



FJÁRMÁLA- OG  
EFTNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# RÍKISBÚSKAPURINN 2013-2016

Ríkisfjármálastefna og þjóðhagsáætlun

Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
September 2012

# **Ríkisbúskapurinn 2013–2016**

## **Ríkisfjármálastefna og þjóðhagsáætlun**

Ríkisbúskapurinn 2013–2016. Ríkisfjármálastefna og þjóðhagsáætlun.

ISBN 978-9979-820-71-0

© 2012 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Prentsmiðja: Oddi

Umbrot: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Ljósmynd á forsíðu: Keilir, Ellert Grétarsson

Upplýsingar um útgáfur fjármála- og efnahagsráðuneytisins er að finna á [www.fjr.is](http://www.fjr.is)

Vefsetur fjárlaga: [fjarlog.is](http://fjarlog.is)

## Efnisyfirlit

	Bls.
<b>Ríkisfjármálastefnan</b>	
1. Ríkisfjármálastefnan .....	7
2. Þjóðhagsforsendur og efnahagssumhverfið.....	21
3. Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum .....	29
3.1 Markmið langtímaáætlunar í ríkisfjármálum.....	29
3.2 Endurskoðun áætlunarinnar.....	30
3.3 Langtímaáætlun til ársins 2016 .....	34
3.4 Tekjuáætlun og tekjuöflunaraðgerðir til 2016.....	38
3.4.1 Forsendur, heildarrammi og tekjuþróun .....	38
3.4.2 Tekjuöflunaraðgerðir á aðlögunartímabilinu.....	44
3.5 Útgjaldaáætlun og aðhaldsaðgerðir til 2016.....	50
3.5.1 Forsendur, heildarrammi og útgjaldaþróun .....	50
3.5.2 Aðhaldsráðstafanir á útgjaldahlið.....	53
3.5.3 Vaxtajöfnuður.....	55
3.5.4 Fjárfestingaáætlun .....	57
3.5.5 Skuldastýring og lánsfjáröflun .....	60
4. Alþjóðlegar efnahagshorfur og staða Íslands.....	64
<b>Þjóðhagsáætlun</b>	
Inngangur.....	75
1. Staða og horfur í efnahagsmálum .....	76
2. Áskoranir í kjölfar hrunsins .....	78
2.1 Úrlausn skuldavandans.....	78
2.2 Samkeppnishæfni og fjárfesting.....	79
2.3 Afnám gjaldeyrishafta .....	81
2.4 Fjármál hins opinbera .....	82
2.5 Vinnumarkaður.....	84
3. Fjármálakerfið.....	85



# Ríkisfjármálastefnan

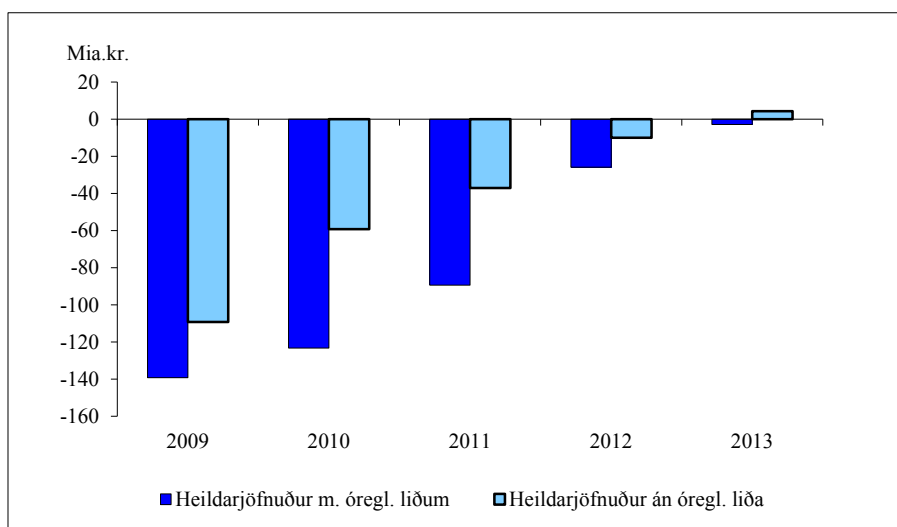


## 1 Ríkisfjármálastefnan

Þáttaskil eru að verða í þróun ríkisfjármála á Íslandi um þessar mundir. Allar horfur eru á að jákvæður frumjöfnuður náist í ríkisrekstrinum á yfirstandandi fjárlagaári í fyrsta skipti frá hruni íslenska bankakerfisins haustið 2008. Þar við bætist að áætlað er að skuldir ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hafi náð hámarki um síðustu áramót og muni fara lækkandi næstu árin. Verkefnið framundan er að tryggja áfram framgang ríkisfjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar svo heildarjöfnuður náist á fjárlagaárinu 2014 eins og markmið voru sett um í síðasta fjárlagafrumvarpi. Fjárlagafrumvarpið fyrir árið 2013 er samið með þetta markmið í huga enda mun sá áfangi að stöðva skuldasöfnun vegna hallareksturs ríkissjóðs skjóta styrkari stöðum undir velferðarkerfið. Í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir því að heildarjöfnuður ríkissjóðs verði neikvæður sem nemur einungis 0,1% af VLF ef óreglulegir liðir eru meðtaldir en að þeim frátöldum verði hann lítils háttar jákvæður.

**Þáttaskil í þróun ríkisfjármála**

### Þróun heildarjöfnuðar ríkissjóðs 2009–2013



Við samningu frumvarpsins var jafnframt lögð áhersla á að bæta mjög hag barnafjölskyldna. Greiningar hafa sýnt að nauðsynlegt er að huga að kjörum ungra barnafjölskyldna og tryggja velferð barna betur til framtíðar.

**Áhersla á bætta hag barnafjölskyldna**



### Blönduð leið hefur reynst skynsamleg

Ríkisstjórnin valdi í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS) að treysta á blandaða leið hagvaxtar, skattkerfisbreytinga og samdráttar í ríkisútgjöldum til að vinna bug á stórfelldum og ósjálfbærum fjárlagahalla sem við blasti eftir bankahrunið. Hagtölur sem nú berast vitna til um að skynsamlegt var að fara þessa leið. Þrátt fyrir mikinn samdrátt og aðhald á útgjaldahliðinni hefur reynst unnt að standa vörð um grunnstoðir velferðarkerfisins. Þá hafa aðhaldsráðstafanir að nokkru leyti leitt af sér betri nýtingu fjármuna sem skila mun árangursríkari ríkisrekstri til framtíðar. Skattkerfisbreytingarnar hafa styrkt tekjustofna ríkissjóðs án þess að íþyngja efnahagslífina um of.

### Vaxtakostnaður er háður markaðsbreytum

Vaxtakostnaður ríkissjóðs nemur um 15% af áætluðum heildartekjum ársins 2013 og getur hæglega aukist þótt heildarskuldir lækki sökum þess að stór hluti lánskjara hans er háður markaðsbreytum sem eru almennt taldar vera óvenju hagstæðar um þessar mundir. Góður árlegur afgangur af rekstri ríkissjóðs eftir að heildarjöfnuði hefur verið náð árið 2014 er því mikilvægur til þess að lækka skuldir og vaxtakostnað og um leið til þess að draga úr fjárhagsáhættu sem gæti skapast fari vaxta- stig í heiminum og hér á landi hækkandi.

### Heildarjöfnuður með og án óreglulegra liða 2009–2013

Rekstrargrunnur, mia.kr.	2009	2010	2011	2012	2013
Frumjöfnuður með óregl. liðum .....	-99,0	-84,4	-43,2	31,8	60,4
Fjármagnsjöfnuður .....	-40,2	-38,8	-46,2	-57,6	-63,2
<b>Heildarjöfnuður m. óregl. liðum .....</b>	<b>-139,3</b>	<b>-123,3</b>	<b>-89,4</b>	<b>-25,8</b>	<b>-2,8</b>
Frumjöfnuður án óregl. liða .....	-68,9	-20,4	9,2	47,6	67,5
Fjármagnsjöfnuður .....	-40,2	-38,8	-46,2	-57,6	-63,2
<b>Heildarjöfnuður án óregl. liða .....</b>	<b>-109,2</b>	<b>-59,2</b>	<b>-37,0</b>	<b>-10,0</b>	<b>4,3</b>

### Aðhaldssöm ríkisfjármála- stefna hefur skilað mark- verðum árangri

Fjárlagafrumvörp ríkisstjórnarinnar undanfarin ár hafa einkennst af viðbrögðum við alvarlegri stöðu ríkissjóðs eftir efnahagsáfallið sem reið yfir haustið 2008. Frumvarpið í ár ber þess merki að aðhaldssöm ríkisfjármálastefna hefur skilað markverðum árangri. Ekki er gert ráð fyrir miklum skattkerfisbreytingum og aðhaldsmarkmið eru hófleg. Í tilteknum málaflokkum, s.s. barnabótum og samgöngumálum er nú gert ráð fyrir auknum framlögum í samræmi við nýjar áherslur og stefnumið ríkisstjórnarinnar.

Á síðasta þingi samþykkti Alþingi ný lög um veiðigjald og í þessu frumvarpi er í fyrsta sinn gert ráð fyrir umtalsverðum beinum tekjum ríkisins af auðlindum þjóðarinnar. Reiknað er með að tekjuaukning ríkissjóðs umfram það sem gengið var út frá í fyrri ríkisfjármálaáætlun sl. haust geti orðið 5,8 mia.kr. á árinu 2013 vegna þessara breytinga. Almennt er litið á hófleg auðlindagjöld sem hlutlausu skattheimtu (e. non-distortionary), þ.e.a.s. að þau bjagi ekki vilja markaðsaðila til að stunda ákveðna starfsemi eða hegðun. Ríkissjóður gæti einnig átt í vændum auknar tekjur af annarskonar auðlindum í þjóðareigu í framtíðinni sem fengnar verða með uppboðum á sérleyfum eða skattlagningu. Þar er helst horft til tekna af orkuauðlindum landsins, einkum jarðvarma og vatnsaflsauðlindum. Er m.a. litið til Noregs sem fyrirmyndar hvað slíkar tekjur varðar en norski ríkissjóðurinn og sveitarfélög þar í landi innheimta auðlindagjöld af raforkufyrirtækjum sem nýta norskt vatnsafl.

### **Auknar tekjur af auðlindum**

Árið 2011 var Íslandi hagfellt í efnahagslegu tilliti og tók hagkerfið að vaxa á nýjan leik eftir tveggja ára samdrátt í kjölfar bankahrunsins. Landsframleiðslan jókst um 3,1% á árinu 2011 eftir 4% samdrátt árið 2010 og um 6,8% samdrátt árið þar á undan. Aukning varð í flestum þáttum þjóðarútgjalda hjá öðrum en opinberum aðilum á árinu 2011. Samneysla dróst saman um 0,6% og opinber fjárfesting um 17,6% en hvort tveggja vitnar til um aðhaldssaman ríkisrekstur. Fjárfesting í heild jókst um 13,6% þrátt fyrir þennan samdrátt í opinberri fjárfestingu og einkaneysla jókst um 4%.

### **Aukning í heildarfjárfestingu og einkaneyslu**

Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2012 var reiknað með 2,4% hagvexti og 4,2% verðbólgu að meðaltali á milli árána 2011 og 2012. Júlispá Hagstofunnar gerir ráð fyrir nokkuð meiri hagvexti eða 2,8% en jafnframt meiri verðbólgu því þar er spáð að hún verði 5,4%. Tekjuáætlun fyrir árið 2012 hefur verið endurskoðuð með þessar breyttu forsendur í huga og myndar það grundvöll fyrir áætlun ársins 2013. Skattstofnar hafa á heildina litið reynst sterkari á fyrri hluta ársins 2012 en búist var við. Tekjur ríkissjóðs hafa aukist m.a. vegna þess að laun hafa hækkað meira en gert var ráð fyrir. Tekjuáætlunin í fjárlagafrumvarpinu er byggð á þremur meginstoðum. Í fyrsta lagi á fyrirliggjandi upplýsingum um þróun skattstofna og breytingar á skattkerfinu miðað við stöðuna í dag, í öðru lagi á þjóðhagsspá Hagstofunnar frá 15. júlí sl. og í þriðja lagi áformum stjórnvalda um sérstakar tekjuöflunaraðgerðir

### **Tekjur ríkissjóðs hafa aukist**

**Gert er ráð fyrir 2,7% hagvexti**

á næstu árum. Gert er ráð fyrir að hagvöxtur næsta árs verði 2,7%. Áhrif efnahagsbatans á ríkissjóð eru þau að grunnspá um tekjustofna ríkissjóðs hækkar um 6 mia.kr. á árinu 2013 umfram fyrri áætlanir.

**Fjárfestinga-áætlun felur í sér...**

Vegna þess árangurs sem náðst hefur með breytingum á skattkerfinu og aðhaldssamri ríkisfjármálaáætlun síðustu ára hefur nú myndast svigrúm til aukinnar fjárfestingar hins opinbera. Því kynnti ríkisstjórnin áform sín í þá veru í maímánuði sl. undir heitinu *Fjárfestingaáætlun fyrir Ísland (2013–2015)*. Markmið hennar er að styðja við hagvöxt og fjölbreytni í atvinnulífi og er liður í nýrri sókn fram á veginn eftir efnahagsáfallið. Hún er sett fram með þeirri forsendu að ríkissjóður endurheimti stóran hluta af þeim fjármunum sem lagðir voru fram til að endurfjármagna bankakerfið og að í ríkissjóð renni tekjur af umframhagnaði í sjávarútvegi samkvæmt nýjum lögum um veiðigjöld eins og vikið var að áður. Samtals er í fjárlagafrumvarpinu 2013 gert ráð fyrir að 3,8 mia.kr. af tekjum af veiðigjaldi verði ráðstafað til nýrra verkefna í fjárfestingaáætluninni, þ.e. samgöngumála, byggðamála og rannsóknar- og tækniþróunarmála.

**... fangelsisbyggingar, Vestmannaeyjaferju og uppbyggingu ferðamanna-staða**

Fjárfestingaáætlunin gerir einnig ráð fyrir að arðgreiðslur og hluti söluandvirðis á eignarhlutum ríkisins í fjármálastofnunum renni til tiltekinna annarra fjárfestingaverkefna, s.s. fangelsisbyggingar, hönnunar og byggingar nýrrar Vestmannaeyjaferju og uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum og friðlýstum svæðum svo eitthvað sé nefnt. Eftir sem áður byggist fjárfestingaáætlunin á því að ríkisfjármálaáætlunin verði í forgangi og að markmiði um jöfnuð í ríkisfjármálum árið 2014 verði ekki raskað. Þessir tilteknu fjárfestingakostir eru því ekki innifaldir í fjárlagafrumvarpinu vegna þess að enn er óljóst hversu miklar tekjur munu renna til ríkisins vegna arðgreiðslna eða sölu eignarhluta á næstu árum. Gert er ráð fyrir að fyrir aðra umræðu fjárlaga hafi forsendur fyrir þeirri tekjuöflun skýrst og þá um leið hversu mörg verkefni sem tilheyra þessum hluta fjárfestingaáætlunarinnar geta samrýmt ríkisfjármálaáætluninni og orðið að veruleika á árinu 2013. Einnig er unnið að áætlun um byggingu nýs Landspítala. Gert er ráð fyrir að áætlunin verði fullbúin fyrir afgreiðslu frumvarpsins.

Fyrr á þessu ári samþykkti Alþingi að heimila fjármálaráðherra lánveitingu til verkefnafélagsins Vaðlaheiðarganga ehf. svo félagið geti hafið framkvæmdir við jarðgöng undir Vaðlaheiði. Ráðgert er að inn-

heimt veggjöld af umferð í gegnum göngin munu standa undir afborgunum og vöxtum af lánum miðað við þær rekstrarforsendur sem félagið hefur gefið sér. Í forsendum um gerð ganganna er kostnaður við verkframkvæmdir áætlaður um 8.700 m.kr. án virðisaukaskatts miðað við verðlag í lok árs 2011. Í áætlunum er gert ráð fyrir að ráðist verði í endurfjármögnun á stofnkostnaðinum, að frádregnum innborgunum árána 2015–2017, þegar þriggja ára reynsla verður komin á tekjuflæði ganganna. Með þessum hætti stuðlar ríkið að aukinni fjárfestingu í landinu og bættum samgöngum án þess að kosta þær með beinum hætti. Auk þess að vera þjóðhagslega arðbær munu göngin hafa jákvæð samfélagsleg áhrif beggja vegna ganganna.

Vonir manna um skjótan bata í efnahagsmálum á alþjóðavísu hafa dvínað. Staða ríkisfjármála stærstu ríkja heims ber þess merki. Viðfangsefni þeirra er að varða leið úr efnahagslægdinni án þess að íþyngja hinu opinbera um of. Samtvinnuð efnahags- og ríkisfjármálakreppa er mjög erfið viðureignar og ekki er útlit fyrir að hún leysist á allra næstu misserum. Þetta á við um helstu viðskiptalönd Íslands, beggja vegna Atlantsála þar sem dregið hefur úr hagvexti undir lok síðasta árs og fyrri hluta þessa árs. Þessi þróun getur haft neikvæð áhrif á verðmæti okkar helstu útflutningsvara og þar með skatttekjur. Hagvöxtur hefur þó aukist á Norðurlöndunum og þrátt fyrir erfiða stöðu efnahagslífs okkar helstu viðskiptalanda heldur íslenska hagkerfið líka áfram að vaxa.

Á árunum eftir bankahrunið og fram til ársins 2010 naut ríkissjóður ekki lánstrausts á alþjóðlegum mörkuðum. Voru þá tekin neyðarlán frá AGS, Norðurlöndunum og Póllandi. Alla jafna hefur íslenska ríkið ekki þurft að reiða sig á slík lán enda hefur lánstraust ríkissjóðs tryggt aðgang að erlendum lánamörkuðum. Almennt er litið svo á að það hafi einnig auðveldað fyrirtækjum og sveitarfélögum aðgang að lána-mörkuðum. Lánskjör þeirra draga þannig dóm af kjörum ríkisins.

Árin 2011 og 2012 gaf ríkissjóður út skuldabréf á alþjóðlegum mörkuðum að fjárhæð 1 mia. Bandaríkjadala í hvort skipti eða sem svarar til um 240 mia.kr. samanlagt, fyrst til 5 ára og síðan til 10 ára. Ávinningurinn af þessum útgáfum er a.m.k. þríþættur. Í fyrsta lagi hefur ríkissjóður sýnt fram á aðgengi að erlendum lánsfjármörkuðum hefur verið endurheimt en það er ein af forsendunum fyrir afnámi gjald-

**Vonir um skjótan alþjóðlegan efnahagsbata hafa dvínað**

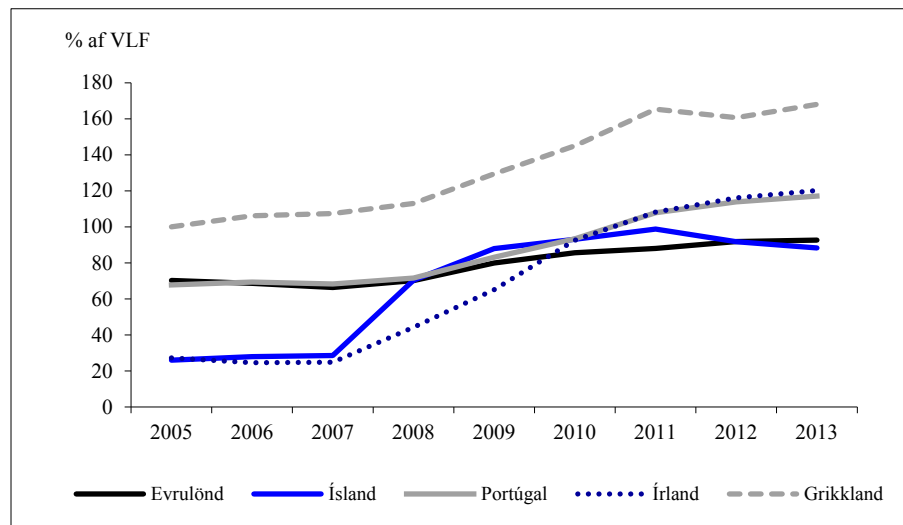
**Skuldabréfa-útgáfa ríkissjóðs**

eyrishafta. Í öðru lagi hafa lánveitendur betri fótfestu þegar kemur að ákvörðun lánskjara til íslenskra fyrirtækja í erlendri mynt. Í þriðja lagi hefur ríkissjóður byggt upp hóp alþjóðlegra fagfjárfesta sem líklegt er að verði tilbúinn til að halda áfram lánveitingum til Íslands ef eftir því verður sóst og ríkisfjármálastefnan nýtur áfram trausts.

### Endurfjármögnun neyðarlána

Andvirði fyrri skuldabréfaútgáfunnar var nýtt til endurfjármögnunar markaðsskuldabréfa ríkissjóðs sem voru á gjalddaga árin 2011 og 2012. Andvirði skuldabréfaútgáfu þessa árs, um 124 mia.kr., var nýtt til forgreiðslu lána frá AGS og Norðurlöndum sem tekin voru í tengslum við efnahagsáætlun stjórnvalda. Með þessu lengdist í afborgunarferli erlendra lána og þannig var dregið úr erlendri fjármögnunaráhættu ríkissjóðs til skemmri tíma. Eftirspurn í þessum skuldabréfaútgáfum ríkisins og samanburður við kjör annarra ríkja gefur sterkar vísbendingar um að lánshæfi Íslands hefur styrkst til muna. Ástæða er til að ætla að þau kjör sem vænta megi í framtíðinni geti batnað meira ef fast er á málum haldið við stjórn efnahags- og ríkisfjármála.

### Skuldir hins opinbera<sup>1</sup>



Gert er ráð fyrir að skuldabréfi ríkissjóðs til endurfjármögnunar á Seðlabanka Íslands verði breytt í óverðtryggt skuldabréf í stað verð-

<sup>1</sup> Heimild: Hagstofa Evrópusambandsins (Eurostat) og spá efnahags- og fjármálasviðs framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (ECFIN), maí 2012. Tölurnar um opinberar skuldir eru samkvæmt Maastricht viðmiði.

tryggðs árið 2013. Mun þessi breyting hafa það í för með sér að allur vaxtakostnaður skuldabréfsins gjaldfærist eftirleiðis í rekstrarreikningi í stað þess að verðtryggingarþátturinn bætist við höfuðstól bréfsins og færast þannig í endurmat í efnahagsreikningi. Ekki síst vegna þessa er áætlað að vaxtakostnaður ríkissjóðs nemi 88,1 mia.kr. á árinu 2013 og hækki þar með um 6,2 mia.kr. frá fyrri áætlunum.

Í lok júlí sl. námu heildarskuldir ríkissjóðs 1.508 mia.kr. sem jafngildir um 86% af VLF. Á sama tíma námu hreinar skuldir um 809 mia.kr. eða sem svarar til um 46% af VLF. Hreinar skuldir eru skilgreindar sem heildarskuldir að frádregnum veittum lánum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Áætlað er að skuldir hins opinbera að sveitarfélögum meðtöldum hafi numið 1.616 mia.kr. í lok árs 2011 eða sem nemur 99% af VLF. Er það talið hátt hlutfall í alþjóðlegum samanburði en þó ber að hafa í huga að ef litið er á hreinar skuldir stendur hið opinbera hér á landi betur að vígi.

**Heildar-  
skuldir nema  
um 86% af  
VLF**

Í alþjóðlegum samanburði á skuldahlutföllum er yfirleitt ekki tekið tillit til lífeyrisskuldbindinga. Slíkur samanburður væri Íslandi hagstæður í flestum tilvikum þar sem fá lönd búa yfir jafnsterku lífeyriskerfi og Ísland. Þá er aldursamsetning þjóðarinnar einnig styrkur í slíkum samanburði þar sem Íslendingar eru að jafnaði mun yngri en Evrópubúar.

Mjög skuldsettur ríkissjóður er engu að síður veikleikamerki sem hefur áhrif víða í hagkerfinu. Almenn er talið varasamt að skuldir hins opinbera fari mikið yfir 60% af vergri landsframleiðslu og raunar er svo hátt hlutfall óskynsamleg sökum vaxtakostnaðarins sem af því leiðir, auk þess sem lántaka fyrir samtímaneyslu verður að greiðast af hærri sköttum á komandi kynslóðir. Því verður það áfram forgangsmál að lækka jafnt og þétt skuldir ríkisins eftir að heildarjöfnuði hefur verið náð. Það getur eingöngu orðið með því móti að greiðsluafkoma ríkissjóðs skili árlega myndarlegum afgangi um langt árabíl eða að sölu eigna ríkissjóðs verði varið til uppgreiðslu á skuldum. Sem dæmi má taka að þótt afkoma ríkissjóðs gæti skilað 50 mia.kr. á ári til að greiða niður skuldir tæki það 10 ár að lækka þær um þriðjung.

**Forgangsmál  
að lækka  
skuldir**

Fjárukalög fyrir árið 2011 gerðu ráð fyrir að halli á heildarjöfnuði ríkissjóðs yrði 46 mia.kr. á rekstrargrunni. Í ríkisreikningi fyrir árið

2011 sem lá fyrir síðsumars á þessu ári var hins vegar einnig tekið tillit til óreglulegra einskiptisliða sem ekki koma til kasta Alþingis við afgreiðslu fjárukalaga, heldur byggjast á uppgjöri hjá reikningshaldsaðilum um hálfu ári síðar. Munar þar mest um gjaldfærslu á 20,1 mia.kr. stofnfjárframlagi og ábyrgðum á innstæðum vegna SpKef sparisjóðs, 7,1 mia.kr. niðurfærslu á eiginfé Bygðastofnunar, 4,9 mia.kr. niðurfærslu eignarhlutar í Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins, 4,8 mia.kr. gjaldfærslu lífeyrisskuldbindinga og 4,6 mia.kr. afskrifta skattkrafna umfram áætlun. Þessar óreglulegu gjaldfærslur skýra að fullu fráviknið frá áætlun samkvæmt fjárheimildum fjárlaga og fjárukalaga ársins.

Hafa ber í huga að við endurmat á eignum ríkissjóðs er gætt varúðarsjónarmiða og eru eignarhlutir ríkisins í fyrirtækjum og sjóðum almennt ekki færðir upp þó staða þeirra bendi til herra eignavirðis en bókfært er í ríkisreikningi. Þannig er 99,9% eignahlutur ríkisins í Landsvirkjun færður til bókar á 60,4 mia.kr. þó eigið féð nemi 204,3 mia.kr. samkvæmt bókum fyrirtækisins.

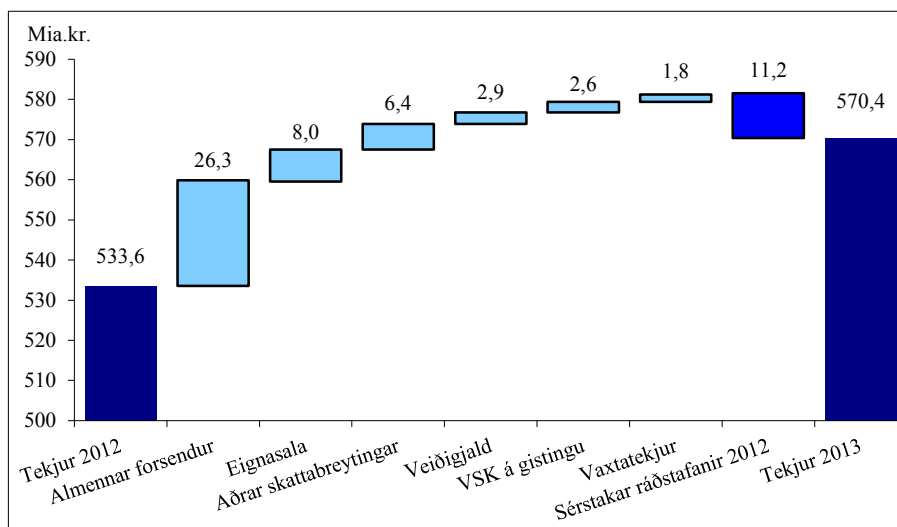
#### **Heildarjöknuður jákvæður 2014**

Fjárlög yfirstandandi árs gera ráð fyrir 35 mia.kr. afgangi á frumjöknuði en 21 mia.kr. halla á heildarjöknuði, hvort tveggja á rekstrargrunni. Góðar horfur eru á að þessi markmið náist á árinu miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar um þróun tekna og gjalda. Langtímaáætlun í ríkisfjármálum gerir ráð fyrir að heildarjöknuður, þ.e. afkoma að meðtöldum vaxtajöknuði, verði orðinn jákvæður árið 2014. Þetta fjárlagafrumvarp varðar leiðina í þá átt þar sem gert er ráð fyrir að frumjöknuður nemi 3,2% af landsframleiðslu á næsta fjárlagaári og heildarjöknuður verði einungis neikvæður sem nemi um 3 mia.kr. eða sem svarar til -0,1%. Á rekstrargrunni er áætlað að tekjur ríkissjóðs nemi 570,3 mia.kr. og aukist þannig að nafnvirði um 36,7 mia. kr. frá líðandi fjárlagaári.

#### **Auknar tekjur af ferðaþjónustu**

Í frumvarpinu er að finna áform ríkisstjórnarinnar um að auka tekjur hins opinbera af erlendum ferðamönnum. Verður það gert með þeim hætti að virðisaukaskattur á hótél- og gistipjónustu verður hækkaður úr lægra þrepi kerfisins í það herra, þ.e.a.s. úr 7% í 25,5%. Gert er ráð fyrir að það auki tekjur ríkissjóðs um 3,5 mia.kr. á ársgrunni en 2,6 mia.kr. á næsta fjárlagaári þar sem breytingin taki gildi þann 1. maí 2013.

### Breyting tekna frá áætlun 2012



Í fjárlagafrumvarpinu er sett fram markmið um 1,75% aðhald af veltu í almennri stjórnsýslu, eftirliti og þjónustu, 1,2% af veltu bótakerfa og sjúkratrygginga í heild, 1% af veltu háskóla og framhaldsskóla en einungis 0,5% af veltu löggæslustofnana. Ekki er gert ráð fyrir slíkri hagræðingarkröfu í rekstri umfangsmikilla velferðarmálaflokka á borð við sjúkrahús, heilsugæslu, heilbrigðisstofnanir og öldrunarstofnanir.

**Aðhalds-  
markmið**

Fljótlega eftir bankahrunið haustið 2008 var ljóst að ráðast þyrfti í ýmsar aðgerðir til að draga úr halla ríkissjóðs. Þær aðgerðir fólust meðal annars í því að ná fram sparnaði í útgjöldum Fæðingarorlofs-  
sjóðs. Í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar um forgangsöröðun útgjalda til brýnna velferðarverkefna, kynjajafnrétti og sérstakan stuðning við barnafjölskyldur er nú unnið að áætlun um að byggja aftur upp fæðingarorlofskerfið. Samhliða því er unnið að áætlun til lengri tíma um lengingu orlofsins í 12 mánuði.

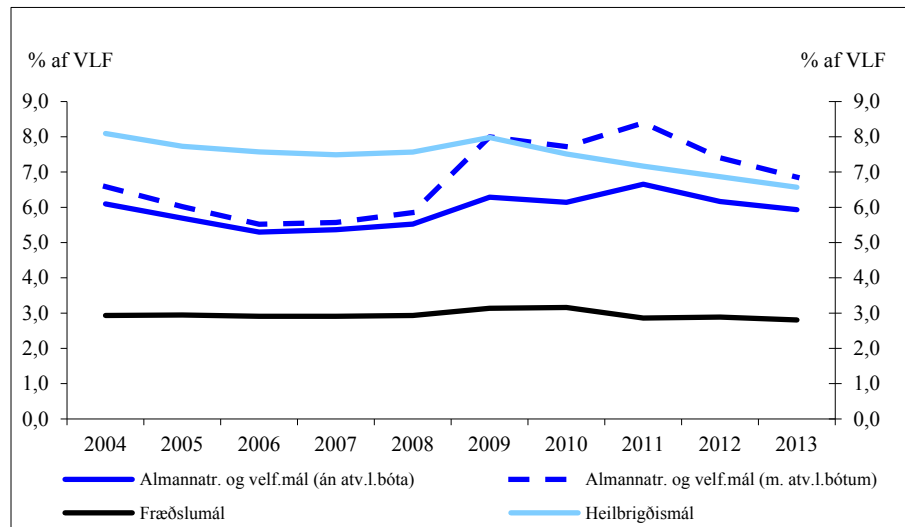
**Fæðingar-  
orlofskerfið  
byggt upp**

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er sett fram það markmið að almannatryggingakerfið verði einfaldað með fækkun bótaflokka, einfaldari reglum um útreikning bóta og auknu jafnræði og aðgengi. Til stendur að leggja fram frumvarp til laga um lífeyristryggingar almanna-  
trygginga á yfirstandandi þingi í samræmi við stefnumiðin.

**Almanna-  
trygginga-  
kerfið  
einfaldað**



### Þróun útgjalda helstu málaflokka



#### Húsnæðis- bótakerfi í stað vaxta- og húsaleigubóta

Á grundvelli skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu og niðurstaðna vinnuhópa sem unnið hafa að endurskoðun ýmissa þátta er snerta ytri umgjörð húsnæðismála hér á landi hefur verið lagt til að tekið verði upp húsnæðisbótakerfi í stað vaxta- og húsaleigubóta. Unnið er að tillögum og útreikningum sem miða að því að hefja aðlögun húsaleigubóta að nýju húsnæðisbótakerfi í áföngum.

#### Skattkerfis- breytingar til að auka jöfnuð

Ein alvarlegustu áhrif bankahrunsins tengdust gengisfalli krónunnar. Kaupmáttur almennings skertist til muna og vísitölutryggð lán hækkuðu mjög. Viðbrögð stjórnvalda voru þau að beita skatta- og bóta-kerfinu þannig að þau milduðu þessi áhrif hjá lág- og millitekjufólki. Skattkerfisbreytingar sneru ekki aðeins að tekjuöflun heldur einnig að því að auka jöfnuð í samfélaginu en ójöfnuður hafði aukist mikið á árunum fyrir hrun.

#### Barnabætur hækka

Langstærstan hluta kjaraskerðingar hjá þorra almennings í kjölfar hrunsins má rekja til verðlagshækkana vegna gengisfalls krónunnar. Rannsóknaraðilar hafa bent á að einn veikasti hlekkurinn í endurreisn samfélagsins nú sé greiðsluvandi barnafjölskylda. Því er að finna í þessu frumvarpi þá fyrirætlun ríkisstjórnarinnar að hækka barnabætur verulega. Barnabótakerfið er skilvirkt tæki til lífskjarajöfnunar og styrking þess mun bæta velferð barna á Íslandi.

Þann 10. júní 2011 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu sem kveður á um að Ísland auki aftur framlög til þróunaraðstoðar við önnur lönd árlega þar til framlög nemi 0,7% af vergum þjóðartekjum árið 2019. Það er í samræmi við markmið Sameinuðu þjóðanna um framlög iðnríkja til þessa málaflokks. Markmið um þróun framlaga til ársins 2014 eru sett fram í þingsályktuninni. Í ályktuninni er gert ráð fyrir að á árinu 2012 nemi framlögin 0,21% af vergum þjóðartekjum og að þau hækki síðan á árinu 2013 í 0,25% en við endurskoðun áætlunarinnar á því ári verði framlögin hækkuð hraðar reynist hagvöxtur vera meiri en spáð var. Í samræmi við þetta er því lagt til í þessu frumvarpi að framlag til þróunarsamvinnu aukist um 1 mia.kr. á næsta fjárlagaári og nemi þar með 0,25% af VLF.

**Aukin  
þróunar-  
samvinna**

Vegna bankahrunsins og aðgerða í kjölfar þess varð ríkið langstærsti eigandi fjármálafyrirtækja á Íslandi. Auk þess að setja lög og reglur um fjármálakerfið getur ríkið haft bein áhrif á skipulag fyrirtækja á fjármálamarkaði sem eigandi. Mikilvægt er þó að aðskilja þessi tvö hlutverk. Þessi staða krefst þess að aðkoma ríkisins að fjármálamarkaðinum sem eigandi verði á grundvelli skýrrar eigandastefnu. Fjármálaráðuneytið hefur sett hlutafélögum og sameignarfélögum í eigu ríkisins almenna eigandastefnu. Kjarni stefnunnar er að félög í eigu ríkisins séu rekin með faglegum og gagnsæjum hætti þannig að almennt traust ríki á stjórn og starfsemi þeirra. Grundvöllur eigandahlutverksins byggist á almennum leiðbeiningum og viðmiðum um góða stjórnarhætti fyrirtækja og hlutverk og skyldur eiganda. Eigandastefnan byggir að stærstum hluta á 10 meginreglum eða grunnsjónarmiðum um góða og árangursríka starfshætti félaga í opinberri eigu. Þessi grunnsjónarmið eru síðan útfærð frekar og skýrð í meginmáli eigandastefnunnar.

**Eigenda-  
stefna félaga í  
eigu ríkisins**

Almenna eigandastefnan er byggð á fyrirliggjandi reynslu af sértækri stefnu um fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins frá 2009. Á grundvelli þeirrar stefnu starfar Bankasýsla ríkisins sem stofnuð var sama ár og fer hún með hlutverk eiganda í fjármálafyrirtækjum í ríkiseigu. Fullyrða má að reynslan af slíku fyrirkomulagi sé í öllum meginatriðum góð. Nauðsynleg fjarlægð hefur skapast á milli framkvæmdavaldsins og stjórna fjármálafyrirtækja í ríkiseigu. Bankasýslan hefur með opnum og faglegum leiðum skipað fulltrúa ríkisins í stjórnnum umræddra fyrirtækja og hefur það eflt traust á þeim stofnunum í því erfiða umhverfi sem þau hafa starfað í eftir hrún.

**Nauðsynleg  
fjarlægð á  
milli fram-  
kvæmda-  
valds og  
stjórna  
fjármála-  
fyrirtækja í  
ríkiseigu**

## Bókfært virði eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum

Rekstrargrunnur, m.kr.	Bókfært virði	% hlutur
Landsbankinn .....	122.000	81,3%
Arion banki .....	9.862	13,0%
Íslandsbanki .....	6.332	5,0%
<b>Samtals hlutafé í viðskiptabönkum .....</b>	<b>138.194</b>	
Sparisjóður Vestmannaeyja .....	555	55,7%
Sparisjóður Bolungarvíkur .....	543	90,9%
Sparisjóður Svarfdæla .....	382	90,0%
Sparisjóður Norðfjarðar .....	150	49,5%
Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis .....	105	75,9%
<b>Samtals stofnfé í sparisjóðum .....</b>	<b>1.735</b>	
<b>Samtals eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum .....</b>	<b>139.929</b>	

Heimild: Ríkisreikningur 2011

Gert er ráð fyrir að almenna stefnan gildi um öll hlutafélög og sameignarfélög sem eru að hluta til eða að öllu leyti í eigu ríkisins. Sé ríkið eigandi félags að minnihluta er eftir sem áður gert ráð fyrir að fulltrúi ríkis í stjórn slíks félags taki eins og kostur er mið af reglunum við stjórnarstörf sín. Þrátt fyrir að hin almenna eigandastefna ríkisins muni gilda almennt um félög í ríkiseigu kann sérstaða sumra þeirra að kalla á ítarlegri stefnu eða markmið eiganda en þar er að finna. Í vissum tilvikum er því þörf á að setja tilteknum félögum sérstaka eigandastefnu vegna séreðlis þeirra eða vegna ákveðinna sérsjónarmiða í starfsemi þeirra. Þannig er í vinnslu sérstök eigandastefna vegna orkufyrirtækja í eigu ríkisins. Auk þess má benda á stefnu sem sérstaklega var sett fyrir fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins fyrir nokkrum árum. Þegar ríkið fer með eignarhald í félagi er lögð mikil áhersla á langtímasjónarmið um uppbyggingu og rekstur þess. Jafnframt er lögð áhersla á að félög í eigu þess, sérstaklega þegar þau sinna samkeppnisrekstri, skili ásættanlegri afkomu og tryggi viðhald tekjumyndandi eigna. Í því felst m.a. að ríkissjóður fái eðlilegan arð af eigin fé í samræmi við áhættu rekstrar.

### Endurskoðun laga um opinber fjármál

Fjármálaráðuneytið hefur um nokkurt skeið unnið að endurskoðun fjárreiðulaga nr. 88/1997. Víðtækt samráð hefur verið um þetta verkefni, ekki síst við fjárlaganefnd sem reglulega hefur verið upplýst um endurskoðunina og þær áherslur sem rétt þykir að nýtt frumvarp til laga um opinber fjármál innihaldi.

Frumvarpið byggist í öllum meginatriðum á tillögum sem lagðar hafa verið fram af stýrinednd sem skipuð var í nóvember 2011. Hlutverk stýrinedndarinnar var að endurmeta með heildstæðum hætti form og efni gildandi fjárreiðulaga nr. 88/1997 og leggja til meginbreytingar á efni þeirra, s.s. varðandi gildissvið nýrra laga, tengsl stefnumörkunar í opinberum fjármálum og fjárlagagerðar, framkvæmd fjárlaga, og jafnframt endurmeta forsendur fjárstjórnar og reikningshalds ríkisins. Stefnt er að því að stýrinedndin ljúki störfum á fyrir lok þessa árs.

Með frumvarpi til laga um opinber fjármál verða lagðar fram ýmsar breytingar á meginþáttum gildandi löggjafar um fjárreiður ríkisins. Meðal helstu breytinga sem áformaðar eru í drögum frumvarpsins er útvíkkun gildissviðs gildandi fjárreiðulaga en lagt er til að nýju lögin nái til ríkis og sveitarfélaga. Þá greinir frumvarpið frá auknum kröfum við stefnumörkun hins opinbera sem byggja verður á markmiðum um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gegnsæi.

Samkvæmt frumvarpinu verður strangara eftirlits krafist með framkvæmd fjárlaga og lögð er til ný framsetning fjárlagafrumvarps þar sem áhersla verður lögð á að sýna fjárheimildir til málefna sviða (dæmi: menntamál) sem svo er skipt niður í málaflokka (dæmi: grunn- og framhaldsskólar, háskólar). Þá verða uppfærð viðmið og reglur um grundvöll reikningsskila, s.s. um flokkun tekna og gjalda og meðferð efnislegra eigna svo að þau fylgi alþjóðlega viðurkenndum viðmiðum. Frá því lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 tóku gildi hafa alþjóðlegar kröfur um stefnumörkun í opinberum fjármálum og áreiðanleika fjárhagslegra upplýsinga aukist til muna. Margt liggur að baki þessari þróun en meginástæðuna má rekja til hraðrar aukningar opinberra skulda og efasemda um að sum ríki geti að óbreyttu staðið við skuldbindingar sínar. Áætlanir um lækkun fjárlagahalla á Vesturlöndum hafa ítrekað brugðist og fjárlagahalli hefur reynst regla frekar en undantekning þróaðra ríkja undanfarin ár og jafnvel áratugi. Þá hefur mörgum ríkjum reynst erfitt að nýta tímabil hagvaxtar til þess að greiða niður skuldir með æskilegum hraða. Flest vestræn ríki, þ.m.t. Ísland, standa frammi fyrir fyrrgreindum áskorunum. Forsenda sjálfbærni opinberra fjármála er að settar verði skýrar reglur um öflun, meðferð og ráðstöfun opinberra fjármuna, sem nái bæði til ríkis og sveitarfélaga.

**Strangara  
eftirlit**

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa viðtæk áhrif á verklag við stefnumörkun um opinber fjármál og undirbúning fjárlagafrumvarps næstu ára þótt ljóst sé að taka muni nokkurn tíma að koma ákvæðum þess að fullu í framkvæmd. Lögð er áhersla á að frumvarpsgerðinni ljúki sem fyrst svo frumvarpið fái vandaða umfjöllun á Alþingi.

### **Ráðdeild í ríkisbú- skapnum**

Fjögur ár eru liðin frá hruni fjármálakerfisins, gengis íslensku krónunnar og um leið trausts á stofnunum samfélagsins. Nú benda hinsvegar ýmsir hag- og samfélagsvísar til þess að mestu erfiðleikarnir séu að baki. Hagvöxtur er stöðugur og bjartsýni í samfélaginu eykst. Skuldir ríkissjóðs eru þó enn miklar og því verður áframhaldandi ráðdeild að vera meginsteifið í ríkisbúskapnum.

## 2 Þjóðhagsforsendur og efnahagsumhverfið

Líkt og undanfarin ár er fjárlagafrumvarpið byggt á þjóðhagsspá Hagstofunnar þar sem lagt er mat á framvindu efnahagsmála árið 2013. Áform stjórnvalda sem miðast við að ná markmiðum í ríkisfjármálum um jöfnuð árið 2014 eru meðal forsendna spárinnar. Spá Hagstofunnar birtist 5. júlí og miðast umfjöllunin hér við þá spá. Hagstofan mun leggja fram endurskoðaða þjóðhagsspá í nóvember og gefst þá tækifæri til að endurmeta tekju- og útgjaldaáætlun fyrir endanlega afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2013.

### Þjóðhagsspá Hagstofunnar

#### Þjóðhagsyfirlit

Magnbreytingar, %	2012	2013	2014	2015	2016
Einkaneysla .....	3,2	2,6	3,0	3,1	2,9
Samneysla .....	0,3	0,5	0,2	0,7	1,1
Fjármunamyndun .....	12,6	5,3	11,1	4,8	4,4
Atvinnuvegafjárfesting .....	16,0	1,5	11,4	1,3	0,9
Íbúðafjárfesting .....	16,0	20,2	14,1	15,2	11,9
Fjárfesting hins opinbera .....	-8,5	6,0	5,0	7,5	10,0
Þjóðarútgjöld alls .....	3,8	2,3	3,7	2,8	2,7
Útflutningur vöru og þjónustu .....	3,8	3,3	2,3	2,6	3,7
Innflutningur vöru og þjónustu .....	5,8	2,5	3,9	2,7	3,4
Verg landsframleiðsla .....	2,8	2,7	2,8	2,8	2,9
Vöru- og þjónustujöfnuður .....	6,8	7,4	6,5	6,7	6,8
Viðskiptajöfnuður .....	-5,2	-2,1	-3,0	-7,5	-7,6
Vísitala neysluverðs .....	5,4	3,9	2,8	2,5	2,5
Gengisvísitala .....	2,8	0,6	-0,2	-0,1	-0,1
Raungengi .....	0,4	1,2	0,8	0,3	0,1
Atvinnuleysi .....	6,0	5,3	5,0	4,4	4,0
Launavísitala .....	7,4	5,6	5,8	4,7	4,3
Alþjóðlegur hagvöxtur .....	0,8	1,8	2,2	2,4	2,4
Alþjóðleg verðbólga .....	2,2	2,1	2,2	2,4	2,5
Verð útflutts áls .....	-10,2	4,0	2,8	3,0	2,6
Olíuverð .....	4,5	0,0	1,8	2,4	2,5

Frá seinni hluta ársins 2010 hefur efnahagslífið smátt og smátt verið að rétta út kútnum eftir hamfarir fjármálakreppunnar. Merki um viðsnúning er að finna víða en landsframleiðsla hefur aukist jafnt og þétt síðustu fimm ársfjórðunga og atvinnuleysi hefur minnkað að sama skapi. Hagvöxturinn hefur einkum verið drifinn áfram af innlendri eftirspurn, þ.e. einkaneyslu og fjárfestingu auk þess sem útflutningur hefur

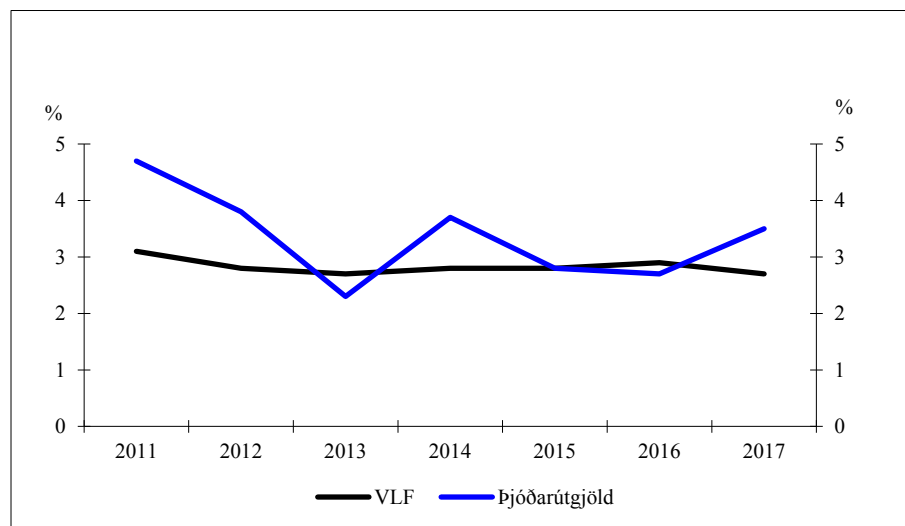
### Merki um viðsnúning

vaxið jafnhliða. Vissulega er enn nokkuð í land við að endurheimta þá tekjuskerðingu sem þjóðarbúið varð fyrir í kjölfar bankahrunsins en á árinu 2013 stefnir í að landsframleiðsla á mann á föstu verðlagi verði áþekkt og hún var árið 2005 og sama gildir um kaupmátt ráðstöfunartekna.

### Óvissa um framvindu efnahagsmála í heiminum helsta ógnin

Mikil óvissa ríkir nú um framvindu efnahagsmála í heiminum og má segja að alþjóðlegar efnahagshorfur hafi versnað jafnt og þétt eftir því sem frá hefur liðið. Í Evrópu er tekist á um leiðir til að leysa skuldakreppu og óvissu í fjármálakerfinu og í Bandaríkjunum gengur illa að draga út atvinnuleysi og auka hagvöxt. Svo lengi sem þetta ástand varir er ekki við því að búast að aukin eftirspurn frá okkar helstu viðskiptalöndum styðji af krafti við efnahagsbatann hér á landi. Raunar má segja að óburðugt efnahagsástand í nágrannalöndunum sé helsta ógnin við þann efnahagsbata sem nú er hafinn hér á landi.

### Landsframleiðsla og þjóðarútgjöld



### Skuldir heimila og fyrirtækja hafa lækkað

Erfitt er að benda á eitt atriði sérstaklega sem valdið hefur þeim straumhvörfum sem nú eru að verða í íslensku efnahagslífi, þar spila margir þættir saman. Án efa hefur þó samstarfsáætlun íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins skipt mestu og er árangur þess samstarfs nú að koma í ljós. Með þeim aðgerðum sem starfsáætlunin fól í sér tókst að koma böndum á ríkisfjármálin með trúverðugum hætti þótt gefið hafi verið eftir í upphafi kreppunnar til að draga úr mesta efnahagsáfallinu. Einnig tókst að byggja fjármálakerfið upp frá grunni og skapa

forsendur fyrir eðlilegri fjármálastarfsemi á nýjan leik eftir bankahrunið. Sú vegferð hefur vissulega verið kostnaðarsöm fyrir ríkissjóð og tekið lengri tíma en vonast var til í upphafi en nú glittir í að skuldaaðlögun heimila og fyrirtækja sé lokið eða um það bil að ljúka. Skuldir heimila hafa lækkað umtalsvert og samsetning skulda tekið miklum breytingum. Sama má segja um fyrirtækjalánin sem lækkað hafa mjög mikið frá bankahruni enda var skuldastaða íslenskra fyrirtækja komin út fyrir öll skynsamleg mörk við hrun bankanna. Ennþá ríkir nokkur óvissa um hve mikil endanleg skuldaniðurfærsla verður þar sem beðið er túlkunar dómstóla á mikilvægum atriðum í tengslum við ólögmætar gengistryggingar. Fjármálafyrirtækin standa nú mun traustari fótum með hátt eiginfjárlutfall og ættu því að vera í stakk búin til að veita heimilum og fyrirtækjum eðlilega fjármálaþjónustu á nýjan leik. Þróun útlána ber þess þó merki að enn gæti varkárni á þessu sviði eins og við er að búast.

Stærsta ókláraða verkefnið er afnám gjaldeyrishafta en þegar hefur náðst nokkur árangur á því sviði. Gjalderyrisútboð Seðlabankans hafa skilað umtalsverðum árangri við að losa um krónustöður erlendra aðila sem lokuðust hér inni í bankahruninu. Frá því að aðgerðir Seðlabankans hófust hefur tekist að losa um það bil 150 milljarða af þessum krónueignum. Svokölluð fjárfestingaleið sem felur í sér að erlendum fjárfestum er boðið upp á að fjármagna allt að helmingi nýfjárfestinga hér á landi með svokölluðum aflandskrónum hefur einnig skilað nokkrum árangri. En hvað sem því líður er ljóst að enn er töluvert í land með að hægt verði að byggja upp á nýjan leik eðlilegt fjárfestingarumhverfi þar sem óæskilegum hindrunum á eðlilegu fjármagnsflæði hefur verið rutt úr vegi. Mikilvægur liður í að ljúka því verkefni er að skapa viðvarandi efnahagslegan stöðugleika og styrkja enn frekar trúverðugleika efnahagsstefnunnar en hann fer nú vaxandi.

Eins og áður segir hefur hagvöxturinn verið knúinn áfram af einkaneyslu og fjárfestingu. Góður vöxtur var í einkaneyslu á sl. ári og það sem af er árinu og hagvísar á borð við greiðslukortaveltu og sölu bifreiða benda til áframhaldandi vaxtar einkaneyslunnar á árinu. Heimild til úttektar séreignarlífeyrissparnaðar var framlengd út þriðja ársfjórðung á þessu ári. Kaupmáttur launa jókst um 2% á sl. ári og er gert ráð fyrir áframhaldandi hóflegum vexti 2012 og 2013. Mörg heimili hafa fært sér í nyt margvísleg skuldaúrræði sem boðið hefur

**Afnám  
gjalderyris-  
hafta stærsta  
ókláraða  
verkefnið**

**Kaupmáttur  
launa hefur  
aukist**

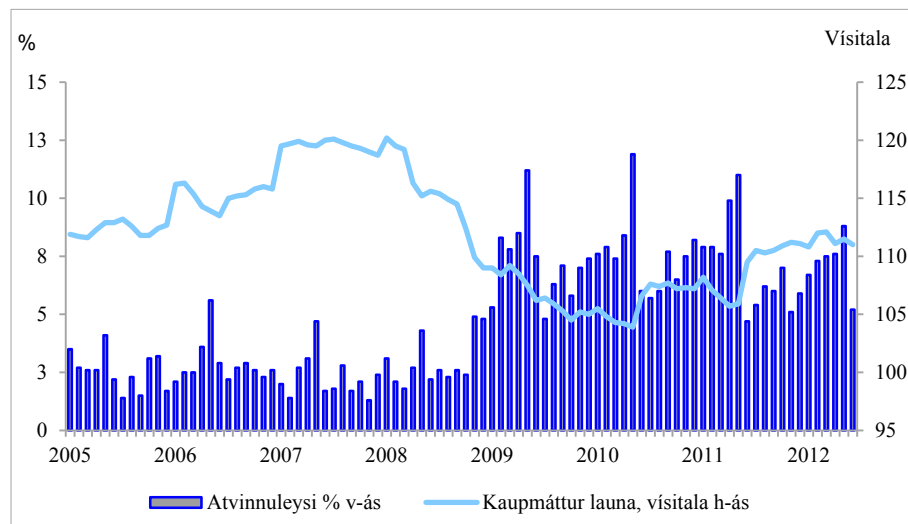


verið upp á og endurútreikningar gengisbundinna lána hafa stuðlað að hagsbótum fyrir marga og ýtt undir vöxt einkaneyslunnar. Þá er nú minna iðgjald í viðbótarlífeyrissparnað dregið af launum en áður vegna tímabundinnar skerðingar frádráttarbærni þess frá tekjum. Í kjölfar dóms Hæstaréttar frá því í febrúar sl. um vexti gengistryggðra lána má gera ráð fyrir frekari endurútreikningum slíkra lána þegar tekist hefur að greiða úr þeim mörgu álitaefnum sem dómurinn leiddi af sér. Þetta gæti ýtt enn frekar undir vöxt einkaneyslunnar á þessu og næsta ári. Á móti kemur að vænta má heldur minni kaupmáttaraukningar á næsta ári og ekki er gert ráð fyrir úttekt viðbótarlífeyrissparnaðar á næsta ári né sérstakri vaxtaniðurgreiðslu. Spá Hagstofunnar hljóðar upp á að einkaneyslan vaxi um 3,2% á þessu ári og 2,6% 2013.

### Gert ráð fyrir áframhaldandi hækkun launa

Laun hækkðu umtalsvert á síðasta ári í kjölfar kjarasamninga auk þess sem launaskrið var nokkuð, sérstaklega í útflutningsgreinunum sem njóta góðs af hagstæðu gengi krónunnar. Á þessu ári má gera ráð fyrir að launavísitalan hækki enn frekar sem helgast að hluta af því hve snemma árs samningsbundnar hækkunir komu til framkvæmda. Út spátímamann má síðan gera ráð fyrir að raunlaun vaxi hóflega í kjölfar vaxandi efnahagssumsvifa og aukinnar eftirspurnar. Líklegt er að kaupmáttur ráðstöfunartekna aukist um 1–2% árið 2013.

### Þróun atvinnuleysis og kaupmáttar



Atvinnuleysi jókst mikið í kjölfar hrunsins en hefur minnkað jafnt og þétt samfara auknum efnahagssumsvifum auk þess sem átaksverkefni

Vinnumálastofnunar hafa skilað árangri. Vinnumagn hefur aukist að hluta vegna lengri vinnutíma og að hluta vegna fjölgunar starfa. Nokkur mismunur er á skráðu og mældu atvinnuleysi og þá sérstaklega þegar samanburður er gerður á atvinnuleysi kvenna og karla. Skráð atvinnuleysi hjá konum mælist iðulega hærra en mælt atvinnuleysi, fyrir utan árstíðarbundnar sveiflur á vorin. Hjá körlum kemur ekki eins skýrt mynstur í ljós þar sem mælt atvinnuleysi er hærra en skráð atvinnuleysi í rúmlega helmingi tilvika þegar skoðaðar eru mánaðarlegar tölur. Þá eru mun fleiri konur utan vinnumarkaðar en karlar. Spáin gerir ráð fyrir að skráð atvinnuleysi haldi áfram að lækka umtalsvert á þessu ári og á spátímanum og verði um 4% af vinnuafli árið 2016.

**Fleiri konur en karlar utan vinnumarkaðar**

Gert er ráð fyrir að fjárfesting aukist nokkuð á yfirstandandi ári, mest vegna aukinnar stóriðjutengdrar atvinnuvegafjárfestingar (meðal annars vegna stækkunar álversins í Straumsvík og framkvæmda við Búðarhálsvirkjun), fjárfestingar í skipum og flugvélum og íbúðarfjárfestingar. Á næsta ári er hins vegar útlit fyrir minni vöxt, m.a. vegna minni fjárfestingar í skipum og flugvélum en á þessu ári. Töluverð óvissa er varðandi fjárfestingu tengda stóriðju á næsta ári en gera má ráð fyrir að almenn atvinnuvegafjárfesting taki við sér í kjölfar aukinnar innlendrar eftirspurnar og lækkandi skuldastöðu fyrirtækja landsins. Atvinnuvegafjárfestingin nam 9,4% af landsframleiðslu í fyrra og stefnir í rúm 11% á þessu ári og nálgast því óðum sögulegt meðaltal frá árinu 1990 sem er 12,2%. Aðrir fjárfestingarliðir, þ.e. íbúðarhúsafjárfesting og fjárfestingar hins opinbera eiga lengra í land en fjárfesting í íbúðarhúsnæði hefur tekið við sér það sem af er ári og gerir spáin ráð fyrir að hún aukist um 16% á árinu. Í spánni er gert ráð fyrir að íbúðafjárfesting vaxi hratt 2013 enda er hún enn við sögulegt lágmark sem hlutfall af landsframleiðslu. Þó er ekki gert ráð fyrir meiri aukningu en svo að hlutfallið fari í 3,2% af landsframleiðslu á næsta ári og því enn nokkuð í land að ná meðaltali síðustu þriggja áratuga sem er um 5%. Tæplega 4.500 íbúðarhús voru á byggingarstigi í lok sl. árs og hefur þeim fækkað töluvert frá því í lok árs 2008 þegar 6.500 íbúðir voru í byggingu. Meðaltal sl. fjóra áratugi er um 4.000 íbúðarhús á byggingarstigi. Fjárfesting hins opinbera hefur sömuleiðis dregist mikið saman á undanförunum árum og var á sl. ári í sögulegu lágmarki. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að enn dragi úr fjárfestingu hins opinbera á milli ára sem skýrist af því að varðskipið Þór var bókfært á sl. ári. Á næsta ári er gert ráð fyrir að fjárfesting hins opinbera taki að aukast lítillega á ný og

**Gert ráð fyrir aukinni fjárfestingu**

muni vaxa hóflega út spátímabilið. Í spánni er reiknað með framkvæmdum við Vaðlaheiðargöng og að hún verði flokkuð sem opinber fjárfesting í þjóðhagsreikningum.

### Vöru- og viðskipta-jöfnuður

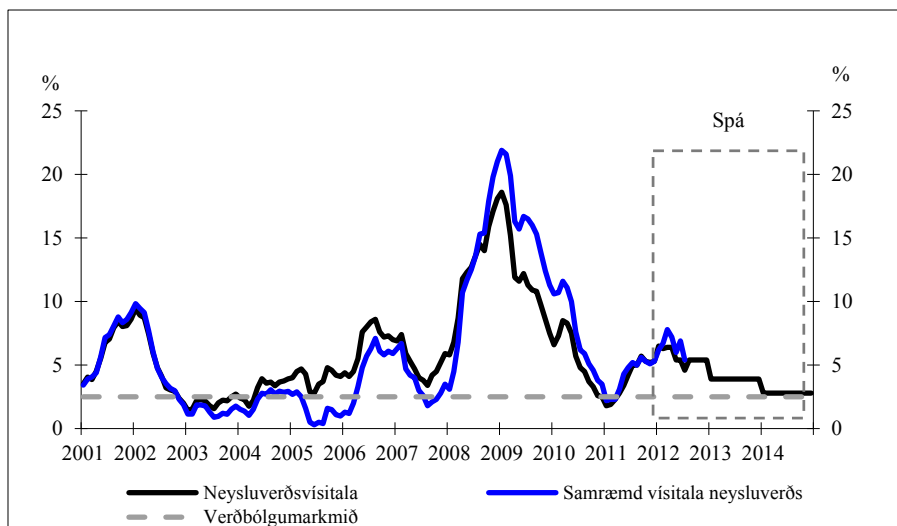
Ágætis vöxtur er í útflutningi á vöru og þjónustu. Á yfirstandandi ári er vöxturinn að mestu til kominn vegna 7,5% aukningar í útflutningi sjávarafurða, m.a. vegna góðrar loðnuvertíðar á fyrsta fjórðungi ársins og kolmunnaveiða á fyrri hluta ársins 2012 auk frekari kvótaaukningar í þorski og öðrum tegundum á fiskveiðiárinu 2012–2013. Mikill uppgangur er í ferðaþjónustu og gjaldeyrstekjur hafa aukist mikið af þeim sökum. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir jöfnum og stöðugum vexti þjónustutekna á árinu 2012 og út spátímabilið. Á næsta ári má gera ráð fyrir auknum útflutningi stóriðju þegar áhrif stækkunar álversins í Straumsvík koma fram. Innflutningur á vöru og þjónustu hefur farið vaxandi í takt við aukna innlenda eftirspurn auk þess sem innflutningur á skipum og flugvélum á yfirstandandi ári setur strik í reikninginn. Útgjöld vegna ferðalaga Íslendinga erlendis hafa aukist jafnt og þétt síðustu misseri samhliða batnandi efnahagsástandi. Í heild er framlag utanríkisviðskipta til hagvaxtar neikvætt á árinu 2012 eins og í fyrra en á næsta ári er gert ráð fyrir að vöxtur útflutnings verði umfram vöxt innflutnings og að utanríkisviðskiptin skili jákvæðu framlagi til hagvaxtar. Frá hruni bankanna hefur vöruskiptajöfnuðurinn verið jákvæður en hann hefur farið lækkandi vegna vaxandi innflutnings. Á næsta ári er gert ráð fyrir að hann aukist á ný samfara auknum útflutningi stóriðju og verði áfram ríflegur út spátímánn. Áætlað er að viðskiptajöfnuðurinn verði áfram neikvæður á spátímanum vegna mikils halla á jöfnuði þáttatekna sem skýrist af því að uppgjör vegna föllnu bankanna sem eru í slitameðferð er talið með í tölum Hagstofunnar um viðskiptajöfnuð. Sé litið framhjá þessum upphæðum er reiknað með að viðskiptajöfnuðurinn verði því sem næst í jafnvægi árin 2012 og 2013.

### Verðbólga 3,9% árið 2013

Verðbólgan hefur haldist mikil síðustu misserin en virðist nú vera að þokast niður á við á nýjan leik. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir því að vísitala neysliverðs hækki um 5,4% á þessu ári og að á næsta ári verði verðbólgan 3,9%. Þeir liðir sem einkum hafa drifið áfram verðlags-hækkanir hafa verið hækkanir á eldsneyti auk þess sem innlendar matvörur hafa hækkað í verði umfram almennt verðlag á undanfönum mánuðum. Veikt gengi krónunnar hefur stuðlað að því að verðlag á innfluttum vörum hefur hækkað hlutfallslega í samanburði við innlenda

liði neysluverðsvísitölunnar eins og eðlilegt verður að teljast. Styrkist gengið umtalsvert frá því sem nú er má telja næsta öruggt að þessi þróun gangi til baka og að þrýstingur á verðlag verði minni en verið hefur upp á síðkastið. Markaðsverð íbúðarhúsnæðis hefur hækkað í takt við almennt verðlag síðustu misserin eftir miklar lækkanir á húsnæðisverði í kjölfar hrunsins. Eftir því sem frá líður og efnahagsviðsnúningurinn festist í sessi er ekki hægt að útiloka að verð á fasteignamarkaði hækki umfram aðra liði á nýjan leik. Mikil eftirspurn er eftir leiguhúsnæði og smátt og smátt virðist sem byggingariðnaðurinn sé að taka við sér á nýjan leik eftir mikla niðursveiflu síðustu árin. Hversu hröð þessi þróun verður er erfitt að segja til um en í spá Hagstofunnar er miðað við að húsnæðisverð hækki um rúmlega 1% á ári umfram almennt verðlag.

### Þróun breytinga á neysluverðsvísitölu



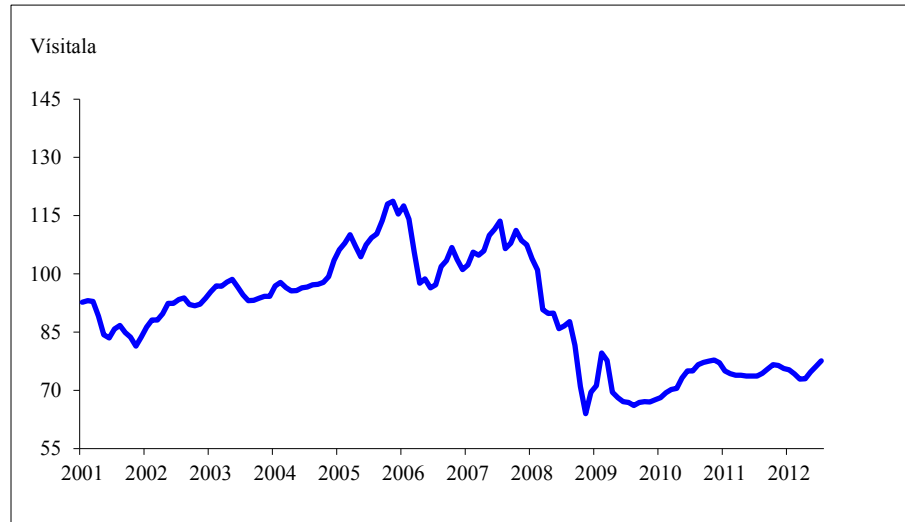
Gengi krónunnar hefur sveiflast töluvert síðustu misserin þrátt fyrir hömlur á gjaldeyrisflæði og regluleg kaup Seðlabankans á gjaldeyri. Frá áramótum nemur styrkingin um 3–6% eftir því við hvaða mynt er miðað en styrkingin hefur verið hvað mest yfir sumarmánuðina. Hvort þessi gengisstyrking verður viðvarandi á eftir að koma í ljós en í þjóðhagsspá Seðlabankans sem birtist í ágúst 2012 er ekki gert ráð fyrir því að hún gangi til baka.

### Gengi krónunnar

Hér verður að vísu að hafa í huga að spár um gengi gjaldmiðla eru mikilli óvissu háðar og því frekar um reikniforsendu en spá að ræða.

Stýrivextir Seðlabankans hafa hækkað jafnt og þétt frá því í ágúst 2011 og búast má við frekari hækkunum eftir því sem efnahagsbatinn kemur skýrar í ljós. Að mati Seðlabankans er enn langt í land að verðbólguþolmið bankans verði náð og því má gera ráð fyrir að peningastefnunefnd bankans sé höll undir frekara aðhald ef fyrir-  
liggjandi spá um framvindu helstu raunstærða í hagkerfinu gengur eftir.

### Raungengi – vísitala



## 3 Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum

### 3.1 Markmið langtímaáætlunar í ríkisfjármálum

Á sviði ríkisfjármála hefur núverandi ríkisstjórn haft það sem forgangsverkefni að ná jöfnuði í rekstrarafkomu ríkisins með það að markmiði að greiða niður skuldir ríkissjóðs og gera ríkisreksturinn sjálfbæran til lengri tíma litið. Til meðallangs tíma byggir ríkisfjármálastefnan á tveimur grundvallarmarkmiðum. Í fyrsta lagi að frumjöfnuður í rekstri ríkisins, þ.e. rekstrarafkoma án fjármagnstekna og fjármagnsgjalda, verði orðinn jákvæður á þessu ári. Í öðru lagi að heildarjöfnuður, þegar vaxtagjöfnuður er talinn með, skili afgangi árið 2014. Markmið ríkisfjármálastefnunnar eru sett á greiðslugrunni þar sem horft er til þess í hvaða mæli greiðsluafkoman af rekstrinum gerir kleift að standa í skilum með skuldir og greiða þær niður en einnig sökum þess að á þeim grunni færast síður óreglulegar gjaldfærslur á skuldbindingum sem hafa frekar þýðingu til lengri tíma litið. Reikningshaldsleg framsetning fjárlaga og ríkisreiknings er hins vegar fyrst og fremst á rekstrargrunni og í þessari umfjöllun er fjallað um ríkisfjármálin á þeim grunni nema annað sé tekið fram.

**Jöfnuður í rekstrarafkomu forgangsmál**

Samkvæmt endurskoðaðri áætlun um útkomuna á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir góðum afgangi á frumjöfnuði á rekstrargrunni ef ekki falla til ófyrirséðar gjaldfærslur. Sá áfangi er mikilvægt skref í átt að því að stöðva skuldaflokkun ríkissjóðs og ná niður vaxtakostnaði. Til að undirstríka mikilvægi þess að lækka vaxtakostnað ríkissjóðs má nefna að í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2013 eru vaxtagjöld þriðji stærsti útgjaldamálaflokkurinn á eftir almannatrygginga- og velferðamálum og heilbrigðismálum. Meginmarkmið ríkisfjármálastefnunnar til lengri tíma litið er því að lækka heildarskuldir ríkissjóðs í um 45–50% af vergri landsframleiðslu (VLF) og heildarskuldir hins opinbera í um 60% af VLF. Til að ná því markmiði er nauðsynlegt að rekstur ríkissjóðs skili viðunandi afgangi á komandi árum og að þeim fjármunum verði ráðstafað til afborgana af skuldum. Þessi stefna um ríkisfjármálin mun renna styrkari stoðum undir velferðarkerfið, skapa grundvöll fyrir sjálfbæran ríkisrekstur og tryggja áframhaldandi aðgang ríkissjóðs að erlendum lánsfjármörkuðum.

**Vaxtagjöld þriðji stærsti útgjalda-flokkurinn**

Þótt markmið stjórnvalda um jöfnuð í ríkisfjármálum og lækkun skulda ríkissjóðs standi óbreytt hefur langtímaáætlunin sem slík tekið tölu-

verðum breytingum á síðastliðnum misserum. Árið 2009 var upphaflega mótuð efnahagsáætlun í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn (AGS) með það að leiðarljósi að koma ríkisfjármálum á réttan kjöl og ná jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Áætlunin var endurskoðuð við fjárlagagerð sumarið 2011 þegar töluverðum árangri hafði verið náð í viðsnúningi í ríkisrekstrinum en útlit var fyrir viðkvæmari efnahagsbata en upphaflega var gert var ráð fyrir. Ríkisfjármálastefnan var því aðlöguð að efnahagsaðstæðum í samstarfi við AGS í því skyni að styðja betur við efnahagsbatann. Ekki var talið nauðsynlegt að ganga jafn hratt fram og gert hafði verið ráð fyrir við að ná jákvæðum frumjöfnuði og heildarjöfnuði í ríkisfjármálum og var því aðlögunarferlinu hliðrað til um eitt ár. Endurskoðun ríkisfjármálastefnunnar hefur tekið mið af þörf fyrir að mæta slaka í hagkerfinu og ýta undir hagvöxt. Núgildandi kjarasamningar við félög ríkisstarfsmanna sem undirritaðir voru á síðasta ári, samhliða ákvörðunum um verulega hækkun bóta almanna-trygginga og atvinnuleysistrygginga, eru t.d. einn þáttur í mildari aðlögunarferli ríkisfjármálanna. Engu að síður er það grunnforsenda stjórnvalda við endurskoðun ríkisfjármálastefnunnar að aðgerðir til örvunar á efnahags- og atvinnulífinu rúmist innan markmiða um jákvæðan jöfnuð í ríkisfjármálum. Eftir að samstarfinu við AGS lauk formlega haustið 2011 hafa stjórnvöld unnið áfram samkvæmt þeirri ríkisfjármálastefnu sem mótuð var með sjóðnum en jafnframt haldið áfram aðlögun ríkisfjármálaáætlunarinnar að efnahagsaðstæðum hverju sinni.

### 3.2 Endurskoðun áætlunarinnar

#### **Frumjöfnuður áætlaður 60,4 mia.kr. 2013**

Samkvæmt endurskoðaðri langtímaáætlun í ríkisfjármálum er áætlað að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður um 60,4 mia.kr. á árinu 2013 eða sem svarar til liðlega 3% af VLF. Þá er gert ráð fyrir að lítils háttar halli verði á heildarjöfnuði á næsta ári, eða tæplega 3 mia.kr. sem jafngildir um -0,1% af VLF. Áætlun í ríkisfjármálum fyrir árið 2013 og til næstu þriggja ára þar á eftir er nánast óbreytt frá fyrri áætlun hvað varðar aðlögunarferilinn, þ.e. hlutföll frum- og heildarjafnaðar af VLF. Breytingar á ríkisfjármálaáætluninni felast því ekki að ráði í afkomu ríkissjóðs á tímabilinu heldur fremur í auknum tekjum og útgjöldum.

Útgjaldahlið ríkisfjármálaáætlunarinnar var endurskoðuð við undirbúning fjárlagafrumvarpsins með árlegu endurmati og greiningu á útgjaldapróun allra verkefna og málaflokka ríkisins að teknu tilliti til

ákvarðana og nýrra stefnumiða ríkisstjórnarinnar og með hliðsjón af nýrri þjóðhagsspá Hagstofunnar sem birt var 5. júlí síðastliðinn. Við endurskoðun áætlunarinnar var unnið út frá þeirri forsendu að auknum útgjöldum yrði mætt með aðhaldsaðgerðum og auknum ríkistekjum. Áhersla stjórnvalda við endurskoðunina í ár var tvíþætt. Í fyrsta lagi var lögð áhersla á aðgerðir til að örva fjárfestingu og nýsköpun í hagkerfinu. Hagvöxtur á árinu 2011 reyndist ívið meiri en gert hafði verið ráð fyrir og byggðist aðallega á aukinni einkaneyslu og fjárfestingu en fjárfestingastigið er þó ennþá lágt í sögulegu samhengi. Í ljósi þess hafa stjórnvöld unnið að fjárfestingaáætlun í þeim tilgangi að ýta undir fjárfestingar á komandi árum og skjóta styrkari stöðum undir sjálfbæran hagvöxt. Í öðru lagi var litið til aðgerða sem kæmu til móts við fjárhagsvanda skuldsettra heimila. Í kjölfar efnahagshrunsins hefur fjárhagsvandinn verið einna mestur hjá tekjulægri barnafjölskyldum og er það eitt af áherslumálum ríkisstjórnarinnar sem fram kemur í frumvarpinu að styðja við fjárhag þeirra. Hækkun frumgjalda í fjárlagafrumvarpinu vegna framlaga til þessara sérstöku áherslumála ríkisstjórnarinnar nemur samtals 9,5 mia.kr. Þar af eru 3,8 mia.kr. vegna fjárfestingaáætlunarinnar en 5,7 mia.kr. vegna annarra áherslumála sem skiptist þannig að 2,5 mia.kr. eru til hækkunar á barnabótum, 1 mia.kr. til hækkunar á vaxtabótum, 0,8 mia.kr. eru aukið framlag til Fæðingarorlofssjóðs, 1 mia.kr. til hækkunar á framlögum til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu og loks 0,4 mia.kr. til aukinna framlaga í sóknaráætlanir landshluta. Eins og áður var nefnt verður auknum útgjöldum mætt með aðhaldsaðgerðum og auknum ríkistekjum til að tryggja að ekki verði vikið frá markmiðum langtímaáætlunar í ríkisfjármálum.

Í endurskoðaðri langtímaáætlun hækka frumgjöld ríkissjóðs árið 2013 samtals um 20,3 mia.kr. miðað við áætlunina sem birt var sl. haust með fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012. Þar af eru um 9,5 mia.kr. vegna fyrrnefndra áherslumála ríkisstjórnarinnar. Í annan stað má nefna að vegna breytinga á bókhaldslegri meðferð á skattgreiðslum ríkissjóðs af fjármagnstekjum hækkar sá útgjaldaliður um 2,4 mia.kr. frá því sem áður var áætlað en sama breyting verður einnig á tekjuhliðinni og hefur þetta því engin áhrif á afkomu ríkissjóðs. Eftir stendur að frumgjöld hafa að öðru leyti hækkað frá fyrri áætlun um rúmlega 8 mia.kr. vegna aukinna útgjaldaskuldbindinga, launa-, verðlags og gengisbreytinga og breyttra forsendna frá fyrri áætlun. Skiptist þessi hækkun þannig að í fyrsta lagi urðu frumgjöld fjárlaga þessa árs 5,1 mia.kr. hærri en gert

**Áhersla á að örva fjárfestingu og nýsköpun ásamt því að koma til móts við skuldsett heimili**

**Frumgjöld hækka um 20,3 mia.kr.**



var ráð fyrir í fyrri áætlun vegna breytinga sem ákveðnar voru við aðra og þriðju umræðu fjárlagafrumvarpsins 2012. Í öðru lagi er nú talið að ýmsar útgjaldaskuldbindingar og kerfislæg útgjöld verði um 2,8 mia.kr. meiri á næsta ári en reiknað var með sl. haust. Þar vegur þyngst 1,6 mia.kr. aukning í útgjöldum vegna lífeyristrygginga og bóta vegna félagslegrar aðstoðar, 1,1 mia.kr. hækkun sökum útborganlegs skattafrádráttar vegna nýsköpunar- og þróunarverkefna og um 1 mia.kr. vegna samgöngumála. Á móti vegur að við mat á útgjaldaskuldbindingum er reiknað með að greiðslur á ýmsum sviðum fari lækkandi og lækka sem dæmi útgjöld vegna Ábyrgðasjóðs launa um 0,5 mia.kr. Í þriðja lagi eru launa-, verðlags- og gengisbreytingar 1,9 mia.kr. hærrí en áður var áætlað, einkum vegna heldur meiri verðbólgu en spáð var. Á móti vegur, í fjórða lagi, að aðhaldsaðgerðir í fjárlagafrumvarpinu eru 1,7 mia.kr. umfram fyrri áætlun. Frumgjöld ríkissjóðs hækka þannig um tæplega 18 mia.kr. frá fyrri langtímaáætlun að frátalinni áðurnefndri hækkun á fjármagnstekjuskatti ríkissjóðs um 2,4 mia.kr. Nánar er fjallað um útgjaldahlið áætlunarinnar og aðhaldsaðgerðir í kafla 3.5.

**Vaxtjöfnuður neikvæður um 63,2 mia.kr.**

Áætlað er að vaxtjöfnuður á árinu 2013 verði neikvæður sem nemur 63,2 mia.kr og hefur hann versnað um 4,3 mia.kr. frá fyrri áætlun. Vaxtagjöld verða 88,1 mia.kr. árið 2013 í stað 81,9 mia.kr. eins og reiknað var með og eru því 6,2 mia.kr. umfram fyrri áætlun. Á móti hækka vaxtatekjur um 1,9 mia.kr. Hækkun vaxtagjalda stafar fyrst og fremst af breyttri skuldasetningu þar sem gert er ráð fyrir að skuldbréfi ríkissjóðs á Seðlabanka Íslands muni verða skuldbreytt í óverðtryggt bréf í stað verðtryggðs árið 2013. Sú breyting veldur því að verðtryggingarþáttur skuldbréfsins gjaldfærir í rekstrarreikningi ríkissjóðs í stað þess að færast sem endurmat í efnahagsreikningi og við það hækka vaxtagjöld ríkissjóðs. Umbreyting á skuldasetningunni er hluti af stefnu ríkissjóðs í lánamálum um að leggja meiri áherslu á útgáfu óverðtryggðra ríkisbréfa í stað verðtryggðra. Einnig hækka vaxtagjöld vegna 121 mia.kr. fyrirframgreiðslu í júní sl. af lánnum sem tekin voru í tengslum við samstarfsáætlunina með Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (AGS) og Norðurlandanna en þau eru að hluta færð hjá Seðlabankanum. Sú fyrirframgreiðsla var að mestu fjármögnuð með skuldbréfaútgáfu ríkissjóðs á alþjóðlegum mörkuðum í maí sl. en vaxtakostnaður af því skuldbréfi er einnig nokkru hærrí en af lánnum AGS og Norðurlandanna. Aftur á móti undirstrikar sú aðgerð aðgang Íslands

að erlendum lánsfjármörkuðum og er mikilvæg fyrir endurfjármögnun ríkissjóðs til lengri tíma litið. Að lokum má nefna að vaxtagjöld hækka að nokkru marki vegna hækkandi markaðsvaxta bæði erlendis og hér-  
lendis. Að teknu tilliti til hærri vaxtagjalda aukast heildargjöld ársins 2013 um 26,5 mia.kr. miðað við fyrri áætlun.

Með hliðsjón af hærri frumgjöldum sem nema tæplega 18 mia.kr. og óhagstæðari vaxtajöfnuði sem nemur 4,3 mia.kr. en áður var áætlað þurfti að treysta tekjuhlið ríkisfjármálaáætlunarinnar jafnmikið, eða um u.þ.b. 22 mia.kr., til að markmið um jákvæðan heildarjöfnuð árið 2014 gæti staðið óbreytt.

Tekjuáætlun ríkissjóðs samkvæmt fyrri ríkisfjármálaáætlun frá sl. hausti hefur verið endurskoðuð með hliðsjón af nýrri þjóðhagsspa en ekki hafa orðið miklar breytingar á efnahagsforsendunum. Hagvöxtur árið 2011 reyndist vera meiri en spáð var en nú er gert ráð fyrir ívið minni hagvexti árin 2012 og 2013. Áætlun ársins 2012 hefur einnig verið uppfærð með tilliti til innheimtu á fyrstu 5–6 mánuðum ársins en sú áætlun myndar grundvöll fyrir tekjuáætlun ársins 2013 og næstu ára. Eins og áður er í áætlun um tekjuhliðina gert ráð fyrir að krónutölu-  
gjöld og nefskattar hækki árlega í takt við verðbólgu næstliðins árs. Í endurskoðaðri tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2013 er gert ráð fyrir að frumtekjur ríkissjóðs hækki um 23,2 mia.kr. Þar af munu 20,8 mia.kr. vega upp á móti hækkun útgjaldahliðarinnar og hafa áhrif á frumjöfnuðinn þar sem hækkun á fjármagnstekjuskatti ríkissjóðs hefur engin áhrif á afkomu ríkissjóðs eins og áður segir. Aukning frum-  
tekna skiptist þannig að í fyrsta lagi verður töluverð hækkun tekna af veiðigjöldum á aflaheimildir í sjávarútvegi sem Alþingi lögfesti í júní sl. Nemur hún um 5,8 mia.kr. umfram það sem þegar hafði verið reiknað með í ríkisfjármálaáætluninni. Þeim tekjum verður að ráðstafað að hluta til fjármögnunar á tilteknum verkefnum í fjárfestingaáætlun stjórnvalda, eða sem nemur 3,8 mia.kr., en því sem eftir stendur verður varið til nýrra áherslumála, einkum til stuðnings við barnafjölskyldur. Í öðru lagi verður aflað um 9 mia.kr. með nýjum tekjuöflunaraðgerðum sem ekki var gert ráð fyrir í fyrri áætlun. Þar er meðal annars um að ræða breytingar á fjársýsluskatti á bankastofnanir, virðisaukaskatti á hótélgistingu, tryggingagjaldi o.fl. Í þriðja lagi eru almennar hækkanir sem nema tæplega 6 mia.kr. vegna breyttra forsendna og hærri grunn-  
spár um tekjustofna ríkissjóðs en þar gætir jákvæðra áhrifa af efnahags-

**Frumtekjur  
hækka um  
23,3 mia.kr.**

batanum og betri innheimtu á þessu ári en vænst hafði verið. Að teknu tilliti til hærri vaxtatekna sem nemur 1,9 mia.kr. á árinu 2013 og að meðtaldri hækkun á fjármagnstekjuskatti ríkissjóðs hækka heildartekjur um 25,1 mia.kr. frá fyrri áætlun. Nánar er fjallað um tekjuhlið langtímaáætlunarinnar og tekjuaðgerðir í kafla 3.4.

### **Fjárpörf eykst um tæplega 18 mia.kr.**

Eins og áður segir eykst fjárpörf í núverandi langtímaáætlun fyrir árið 2013 um tæplega 18 mia.kr. vegna aukinna frumgjalda. Aftur á móti nemur hækkun frumtekna 20,8 mia.kr. og eru nettóáhrifin því sú að frumjöfnuðurinn batnar um 2,9 mia.kr. frá fyrri áætlun. Sökum verri vaxtajafnaðar sem nemur 4,3 mia.kr. er heildarjöfnuðurinn lakari en áður var gert ráð fyrir sem nemur 1,5 mia.kr. Sem hlutfall af landsframleiðslu eru þó bæði frum- og heildarjöfnuður í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2013 nánast samkvæmt fyrri áætlun og þar með í takt við markmið ríkisstjórnarinnar um jákvæðan frumjöfnuð í ár og jákvæðan heildarjöfnuð árið 2014.

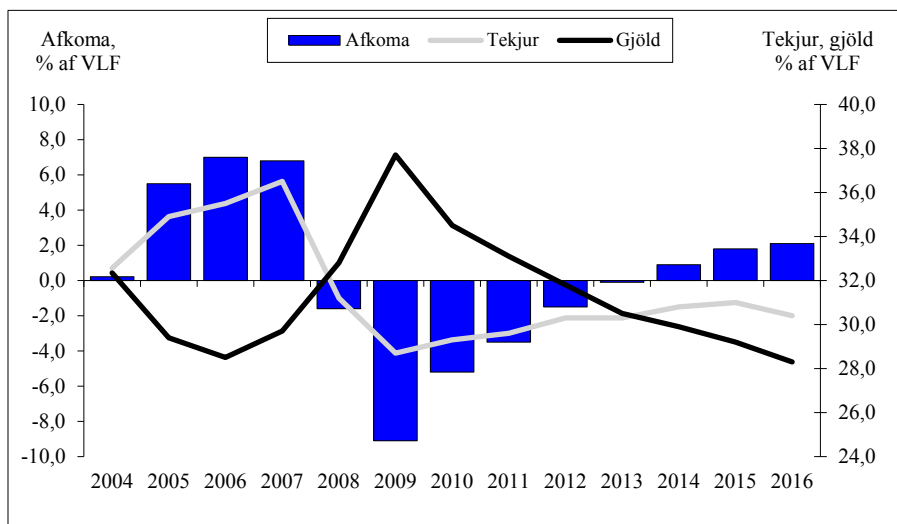
### **3.3 Langtímaáætlun til ársins 2016**

### **Setja skal fram lang- tímaáætlun í ríkisfjármálum skv. lögum um fjárreiður ríkisins**

Í lögum nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er kveðið á um að með fjárlagafrumvarpi ár hvert skuli setja fram langtímaáætlun í ríkisfjármálum til næstu þriggja ára eftir lok þess fjárhagsárs sem fjárlagafrumvarpið tekur til. Sú áætlun sem hér er sett fram nær til ársins 2016 og framlengir því fyrri langtímaáætlun í fjárlagafrumvarpinu árið 2012 um eitt ár. Myndin hér á eftir sýnir afkomu ríkissjóðs á árabílinu 2004–2011 samkvæmt niðurstöðu ríkisreiknings og áætlaða útkomu áráanna 2012–2016 samkvæmt forsendum fjárlagafrumvarpsins og langtímaáætlunar í ríkisfjármálum. Á myndinni má sjá þróun tekna, útgjalda og afkomu á uppgangs- og þenslutímabilinu frá árinu 2004 til fyrri hluta ársins 2008 og síðan árin eftir að efnahagsáfallið reið yfir og þar til að jöfnuði verður náð að nýju samkvæmt markmiðum ríkisfjármálaáætlunarinnar. Myndin sýnir tekjur og gjöld ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu á hægri ás og afkomu ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu á vinstri ás. Til að draga betur fram undirliggjandi þróun í ríkisfjármálum hafa fimm óreglulegir liðir á gjaldahlið verið undanskildir og þrír á tekjuhlið. Á tekjuhlið er undanskilin sala Landssímans árið 2005 og tekjur vegna Avens-samkomulags Seðlabankans og lífeyrissjóðanna um kaup á íbúðabréfum árið 2010. Á gjaldahlið er undanskilin einskiptis gjaldfærsla tapaðra krafna vegna Seðlabankans árið 2008 og ríkisábyrgðir sem tilheyrðu gömlu bönkunum og Sparisjóði Keflavíkur

og féllu á ríkissjóð á árunum 2009, 2010 og 2011. Einnig eru undanskildar afskriftir og niðurfærslur á eignarhlutum ríkisins í Íbúðalánasjóði árið 2010 og í Byggðastofnun og Nýsköpunarsjóði árið 2011. Til þess að árin 2004–2010 séu byggð á sama grunni og árin eftir 2010 er á myndinni búið að taka út veltu í þjónustu við fatlaða, bæði á tekju- og gjaldahlið, þar sem sá málaflokkur fluttist frá ríki til sveitarfélaga.

### Afkoma ríkissjóðs 2004–2016



Myndin sýnir annars vegar það högg sem lenti á ríkissjóði í kjölfar efnahagshrunsins, bæði tekju- og útgjaldamegin, og hins vegar þann viðsnúning sem hefur átt sér stað síðan og er áætlaður áfram út spátímabilið. Jákvæður heildarjöfnuður í ríkisfjármálum árið 2014 myndast við lægra hlutfall af landsframleiðslu en áður og stafar það aðallega af lækkun tekjuhliðarinnar. Viðsnúningurinn í ríkisfjármálunum byggist því á lækkandi útgjaldaferli sem hlutfall af landsframleiðslu fremur en hækkandi tekjustigi. Áætlað er að heildargjöld verði um 30,5% af VLF árið 2013 en þau voru 37,8% af VLF þegar þau voru sem hæst árið 2009 og 32,5% af VLF árið 2004 við upphaf þensluskeiðsins eftir skammvinna efnahagslægd árin 2002 til 2003. Heildargjöldin verða þá komin á nokkuð svipað stig og fyrir efnahagshrunið. Aftur á móti munu frumgjöldin árið 2013 verða tæplega 26% af VLF sem er töluvert lægra en var fyrir hrun bankakerfisins og skýrist af því hversu umfangsmikill þáttur vaxtagjöldin eru orðin í ríkisútgjöldunum. Lykilatriðið í stjórn ríkisfjármálanna á komandi árum er því að ráðstafa afgangi ríkissjóðs í afborganir og lækka skuldir niður á hóflegu stig.

**Lykilatriði að ráðstafa afgangi ríkissjóðs í afborganir og lækka skuldir**

**Afkomutölur  
eru birtar á  
verðlagi  
hvers árs**

Taflan hér á eftir sýnir afkomu ríkissjóðs samkvæmt langtímaáætlun í ríkisfjármálum á rekstrargrunni sem er reikningshaldsgrunnur fjárlaga og ríkisreiknings. Afkomutölur eru birtar á verðlagi hvers árs. Markmið sem sett hafa verið um afkomu ríkissjóðs og bata á milli ára taka hins vegar mið af tekjum og gjöldum á greiðslugrunni. Með þeirri framsetningu er áherslan á sjóðstreymi ríkissjóðs, einkum á lánsfjárbörfina, og þar með fremur litið til samtímaáhrifa ríkisfjármála en til langtíma-skuldbindinga. Að frátöldum óreglulegum liðum er afkoma ríkissjóðs yfirleitt ívið lakari á greiðslugrunni, einkum vegna mismunar á álögðum og innheimtum sköttum. Hins vegar getur afkoman orðið mun verri á rekstrargrunni að óreglulegum liðum meðtöldum. Niðurfærsla eignarhluta og framlög til að styrkja eiginfjárstöðu aðila á borð við Íbúðalánasjóð eða SpKef eru dæmi um óreglulega útgjaldaliði sem hafa haft töluvert neikvæð áhrif á uppgjör ríkissjóðs á rekstrargrunni við gerð ríkisreiknings síðastliðin ár.

**Áætluð afkoma ríkissjóðs til ársins 2016**

Milljarðar króna	Áætlun 2013	Áætlun 2014	Áætlun 2015	Áætlun 2016
<b>Heildartekjur</b>	<b>570,3</b>	<b>611,8</b>	<b>650,5</b>	<b>672,7</b>
Þar af skatttekjur	508,8	546,6	581,4	609,5
<b>Heildargjöld</b>	<b>573,1</b>	<b>594,0</b>	<b>612,7</b>	<b>625,3</b>
Rekstrargjöld	225,9	233,1	240,2	248,5
Fjármagnskostnaður	88,1	91,9	95,5	93,8
Tilfærsluútgjöld	236,7	247,5	255,3	261,0
Viðhald	8,7	9,1	9,5	9,7
Fjárfesting	13,8	12,4	12,1	12,3
<b>Heildarjöfnuður ríkissjóðs</b>	<b>-2,8</b>	<b>17,8</b>	<b>37,8</b>	<b>47,4</b>
sem hlutfall af VLF (%)	-0,1	0,9	1,8	2,1
bati frá fyrra ári	1,3	1,0	0,9	0,3
Frumtekjur	545,4	585,0	621,6	643,6
Frumgjöld	485,0	502,1	517,1	531,5
<b>Frumjöfnuður ríkissjóðs</b>	<b>60,4</b>	<b>82,9</b>	<b>104,4</b>	<b>112,1</b>
sem hlutfall af VLF (%)	3,2	4,2	5,0	5,1
bati frá fyrra ári	1,4	1,0	0,8	0,1
Vaxtatekjur	24,9	26,8	28,9	29,1
Vaxtagjöld	88,1	91,9	95,5	93,8
<b>Fjármagnsjöfnuður</b>	<b>-63,2</b>	<b>-65,1</b>	<b>-66,6</b>	<b>-64,7</b>
sem hlutfall af VLF (%)	-3,4	-3,3	-3,2	-2,9

Helsta breytingin á horfum í ríkisfjármálum frá þeirri áætlun sem birt var með fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012 er sú að bæði heildartekjur og heildargjöld sem hlutfall af VLF hafa hækkað sem nemur um 1% af

VLF út spátímabilið. Á móti er heildarjöfnuðurinn sem hlutfall af VLF nánast sá sami og gert var ráð fyrir. Frumjöfnuðurinn sem hlutfall af VLF er einnig nokkuð svipaður og áætlað var árið 2013 en er ívið hærra á síðari hluta spátímabilsins. Í heildina má segja að aðlögunarferillinn sé svipaður og var í fyrri langtímaáætlun og felur hann eins og áður í sér að bati frumjafnaðar á tímabilinu sem upphaflega áætlunin náði yfir, frá 2009 til 2015, verði um 11% af VLF. Fjármagnsjöfnuðurinn er nokkru lakari árið 2013 en gert var ráð fyrir og er neikvæður um 3,4% af VLF í stað 3,2%. Sá munur felst aðallega í auknum vaxtagjöldum vegna skuldbreytingar á lánasafni ríkissjóðs, þar sem meiri áhersla er lögð á óverðtryggðar skuldir í stað verðtryggðra, og hækkandi vaxtastigi. Á síðari hluta spátímabilsins verður fjármagnsjöfnuðurinn áfram heldur lakari í krónum talið en í fyrri áætlun en svipaður og gert var ráð fyrir sem hlutfall af VLF.

Í kafla 3.4 er fjallað nánar um tekjuhlið áætlunarinnar, helstu forsendur og tekjuöflunaráform. Í kafla 3.5 er fjallað nánar um útgjaldahliðina og á hvaða forsendum hún er reist, aðhaldsráðstafanir og einnig um skuldastýringu ríkissjóðs.

Ljóst er að verulegur árangur hefur náðst í viðsnúningi á afkomu ríkissjóðs miðað við þann 100 mia.kr. halla sem varð á frumjöfnuðinum árið 2009, fyrsta árið eftir hrun fjármálakerfisins. Miðað við alþjóðlegar efnahagshorfur og þróun opinberra fjármála í mörgum vestrænum ríkjum má telja það góðan árangur að bæta frumjöfnuð um tæplega 10% á fjórum árum eða úr -6,5% af VLF árið 2009 í 3,2% árið 2013. Þegar horft er til framtíðar verður þó að hafa í huga þá óvissuþætti sem geta haft áhrif á afkomu ríkissjóðs á komandi árum svo sem efnahagsþróunina í helstu viðskiptalöndum Íslands. Taka verður með í reikninginn þau áhrif sem samdráttur í viðskiptalöndunum gæti haft á efnahagslífið hér á landi og þar með ríkisfjármálin. Engu að síður bendir flest til þess að markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum til meðal-langs tíma, um jöfnuð í ríkisfjármálum, geti orðið að raunveruleika í náinni framtíð. Ýmsar vísbendingar eru um að slakinn í þjóðarbúskapnum sé að minnka á næstu misserum og þá verður nauðsynlegt að hafa áfram festu og jafnvægi í ríkisbúskapnum og hindra óhóflegan útgjaldavöxt.

**Hækkun  
hefur orðið á  
heildar-  
tekjum og  
heildar-  
gjöldum sem  
hlutfall af  
VLF**

**Verulegur  
árangur í  
viðsnúningi á  
afkomu  
ríkissjóðs**

**B-deild  
Lífeyrissjóðs  
starfsmanna  
ríkisins og  
Lífeyris-  
sjóður  
hjúkrunar-  
fræðinga  
stefna í þrot  
árið 2026 að  
óbreyttu**

Ríkisfjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að undir lok tímabilsins, árið 2016, verði afgangur á heildarjöfnuði farinn að nálgast 50 mia.kr. á ári, eða sem svarar til nálægt 2% af VLF. Á greiðslugrunni svarar það til um 35 mia.kr. afgang. Hlutfall heildarskulda ætti þá að hafa lækkað í 66%, m.a. vegna hagvaxtar á tímabilinu. Engu að síður dugir afgangur á greiðsluafkomunni í áætluninni ekki til þess að teljandi lækkun verði á heildarskuldunum á nafnvirði þannig að vaxtabyrðin af þeim verður áfram mikil og raunar heldur meiri en nú. Því er orðið tímabært að útfæra nánar langtímamarkmið í ríkisfjármálum um lækkun heildarskulda hins opinbera í um 60% og vinna að greiningu á því hvernig og hvenær þeim markmiðum verður náð. Samhliða því er mikilvægt að fram fari greining á skuldbindingum ríkissjóðs vegna lífeyrissjóða ríkisstarfsmanna. Að óbreyttu stefnir B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga í þrot á árinu 2026. Við það að sjóðirnir tæmast myndi ríkissjóður að óbreyttu þurfa að greiða árlega nálægt 19 mia.kr. sem bakábyrgðaraðili næstu 10 árin frá og með 2026 en eftir það færu greiðslurnar lækkandi. Til viðbótar koma greiðslur vegna lífeyrishækkana sem árlega munu nema u.þ.b. 11,5 mia.kr. á þessu tímabili. Það er því ljóst að í langtímaáætlun í ríkisfjármálum þarf ekki einungis að verða unnt að lækka beinar skuldir og vaxtakostnað ríkissjóðs heldur einnig að útfæra leiðir til að mæta þeim vanda sem blasir við vegna lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs, t.d. með breytingum á lífeyris- og launakerfi ríkisstarfsmanna og e.t.v. með því að hefja aftur sérstakar fyrirframgreiðslur í sjóðina.

### **3.4 Tekjuáætlun og tekjuöflunaraðgerðir til 2016**

#### **3.4.1 Forsendur, heildarrammi og tekjuþróun**

**Innleiðing  
nýrra  
tekjustofna**

Markmið um tekjuöflun ríkissjóðs á undanförunum árum hafa tekið mið af heildarstefnunni í ríkisfjármálum sem mörkuð var á árinu 2009 í skugga hruns bankakerfisins. Allir helstu tekjustofnar ríkissjóðs gáfu eftir við efnahagsáfallið sem af því leiddi og eru sumir ennþá aðeins brot af því sem þeir voru áður. Að því gefnu að fjármagna þurfti útgjöld ríkissjóðs innanlands og vexti af þeim skuldum sem urðu til við hrunið var nauðsynlegt að horfa til nýrra möguleika á því að afla ríkissjóði tekna. Fremur en að hækka um of þá skatta sem fyrir voru hafa því í nokkur ár verið farnar nýjar leiðir, með hliðsjón af áherslu stjórnvalda á aukinn tekjujöfnuð og stuðning við hagvöxt og einnig af alþjóðlegri þróun í skattamálum. Þannig hafa verið innleiddir nýir tekjustofnar sem

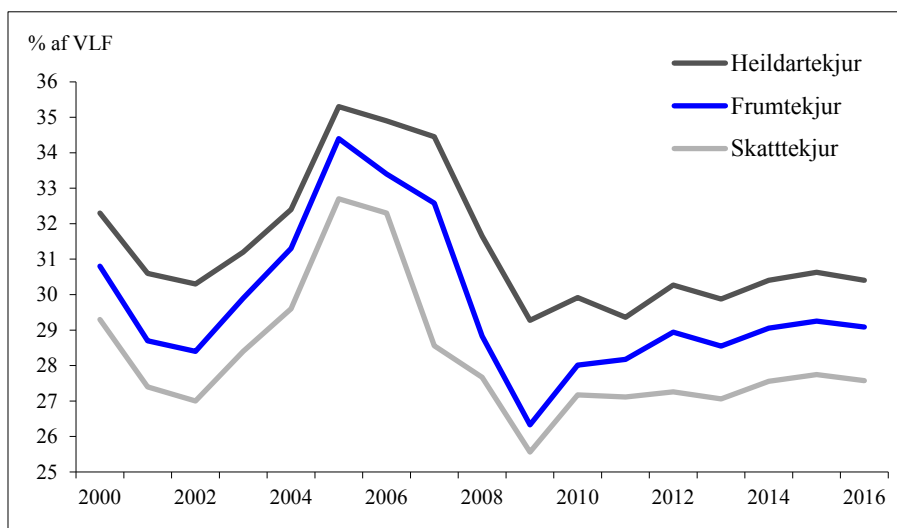
reynst hafa mikilvægar stoðir í tekjuöfluninni auk kerfisbreytinga á hefðbundum sköttum sem einnig hafa styrkt tekjurnar. Með því hefur tekist að spyrna gegn samdrætti tekjuhliðar ríkisrekstrarins á sama tíma og fjárförfin hefur verið mikil.

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á skattkerfinu hafa skilað til-ætludum árangri á heildina litið og tekjuáætlanir fjárlaga hafa í stórum dráttum gengið eftir á árunum 2009–2011. Tekjuhorfur eru góðar fyrir árið 2012 og þau áform um nýja tekjuöflun sem framundan eru á árinu 2013 verða umfangsminni en fyrri ár. Tekjuhliðin hefur því átt mikilvægan þátt í því að draga úr miklum hallarekstri ríkissjóðs í kjölfar hrunsins og reisa undirstöður fyrir markmiðið um jákvæða afkomu á árinu 2014.

**Tekjuhliðin hefur gegnt mikilvægu hlutverki í að draga úr hallarekstri ríkissjóðs**

Tekjuþróun ríkissjóðs miðað við landsframleiðslu má sjá á eftirfarandi mynd. Óreglulegir liðir eru undanskildir og er þar átt við hvers kyns tekjur af sölu og endurmati eigna. Lækkun tekna milli árunna 2012 og 2013 skýrist af nokkrum jákvæðum þáttum á árinu 2012 og liðum sem þenja út bæði tekjur og gjöld á því ári, fremur en af undirliggjandi samdrætti eins og vikið verður að hér á eftir.

### Tekjur ríkissjóðs 2000–2016 (án óreglulegra tekna)



Sumir þeirra skattstofna sem drógust verulega saman á árunum 2009–2010 eru þess eðlis að þeir hafa verið lengi að ná sér á strik á ný. Hér má nefna virðisaukaskatt, fjármagnstekjuskatt, vörugjald af ökutækjum



### **Tekjur af VSK langt undir fyrri stöðu að raungildi**

og stimpilgjald. Til dæmis voru tekjur af stimpilgjaldi og vörugjaldi af ökutækjum samtals að jafnaði ríflega 5% af skatttekjum ríkissjóðs á árunum 2005–2007 en eru á árunum 2009–2013 að jafnaði 1,3% á þann mælikvarða. Virðisaukaskattur í almenna 25,5% þrepinu dróst mjög saman við hrunið og er skattstofninn enn langt undir fyrri stöðu að raungildi. Tekjur af þessari stærstu tekjulind ríkisins hafa sögulega legið á bilinu 9–11% af landsframleiðslu en hafa aðeins numið 8,1% á árunum 2009–2012 og aukast í 8,4% af landsframleiðslu á árinu 2015. Þessi umskipti í tekjum af virðisaukaskatti skýrast ekki aðeins af efnahagslægðinni heldur að miklu leyti af kerfisbreytingunni 2007 þegar neðra skattþrepi virðisaukaskatts var hliðrað niður í 7% þar sem það er enn í dag. Tekjuskattar eru liðlega 9% af landsframleiðslu á því tímabili sem hér er til umfjöllunar sem er heldur hærra en það var á árunum fyrir 2003 en mun lægra en á síðustu árunum fyrir hrun. Sviptingar hafa því verið miklar í einstökum tekjuliðum undanfarin ár en heildarþróunin er hægfare upp á við þegar horft er fram á veg.

### **Skatttekjur ársins verða meiri en lagt var upp með í fjárlögum**

Tekjuáætlun fyrir árið 2012 hefur verið endurskoðuð og myndar hún grundvöll fyrir áætlun næsta árs. Skattstofnar hafa á heildina litið reynst sterkari á fyrri hluta ársins 2012 en reiknað var með. Hagvaxtarspá ársins er nú 2,8% en var 2,4% og verðbólguþáttur er 5,4% í stað 4,2% í forsendum fjárlaga 2012. Laun hafa hækkað meira á árinu en ráð var fyrir gert sem endurspeglast í miklum tekjum af bæði tekjuskatti einstaklinga og tryggingagjaldi. Óbeinir skattar eru á heildina litið í góðu samræmi við áætlun fjárlaga. Samkvæmt endurskoðaðri tekjuáætlun fyrir yfirstandandi ár verða skatttekjur ársins alls um 7 mia.kr. meiri en lagt var upp með í fjárlögum. Hér er ýmist um að ræða endurmat á skattstofnum sem mótast af hagþróuninni, svo sem launum, atvinnustigi og verðlagi eða sérstaka jákvæða þætti sem hafa komið til á árinu 2012, bæði í sköttum og öðrum tekjum. Um þessi atriði má sjá nánar í kafla 2.1 í seinni hluta fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2013.

### **Áform um eignasölu á þessu ári munu ekki ganga eftir**

Áhrif af fyrirhuguðum tekjuöflunaraðgerðum ársins 2012 verða á heildina litið í samræmi við markmið fjárlaga þótt samsetningin sé önnur. Eftirfarandi aðgerðir voru lögfestar en þó með skemmri gildistíma en ætlað var: minnkuð frádráttarbærni lífeyrissjóðsiðgjalds frá tekjum, sem þó gildir aðeins árin 2012–2014, og nýtt þrep í auðlegðarskatti, en framlenging auðlegðarskatts nær þó aðeins til ársins 2014. Þessar breytingar munu því ekki skila þeim tekjum á árinu 2015 sem

reiknað var með fyrir ári. Fjársýsluskattur var lögfestur í mjög breyttri mynd en þó með svipaðri tekjuöflun miðað við það frumvarp sem lagt var fram. Loks voru afgreidd ný lög um veiðigjald sem vænst er að skila muni meiri tekjum en upphaflega var ráðgert. Áform um eignasölu á þessu ári munu hins vegar ekki ganga eftir. Úttektir á séreignarsparnaði og arðgreiðslur í ríkissjóð hafa aftur á móti reynst vera meiri en reiknað var með í tekjuáætlun fjárlaga. Tekjuaðgerðir ársins hafa því sem heild skilað fullum árangri og munu að viðbættri hagstæðri efnahagsþróun og fleiri jákvæðum þáttum leiða til tæplega 11 mia.kr. hækkunar á áætluðum heildartekjum ársins 2012.

Tekjuáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2013–2016 er byggð á þremur meginstöðum. Í fyrsta lagi fyrirbyggjandi upplýsingum um þróun skattstofna og breytingar á skattkerfinu miðað við stöðuna núna, í öðru lagi þjóðhagsspá Hagstofunnar frá 5. júlí sl. og í þriðja lagi áformum stjórnvalda um sérstakar tekjuöflunaraðgerðir á næstu árum.

Tekjuþróun ársins 2013 tekur mið af uppfærðri tekjuáætlun ársins 2012 og þeim hóflega hagvexti sem þjóðhagsspáin frá 5. júlí felur í sér. Auk þess er gert ráð fyrir að áhrif af tekjuöflunaraðgerðum ársins 2013 verði alls 22,9 mia.kr. eins og nánar er fjallað um í kafla 3.4.2 hér á eftir og fram kemur í töflu á bls. 44. Í töflunni er jafnframt að finna yfirlit yfir frekari tekjuöflunarpörf á tímabilinu 2014–2016.

Heildartekjur fyrir árið 2013 eru nú áætlaðar 570 mia.kr. sem er 25 mia.kr. hærri fjárhæð en þær 545 mia. kr. sem gengið var út frá í langtímaáætlun haustið 2011. Þessi endurskoðun greinist í nokkra þætti. Fyrst er að nefna grunnáhrif af uppfærslu tekjuáætlunar fyrir árið 2012 og endurmetnar efnahagshorfur 2012 og 2013. Horfur um árið 2012 eru nú bjartari en aftur á móti er spáin svolítið dekkri um þróunina á milli árana 2012 og 2013, sé miðað við þjóðhagsspána frá júlí 2011 sem áætlanir í skýrslunni Ríkisbúskapnum 2012–2015 sl. haust voru byggðar á. Betri niðurstaða á árinu 2012 veldur mestu um að áhrif á stöðu efnahagsmála og þjóðhagsspár eru á heildina litið jákvæð um nálægt 7 mia.kr. Þá hækka vaxtatekjur og fjármagnstekjuskattur greiddur af ríkissjóði um 4,5 mia.kr. en að öðru leyti stafar hækkunin af breyttum forsendum um nýja tekjuöflun. Ekki er lengur stefnt að 1,3 mia.kr. tekjum með því að breikka gjaldstofn kolefnisgjalds en hins vegar eru tekjur af veiðigjaldi á árinu 2013 nú 5,8 mia.kr. hærri en áður

**Áhrif af tekjuöflunaraðgerðum alls 22,9 mia.kr. 2013**

**Heildartekjur ársins 2013 570 mia.kr.**

var áætlað. Loks eru nýjar tekjuöflunaraðgerðir samtals um 9 mia. kr. sem ekki var gert ráð fyrir í tekjuáætlun ársins 2013 haustið 2011. Umfjöllun um einstaka liði tekjuáætlunar ársins 2013 er að finna í kafla 2.4 í seinni hluta fjárlagafrumvarpsins.

Sérstaka umfjöllun um hin nýju lög um veiðigjald er að finna aftast í þessum kafla. Er þeim ætlað að afla ríkissjóði umtalsvert meiri tekna en á fiskveiðiárinu 2011/2012. Gert er ráð fyrir því að tekjuaukanum verði ráðstafað að hluta til fjárfestingaáætlunar og sértækra áherslumála ríkisstjórnarinnar.

Að teknu tilliti til sérstakra tekjuáætlunar ársins 2013 verða bæði frumtekjur og heildartekjur ríkissjóðs óbreytt hlutfall af landsframleiðslu, eins og sést í töflunni hér á eftir. Þess ber að gæta við samanburð á tekjum árána 2012 og 2013 að endalok úttektar á séreignarsparnaði og fleiri atriði sem tengjast sérstökum ráðstöfunum undanfarinna ára hafa þau áhrif að tekjur aukast minna en ella. Þannig mynda greiðslur frá bönkum og lífeyrissjóðum tengdar sérstakri vaxtaniðurgreiðslu vegna skuldavanda heimila tekjur (og útgjöld) hjá ríkissjóði á árinu 2012 sem falla niður á árinu 2013.

### Tekjuáætlun ríkissjóðs 2012–2016

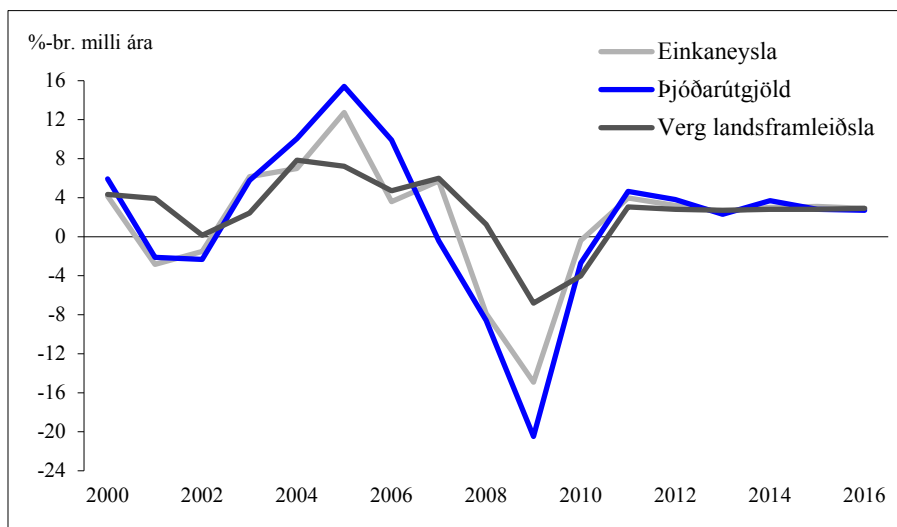
Rekstrargrunnur	2012	2013	2014	2015	2016
Mia.kr.					
Heildartekjur, rammi .....	533,6	570,3	611,8	650,5	672,7
Skatttekjur .....	479,9	508,8	546,7	581,4	609,5
Frumtekjur .....	510,2	545,4	585,1	621,6	643,6
Vaxtatekjur .....	23,3	24,9	26,8	28,9	29,1
% af VLF					
Heildartekjur, rammi .....	30,3	30,3	30,8	31,0	30,4
Skatttekjur .....	27,3	27,1	27,6	27,7	27,6
Frumtekjur .....	29,0	29,0	29,5	29,7	29,1
Vaxtatekjur .....	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3

#### Gert ráð fyrir hægum en jöfnum hagvexti

Í fyrirbyggjandi þjóðhagsspa frá því í júlí er gert ráð fyrir fremur hægum en jöfnum vexti hagkerfisins á næstu fjórum árum eins og fjallað er um í kafla 2 hér framan. Innlend eftirspurn mun aukast um tæplega 3% árlega miðað við fyrirbyggjandi forsendur um fjármunamyndun atvinnuvega og stóriðju og hægt slaknandi aðhald í opinberum rekstri. Kaup-

máttur ráðstöfunartekna styrkist enn frekar á tímabilinu og einkaneysla mun aukast rólega og verða í lok þess um 6% minni en þegar hún náði hámarki á árinu 2007. Eftir nokkuð kröftugan vöxt vinnuafleifarspurnar undanfarin misseri er búist við hægari vexti en þó að jafnaði ríflega 1% árlega 2014–2016 og er þar um mikilvæga forsendu að ræða fyrir tekjur ríkissjóðs á komandi árum, bæði af launasköttum og veltusköttum. Einnig er reiknað með um 5% hækkun nafnlauna árlega á tímabilinu og því nokkuð þróttmiklum vexti launastofnsins og þar með tekna af launasköttum sérstaklega. Þá er hér gert ráð fyrir að atvinnu-tryggingagjald lækki um 0,11 prósentustig á árinu 2014 vegna minnkandi atvinnuleysis. Fjármagnstekjur fóru að vaxa á ný á árinu 2011 og er reiknað með hægum vexti þeirra á tímabilinu og að hagnaður fyrirtækja vaxi í grunninn í takt við landsframleiðslu. Tekjur af virðisaukaskatti fara hægt vaxandi sem hlutfall af landsframleiðslu á næstu árum en verða þó mun minni en á árunum fyrir hrun eins og áður var komið fram. Aðrir óbeinir skattar munu haldast svipað hlutfall af landsframleiðslu á tímabilinu. Reiknað er með verðlagsuppfærslu á gjaldskrár einstakra gjaldstofna (bensín, olía, áfengi, tóbak, bifreiðagjald o.fl.) eins og verið hefur almenn regla frá því að aðlögunarferlið hófst. Tekjur af veiðigjaldi aukast nokkuð ár frá ári vegna innbyggðrar aðlögunar að fullu gjaldi, sbr. umfjöllun hér á eftir.

### Hagvöxtur 2000–2016



**Tekjuöflun-  
araðgerðir  
hafa skilað  
tilætluðum  
árangri**

### 3.4.2 Tekjuöflunaraðgerðir á aðlögunartímabilinu

Í skýrslunni Ríkisbúskapurinn 2012–2015 sem var gefin út samhliða fjárlagafrumvarpi ársins 2012 er að finna á bls. 42–44 yfirlit í tölum og texta yfir tekjuöflunaraðgerðir tímabilsins 2009–2012, en sem fyrr segir hafa þær aðgerðir sem ráðist hefur verið í skilað tilætluðum árangri á heildina litið og vel það. Hér verður fjallað nánar um þær aðgerðir sem fyrirhugaðar eru á árinu 2013 og síðar á aðlögunartímabilinu.

Á árinu 2013 eru uppi áform um eftirtaldar breytingar á sköttum í tekjuöflunarskyni:

- Gert er ráð fyrir að almennt tryggingagjald hækki um 0,3% prósentustig til þess að mæta auknum vexti útgjalda í almanna-tryggingakerfinu. Tekjuáhrif eru áætluð 3,3 mia.kr. Samhliða þeirri hækkun er reiknað með að atvinnutryggingagjald lækki um 0,3 prósentustig, úr 2,45% í 2,15%, með hliðsjón af minnkandi atvinnuleysi. Hlutfall tryggingagjalds hjá atvinnurekendum helst því óbreytt milli ára.
- Fjársýsluskattur sem lagður er á launagreiðslur fjármálafyrirtækja og tryggingafélaga verði hækkaður og lagður á í tveimur þrepum. Samhliða yrði sérstakur fjársýsluskattur sem leggst á hagnað þessara fyrirtækja lagður af. Samanlögð tekjuáhrif eru 0,8 mia. kr. til aukningar, þ.e. 3,3 mia.kr. í auknum fjársýsluskatti á móti 2,5 mia.kr. brotfalli sérstaks fjársýsluskatts.
- Gistipjónusta færir úr lægra þrepi (7%) í almennt skattþrep (25,5%) virðisaukaskatts frá og með 1. maí 2013. Tekjuáhrif eru áætluð 2,6 mia.kr. á árinu 2013.
- Vörugjöld á ökutæki í eigu bílaleiga verði hækkuð í tveimur áföngum árin 2013–2014 og löguð að þeim sem gilda um ökutæki almennt. Tekjuáhrif á árinu 2013 eru áætluð 0,5 mia.kr.
- Fyrirkomulagi vörugjalda á matvæli verði breytt á grundvelli til-lagna starfshóps þannig að það taki meira mið af mannelismark-miðum. Tekjuáhrif eru áætluð 0,8 mia.kr.
- Tóbaksgjald hækki um 15% umfram almennt verðlag, nema á neftóbak en það gjald verði tvöfaldað. Tekjuáhrif eru áætluð 1,0 mia.kr.

Þessar tillögur fela alls í sér 9 mia.kr. tekjur fyrir ríkissjóð metið á rekstrargrunni á árinu 2013. Nánar er farið yfir hverja aðgerð fyrir sig hér á eftir.

**Tryggingagjald.** Hækkun almenns tryggingagjalds um 0,3 prósentustig er ráðstöfun sem talin er nauðsynleg til þess að styrkja tekjuöflun næsta árs í ljósi vaxandi fjárþarfar almannatryggingakerfisins sem almennt tryggingagjald hefur náð að fjármagna að æ minna leyti undanfarin ár. Þessi áform eru talin sem tekjuöflunaraðgerð þótt á móti vegi jafnmikil lækkun atvinnutryggingagjaldsins vegna spár um minna atvinnuleysi þannig að gjaldhlutfall tryggingagjalds helst óbreytt á milli ára. Lækkun atvinnutryggingagjalds hefur verið hluti af grunnforsendum áætlana um tryggingagjaldið síðan í maí 2011 þegar ríkisstjórnin lýsti yfir vilja sínum þar að lútandi. Um er að ræða annað skrefið sem stigið verður til lækkunar atvinnutryggingagjalds á ný eftir hækkun þess á árunum 2009–2010.

**Fjársýsluskattur.** Hvað fjársýsluskatt áhrærir eru margvísleg rök að baki áformuðum breytingum og er sérstök grein gerð fyrir þeim hér aftar í kaflanum.

**Virðisaukaskattur á gistiþjónustu.** Þjónusta hótela og gistihúsa hefur verið í neðra skattþrepi virðisaukaskatts frá árinu 1994. Samanburður við skattlagningu á ferðamenn og ferðaþjónustu almennt í nágrannalöndunum bendir til þess að héraðs séu opinber gjöld lág og greininni búin hagstæð umgjörð og sterk samkeppnisstaða af hálfu stjórnvalda. Atvinnugreinin hefur notið mikils vaxtar um árabíl og býr nú við hagfelld ytri skilyrði. Ekki þykir óeðlilegt að þjónusta hennar beri skatt í almennu skattþrepi frá maí 2013.

**Vörugjöld á matvæli.** Breytingar voru gerðar á vörugjöldum á tiltekin matvæli, þ.á m. með hátt sykurnihald á árinu 2007 og aftur 2009. Tímabært þykir að endurskoða og samræma gjöldin og fella þau betur að þeim markmiðum sem eru að baki þeim.

**Samræmd vörugjöld á bílaleigubíla.** Ekki þykir forsvaranlegt að viðhalda niðurfellingu vörugjalda á bílaleigubíla þegar lítið er til þess að eftirspurn eftir bílaleigubílum hefur aukist, kerfið er þungt í rekstri fyrir stjórnarsýsluna, hin almenna skattlagning á ökutæki gefur færi á að inn-

kaupum sé hagað með þeim hætti að skattlagning sé takmörkuð, kerfið vinnur gegn markmiðum um minni losun koltvísýrings frá ökutækjum, hætta er á misnotkun sem erfitt hefur reynst að hafa eftirlit með auk þess sem almennt þykir ekki forsvaranlegt að almenningur niðurgreiði leiguverð á bílaleigubílum.

**Vörugjald á tóbak.** Enn er talið vera nokkurt svigrúm fyrir hækkun vörugjalds á tóbak en smásöluverð á tóbaki er talsvert herra í velflestum þeim löndum sem við berum okkur saman við. Á þeim forsendum er gert ráð fyrir að tóbaksgjald hækki um 15% umfram verðlag (eða alls um u.þ.b. 20%) Þá er lögð til sérstök hækkun á vörugjaldi nef-tóbaks en í dag er það óeðlilega lágt samanborið við annað tóbak sem leitt hefur af sér óeðlilega þróun í neyslu þess héraðs að undanfögnu.

### Sérstakar tekjuaðgerðir 2013–2016

Mia.kr.	2013	2014	2015	2016
Kolefnisgjald .....	3,6	3,8	4,1	4,3
Orkuskiptar .....	2,3	2,4	2,5	2,6
<b>Fyrri forsendur alls .....</b>	<b>5,9</b>	<b>6,3</b>	<b>6,5</b>	<b>6,8</b>
Fjársluskattur .....	0,8	1,0	1,3	1,5
Virðisaukaskattur .....	2,6	3,5	3,8	3,8
Vörugjöld á matvæli .....	0,8	0,8	0,8	0,8
Vörugjöld á ökutæki .....	0,5	1,0	1,1	1,0
Tóbaksgjald .....	1,0	1,0	1,0	1,0
Tryggingagjald .....	3,3	4,2	4,8	5,1
<b>Skattkerfisbreytingar 2013 alls .....</b>	<b>9,0</b>	<b>11,5</b>	<b>12,8</b>	<b>13,1</b>
Eignasala .....	8,0	8,0	8,0	.
Annað .....	.	3,0	11,8	12,7
<b>Aðrar ráðstafanir alls</b>	<b>8,0</b>	<b>11,0</b>	<b>19,8</b>	<b>12,7</b>
<b>Alls .....</b>	<b>22,9</b>	<b>28,8</b>	<b>39,1</b>	<b>32,7</b>

Tölur eru á verðlagi hvers árs.

Í tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins fyrir næsta ár og fyrir tímabilið 2014–2016 er gert ráð fyrir tekjum af kolefnisgjaldi og orkuskiptum á rafmagn og heitt vatn sem miðast við óbreytt fyrirkomulag þeirra og verðlagsuppfærslu. Tekjur af þessum gjöldum eru alls 5,9 mia.kr. í áætlun ársins 2013 og því um veigamikinn tekjustofn að ræða sem auk þess samræmist vel áherslum á sviði umhverfis- og auðlindaskatta.

Loks er gert ráð fyrir því að afla 8,0 mia.kr. tekna með sölu eigna ríkisins. Samtals er ofangreindum aðgerðum því ætlað að skila tæpum 23 mia.kr. í ríkissjóð á árinu 2013.

Í töflunni hér á undan er yfirlit yfir þann hluta tekjuáætlunar alls tímabilsins 2013–2016 sem skilgreindur er sem sérstakar tekjuáðgerðir. Er þá miðað við þær tekjur sem ekki eiga sér stoð í núgildandi lögum. Hér eru fyrst taldar tekjur af kolefnisgjaldi og orkusköttum, sem að óbreyttum lögum falla niður um næstu áramót. Þá má sjá samanlögð tekjuáhrif þeirra breytinga sem ráðgert er að taki gildi á árinu 2013, sbr. umfjöllun hér framar. Ekki er gert ráð fyrir að skattalagbreytingar ársins 2013 verði tímabundnar og því gætir áhrifa þeirra áfram næstu ár. Loks eru taldar ráðstafanir í formi eignasölu og annarrar tekjuöflunar eða framlengingar tímabundinna skatta á árinu 2014 og síðar. Reiknað er með að ríkissjóður muni hafa 8 mia.kr. tekjur af söluhagnaði eigna árlega á árunum 2013–2015. Á árinu 2014 er gert ráð fyrir 3 mia.kr. nýrri varanlegri, ótilgreindri tekjuöflun. Aðrar tekjuöflunaraðgerðir sem ráðgerðar eru síðar á tímabilinu lúta að tímabundnum auðlegðarskatti sem mun ekki skila ríkissjóði tekjum eftir árið 2014 að óbreyttum lögum. Falli hann brott er nauðsynlegt að grípa til annarrar tekjuöflunar til að ná þeim afkomumarkmiðum sem hér eru sett fram. Hliðstætt gildir um skerta frádráttarbærni iðgjalds í séreignarsparnað frá tekjum, sem eykst upp í 4% á ný á árinu 2015. Samanlögð ný tekjuþörf verður þá 11,8 mia.kr. árið 2015 og 12,7 mia.kr. 2016 nema aðrar forsendur tekjuáætlunar þróist á betri veg en hér er reiknað með.

**Breytingar á fjársýsluskatti.** Lagafrumvarp um fjársýsluskatt á fyrirtæki í fjármála- og tryggingastarfsemi var lagt fyrir Alþingi í nóvember 2011. Frumvarpið fól í sér áform um að leggja 10,5% skatt á allar tegundir launa, þóknana og hlunninda fyrir störf sem skattskyld eru samkvæmt lögum um tekjuskatt. Aðgerðin var liður í tekjuöflunaraðgerðum ársins 2012 en var þó einnig ætlað að færa rekstrarumhverfi fjármálafyrirtækja nær því sem aðrar greinar atvinnulífsins búa við enda eru þau að mestu undanþegin virðisaukaskatti. Þá var skattinum einnig ætlað að stuðla að fjármálalegum stöðugleika með því draga úr launaskriði innan greinarinnar og þar með fyrirbyggja óæskilega þenslu á fyrstu rekstrarárum endurreists fjármálakerfis. Við samningu frumvarpsins var tekið mið af dönskum lögum um launaskatt sem verið hafa í gildi frá 1990 og reynst vel.

**Reiknað er með 8 mia.kr. tekjum af söluhagnaði eigna árlega á árunum 2013–2015**

**Lífeyrissjóðir undanþegnir fjársýsluskatti**



Nokkur munur er á útfærslu frumvarpsins og endanlegu fyrirkomulagi skattsins sem samþykkt var með lögum um fjársýsluskatt og breytingum á lögum um tekjuskatt undir lok árs 2011. Í stað þess að leggja 10,5% skatt á laun og hlunnindi var farin sú leið að leggja 5,45% skatt á launastofninn auk 6% viðbótartekjuskatts á hagnað fjármála-fyrirtækja umfram 1 mia.kr. Auk þess var ákveðið að undanskilja lífeyrissjóði. Skatturinn á laun og hlunnindi er nefndur almennur fjársýsluskattur og viðbótartekjuskatturinn er nefndur sérstakur fjársýsluskattur. Þessum tveimur hlutum skattsins var hvorum um sig ætlað að skila helmingi þeirra tekna sem að var stefnt, eða 2,45 mia.kr., og alls 4,9 mia.kr. (miðað við rekstrargrunn) á árinu 2012.

Sérstakur fjársýsluskattur verður lagður á við álagningu lögaðila í fyrsta sinn árið 2013 enda byggist hann á hagnaði næstliðins rekstrarárs. Til þess að tryggja ríkissjóði tekjur af sérstökum fjársýsluskatti strax á árinu 2012 var farin sú leið að innheimta fyrirframgreiðslu árið 2012 á grundvelli tekjuskattsálagningar fjármálafyrirtækja og tryggingafélaga árið 2011 á rekstur ársins 2010.

**Lítið sam-  
band á milli  
hagnaðar  
fyrir skatta  
og tekjustofns  
álagningar  
hjá bönkum**

Ýmis vandamál hafa komið upp sem tengjast fyrirframgreiðslu sérstaks fjársýsluskatts. Þótt þau séu einungis tímabundin er sá vandi varanlegur að sérstakur fjársýsluskattur er óreglulegur tekjustofn sem eykur óvissu í áætlunum um fjármál ríkissjóðs. Þannig sýna gögn um álagningu banka með óyggjandi hætti að lítið samband er á milli hagnaðar fyrir skatta samkvæmt ársreikningi og endanlegs tekjuskattsstofns til álagningar.

**Fella á úr  
gildi sérstaka  
fjársýslu-  
skattinn og  
hækka þann  
almenna á  
móti**

Í ljósi framangreinds er ráðgert að gera þær breytingar á fyrirkomulagi fjársýsluskatts að fella úr gildi sérstaka fjársýsluskattinn og hækka þess í stað skatthlutfall almenna fjársýsluskattsins, þannig að hann vegi upp tekjumissi ríkissjóðs af niðurfellingu sérstaka hlutans og skapi auk þess 1 mia.kr. viðbótartekjur eða alls 5,9 mia.kr. árið 2013. Jafnframt er stefnt að því að taka upp tvö þrep í almennum fjársýsluskatti. Almenn tveir þrep eða lægra þrep yrði lagt á laun upp að ákveðnu marki og hærri þrep á laun umfram það mark. Slíkt fyrirkomulag hvetur til hógvæðar við launaákvarðanir auk þess að hlífa störfum sem bera lægri laun með því að gera þau hlutfallslega ódýrari fyrir vinnuveitendur.

**Ný lög um veiðigjöld.** Áform um tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum, umfram það sem orðið var með lögum nr. 73/2011 voru kynnt í skýrslunni Ríkisbúskapurinn 2012–2015 sl. haust. Ný lög um veiðigjöld voru samþykkt frá Alþingi í júní 2012. Lögin fela í sér umtalsverða breytingu á fyrirkomulagi og innheimtu veiðigjalda. Hærri veiðigjöldum er þó ekki eingöngu ætlað að skapa ríkissjóði auknar tekjur á næstu árum heldur er aðgerðin einnig liður í þeirri stefnu stjórnvalda að þjóðin fái viðunandi arð af auðlind sinni og þáttur í þeirri stefnumörkun sem hefur átt sér stað í auðlindamálum almennt.

**Veiðigjöldum ætlað að tryggja þjóðinni viðunandi arð af auðlind sinni**

Lögin fela í sér upptöku sérstaks veiðigjalds til viðbótar hinu almenna gjaldi sem hefur verið innheimt síðastliðin ár. Stofn til útreiknings sérstaks veiðigjalds er samtala reiknaðrar rentu á hvert þorskígildiskíló, annars vegar í fisveiðum og hins vegar í fiskvinnslu, og skal gjaldið vera 65% af þeim stofni. Bráðabirgðaákvæði í lögnum tryggja fjögurra ára aðlögunartíma að fullri gjaldtöku og er því áformað að hefja fulla gjaldtöku á fiskveiðiárinu 2016/2017. Sérstakt veiðigjald fyrir fiskveiðiárið 2012/2013 verður ákveðið með krónutölu en á fiskveiðiárinu 2013/2014 verður það 50% af stofni til útreiknings. Þar á eftir mun það hækka um 5% árlega, upp í 65%. Í lögnum er fjallað um mögulegar undanþágur og heimildir til lækkunar veiðigjalda, meðal annars á grundvelli umfangs útgerðar og skuldastöðu fyrirtækja innan greinarinnar.

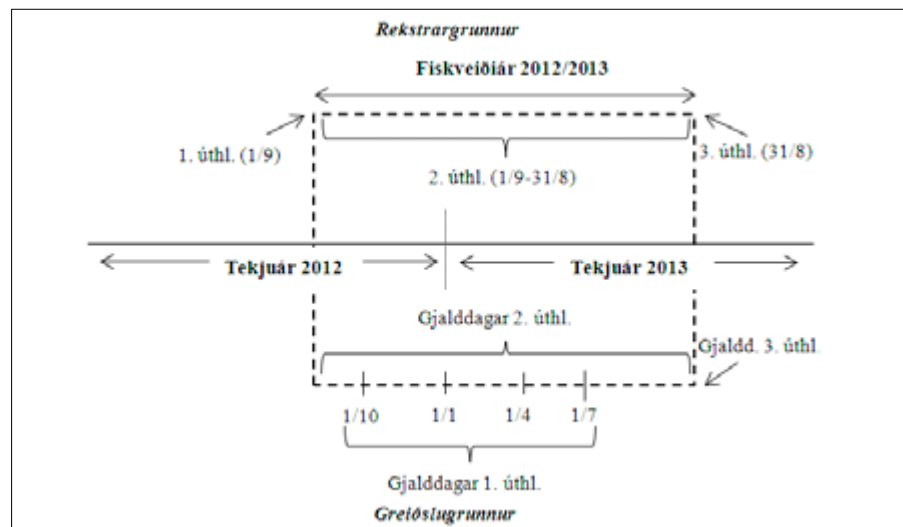
Í álitni meirihluta atvinnuveganefndar er lögð fram tekjuáætlun fyrir ríkissjóð af þeim breytingum á veiðigjöldum sem nýsamþykkt lög fela í sér. Áætlunin miðast við að heildarafli næstu ára samsvari meðalafla árána 2001–2010 að viðbættum 30.000 þorskígildistonnnum. Sú áætlun miðast jafnframt við fiskveiðiár sem nær frá 1. september til 31. ágúst. Tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum árið 2013 ráðast því af veiðigjöldum fiskveiðiárána 2012/2013 og 2013/2014.

Áætlaðar tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum eru 13,8 mia.kr. á fiskveiðiárinu 2012/2013 og 15,2 mia.kr. á fiskveiðiárinu 2013/2014 með hliðsjón af álitni atvinnuveganefndar. Samkvæmt úthlutunarreglum aflheimilda og gjalddaga veiðigjalda áætlaðar fjármálaráðuneytið að á rekstrargrunni falli u.þ.b. þrjú fjórðu tekna fiskveiðiársins til á fyrra almanaksárinu og afgangurinn á því seinna. Á greiðslugrunni fellur u.þ.b. fjórðungur teknanna til á fyrra almanaksárinu. Í tekjuáætlun fjár-

**Áætlaðar tekjur af veiðigjöldum eru 15,2 mia.kr. á fiskveiðiárinu 2013/2014**

laga er því gert ráð fyrir því að tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum árið 2013 nemi 14,9 mia.kr. á rekstrargrunni og 14,1 mia.kr. á greiðslugrunni. Hér á eftir er mynd sem sýnir hvernig tekjur af veiðigjöldum á tilteknu fiskveiðiári skiptast á milli tveggja tekjuára ríkissjóðs á bæði rekstrar- og greiðslugrunni.

### Veidigjald – fiskveiðiár og tekjuár



## 3.5 Útgjaldaáætlun og aðhaldsaðgerðir til 2016

### 3.5.1 Forsendur, heildarrammur og útgjaldaþróun

Í langtímaáætluninni er sett fram þróun helstu útgjaldaþátta ríkissjóðs á komandi árum samkvæmt hagrænni skiptingu í rekstur, vaxtagjöld, tilfærslur, viðhald og stofnkostnað. Helstu forsendur áætlunarinnar snúa að lýðfræðilegri þróun og breytingum á útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta á tímabilinu. Gerð er greining á framlögum vegna tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegum veikleikum og endurmati á helstu útreiknuðu og kerfislægu útgjaldaþáttum. Þróun heildarútgjalda og útgjalda eftir hagrænni skiptingu er sýnd í töflu í kafla 3.3.

### Forsendur langtímaáætlunar byggja á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands

Forsendur um launa- og verðlagsþróun í langtímaáætluninni byggjast á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og nógildandi kjarasamningum opinberra starfsmanna en kjarasamningarnir renna út á fyrri hluta ársins 2014. Helstu breytingar á forsendum frá áætlun fjárlagafrumvarpsins 2012, sem náði yfir tímabilið 2012–2015, snúa að verðbólgu- og gengisþróun. Nú er miðað við að verðbólga á árinu 2012 verði 5,4% í stað 3,7% og 3,9% á árinu 2013 í stað 2,6% samkvæmt fyrri spá. Á

seinni hluta tímabilsins er gert ráð fyrir að verðbólga fari hjaðnandi og verði 2,8% árið 2014 en haldist svo stöðug í 2,5% út tímabilið til 2016. Spáð er að gengisþróun krónunnar verði um 2% veikari en áður var miðað við á árinu 2012 og að gengið breytist lítið út tímabilið. Í langtímaáætluninni er gert ráð fyrir að árið 2013 og fyrri hluta árs 2014 hækki laun ríkisstarfsmanna í takt við gildandi kjarasamninga. Er áætlað að launaliður ríkisstarfseminnar hækki um 3,5% árið 2013 og svipaðar hækkningar verði árlega út spátímabilið og verði 0,7%–1,0% umfram verðbólguþá á árunum 2014–2016. Í reikniforsendum áætlunarinnar er gert ráð fyrir að bætur almannatrygginga hækki á árinu 2013 í samræmi við spá Hagstofunnar um 3,9% hækkun á vísitölu neysluverðs en síðan um 3,5% á árunum 2014 til 2016. Útgjöld vegna atvinnuleysisbóta eru látin fylgja spá um þróun atvinnuleysis og vaxtagjöld þróast samkvæmt forsendum um skuldasetningu og vaxtaflokka. Gert er ráð fyrir að rekstrargjöld, sértekjur og neyslu- og rekstrartilfærslur muni hækka í takt við verðbólgu eftir því sem við á.

Í áætluninni er einungis gert ráð fyrir raunvexti í nokkrum málaflokkum ríkisstarfseminnar, einkum í útgjaldapróun helstu bótakerfa sem má leiða af lýðfræðilegri þróun. Miðað er við að frá og með árinu 2014 aukist útgjöld við barnabætur um 4% á ári og vaxtabætur um 2% á ári. Einnig er áætlað að lífeyrisskuldbindingar hækki um 2% á ári frá 2014 til 2016. Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir raunaukningu útgjalda í öðrum málaflokkum nema lýðfræðilegum vexti í elli- og örorkulífeyri og í lyfjakostnaði. Það er því ekki gert ráð fyrir magnaukningu í málaflokkum á útgjaldahlið almennt séð heldur miðað við að slíkri raunaukningu útgjalda verði mætt hverju sinni með aðhaldsaðgerðum og hagræðingu í öðrum málaflokkum. Ekki er í áætluninni gert ráð fyrir framlögum til lífeyrissjóða ríkisins til að mæta neikvæðri tryggingafræðilegri stöðu þeirra. Árlega er sett fram óskipt fjárheimild sem nemur 5 mia.kr. í samræmi við stefnumörkun til að mæta ófyrirséðum útgjöldum og skuldbindingum og frávikum í verðlagsforsendum.

Í töflunni hér á eftir má sjá þróun heildarútgjalda ríkissjóðs á árunum 2013 til 2016 samkvæmt ríkisfjármálaáætluninni. Jafnframt eru tilgreindir útgjaldaliðir sem skilgreindir eru sem óreglulegir liðir þar sem þeir flokkast ekki undir eiginlegan rekstur og geta sveiflast mikið milli ára. Eftir efnahagsáfallið haustið 2008 hafa orðið sérstaklega miklar sveiflur á óreglulegum liðum við reikningshaldslegt uppgjör, s.s.

**Barnabætur  
aukast um  
4% og  
vaxtabætur  
um 2% frá og  
með 2014**

vegna niðurfærslu eignarhluta, áfallinna ríkisábyrgða eða afskrifaðra eiginfjárframlaga til aðila á borð við Íbúðalánasjóð. Í ríkisreikningi fyrir árið 2011 gjaldfærðust 20,1 mia.kr. vegna uppgjors við Landsbankann eftir yfirtöku á SpKef en þar af voru 19,2 mia.kr. bókfærðir sem áfallnar ríkisábyrgðir og 0,9 mia.kr. sem niðurfærsla á eignarhluta ríkisins. Árið áður bókfærðust 27,5 mia.kr. sem áfallnar ríkisábyrgðir á eldri lánnum vegna falls gamla Landsbankans en einnig var færð til bókar afskrift á 33 mia.kr. eiginfjárframlagi til Íbúðalánasjóðs. Slíka liði er afar erfitt að áætla fyrirfram og þeir falla ekki undir beina ákvarðanatöku stjórnvalda við fjárlagagerðina. Óreglulegu liðirnir sem um er að ræða eru nánar tiltekið gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar vegna ríkisstarfsmanna, fjármagnstekjuskattur sem ríkissjóður greiðir og færist einnig á tekjuhliðina, afskriftir skattkrafna, ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur, atvinnuleysisbætur, lögboðið framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga miðað við skatttekjur ríkisins og loks vaxtagjöld. Árlegir útgjaldarammar sem gengið verður út frá í fjárlagagerðinni eru heildargjöldin samkvæmt langtímaáætluninni að frádregnum þessum óreglulegu liðum.

### Óreglulegir liðir og heildarútgjaldarammi

Milljarðar króna	Áætlun 2013	Áætlun 2014	Áætlun 2015	Áætlun 2016
Heildarútgjöld	573,1	594,0	612,7	625,3
<b>Óreglulegir liðir</b>				
Lífeyrissjóðsskuldbindingar	5,6	5,7	5,8	5,9
Fjármagnstekjuskattur ríkissjóðs	5,0	5,4	5,8	6,0
Afskriftir skattkrafna	10,0	11,7	12,5	13,1
Atvinnuleysi	17,1	17,4	15,9	14,8
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	15,1	15,7	16,5	17,5
Ríkisábyrgðir	0,0	0,0	0,0	0,0
Tapaðar kröfur og bætur	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld	88,1	91,9	95,5	93,8
<b>Alls óreglulegir liðir</b>	<b>141,0</b>	<b>147,9</b>	<b>152,2</b>	<b>151,2</b>
<b>Útgjaldarammi</b>	<b>432,1</b>	<b>446,1</b>	<b>460,4</b>	<b>474,1</b>

**Heildarútgjöld nema 573,1 mia.kr. 2013. Óreglulegir liðir eru 141 mia.kr.**

Á árinu 2013 er áætlað að óreglulegir liðir nemi um 141 mia.kr. en það er 8,2 mia.kr. hærra en miðað var við í fyrri áætlun. Stafar sú hækkun fyrst og fremst af hækkun vaxtagjalda um 6,2 mia.kr. en einnig af hækkun fjármagnstekjuskatts ríkissjóðs um 2,4 mia.kr. vegna breytinga á bókhaldslegri framsetningu á fjármagnstekjuskatti. Heildargjöld að frádregnum óreglulegum liðum mynda útgjaldaramma sem nemur

432,1 mia.kr. árið 2013 en það er 18,4 mia.kr. hærra en gert var ráð fyrir í fyrri áætlun. Sú hækkun er tvíþætt. Annars vegar hækka frumgjöld vegna framlaga til sérstakra áherslumála ríkisstjórnarinnar um 9,5 mia.kr og hins vegar er aukning um 8,1 mia.kr. vegna endurmats á útgjaldaskuldbindingum og meiri verðlagshækkana en þó að frádregnum áformum um auknar aðhaldsaðgerðir. Nánari sundurgreining á þessum útgjöldum kemur fram í umfjöllun um endurskoðun ríkisfjármála-áætlunarinnar í kafla 3.2.

Á árunum 2014 og 2015 eru útgjaldarammarnir einnig hærri en gert var ráð fyrir í fyrri langtímaáætlun og er hækkunin meiri en árið 2013. Ástæðan fyrir því er að sértækir útgjaldaliðir sem ná yfir lengri tímabil eru umfangsmeiri en gert var ráð fyrir. Sem dæmi má nefna að árið 2014 er kostnaður vegna samkomulags um víxlverkun bóta almanna-trygginga og lífeyrissjóða um 1,4 mia.kr. hærri en gert var ráð fyrir, lögboðið framlag vegna atvinnutengdrar starfsendurhæfingar hjá sjálfstæðum starfsendurhæfingarsjóðum er um 0,6 mia.kr. hærri og framlag í aldarafmælistjóð Háskóla Íslands er 0,3 mia.kr. hærri en í fyrri áætlun. Í langtímaáætluninni er miðað við að frumútgjöld í útgjaldaramma ríkissjóðs án framangreindra óreglulegra liða þróist með þeim hætti að frá árinu 2013 aukist þau um u.þ.b. 14 mia.kr. á ári fram til 2016. Til samanburðar má nefna að launa- og verðlagshækkun fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2013 nemur rúmlega 13 mia.kr. Nánar er fjallað um þróun frumútgjalda í kafla 3.6 í seinni hluta fjárlagafrumvarpsins.

### 3.5.2 Aðhaldsráðstafanir á útgjaldahlið

Á síðastliðnum árum hefur kerfisbundið verið dregið úr ríkisútgjöldum og haldið aftur af útgjaldavexti með aðhaldsaðgerðum í samræmi við ríkisfjármálastefnuna. Aðhaldsráðstafanir hafa verið með því sniði að þær bitni sem minnst á hag heimila og velferðarþjónustu, einkum í félags- og heilbrigðismálum, og hefur þannig verið reynt að tryggja félagslegt öryggi og verja grunnþjónustuna eins og kostur er. Aðhaldsráðstafanir hafa falið í sér að fallið hefur verið frá ýmsum útgjaldaáformum sem áður höfðu verið ákveðin, komið hefur verið í veg fyrir margs konar útgjaldaaukningu sem að óbreyttu hefði fallið til og jafnframt hefur þurft að grípa til beinna skerðinga á framlögum til ýmissa málaflokka. Í fjárlagafrumvarpinu 2013 er gert ráð fyrir aðhaldsráðstöfunum sem nema samtals um 6,7 mia.kr. Eru það ekki jafn umfangs-

**Aðhaldsráðstafanir nema 6,7 mia.kr.**

miklar ráðstafanir og árin áður en þó 1,7 mia.kr. umfram það sem áformað var fyrir árið 2013 samkvæmt fyrri langtímaáætlun. Aðhaldsráðstafanirnar nema um 1,5% af veltu fjárlaga 2012 án óreglulegra liða og um 0,4% af VLF. Í töflunni hér að neðan eru aðhaldsráðstafanirnar sýndar eftir hagrænni skiptingu, þ.e. eftir rekstri, tilfærslum og stofnkostnaði.

### Aðhaldsráðstafanir eftir hagrænni skiptingu

Rekstrargrunnur, mia.kr.	Lækkun 2013	Velta 2012	Lækkun %
Rekstur .....	-1,6	206,5	-0,8%
Tilfærslur .....	-4,5	220,6	-2,0%
Viðhald og stofnkostnaður .....	-0,6	20,6	-2,9%
<b>Samtals .....</b>	<b>-6,7</b>	<b>447,7</b>	<b>-1,5%</b>

#### Engin hagræðingarkrafa er gerð á sjúkrahús, heilsugæslu, heilbrigðisstofnanir og öldrunarstofnanir

Aðhaldsráðstafanir á næsta ári eru tvenns konar. Annars vegar er um að ræða veltutengd aðhaldsmarkmið á ráðuneytin sem nema um 4 mia.kr. og hins vegar sértækar aðhaldsráðstafanir sem nema um 2,7 mia.kr. Veltutengdu aðhaldsmarkmiðin eru mishá eftir málaflokkum og nema 1,75% af veltu almennrar stjórnsýslu, eftirlits og þjónustu, 1,2% af veltu bótakerfa, sjúkratrygginga og háskóla en einungis 0,5% af veltu löggæslustofnana. Einnig var tekin ákvörðun um að gera enga hagræðingarkröfu í frumvarpinu í rekstri sjúkrahúsa, heilsugæslu, heilbrigðisstofnana og öldrunarstofnana en þessir málaflokkar eru einna umsvifamestu rekstrareiningar ríkisstarfseminnar.

Við ákvörðun aðhaldsmarkmiða er miðað við veltu fjárlaga árið 2012. Stærsta einstaka aðhaldsaðgerðin í frumvarpinu felst í áformum um að lækka útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs með því að framlengja ekki tímabundna heimild til greiðslu atvinnuleysisbóta í fjögur ár en þó er gert ráð fyrir hliðarráðstöfunum vegna þeirra sem þar með fara af bótaskrá þannig að sparnaðurinn verði 1,8 mia.kr. og þá talsvert minni en ef engar frekari ráðstafanir væru gerðar. Á tímabilinu 2014–2016 er gert ráð fyrir aðhaldsráðstöfunum sem nemi árlega um 5 mia.kr. Sem hlutfall af útgjaldaramma ársins á undan jafngildir það aðhaldsmarkmiði sem nemur 1,2% árið 2014 og 1,1% árin 2015 og 2016 og endurspeglar það að áætlað er að staða ríkissjóðs hafi þá batnað nægilega til að ekki verði þörf fyrir jafn stórtækar aðgerðir og tíðkast hafa síðastliðin ár. Nánar er fjallað um aðhaldsráðstafanir í kafla

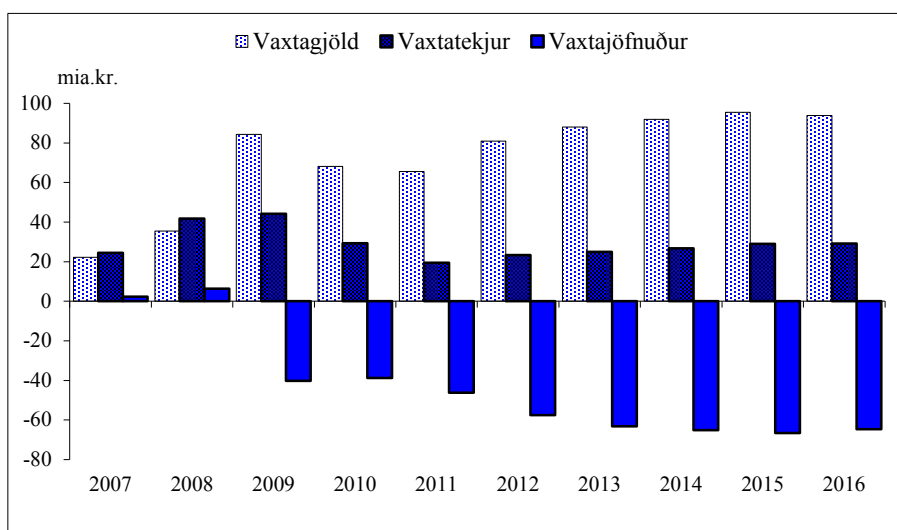
3.5 í seinni hluta fjárlagafrumvarpsins og í umfjöllun um einstök ráðuneyti.

### 3.5.3 Vaxtajöfnuður

Vaxtajöfnuður ríkissjóðs var jákvæður á árunum 2007 og 2008, eins og sjá má á myndinni hér fyrir neðan. Hins vegar varð umtalsverður viðsnúningur á árinu 2009 í kjölfar hruns bankakerfisins haustið 2008 og hefur vaxtajöfnuðurinn haldist neikvæður síðan. Á árinu 2013 er gert ráð fyrir að vaxtajöfnuðurinn verði neikvæður um 63,2 mia.kr. sem svarar til 3,4% af VLF. Ríkisfjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að hallinn á vaxtajöfnuðinum muni aukast á næstu árum í krónum talið en að sem hlutfall af landsframleiðslu (VLF) muni hann ná hámarki sínu 2013 og lækki síðan í jöfnum skrefum ár frá ári og nemi 2,9% af VLF í árslok 2016. Hallinn á vaxtajöfnuðinum svarar til nærri 12% af frumtekjum ríkissjóðs á næsta ári. Uppsafnaður halli á tímabili áætlunarinnar til ársins 2016 er áætlaður nærri 260 mia.kr. og mun þurfa að mæta því með heldur meiri afgangi á frumjöfnuði ríkissjóðs til að heildarjöfnuðurinn verði jákvæður yfir tímabilið.

**Halli á vaxta-  
jöfnuði mun  
aukast á  
næstu árum í  
kr. en ná  
hámarki af  
VLF 2013**

#### Vaxtajöfnuður 2007–2016



Í kjölfar efnahagsáfallsins jókst þörf ríkissjóðs fyrir skuldabréfaútgáfu til muna sem skýrir mikla hækkun vaxtagjalda. Á meðal þessara auknu skulda ríkissjóðs eru lán sem tekin hafa verið til að styrkja gjaldeyrisforða þjóðarbúsins og skuldabréf sem gefin voru út til fjármögnunar á eiginfjárframlagi til viðskiptabankana. Á það ber þó að líta að á móti



Þessum skuldum standa eignir í formi vaxtaberandi peningalegra eigna annars vegar og hlutabréfa hins vegar.

### Hækkun vaxtagjalda stafar af þremur þáttum

Vaxtajöfnuður ársins 2012 er talinn verða neikvæður um nálægt 58 mia.kr. eða um 3,3% af VLF. Er þá gert er ráð fyrir því að vaxtagjöld hækki um 15,3 mia.kr. á milli árunna 2011 og 2012. Þrennt skýrir aðallega þessa hækkun vaxtagjalda frá fyrra ári: Í fyrsta lagi er aukin útgáfa ríkisbréfa umfram afborganir til fjármögnunar á rekstrarhalla ríkissjóðs. Í öðru lagi hafa vextir skuldabréfs sem gefið var út til fjármögnunar fjármálastofnana hækkað samhliða vaxtahækkunarferli Seðlabankans en vextir skuldabréfaflokksins taka mið af þeim vöxtum. Þá gaf ríkissjóður út í júní sl. skuldabréf í tengslum við yfirtöku Landsbankans hf. á SpKef sparisjóði að nafnvirði 19,2 mia.kr. með áföllnum vöxtum frá mars 2011 sem bókast á reikningsárið 2012. Í þriðja lagi hækka vextir erlendra lána sem skýrist af lántöku umfram niðurgreiðslu erlendra lána sem voru á lægri vöxtum en hin nýja útgáfa.

Gert er ráð fyrir að vaxtatekjur ársins 2012 hækki um 3,9 mia.kr. frá fyrra ári. Það skýrist fyrst og fremst af því að reiknað er með hærri vöxtum af erlendri gjaldeyriseign en einnig er búist við auknum vaxtatekjum af hærri innstæðum ríkissjóðs hjá Seðlabanka Íslands vegna betri afkomu og af vöxtum skatttekna og dráttarvöxtum.

Á árinu 2013 mun vaxtahallinn ná hámarki og verða 3,4% af VLF eða um 63 mia.kr. Vaxtakostnaðurinn hækkar samkvæmt þessu um 7,2 mia.kr. frá árinu 2012 og vaxtatekjur um 1,6 mia.kr. Í þessari áætlun er gert ráð fyrir að verðbólga fari lækkandi frá árinu 2012 en að innlendir sem og erlendir vextir hækki og að gengi krónunnar muni veikjast frá fyrra ári. Hækkun vaxtagjalda á næsta ári má að mestu leyti rekja til áforma um skuldbreytingu á skuldabréfi sem ríkissjóður gaf út til Seðlabanka Íslands vegna yfirtöku bankans á veð- og daglánnum fjármálastofnana í kjölfar bankahrunsins. Bréfið ber nú verðtryggða vexti en áætlanir gera ráð fyrir að því verði breytt í óverðtryggt skuldabréf í samræmi við stefnu um að minnka vægi verðtryggðra lána í skuldafni ríkissjóðs. Reiknað er með að vaxtagjöld hækki um 5,7 mia.kr. vegna þessa þar sem allir vextir af bréfinu færast þá um rekstrarreikning ríkissjóðs í stað þess að verðtryggingaþátturinn færist sem endurmat í efnahagsreikningi. Hækkun vaxtatekna á árinu 2013 er aðallega vegna áætlana um hærri vaxtastig erlendis sem hefur áhrif á gjaldeyriseign

ríkissjóðs og veitt lán í erlendri mynt en einnig er gert ráð fyrir að vaxtatekjur af vöxtum skatttekna og dráttarvextir hækki. Á móti muni vaxtatekjur af innlánsreikningum hjá Seðlabanka Íslands lækka vegna lægri meðalstöðu.

Á árinu 2014 er gert ráð fyrir að vaxtahallinn nemi 65,1 mia.kr. sem er um 3,3% af VLF. Gengið er út frá að vaxtagjöld hækki frá fyrra ári um 3,8 mia.kr. og vaxtatekjur á móti um 1,9 mia.kr. Áætlanir gera ráð fyrir að útgáfa ríkissjóðs á nýjum skuldum ríkissjóðs verði í samræmi við afborganir ársins, innlendar sem erlendar. Annars vegar er gert ráð fyrir að verðbólga lækki frá fyrra ári og að krónan styrkist og hins vegar er áætlað að innlendir vextir haldist svipaðir en að erlendir vextir hækki. Á árinu 2015 er gert ráð fyrir að vaxtahallinn nemi 66,6 mia.kr. sem er um 3,2% af VLF. Áætlað er að vaxtagjöld hækki milli ára um 3,6 mia.kr. og vaxtatekjur á móti um 2,1 mia.kr. Áætlanir gera ráð fyrir lánsfjárafgangi og því er áætlað að útgáfa ríkisskulda verði lægri en afborganir ársins. Miðað er við að verðbólga lækki frekar og nái verðból gumarkmiði Seðlabanka Íslands og jafnframt að innlendir sem erlendir vextir hækki frá fyrra ári en gengisvísitala krónu standi nær í stað. Á árinu 2016 er gert ráð fyrir að vaxtahallinn nemi 64,7 mia.kr. sem er um 2,9% af VLF. Vaxtagjöld byrji þá að lækka aftur, eða um 1,7 mia.kr., og vaxtatekjur hækki um 0,2 mia.kr. Áætlanir gera ráð fyrir lánsfjárafgangi og að sterkari staða ríkissjóðs kalli á minni útgáfu ríkisskuldaþréfa en sem nemur afborgunum ársins. Gert er ráð fyrir nær óbreyttum vöxtum, verðbólgu og gengi krónu.

### 3.5.4 Fjárfestingaáætlun

Ríkisstjórnin kynnti fyrr á þessu ári stefnumörkun um fjárfestingaáætlun sem ætlað er að styðja við efnahagsbata og hagvöxt. Með fjárfestingu í innviðum samfélagsins með markvissum hætti má styrkja undirstöðu hagvaxtar og tekjugrunn ríkissjóðs til framtíðar. Grunnfor-senda fjárfestingaáætlunarinnar er að markmið langtímaáætlunar í ríkisfjármálum hafi forgang og mun því ekki verða vikið frá markmiði um jákvæðan heildarjöfnuð í ríkisfjármálum árið 2014. Aftur á móti geta auknar fjárfestingar og kraftmeiri efnahagsbati stutt við viðsnúning í ríkisfjármálum enda er hlutfall fjárfestinga af landsframleiðslu ennþá lágt.

**Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld lækki aftur á árinu 2016**

**Fjárfestingar styrkja undirstöðu hagvaxtar og tekjugrunn ríkissjóðs**

**Fjárfestinga-  
áætlun sett  
fram með  
fyrirvara um  
tekjuöflun**

Gert er ráð fyrir að fjármögnun fjárfestingaáætlunarinnar verði tvíþætt. Annars vegar er áætlað að ríkissjóður endurheimti stóran hluta af þeim fjármunum sem lagðir voru fram til að endurfjármagna bankakerfið og hins vegar er gengið út frá því að með nýjum lögum um fiskveiðistjórnun og veiðigjöld fái þjóðin aukna hlutdeild í arði sjávarauðlinda. Fjárfestingaáætlunin og einstök verkefni í henni eru því sett fram með fyrirvara um að tekjuöflunin gangi eftir, s.s. hvað varðar tímasetningu á sölu eignarhluta ríkisins í bönkunum og verðmæti þeirra og hversu háar tekjur verða af sérstöku veiðigjaldi og leigu á aflahlutdeildum. Í fjárlagafrumvarpinu 2013 er áætlað að sérstaka veiðigjaldið sem lögfest var í júní sl. skili ríkissjóði um 5,8 mia.kr. í auknar tekjur umfram það sem gert hefur verið ráð fyrir í ríkisfjármálaáætluninni en að svo stöddu hefur ekki verið gert ráð fyrir auknum tekjum af sölu á eignarhlutum í bönkunum eða arði af þeim.

**Verkefni  
varðandi  
samgöngur,  
rannsóknir  
og tækni-  
þróun eru í  
forgangi**

Í fjárlagafrumvarpinu hafa þessi áform verið útfærð þannig af hálfu ríkisstjórnarinnar að hluta af tekjum vegna sérstaka veiðigjaldsins er ráðstafað í tiltekin fjárfestingaverkefni eða sem nemur um 3,8 mia.kr. en afgangnum, 2 mia.kr., er varið í ný áherslumál ríkisstjórnarinnar, þ.á m. aukinn stuðning við tekjulægri barnafjölskyldur og fjölskyldur í greiðsluvanda. Þau verkefni sem nú fengu forgang í fjárfestingaáætluninni snúa að samgöngum, rannsóknum og tækniþróun og er skiptingin sú að 2,5 mia.kr. verður ráðstafað í vegaf framkvæmdir og 1,3 mia.kr. varið í rannsókn- og tæknisjóði. Í fjárfestingaáætluninni var gert ráð fyrir að framlag til sóknaráætlana landshluta yrði fjármagnað af leigutekjum aflaheimilda á Kvótapiingi en frumvarp um breytt fiskveiðistjórnunarkerfi hefur ekki verið afgreitt á Alþingi. Engu að síður er eitt af áherslumálum ríkisstjórnarinnar í fjárlagafrumvarpinu að 0,4 mia.kr. verði varið í sóknaráætlanir landshluta. Fyrir afgreiðslu fjárlagafrumvarpsins og á næstu árum verður endurmetið að hve miklu leyti framlög verða veitt í fleiri verkefni þar sem það er háð því hvaða tekjur verða af veiðigjaldi sem og tekjur af eignasölu og arði til þess að fjárfestingaáætlunin samrýmist markmiðum og framvindu ríkisfjármálaáætlunarinnar.

**Heildarfjár-  
festing verður  
um 22,4  
mia.kr. 2013**

**Helstu framkvæmdir framundan.** Stofnkostnaðarliðir ríkisins skiptast á marga málaflökka og eru breytilegir milli ára en stærsti hluti fjárfestinga fer í samgönguframkvæmdir, nýbyggingar og viðhald. Heildarfjárfesting í fjárlagafrumvarpinu 2013 er um 22,4 mia.kr. en var

um 20,7 mia.kr. í fjárlögum 2012. Helsta aukningin í fjárfestingu á árinu 2013 er hækkun á framlagi til vegna- og umferðarmála um 1,6 mia.kr. og hækkun á framlagi til háskóla, rannsóknna og framhaldsskóla um 0,4 mia.kr. Einnig eykst framlag til viðhalds stjórnarráðsbygginga og ýmissa fasteigna um rúmar 200 m.kr. Sjá má í töflunni hér fyrir neðan hvernig framkvæmdaframlög ríkisins vegna stofnkostnaðar, viðhalds og fjármangstílfærslna skiptast á milli ráðuneyta.

### Framkvæmdir ríkisins

Ráðuneyti	Fjárlög 2012	Fjárlög 2013
Æðsta stjórn .....	58,1	33,1
Forsætisráðuneytið .....	91,4	75,4
Efnahags- og viðskiptaráðuneytið .....	0,0	0,0
Fjármálaráðuneytið .....	2.889,3	3.285,8
Iðnaðarráðuneytið .....	69,0	75,6
Innanríkisráðuneytið .....	12.231,7	13.860,3
Mennta- og menningarmálaráðuneytið .....	1.921,2	2.332,0
Sjárvarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið .....	140,5	133,2
Umhverfísráðuneytið .....	1.187,2	1.072,5
Utánríkisráðuneytið .....	74,0	72,0
Velferðarráðuneytið .....	2.012,6	1.502,0
<b>Samtals .....</b>	<b>20.675,0</b>	<b>22.441,9</b>

Ýmsum stærri framkvæmdum sem ríkið kemur að verður hrint af stað á þessu ári og á komandi árum. Fyrst ber að nefna að í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir sérstöku viðbótarframlagi til aukinna vegnaframkvæmda sem nemur 2,5 mia.kr. eins og áður segir. Að því meðtöldu mun Vegagerðin standa að framkvæmdum á næsta ári sem gætu numið nálægt 7,5 mia.kr. Í annan stað samþykkti Alþingi í júní á þessu ári frumvarp til laga um heimild til fjármálaráðherra til að undirrita lánasamning við Vaðlaheiðargöng hf. um lán til gangaframkvæmda fyrir allt að 8,7 mia.kr. og hófust framkvæmdir við gerð ganganna í ágúst sl. en áætlað er þeim verði lokið að fjórum árum liðnum. Sjálf framkvæmdin og rekstur ganganna verður hins vegar á hendi félags sem mun innheimta veggjöld til að standa straum af endurgreiðslum lána og rekstrarkostnaði. Þar með kemst til framkvæmda með atbeina ríkisins fyrsta stóra fjárfestingarverkefnið eftir efnahagsáfallið haustið 2008. Jafnframt hafa verið í gangi framkvæmdir hjá sveitarfélögum vegna fjölgunar hjúkrunarheimila og er þar unnið samkvæmt svokallaðri leiguleið sem felur í sér að sveitarfélögin sjá um byggingu

**Ýmsum stærri framkvæmdum hrint af stað**

heimilanna en ríkissjóður greiðir sinn hluta af framkvæmda-kostnaðinum með leigugreiðslum til sveitarfélaganna. Þá má nefna framkvæmdir við byggingu húss Stofnunar Vigdísar Finnbogadóttur. Áætluð stærð húsnæðisins er 3.000 fm. og heildarkostnaður við hönnun og framkvæmdir nemur um 1,4 mia.kr. Fyrirhugað er að Háskóli Íslands leggi fram alls 600 m.kr. auk lóðar og jafn hátt framlag komi frá styrktaraðilum, en ríkissjóður leggi til alls um 200 m.kr. Loks má nefna að unnið hefur verið að undirbúningi og hönnun á nýju fangelsi á Hólmsheiði. Heildarkostnaður við bygginguna gæti orðið um 2 mia.kr. og skipst á tvö ár. Sú framkvæmd er eitt af verkefnum í fyrrnefndri fjárfestingaáætlun og ef útfærsla á tekjuöflun vegna hennar gengur eftir fyrir afgreiðslu frumvarpsins gæti fullnaðarhönnun verið lokið og framkvæmdir hafist næsta vor. Einnig er unnið að áætlun um byggingu nýs Landspítala en samkvæmt drögum að henni er gert ráð fyrir að framkvæmdarkostnaður verði um 45 mia.kr. og um 2.100 ársverk. Gert er ráð fyrir að áætlunin og áfangaskipting framkvæmdarinnar verði lokið fyrir afgreiðslu frumvarpsins.

### 3.5.5 Skuldastýring og lánsfjáröflun

#### Fjölbreyttir fjármögnunarmöguleikar nýttir skv. stefnu í lánamálum ríkisins

Á yfirstandandi ári birti fjármálaráðuneytið öðru sinni langtímastefnu í lánamálum undir heitinu *Stefna í lánamálum ríkisins 2012–2015* þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar á tímabilinu. Ætlunin er að uppfæra og endurskoða stefnuna árlega. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárbörf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Tryggja þarf að endurgreiðsluferill lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma. Þá er stefnunni ætlað að stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Markmiðið er að höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og fjölbreyttir fjármögnunarmöguleikar nýttir.

#### Áhersla á útgáfu óverðtryggðra ríkisbréfa

Þegar litið er til samsetningar lánasafnsins og undan eru skilin lán sem sérstaklega eru tekin til styrkingar gjaldeyrisforða er mest áhersla lögð á útgáfu óverðtryggðra ríkisbréfa enda mynda slíkar útgáfur grunn að virkum skuldabréfamarkaði. Miðað er við að 60–80% af lánasafninu séu óverðtryggð lán. Ríkissjóður gefur einnig út verðtryggð ríkisbréf sem höfða til langtímafjárfesta. Miðað er við að verðtryggð lán myndi 10–40% af lánasafninu. Þótt í viðmiðunarreglum um samsetningu lána-

safns ríkissjóðs sé gert ráð fyrir að erlend lán nemi allt að 20% af lána-safninu er reiknað með að það svigrúm verði ekki nýtt og að eina útgáfa ríkissjóðs í erlendri mynt verði til styrkingar gjaldeyrisforða.

Lánsfjárförf ríkissjóðs á komandi árum verður annars vegar mætt með útgáfu ríkisverðbréfa á innlendum markaði og hins vegar með því að ganga á innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Miðað er við að innstæður nemi á hverjum tíma að minnsta kosti 80 mia.kr.

Í langtímastefnunni setur fjármálaráðuneytið fram viðmið sem fara ber eftir við lánaumsýslu. Meginviðmið lúta að endurgreiðsluferli, mark-flokkum, hlutfalli endurfjármögnunar og lánstíma. Endurgreiðsluferill verðbréfaútgáfu ríkissjóðs skal vera sem jafnastur, til lengri tíma litið, þar sem endanleg stærð einstakra útgáfuflokka verður áþekkt. Hlutfall lána sem gjaldfalla á sérhverju 12 mánaða tímabili, að frádregnum ónotuðum lánsheimildum, skal að hámarki nema 30% af útistandandi skuldum ríkissjóðs. Þá skal meðallánstími lánasafnsins vera 4 ár að lágmarki.

Uppbyggingu markflokka verður hagað þannig að hver flokkur verði nægilega stór til að tryggja virka verðmyndun á eftirmarkaði. Fjöldi flokka og stærð þeirra skal taka mið af skuldum ríkissjóðs. Stefnt verður að tiltölulega jafnri útgáfu ríkisbréfa innan hvers árs og til mis-munandi lánstíma. Til að ná þessum markmiðum verða árlega gefnir út 2, 5 og 10 ára markflokkar ríkisbréfa. Útgáfa á verðtryggðum og lengri óverðtryggðum ríkisbréfum verður óregluleg og tekur mið af lánsfjár-þörf ríkissjóðs og markaðsaðstæðum. Markmiðið er að endanleg stærð hvers útgáfuflokks verði á bilinu 40–100 mia.kr. Til viðbótar verða gefnir út ríkisvixlar mánaðarlega en fjárhæðir taka mið af fjárþörf á hverjum tíma.

Lán ríkissjóðs í erlendum gjaldmiðlum eru einkum tekin til að styrkja gjaldeyrisforða Seðlabankans. Stefnan varðandi lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum miðast við að stuðla að reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og að viðhalda aðgengi að fjöl-breyttum hópi fjárfesta. Í því skyni er stefnt að reglubundinni útgáfu markaðsskuldabréfa á erlendum mörkuðum til endurfjármögnunar úti-standandi markaðsskuldabréfa og lána sem tengjast efnahagsáætlun stjórnvalda.

**Innstæður nemi á hverjum tíma 80 mia.kr.**

**Hlutfall lána sem gjaldfalla á 12 mánaða tímabili skal vera að hámarki 30% af útistandandi skuldum**

**Árlega gefnir út 2, 5 og 10 ára mark-flokkar ríkisbréfa**

**Lán í erlendum gjaldmiðlum**

**Stefnt að 75 mia.kr. útgáfu ríkisbréfa á árinu**

Eins og fram kemur í ársáætlun í lánamálum ríkissjóðs árið 2012 er stefnt að 75 mia.kr. útgáfu ríkisbréfa á árinu. Á fyrri helmingi ársins nam útgáfa ríkisbréfa 48 mia.kr. Í maí sl. gaf ríkissjóður út skuldabréf til 10 ára að fjárhæð 1 mia. Bandaríkjadala, jafngildi um 124 mia.kr., á alþjóðlegum skuldabréfamörkuðum. Mikil eftirspurn erlendra fagfjárfesta eftir skuldabréfunum, líkt og í sambærilegri útgáfu á síðasta ári, staðfestir að ríkissjóður hefur endurheimt aðgengi að erlendum lánsfjármörkuðum.

**Forgreiðslur erlendra lána**

Á fyrri helmingi ársins forgreiddu ríkissjóður og Seðlabankinn hluta lána frá Norðurlöndunum og AGS sem tekin voru í tengslum við efnahagsáætlun stjórnvalda. Forgreiðslur ríkissjóðs námu alls um 759 m. evra, jafngildi um 124 mia.kr. Af upphaflegum lánsfjárhæðum hafa ríkissjóður og Seðlabankinn greitt til baka 59% af lánum frá Norðurlöndunum og 53% af lánum frá AGS.

**Heildarskuldir í lok árs 1.497 mia.kr.**

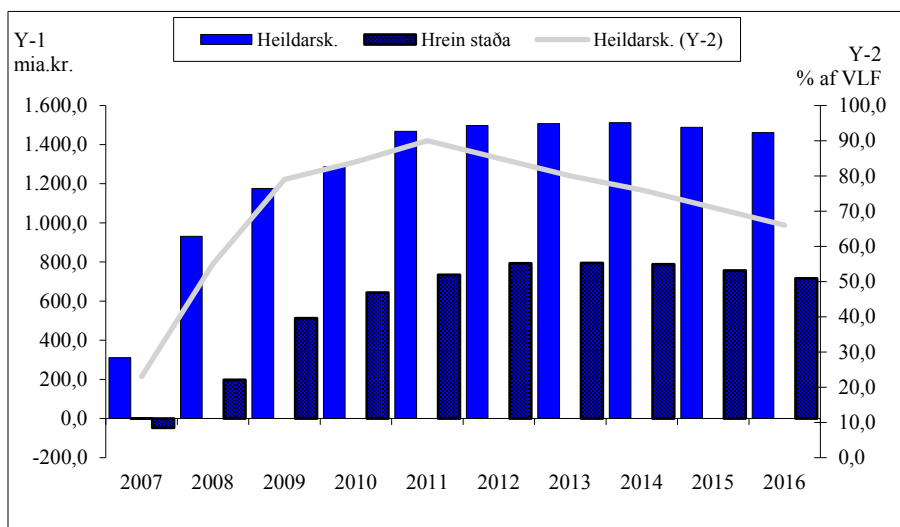
Áætlað er að heildarskuldir ríkissjóðs í lok árs 2012 muni nema um 1.497 mia.kr., sem svarar til um 85% af VLF. Af heildarskuldum eru um 170 mia.kr. tilkomnar vegna endurfjármögnunar Seðlabankans, um 213 mia.kr. vegna eiginfjárframlags til nýrra fjármálastofnana og um 396 mia.kr. eru erlend lán sem ríkissjóður hefur tekið til styrkingar gjaldeyrisforða Seðlabankans.

**Hrein staða skulda í árslok um 45% af VLF**

Hrein staða skulda er skilgreind sem heildarskuldir að frádregnum veittum lánum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Áætlað er að hrein staða skulda í lok árs 2012 muni nema um 794 mia.kr., jafngildi um 45% af VLF.

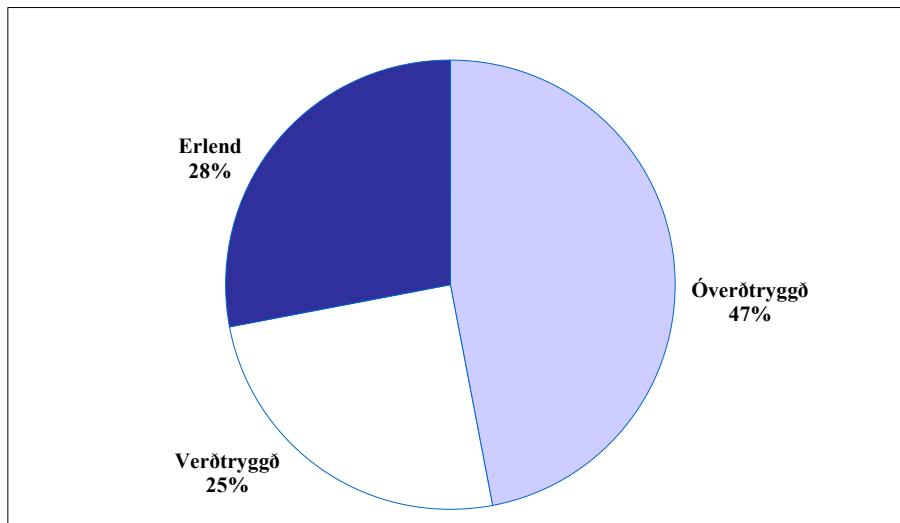
Myndin hér að neðan sýnir þróun heildarskulda og hreinnar stöðu skulda ríkissjóðs frá 2007 til 2011 og áætlun til ársins 2016. Áætlað er að heildarskuldir sem hlutfall af VLF hafi náð hámarki í 90% í lok árs 2011 og muni lækka á komandi árum í 66% árið 2016. Áætlað er að hrein staða skulda sem hlutfall af VLF nái hámarki í 45% lok árs 2012 en fari svo lækkandi og verði um 32% í lok árs 2016. Hins vegar mun nafnvirði heildarskuldanna ekki lækka teljandi á tímabilinu og vaxtaþyrðin af þeim því áfram verða a.m.k. söm og nú í krónum talið.

### Þróun skulda sem hlutfall af VLF 2007–2016



Áætluð gjaldmiðlasamsetning skulda í lok árs 2012 er sýnd á næstu mynd. Stærstur hluti skulda er í íslenskum krónum, eða um 72%. Áætlað er að óverðtryggð lán verði 47% af heildarskuldum, verðtryggð lán 25% og lán í erlendri mynt 28%.

### Samsetning skulda eftir gjaldmiðlum



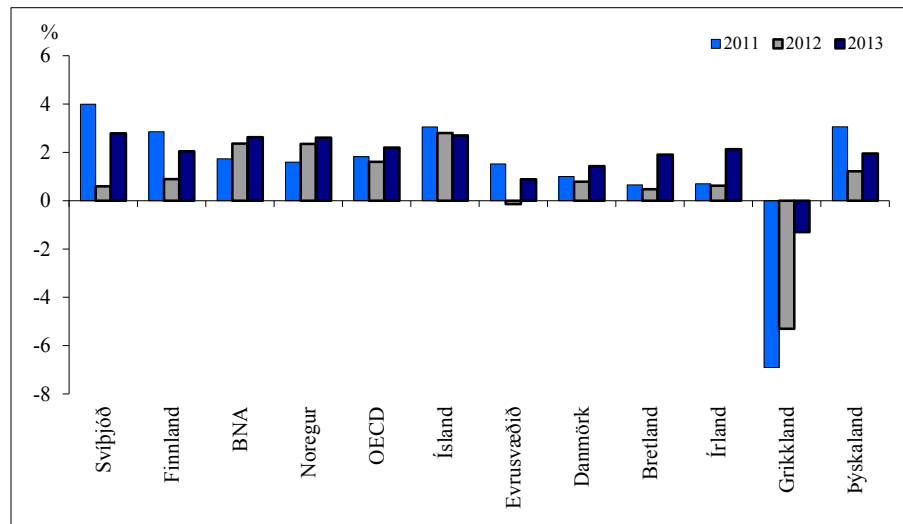


## 4 Alþjóðlegar efnahagshorfur og staða Íslands

### Efnahags- ástand í helstu við- skiptalöndum okkar ekki burðugt

Efnahagsástandið í helstu viðskiptalöndum okkar er ekki burðugt um þessar mundir. Þótt tekist hafi að komast hjá endurtekningu á Kreppunni miklu á fjórða tug síðustu aldar er útlit fyrir efnahagssamdrátt á evrusvæðinu í ár og 2013 og sama gildir víðast hvar annars staðar í iðnríkjunum. Seðlabankar heims hafa á undanförunum árum brugðist við miklum vanda alþjóðahagkerfisins með víðtækari aðgerðum en áður hafa þekkt. Til marks um þetta eru miklar vaxtahækkanir, víðtæk kaup ríkisskuldabréfa og umfangsmiklir gjaldeyris-skiptasamningar á milli seðlabanka. Að sama skapi brugðust ríkissjóðir víða um heim við vandanum með kostnaðarsamri endurfjármögnun fjármálastofnana og hagvaxtarhvetjandi aðgerðum, ekki síst fyrst eftir að efnahagssamdrátturinn hófst.

### Hagvöxtur í nokkrum samanburðarlöndum<sup>2</sup>



### Þrjúþættur vandi

Þrjúþættur vandi liggur að baki erfiðri stöðu alþjóðahagkerfisins. Í fyrsta lagi eru fjármálamarkaðir, ekki síst í Evrópu, í alvarlegum vanda og sinna vart sínu meginhlutverki. Í öðru lagi er skuldsetning hins opinbera víða allt of mikil, bæði vegna kostnaðar af alþjóðlegu fjármálakreppunni og andvaraleysis í aðdraganda hennar. Í þriðja lagi er umgjörð margra mikilvægra hagkerfa ekki hvetjandi fyrir hagvöxt, m.a. vegna of stífra kvaða á vinnumarkaði og lítillar fjárfestingar í mannaúði

<sup>2</sup> Heimild: OECD, Hagstofa Íslands

og innviðum. Í stað aðgerða sem hvöttu sjálfbæran hagvöxt til framtíðar var hagvexti haldið uppi af ríkulegu aðgengi einkaaðila og ríkissjóða að lánum á lágum vöxtum stærstan hluta tíunda áratugarins.

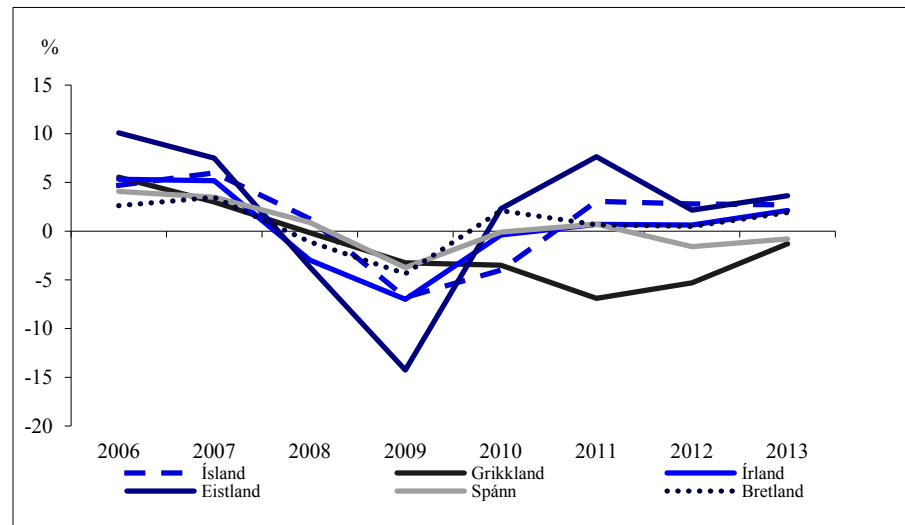
Þessi þrefaldi vandi hefur birst hvað sterkast í Evrópu. Flest bendir til samdráttar á evrusvæðinu árið 2012 og lítið má út af bera svo að sá hægfara vöxtur sem spáð er á evrusvæðinu, Bretlandi og Danmörku árið 2013 snúist í samdrátt. Bandaríska hagkerfið stendur einnig frammi fyrir verulegum vanda – ekki síst tengdum miklum hallarekstri og skuldum hins opinbera – og blikur eru á lofti í mörgum nýmarkaðs-ríkjum þar sem hægt hefur á hagvexti.

Óvissa og áhættufælni einkenna fjármálamarkaði. Bankar hafa af þeim sökum dregið verulega úr lánum sín í milli og til fyrirtækja og heimila. Fjármögnun langtímafjárfestinga er erfið þar sem fjárfestar leita í öruggt skjól tryggustu ríkisskuldabréfa. Ísland er að miklu leyti varið gegn þessum vanda vegna einangrunar bankakerfisins og víðtækra gjaldeyrishafta. Gjalddeyrishöftin hafa tryggt stöðugra gengi og lægri fjármögnunarkostnað en raunin væri annars. Ekki er hins vegar hægt að horfa fram hjá því að höftin hafa vaxandi neikvæð áhrif eftir því sem þau eru lengur við lýði.

Víðtækir erfiðleikar helstu viðskiptalanda og á alþjóðlegum fjármálamörkuðum eiga sinn þátt í því að sá vöxtur íslenska hagkerfisins sem spáð er árin 2012 og 2013 er ekki sterkur í sögulegu ljósi. Þess ber þó að geta að hagvöxtur er að jafnaði lengur að taka við sér eftir fjármálakreppur en eftir hefðbundinn efnahagssamdrátt. Vöxturinn verður þó óvída meiri meðal vestrænna hagkerfa og jafnvel nokkuð sterkur og stöðugur sé miðað við önnur Evrópuríki sem lent hafa í alvarlegum vanda á undanförunum árum. Eins og sést á myndinni hér að neðan er aðeins gert ráð fyrir meiri hagvexti árin 2011 og 2013 í Eistlandi, en það var í kjölfar mikils samdráttar eistneska hagkerfisins bæði árin 2008 og 2009.

**Gjalddeyrishöftin tryggja stöðugra gengi og lægri fjármögnunarkostnað**

### Þróun hagvaxtar – spá fyrir 2012 og 2013<sup>3</sup>



### OECD spáir undir 2% vaxargetu evrópska hagkerfisins

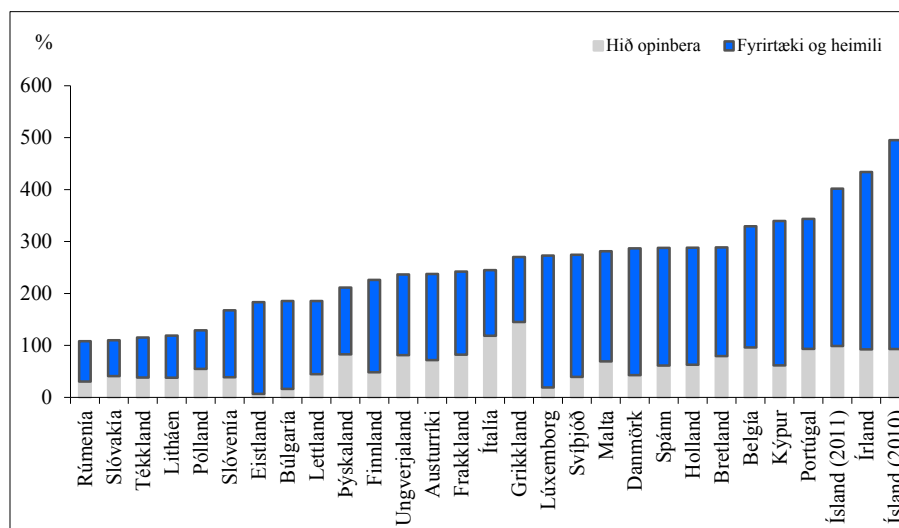
Geta evrusvæðisins til þess að móta skilvirkt efnahags- og bankabandalag til framtíðar sem nýtur stuðnings almennings og tiltrúar á alþjóðlegum fjármálamörkuðum skiptir Ísland miklu máli, hvort sem landið gerist aðili að Evrópusambandinu eða ekki.<sup>4</sup> Evrusvæðið er stærsti útflutningsmarkaður Íslands og ræður miklu um efnahagsþróun á öðrum mikilvægum mörkuðum líkt og Danmörku og Bretlandi. Mikilvæg skref hafa verið tekin á þessu sviði á undanförunum misserum, m.a. varðandi mótun bankabandalags og beina endurfjármögnun banka með neyðarsjóði evrusvæðisins. Þrátt fyrir það eru hagvaxtarhorfur evrusvæðisins ekki bjartar – jafnvel þótt lausn finnist á vanda evrusvæðisins á næstu misserum. Langtímahagvaxtarhorfur ESB voru slæmar fyrir fjármálakreppuna auk þess sem fjármálakreppur draga úr vaxargetu hagkerfa til frambúðar. Í nýlegri spá OECD er gert ráð fyrir að vaxargeta evrópska hagkerfisins verði undir 2% á ári miðað við óbreytta

<sup>3</sup> Heimild: OECD, Hagstofa Íslands

<sup>4</sup> Bankabandalag byggir á samhæfðu regluverki, eftirliti og fjárhagslegum bakharli a.m.k. kerfislega mikilvægra banka. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins leggur í september fram tillögu um hvernig sameiginlegu eftirliti undir stjórn Seðlabanka Evrópu verður háttað. Í kjölfarið er talið að neyðarsjóður evrusvæðisins muni geta endurfjármagnað kerfislega mikilvæga banka beint, en ekki í gegnum viðkomandi ríkissjóð líkt og áður. Meðal annarra mikilvægra þátta bankabandalags má nefna sameiginlegt innstæðutryggingarkerfi auk umgjörðar og fjármagns til þess að takast á við illa stadda og fallandi banka. Efnahagsbandalag krefst nánara samstarfs og samráðs um efnahagsmál og opinber fjármál en verið hefur hingað til.

stefnu.<sup>5</sup> Svigrúm stjórnvalda til örvandi efnahagsaðgerða er takmarkað og ólíkt verra en árið 2010 vegna mikillar skuldsetningar stærstu ríkis-sjóða auk þess sem seðlabankar hafa þegar lækkað vexti og beitt verulegum inngrípum á fjármálamörkuðum. Á sama tíma og skuldir ríkis-sjóða hafa víðast hvar hækkað hafa skuldir fyrirtækja og heimila lækkað nokkuð en gera mátti ráð fyrir því í ljósi mikillar skulda- aukningar þeirra í aðdraganda alþjóðlegu fjármálakreppunnar. Þótt minni skuldsetning einkaaðila geti haft jákvæð áhrif á hagvöxt er líklegt að skuldir verði greiddar enn frekar niður þar sem einkageirinn er víða enn of skuldsettur. Fyrri tímabil lækkunar skulda hafa tekið sex til sjö ár og haft verulega neikvæð hagvaxtaráhrif.

### Heildarskuldir hins opinbera, fyrirtækja og heimila<sup>6</sup>



Atvinnuleysi jókst víða mikið í kjölfar efnahagssamdráttarins árið 2009 og víðast hvar er efnahagsbatinn of veikburða til þess að drífa sam- færandi viðsnúning á vinnumarkaði. Atvinnuleysið jókst mikið hér á landi í samanburði við flest önnur aðildarlönd OECD en þrátt fyrir það er atvinnuleysi hér minna en meðal- atvinnuleysi OECD landanna, 7,2% hér á landi árið 2011 í samanburði við 8,8%. Veruleg aukning lang- tímaatvinnuleysis er auk þess mikið áhyggjuefni en vandinn hefur ekki síst verið mikill meðal ungs fólks og einstaklinga með litla menntun.

**Atvinnuleysi  
mikið meðal  
ungs fólks og  
einstaklinga  
með litla  
menntun**

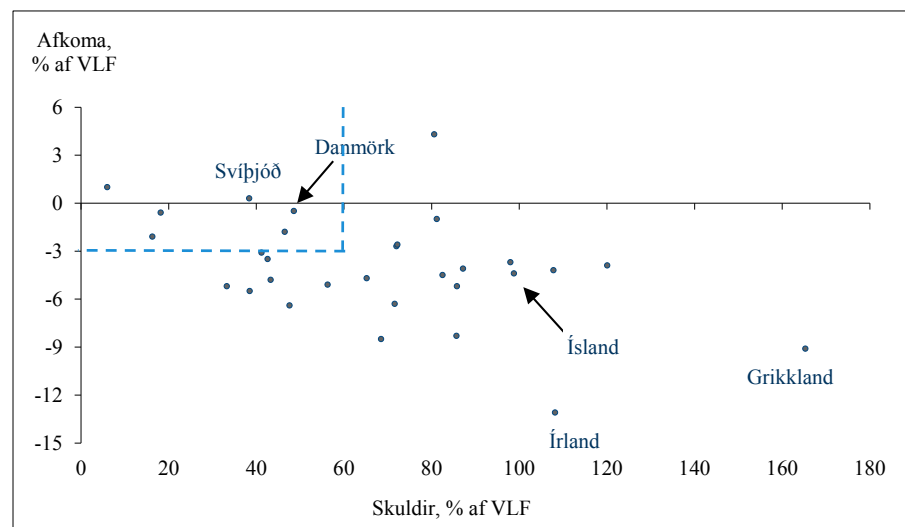
<sup>5</sup> Heimild: OECD Economic Surveys, European Union, bls. 12.

<sup>6</sup> Heimild: Eurostat, Seðlabanki Íslands

### Mikilvægt að vinna gegn langtíma-atvinnuleysi

Þrátt fyrir mun meira atvinnuleysi og langtímaatvinnuleysi nú en Íslendingar eiga að venjast er staðan víða verri. Hlutfall þeirra sem teljast langtímaatvinnulausir var tæp 28% hér á landi árið 2011 en meðaltalið í OECD var 34%. Reynsla annarra ríkja sýnir þó að erfitt getur verið að vinna ofan af langvarandi langtímaatvinnuleysi auk þess sem slíkt ástand getur haft neikvæð áhrif á hagvaxtargetu. Því er mikilvægt að vinna gegn langtímaatvinnuleysi og tryggja áframhaldandi tengsl atvinnulausra við vinnumarkaðinn. Það sem af er árinu 2012 hefur atvinnuleysi minnkað hratt hér á landi og langtímaatvinnuleysið er komið í 21%.

### Afkoma og skuldir hins opinbera – ESB og Ísland 2011<sup>7</sup>



### Maastricht skilyrði um afkomu og skuldir

Flest iðnríki þurfa enn að draga verulega úr útgjöldum og/eða hækka skatta á næstu árum til þess að koma opinberum fjármálum aftur á rétta braut eftir mikla skuldsetningu undanfarinna ára og hækkandi vaxtakostnað verr stæðra ríkja. Í flestum tilfellum er þörf á verulegum afgangi af rekstri hins opinbera í lengri tíma til þess að skuldsetning lækki nægilega hratt að ásættanlegu stigi. Þessar nauðsynlegu aðhaldsaðgerðir eru ekki síst erfiðar við núverandi aðstæður lítills hagvaxtar. Mikil skuldsetning hins opinbera dregur úr vaxtargetu hagkerfis og takmarkar möguleika hins opinbera til mótvægisáðgerða þegar illa árar. Þetta á ekki síst við lítil sveiflukennd hagkerfi, líkt og það íslenska, sem

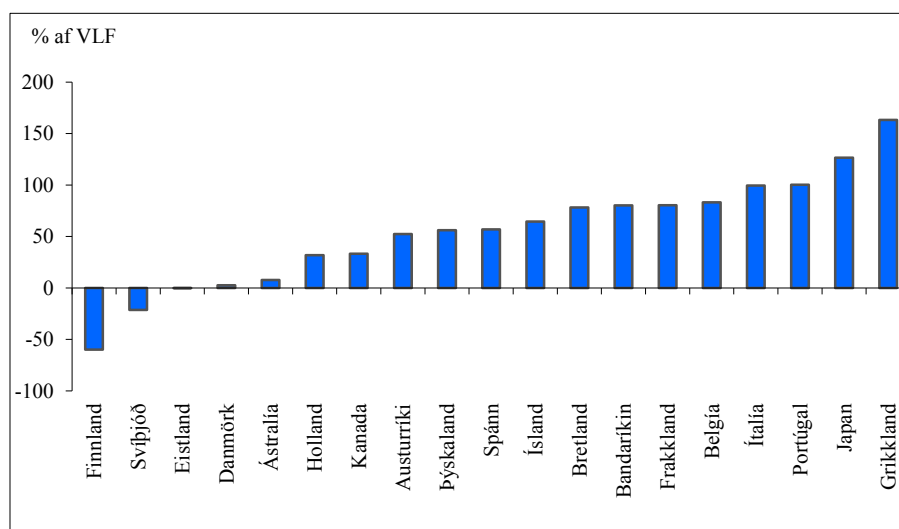
<sup>7</sup> Heimild: Eurostat. Ríki innan kassans uppfylla Maastricht skilyrði um afkomu og skuldir

þurfa að hafa meira borð fyrir báru en stærri ríki með stöðugri aðgang að alþjóðlegum fjármálamörkuðum.

Verulegur árangur hefur náðst við að rétta af opinber fjármál frá hruni. Halli á rekstri hins opinbera var víða í Evrópu mun meiri en á Íslandi árið 2011, þrátt fyrir verulegan bókfærðan einskiptis kostnað tengdan falli banka- og sparissjóðakerfisins. Opinberar skuldir eru hins vegar háar og nauðsynlegt verður að skila þó nokkrum afgangi af rekstri hins opinbera um langt skeið til þess að tryggja nægilega lækkun opinberra skulda. Sjálfbær og stöðugur hagvöxtur skiptir einnig miklu til þess að hlutfall skulda af landsframleiðslu lækki að ásættanlegu marki. Þess ber þó að geta að eignir ríkissjóðs eru hærri á Íslandi en víða annars staðar. Ber þar að nefna bæði skuldabréf gagnvart nýju bönkunum og verulegar peningalegar eignir, bæði í gjaldeyrisforða og á krónureikningum í Seðlabankanum, sem metnar eru nauðsynlegar vegna óvissu á alþjóðamörkuðum og við afnám gjaldeyrishafta.

**Eignir ríkissjóðs miklar**

### Nettóskuldir hins opinbera 2011<sup>8</sup>



Fjöldmörg ríki vinna nú að því að styrkja umgjörð opinberra fjármála til þess að auðvelda þessa aðlögun og byggja upp traust gagnvart fjármálamörkuðum. Öll aðildarríki Evrópusambandsins verða innan tíðar með sjálfstæða ríkisfjármálastofnun og lögfestar ríkisfjármálareglur sem tryggja eiga fylgni við yfirlýst markmið. Hér á landi er vinna við ný lög

**Sjálfstæðar ríkisfjármálastofnanir og lögfestar ríkisfjármálareglur**

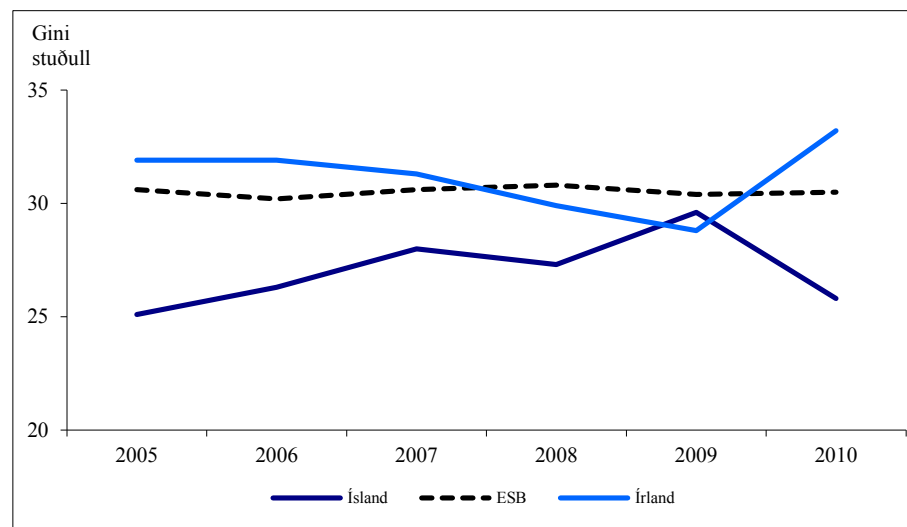
<sup>8</sup> Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

um opinber fjármál og fjárhagskaflar sveitarstjórnarlaganna frá 2011 af þessum sama meiði.

### Jöfnuður hefur aukist á Íslandi

Aukið atvinnuleysi, niðurskurður opinberra útgjalda og eignabruni ýta jafnan undir ójöfnuð<sup>9</sup> og fátækt í kjölfar efnahags- og fjármálakreppa. Ríkisstjórnin hefur haft það sem leiðarljós við nauðsynlega aðlögun ríkisfjármála að standa vörð um velferðarkerfið og tryggja aukinn jöfnuð í samfélaginu. Í aðdraganda hrunsins jókst ójöfnuður og var orðinn nærri meðaltali Evrópusambandsríkja tekjuárið 2008 líkt og sjá má á myndinni hér að neðan. Þeirri þróun hefur snarlega verið snúið við, þrátt fyrir að atvinnuleysi hafi aukist hratt eftir hrunið og langtíma-atvinnuleysi haldist mikið. Má hér m.a. þakka breytingum á bóta- og skattkerfum. Þrátt fyrir að Írar hafi lagt áherslu á að meta þjóðfélagsleg áhrif af aðhaldsaðgerðum sínum jókst ójöfnuðurinn þar hratt árið 2009.

### Tekjudreifing – Gini stuðullinn<sup>10</sup>



### Sterk staða lífeyriskerfisins dregur úr þrýstingi á ríkissjóð

Verulegar eignir lífeyrissjóðanna sem hlutfall af landsframleiðslu og nokkuð ungur aldur þjóðarinnar skipta einnig miklu fyrir stöðugleika hagkerfisins og sjálfbærni opinberra fjármála. Eignir lífeyrissjóða sem hlutfall af landsframleiðslu eru meiri hér á landi en í samanburðarlöndum, hlutfall lífeyrisþega lægra og aldur við töku lífeyris mun hærri.

<sup>9</sup> Gini-stuðullinn mælir tekjudreifingu/ójöfnuð þannig að séu allir með sömu tekjur tekur hann gildið 0 og gildið 100 ef einn einstaklingur er með allar tekjur.

<sup>10</sup> Heimild: Eurostat

Þessi hlutfallslega sterka staða lífeyriskerfisins dregur úr þrýstingun á ríkissjóð og styrkir stöðu hans til framtíðar. Hins vegar er ljóst að nokkra veikleika má finna í núverandi lífeyriskerfi og þá einna helst í lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna. Mikilvægt er að vinna bug á þeim og tryggja að kerfið verði að fullu sjálfbært.

Þrátt fyrir að Ísland sé að nokkru varið gegn óróa á alþjóðlegum fjármálamörkuðum vegna evrukrísunnar má búast við víðtækari áhrifum ef kreppan dýpkar enn frekar eða dregst á langinn. Skuldatryggingarálagið er enn mjög hátt á fjölmörgum ríkjum, þó það hafi lækkað að undanfögnu fyrir bæði Portúgal og Írland, en ríkjunum hefur báðum tekist að mestu leyti að fylgja efnahagsáætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og ESB. Írar hafa einnig nýlega hafið skuldabréfaútgáfu að nýju. Skuldatryggingarálagið hefur hins vegar haldist hátt fyrir Spán og Ítalíu og hærra en fyrir Ísland, en markaðsaðilar hafa óttast brotthvarf ríkjanna tveggja úr evrusamstarfinu ef aðgerðir stjórnvalda og Seðlabanka Evrópu tryggja ekki áframhaldandi samheldni evrusvæðisins.

Í fyrstu koma vandræði evrusvæðisins fram hér á landi sem neikvæð áhrif á útflutning vöru og þjónustu – en ESB er mikilvægasti markaður fyrir bæði vöruútflutning og ferðamannaiðnað. Óróleiki á fjármálamörkuðum getur auk þess torveldað aðgengi að erlendu fjármagni, bæði til fjárfestingarverkefna og nauðsynlegrar endurfjármögnunar ríkissjóðs og bankanna fyrir afnám gjaldeyrishafta. Veikburða hagvaxtarhorfur í helstu viðskiptalöndum Íslands, áframhaldandi hætta á enn alvarlegri kreppu á evrusvæðinu og djúpstæður vandi alþjóðlegra fjármálamarkaða sýna glögglega fram á mikilvægi þess að stjórnvöld haldi sig við þær meginlínur um bættu stöðu opinberra fjármála sem unnið hefur verið eftir frá árinu 2009. Með því verður hægt að styrkja enn það traust sem tekist hefur að endurvinnna á stöðu ríkissjóðs og hagkerfisins alls á undanförunum misserum.

**Víðtækari  
áhrifa af  
evrukrísunni  
að vænta ef  
kreppan  
dýpkar**

**Neikvæð  
áhrif birtast í  
útflutningi  
vöru og  
þjónustu auk  
þess að  
torvelda  
aðgengi að  
erlendu  
fjármagni**





# **Þjóðhagsáætlun 2013**



## Inngangur

Nú þegar hagkerfinu hefur verið komið úr dýpstu sköflum hrunsins er mikilvægt að móta heildarumgjörð hagstjórnar til framtíðar. Slík heildarumgjörð þarf að byggjast á samþættingu þeirra hagstjórnartækja sem beita á þar sem verkaskipting er skýr og hver eining er nægilega burðug til þess að hún geti tekist á við þau mörgu og flóknu álitaeftni sem lítið, opið og sveiflukennt hagkerfi, líkt og það íslenska, stendur frammi fyrir. Með þetta að leiðarljósi voru hagstjórnarverkefni efnahags- og viðskiptaráðuneytisins flutt í nýtt ráðuneyti fjármála- og efnahagsmála 1. september 2012. Þessi skipulagsbreyting mun styrkja þá vinnu sem nú stendur yfir um mótun nýrra heildstæðra fjárreiðulaga sem mynda eiga umgjörð fyrir enn betri stjórnun ríkisfjármála. Auk þess gefst tækifæri til þess að styrkja beitingu ríkisfjármálanna sem hagstjórnartækis, en alþjóðlega fjármálakreppan hefur sýnt svo ekki verður um villst að ríkisfjármálin hafa mikilvægu hlutverki að gegna, bæði í aðdraganda og kjölfar efnahagsáfalla. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun einnig sinna undirbúningi funda ráðherra-nefndar um efnahagsmál, en nefndin hefur undanfarin ár leikið lykilhlutverk við samræmingu hagstjórnar. Þessu til viðbótar leiðir fjármála- og efnahagsráðuneytið aðgerðir stjórnarráðsins varðandi heildarstjórn fjármálakerfisins, en slík heildarstjórn er víðast hvar að ryðja sér til rúms sem þriðja svið hagstjórnar við hlið peninga- og ríkisfjármála.

## Skipulags- breytingar í stjórnarráð- inu

## 1 Staða og horfur í efnahagsmálum

Frá seinni hluta ársins 2010 hefur efnahagslífið á Íslandi smám saman rétt úr kútnum eftir banka- og gjaldeyrishrun. Landsframleiðsla hefur aukist jafnt og þétt, drifin áfram af innlendri eftirspurn, þ.e. einkaneyslu og fjárfestingu, auk þess sem útflutningur hefur vaxið samhliða. Á árinu 2013 stefnir í að landsframleiðsla á mann á föstu verðlagi verði áþekkt því sem hún var árið 2005 og sama gildi um kaupmátt ráðstöfunartekna. Enn er því nokkuð í land að endurheimta þá tekju-skerðingu sem þjóðarbúið varð fyrir með bankahruninu og aðlögun hagkerfisins í kjölfar ofpensluáranna.

### Jafn hagvöxtur

Árið 2011 jókst landsframleiðsla um 2,6% og bendir allt til áframhaldandi hagvaxtar næstu árin. Hagstofan spáir 2,8% hagvexti árið 2012 og 2,7% árið 2013, sem knúinn er áfram af einkaneyslu og fjárfestingu. Góður vöxtur var í einkaneyslu á síðasta ári og jókst kaupmáttur launa um 2%. Búast má við frekari vexti einkaneyslunnar næstu ár í ljósi skuldaúrræða og gengislánadóms Hæstaréttar frá febrúar sl., þó að vænta megi heldur minni kaupmáttaraukningar á næsta ári. Atvinnuleysi jókst mikið í kjölfar hruns en hefur minnkað jafnt og þétt síðan með auknum efnahagsumsvifum. Þá er gert ráð fyrir að fjárfesting aukist nokkuð á árinu 2012, mest vegna aukinnar stóriðju-tengdrar atvinnuvegafjárfestingar, fjárfestingar í skipum og flugvélum og íbúðarfjárfestingar. Atvinnuvegafjárfesting nam 9,4% af landsframleiðslu árið 2011, en stefnir í rúm 11% á þessu ári sem er ekki langt frá 12,2% sögulegu meðaltali hennar frá árinu 1990.

### Verðbólga lækkar

Verðbólga hefur verið mikil síðustu misseri en virðist nú þokast niður á við með styrkingu krónunnar og lækkandi heimsmarkaðsverði á bensíni. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að vísitala neysliverðs hækki um 5,4% í ár og 3,9% á næsta ári. Eldsneytisverð og verð á matvörum hefur hækkað umfram almennt verðlag. Húsnæðisverð hefur hækkað í takt við almennt verðlag eftir mikla niðursveiflu, en spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að húsnæðisverð muni hækka um 1% á ári umfram almennt verðlag.

Gengi krónunnar hefur sveiflast töluvert síðustu misserin þrátt fyrir hömlur á gjaldeyrisflæði. Frá áramótum nemur styrking krónunnar um 3–6% eftir því við hvaða mynt er miðað, en styrkingin hefur verið mest

yfir sumarmánuðina. Stýrivextir hafa hækkað jafnt og þétt frá ágúst 2011 og búast má við frekari hækkunum eftir því sem hagkerfið réttir frekar úr kútnum. Efnahagsástand helstu viðskiptalanda Íslands er hins vegar ekki burðugt um þessar mundir. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn spáir versnandi horfum í heiminum. Hann spáir lítils háttar samdrætti á evrusvæðinu á þessu ári og mjög litlum vexti á því næsta. Jafnframt gerir hann ráð fyrir minnkandi hagvexti í þróunarlöndunum. Þríþættur vandi liggur að baki erfiðri stöðu alþjóðahagkerfisins. Í fyrsta lagi eru fjármálamarkaðir, ekki síst í Evrópu, í alvarlegum vanda og sinna vart sínu meginhlutverki. Í öðru lagi er skuldsetning hins opinbera víða allt of mikil, bæði vegna kostnaðar af alþjóðlegu fjármálakreppunni og andvaraleysis í aðdraganda hennar. Í þriðja lagi er umgjörð margra mikilvægra hagkerfa ekki hvetjandi fyrir hagvöxt, m.a. vegna of stífra kvaða á vinnumarkaði og lítillar fjárfestingar í mannauði og innviðum. Í stað aðgerða sem stuðluðu að sjálfbærum hagvexti til framtíðar var honum haldið uppi af ríkulegu aðgengi einkaaðila og ríkissjóða að lánum á lágum vöxtum stærstan hluta tíunda áratugarins.

Þessi þrefaldi vandi hefur birst hvað sterkast í Evrópu. Flest bendir til samdráttar á evrusvæðinu árið 2012 og lítið má út af bregða svo að sá hægfare vöxtur sem spáð er á evrusvæðinu, Bretlandi og Danmörku árið 2013 snúist í samdrátt. Bandaríska hagkerfið stendur einnig frammi fyrir verulegum vanda – ekki síst vegna mikils hallarekstrar og skulda hins opinbera – og blikur eru á lofti í mörgum nýmarkaðsríkjum þar sem hægt hefur á hagvexti.

Í fyrstu koma vandræði evrusvæðisins fram hér á landi sem neikvæð áhrif á útflutning vöru og þjónustu, en ESB er mikilvægasti markaðurinn bæði fyrir vöruútflutning og ferðamenn. Óróleiki á fjármálamörkuðum getur auk þess torveldað aðgengi að erlendu fjármagni, bæði til fjárfestingarverkefna og nauðsynlegrar endurfjármögnunar ríkissjóðs og bankanna fyrir afnám gjaldeyrishafta. Veikburða hagvaxtarhorfur í helstu viðskiptalöndum Íslands, áframhaldandi hætta á enn alvarlegri kreppu á evrusvæðinu og djúpstæður vandi alþjóðlegra fjármálamarkaða sýna glögglega fram á mikilvægi þess að stjórnvöld haldi sig við þær meginlínur um bættu stöðu opinberra fjármála sem unnið hefur verið eftir frá árinu 2009. Með því verður hægt að styrkja enn það traust sem tekist hefur að endurvinnna á stöðu ríkissjóðs og hagkerfisins alls á undanförunum misserum.

**Efnahagsleg óvissa í helstu viðskiptalöndum**

**ESB mikilvægasti markaðurinn fyrir vöruútflutning og ferðamenn**

## 2 Áskoranir í kjölfar hrunsins

### 2.1. Úrlausn skuldavandans

Þrátt fyrir nokkuð þróttmikinn hagvöxt og minnkandi atvinnuleysi glímur hagkerfið enn við mikilvægar áskoranir í kjölfar hrunsins. Mikil skuldsetning ríkissjóðs, heimila og fyrirtækja krefst sérstakrar aðgæslu við mótun efnahagsstefnunnar. Skuldavandinn tengist afnámi gjaldeyrishafta náíð, enda er hagkerfið viðkvæmt fyrir áföllum á fjármálamörkuðum á meðan skuldsetning allra helstu geira er jafnmikil og raun ber vitni. Afnám hafta er hins vegar mikilvægt fyrir langtíma vöxt hagkerfisins. Vaxtargeta til frambúðar mun einnig ráðast að nokkru af getu stjórnvalda til þess að sporna við langtímaatvinnuleysi og koma í veg fyrir að atvinnulausir yfirgefi vinnumarkaðinn.

Í ljósi allra þeirra erfiðleika sem hrun bankakerfisins hefur valdið þjóðinni er ljóst að ljúka þarf mótun umgjarðar fyrir banka- og fjármálakerfið sem tryggir að það geti sinnt þörfum heimila og fyrirtækja en ógnar ekki stöðugleika kerfisins eða fjármálum hins opinbera. Á þessu sviði þarf bæði að styrkja löggjöf sem snýr að bankastofnunum en einnig fjármálamarkaðnum í heild þar sem tryggja þarf heildstætt eftirlit með fjármálakerfinu í stað þess að horfa aðeins til einstakra fjármálastofnana. Afleiðingar hrunsins fyrir íslenska efnahagsstjórn eru þó ekki allar neikvæðar. Munar þar mestu um að mikil lækkun raungengis krónunnar hefur bætt samkeppnisstöðu Íslands svo um munar. Mikið er til vinnandi að viðhalda samkeppnisstöðunni og koma í veg fyrir að óstöðugleiki og ójafnvægi sem einkennt hafa hagkerfið grafi um sig á nýjan leik.

#### **Skuldahlutfall einkageirans lækkar**

Mikil skuldsetning heimila og fyrirtækja gerir hagkerfið viðkvæmt fyrir óvæntum áföllum og óstöðugleika. Mikil skuldsetning getur einnig dregið úr hagvexti til lengri tíma. Þrátt fyrir að skuldir heimila og fyrirtækja hafi lækkaði úr um 400% af landsframleiðslu árið 2010 í 300% í árslok 2012 er skuldahlutfallið enn hátt. Ljóst er að skuldir einkaaðila þurfa að lækka enn frekar á næstu árum, bæði með niðurgreiðslu skulda og frekari afskriftum fjármálastofnana. Fyrri tímabil lækkandi skulda einkaaðila í öðrum ríkjum hafa að meðaltali tekið sex til sjö ár. Á þeim tíma hafa skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu lækkað um 25%. Skuldsetning íslenskra fyrirtækja og

heimila var hins vegar svo há í kjölfar hrunsins að líklega þurfa skuldirnar að dragast enn meira saman en þessi samanburður gefur til kynna. Þörfin fyrir mikla lækkun skulda þarf þó ekki að þýða að aðlögunin þurfi að taka lengri tíma en reynsla annarra ríkja, enda voru bankarnir endurreistir hér á landi með mikið eigið fé og afskriftarreikninga til þess að takast á við óumflýjanlegar afskriftir.

Allt frá hruni hefur verið unnið að því að auðvelda skuldaaðlögun einstaklinga innan þess ramma sem mjög erfið fjárhagsstaða ríkissjóðs hefur sett. Í fjárlagafrumvarpi ársins 2013 er sérstaklega horft til barnafjölskyldna, enda benda rannsóknir til þess að ungar barnafjölskyldur standi höllum fæti. Af þessum sökum eru lagðir til 4,5 milljarðar kr. í ný framlög sem einkum eru ætluð til að efla stuðning við barnafjölskyldur, svo sem með auknum barnabótum, húsnæðis- og vaxtabótum og greiðslum vegna fæðingarorlofs.

Auk mikillar skuldsetningar einkaaðila hafa skuldir hins opinbera hækkað mikið og eru nú nærri jafnháar árlegri landsframleiðslu eftir mikinn beinan kostnað af bankahruninu og 350 milljarða kr. hallareksturs árin 2009–2013. Vissulega standa verulegar eignir á móti þessum skuldum, svo sem í gjaldeyrisvarasjóði, og hrein skuldastaða ríkissjóðs er ekki fjærri meðaltali OECD-ríkja. Lítið hagkerfi á borð við það íslenska verður hins vegar að hafa borð fyrir báru og geta beitt hagstjórnarlegum aðgerðum þótt aðgengi að erlendum fjármálamörkuðum lokist tímabundið. Lækkun opinberra skulda skiptir því höfuðmáli, bæði til þess að draga úr vaxtakostnaði ríkissjóðs og til þess að gefa hinu opinbera svigrúm á nýjan leik til inngripa ef efnahagslegum stöðugleika er ógnað. Styrking regluverks og eftirlits á fjármála-markaði á þó að takmarka líkur á fjármálaáföllum og þann kostnað sem af þeim getur hlotist þegar þau eru ekki umflúin.

## 2.2. Samkeppnishæfni og fjárfesting

Í þjóðhagsáætlun ársins 2012 var lögð fram stefna í efnahagsmálum sem byggist á styrkingu framboðshliðar hagkerfisins í stað sveifflugjarns eftirspurnardrífins hagvaxtar fyrri ára. Einn meginþáttur þeirra stefnu er að viðhalda þeirri bættu samkeppnishæfni sem lækkun raungengisins í kjölfar hrunsins hafði í för með sér. Jákvæð áhrif bættrar samkeppnisstöðu hagkerfisins hafa ekki síst komið fram í þeim geirum sem auðvelt eiga um vik með að auka framboð. Merki þessa eru

**Stuðningur  
við barnafjölskyldur  
aukinn**

**Góð samkeppnisstaða  
með lágu  
raungengi**



ekki síst ljós í mikilli fjölgun ferðamanna en einnig hefur útflutningur annarrar þjónustu og ýmissar vöru utan stóriðju aukist mikið. Slík snörp lækkun raungengisins átti sér einnig stað í Svíþjóð og Finnlandi eftir efnahagskreppur þar í landi fyrir rúmum 20 árum. Í báðum þeim ríkjum hefur raungengið haldist mun lægra en meðaltal fyrri ára gæfi til kynna.

Rannsóknir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá því fyrr á árinu bentu til þess að raungengið væri lítillega of lágt ef litið væri til lengri tíma (að meðaltali um 10% en mismunandi eftir því hvaða aðferð var beitt). Í þessum rannsóknum er horft fram hjá hugsanlegri skammtímalækkun vegna mikils útflæðis við afnám gjaldeyrishafta. Raungengið hefur styrkst nokkuð á undanförunum mánuðum. Raungengi íslensku krónunnar hefur styrkst um 8% frá því það var í lágmarki í mars sl. Svigrúm til frekari styrkingar raungengisins virðast því takmarkaðar við núverandi aðstæður ef viðhalda á viðunandi samkeppnishæfni. Ekki er þó hægt að útiloka að raungengið fylgi hefðbundinni þróun til hækkunar þegar hagkerfið styrkist enn frekar með tilheyrandi neikvæðum áhrifum fyrir starfsumhverfi atvinnulífsins. Sögulega hefur raungengið styrkst og orðið of hátt, m.a. vegna umframhagnaðar í sjávarútvegi. Veruleg hækkun veiðigjalds dregur mikið úr þessum umframhagnaði og ætti því að minnka þrýstingin til gengisstyrkingar með neikvæðum áhrifum á aðra geira. Mikilvægt er að verðlagning og uppbygging í orkuiðnaði stuðli einnig að því að sú umframhagnaðsemi sem þar myndast styrki stöðu ríkissjóðs, annaðhvort í gegnum eignarhald á orkufyrirtækjum eða eðlilega skattlagningu.

### **Nýsköpun megindrif- kraftur hag- vaxtar**

Aukin arðbær fjárfesting skiptir miklu máli til þess að hagkerfið geti nýtt bættu samkeppnisstöðu. Skiptir þar fjárfesting í óáþreifanlegum eignum, svo sem skilvirku mennta- og rannsóknakerfi, ekki síður máli en fjárfesting í hefðbundnum skilningi. Í því sambandi er vert að benda á að Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, hefur á undanförunum árum lagt áherslu á nýsköpun sem megindrifkraftur hagvaxtar í þróuðum iðnríkjum. Í ljósi mikilvægi þess að örva fjárfestingu í hagkerfinu verður samkvæmt fjárlagafrumvarpinu fyrir næsta ár 3,8 mia.kr. varið til verkefna úr fjárfestingaráætlun sem ríkisstjórnin kynnti í maí sl. Þar af er um þriðjungur varið til rannsókn- og tæknisjóða. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ívilnanir til nýsköpunar- og þróunarverkefna einkafyrirtækja samkvæmt nýlegum lagareglum nemi um 1,1 mia.kr. þessu til viðbótar.

Opinber fjárfesting í rannsóknum og þróun er ekki síst mikilvæg í litlum hagkerfum á borð við það íslenska þar sem flest fyrirtæki eru smá, en stærri fyrirtæki ná almennt meiri árangri í alþjóðlegri samkeppni en þau minni.<sup>1</sup> Með því að samnýta krafta hagkerfisins og nýta þá möguleika sem aðgengið að innri markaði Evrópu býður upp á má vinna gegn þessari stærðaróhagkvæmni.

### 2.3. Afnáam gjaldeyrishafta

Afnám gjaldeyrishafta án þess að efnahags- og fjármálastöðugleika sé ógnað er eitt meginviðfangsefni hagstjórnarinnar. Að þessu markmiði vinnur Seðlabankinn samkvæmt áætlun um afnáam hafta sem ríkisstjórnin samþykkti í mars 2011. Síðar á því ári samþykkti Alþingi breytingar á lögum um gjaldeyrismál sem framlengdu heimild til að viðhalda höftunum til ársloka 2013. Við það tilefni áréttaði ráðherra að heimild til að framlengja höftin yrði sótt til Alþingis ef nauðsyn krefði. Gjaldyrishöftin hafa hins vegar neikvæð langtímaáhrif sem nauðsynlegt er að taka mið af. Óháð þessum langtímaáhrifum hafa höftin gefið hagkerfinu svigrúm til þess að ná vopnum sínum á ný. Þetta svigrúm hefur verið mikilvægt í ljósi þeirrar miklu óvissu sem einkennt hefur alþjóðleg efnahagsmál undanfarin misseri.

Á árinu 2012 hafa verið haldin fjögur útboð þar sem Seðlabankinn kaupir krónur fyrir erlendan gjaldeyri í samræmi við áætlun um afnáam gjaldeyrishafta. Að sama skapi hafa verið haldin samtals tíu útboð á krónum fyrir erlenda aðila, annars vegar í svokallaðri fjárfestingarleið og hins vegar til kaupa á ríkisverðbréfum. Stefnt er að fleiri útboðum á árinu og verður næsta útboð haldið í byrjun október. Erlendir fjárfestar eiga þó enn verulegar skammtímaeignir í íslenskum krónum sem þeir gætu kosið að losa um ef farið er of geyst í afnámi hafta. Því til viðbótar mun uppgjör á þrotabúum gömlu bankanna færa erlendum aðilum verulegar eignir í íslenskum krónum, bæði í formi lausafjár og eignarhluta í bönkunum. Mikilvægt er að þeir fjárfestar sem það kjósa geti losað um þessar eignir yfir tíma með þeim hætti að sala þeirra ógni ekki gengis- og efnahagsstöðugleika. Uppgangur hagkerfisins og árangur við hagstjórn, sem staðfestur var með útgáfu ríkissjóðs á skuldabréfum til tíu ára fyrr á árinu, ættu þó að draga úr vilja erlendra

**Afnám hafta án þess að ógna efnahags- og fjármálastöðugleika**

<sup>1</sup> Heimild: Lars Rubini o.fl. Breaking down the barriers to firm growth in Europe. The fourth EFIGE policy report. Brussel: Bruegel.

aðila til þess að losa um íslenskar eignir sínar, a.m.k. miðað við það sem fyrst var eftir hrun bankakerfisins.

Áframhaldandi umbætur í ríkisfjármálum eru ein meginforsenda þess að hægt verði að afnema gjaldeyrishöft án verulegra neikvæðra áhrifa á hagkerfið. Eigendur aflandskróna eiga stóran hluta af skammtímaskuldum ríkissjóðs. Ef gjaldeyrishöft eru afnumin án þess að haldið verði áfram á braut ábyrgra opinberra fjármála er hætt við að vaxtabyrði ríkissjóðs hækki hratt. Auk áframhaldandi ábyrgra ríkisfjármála hefur ríkissjóður undirbúið afnám hafta – og hugsanlega hækkun vaxta í kjölfarið – með því að tryggja rúma lausafjárstöðu og lengingu endurgreiðsluferils skulda.

Til þess að styrkja afnámsferlið og tryggja víðtækan stuðning við nauðsynlegar aðgerðir hefur verið unnið að samráði við hagsmunaaðila. Starf nefndar allra flokka sem sæti eiga á Alþingi um afnám hafta leikur þar lykilhlutverk. Auk þess hefur verið stofnaður vinnuhópur um afnám hafta með aðkomu fulltrúa íslenskrar stjórnarsýslu, Evrópusambandsins, Seðlabanka Evrópu og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Með starfi hópsins gefst tækifæri til þess að sækja erlenda sérþekkingu og setja afnámsferlið í samhengi við þróun á alþjóðavettvangi og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

#### 2.4. Fjármál hins opinbera

##### Velferðar- kerfið verndað

Meginmarkmið áætlunar í ríkisfjármálum er að stöðva þá skuldaföfnun sem leitt hefur af hallarekstri ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins og snúa þeirri þróun í viðunandi afgang til að gera kleift að grynna á skuldastöðunni. Unnið hefur verið að þessu markmiði með blandaðri leið tekjuaðgerða og niðurskurðar með vernd velferðarkerfisins og aukinn jöfnuð að leiðarljósi. Alþjóðlegar skuldabréfaútgáfur ríkissjóðs sl. tvö ár sýna svo ekki verður um villst að fjármál ríkissjóðs eru á réttri leið.

Frá hruni hefur verið unnið eftir áætlun um að ná afgangi af rekstri hins opinbera, fyrst á frumjöfnuði (án tillits til vaxtakostnaðar og -tekna) og síðan á heildarjöfnuði. Núverandi áætlun, sem mótuð var í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn snemma á árinu 2009 en endurskoðuð á árinu 2011, gerir ráð fyrir að afgangi verði náð á frumjöfnuði árið 2012 sem nemur um 1% af landsframleiðslu á greiðslugrunni. Hallinn á

frumjöfnuðinum árið 2009, fyrsta árið eftir bankahrunið, var um 100 milljarðar kr. á rekstrargrunni. Gangi ríkisfjármálaáætlunin eftir verður viðsnúningurinn í frumjöfnuðinum á rekstrargrunni orðinn um 160 milljarðar kr. á næsta ári og frumjöfnuðurinn verður þá farinn að skila afgangi sem svarar til liðlega 3% af landsframleiðslu í stað halla sem nam um 6,5% af landsframleiðslu árið 2009. Stefnt er að því að heildarjöfnuður verði orðinn jákvæður árið 2014. Með þessu móti verði viðsnúningurinn í frumjöfnuðinum um 10–11% af landsframleiðslu og ríkisstarfsemin orðin sjálfbær aftur aðeins nokkrum árum eftir mesta efnahagsáfall sem þjóðin hefur orðið fyrir eftir seinni heimsstyrjöldina.

Töluleg markmiðssetning líkt og unnið hefur verið eftir héraendis sl. fjögur ár getur reynst vel til þess að ná skýrum markmiðum fyrst eftir mikið áfall. Til þess að hægt verði að tryggja að opinberar skuldir lækki nægilega hratt að ásættanlegu marki þarf hins vegar að viðhalda afgangi á opinberum rekstri til lengri tíma. Af þeim sökum er nú tímabært að horfa lengra fram á veginn og hefja greiningu og útfærslu á langtímamarkmiði um að heildarskuldir hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, lækki niður í a.m.k. 60% af landsframleiðslu. Enn lægri skuldahlutfall gæti þó verið heppilegt fyrir lítið opið hagkerfi líkt og það íslenska sem er viðkvæmt fyrir eftirspurnarskellum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið er því að hefja vinnu við mótun langtímamarkmiðs. Einnig hefur ráðuneytið í víðtækri samvinnu við ýmsar stofnanir og aðila, þ.m.t. fjárlaganefnd Alþingis, unnið að undirbúningi frumvarps um opinber fjármál þar sem stefnt er að því að samhæfa opinber fjármál mun betur en gert hefur verið og styrkja alla umgjörð ríkisfjármálanna.

Horft er til þess að stefnumörkun og markmiðssetning í opinberum fjármálum verði unnin með vönduðum og formfastari hætti og að aukinn festa og agi ríki varðandi framkvæmd fjárlaga. Brýnt er að slík stefnumörkun og fjármálareglur fái vandaða umfjöllun á vettvangi stjórnmalanna og raunar í samfélaginu öllu. Víðtæk sátt þarf að vera um langtímamarkmið í opinberum fjármálum svo þau haldist til lengri tíma og taki ekki breytingum við hvert kjörtímabil. Slík langtímasýn einkennir flest þau hagkerfi þar sem mestur árangur hefur orðið á þessu sviði. Ný sveitarstjórnarlög sem samþykkt voru árið 2011 setja stífari ramma en áður um fjármál sveitarfélaga. Þessi rammi verður til frambúðar að taka mið af heildarmarkmiðssetningu í fjármálum hins opinbera. Mikilvægt er að bæði stjórnsýslustigin séu samstíga þótt ljóst

**Mikilvægt að greiða niður opinberar skuldir**

**Rammi um fjármál sveitarfélaga**

sé að ábyrgð á beitingu opinberra fjármála við hagstjórn landsins liggi fyrst og fremst hjá ríkissjóði.

## 2.5. Vinnumarkaður

### Atvinnuleysi minnkar

Mikill viðsnúningur hefur orðið á vinnumarkaði síðustu mánuði. Á þessu ári og næsta er gert ráð fyrir að atvinnuleysið haldi áfram að minnka með auknum efnahagsumsvifum. Hagstofan spáir því að atvinnuleysi á þessu ári verði 6% og á næsta ári er reiknað með að atvinnuleysi verði komið í 5,3%. Til lengri tíma er gert ráð fyrir að atvinnuleysi haldi áfram að minnka og að það verði komið niður í 4% árið 2016.

### Vinnu- markaðs- úrræði skila árangri

Starfstengd vinnumarkaðsúrræði hafa skilað umtalsverðum árangri og hefur töluverður fjöldi tekið þátt í þeim. Árangurinn er bestur af verkefnum tengdum nýsköpunarstarfsemi þar sem yfir 80% voru ekki lengur á atvinnuleysisskrá þremur mánuðum eftir að úrræði lauk. Tímabundin úrræði á borð við starfsþjálfun, reynsluráðningu og sérstök átaksverkefni hafa einnig skilað góðum árangri. Nám er vinnandi vegur er úrræði sem skilað hefur árangri og er samstarfsverkefni ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins um átak á sviði vinnumarkaðsaðgerða og eflingu. Meginmarkmið þessa átaks var að bregðast við vaxandi langtímaatvinnuleysi með því að hvetja og skapa tækifæri fyrir atvinnuleitendur til að hefja nám með þessum stuðningi.

### Atvinnuleysi kvenna og karla

Atvinnuleysi mælist að meðaltali um 1% hærra hjá körlum en konum það sem af er þessu ári samkvæmt vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands. Skráð atvinnuleysi hjá konum mælist hins vegar hærra en hjá körlum hjá Vinnumálastofnun. Skýringin á þessu misræmi getur legið í því að konur sem þiggja atvinnuleysisbætur telja sig síður en karlar geta hafið störf innan tveggja vikna að teknu tilliti til heimilsaðstæðna og teljast því utan vinnumarkaðar eins og atvinnuleysið er mælt hjá Hagstofu Íslands. Ástæða er til að rannsaka þennan mun á kynjunum og þá sérstaklega í tengslum við langtímaatvinnuleysi og atvinnuþátttöku.

Stjórnvöld leggja mikla áherslu á að auka menntunarstig þjóðarinnar og áhuga nemenda á verknámi til jafns við bóklegt nám. Árangur á því sviði gerir það að verkum að hægt verður að mæta betur eftirspurn eftir menntuðu vinnuafla og stuðla að þekkingaruppbyggingu sem styður samkeppnishæfni og nýsköpun í atvinnulífinu.

### 3 Fjármálakerfið

Íslenska fjármálakerfið þarf umfram allt að vera öruggt, skilvirkt og hæfilega umfangsmikið fyrir þjóðarbúskapinn. Til þess að tryggja að svo verði þarf að hvetja bankana til að ljúka fjárhagslegri- og rekstrarlegri endurskipulagningu, byggja upp árangursríkt og skilvirkt regluverk og eftirlit auk þess sem móta þarf umgjörð og tæki til heildarstjórnunar fjármálakerfisins. Slík nálgun getur einnig þjónað hagstjórnarlegu hlutverki við hlið peningastefnu og fjármála hins opinbera sem þriðja svið hagstjórnar.

#### Umgjörð fjármála- kerfisins

Verulegur árangur hefur náðst við endurskipulagningu skulda undanfarin misseri. Auk þess hafa bankar losað um eignarhald á fyrirtækjum í óskildum rekstri og fyrirtæki verið skráð að nýju á hlutabréfamarkað. Enn er þó nokkuð í land áður en bankarnir geta eingöngu horft fram á veginn í stað þess að vinna úr eldri eignasöfnum sínum. Mikilvægur þáttur í þessu ferli er að heildarniðurstaða fái fljótt varðandi endurútreikning gengistryggðra lána. Í ljósi sögunnar og þess hversu hratt dómstólar hafa afgreitt mál af þessum toga, sem og hins að samstaða er milli aðila um rekstur nauðsynlegra dómsmála, er ekki ástæða til annars en að ætla að niðurstaða geti fengist fljótt. Auk þess skiptir miklu máli að fyrirtæki séu ekki skilin eftir of skuldsett þegar fjárhagslegri endurskipulagningu lýkur. Eftirlit Samkeppniseftirlitsins og Fjármálaeftirlitsins með endurskipulagningu skulda og fjárhagslegri stöðu þeirra skiptir þar höfuðmáli.

Aukin skilvirkni í bankakerfinu skiptir einnig miklu máli til þess að tryggja að kerfið sé samkeppnishæft þegar gjaldeyrishöftum verður aflétt. Bankakerfið er enn dýrt og bindur mikla starfskrafta. Tölur um fjölda bankastarfsmanna hér á landi í samanburði við nágrannalöndin gefa vísbendingu um að frekari hagræðing í bankakerfinu sé nauðsynleg þó að ljóst sé að nokkur hluti starfsmanna bankanna vinni enn að endurskipulagningu skulda. Álagningu sérstaks launaskatts á fjármálafyrirtæki frá árinu 2012 er m.a. ætlað að stuðla að aukinni hagræðingu með jákvæðum þjóðhagslegum áhrifum, enda geta fjármálastofnanir þrýst upp launakostnaði í öðrum greinum, m.a. vegna þeirrar sérstöðu sem undanþága frá virðisaukaskatti veitir.

### Strangari kröfur um eigið fé

Miklar endurbætur hafa verið gerðar á lagalegri umgjörð íslensks fjármálamarkaðar undanfarin fjögur ár, eins og rakið var í skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra til Alþingis, Framtíðarskipan fjármálakerfisins.<sup>2</sup> Framundan eru einnig grundvallarbreytingar á laga- og regluverki á bankamarkaði með innleiðingu nýrrar Evrópulöggjafar sem byggist á alþjóðlegum kjörreglum Basel-nefndarinnar.<sup>3</sup> Með nýju löggjöfinni verða gerðar mun strangari kröfur um eigið fé en áður og settar verða bindandi reglur um laust fé. Auk þess eru tilgreind möguleg tæki til heildarstjórnunar fjármálakerfisins. Eiginfjárstaða bankanna er þegar nokkuð yfir þessum nýju lágmarkum að kröfu Fjármálaeftirlitsins. Seðlabankinn stefnir auk þess að því að tillögur að nýjum reglum um laust fé fjármálafyrirtækja liggi fyrir í árslok. Nýja bankalöggjöfin á bæði að draga úr líkum á áföllum í bankakerfinu og draga úr kostnaði fyrir ríkissjóði og þjóðarþú ef af þeim verður.

Til þess að bregðast við bönkum á fallandi fæti er einnig unnið að mótun skýrari reglna um viðbrögð við slíkum aðstæðum á alþjóðavettvangi. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins birti drög að nýrri tilskipun þess efnis í júlí 2012. Drögin byggjast á reynslu fjölmargra Evrópuríkja sem þegar hafa innleitt sambærilegt regluverk og svipar um margt til ákvæða sem innleidd voru hér á landi með neyðarlögunum og síðari breytingum þar á. Að nokkru leyti hafa sambærileg ákvæði þegar verið sett hér á landi, ýmist með breytingum á þeim kafla laga um fjármálafyrirtæki sem fjallar um slit eða með bráðabirgðaákvæði við sömu lög sem upphaflega var sett með neyðarlögunum og fellur að óbreyttu úr gildi í árslok 2013.

### Lögfesta þarf heildstætt innstæðu-tryggingakerfi

Auk nýrra stífarí krafna til innlánsstofnana og framtíðarumgjörðar um upplausn þeirra er mikilvægt að ljúka fljótlega við lögfestingu á nýju heildstæðu innstæðu-tryggingarkerfi sem tekið getur við af yfirlýsingu ríkisstjórna um ábyrgð á innstæðum. Mikilvægt er að tryggðar innstæður samkvæmt slíkri löggjöf hafi forgang í bú fjármálafyrirtækja, líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi á síðasta

<sup>2</sup> Sjá: Framtíðarskipan fjármálakerfisins, <http://www.efnahagsraduneyti.is/media/Acrobat/Framtidarskipan-fjarmalakerfisins.pdf>

<sup>3</sup> Löggjöfin er í daglegu tali nefnd CRD IV (Capital Requirements Directive IV) en samanstendur í raun af tilskipun og reglugerð. Stefnt hefur verið að því að hún taki gildi innan ESB í þepum frá ársbyrjun 2013

þingi. Í nágildandi lögum njóta hins vegar allar innstæður forgangs umfram aðrar kröfur í sömu skuldaröð.

Umgjörð íslensks fjármálamarkaðar byggist á aðildinni að EES-samningnum og þar með innri markaðnum með fjármálaþjónustu. EES-samningurinn tryggir að reglur og starfsskilyrði íslenskra fjármálafyrirtækja séu sambærileg við það sem gerist í nágrannalöndum. Aðildinni að innri markaðnum er einnig ætlað að veita innlendum fjármálafyrirtækjum nauðsynlegt aðhald með aukinni samkeppni að utan. Auk þess ætti regluverk og eftirlit á fjármálamarkaði sem byggist á alþjóðlega viðurkenndum reglum að nýtast íslenskum fjármálafyrirtækjum við að nálgast að nýju erlent fjármagn.

Á undanförunum misserum hafa orðið miklar breytingar á eðli innri markaðarins með fjármálaþjónustu. Settar hafa verið upp nýjar samevrópskar eftirlitsstofnanir sem hafa heimildir til beinnar íhlutunar í starfsemi einstakra eftirlitsskyldra aðila í aðildarríkjunum. Afleiðing þess hefur verið að erfitt er að innleiða stóran hluta nýrra reglna á þessu sviði að óbreyttri stjórnarskrá.<sup>4</sup> Leitað er nú leiða til þess að leysa þennan vanda í samstarfi við önnur EES/ EFTA-ríki og framkvæmdastjórn ESB.

Auk breytinga á reglu- og lagaumhverfi fjármálamarkaðarins er áfram unnið að styrkingu Fjármálaeftirlitsins. Álagt eftirlitsgjald sem rennur til FME hefur hækkað verulega á undanförunum árum. Auk þess hefur FME unnið að umbótum á skipulagi og verklagi eftirlitsins, m.a. á grundvelli úttektar alþjóðlega viðurkennds sérfræðings árið 2011.<sup>5</sup>

Auk bætts eftirlits með einstökum fjármálafyrirtækjum hefur, í kjölfar fjármálakreppunnar sem skall á árið 2008, verið vaxandi áhersla á að finna aðferðir við heildarstjórn á fjármálakerfinu. Tilgangurinn er sá að tryggja stöðugleika kerfisins í heild svo að ekki sé treyst eingöngu á eftirlit með fjárhagslegum styrk einstakra fyrirtækja sem saman mynda kerfið. Reynslan hefur sýnt að eftirlit með hverri eind nægir ekki til þess að tryggja stöðugleika alls kerfisins. Nauðsynlegt er að huga að

**Breytt umgjörð í Evrópu brýtur hugsanlega í bága við stjórnarskrá**

**Bætt eftirlit tryggir fjármálastöðugleika**

<sup>4</sup> <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/7134>

<sup>5</sup> <http://www.efnahagsraduneyti.is/media/ Acrobat/Report-on-Iceland-Supervision.pdf>



eiginleikum fjármálakerfis í heild og samspili eininganna innan þess til þess að ná tökum á eðlislægri tilhneigingu þess til ofpenslu; hún gæti annars endað með hruni. Reynsla síðustu ára sýnir að hin hefðbundnu hagstjórnartæki á sviði ríkisfjármála og peningamála hafa ekki dugað til þess að koma í veg fyrir fjármálakreppu.

### **Taka þarf mið af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum**

Efnahags- og viðskiptaráðherra skilaði skýrslu til Alþingis í mars 2012 sem ætlað var að vera framlag í umræðu um hvernig haga mætti þessum málum hér á landi. M.a. á grundvelli skýrslunnar er nú unnið að tillögum um hvernig slíku heildareftirliti með fjármálakerfinu verði best háttáð hér á landi. Sú vinna tekur mið af nýlegri þróun á alþjóðavettvangi en nær öll nágrannaríki okkar hafa á undanförunum mánuðum unnið að sambærilegum úrbótum. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um hvernig stjórnskipun þessara mála er háttáð þarf einnig að taka afstöðu til hvaða tækjum skuli beita. Nokkur þeirra tækja sem beita má eru tilgreind í nýrri bankalöggjöf sem innleidd verður í EES-samninginn og fjallað er um hér að framan. En auk slíkra almennra reglna er líklegt að í tilfalli Íslands þurfi að beita enn fleiri reglum og aðlaga þær íslenskum aðstæðum. Nýrri skýrslu Seðlabankans, *Varúðarreglur eftir fjármagnshöft*, er ætlað að vera innlegg í þá umræðu.<sup>6</sup> Mikilvægt er að unnið verði á ábyrgan og skilvirkan hátt úr þeim tillögum sem þar koma fram. Meðal þess sem þar er kynnt eru tæki sem dregið geta úr vexti bankakerfisins, en mikilvægi þess að koma í veg fyrir að bankakerfi geti vaxið hagkerfinu yfir höfuð er vafalítið ein mikilvægasta reynsla hrunsins. Auk þess þarf að móta umgjörð kerfisins í heild þannig að það miði að skilvirkri þjónustu við innlend heimili og fyrirtæki, en á sama hátt og skilvirkir fjármálamarkaðir hafa jákvæð áhrif á hagvöxt geta þeir haft neikvæð áhrif sé þeim leyft að vaxa og þróast úr hófi fram.<sup>7</sup> Í þessari vinnu er þó ekki hægt að horfa fram hjá skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, en sumar þeirra tillagna sem kynntar eru í skýrslu Seðlabanka Íslands kunna að vera ósamþýðanlegar EES-samningnum. Í slíkri vegferð er mikilvægt að minnst heildarhagsmuna þjóðarbúsins af aðild að innri markaðnum.

<sup>6</sup> Sjá: [http://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Serit/Serit%20nr%20%206%20Varuðarreglur%20-%20Copy%20\(1\).pdf](http://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Serit/Serit%20nr%20%206%20Varuðarreglur%20-%20Copy%20(1).pdf)

<sup>7</sup> Heimild: Stephen G. Cecchetti og Enisse Kharroubi. Reassessing the impact of finance on growth. IMF, júlí 2012.



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

2012