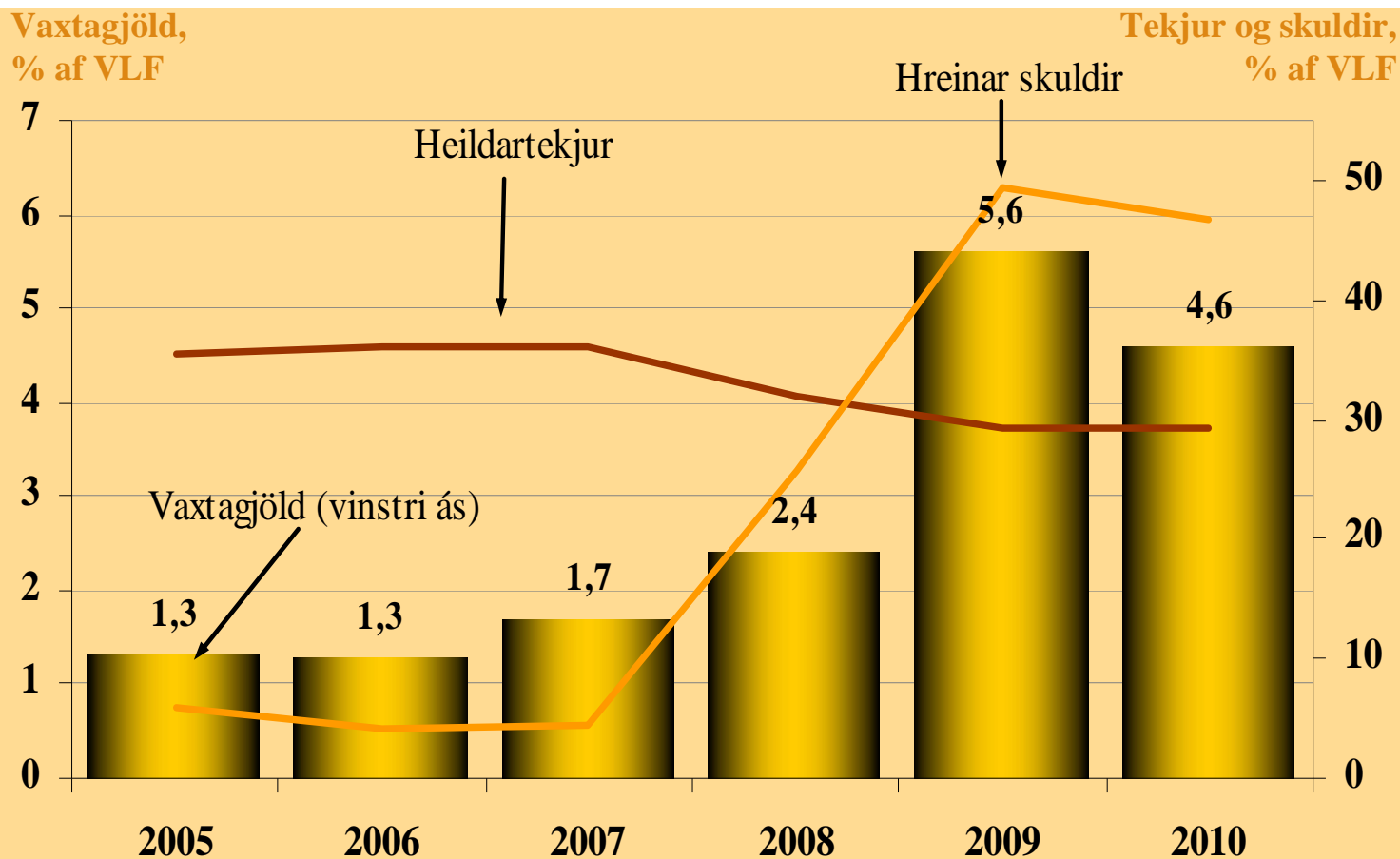
Áföllin á ríkissjóð

- Þyngstu höggin á ríkissjóð:
 - endurfjármögnun Seðlabanka, 170 mia.kr.
 - endurfjármögnun banka, 200 mia.kr.
 - lán vegna gjaldeyrisvarasjóðs, 120 mia.kr.
 - skuldasöfnun v. hallareksturs, 225 mia.kr.
 - tekjubrestur, 5% af VLF eða 80 mia.kr.?
 - skuldbindingar v. IceSave, ? mia.kr.
 - vaxtagjöld úr 4,5% af tekjum í 16%
 - atvinnuleysisútgjöld úr 3,6 í 27 mia.kr.

2011



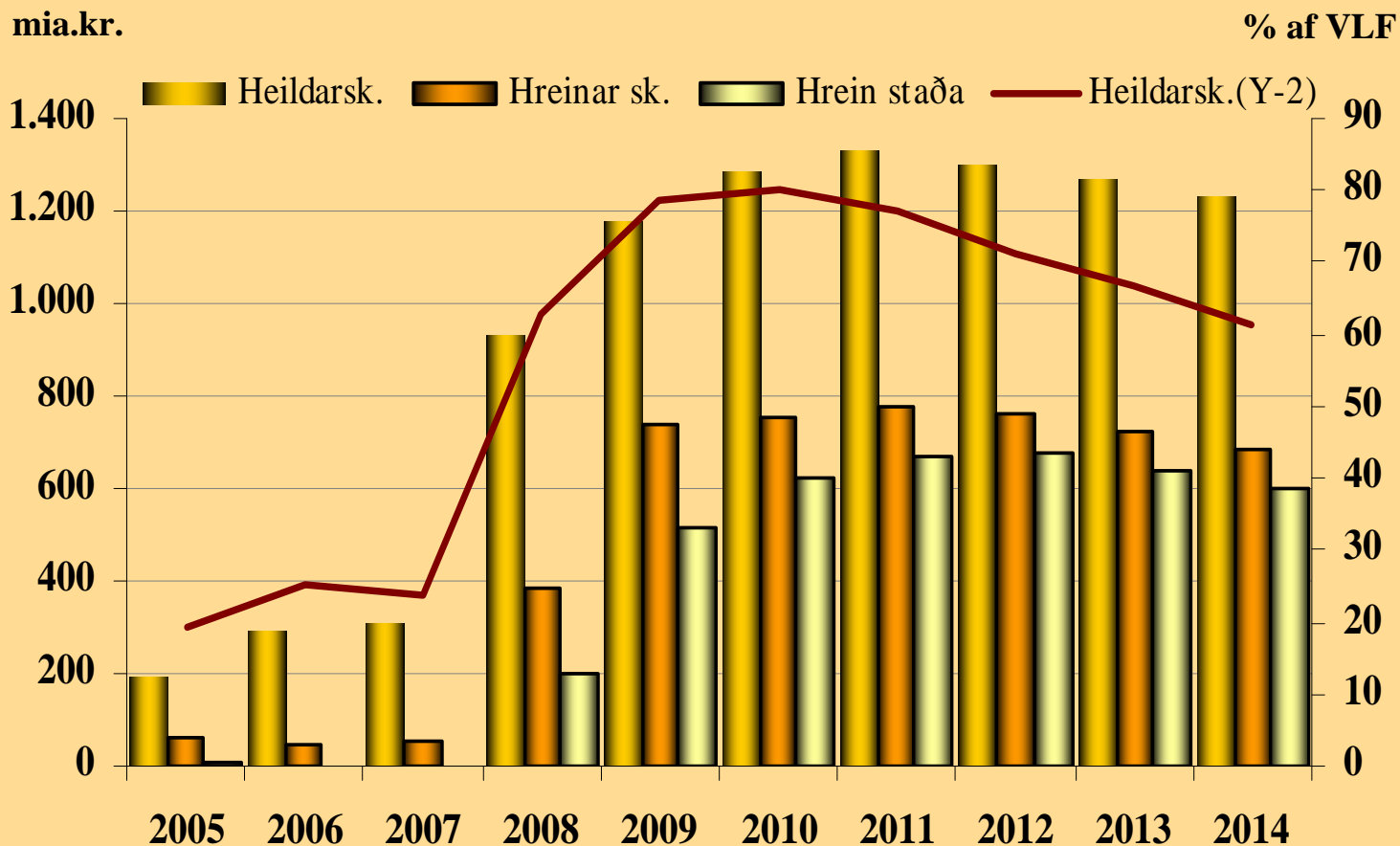
Umskiptin í ríkisfjármálunum



2011



Heildarskuldir, hreinar skuldir og hrein staða ríkissjóðs

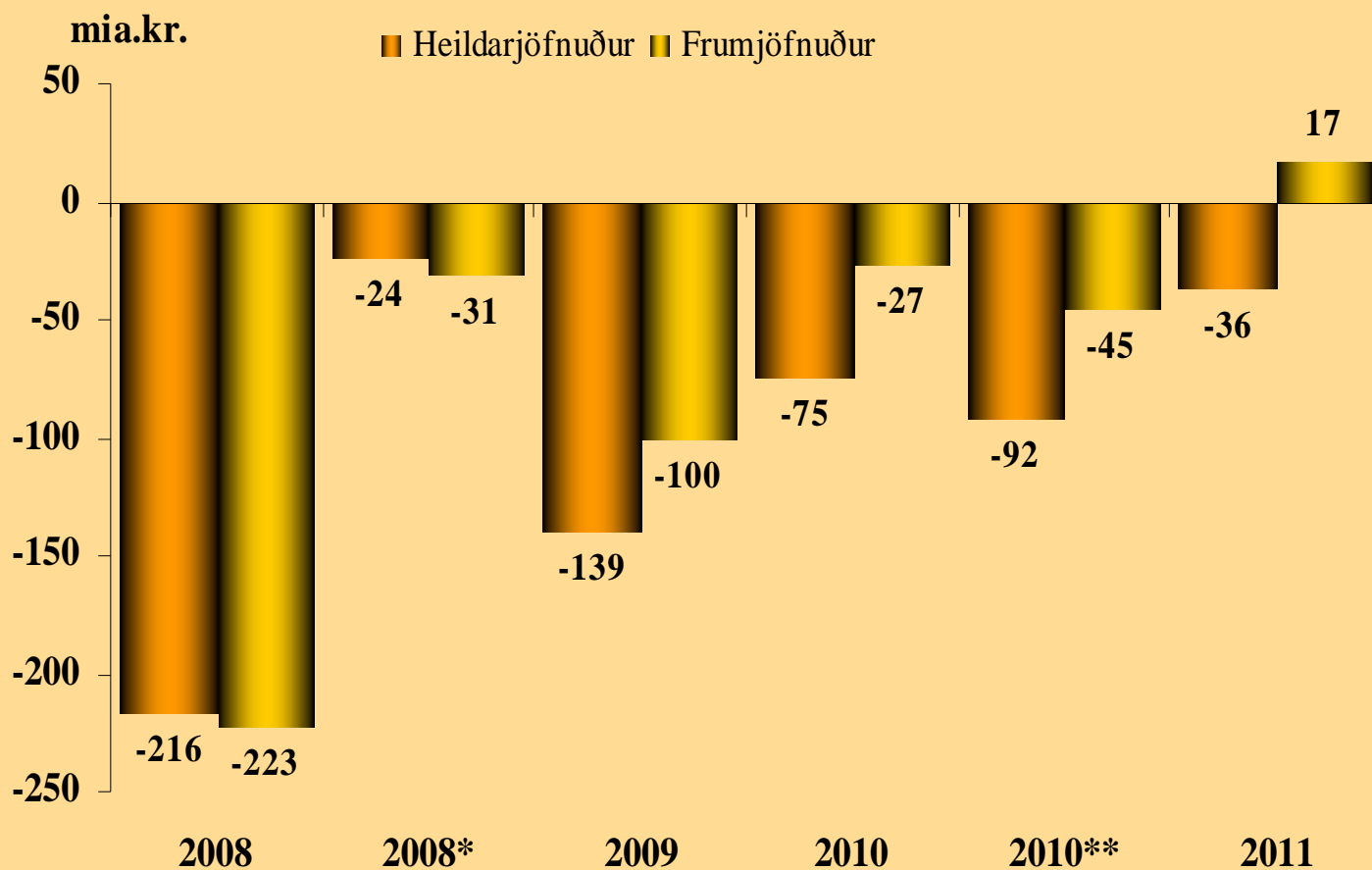


2011

* Án mats á skuldbindingum v. IceSave



117 mia.kr. viðsnúningur í frumjöfnuði 2009–2011



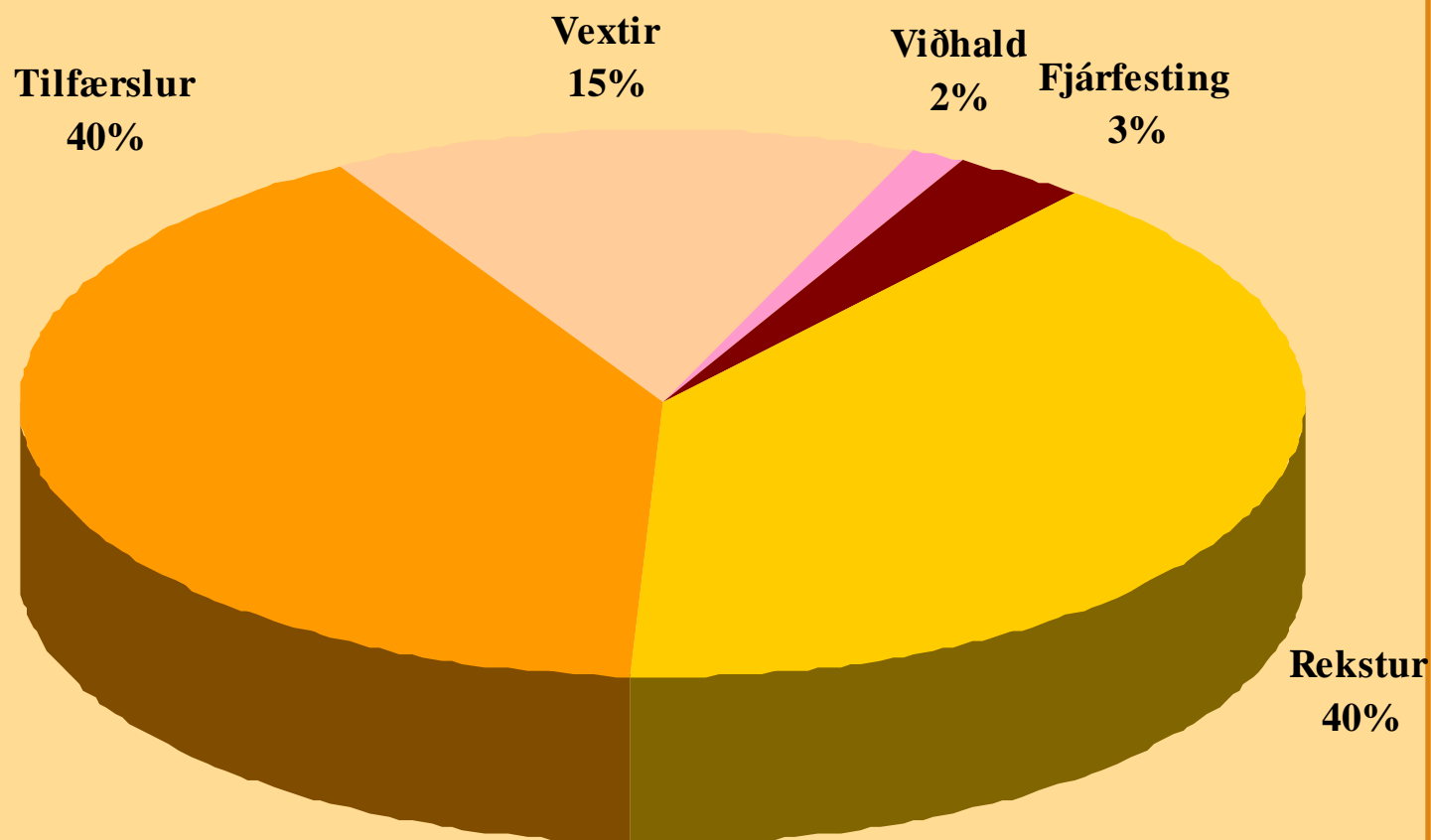
* 192 ma.kr. tafaðar kröfur frátaldar í útgjöldum 2008

** 17,5 ma.kr. einskiptis Avens tekjur frátaldar í tekjum 2010

2011



Áhrif kreppunnar á samsetningu útgjalda

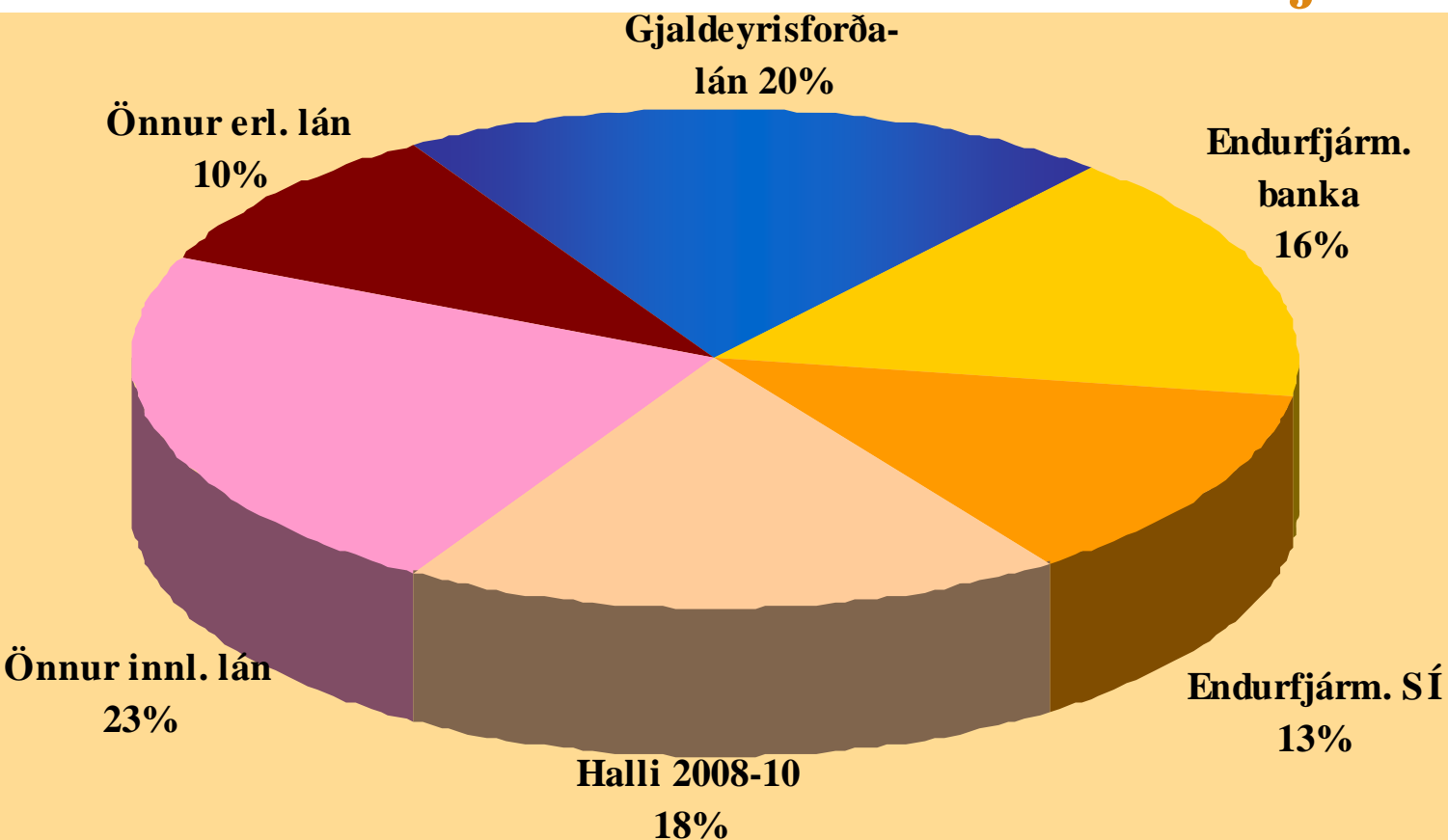


- skiptingin árið 2011 -

2011



Áhrif kreppunnar á skuldastöðu ríkissjóðs



- skiptingin árið 2010 -

2011



3. Efnahagshorfur

2011



Raunhagkerfið er laskað en ekki hrunið

- Fjármála- og skuldakreppan felur fyrst og fremst í sér verðfall og eyðingu peningalegra verðmæta.
- Efnahagslífið hefur laskast tímabundið vegna áhrifa á rekstrarhæfi fyrirtækja og fjárfestingar þeirra, kaupmátt heimilanna og nýtingu framleiðsluþátta.
- Raunhagkerfið er samt ennþá til staðar: mannauður, framleiðslutæki, mannvirki og fasteignir, innviðir og auðlindir.

2011

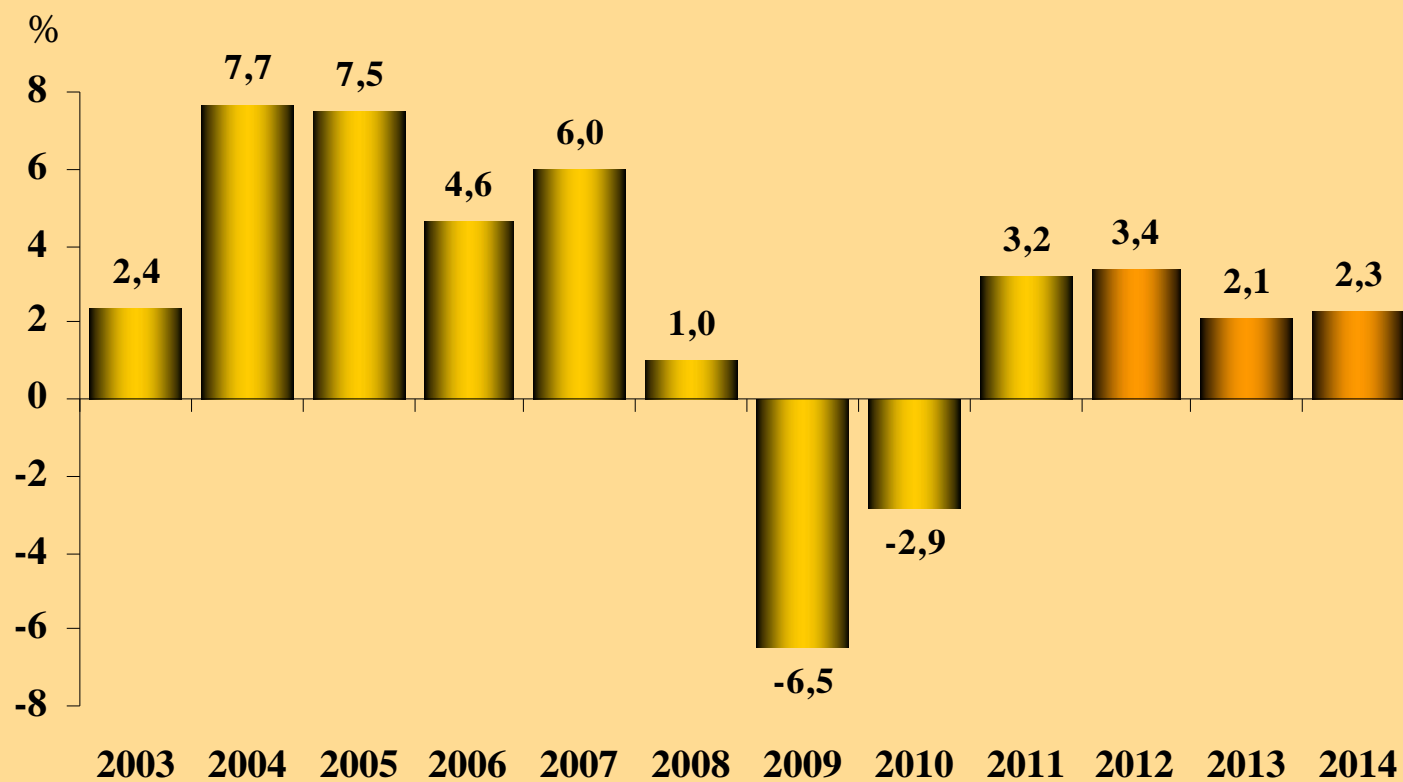


Efnahagsforsendur frumvarpsins

- Hagvöxtur 3,2%
- Verðlag hækkar um 3,5%
- Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann 4,4%
- Atvinnuleysi 8,3%
- Viðskiptajöfnuður -0,9% af VLF



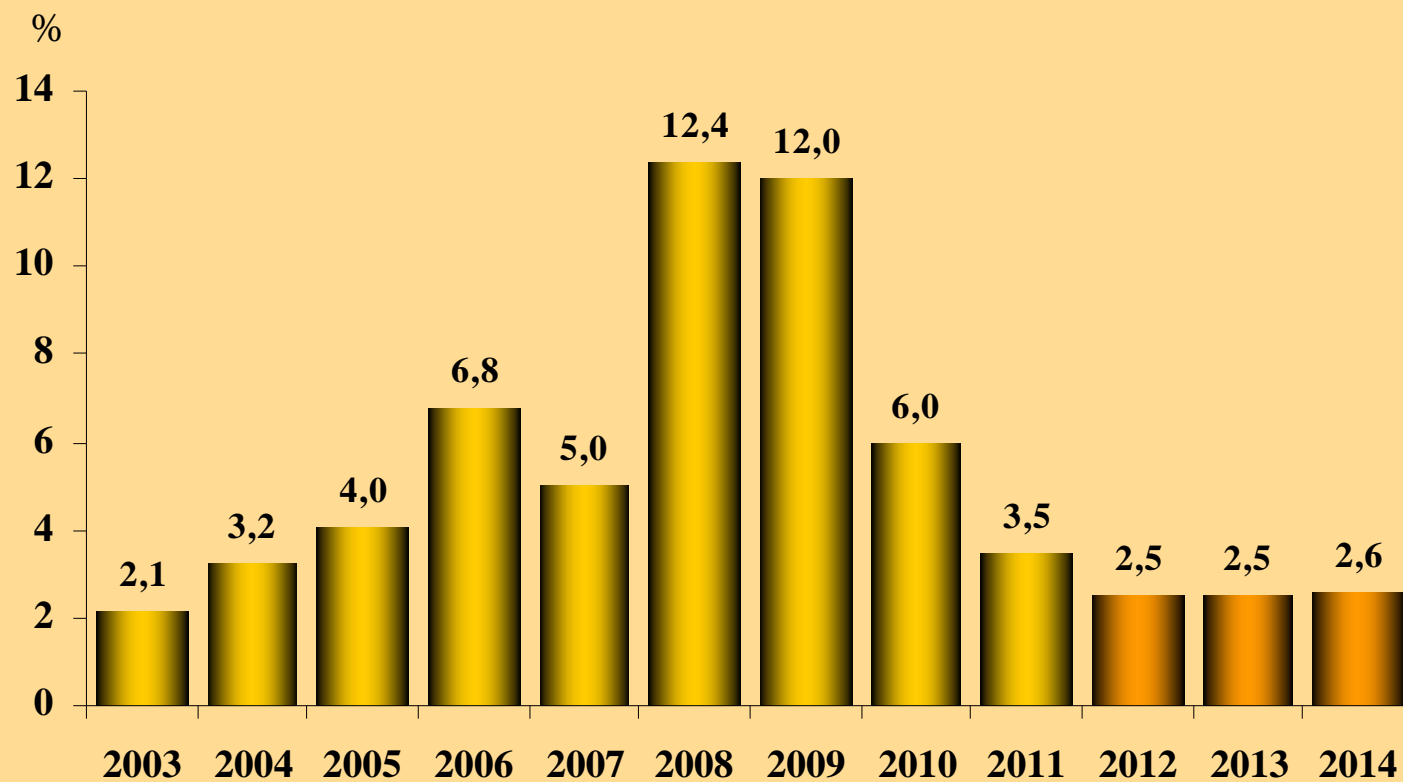
Hagvöxtur



2011



Verðbólga hjaðnar

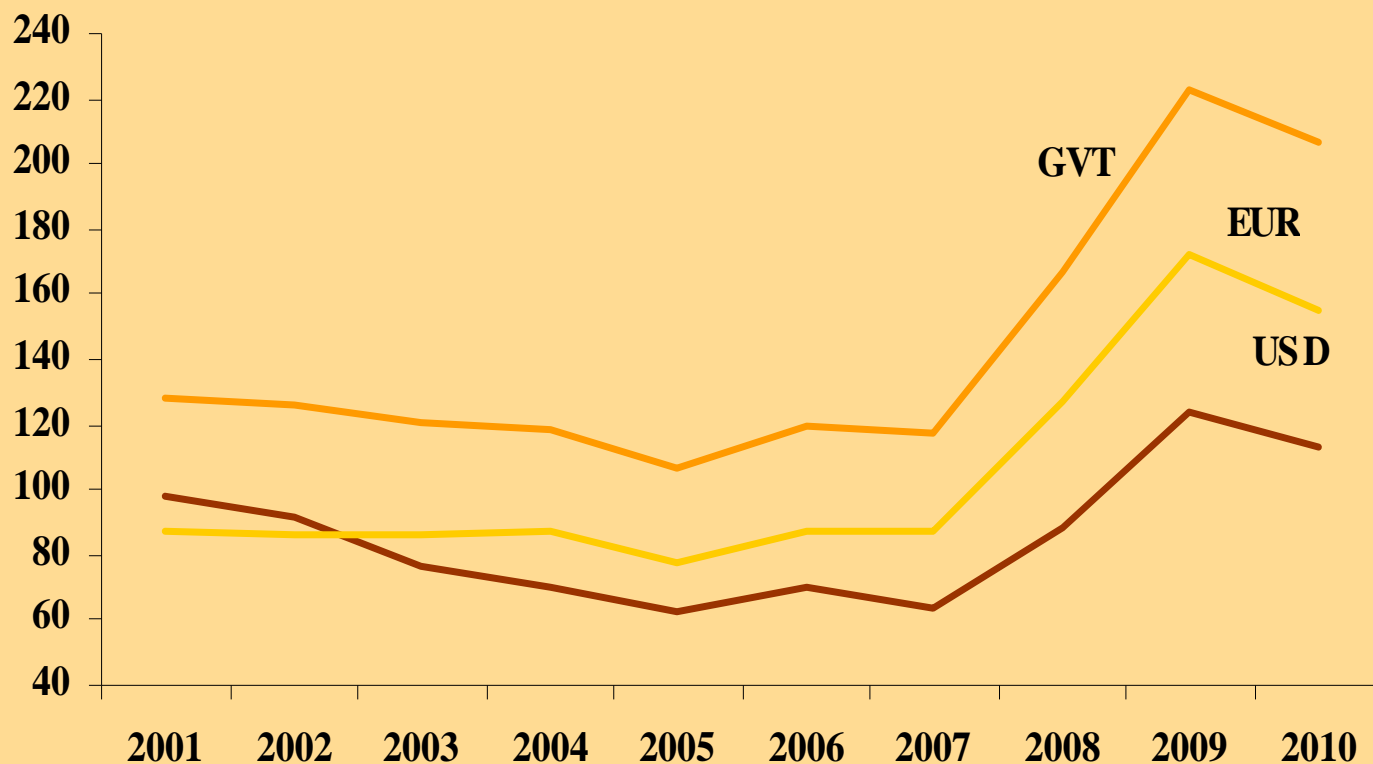


2011



Þróun krónunnar gagnvart GVT, EUR og USD

Gengi ISK

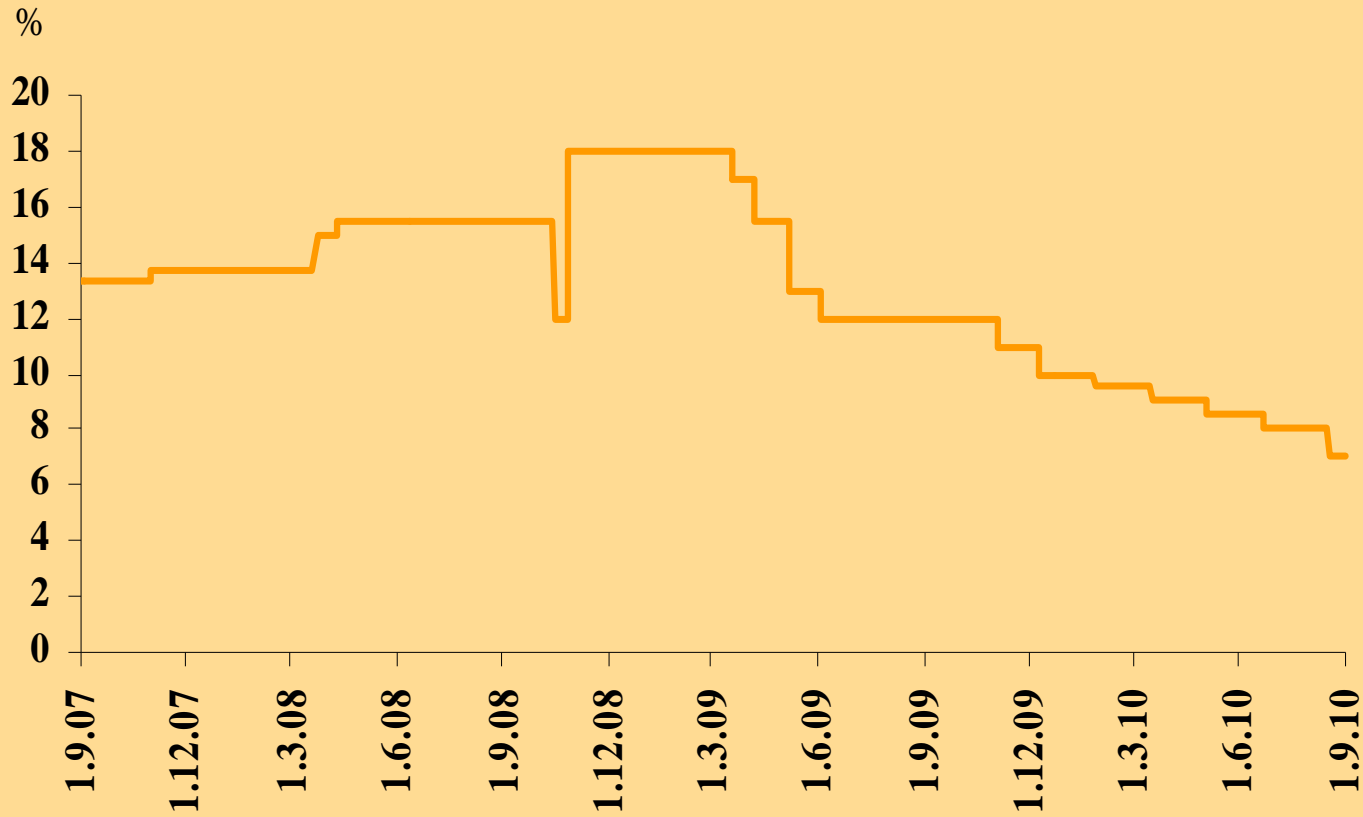


Meðalgengi áráanna 2001-2009 og lokagengi 28. september 2010

2011



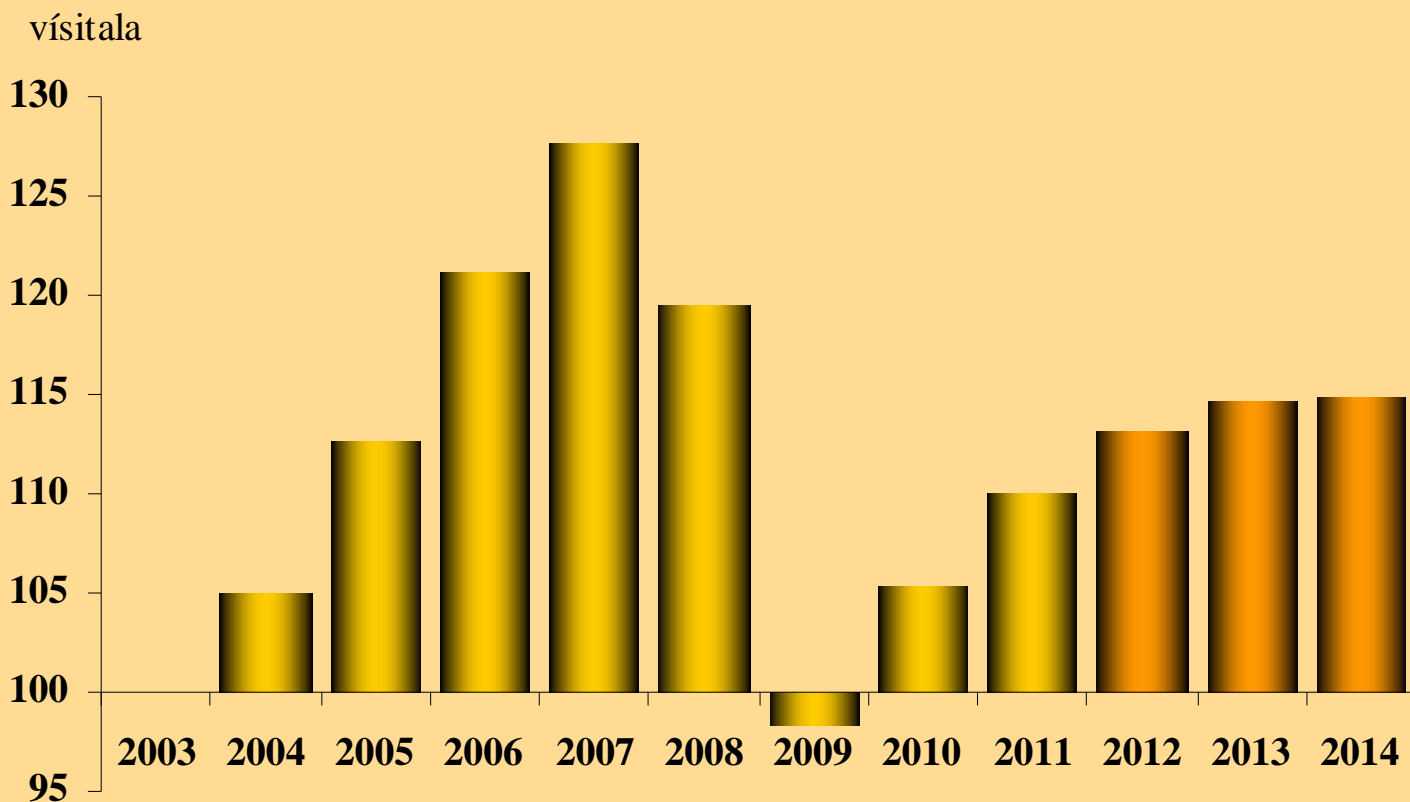
Þróun stýrivaxta



2011



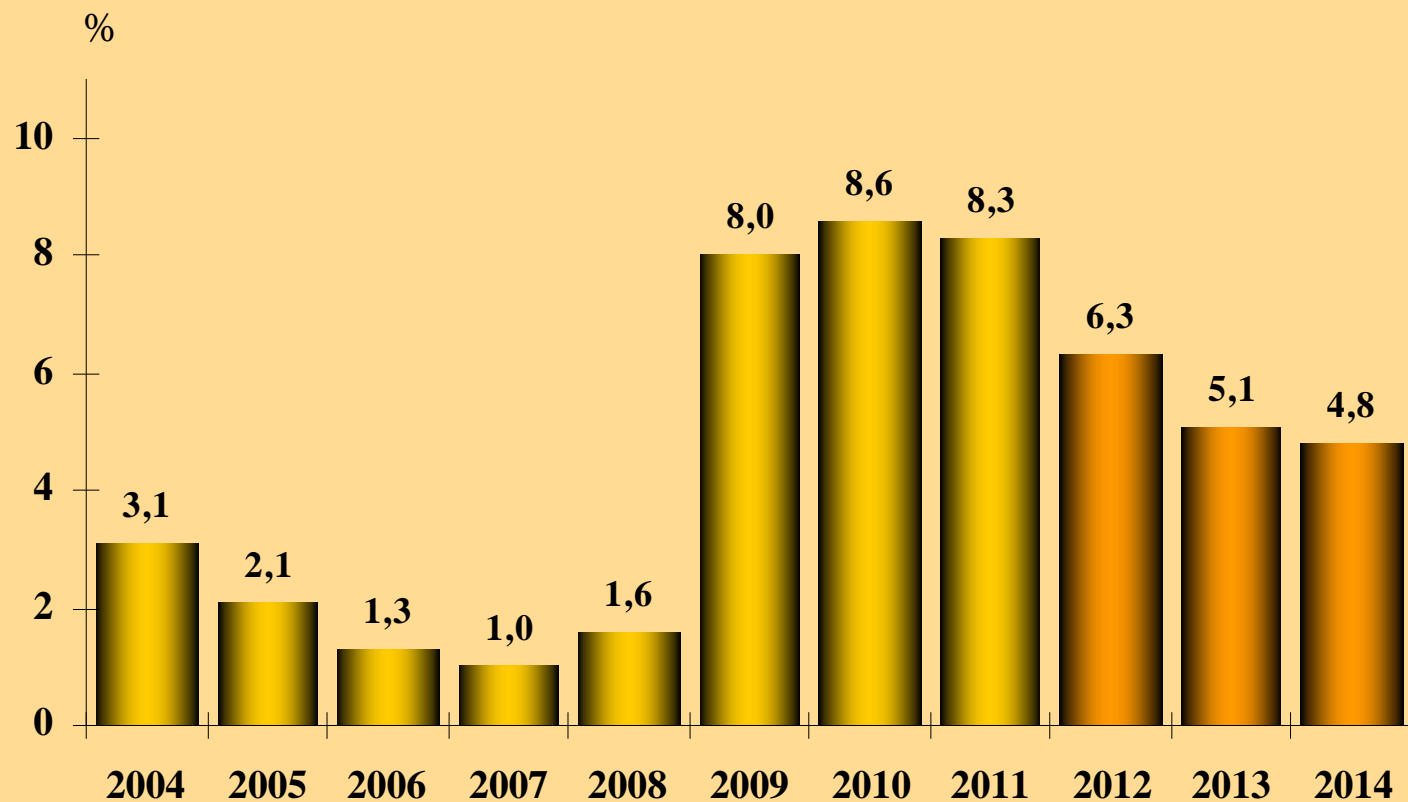
Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann



2011



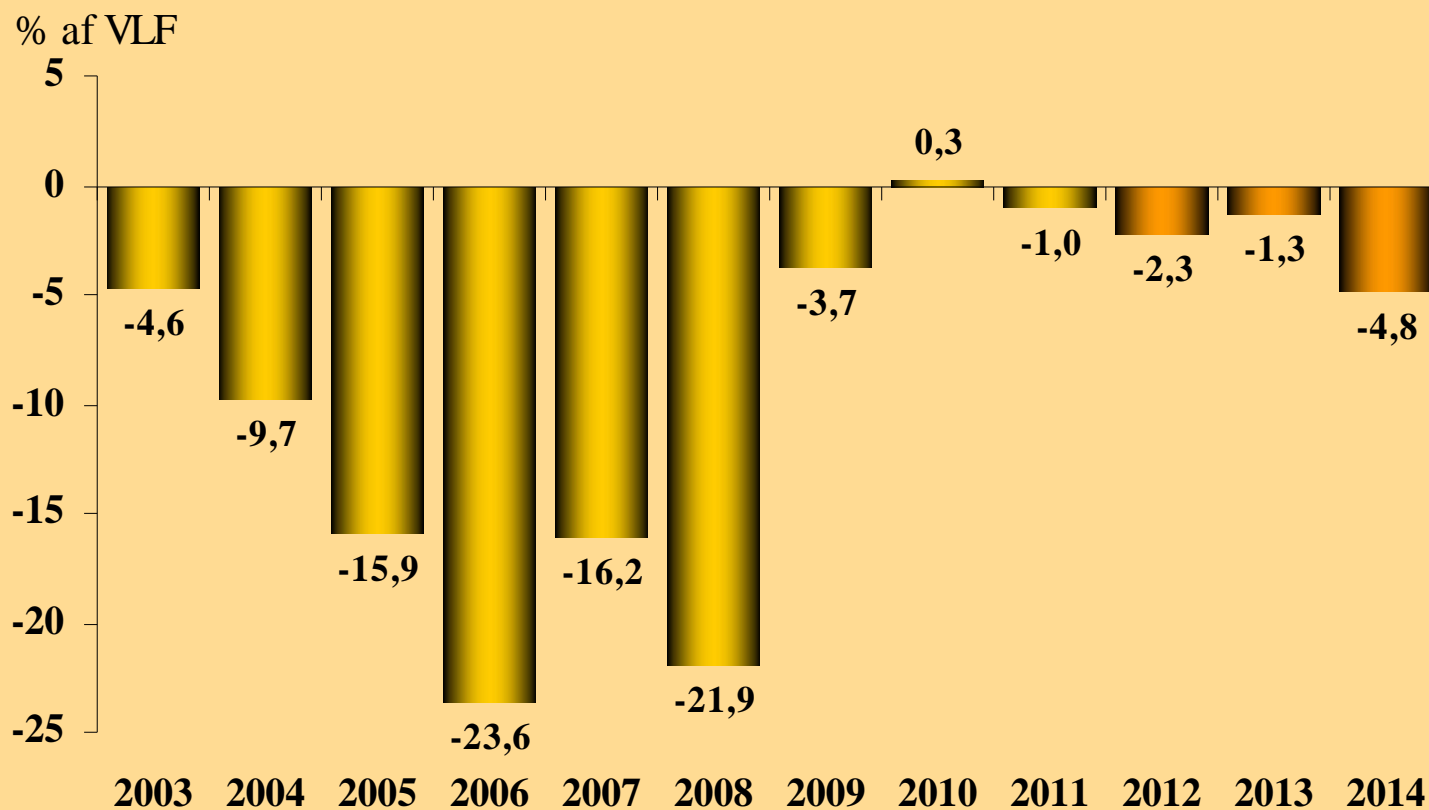
Atvinnuleysi



2011



Viðsnúningur í viðskiptajöfnuði



2011

Að meðtöldum halla á jöfnuði þáttatekna



4. Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum

2011



Markmið langtímaáætlunar

- Upphaflega aðlögunaráætlunin sl. sumar miðaðist við að bati frumjafnaðar ríkissjóðs yrði 16% af VLF á tímabilinu.
- Nú er gengið út frá talsvert mildara aðlögunarferli eða 12% af VLF.
- Ástæður endurskoðunarinnar:
 - Minni samdráttur í VLF 2009, eða 6,5%
 - Lægri skuldabyrði en reiknað var með
 - Hagstæðari afkoma 2009 en áætlað var

2011



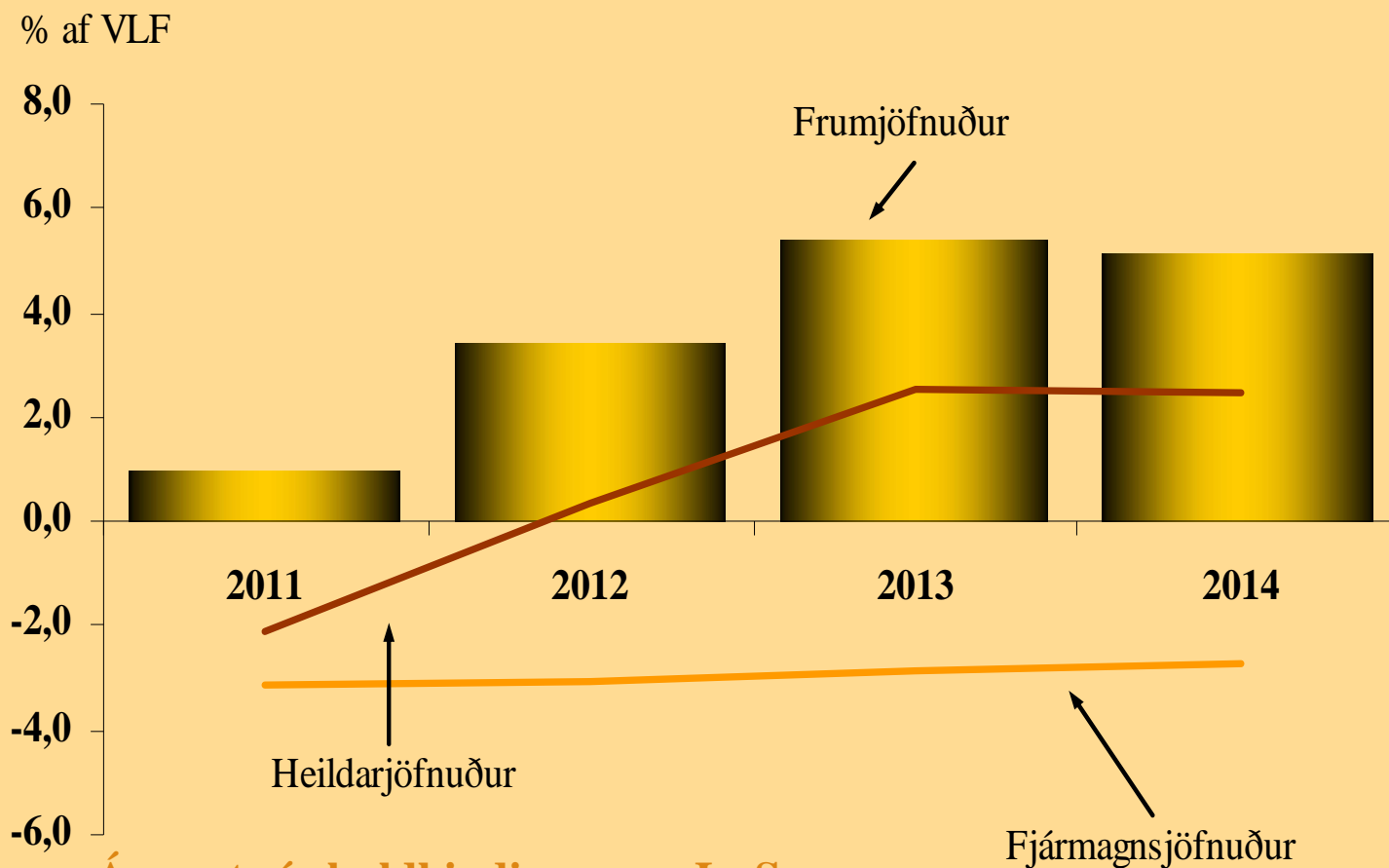
Markmið langtímaáætlunar

- Lokatakmark áætlunarinnar er að frumjöknuður skili 5% afgangi á greiðslugrunni árið 2013.
- Áætlað að frumtekjur ríkissjóðs hækki á tímabilinu um 3,3% og verði nærri 30% en þær voru 32,6% að meðaltali 2001-2007.
- Reiknað með að frumgjöldin dragist saman á tímabilinu sem nemur 0,9% af VLF vegna minnkandi atvinnuleysis og verði 24,5%.

2011



Heildar- og frumjöfnuður 2010 – 2014



Án mats á skuldbindingum v. IceSave

2011

Langtímaáætlun 2011 - 2014

Í milljörðum króna á verðlagi hvers árs	Áætlun 2011	Áætlun 2012	Áætlun 2013	Áætlun 2014
Tekjur	477,4	533,2	599,4	629,3
Gjöld	513,8	526,8	550,5	579,9
Heildarjöfnuður	-36,4	6,4	48,9	49,4
Heildarjöfnuður, hlutfall af VLF (%)	-2,1	0,4	2,6	2,5
Frumjöfnuður	16,9	62,7	102,9	103,4
Frumjöfnuður, hlutfall af VLF (%)	1,0	3,4	5,4	5,2
Fjármagnsjöfnuður	-53,3	-56,4	-54,1	-54,0
Fjármagnsjöfnuður, hlutfall af VLF (%)	-3,1	-3,1	-2,8	-2,7

Án mats á skuldbindingum v. IceSave

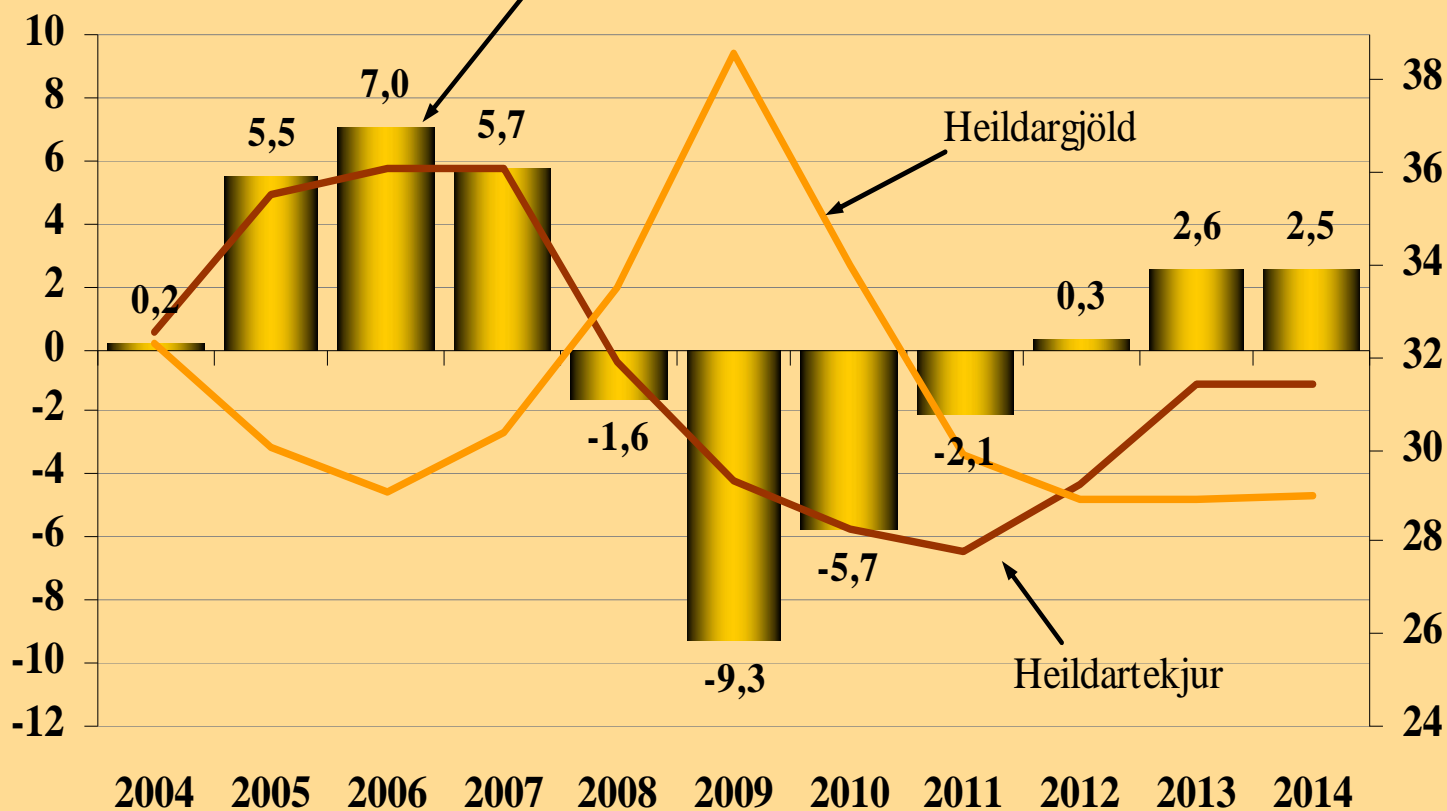


Bætt afkoma ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs,
% af VLF

Afkoma ríkissjóðs (vinstri ás)

Tekjur og gjöld,
% af VLF

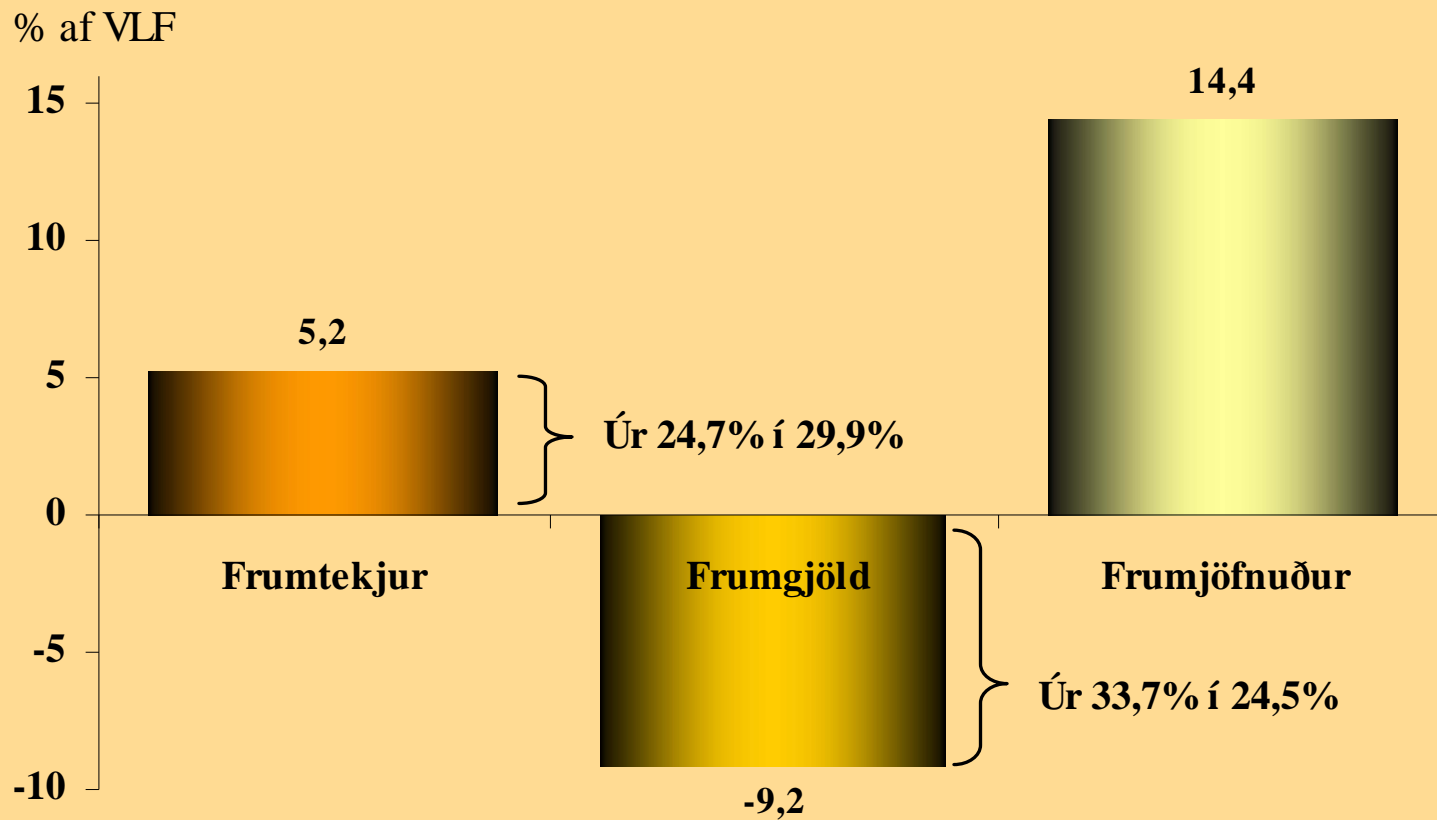


2011
2012

* 17,5 ma.kr. einskiptis Avens tekjur fráaldar í tekjum 2010

* 192 ma.kr. tapaðar kröfur fráaldar í útgjöldum 2008 og sala Landsímans 2005

Bati frumjafnaðar á árunum 2009-2013 er áætlaður 36% á tekjuhlið og 64% á gjaldahlið



Miðað við horfurnar vorið 2009 þegar núverandi ríkisstjórn greip til aðgerða



Bindandi útgjaldarammar á nafnvirði

- Í fyrsta sinn settur fram bindandi útgjalda-rammi á nafnvirði til næstu tveggja ára.
- Ramma fyrir heildarútgjöld áráanna 2011 og 2012 verði ekki breytt ef frávik í verðlagsforsendum verði innan við 1,5%.
- Nokkrir óreglulegir liðir eru undanskildir úr heildarrammanum s.s. lífeyrisskuldbind.
- Lykilatriði í að auka trúverðugleika fjárlaganna að mati alþjóðastofnana.

2011



5. Afkoman 2011

2011



Helstu niðurstöður fjárlagafrumvarps 2011

- Áætlað er að heildarjöfnuður árið 2011 batni um 55,6 ma.kr. og verði neikvæður um **36,4** ma.kr. sem jafngildir **2,1%** af VLF.
- Áætlað er að frumjöfnuður á næsta ári verði jákvæður um **16,9** ma.kr. á rekstrargrunni sem jafngildir **1,0%** af landsframleiðslu.
- Á greiðslugrunni er frumjöfnuður áætlaður lakari, um **6** mia.kr. eða **0,4%** af VLF.
- Handbært fé frá rekstri verður neikvætt um **47** mia.kr.

2011



Blönduð leið

- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir beinum aðgerðum til að bæta afkomuna frá því sem ella hefði orðið sem nema um **44** mia.kr.
- Ráðstafanir til aukinnar tekjuöflunar nema **11** mia.kr.
- Aðgerðir til samdráttar í útgjöldum nema **33** mia.kr. miðað við horfur að óbreyttu.

2011

Heildar- og frumjöfnuður ríkissjóðs

Í milljörðum króna á verðlagi hvers árs	Reikningur 2009	Fjárlög 2010	Áætlun 2010	Frumvarp 2011
Tekjur	439,5	461,9	470,8	477,4
Gjöld	578,8	560,7	545,3	513,8
Heildarjöfnuður	-139,3	-98,8	-74,5	-36,4
Heildarjöfnuður, hlutfall af VLF (%)	-9,3	-6,1	-4,6	-2,1
Frumtekjur	395,3	426,4	443,8	455,6
Frumgjöld	494,4	466,4	471,3	438,7
Frumjöfnuður	-99,1	-40,0	-27,4	16,9
Frumjöfnuður, hlutfall af VLF (%)	-6,6	-2,5	-1,7	1,0



Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð

- Verkefnisstjórn um stefnumótun og undirbúning að kynjaðri hagstjórn og fjárlagagerð var skipuð í apríl 2009.
- Í fjárlagafrumvarpinu er sú nýbreytni að hvert ráðuneyti kynnir eitt eða fleiri tilraunaverkefni á þessu sviði.

2011



6. Tekjuhliðin 2011

2011



Helstu tekjubreytingar frá áætlun 2010

- Frumtekjur eru áætlaðar 455,6 mia.kr. og aukast um 29,3 mia.kr. án Avens-tekna eða 3,6% að raunvirði.
- Heildartekjur ríkissjóðs eru áætlaðar 477,4 ma.kr. og aukast um 24,1 ma.kr. frá áætlun 2010, ef Avens-tekjur eru undanskildar.
- Engar aðgerðir í helstu tekjustofnum á borð við tekjuskatt einstaklinga, virðisaukaskatt og tryggingagjald.

2011



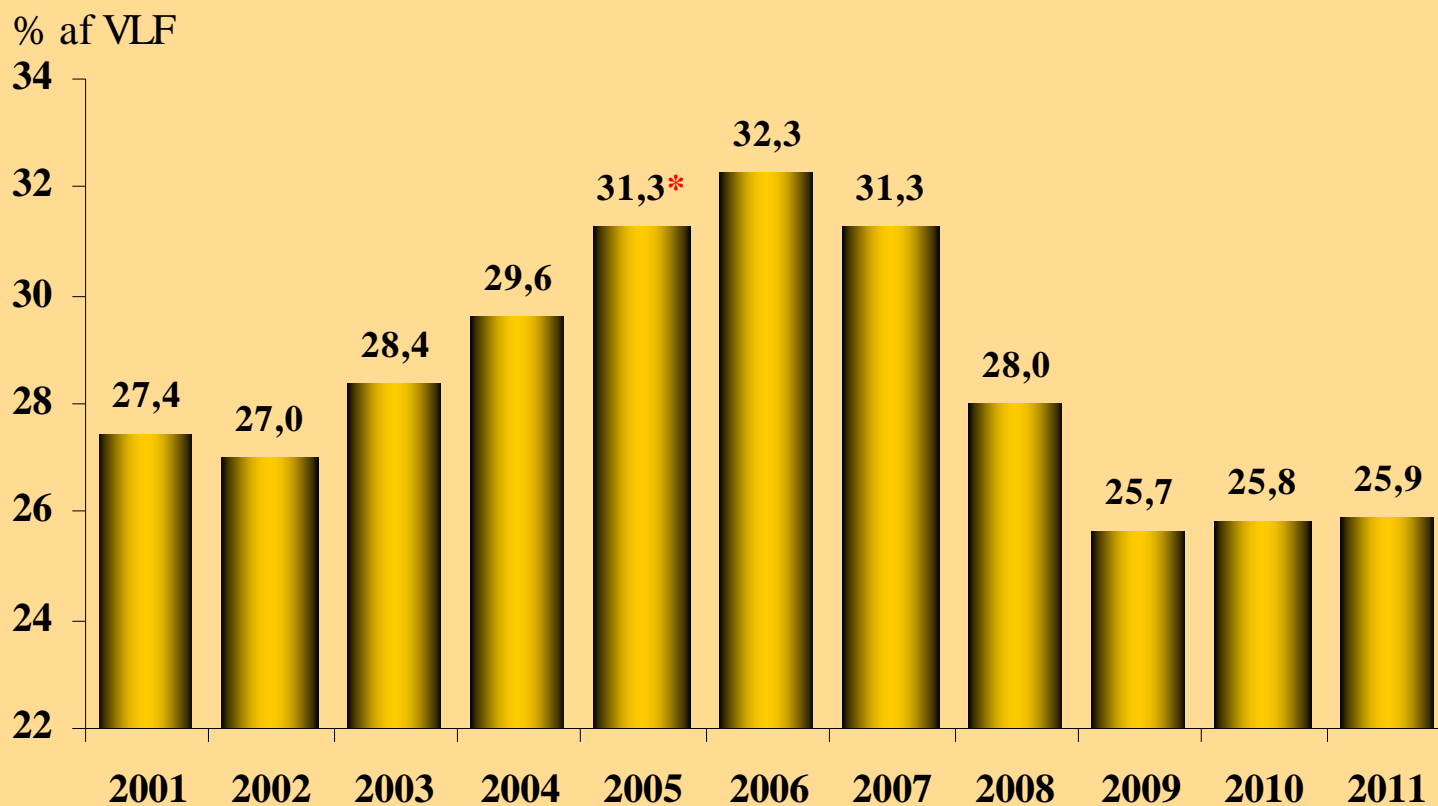
Sértækar tekjuaðgerðir árið 2011

Í milljörðum króna	mia.kr.
Fjármagnstekjuskattur	1,5
Tekjuskattur lögaðila	0,5
Erfðafjárskattur	1,0
Auðlegðarskattur	1,5
Áfengis- og tóbaksgjald	1,3
Kolefnisgjald	1,0
Bifreiðagjald	0,2
Gjald á fjármálastofnanir	1,0
Alls án séreignarsparnaðarheimildar	8,0
Ný heimild til úttektar séreignarsparnaðar	3,0
Alls með séreignarsparnaðarheimild	11,0

2011



Skatttekjur lækka um 5,4% af VLF frá 2007

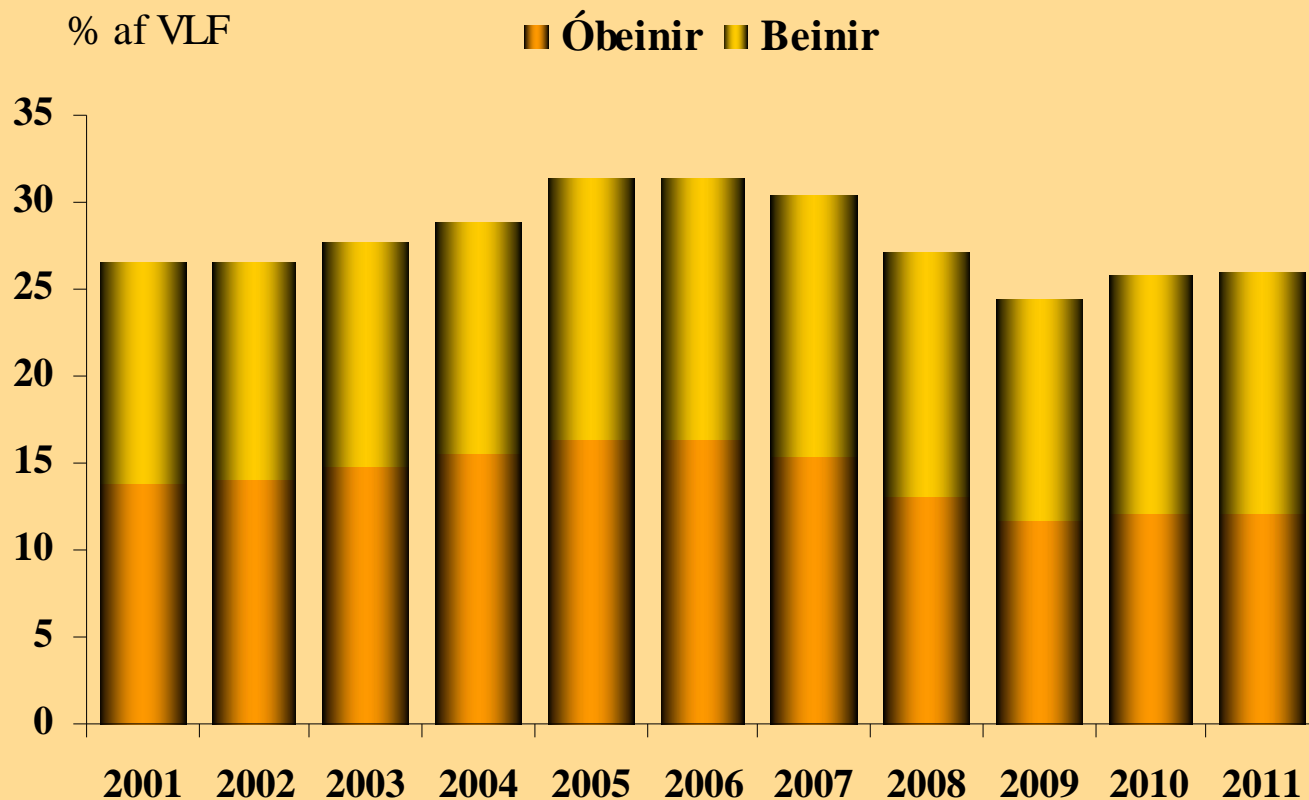


* Án fjármagnstekjuskatts af sölu Landsímans

2011



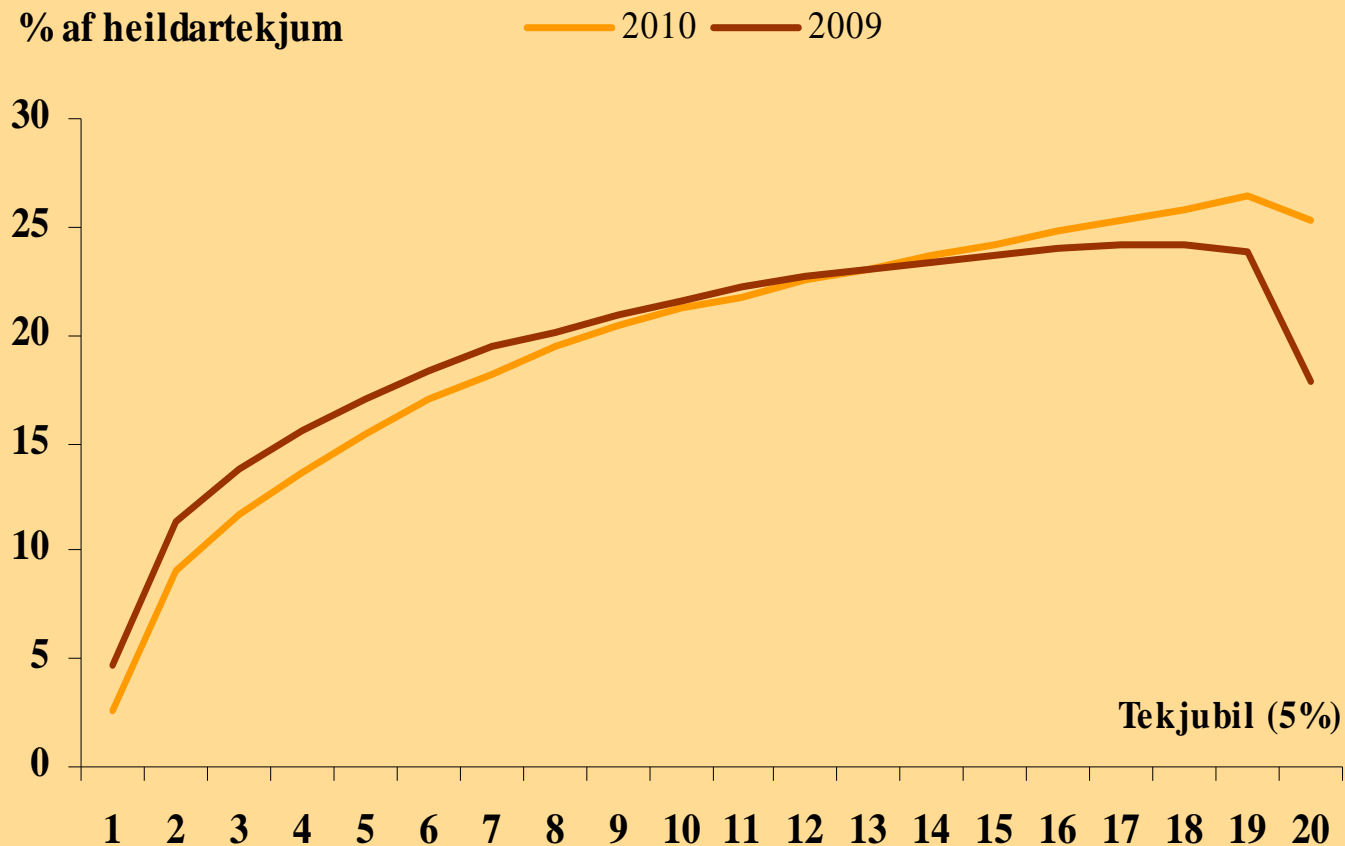
Beinir og óbeinir skattar 1998-2011



2011



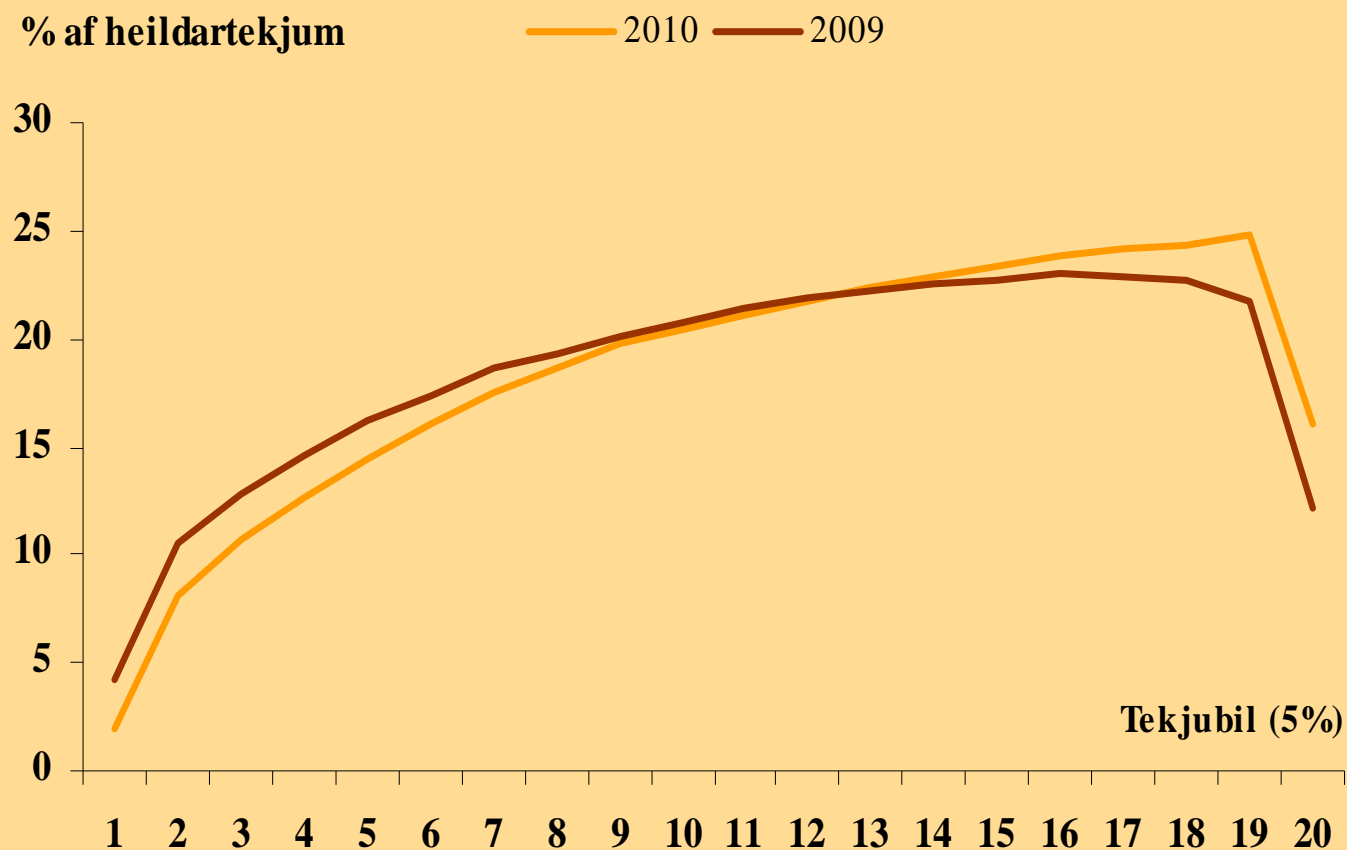
Álagning tekjusk., fjárm.tekjusk., auðlegðarsk. á hjón 2009 og 2010



2011



Álagning tekjuskatts á hjón 2009 og 2010



2011

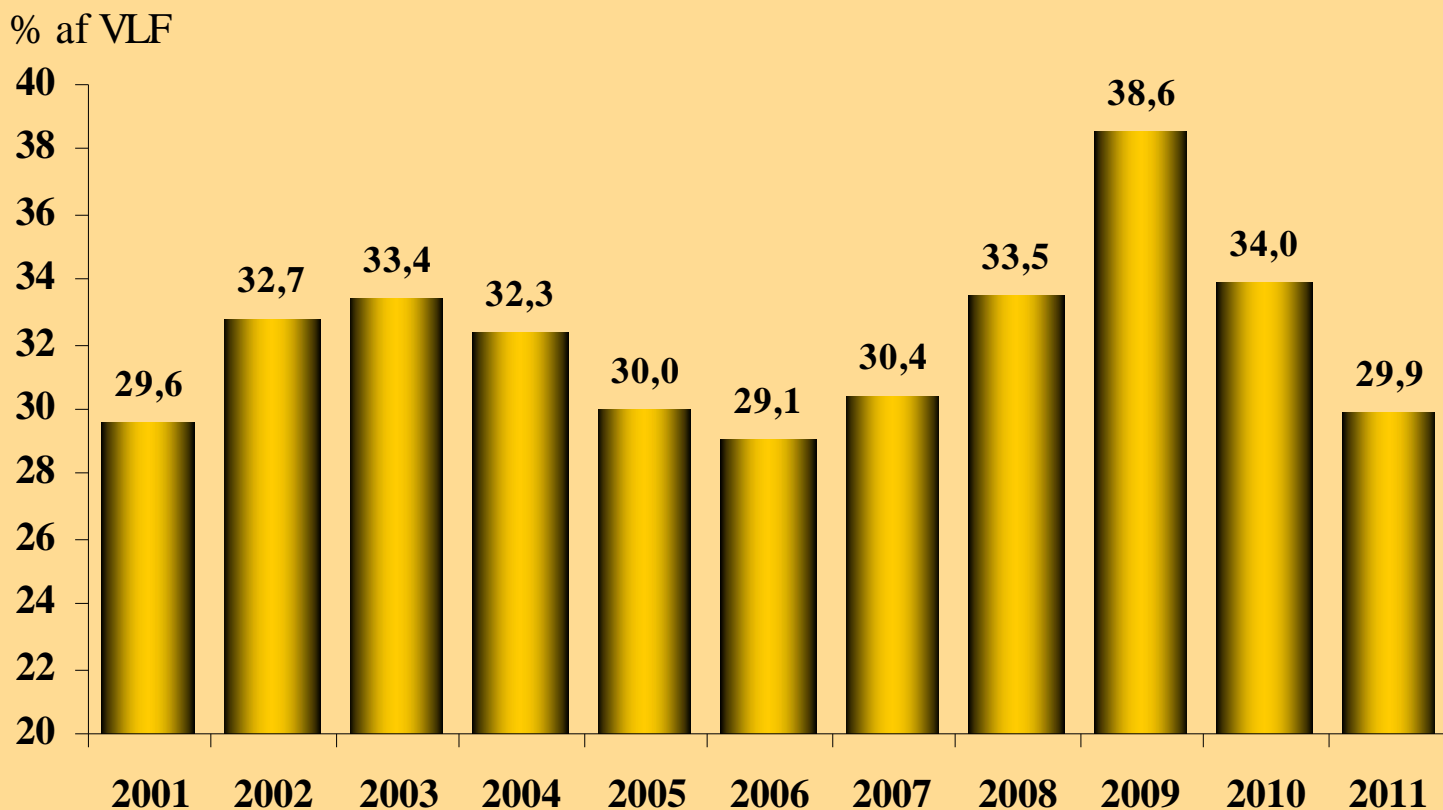


7. Gjaldahliðin 2011

2011



Heildarútgjöld lækka sem hlutfall af VLF árin 2010 og 2011

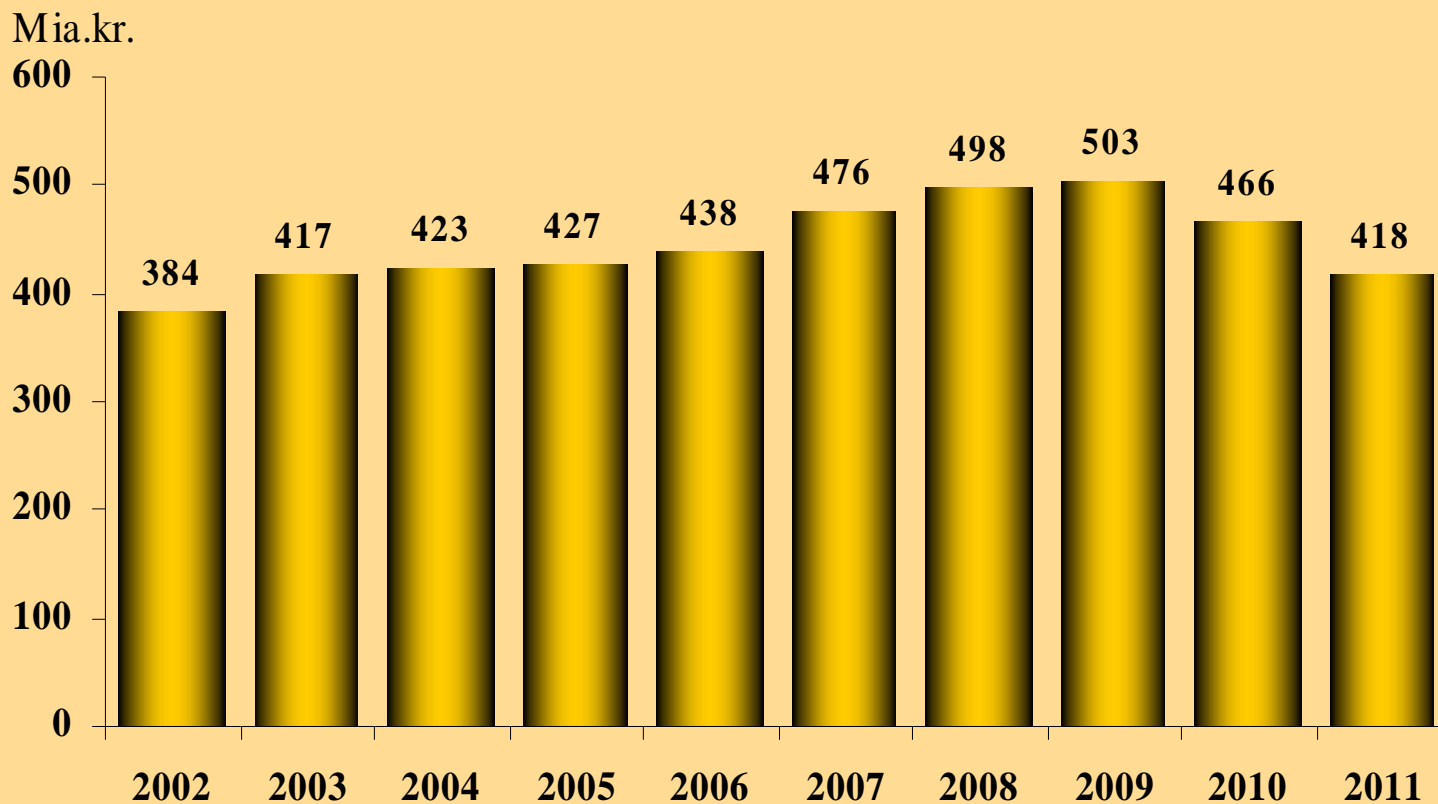


2011

192 ma.kr. tapaðar kröfur frátaldar í útgjöldum 2008



Þróun frumútgjalda á föstu verðlagi

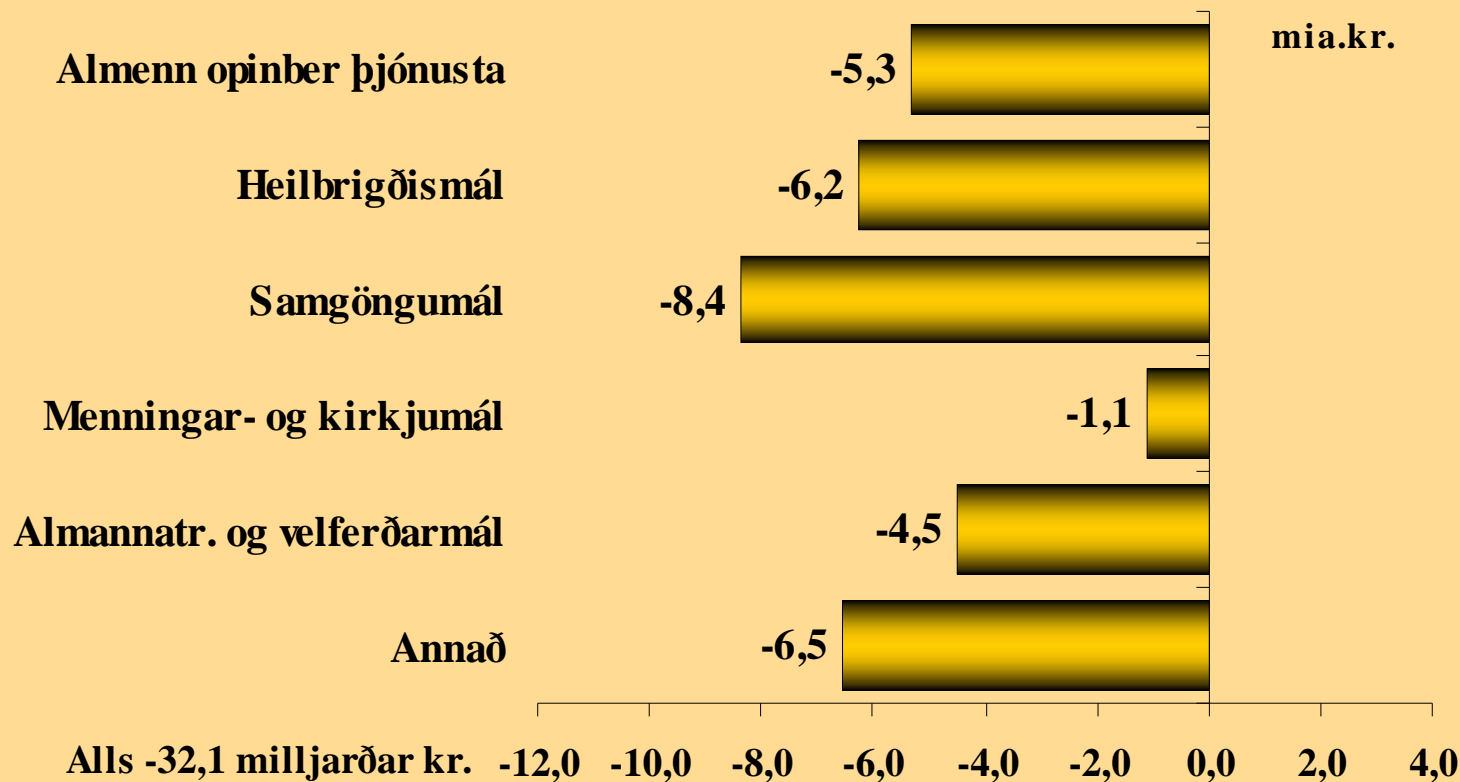


2011

Á verðlagi fjárlagafrumvarps 2011 og án óreglulegra liða



Breytingar helstu málaflokka frá áætlun 2010



2011



Útgjaldabreytingar frá fjárlögum 2010

Milljarðar kr.

Aðhaldsaðgerðir	-28,0
Breyttar útgjaldaskuldbindingar	-0,3
Verðlagshækkanir 2010	0,6
Vaxtagjöld ríkissjóðs	-19,2
Samtals	-46,9

2011



Útfærsla aðhaldsaðgerða

- Velferðarþjónustu og tekjutilfærslum til þeirra sem búa við lökustu kjörin hlíft eins og kostur er. Aðgerðir af þrennum toga:
 - 1) ekki verði hækkanir á launum ríkisstarfsmanna né á grunnfjárhæðum bótakerfa, **5** mia.kr.
 - 2) sértækar ráðstafanir til lækkunar á nokkrum útgjaldþungum liðum, **10** mia.kr.
 - 3) 9% skerðing í almennri stjórnarsýslu en mun lægri velferðarþjónustu, framhaldsskólum og löggæslu eða 5% og í sjúkratryggingum eða 3%. Bætur almannatrygginga lækka ekki, **18** mia.kr.

2011

Aðhaldsaðgerðir eftir hagrænni skiptingu

Í milljörðum króna	Lækkun ma.kr	Heildar- velta	Lækkun %
Rekstur	-12,7	204,8	-6,2%
Tilfærslur	-11,4	211,5	-5,4%
Viðhald og stofnkostnaður	-3,9	30,1	-13,0%
Samtals	-28,0	446,3	-6,3%

Breytingar frá fjárlögum 2010 án vaxtagjalda og óreglulegra liða

Aðhaldsaðgerðir eftir málaflokkum

Í milljörðum króna	Lækkun ma.kr	Heildar- velta	Lækkun %
Samgöngu-, efnhags- og atvinnumál	-8,6	82,0	-10,5%
Heilbrigðismál	-5,4	115,4	-4,7%
Almannatryggingar og velferðarmál	-6,5	132,8	-4,9%
Menntamál	-2,7	47,8	-5,6%
Æðsta stjórnýsla	-1,8	27,2	-6,7%
Löggæsla, réttargæsla og öryggismál	-1,4	20,9	-6,8%
Menningar-, íþróttar- og trúmál	-1,3	15,3	-8,5%
Húsnæðis-, skipulags- og veitumál	-0,2	4,9	-3,8%
Samtals	-28,0	446,3	-6,3%

Breytingar frá fjárlögum 2010 án vaxtagjalda og óreglulegra liða



Útgjaldaskuldbindingar lækka frá fjárlögum 2010

Milljarðar kr.

Vaxtabætur, veikleiki í fjárlögum 2010	1,9
Áhrif af skertum greiðslum úr alm. lífeyrissj.	1,0
Fjárh. á móti ófyrirséðum útgj. í 5 mia.kr.	0,9
Sérstakur saksóknari, aukið rekstrarumfang	0,8
Elli- og örorkulífeyrir, endurmetin fjárþörf	-3,0
Atvinnuleysi lækkar	-2,1
Varðskip fyrir Landhelgisgæsluna	-1,1
Aðrar útgjaldaskuldb. og niðurfellingar	-0,3
Auknar útgjaldaskuldbindingar	-1,7
Útgjöld fjármögnuð með ríkistekjum	1,4

Breytingar frá fjárlögum 2010

2011



Aðhaldssöm launa- og verðlagshækkun

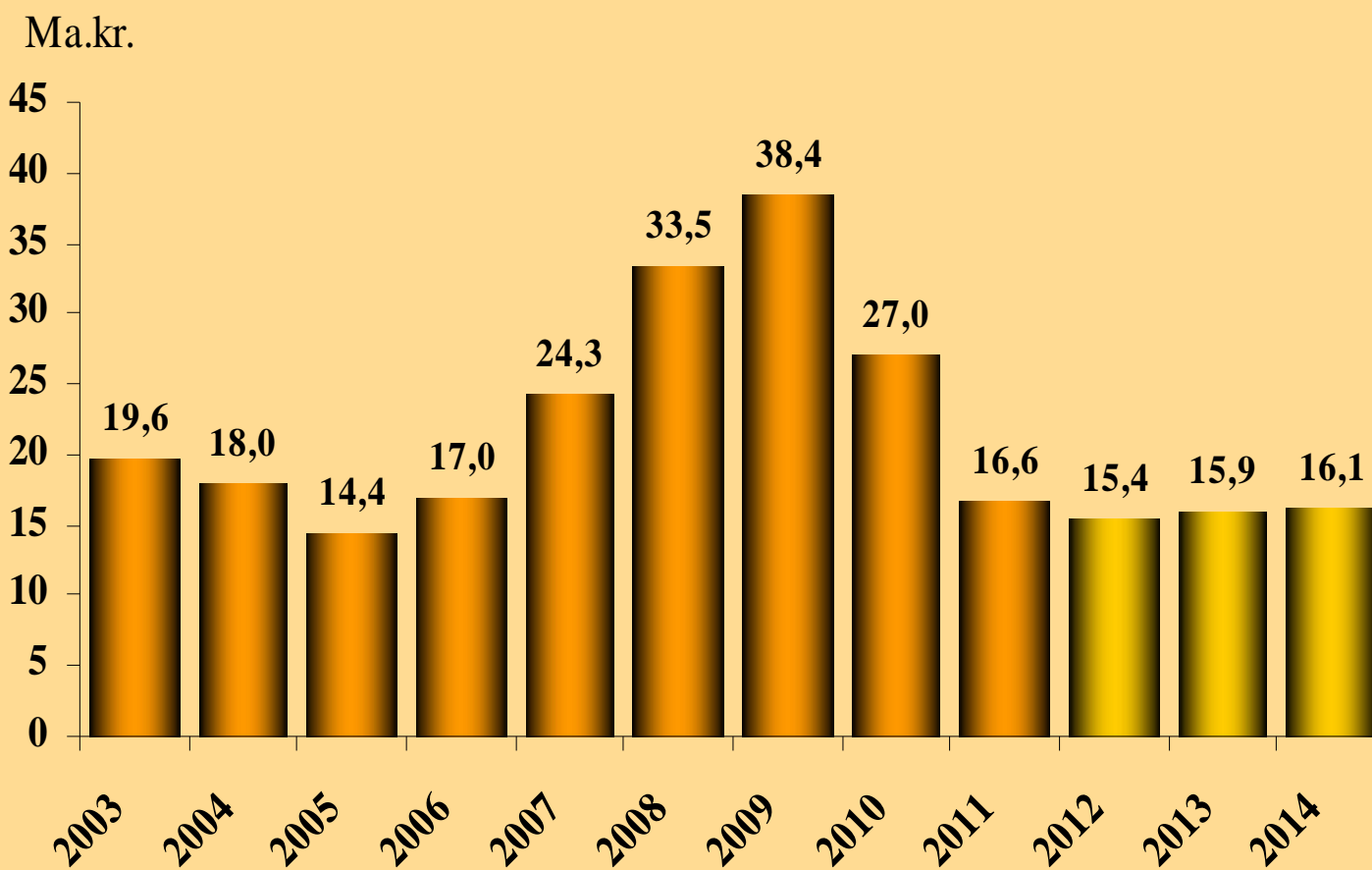
Milljarðar kr.

Gengisbreytingar	-3,2
Verðlagsáhrif í öðrum rekstrargjöldum	3,3
Launahækkunar v. kjarasamninga 2009	0,5
Hækkunar launa og bóta	0,0
Samtals áhrif verðlagsbreytinga	0,6

2011



Heildarstofnkostnaður

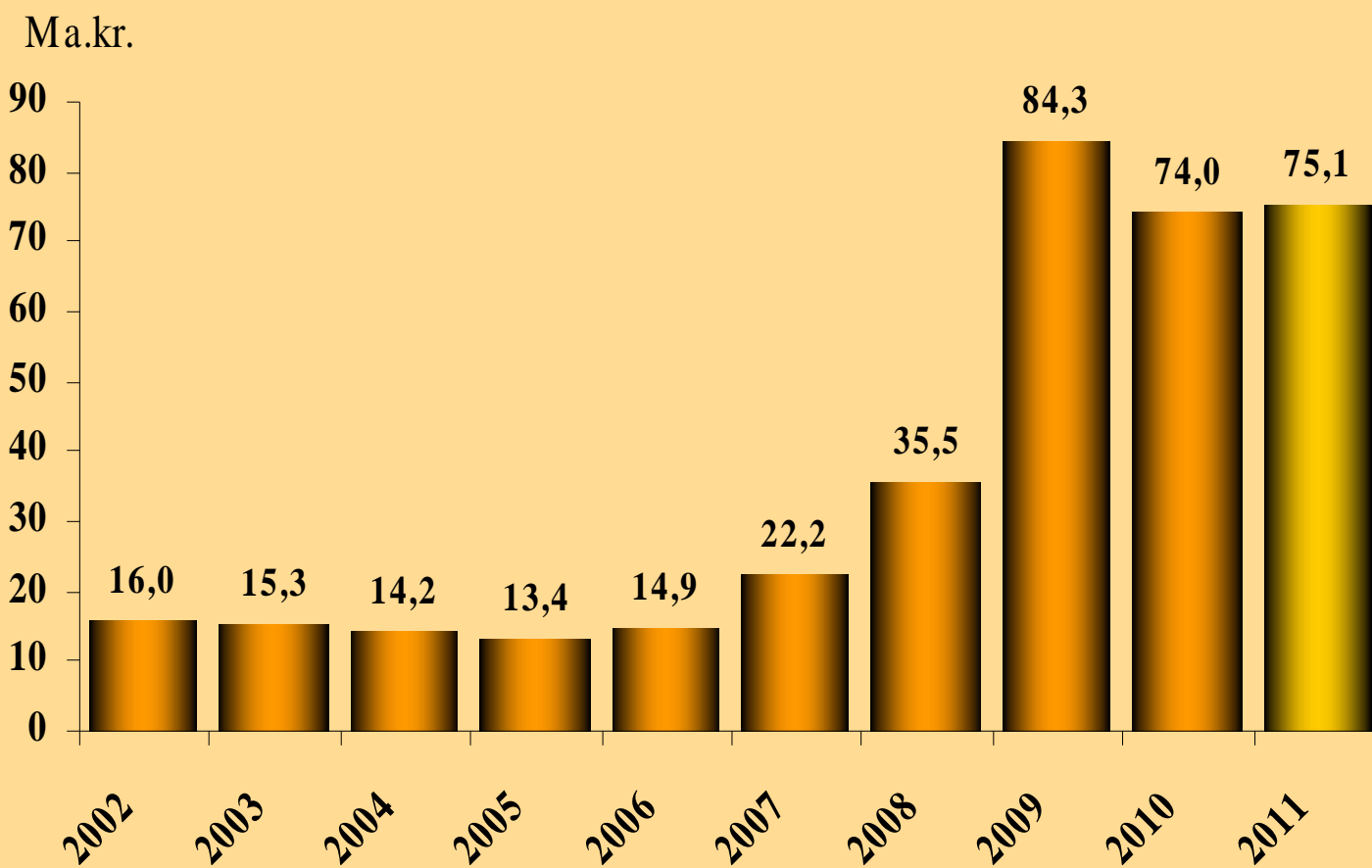


192 ma.kr. tapaðar kröfur frátaldar í útgjöldum 2008

2011



Vaxtagjöld



2011



8.
**Ráðstafanir vegna
fjármálakreppunnar**

2011



Mótvægisáðgerðir vegna kreppunnar

- Fjármálakerfið hefur verið endurreist. Sett hert og efld löggjöf og regluverk um fjármálamarkaðinn og eftirlitsstofnanir
- Margþættar áðgerðir í þágu heimilanna, nú síðast með embætti umboðsmanns skuldara.
- Ráðstafanir til að styrkja atvinnulífð, s.s. nýsköpunar- og þróunarstarf, og til að bæta atvinnuástand.

2011



Mótvægisáðgerðir vegna kreppunnar

- Endurfjármögnun bankanna lokið. Eiginfjárframlag ríkissjóðs mun lægra en reiknað var með vegna yfirtöku kröfuhafa á bönkunum.
- Faglegri yfirstjórn komið á í Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu.
- Rannsóknir á skattalagabrotum í tengslum við bankahrunið og aðdraganda þess hafa verið stórefldar.

2011



Mótvægisáðgerðir vegna kreppunnar

- Áðgerðir í þágu heimila:
 - Greiðslu- og skuldajöfnun
 - Nauðasamningar til greiðsluaðlögunar
 - Útgreiðsla á séreignarsparnaði
 - Viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta hækkaðar
 - Umboðsmaður skuldara
 - Skattaleg meðferð á eftirgjöf skulda
 - Lögum um nauðungarsölu breytt

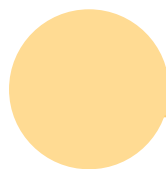
2011



Mótvægisáðgerðir vegna kreppunnar

- Áðgerðir í þágu atvinnulífsins:
 - Samstarf við lífeyrissj. um framkvæmdir
 - Viðhaldsverkefni opinberra bygginga
 - Sérstakt atvinnuáttak fyrir námsmenn
 - Hlutfallslegar atvinnuleysisbætur
 - Skattafsláttur vegna viðhalds og endurbóta
 - Endurgreiðsla vsk. vegna viðhalds - 100%
 - Strandveiðar
 - Samkeppnisskilyrði nýsköpunarfyrirtækja
 - Bílaleigur fá innskatt vegna notaðra bíla

2011



9.
Staða Íslands í alþjóðlegu
samhengi

2011



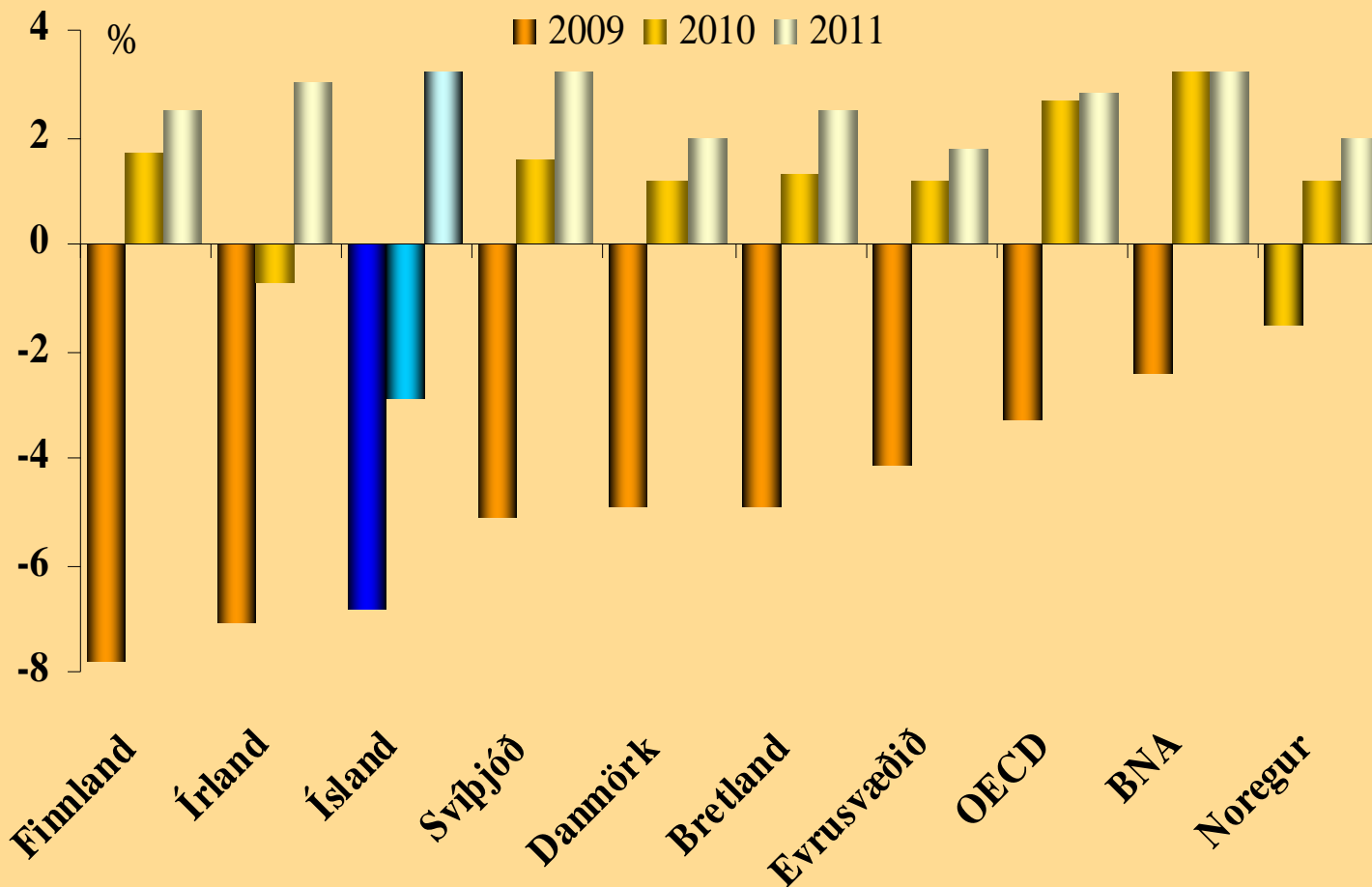
Efnahagsþrengingar á alþjóðavísu

- Líkt og hér á landi leiddi fjármálakreppan haustið 2008 af sér skuldakreppu í mörgum löndum þar sem stjórnvöld hafa þurft að forða bönkum frá falli með fjárframlögum.
- Mörg ríki hafa tekið á sig afar íþyngjandi skuldbindingar vegna ráðstafana til að halda fjármálaþjónustu á floti og örva efnahagsstarfsemi.
- Efnahagsþrengingar í viðskiptalöndum munu ekki léttu okkur róðurinn.

2011



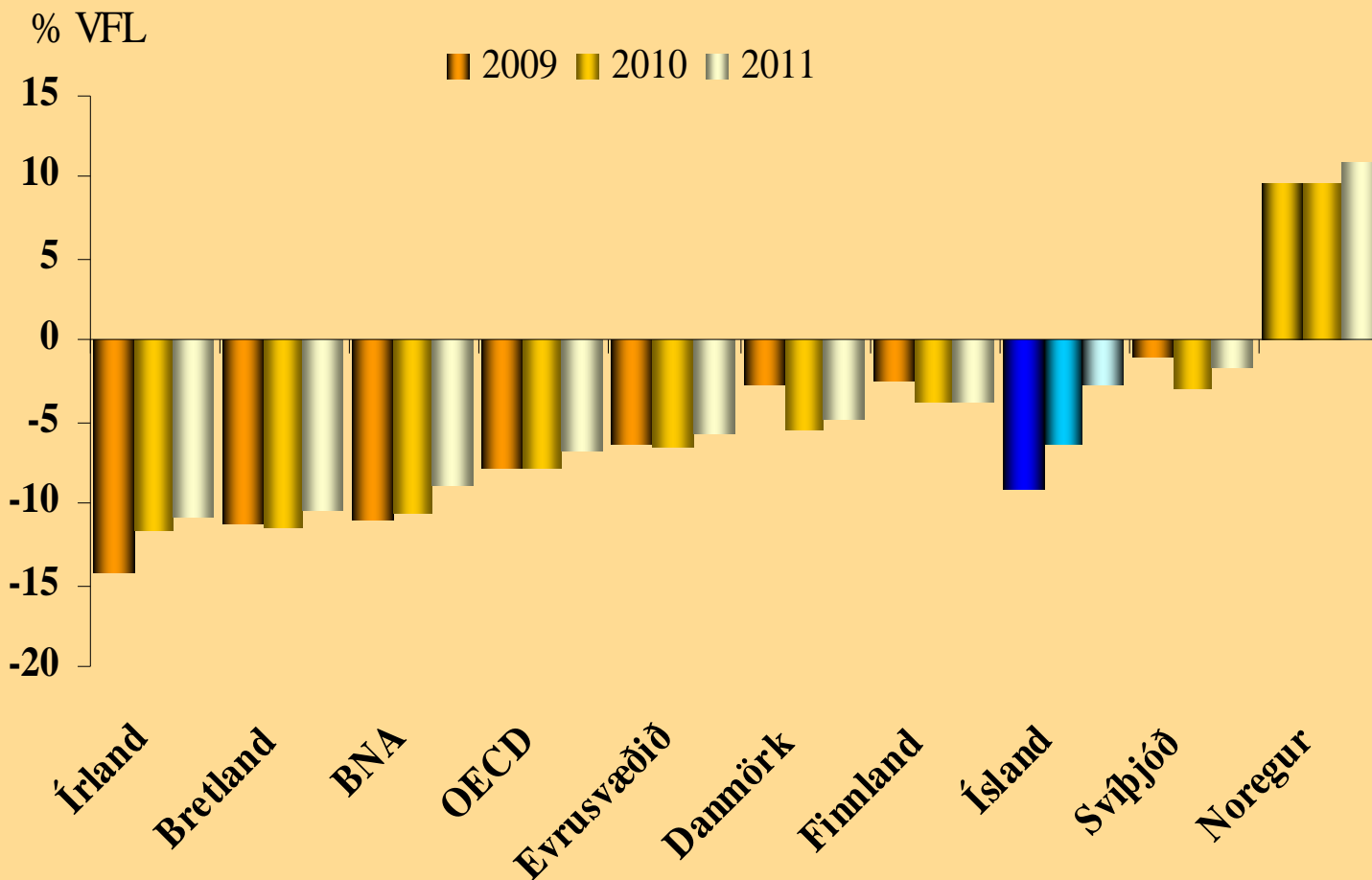
Hagvöxtur í nokkrum samanburðarlöndum



2011



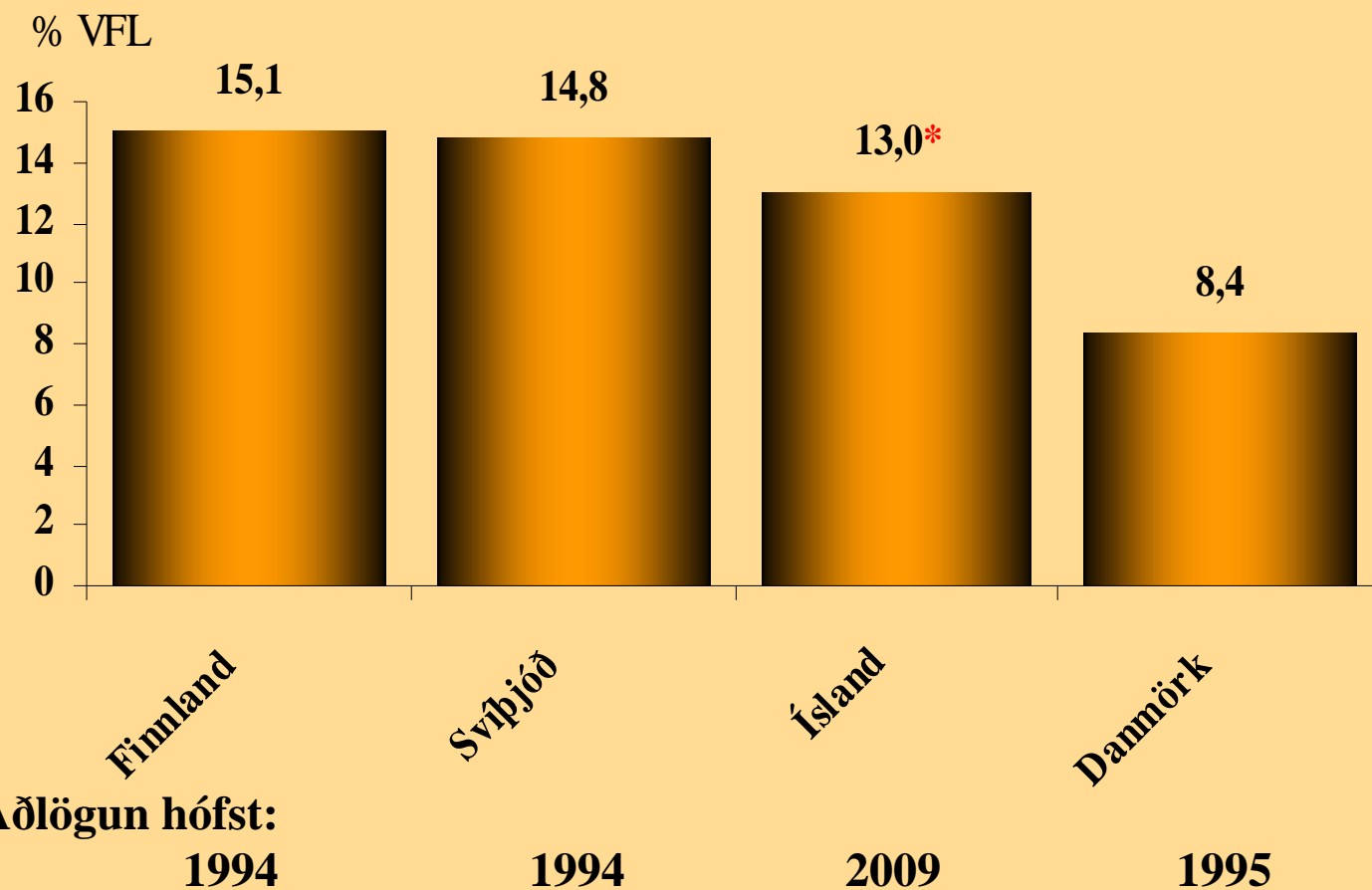
Afkoma hins opinbera í nokkrum samanburðarlöndum



2011



Aðlögun á heildarjöfnuði hins opinbera

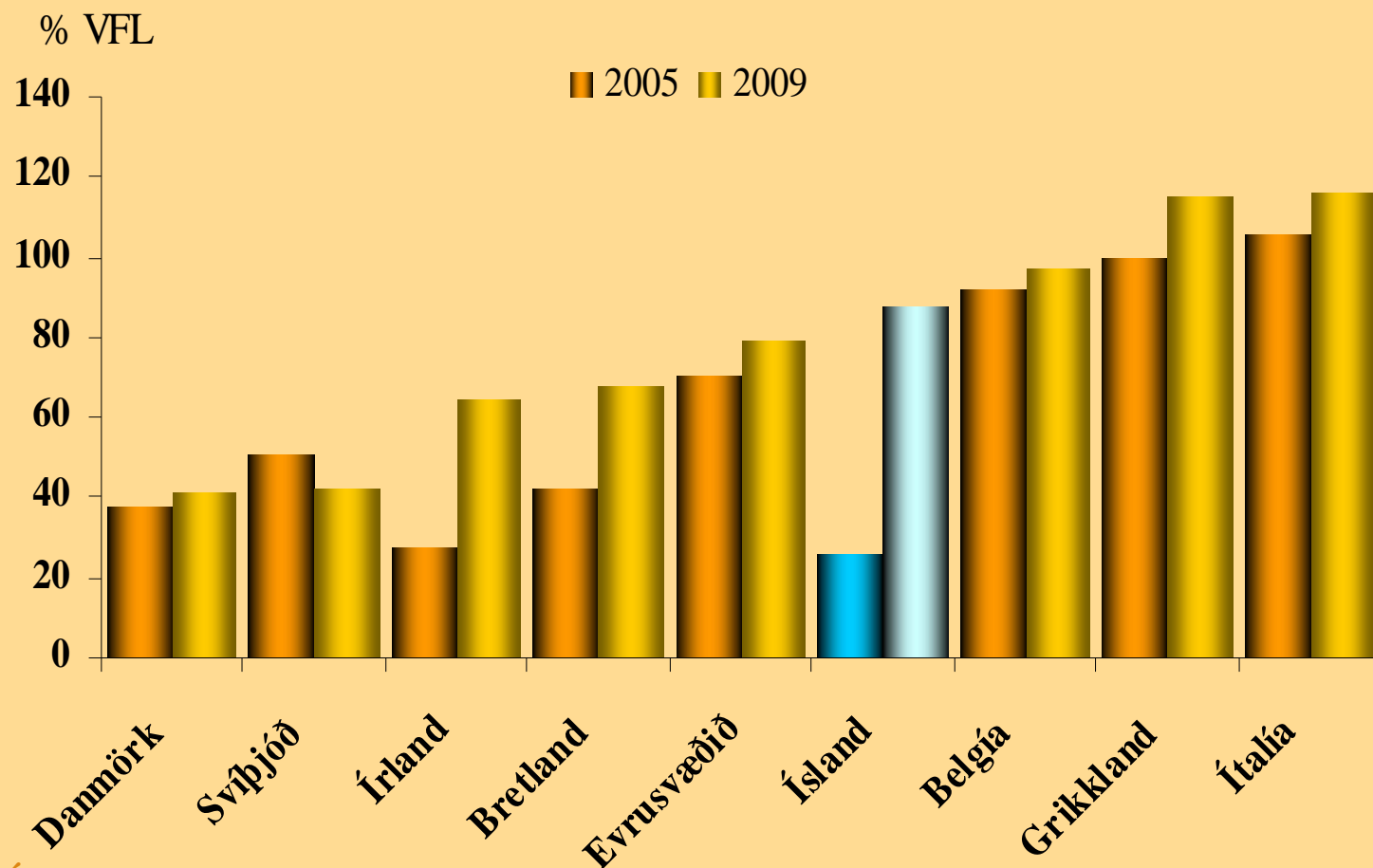


*Sveitarfélög meðtalin

2011



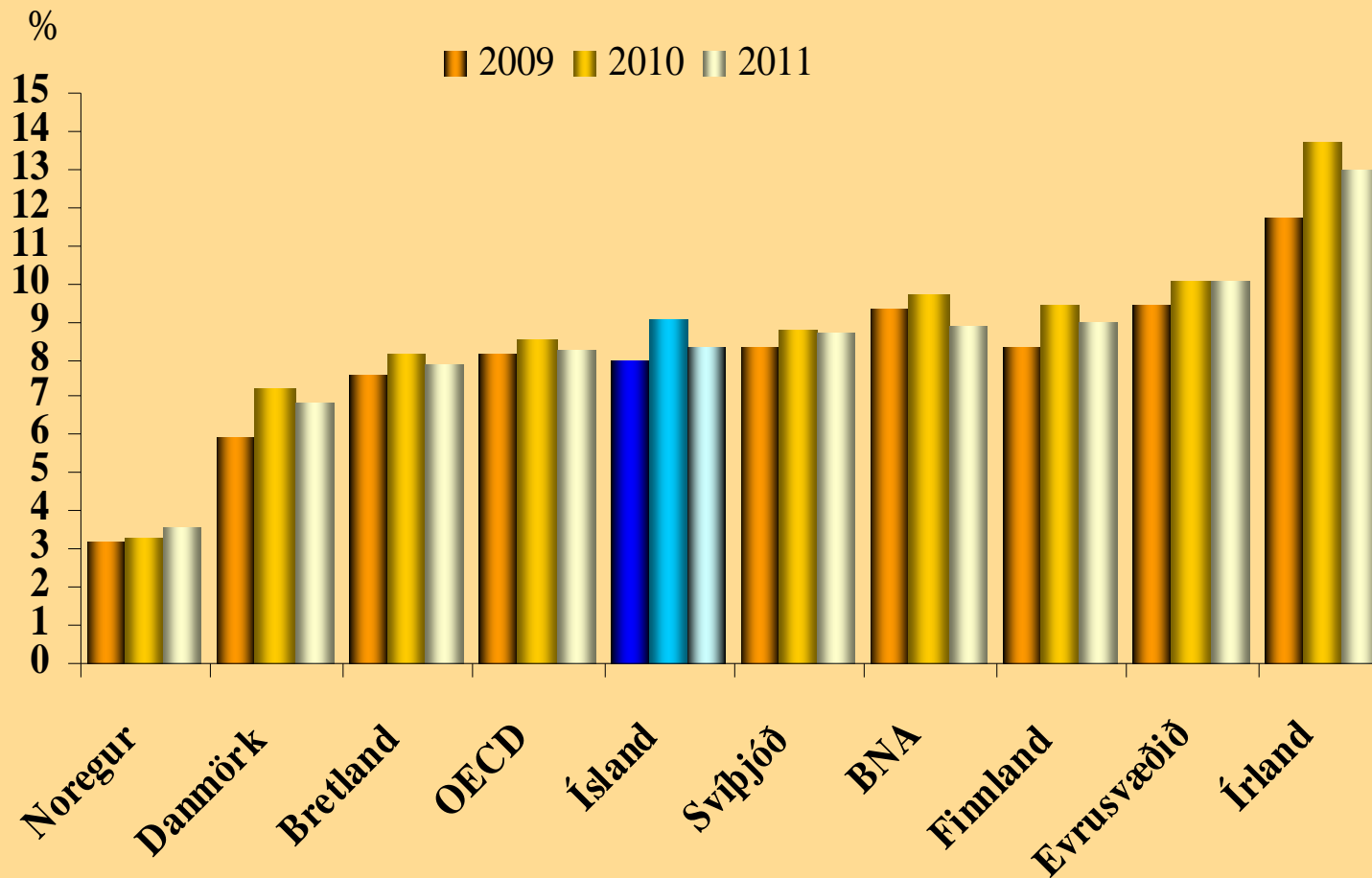
Heildarskuldir hins opinbera í nokkrum samanburðarlöndum



2011



Atvinnuleysi í nokkrum samanburðarlöndum



2011



10. Samantekt

2011



Niðurlag

- Horfast þarf í augu við það um hríð að vegna aðlögunarinnar sem verður að eiga sér stað í ríkisfjármálum munu flestir hópar þurfa að taka á sig skerðingu á þjónustu eða stuðningi ríkisins í einhverjum mæli.
- Náist sett markmið styrkist trúverðugleiki stjórnvalda, bæði innanlands og utan, og lánsfjáröflun verður auðveldari og ódýrari.

2011



Niðurlag

- Fjárlagafrumvarpið 2011 er stór áfangi á leiðinni að því að ríkisfjármálin verði sjálfbær.
- Með frumvarpinu næst fyrsta meginmarkmiðið í áætlun ríkisstjórnarinnar: afgangur verður á frumjöfnuði ríkissjóðs.
- Aðhaldsráðstafanir fylgja skýrri forgangsröð: sneitt er hjá skerðingu lífeyrisbóta og velferðarþjónustu hlíft eins og kostur er.

2011



Niðurlag

- Samþykkt á 3. endurskoðun samstarfsáætlunar við AGS og frekari lánveitingum felur í sér mikið traust á ríkisfjármálastefnunni.
- Náist markmið frumvarpsins verður staða ríkisfjármálanna orðin allt önnur en þegar ríkisstjórnin tók við og viðfangsefni sem virtist vera nánast óvinnandi verk auðsjánlega orðið viðráðanlegt.

2011



Vefsetur: fjarlog.is

Minnt er á að halda trúnað um fjárlagafrumvarpið þar til það hefur verið lagt fyrir Alþingi kl. 16.

Fjárlagafrumvarpið og tengd gögn er að finna á fjárlagavefnum fjarlog.is

2011