

Rammagrein 5

Fjárlagafrumvarp
ársins 2018

Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2018 var lagt fram af fráfarandi ríkisstjórn í september sl. Frávik frá stefnunni sem mörkuð var í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar frá sl. vori felast einkum í breyttum forsendum um þróun efnahagsmála. Í töflu 1 má sjá spá Hagstofu Íslands sem lögð var til grundvallar fjárlagafrumvarpinu og breytingar frá spá hennar sem miðað var við í fjármálaáætluninni. Spá *Peningamála* 2017/3 er einnig sýnd til samanburðar en hún var birt á svipuðum tíma og spáin sem lá til grundvallar frumvarpinu. Eins og sjá má breyttust efnahagsforsendur milli fjármálaáætlunar og fjárlagafrumvarps og gaf það tilefni til að endurmeta tekjur af skattstofnum til hækkunar og samtals lækka launa-, verðlags- og gengisbreytingar í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2018.

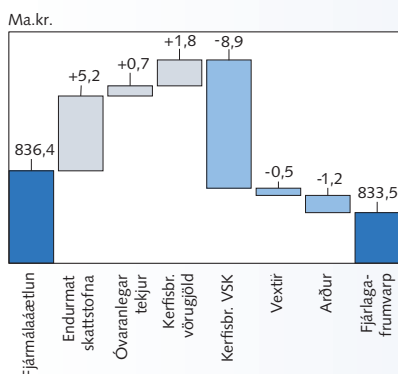
Tafla 1 Þjóðhagsforsendur fjárlagafrumvarps ársins 2018

	2018 (%)	Breytingar frá febrúar (prósentur)	PM 2017/3 (%)
Einkaneysla	5,2	1,3	6,0
Samneysla	1,3	-0,2	1,6
Fjármunamyndun	4,0	3,0	-0,7
Útflutningur	4,1	-0,1	4,3
Innflutningur	5,8	2,3	3,8
Verg landsframleiðsla	3,3	0,3	3,3
Neysluverðsvisitala	2,7	-0,5	2,6
Gengisvisitala	-3,1	-3,1	-3,3
Launavisitala	6,5	0,2	5,3

Heimild: Seðlabanki Íslands.

Mynd 1

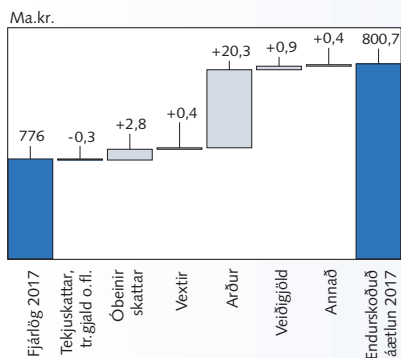
Breyting á áætluðum tekjum frá fjármálaáætlun til fjárlagafrumvarps 2018



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2018.

Mynd 2

Endurskoðun tekjuáætlunar frá fjárlögum 2017



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2018.

Til viðbótar hafa verið gerðar breytingar á ýmsum þáttum er lúta að stjórn ríkisfjármála. Í fjármálaáætluninni var gert ráð fyrir að hækkun á virðisaukaskatti á ferðapjónustutengda starfsemi tæki gildi 1. júlí 2018 og að almenna þrep virðisaukaskattsins yrði lækkað úr 24% í 22,5% 1. janúar 2019. Fjárlagafrumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir að hækkun virðisaukaskatts á ferðapjónustutengda starfsemi verði frestað til 1. janúar 2019 en við það lækka áætlaðar tekjur ársins 2018 um tæpa 9 ma.kr. Hér er um að ræða sértæka aðgerð sem hefur í för með sér að slakað er á aðhaldi ríkisfjármála. Þrátt fyrir þessa breytingu felur frumvarpið í sér að tekjur lækka aðeins um tæpa 3 ma.kr. (mynd 1). Mismunurinn skýrist af 5,2 ma.kr. endurmati á tekjum af skattstofnum en einnig hefur mat á öðrum tekjum verið hækkað um 0,7 ma.kr. Kerfisbreytingar á vörgjöldum, sem einnig er sértæk aðgerð, eru taldar skila 1,8 ma.kr. tekjum til viðbótar. Loks lækka vaxtatekjur og arðgreiðslur um 1,7 ma.kr. Tekjuáhrif annarra breytinga á skattkerfinu á árinu 2018 má sjá í töflu 2, en samkvæmt henni leiða sértækar skattkerfisbreytingar til lækkunar á tekjum um samtals 3,9 ma.kr. á árinu.

Endurskoðun tekjuáætlunar fyrir árið 2017 hefur einnig áhrif á tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2018. Í fjárlögum 2017 voru tekjur áætlaðar 776 ma.kr. en sú áætlun hefur verið hækkuð um tæplega 25 ma.kr. eða um 3,2% (mynd 2). Þar af aukast tekjur af skattstofnum um 2,5 ma.kr. og munar þar mest um hækkun tekna af óbeinum sköttum. Vaxtatekjur eru nú taldar verða 400 m.kr. meiri en samkvæmt fjárlögum ársins 2017 en auknar arðgreiðslur frá viðskiptabönkum í eigu hins opinbera skýra 80% af hækkuninni. Áætlanir frumvarpsins benda til að auknar arðgreiðslur og hærri tekjur í ár en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins þýði að afkomumarkmiði fjárlaganna verði náð þrátt fyrir að útgjöld verði meiri en þau gerðu ráð fyrir.

Tafla 2 Tekjuáhrif skattbreytinga á ríkissjóð árið 2018

Lögfestar breytingar	Ma.kr.	Gildistaka
Stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð	-0,7	1. júlí 2017
Samnýting skattþrepa samskattaðra einstaklinga	-0,8	.
Afnám afsláttar af vörugjöldum bílaleigubifreiða	2,0	1. jan. 2018
Þreföldun gistináttagjalds	1,0	1. sept. 2017
Samtals	1,5	
<i>Áformaðar lagabreytingar á haustþingi 2017</i>		
Tvöföldun kolefnisgjalds	3,2	1. jan. 2018
VSK-undanþága við innflutning nýrra rafmagnsbíla	-2,0	1. jan. 2018
Jöfnun á oliu- og bensíngjaldi	1,4	1. jan. 2018
Jöfnun á áfengisgjaldi léttvins og bjórs	0,4	1. jan. 2018
Samtals	3,0	
<i>Lagabreytingar sem fallið hefur verið frá</i>		
Hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu upp í almenna þrepið	-8,9	
Samtals	-3,9	

Heimild: Seðlabanki Íslands.

Ýmsar forsendur fjárlagafrumvarps fyrir árið 2018

Launaforsendur: Í forsendum fjárlaga 2017 var gert ráð fyrir 3,3% veginni meðalhækkun launa í ár þar sem tekið var tillit til þess að samningsbundin hækkun launa ríkisstarfsmanna tæki ekki gildi fyrr en í júní. Hækkunin reyndist 5,1% og hefur hún áhrif á launaforsendur fyrir árið 2018. Kjarasamningar þriðjungs starfsmanna ríkisins koma til endurskoðunar á yfirstandandi ári og byggist áætlun um launaþróun næsta árs á mati á niðurstöðum þeirra kjarasamninga. Í forsendum frumvarpsins er gert ráð fyrir 3% hækkun í þessum kjarasamningum og gildistöku 1. júní 2018. Er það samhljóða ákvæði í samningum stéttarfélaganna á almennum vinnumarkaði sem renna út í lok næsta árs. Vegin hækkun meðallauna árið 2018 er áætluð 2,1%.

Verðlagsforsendur: Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2017 var gert ráð fyrir að verðbólga í ár næmi 2,4%. Hagstofan hefur endurskoðað spá sína og spáir nú 1,9% verðbólgu. Ekki er hefð fyrir því að lækka fjárheimildir vegna ofmats á verðbólgu í fjárlögum heldur kemur það sem umfram var til frádráttar á verðlagsuppfærslu næsta árs. Hagstofan spáir 2,7% verðbólgu á næsta ári og nemur verðlagsuppfærslan á öðrum rekstrargjöldum 2,2% að teknu tilliti til frádráttarins. Algengt er að rekstrarútgjöld nemi 20-30% af rekstrarveltu stofnana.

Gengisforsendur: Útreikningur í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2018 á kostnaði í erlendum gjaldmiðlum miðast við meðalgengi júlímánaðar 2017. Það er 7,7% lægra en gengið sem miðað var við í forsendum fjárlaga fyrir árið 2017 og veldur 1,5% lækkun á fjárheimildum stofnana.

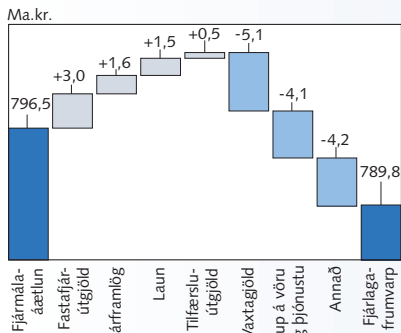
Atvinnuleysisbætur og bætur Almannatrygginga: Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að bætur hækki um 4,7% 1. janúar 2018. Gert er ráð fyrir að bætur til öryrkja og ellilífeyrisþega sem halda einir heimili hækki um 2,4% til viðbótar og verði 300.000 kr. frá og með sama tíma. Kostnaður af hækkun bóta nemur 6,7 ma.kr.

Samtals nema launa-, verðlags- og gengisbreytingar á fjárheimildum í fjárlagafrumvarpi ársins 2018, að meðtöldum hækkunum atvinnuleysisbóta og bóta Almannatrygginga, tæpum 18 ma.kr. (sjá töflu 3).

Lækkun á heildarútgjöldum frá fjármálaáætlun til fjárlagafrumvarps ársins 2018 nemur samtals 6,7 ma.kr. og er afkoman því 3,3 ma.kr. betri en fjármálaáætlun gerði ráð fyrir (mynd 3). Útgjöld eru

Mynd 3

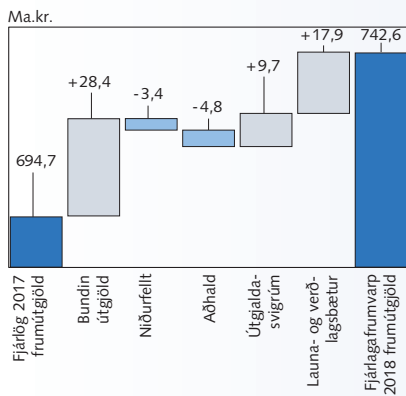
Breyting á útgjöldum frá fjármálaáætlun til fjárlagafrumvarps 2018



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2018.

Mynd 4

Breyting á frumútgjöldum frá fjárlögum 2017



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2018.

Tafla 3 Launa-, verðlags- og gengisbreytingar árið 2018

Rekstrargrunnur

Útgjöld ma.kr.

Launaforsendur:

Endurmat á launaforsendum fjárlaga 2017	3,2
Áætlaðar launahækkningar 2018	6,7
Sérþókanir í kjarasamningum árána 2015 og 2016	0,1
Samtals launahækkningar	10,0
Atvinnuleysisbætur og bætur Almannatrygginga	6,7
Almennar verðlagsforsendur	2,7
Gengisforsendur	-1,5
Samtals launa-, verðlags- og gengisbreytingar í fjárlagafrumvarpi 2018	17,9

Heimild: Seðlabanki Íslands.

minni vegna lægri vaxta- og tilfærsluútgjalda og minni útgjalda til kaupa á vöru og þjónustu, þrátt fyrir að aukið sé við útgjöld til fasta-fjármuna, fjárframlaga og launa.

Hækkun á frumútgjöldum, þ.e. gjöldum án vaxtagjalda, frá fjárlögum ársins 2017 til fjárlagafrumvarps fyrir árið 2018 nema samtals 48 ma.kr. eða 7% að nafnvirði og 4,3% að raunvirði. Frumútgjöldin samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár eru 2,2 ma.kr. eða 0,3% meiri en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun. Vaxtagjöld lækka um 11 ma.kr. milli ára og því hækka heildarútgjöld minna en áætlað var eða um 36 ma.kr. sem samsvarar 4,7% hækkun að nafnvirði og 2,4% að raunvirði. Mynd 4 sýnir breytingar á frumútgjöldum frá fjárlögum 2017 til fjárlagafrumvarps 2018 eftir helstu tilefnum.

Hvernig er aðhaldsstig opinberra fjármála metið?

Þegar áhrif opinberra fjármála á heildareftirspurn eru metin þarf að leiðrétta fyrir þeim breytingum á afkomu þeirra sem beinlínis stafa af sveiflum í þjóðarbúskapnum. Hér er um það að ræða að skattbyrði vex með tekjum og því aukast tekjur hins opinbera, sérstaklega ríkissjóðs, í uppsveiflu. Á sama tíma minnka útgjöld til ýmissa velferðarmála eins og atvinnuleysis og styrkja og því batnar afkoman í uppsveiflu en versnar í niðursveiflu. Yfir hagsveifluna ætti frumjöfnuður leiðréttur fyrir áhrifum þessara sjálfvirku sveiflujafnara á afkomuna því að haldast óbreyttur. Verði breytingar á hagsveiflu-leiðréttum frumjöfnuði endurspeglar það því breytingar á aðhaldsstigi ríkisfjármála.

Hagsveifluleiðrétting frumjafnaðar felst í því að áætla hver afkoman væri ef þjóðarbúskapurinn er í jafnvægi. Það þýðir að hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður er lakari en óleiðréttur jöfnuður þegar efnahagslífið er í uppsveiflu en betri þegar efnahagslífið er í niðursveiflu. Slökun á kostnaðaraðhaldi sem leiðir til aukinna frumútgjalda þýðir slökun á aðhaldi hins opinbera jafnvel þótt heildarafkomunni sé haldið óbreytt t.d. með útgreiðslu sérstakra arðgreiðslna úr viðskiptabönkunum þar sem þær arðgreiðslur eru ekki reglulegar frumtekjur. Aukin frumútgjöld leiða til meiri eftirspurnar og meiri spennu í þjóðarbúskapnum sem er réttlæt看leg þegar efnahagslífið er í niðursveiflu en síður þegar mikil spenna er til staðar. Í kafla I er sýnt fráviksdæmi sem lýsir áhrifum slökunar á aðhaldsstigi ríkisfjármála á eftirspurn, verðbólgu og vexti.