

Ríkisfjármál 2013 til 2023 (Birt í Vísbendingu 7. 3. 2025)

Afkoma ríkissjóðs, tekjur hans og gjöld, skipta miklu máli við stjórnarmyndun. Á þeim veltur hvort áætlanir nýrrar stjórnar verða að veruleika eða enda sem orðin tóm. Stjórnarmyndanir á síðustu árum hafa verið með ýmsum hætti að þessu leyti.

Í miðju fjármálahruninu í ársbyrjun 2009, var stjórn mynduð við sérstæðar aðstæður. Áður óþekktur halli var á ríkissjóði eftir gjaldþrot bankakerfisins og ný stjórn tók í arf samning við AGS um lán til þess að koma ríkissjóði í jafnvægi en fyrri stjórn hafði skilaði auðu blaði um ráðstafanir í því efni. Það var verkefni nýrrar stjórnar að semja Áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009 - 2013 um aðgerðir í ríkisfjármálum. Gekk sú áætlun eftir og jöfnuður náðist árið 2013.

Í stjórnarsáttmálanum árið 2013 var jafnvægis í ríkisfjármálum getið með almennum hætti en ekkert fjallað um hvernig auknum útgjöldum eða lækkun sértækra skatta sem boðuð hafði verið yrði mætt.

Í stjórnarsáttmálanum árið 2017 er ítarlega fjallað um fyrirætlanir á mörgum sviðum samfélagsmála og lofað var stöðugleika í ríkisfjármálum og efnahagsmálum en þess ekki getið hvernig umbætur verði fjármagnaðar. Sáttmáli sömu flokka fjórum árum síðar er uppfærð útgáfa hins fyrri en loforð um bætta þjónustu voru óljósari.

Yfirlýsing núverandi ríkisstjórnar er stutt og tilgreinir stefnu og markmið fremur en stakar aðgerðir. Jafnvægi í ríkisfjármálum er fyrsta áhersluefnið yfirlýsingarinnar og boðuð er ný tekjuöflun með breytingum á skattkerfinu, auðlindagjöldum, umhverfsgjöldum í ferðaþjónustu o.fl.

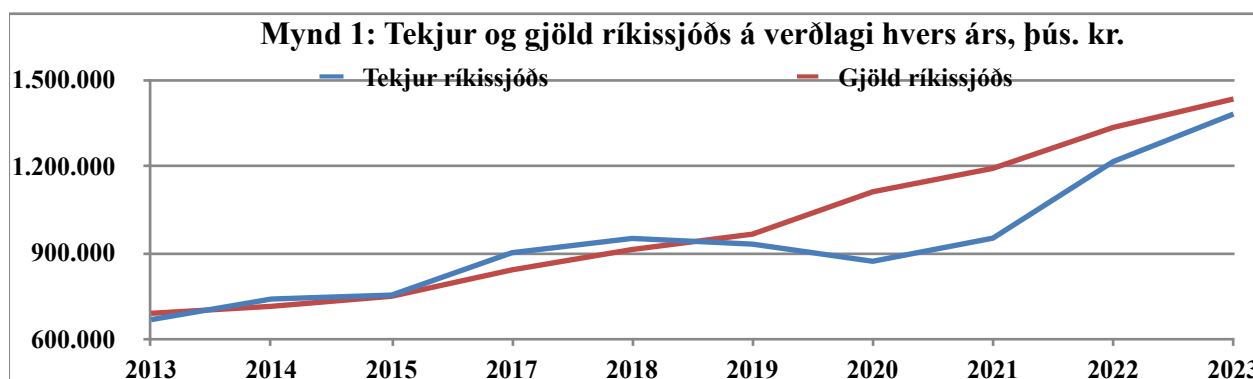
Tekjur og gjöld ríkissjóðs 2013 til 2023

Umræða um ríkisfjármál að undanfögnu hefur að nokkru verið á skjön við veruleikann. Að venju hafa Viðskiptaráð, SA og fleiri sungið sína möntru um þenslu í ríkisrekstri og fjölgun opinberra starfsmanna og undir þá orðræðu kynntu fyrri stjórnvöld með fullyrðingum um að útgjöld í flestum málaflokkum hafi verið stóraukin. Með þessu hefur verið dregin upp sú mynd að ríkissjóður sé rekin með halla vegna útgjaldaþenslu og nú þurfi bregðast við með niðurskurði þjónustu.

Staðhæfingar um hækkun útgjalda byggðar á fjárhæðum á verðlagi hvers árs, eru villandi í mikilli verðbólgu en einnig vegna þess að landsmönnum hefur fjölgað og þjóðarþúið vaxið. Gjöld vegna Covid-19 og eldgosa eru tímabundin og þeim er að hluta mætt með tryggingum. Þau eiga ekki að hafa áhrif á mat á því hvort misræmi sé á milli tekna og gjalda ríkissjóðs. Hér á eftir er leitast við að meta stöðu og þróun ríkisfjármála með tilliti til þessa.

Ríkið, verðlag og mannfjöldi

Frá árinu 2013 til 2023¹ hafa gjöld ríkissjóðs vaxið úr um 690 mrd. kr. í um 1.430 mrd. kr. á verðlagi hvers árs.² Hækkunin er 740 mrd. kr. Tekjur ríkissjóðs hækkuðu á sama tíma úr um 710



mrd. kr. úr 670 mrd. kr. í 1.380 mrd. kr. Uppsafnaður halli ríkissjóðs á tímabilinu var 581 mrd. kr.

Mynd 1 sýnir þróun ríkisfjármála á tímabilinu. Jafnvægi hafði náðst á árinu 2013 og uppsveifla var í efnahagslífinu allt til ársins 2018. Ferðapjónustan hafði tekið við sér, atvinnuleysi var í lágmarki og fjöldi erlendra starfsmanna var á landinu. Við þær aðstæður vaxa tekjur ríkissjóðs, fyrst og fremst tekjuskattar einstaklinga og virðisaukaskattur, hraðar en flestar hagstærðir. Bættu þeir upp tapið af skattalækkunum í byrjun tímabilsins. Vöxtur gjalda frá 2013 til 2023 á verðlagi hvers árs var um 107% en tekjur uxu á sama tíma um 106%. Á fyrri hluta tímabilsins uxu tekjur hraðar en gjöld en eftir það snýst myndin við. Tekjur lækka vegna samdráttar í efnahagslífinu en taka síðan við sér en eru þó jafnan lægri en gjöldin sem hækkuðu vegna Covid-19 og jarðelda á Reykjanesi.

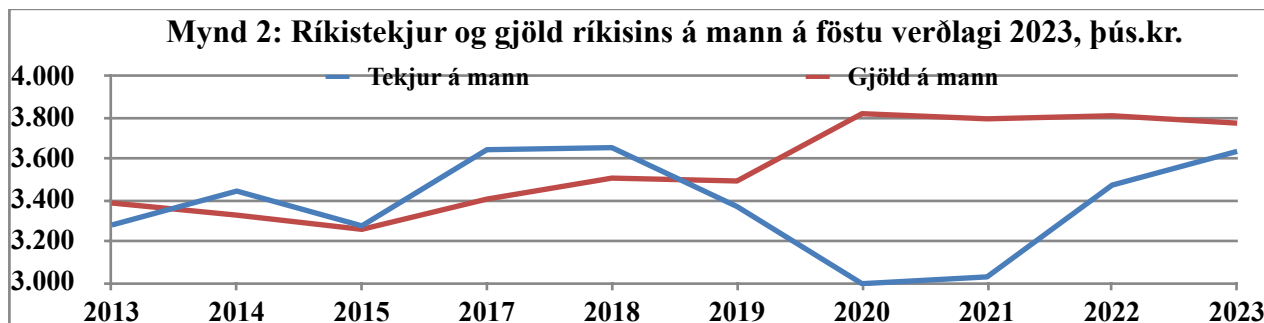
Frá 2013 til 2023 hækkaði verðvísitala landsframleiðslu um rúmlega 55%. Skýrir það meira en helming af hækkum tekna og gjalda ríkisins á tímabilinu. Að teknu tilliti til þess verður sú hækkun 33% í stað þeirra rúmlega 100% sem mynd 1 sýnir.

Tafla 1: Fjöldi íbúa og starfandi

	Íbúar	Starfandi
2013	315.810	170.614
2018	342.183	202.940
2023	375.218	217.872
Fjölgun 2013-2023	19%	28%

Auk verðbólgu þarf að taka tillit til þeirra áhrifa sem mannfjöldi hefur á ríkisfjármál. Fólksfjöldi hefur áhrif á vöxt þjóðarbúsins, tekjur og gjöld ríkissjóðs. Laun eru stærsti þáttur landsframleiðslu, eru skattstofn beinna skatta og ráða einnig miklu um neysluskatta. Íbúafjöldi er einnig ráðandi þáttur í þróun útgjalda í velferðarmálum og í uppbyggingu innviða o.fl. Frá 2013 til 2023, fjölgaði íbúum landsins um 19% og fjöldi starfandi á vinnumarkaði óx um rúm 28%.

Mynd 2 sýnir tekjur og gjöld á mann eftir að tekið hefur verið tillit til breytinga á verðlagi og mannfjölda. Hækkun tekna og gjalda á mann á föstu verðlagi á tímabilinu er 3-400 þús. kr. eða ríflega 10% eða innan við 1% á ári að jafnaði. Hækkun tekna og gjalda umfram verðlag var um 33%. Hún skýrist því að mestu af auknum íbúafjölda og fjölda erlends starfsfólks.

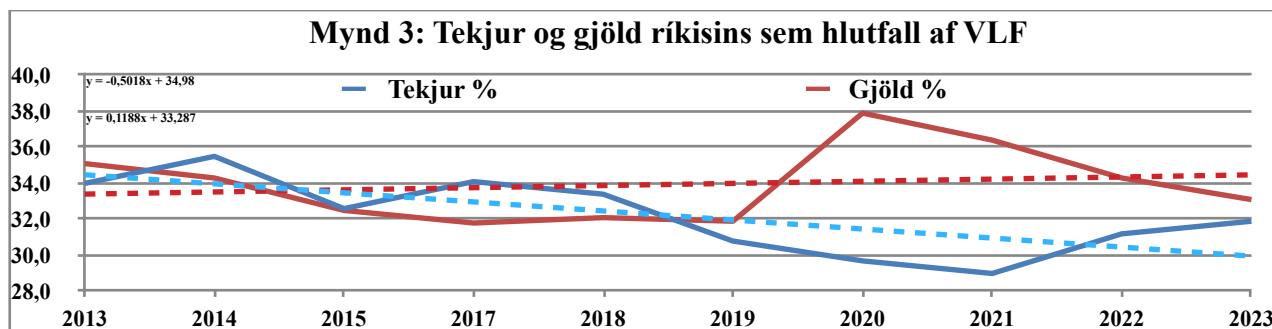


Ríkisumsvif sem hluti vergrar landsframleiðslu

Framangreint segir þó ekki allt um breytingar á umfangi ríkisrekstrar. Þegar hagvöxtur er meiri en aukning mannfjölda, þ.e. meðaltekjur á mann á föstu verðlagi vaxa, aukast tekjur og gjöld ríkisins þótt umsvif þess í þjóðarbúskapnum breytist ekki. Tekjur aukast við hækkun launa og gjöldin einnig því laun og félagslegar millifærslur, sem eru stærsti hluti útgjalda ríkisins, hækka jafnan í samræmi við aðrar launabreytingar í landinu.

Á síðustu áratugum hefur raunhagvöxtur á mann verið nálægt 1,5% á ári og hefur hann merkjanleg áhrif á fjárhag ríkisins þegar langt tímabil er skoðað. Nota má tekjur og gjöld þess sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) sem mælikvarði á hlutfallslegt umfang ríkisins í þjóðarbúskapnum. Með því er tekið tillit til breytinga verðlags, mannfjölda og hagvaxtar.

Mynd 3³ sýnir þróun ríkisfjármála á þeim mælikvarða og er hún í ýmsu frábrugðin þeim sem á undan fóru og athyglisverð um margt. Í fyrsta lagi það að á síðasta ári stjórnarinnar sem tók til eftir hrun var ríkissjóður nærri jafnvægi þótt gjöld hafi enn borið merki hárra vaxtagreiðslna ríkissjóðs eftir hrúnið. Í öðru lagi sýnir hún að á tíma stjórnar D/B og síðar D/B/VG var lækkun ríkisútgjalda



stöðug og viðvarandi allt til 2019. Í þriðja lagi sést að þrátt fyrir skattalækkanir haldast tekjur ríkisins á sama tíma uppi vegna hagsveiflunnar. Í fjórða lagi sjást mikil áhrif Covid-19 á stöðu ríkissjóðs, hækkun gjalda og lækkun tekna vegna samdráttar. Athyglisvert er einnig að tekjur ríkissjóðs sem % af VLF eru lægri 2023 en þær voru 2018 þótt íbúafjöldi og fjöldi starfandi sé mikið hærri.

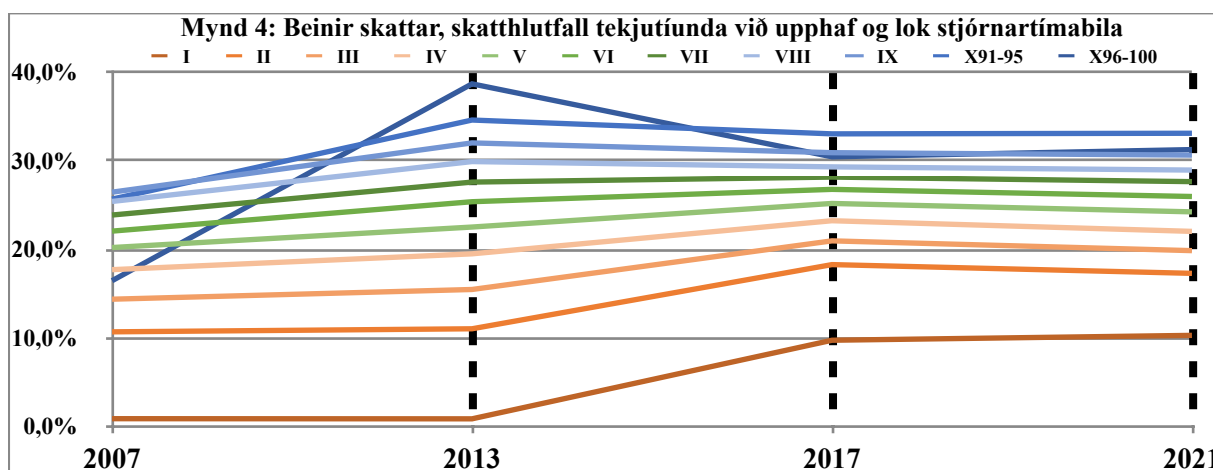
Rætur skuldasöfnunar

Útgjöld ríkissjóðs sem % af VLF fóru lækkandi allt til 2019 og voru þá nærri 3% af VLF lægri en þau voru á árinu 2013 og eru eftir Covid-19 aftur orðin nærri 2% lægri en þá. Tekjur ríkissjóðs fóru sömuleiðis heldur lækkandi sem hlutfall af VLF, jafnvel á tíma uppsveiflu í hagkerfinu, en lækkuðu mikið eftir að henni lauk. Hlutdeild ríkisins í þjóðarbúskapnum er lægra en það var á árunum 2013 til 2018.

Ljóst er að þenslu í ríkisbúskapnum er ekki orsökina að skuldasöfnun ríkissjóðs. Hana er að nokkru leyti að rekja til árána eftir 2019, áhrifa af Covid-19 og að einhverju leyti til afleiðinga eldgosa en fyrst og fremst til stjórnar ríkisfjármála allt frá 2013 og fyrirbyggjuleysis stjórnvalda. Á árunum 2013-2017 voru felldir niður eða lækkaði skatta sem lagðir höfðu verið á fjármagn, fjármálastarfsemi, orkunotkun álvera, fiskveiðar og stóreignafólk, skattar sem leitt höfðu til þess að jöfnuður náðist í ríkisfjármálum á fáum árum eftir hrún. Þótt ljóst hefði mátt vera að með því var fótunum kippt undan jafnvægi í ríkisfjármálum var ekkert gert til að koma í veg fyrir undirliggjandi misvægi en uppsveifla í efnahagslífinu hélt ríkissjóði í jafnvægi um stund. Löng reynsla er fyrir tekjufalli í lok uppsveiflu en ekkert var gert til að mæta því. Tekjufallið og skortur á viðbrögðum við því á stærstan hlut í halla ríkissjóðs á árunum 2020 til 2023.

Skattalækkanir fyrir hverja?

Stjórnvöld þessa tíma hafa reynt að réttlæta gerðir sínar með því að lækkun skatta hafi komið almenningi til góða. Svo er ekki. Á árunum 2013 til 2017 breyttist meðalskattbyrðin tekjuskatts lítið en í lægri tekjuhópnum með um 60% allra skattborgara hafði skattbyrðin hækkað og það mest mest hjá þeim tekjulægstu. Í efri tekjuhópnum hafði hún staðið í stað nema hjá hæstu 10% þar sem hún lækkaði sbr. mynd 4 í grein minni í Heimildinni í nóvember sl.: *Skattapólitik 2007 til 2021*.



Heildarskattbyrði almennings ræðst að mestu af þrennu, tekjuskatti af launum, tryggingagjaldi og virðisaukaskatti. Ekkert var átt við þessa skatta á tímabilinu nema lítils háttar í tengslum við svokallaða lífsskjarasamninga sem náði ekki að breyta skattbyrði að marki. Lækkun skatta á þessu tímabili snerti ekki launþega og almenna borgara en nýttist sérhagsmunaaðilum. Hún er ein helsta orsök hallareksturs ríkissjóðs á síðustu árum og mun að lokum bitna á launafólki og öðrum almennum skattborgurum nema gerðar verði breytingar á skattstefnu síðasta áratugar.

Skuldasöfnun ríkissjóðs og aðgerðaleyfi stjórnvalda á síðasta áratug er afleiðing af hugmyndafræði leiðandi flokka við stjórn á þeim tíma. Birtingarmynd hennar er áratugs skortur á uppbyggingu opinberrar þjónustu og samfélagslegra innviða. Þótt velferðarkerfin séu byggð á traustum faglegum grunni hafa þau ekki getað brugðist við nýjum áskorunum og auknu álagi vegna fjárskorts. Sama á við um samgöngukerfið. Innviðaskuldin er talin nema mörgum hundruðum milljarða króna.

Lækkun skatta eftir 2013 réttlætir ekki skerðingu opinberrar þjónustu og vanrækslu innviða á síðasta áratug því hún gekk gegn þörfum og óskum almennings. Hún náði einungis til eigenda stórútgerða, eigenda álvera og annars orkufreks iðnaðar, eigenda fjármálastofnana, stórfjárfesta og stóreignafólks en ekki til almennings sem situr uppi með lakari þjónustu og laskaða innviði.

Samantekt

Lítill samhljómur er milli efnis og efnda stjórnarsáttmála á tímabilinu 2013 til 2023.

Ný stjórn 2013 tók við góðu búi með jafnvægi í ríkisfjármálum. Hennar fyrstu verk voru að lækka og afnema þá skatta sem áttu drjúgan þátt í skapa þá stöðu.

Til að komast hjá halla voru útgjöld ríkissjóðs stöðugt skorin niður til 2019 að Covid-19 leiddi til hækkunar. Engar ráðstafanir voru gerðar til að koma í veg fyrir undirliggjandi halla á ríkissjóði.

Skatttekjur lækkuðu á sama tíma en uppsveifla í hagkerfinu hélt ríkissjóði á floti til 2018 að tekjurnar lækkuðu hratt vegna niðursveiflu í hagkerfinu og afleiðinga af Covid-19.

Skuldasöfnun ríkissjóðs eftir 2019 stafar annars vegar af undirliggjandi halla vegna skattalækkana stjórnvalda og hins vegar af útgjöldum vegna Covid-19 sem ekki var heldur mætt með tekjuöflun.

Afleiðingar aðgerðaleyfis stjórnvalda eru laskaðir innviðir og vanbúin opinber þjónusta.

¹ Allar tölur í grein þessari eru sóttar á vef Hagstofu Íslands nema tölur um skattbyrði.

² Í greininni er árinu 2016 sleppt af þeirri ástæðu að á því ári eru færðar í bókhaldið háar fjárhæðir sem lítið sem ekkert segja um rekstur ríkisins á árinu eða því tímabili sem fjallað er um. Annars vegar um 384 mrd. kr. tekjufærsla á stöðugleikaframlagi bankanna og hins vegar 105 mrd. kr. fjármunatilfærsla til LSR. Skipta þær ekki máli í mati á stöðugleika ríkisfjármála.

³ Brotnu strikin á myndinni eru leitnilínur tekna og gjalda. Þær styrkja þær ályktanirnar sem dregnar eru í greininni en skal tekið með fyrirvara vegna mikilla einskiptis áhrifa af Covid-19 o.fl.