

**ÁLITSGERÐ FJÁRMÁLARÁÐS UM TILLÖGU TIL
ÞINGSÁLYKTUNAR UM FJÁRMÁLAÁÆTLUN FYRIR
ÁRIN 2024-2028**

Fjármálaráð 12. álitssgerð

12. apríl 2023

Gunnar Haraldsson

Arna Olafsson

Þórunn Helgadóttir

Efnisyfirlit

Aðfaraorð	5
1. Inngangur.....	6
2. Samantekt og helstu niðurstöður	7
3. Umgjörð stefnumótunar og áætlanagerða	10
Rammi 1 Breytt framsetning.....	13
4. Um framvindu stefnumörkunarinnar	15
Gildandi fjármálaáætlun	16
Kröftugri hagvöxtur en ráð var fyrir gert	16
Fjárhagur ríkissjóðs.....	17
Áhrif hærri verðbólgu	24
Fjárhagur sveitarfélaga	24
Fjárhagur hins opinbera á grunni þjóðhagsreikninga Hagstofunnar	27
Hvers vegna hafa fyrri áætlanir ekki gengið eftir?.....	32
5. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni	34
Hvað ef framvindan verður önnur en í grunnsviðsmynd?.....	38
6. Afkoma og afkomuhorfur.....	41
Þróun frumjafnaðar og aðhaldsstigið	47
Horfur varðandi tekjur og gjöld	51
Rammi 2 Eru aðhaldsaðgerðir nægar?	56
7. Skuldir og skuldahorfur	60
Mat erlendra aðila á skuldastöðunni	72
Rammi 3 Sjálfbærni skulda.....	74
8. Samspil opinberra fjármála og peningamálastjórnar	76
Rammi 4 Hegðun neytenda og samspil ríkisfjármála- og peningamálastjórnar.....	80
9. Endurupptaka tölulegra skilyrða fjármálareglna samkvæmt 7. gr.....	85
Rammi 5 Fjármálareglur	86
10. Lokaorð.....	90

11. Viðauki 1 Fjármálareglur á Íslandi.....	92
12. Viðauki 2 Fjármálaáætlun og sveitarfélög.	94
Fjármál sveitarfélaga.....	95
13. Viðauki 3 Mismunandi uppgjörsaðferðir	105
14. Viðauki 4 Orða- og hugtakaskýringar	108

Myndir

Mynd 1: Hringrás í lögum um opinber fjármál og aðkoma fjármálaráðs	11
Mynd 2: Forsendur um vöxt vergrar landsframleiðslu og þjóðarútgjalda árið 2022	17
Mynd 3: Tekjur, gjöld og afkoma ríkissjóðs A1-hluta 2022	18
Mynd 4: Magnbreyting samneyslu ríkissjóðs	20
Mynd 5: Fjármálaáætlun, frumvarp og fjárlög fyrir árið 2023	21
Mynd 6: Spár um verga landsframleiðslu og þjóðarútgjöld 2023.....	23
Mynd 7: Fjármál sveitarfélaga A-hluta 2018 - 2023, hlutföll af VLF	25
Mynd 8: Magnbreyting samneyslu sveitarfélaga	26
Mynd 9: Magnbreyting samneyslu hins opinbera, % frá fyrra ári	28
Mynd 10: Tekjur og gjöld hins opinbera, hlutföll af VLF	29
Mynd 11: Breyting tekna og gjalda hins opinbera á föstu verðlagi, leiðrétt fyrir einskiptisfærslum	30
Mynd 12: Breyting útgjalda ríkissjóðs og sveitarfélaga frá fyrra ári 2022, á föstu verðlagi	31
Mynd 13: Framlag geira til viðskiptajafnaðar, hlutföll af VLF	36
Mynd 14: Hækkun vísitölu heildarlauna á almennum vinnumarkaði frá 1. ársfj. 2019 til 2. ársfj. 2022. ..	38
Mynd 15: Ráðstafanir ríkissjóðs vegna Covid, milljarðar króna	41
Mynd 16: Frumjöfnuður milljarðar króna.....	42
Mynd 17: Frumjöfnuður án Covid ráðstafana ríkissjóðs, milljarðar króna	43
Mynd 18: Frumjöfnuður hlutföll af vergri landsframleiðslu.....	44
Mynd 19: Vaxtagjöld ríkis og sveitarfélaga, milljarðar króna	45
Mynd 20: Vaxtagjöld ríkis og sveitarfélaga, hlutföll af VLF	46
Mynd 21: Frumjöfnuður á ríkissjóði, milljarðar kr. og breyting á milli ára	48
Mynd 22: Frumjöfnuður ríkissjóðs. Hlutföll af VLF og breyting á milli ára.....	49
Mynd 23: Verg landsframleiðsla og verg landsframleiðsla á mann 2015 til 2024	50
Mynd 24: Raunaukning rammasettra útgjalda	53
Mynd 25: Frumtekjur og gjöld ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu.....	54
Mynd 26: Heildarjöfnuður og frumjöfnuður ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.	55
Mynd 27: Hreinn lánsfjárfjöfnuður ríkissjóðs, milljarðar króna	60
Mynd 28: Skuldir samkvæmt skuldareglu, hlutföll af VLF	61
Mynd 29: Verg landsframleiðsla og þjóðarútgjöld, breyting frá fyrra ári	63
Mynd 30: Breyting á óleiðréttis frumjafnaðar milli ára, hlutfall af VLF, og breyting á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði í hlutfalli af framleiðslugetu.....	66
Mynd 31: Hrein staða ríkissjóðs A1-hluta 2005-2023	69
Mynd 32: Heildarskuldir hins opinbera, skuldir skv. skuldareglu og skilgreiningu alþjóðastofnana.....	70

Mynd 33: Heildarskuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, alþjóðlegur samanburður	72
Mynd 34: Hlutfallsleg skipting fasteignalána til neytenda eftir tegund.	78
Mynd 35: Verðbólga, verðból gumarkmið og stýrivextir Seðlabanka Íslands	79

Töflur

Tafla 1: Fjármálaáætlun og niðurstaða fjárlaga og fjáráukalaga A1-hluta ríkissjóðs 2022	19
Tafla 2: Fjármálaáætlun og niðurstaða fjárlaga og fjáráukalaga A1-hluta ríkissjóðs 2023	22
Tafla 3: Óreglulegar útgjalda- og tekjubreytingar 2000 - 2022	29
Tafla 4: Hlutfall skulda A1-hluta ríkissjóðs, samkvæmt fjármálareglu, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Áætlun fjármálaáætlunar 2024–2028.	65
Tafla 5: Hlutfall skulda hins opinbera af vergri landsframleiðslu samkvæmt skuldareglu og breyting frá fyrra ári.	85
Tafla 6: Heildarjöfnuður hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu og breyting frá fyrra ári.	85

Aðfaraorð

Fjármálaráð starfar skv. 13. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015. Fjármálaráðherra skipaði nýtt ráð árið 2022 að fengnum tilnefningum, en Gunnar Haraldsson, formaður, heldur áfram frá fyrri skipan. Frá og með 27. október 2022 komu inn sem aðalmenn Arna Olafsson og Þórunn Helgadóttir. Til vara voru skipuð Ásgerður Ósk Pétursdóttir, Ágúst Arnórsson og Elísabet Kemp Stefánsdóttir. Ásgerður Ósk baðst lausnar vegna annarra starfa og tók Arnaldur Sölvi Kristjánsson sæti hennar í ráðinu með skipunarbréfi dags. 17. febrúar 2023 og er hann varaformaður. Frá því í september 2022 hefur Ólafur Hjálmarsson starfað sem skrifstofustjóri ráðsins.

1. Inngangur

Frá því að lög nr. 123/2005 um opinber fjármál, tóku gildi hefur fjármálaráð birt sex álitserðir um fjármálaáætlanir og fimm um fjármálastefnur. Hér birtist álitserð fjármálaráðs um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 sem lögð var fram á 153. löggjafarþingi 2022–2023, þann 29. mars sl.

Fyrsta fjármálastefnan var lögð fram fyrir árin 2017–2022 og fyrsta fjármálaáætlunin fyrir árin 2018–2022. Talsverðar framfarir hafa orðið á innihaldi og umgjörð fjármálaáætlana síðan þá og hefur verið tekið tillit til margra ábendinga fjármálaráðs í gegnum árin.

Ekki er auðvelt að meta áhrif fjármálastefna- og áætlana á stjórn opinberra fjármála frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi, þar sem einstök áföll hafa dunið yfir á síðustu árum. Þannig var samþykktri fjármálastefnu breytt árið 2019 í kjölfar falls flugfélagsins WOW air og aftur var samþykktri fjármálastefnu breytt árið 2020 vegna heimsfaraldurs Covid-19.

Við breytingar á fjármálastefnu árið 2020 var þeim skilyrðum fjármálastefnu sem finna má í 7. gr. laganna, vikið tímabundið til hliðar, en þau snúa að gólfum afkomu og þaki og þróun skuldahlutfalla. Flest önnur þróuð ríki gripu til sams konar aðgerða vegna áhrifa faraldursins. Að óbreyttu eiga fjármálareglur hér á landi að taka gildi frá og með árinu 2026 og skal fjármálaráð í álitserðum sínum leggja mat á hvort það telji slíkt kleift. Fjallað er nánar um fjármálareglur í sérstökum kafla í þessari álitserð.

Efnisskipan er þannig að álitserðin hefst inngangi og samantekt helstu niðurstaðna. Því næst er fjallað um umgjörð og gerð fjármálaáætlunar en þar á eftir er kafli um framvindu stefnumörkunarinnar. Sérstakur kafli fjallar um efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni. Í framhaldinu er kafli um afkomu og horfur í opinberum fjármálum samkvæmt framlagðri fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028. Því næst er fjallað um skuldir og skuldahorfur en síðan fylgir umfjöllun um samspil ríkisfjármála- og peningamálastjórnar og um fjármálareglur. Að síðustu er að finna kafla um endurupptöku tölulegra skilyrða fjármálareglna og lokaorð. Í viðaukum er fjallað um fjármálareglur á Íslandi, fjármál sveitarfélaga, mismunandi uppgjörsaðferðir opinberra fjármála í opinberum skýrslum og orðaskýringar.

2. Samantekt og helstu niðurstöður

Umbætur hafa átt sér stað í áætlanagerðinni og framsetningu hennar

Áætlunargerð um opinber fjármál og framsetning hennar hefur tekið miklum framförum á gildistíma laga um opinber fjármál. Dregin eru fram helstu álitæfni auk þess sem umfjöllun um ýmis frávik frá fyrri áætlunum eru skýrari en áður. Þá eru dregnar upp sviðsmyndir til að varpa ljósi á mögulega áhrif frávik á þeim forsendum sem liggja til grundvallar. Einnig hefur framsetning á hagsveifluleiðréttri afkomu aukið mjög á gagnsæi og trúverðugleika áætlana um opinber fjármál.

Forðast ætti hallarekstur við núverandi efnahagsaðstæður

Fjármálaráð telur að staða opinberra fjármála sé sterk og skuldir hóflegar í alþjóðlegum samanburði. Ráðið telur að nýta eigi styrka stöðu efnahagsmála til að minnka skuldir, en að óhætt sé að reka hið opinbera með halla þegar tekist er á við tímabundinn efnahagssamdrátt. Við ástand þenslu í efnahagsmálum er erfitt að rökstyðja að hið opinbera sé rekið með halla þar sem slíkt ýtir undir þenslu, hefur neikvæð áhrif á viðskiptajöfnuð og dregur úr svigrúmi til að mæta áföllum í framtíðinni.

Nýta hefði mátt ófyrirséðan tekjuauka þessa árs til að bæta afkomu í stað þess að auka útgjöld

Ráðið telur að í ljósi grunnildis um stöðugleika hefði átt að nýta tekjuauka umfram fyrri áætlanir betur en gert er í fjárlögum 2023 til að bæta afkomu hins opinbera enn frekar á yfirstandandi ári, í stað þess að sæta færiss og ráðstafa honum í aukin útgjöld. Með því móti hefði betur verið stutt við peningamálastjórnina og dregið úr vexti þjóðarútgjalda og viðskiptahalla. Þörfin á stuðningi við peningamálastjórnina er mikilvæg á meðan þjóðhagslegur kostnaður við að fresta og draga úr ýmsum ríkisútgjöldum er lítill í samanburði við þann kostnað sem hlýst af ónógum stuðningi. Hallinn á ríkissjóði samkvæmt fjárlögum 2023 jókst um 37 milljarða frá forsendum samþykkrar fjármálaáætlunar. Endurskoðun á þjóðhagsforsendum og spár um áframhaldandi neyslu valda því að tekjur verða nokkru hærrí en áætlað er í gildandi fjárlögum. Að mati fjármálaráðs þarf að koma í veg fyrir að gjöld umfram þau sem leiða af breyttum verðlagsforsendum aukist við afgreiðslu fjáráukalaga. Um er að ræða sveiflukenndar tekjur og tekjur geta lækkað jafn hratt verði bakslag í hagvexti.

Íhuga ber hvort flýta eigi gildistöku tölusettra fjármálareglna

Fjármálaráð telur að opinber fjármál séu sjálfbær og að tölusett viðmið fjármálareglna geti tekið gildi árið 2026 miðað við fyrirliggjandi áætlanir og forsendur. Í ljósi efnahagsþróunarinnar og þá sérstaklega hvað varðar meiri tekjur ríkis og sveitarfélaga en gert var ráð fyrir í fyrri áætlunum, telur ráðið að stjórnvöld eigi að íhuga hvort skilyrði séu til að flýta gildistöku tölusettra fjármálareglna varðandi skuldir, skuldalækkun og heildarafkomu.

Varast ber að líta á fjármálastefnuna sem gólf í opinberum fjármálum

Núgildandi fjármálastefna var samþykkt við mikla óvissu um framhald heimsfaraldurs Covid-19. Af þeim sökum var stefnan rúm og með víðum vikmörkum. Ráðið varaði við að litið yrði á stefnuna sem gólf í opinberum fjármálum og tók undir þau áform sem tíunduð voru fram í stefnunni um að kæmi til umtalsverðs tekjuauka umfram áætlanir yrði hann notaður til að bæta afkomu hins opinbera. Ekki verður séð að sú hafi orðið raunin nema árið 2022 þegar afkoman batnaði talsvert frá áætlun eða um 62 milljarða kr., miðað við samþykkt fjáráukalög ársins. Mikilvægt er að áætlaður tekjuauki eftir samþykkt fjárlaga 2023 verð notaður sem kostur er til að bæta afkomu ríkissjóðs.

Þörf á meiri festu

Fjármálaráð beinir því til stjórnvalda að auka festu með því að bæta fjárhagsáætlanir og eftirlit með útgjöldum og lágmarka frávik frá stefnumörkun fjármálaáætlunar. Fjáraukalögum innan ársins og breytingum á fjárlagafrumvarpi verði haldið innan ramma með mótvægisáðgerðum, svo sem breytttri forgangsröðun verkefna. Bendir ráðið á að samkvæmt fjárréiðulögum skal fjárlagafrumvarp vera í samræmi við fjármálaáætlun og má við lestur laganna sjá að sama á að gilda um fjárlög og framkvæmd þeirra.

Gagnsæi erfiðara en ella þar sem fjármálaráð rýnir ekki samþykkt fjárlög

Fjármálaráð hefur ekki það hlutverk að rýna frumvörp til fjárlaga, né samþykkt fjárlög. Ekki verður þó hjá því litið að samþykkt fjárlög og fjáraukalög innan árs hafa áhrif á framkvæmd fjármálaáætlana og efnahagsframvinduna. Ráðið telur að bæta megi gagnsæi með upplýsingum um áhrif breytinga á fjárlagafrumvarpi og með fjáraukalögum á samþykktu fjármálaáætlun. Við núverandi aðstæður er fjármálaáætlun aðeins uppfærð einu sinni á ári og þá einkum litið fram á við, en minna fjallað um hvaða frávik hafa orðið frá samþykktu áætlun og hvað skýrir þau. Það má því segja að núverandi fyrirkomulag geri rýni fjármálaráðs erfitt fyrir þar sem gagnsæi um samfellu milli áætlana er ábótavant.

Skóða mætti kosti og galla útgjaldareglu

Fjármálaráð telur að skoða eigi gaumgæfilega kosti og galla þess að taka upp útgjaldareglu til að auka festu í opinberum fjármálum. Ráðið hefur áður bent á nauðsyn þess að auka kjölfestu í áætlanagerðinni og treysta umgjörðina til að sjálfvirkir sveiflujafnarar fá að vinna sitt verk. Í þessu sambandi vill ráðið benda á að í 2. tölul. 5. gr. laga um opinber fjármál segir m.a.: „Einnig skal setja markmið um nafnverðs aukningu heildarútgjalda og markmið um hlutfall heildarskulda, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, af vergri landsframleiðslu.“

Úrræði skortir til að framfylgja fjármálastefnu og fjármálaáætlun gagnvart sveitarfélögum

Ekki er að sjá að til séu úrræði til að framfylgja fjármálastefnu og fjármálaáætlun gagnvart sveitarfélögum, eða að áætlunum sé fylgt eftir gagnvart þeim innan ársins. Sveitarfélögin njóta fjárhagslegs sjálfstæðis samkvæmt lögum um sveitarfélög og sveitarfélögin eru mörg og mjög mismunandi að stærð. Eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga fylgist með fjármálum hvers sveitarfélags í samræmi við sveitarstjórnarlög og getur beitt úrræðum með fulltingi ráðuneytis þess sem fer með sveitarstjórnarmál.

Breytinga er þörf ef sveitarfélögin eiga að spila með

Skóða mætti hvort raunhæft sé að sveitarfélögin beiti fjármálastjórn sinni til að styðja við efnahagsstjórn og vinna gegn hagsveiflum. Til þess að svo verði þarf annað hvort að breyta lögum og styrkja framfylgd fjármálastefnu og áætlana gagnvart þeim eða gera breytingar á tilfærslum úr ríkissjóði til sveitarfélaga með það að markmiði að þær vinni gegn hagsveiflunni. Tekjur sveitarfélaga skulu alla jafna standa undir rekstri þeirra en er ekki ætlað sérstakt hlutverk í hagstjórn.

Hraðari aðlögun að jafnvægi líkleg til að bæta vaxtakjör og draga úr þörf á vaxtahækkunum

Hraðari aðlögun að jafnvægi í opinberum fjármálum og lækkun skulda er líkleg til að hafa jákvæð áhrif á láns hæfismat og getur leitt til betri vaxtakjara. Þá styður aðhald í opinberum fjármálum við aðhald peningastefnunnar og dregur úr þörf á að beita vöxtum í eins miklum mæli til að slá á innlenda eftirspurn.

Gagnsæi í opinberum fjármálum ábótavant

Fjármálaráð telur að auka þurfi gagnsæi hvað varðar framsetningu upplýsinga um opinber fjármál. Við núverandi fyrirkomulag er ráðinu ekki kleift að fylgast með framvindu opinberra fjármála innan ársins á þeim grunni sem áætlanir samkvæmt lögum um opinber fjármál byggjast á. Ekki er að finna innan ársins opinberar upplýsingar um A1-hluta ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni og þar með um samanlögð útgjöld hins opinbera. Hagstofan gefur ársfjórðungslega út upplýsingar fyrir ríkissjóð um A1- til A3-hluta í heild og fyrir sveitarfélögin og hið opinbera samtals. Eftir að endurskoðun var gerð á flokkun opinberra aðila í þjóðhagsreikningum Hagstofunnar eru þær upplýsingar ekki sambærilegar við skilgreiningar í lögum um opinber fjármál. Í endurskoðuninni var A-hluta ríkissjóðs skipt upp í þrjá hluta. Fjármálaráð leggur áherslu á að bætt verði úr þessum annmörkum við fyrsta tækifæri.

Aukin framleiðni er lykillinn að sjálfbærni opinberra fjármála

Sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma verður einungis tryggð með aukinni verðmætasköpun í hagkerfinu. Minni vöxtur framleiðni vinnuafis síðustu árin er því áhyggjuefni. Stjórnvöld ættu að skoða orsakir þessarar þróunar og hvort og hvernig hægt er að bregðast við.

Lög um opinber fjármál mikið framfaraskref þó gera megi betur

Þrátt fyrir þá vankanta sem hér hefur verið bent á hafa lög um opinber fjármál stórbætt alla upplýsingagjöf og aukið á festu í opinberum fjármálum að mati ráðsins. Greiningar í framlögðum fjármálastefnum og fjármálaáætlunum hafa tekið stórstígum framförum á umliðnum árum og stjórnvöld brugðist við fjölmörgum ábendingum ráðsins. Jafnframt hefur áætlanagerðin og eftirfylgd með fjárlögum verið bætt, þótt enn megi gera betur. Beinir Fjármálaráð því til stjórnvalda að eftirlit með framkvæmd fjárlaga verði hert.

Gott samspil opinberra fjármála og peningamálastjórnar er nauðsynlegt

Ígrunda þarf vel samspil stjórnar opinberra fjármála og stjórn peningamála. Það er vel að afkoma hins opinbera batni á milli ára, en það eitt og sér felur ekki í sér að fjármál hins opinbera uppfylli þá kröfu sem lög um opinber fjármál gera til þeirra, þ.e. að fjármál hins opinbera stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum og þar af leiðandi að stöðugu verðlagi.

Tímar heimsfaraldurs Covid-19 fordæmalausir og því ekki góðir sem viðmið

Það er varasamt að nota stöðu ríkisfjármála meðan á heimsfaraldri Covid-19 stóð sem viðmið. Tímar heimsfaraldursins voru fordæmalausir og kröfðust aðgerða í samræmi við það. Þó bensíngjöfin sé ekki stigin í botn eins og áður hefur bensíngjöfinni þó ekki verið sleppt, enda þótt aðhald hafi aukist sé miðað við tímabil heimsfaraldursins.

3. Umgjörð stefnumótunar og áætlanagerða

Með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál, sem tóku gildi í upphafi árs 2016, er stjórn opinberra fjármála fest í sessi og lögð áhersla á áætlanir og stefnumörkun til nokkurra ára. Fjármálaáætlun og fjármálastefna byggja á lögum þessum. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögunum segir meðal annars að með heildstæðri umgjörð sé tryggð heildarsýn yfir opinber fjármál og skapaðar forsendur til að beita þeim úrræðum sem best eiga við hverju sinni til að samhæfa fjármálastefnu opinberra aðila og bæta opinbera hagstjórn. Í greinargerðinni er lögð áhersla á efnahagsleg og hagstjórnarleg áhrif opinberra fjármála og nauðsyn þess að opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög gangi í takt og varað við að ef svo er ekki geti afleiðingarnar verið dýrkeyptar. Enn fremur er fjallað um að umsvif hins opinbera skipti sköpum fyrir efnahagslífið í heild, sökum umfangs og að í grunnatriðum þurfi að halda efnahagslífinu í jafnvægi með því að stilla heildareftirspurn af við framleiðslugetu hagkerfisins. Með því að stýra opinberum fjármálum til mótvægis við almenna hagsveiflu stuðli hið opinbera að efnahagslegum stöðugleika. Þá segir að mikilvægt sé að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna stuðli saman að því markmiði að halda verðlagi stöðugu. Þannig verði komið í veg fyrir skaðlegt ósamræmi í hagstjórn.¹

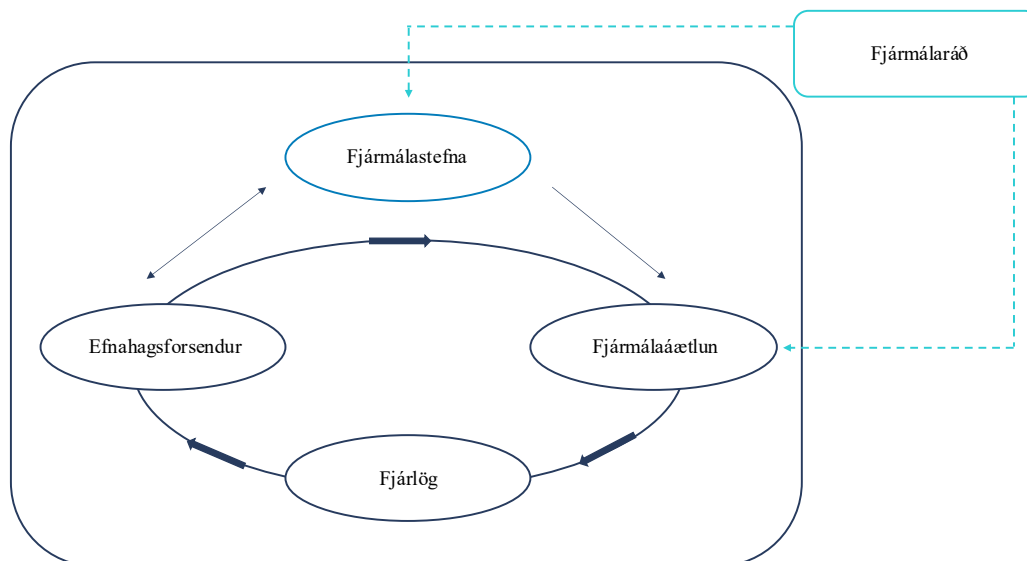
Í greinargerðinni segir einnig að framangreint kalli á að beiting ríkisfjármála sé formgerð í fjármálastefnu og fjármálaáætlun til nokkurra ára með innbyggðum fjármálareglum, líkt og peningamálin miða að verðbólgu markmiði. Mikilvægt sé í þessu sambandi að komið verði á fót ákveðnu ferli og vinnutilhögun við mat á framfylgd fjármálastefnunnar miðað við settar reglur og markmið og að upplýsingagjöf sé gagnsæ og eftirlit sterkt. Samkvæmt frumvarpinu sé það hlutverk m.a. falið sérstöku fjármálaráði.

Í II. kafla laga um opinber fjármál er ákvæði um stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri tíma. Þar segir í 4. gr., að ríkisstjórn skuli, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og A1-hluta hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Einnig skal fylgja greinargerð um hvernig grunnildum samkvæmt 6. grein laganna skuli fylgt. Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert.

Í 5. grein laganna er fjallað um fjármálaáætlun sem skal eigi síðar en 1. apríl ár hvert lögð fyrir Alþingi og vera til fimm ára hið skemmsta. Í lögunum má finna nánari útlistun hvað þurfi að koma fram í fjármálaáætlunum og að þar skuli staðfest að fjármálaáætlun sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu.

Ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skal liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Hafi fjármálastefna verið endurskoðuð skv. 10. gr. skal endurskoða forsendur fjármálaáætlunar svo fljótt sem verða má. Þessari hringrás stefnumótunarinnar er lýst á meðfylgjandi mynd.

¹ Sjá þskj. 148 – 148. mál, 145 löggjafarþing, bls. 23-24 og bls. 28-29.



Mynd 1: Hringrás í lögum um opinber fjármál og aðkoma fjármálaráðs

Myndin lýsir hringrás stefnumörkunarinnar eins og hún er sett fram í lögnum. Fjármálaráð veitir einungis álit á fjármálastefnu, þegar hún er sett og fjármálaáætlunum sem lagðar eru fram árlega. Eftirfylgni fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga er aftur á móti á borði stjórnvalda og opinberra stofnana.

Í 6. grein laganna er fjallað um fimm grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

Í 7. gr. er fjallað um töluleg skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, skv. 1. tölul. 2. mgr. 4. gr. (um fjármálastefnu) skulu samræmast eftirfarandi skilyrðum:

1. Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% ($\frac{1}{20}$) á hverju ári.

Framangreindum ákvæðum 7. greinar var tímabundið vikið til hliðar þegar nýjar áætlanir tóku gildi vegna áhrifa heimsfaraldurs Covid-19. Skilyrðin munu að óbreyttum lögum taka aftur gildi árið 2026. Mun fjármálaráð af þeim sökum ekki fjalla með beinum hætti um hvernig fjármálastefnan fellur að þessu skilyrðum. Þess í stað leggur ráðið mat á grunngildin og hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera kleift að skilyrði í 7. gr. taki aftur gildi frá og með árinu 2026, sbr. V. ákvæði til bráðabirgða við lög um opinber fjármál. Er það gert í 9. kafla þessa álit.

Frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi hafa orðið ýmsar umbætur á stefnumörkuninni, s.s. dýpri greiningar, bætt framsetning og betra reikniverk. Sveiflur í íslensku efnahagslífi eru miklar í alþjóðlegum samanburði og áætlanagerð sem byggir á hagspám felur í sér miklar áskoranir. Festa krefst þess að kjölfesta sé í áætlanagerðinni og forðast ber eftir megni tímabundin frávik frá settum stefnumiðum. Þegar nauðsynlegt er að hvika frá settri stefnu er nauðsynlegt að stjórnvöld setji fram skýra áætlun um ekki bara hvenær, heldur hvernig og við hvaða aðstæður, ný stefnumið verða sett eða gömul stefnumið endurvakin.

Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að gæta að gagnsæi. Samkvæmt lögum um opinber fjármál krefst krafan um gagnsæi þess að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunnildi skv. 1.–4. tölulið laganna. Reglulega skal birta samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum. Með afnámi fyrrnefndra tölulegra skilyrða eru auðsæ og mælanleg markmið ekki lengur til staðar sem skerðir gagnsæi áætlanna.

Fjármálaráð hefur áður fjallað um að fjármálaáætlanir og verklag við þær hafi tekið stórstígu framförum á undanförunum árum og gagnsæi í opinberum fjármálum aukist með auknum upplýsingum og greiningum. Þó hefur nokkuð skort á að birtur sé samanburður á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum. Hér má sérstaklega nefna hve torvelt er að fylgjast með framvindu opinberra fjármála eins og þau eru skilgreind í lögum um opinber fjármál, það er fyrir A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Innan ársins er hvergi að finna uppgjör á fjármálum ríkissjóðs A1-hluta á grunni þeirra alþjóðlegu staðla um þjóðhagsreikninga sem stefnan er sett fram á. Þá er ekki fjallað um áhrif breytinga á samþykktu fjárlagafrumvarpi og fjárukalaga á fjármálaáætlun þó að ljóst sé að þær séu oft talsverðar. Þrátt fyrir að það sé ekki hlutverk fjármálaráðs að fjalla um fjárlög eða fjárukalög telur ráðið að það myndi auka gagnsæi í stefnumótun og áætlunargerð opinberra fjármála ef fjallað væri með skýrari hætti um áhrif fjárlaga og fjárukalaga á gildandi fjármálaáætlun enda skipta þau máli í þeirri hringrás stefnumörkunarinnar sem hér hefur verið lýst.

Hagstofa Íslands gefur ársfjórðungslega út hagskýrslur um fjármál hins opinbera, það er fyrir ríkissjóð A1-, A2- og A3-hluta samtals og fyrir A-hluta sveitarfélaga. Fyrir ríkissjóð og hið opinbera í heild eru þær upplýsingar ekki sambærilegar við skilgreiningar í lögum um opinber fjármál, sem taka eingöngu til A1-hluta ríkissjóðs. Hvað fjármál sveitarfélaga áhrærir er hægt að fylgjast með þróuninni þar sem A hluti þeirra er að mestu skilgreindur með sambærilegum hætti í hagskýrslum og í lögum um opinber fjármál. Helsti munurinn er að Strætó bs. er ekki með í fjárhag sveitarfélaganna í fjármálaáætlun.

Fjármálaráði er kunnugt um að unnið er að því að tengja bókhaldslykla hjá Fjársýslu ríkisins við staðla og flokkunarkerfi Hagstofunnar til að bæta úr þessu. Er mikilvægt að því verki ljúki sem fyrst og reglulega verði gefnar út upplýsingar um framfylgd stefnumörkunarinnar. Í raun er ekki mögulegt við núverandi framsetningu upplýsinga að fylgjast með því hvernig ríkisfjármál og opinber fjármál í heild þróast innan ársins miðað við fjármálaáætlun. Það er einungis hægt eftir á, þegar ný fjármálaáætlun birtist.

Huga mætti að því hvort mögulegt væri að Hagstofa Íslands gæfi út ársfjórðungslegt uppgjör fyrir ríkisfjármál og opinber fjármál í heild miðað við skilgreiningu laga um opinber fjármál. Það uppgjör næði yfir ríkissjóð A1-hluta og A-hluta sveitarfélaga og þessa aðila í heild, þar sem tekið væri tillit til innbyrðis viðskipta. Einnig væri hugsanlegt Fjársýsla ríkisins gæfi út fjármál A1-hluta ríkissjóða á þjóðhagsgrunni (GFS) innan ársins, en þá vantar upplýsingar fyrir hið opinbera í heild á sama grunni. Loks kemur til greina að miða stefnur, áætlanir og reglur í lögum um opinber fjármál við sömu skilgreiningu og notuð er í hagskýrslugerð, en breyta þess í stað viðmiðum 7. gr. laganna.

Óháð því hvaða leið verður farin þarf að bæta upplýsingagjöf innan ársins og tryggja aðgang að opinberum upplýsingum sem eru byggðar á hlutlægum grunni og unnar af óhlutdrægum aðilum. Í þessu sambandi má vísa til eftirfarandi ákvæðis í 5. tölul. 2. mgr. 6 gr. laganna um gagnsæi þar sem segir:

„Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum“.

Þá segir í 12. grein laganna:

„Innan átta vikna frá lokum hvers ársfjórðungs skal ráðherra birta skýrslu þar sem framvinda opinberra fjármála er borin saman við markmið fjármálaáætlunar á grundvelli tölulegra gagna sem Fjársýsla ríkisins og Hagstofa Íslands safna.“

Rammi 1 Breytt framsetning

Í greinargerð með framlagðri áætlun er gerð stutt grein fyrir þeirri breytingu á framsetningu ríkisfjármála sem gerð var í fjárlögum fyrir árið 2023, sem hafi áhrif á gjaldahlið ríkissjóðs og er því breyting frá gildandi fjármálaáætlun og -stefnu. Fram kemur að Ríkiseignir hafi verið fluttar úr A1-hluta ríkissjóðs í A2-hluta. Við það lækki útgjöld á málefna sviði *05 Skatta, -eigna og fjármálaumsýsla* um tæplega 17 milljarða króna frá gildandi áætlun. Ekki eru gefnar frekari skýringar en vísað í töflu ofar í sama kafla, en ekki tilgreint hvaða töflu. Ekki kemur fram í greinargerðinni hvort tímaröðum fyrir A1-hluta hafi verið breytt aftur í tímamál til samræmis, það er fyrir árin 2022 og fyrr. Þá þarf að uppfæra töflu bls. 123 í greinargerð með framlagðri áætlun, þar sem gerð er grein fyrir flokkun ríkisaðila.

Fjármálaráð óskaði eftir skýringum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu á áhrifum þessara breytinga á flokkun ríkisaðila og fer svarið hér að neðan:

„Breytt flokkun á eignasafni Ríkiseigna er á þann hátt að það færir úr A1-hluta ríkissjóðs og verði þess í stað flokkað með A2-hluta ríkissjóðs sbr. 50 gr. laga um opinber fjármál. Við sameiningu Framkvæmdasýslunnar og Ríkiseigna haustið 2021 var gerð breyting á Ríkiseignum þannig að þær eru nú eingöngu eignasafn, en rekstur og starfsmannahald fer fram í sameinaðri stofnun FSRE. Ríkiseignir greiða umsjónarkostnað vegna eignasafnsins til FSRE. Við innleiðingu þessa fyrirkomulags hafa komið upp álítaefni um reikningshald, sem m.a. tengjast því hvernig standa beri að endurmati á virði fasteigna, þannig að virðið hækki í takt við hækkun á verðtrygðum skuldum. Unnin hefur verið sérstök greining á reikningshaldinu og er niðurstaða þess að heppilegt sé að nýta svonefnda fjárfestinga eignaleið fyrir þessa aðila, óháð félagiformi þeirra. Til að svo megi verða er talið nauðsynlegt að færa eignasafn Ríkiseigna í A2-hluta ríkissjóðs, enda gerir það mögulegt að innleiða þessi reikningsskil með reglum Fjársýslu ríkisins án þess að það hafi áhrif á almenn reikningsskil A1-hluta ríkissjóðs.“

Til samræmis við framangreint er gert ráð fyrir að umfang eignasafns Ríkiseigna sé flutt yfir í A2-hluta ríkissjóðs að frátalinni fjárfestingarheimild til viðhalds og endurbóta fasteigna í eigu ríkisins úr fjárfestingar- og uppbyggingarátaki árána 2021-2023. Við þessa breytingu mun umfang brúttó fjárheimilda minnka um nálægt 16 ma.kr. en ekki er gert ráð fyrir að þessi framsetningarbreyting hafi teljandi áhrif á afkomu A1-hluta ríkissjóðs fyrir utan einskiptis tæknilega leiðréttingu á framlagi úr

ríkissjóði sem leiðir af misvægi fjárveitinga og rekstrartekna og mati á innbyrðis færslum þeim tengdum í samstæðuuppgjöri. Áætlað er að þau áhrif nemi um 0,5 ma.kr. Til að tryggja hlutleysi breyttrar flokkunar gagnvart afkomu ríkisins þá verður áfram gengið út frá því að greiddar séu vaxtagreiðslur til ríkissjóðs úr A2-hluta á móti innleiðingu markaðsleigu sem hófst árið 2019.

Breytt flokkun á eignasafni Ríkiseigna leiðir til hækkunar á bæði tekju- og útgjaldahlið A1-hluta ríkissjóðs. Tekjur hækka um 7.204,5 m.kr. vegna hærri vaxtatekna sem greiðast úr A2-hluta eftir breytingu, en heildarútgjöld A1-hluta hækka á móti um 6.695,2 m.kr. vegna lægri frádráttar á innbyrðis færslum í framsetningu á þjóðhagsgrunni. Afkomuáhrif þessara breytinga eru því jákvæð um 509,3 m.kr. sem leiða af fyrrgreindu misvægi í áætlanagerðinni. Þegar litið er til samstæðunnar í heild, þ.e. A-hluta í heild, þá er umfang tekna og gjalda óbreytt.

Þjóðhagsgrunnur, m.kr.	Fjárheimild Ríkiseigna felld niður	Breytt GFS aðlögun vegna innbyrðis viðskipta	Ný færsla vegna vaxtatekna frá A2-hluta	Samtals breyting
Frumtekjur	0,0	0,0	0,0	0,0
Frumgjöld	-8.878,7	15.668,0	0,0	6.789,3
Frumjöfnuður	8.878,7	-15.668,0	0,0	-6.789,3
Vaxtatekjur	0,0	0,0	7.204,5	7.204,5
Vaxtagjöld	-7.204,5	7.110,4	0,0	-94,1
Vaxtajöfnuður	7.204,5	-7.110,4	7.204,5	7.204,5
Heildartekjur	0,0	0,0	7.204,5	7.204,5
Heildargjöld	-16.083,2	22.778,4	0,0	6.695,2
Heildarjöfnuður	16.083,2	-22.778,4	7.204,5	509,3

Framangreind breyting hefur óveruleg áhrif á eignir og skuldir eins og þær eru skilgreindar. Eignasafn Ríkiseigna hefur samsvarandi hlutdeild í skuldir og er samanlagt nettó nálægt núlli. Við flutning eignasafnsins úr A1-hluta yfir í A2-hluta myndast krafa á aðila í A2-hluta í stað fasteigna. Þessi krafa er innbyrðis og kemur ekki fram í samstæðuuppgjöri.“

Í stuttu máli má etv. segja til einföldunar að tekjur og gjöld vegna innbyrðis viðskipta stofnana við Ríkiseignir breytist, það er, að í stað þess að viðskipti stofnana við Ríkiseignir nettist út innan A1-hluta, verði viðskipti milli A1- og A2-hluta. Þá færast eignasafn Ríkiseigna úr A1-hluta, en á móti er færð samsvarandi krafa á A2-hluta.

Samkvæmt svari ráðuneytisins hefur breytingin óveruleg áhrif á afkomu A1-hluta ríkissjóðs.

4. Um framvindu stefnumörkunarinnar

Gildandi fjármálastefna og fjármálaáætlun bera þess merki að vera samþykktar þegar ekki sá fyrir endann á heimsfaraldri Covid-19 og mikil óvissa ríkti um hve hratt efnahagslífið tæki við sér. Var því gert ráð fyrir nokkru svigrúmi varðandi afkomu í fjármálastefnu en jafnframt viðbrögðum ef hagvöxtur yrði meiri en spár gerðu ráð fyrir. Þannig segir í IV. lið tillögu fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis, sem þingið samþykkti:

„Árleg markmið um halla á afkomu A1-hluta hins opinbera í töflu hér á undan eru hámarksviðmið. Reynist hagvöxtur verða umtalsvert meiri en fjármálastefnan miðast við, og tekjur aukast í sama mæli eða til falla töluverðar tekjur af öðrum völdum, er gert ráð fyrir að heildarafkoma batni sem því nemur.“

Fjárlaganefnd fjallaði um tillöguna og gerði Alþingi litiðsháttar breytingar á henni í ljósi endurskoðunar á forsendum, er einkum sneru að afkomu árið 2022 og hlutfalli skulda af vergri landsframleiðslu. Í greinargerð meirihluta fjárlaganefndar með breytingartillögunni segir meðal annars:

„Til að fylgja grunngildum, sem kveða á um varfærni í stefnumörkuninni, reyndist því nauðsynlegt að hafa svigrúm í gólfi afkomunnar nægilega mikið til að taka tillit til óvissu um efnahagsframvinduna. Eins og fjármálaráð hefur bent á hefur þetta í för með sér þann freistnivanda að tilhneiging varð til að afkoman lenti í gólfi stefnunnar enda þótt framvindan yrði betri en ráð var fyrir gert. Í greinargerð með tillögunni er boðað að verði hagvöxtur umtalsvert meiri en gert er ráð fyrir muni afkoman batna sem því nemi. Meiri hlutinn bendir á að þótt sett hafi verið tölulegt markmið um afkomugólf stefnunnar með óvissu, ef framvindan verður verri en gert er ráð fyrir í þjóðhagssþá, þá hefur ekki verið sett tölulegt viðmið jafnhliða, ef framvindan verður betri.“

Enn fremur segir í greinargerðinni:

„Nú þegar efnahagsleg áhrif faraldursins eru í rénun snýst þetta við og nauðsynlegt að áframhald verði á því að opinber fjármálastefna og peningamálastefnan séu í takt hvor við aðra í aðgerðum til þess að viðhalda stöðugleika og jafnvægi í hagkerfinu. Stuðla þarf að aðhaldi í opinberum rekstri eftir því sem efnahagsbatanum vindur fram samhliða því sem Seðlabankinn hefur nú hækkað stýrivexti í 2,75% líkt og var fyrir heimsfaraldur.“

Síðan þá hefur Seðlabankinn brugðist við stighækkandi verðbólgu í kjölfar aukinnar þenslu með því að hækka vexti enn frekar.

Af þessu má ráða að stefnumörkun stjórnvalda hafi verið skýr hvað það varðar að yrðu tekjur meiri en ráð var fyrir gert þá yrði þeim varið til að bæta afkomu hins opinbera.

Í álitgerð um framlagða stefnu á þeim tíma benti fjármálaráð á að óljóst væri við hvað væri átt með notkun orðsins umtalsvert í greinargerð sem fylgdi henni. Lög um opinber fjármál kveða á um að stjórnvöldum beri að sjá til þess að skuldahlutfallið lækki samkvæmt skuldareglu á tímabili næstu fjármálastefnu á eftir. Stefnan var fámál um það hvernig skuldahlutfallið verði lækkað þegar fjármálareglur laganna taki aftur

gildi. Benti ráðið á að vel hefði farið á því, í ljósi grunnildis um sjálfbærni, að birst hefði útfærsla stjórnvalda á því ferli í stefnunni. Niðurstaða ráðsins var að gengi framlögð stefna eftir myndi það gera gildistöku fjármálareglna frá og með árinu 2026 kleifa, að því gefnu að forsendur áætlunarinnar stæðust. Þá áréttaði fjármálaráð að það myndi í álitum sínum á stefnumörkun stjórnvalda á komandi árum leggja mat á hvort forsendur og framfylgd áætlana muni gera slíkt mögulegt.

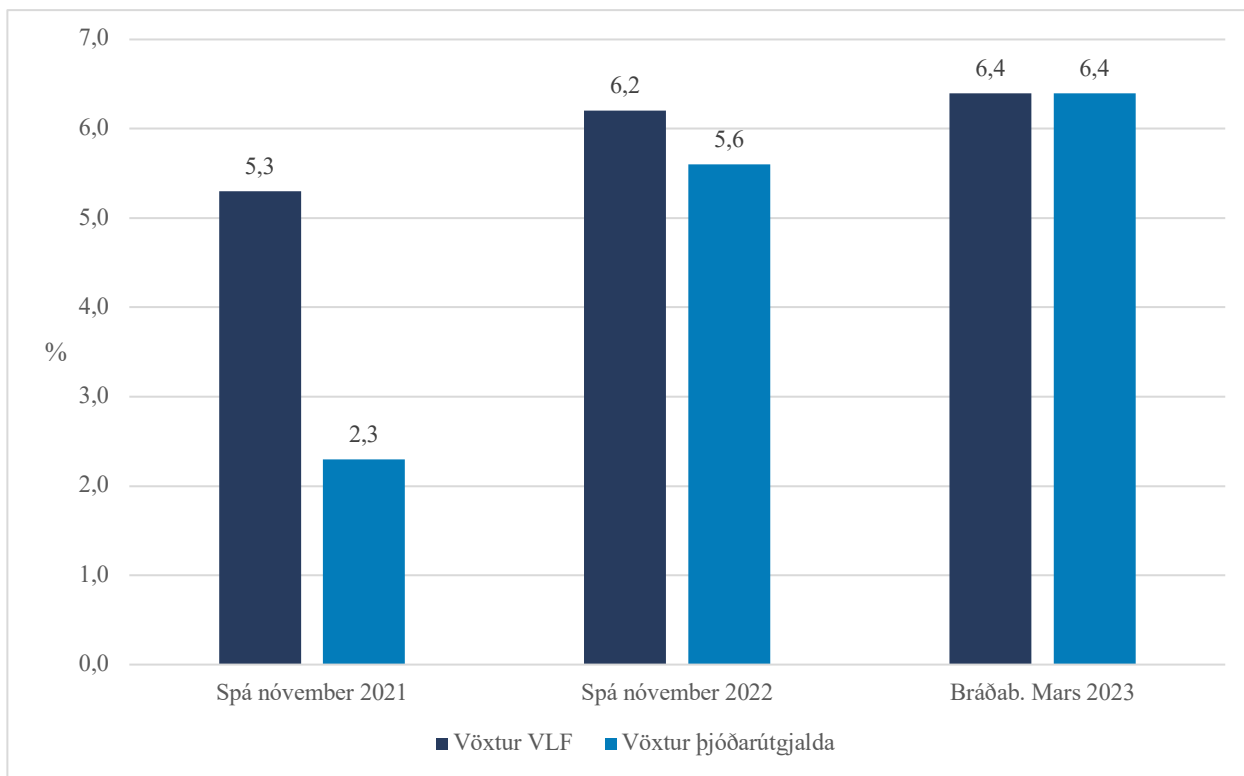
Í desember 2021 skilaði fjármálaráð álitargerð um tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu 2022-2026. Þar kom fram það mat að staða ríkisfjármála væri góð í alþjóðlegum samanburði en að vegna óvissu í efnahagsmálum hafi verið sett óvissubíl fyrir gólf afkomu í stefnunni. Þá benti ráðið á að í gengum tíðina hafi rekstur hins opinbera verið mjög sveiflukennður, ekki síst vegna þess að stjórnvöld hafi freistast til að stofna til aukinna útgjalda í takt við sveiflukenndar tekjur. Á sama tíma hafi reynst erfitt að halda aftur af útgjöldum þegar tekjurnar dragast saman. Tekjuaukning vegna tímabundins meiri hagvaxtar skapi ekki svigrúm fyrir varanlega aukningu útgjalda. Við slík skilyrði beri að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að vinna sitt verk án þess að þeir séu veiktir með útgjalda- og tekjuráðstöfunum.

Gildandi fjármálaáætlun

Fyrsta þingsályktunartillagan um fjármálaáætlun innan nýrrar fjármálastefnu var lögð fyrir Alþingi 29. mars 2022 og skilaði fjármálaráð álitum um hana 12. apríl 2022. Þingsályktunin var samþykkt með breytingum á Alþingi 14. júní 2022. Helstu niðurstöður fjármálaráðs voru að áætlunin litaðist af áhrifum heimsfaraldurs Covid-19 þar sem tekjur drógust saman og útgjöld jukust. Útlit væri fyrir að áhrif faraldursins á opinber fjármál fjaræði hratt út. Þó væri óvissa um um þróun efnahagsmála síst minni en áður. Stjórnvöld hafi fest stefnumið um að vöxtur skuldahlutfallsins stöðvist árið 2026 og að það feli í sér ígildi fjármálareglu. Þrátt fyrir að tölusett skilyrði fjármálareglna hafi verið tekin tímabundið úr sambandi séu þau grunnildis sem lögin tiltaki enn í fullu gildi. Fjármálaráð taldi í álitargerð sinni að grunnildismiðuð setning stefnumiða og áætlunargerð hafi ekki heppnast nægilega á gildistíma laganna um opinber fjármál. Með stefnumiði um stöðvun skuldahlutfallsins hafi fjármálaráði verið falið að veita stjórnvöldum meira aðhald en áður.

Kröftugri hagvöxtur en ráð var fyrir gert

Gildandi fjármálaáætlun byggði á forsendum þjóðhagsspár Hagstofu Íslands frá nóvember 2021 en síðan þá hafa þessar forsendur breyst töluvert. Hér að neðan má sjá samanburð á spá Hagstofunnar um þjóðarútgjöld og verga landsframleiðslu í nóvember 2021, nóvember 2022, sem endurmat fjáráukalaga fyrir árið 2022 byggja á, og fyrstu niðurstöður þjóðhagsreikninga í febrúar 2023.



Mynd 2: Forsendur um vöxt vergrar landsframleiðslu og þjóðarútgjalda árið 2022²

Eins og sjá má þá hafa áætlanir fyrir árið 2022 um þjóðarútgjöld og hagvöxt hækkað talsvert frá því sem spáð var og landsframleiðslan færð upp um ríflega eitt prósentustig. Þannig gera bráðabirgðaniðurstöður Hagstofunnar ráð fyrir að 6,4% hagvöxtur hafi verið árið 2022, sem er aukning um 3,7% á mann. Samkvæmt þessu hefur efnahagsbatinn komið fyrir og snarpar fram en áður var spáð. Mikil aukning innlendrar eftirspurnar og fjárfestingar skýrir vöxt þjóðarútgjalda, en þróun þeirra hefur afgerandi áhrif á skatttekjur. Þessi hraði vöxtur hefur skilað sér í umtalsvert auknum tekjum ríkis og sveitarfélaga eins og nánar verður fjallað um síðar í þessum kafla. Á sama tíma hefur eftirspurn og verðbólga farið vaxandi. Hærri verðbólga skilar sér í hærri vaxtagjöldum.

Fjárhagur ríkissjóðs

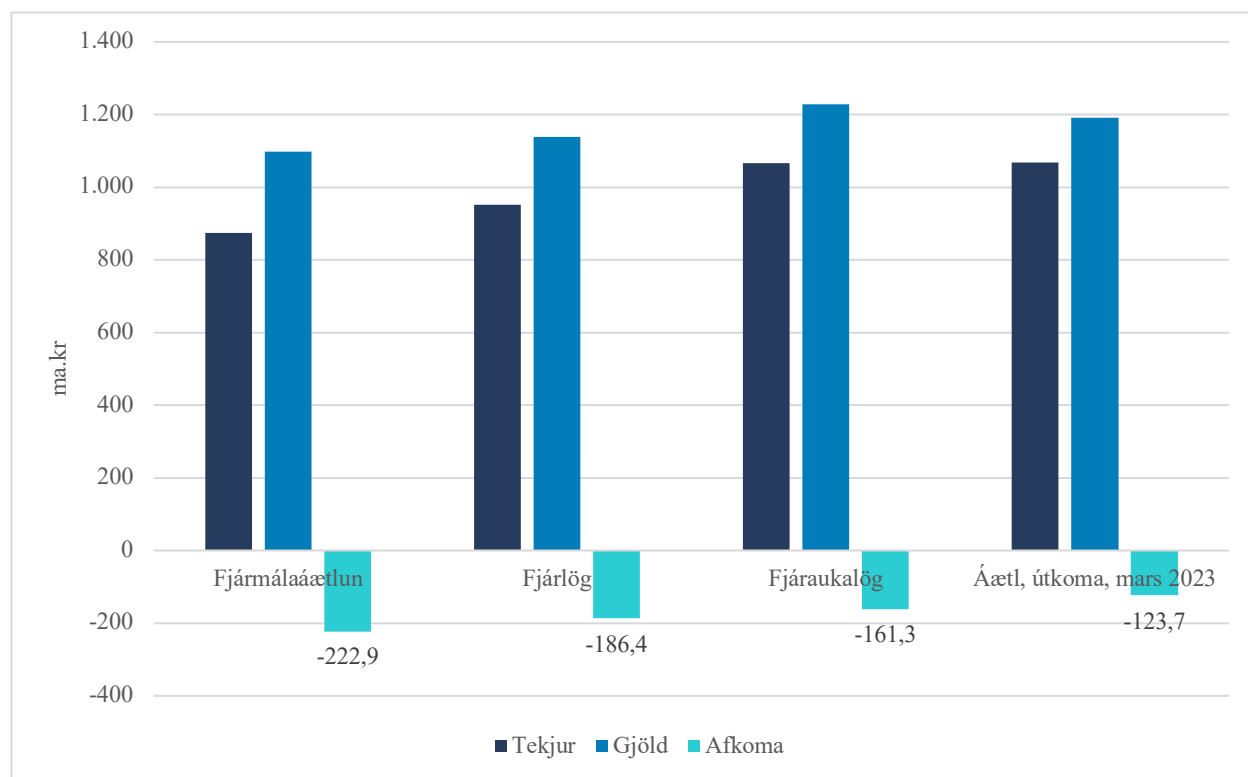
Í ljósi framangreindra stefna og áætlana ríkisstjórnarinnar, umsagna fjárlaganefndar og fjármálaráðs er fróðlegt að skoða hver viðbrögð stjórnvalda og Alþingis hafa verið við mun hraðari hagvexti árið 2022 en

²Raunbreyting frá fyrra ári %, heimild: Hagstofa Íslands

áætlanir gerðu ráð fyrir. Þessi kröftugi hagvöxtur leiddi til þess að tekjur ríkissjóðs hafa verið umtalsvert meiri en miðað var við í framlögðum áætlunum, miðað við endurskoðaðar áætlanir í fjárlögum og fjáráukalögum fyrir árið 2022 og í fjárlögum fyrir árið 2023.

Framvindan árið 2022

Sé miðað við forsendur gildandi fjármálaáætlunar fyrir árið 2022 hafa tekjur ríkissjóðs vaxið um ríflega 190 milljarða króna, eða um 22%, og heildargjöld um 130 milljarða, eða tæplega 12%, sé miðað við fjárlög og fjáráukalög 2022. Hluti útgjaldaaukningarinnar skýrist af verðlagshækkunum og launabreytingum umfram forsendur. Þá hækka vaxtagjöld um 37 milljarða króna og lífeyrisskuldbindingar um 14 milljarða. Helstu frávik í rammasettum útgjöldum eru ríflega 18 milljarðar til heilbrigðismála og 3,7 milljarðar til félagsmála.



Mynd 3: Tekjur, gjöld og afkoma ríkissjóðs A1-hluta 2022

Eins og sjá má af mynd 3 að ofan hækkuðu áætlanir um tekjur og gjöld jafnt og þétt frá samþykkt fjármálaáætlunar til fjárlaga og fjáráukalaga fyrir árið 2022. Að sama skapi batnaði afkoma ríkissjóðs.

Í meðfylgjandi töflu má sjá hvernig samþykkt fjárlög og fjáráukalög höfðu áhrif endanlegan frumjöfnuð í samanburði við það sem samþykkt hafði verið í fjármálaáætlun.

Tafla 1: Fjármálaáætlun og niðurstaða fjárlaga og fjárukalaga A1-hluta ríkissjóðs 2022

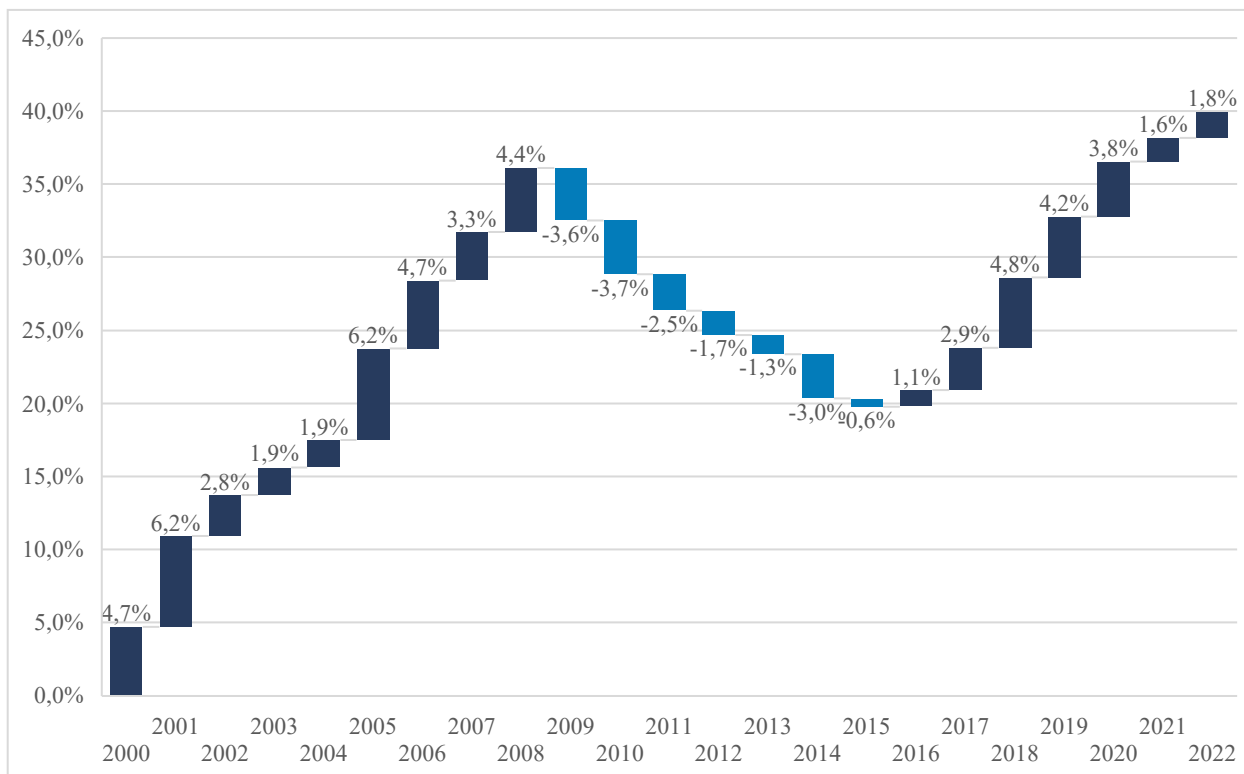
Ríkissjóður A1-hluti 2022							
Þjóðhagsgrunnur m.a. kr.	Samþykkt fjármála- áætlun		Mismunur Fjárlög samþ.áætlun	Fjáruka- Fjárlög 2022	Samtals Fjárlög og fjárukalög	Breyting frá Samþ. fjárm.áætl	%
	Fjárlög 2022						
Heildartekjur	874,5	951,9	77,4	114,9	1.066,8	192,3	22,0%
Heildargjöld	1.097,4	1.138,3	40,9	89,8	1.228,1	130,7	11,9%
Þ.a fjárfesting	86,5	88,6	2,1	6,3	94,9	8,4	9,7%
Heildarafkoma	-222,9	-186,4	36,5	25,1	-161,3	61,6	-27,6%
Vaxtatekjur	7,9	12,4	4,5	3,7	16,1	8,2	103,8%
Vaxtagjöld	68,7	67,3	-1,4	37,0	104,3	35,6	51,8%
Vaxtjöfnuður	-60,8	-54,9	5,9	-33,3	-88,2	-27,4	45,1%
Frumjöfnuður	-162,1	-131,5	30,6	58,4	-73,1	89,0	-54,9%

Míðað við fjárukalög var gert ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs árið 2022 batnaði um tæplega 62 milljarða frá samþykkttri fjármálaáætlun, eða færi úr 223 milljarða halla í 161 milljarða halla og yrði 15% af heildartekjum. Frumjöfnuður batnaði mun meira eða úr rúmlega 160 milljarða halla í 73 milljarða halla. Eftir sem áður yrðu útgjöld 130 milljörðum meiri en áætlað var og rammasett útgjöld aukast einnig eins og fram hefur komið.

Endurskoðuð áætlun fjármálaráðuneytisins um afkomu 2022 gerir ráð fyrir að tekjur verði svipaðar og gert var ráð fyrir í fjárlögum að viðbættum fjárukalögum, en að gjöldin verði tæplega 40 milljörðum lægri. Þannig er nú gert ráð fyrir að halli á ríkissjóði dragist saman um 100 milljarða frá því sem áætlað var í fjármálaáætlun fyrir árin 2022 – 2026.

Heildarútgjöld sem hlutfall af vergri landsframleiðslu lækka, enda jukust þau nokkuð vegna aðgerða til að milda áhrif heimsfaraldurs Covid-19 árin áður og hagvöxtur var talsverður árið 2022. Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum Hagstofunnar er áætlað að samneysla ríkisins hafi aukist um 1,8% árið 2022 samanborið við 1,6% vöxt árið áður, en árin þar á undan jókst samneyslan nokkuð meira, m.a. vegna heimsfaraldursins.

Á meðfylgjandi mynd 4 má glögg sjá þróunina í samneyslu frá síðustu aldamótum. Hún hefur vaxið jafnt og þétt öll árin nema fyrstu 7 árin eftir fjármálahrunið þegar hún dróst saman.



Mynd 4: Magnbreyting samneyslu ríkissjóðs³

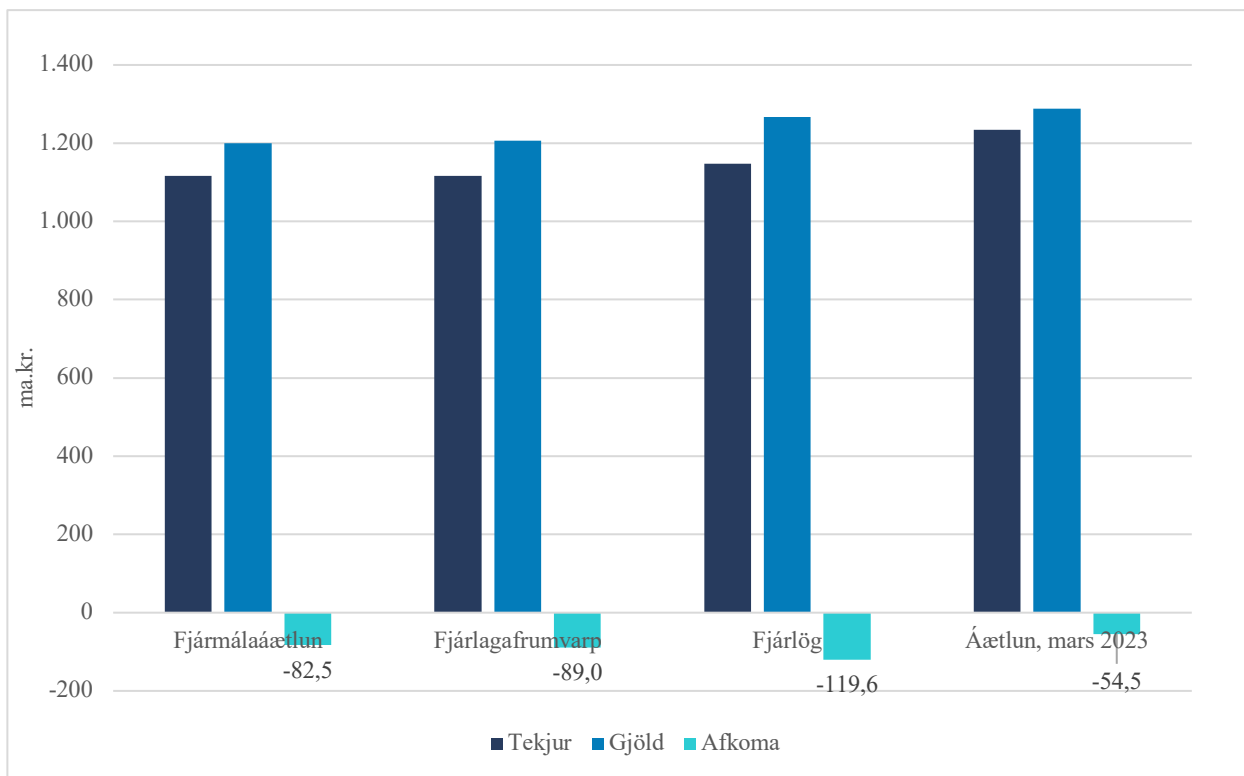
Stjórnvöld ákváðu að bregðast við samdrætti vegna afleiðinga heimsfaraldursins með því að auka verulega útgjöld sem sést glögglega þar sem samneyslan eykst á tímum samdráttar. Afleiðingin er neikvæð afkoma og skuldasöfnun.

Horfur varðandi fjárhag ríkissjóðs 2023

Framlagt frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2023 var í góðu samræmi við fjármálaáætlun, eins og lög kveða á um, og afkoman svipuð og ráð var fyrir gert. Frumvarpið tók hins vegar miklum breytingum í meðförum Alþingis, að hluta til vegna breytinga á forsendum.

Á meðfylgjandi mynd 5 má sjá hvernig meiri hagvöxtur en ráð var fyrir gert skilaði sér í auknum tekjum og einnig hvernig ákvarðanir um aukin útgjöld, umfram þessa tekjuhækkun, leiddu til enn verri afkomu ríkissjóðs en gert hafði verið ráð fyrir í áætlunum.

³ Heimild: Hagstofa Íslands. Bráðabirgðagildi fyrir árið 2022 skv. skilgr. Hagstofu á A-hluta ríkisins í heild.



Mynd 5: Fjármálaáætlun, frumvarp og fjárlög fyrir árið 2023

Í töflu 2 má sjá nánari útlitun á þeim breytingum sem urðu á framlagðri fjármálaáætlun í meðförum þingsins á henni og samþykktum fjárlögum í kjölfarið.

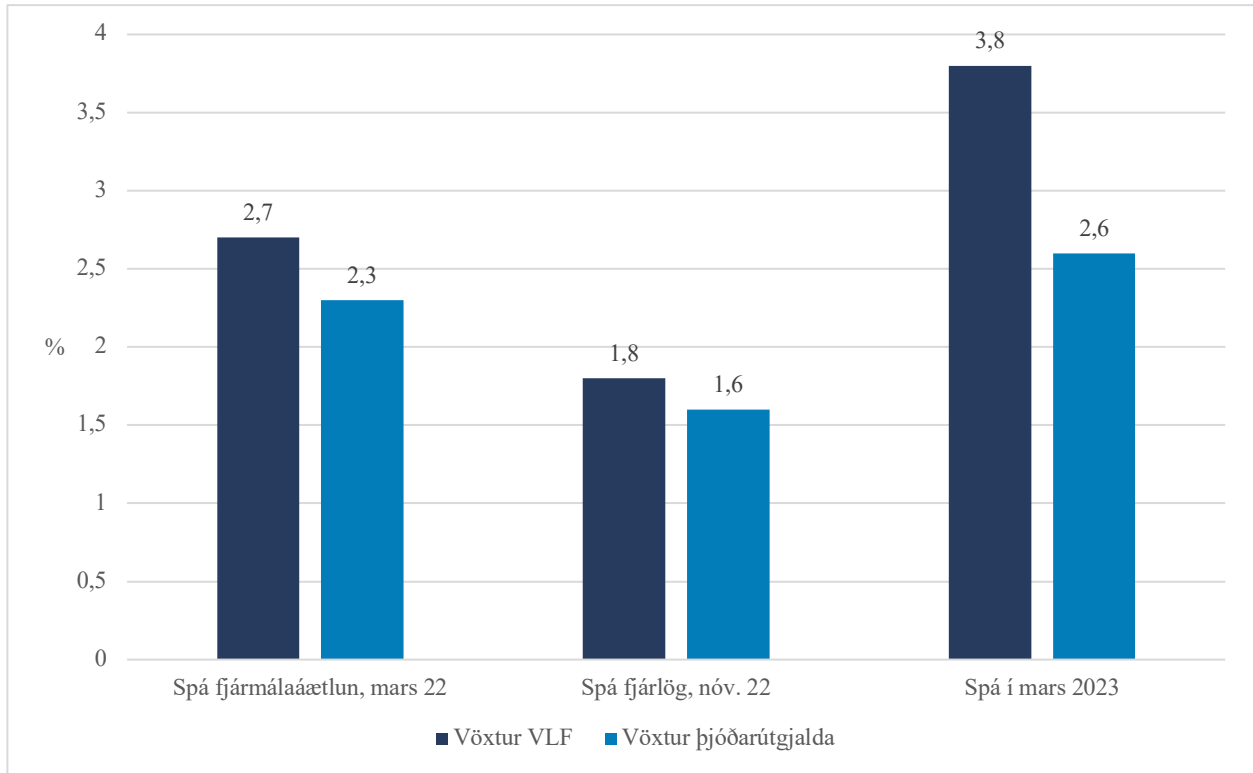
Tafla 2: Fjármálaáætlun og niðurstaða fjárlaga og fjárlagala A1-hluta ríkissjóðs 2023

Ríkissjóður A1- hluti 2023

Þjóðhagsgrunnur m.a. kr.	Tillaga að fjármála- áætlun	Breytingar Alþingis	Samþykkt fjármála- áætlun	Fjárlaga frumvarp 2023	Breytingar Alþingis	Fjárlög 2023	Mismunur fjárlaga og samþ.áætlunar	%
Heildartekjur	1.084,9	32,0	1.116,9	1.117,2	30,7	1.147,9	31,0	2,8%
Heildargjöld	1.196,2	3,2	1.199,4	1.206,2	61,3	1.267,5	68,1	5,7%
Þ.a fjárfesting	91,9	-9,4	82,5	83,4	2,2	85,6	3,1	3,8%
Heildarafkoma	-111,3	28,8	-82,5	-89,0	-30,6	-119,6	-37,1	45,0%
Vaxtatekjur	15,7	2,5	18,2	17,5	7,9	25,4	7,2	39,6%
Vaxtagjöld	76,4	0,5	76,9	81,0	13,7	94,7	17,8	23,1%
Vaxtajöfnuður	-60,7	2,0	-58,7	-63,5	-5,8	-69,3	-10,6	18,1%
Frumjöfnuður	-50,6	26,8	-23,8	-25,5	-24,8	-50,3	-26,5	111,3%

Ekki verður annað séð en að í meðförum Alþingis hafi auknum tekjum ríkissjóðs í fjárlögum fyrir árið 2023 að stórum hluta verið ráðstafað til nýrra útgjalda, umfram það sem stafar af verðlagsbreytingum. Fjármálaráð hefur ítrekað varað við að slíkt sé gert, enda samræmist það ekki grunnildum laga um opinber fjármál og þá stefnu sem mörkuð var í fjármálaáætlun. Þrátt fyrir hækkun útgjalda frá fyrri áætlunum lækka þau lítillega sem hlutfall af landsframleiðslu vegna áhrifa hagvaxtarins.

Miðað við nýja þjóðhagsspá Hagstofunnar frá í mars 2023 verður hagvöxtur og aukning þjóðarútgjalda enn meiri en gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga 2023.



Mynd 6: Spár um verga landsframleiðslu og þjóðarútgjöld 2023⁴

Gangi þessi nýjasta spá Hagstofunnar eftir má gera ráð fyrir að skatttekjur ríkissjóðs verði nokkru meiri en áætlað er í fjárlögum 2023. Einnig má ætla að arðgreiðslur fyrirtækja í eigu ríkissjóðs verða meiri en gert er ráð fyrir í áætlun fjárlaga. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur endurskoðað áætlanir í ljósi endurskoðaðrar þjóðhagsspár. Nú er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs árið 2023 verði um 117 milljörðum króna hærrí en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun og útgjöld um 89 milljörðum hærrí. Þannig er nú áætlað að halli á ríkissjóði verði tæplega 55 milljarðar samanborið við um 83 milljarða halla í gildandi fjármálastefnu. Því er áætlað að hallinn minnki um 28 milljarða og verði 1,3% af landsframleiðslu. Er það talsvert betri afkoma en áætlað var í fjárlögum sem gera ráð fyrir tæplega 120 milljarða halla. Nú er gert ráð fyrir að tekjur verði um 86 milljörðum meiri en áætlað var í fjárlögum og gjöldin um 21 milljarði

⁴Raubreyting frá fyrra ári, %. Heimild: Hagstofa Íslands.

hærrí. Mikil hækkun tekna stafar af mun betri þjóðhagsforsendum, en á móti hækka gjöld, m.a. vegna verðlagshækkana sem hafa einnig áhrif á ýmsar skuldbindingar.

Áhrif hærrí verðbólgu

Líta verður til þess að verðbólga hefur verið nokkru meiri en spáð var og hefur það haft töluverð áhrif á niðurstöðu gildandi fjármálaáætlunar. Þannig eru vaxtagjöld 24 milljörðum hærrí en gert var ráð fyrir í gildandi áætlun vegna aukinnar verðbólgu umfram áætlunir og breytinga á vaxtakjörum. Á móti hækka vaxtatekjur um tæplega 15 milljarða króna.

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði minnisblað fyrir ríkisstjórn og fjárlaganefnd um áhættumat vegna framkvæmdar fjárlaga 2023, dagsett 9. mars 2023. Þar eru tilgreind útgjöld er nema samtals rúmlega 12 milljörðum kr. sem ráðuneytin meta sem svo að gætu átt í hættu að vera umfram rekstraráætlunir. Þar að auki er fyrirsjáanlegt að vextir og verðbætur af skuldbindingum ríkissjóðs verði talsvert hærrí en áætlað var, en á móti stefnir í að einhverjir liðir, einkum tilfærslur, verði innan fjárheimilda. Þegar hefur komið fram þrýstingur frá stofnunum um auknar fjárheimildir, þó skammt sé liðið frá því að fjárlög voru samþykkt. Á móti kemur að varasjóðir ættu að vera nægilega stórir til að mæta óvæntum frávikum.

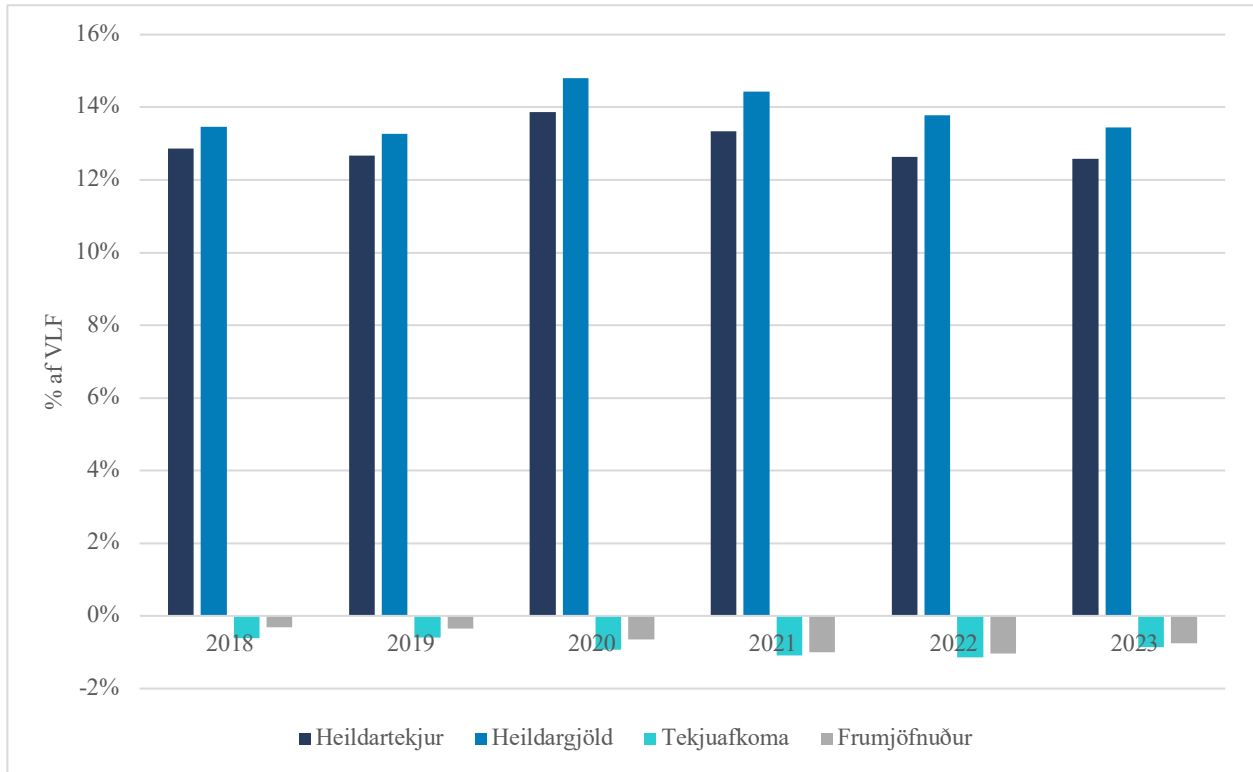
Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber viðkomandi ráðherra að bregðast við útgjöldum umfram ramma á sínu ábyrgðarsviði og forstöðumenn bera ábyrgð á að halda rekstri stofnana innan fjárheimilda. Eru því þegar komir fram ýmsir veikleikar á gjaldahlið og ekki kæmi á óvart að í fjárukalögum í haust verði farið fram á auknar fjárheimildir til verkefna og stofnana, svo sem heilbrigðisstofnana og sjúkratrygginga. Þá er unnið að kjarasamningum við opinbera starfsmenn, sem verða til skamms tíma eins og á almennum markaði. Að hve miklu leyti farið verður fram á þátttöku hins opinbera til að liðka fyrir samningum á eftir að koma í ljós en oft hefur slíkt leitt til aukinna útgjalda eða annarra skuldbindinga.

Fjármálaráð leggur enn og aftur áherslu á mikilvægi þess að tekjum umfram áætlunir verði ráðstafað eins og kostur er til að minnka halla á ríkissjóði og greiða niður skuldir, gangi hagspár eftir. Með því styður ríkissjóður betur við aðgerðir Seðlabanka í peningamálum til að ná niður verðbólgu, draga úr spennu og viðskiptahalla. Varað er við því að tekjuauka vegna meiri hagvaxtar verði ráðstafað til varanlegra útgjalda því það getur ógnað sjálfbærni opinberra fjármála ef bakslag verður.

Fjárhagur sveitarfélaga

Hagstofa Íslands gefur ársfjórðungslega út skýrslur um afkomu hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga. Skýrslurnar um sveitarfélögin eru um A-hluta og eru að mestu sambærilegar við áætlunir þær sem fram koma í fjármálaáætlun. Helsti munurinn er að Strætó bs. er ekki talinn með í tekjum og gjöldum í fjármálaáætlun. Samkvæmt fjármálaáætlun var gert ráð fyrir að halli á rekstri sveitarfélaga yrði 13 milljarðar króna, eða 0,4% sem hlutfall af landsframleiðslu. Miðað við bráðabirgðaiðurstöður Hagstofunnar fyrir árið 2022 var halli á rekstri sveitarfélaganna rúmum 42 milljarðar króna, eða 1,1% af VLF. Miðað við fjármálaáætlun 2022-2026 verða tekjur árið 2022 um 7,8% meiri en gert var þar ráð fyrir og gjöldin um 10,4% hærrí. Tekjuhalli sveitarfélaga var um 9% af heildartekjum, en til samanburðar er áætlað að halli á ríkissjóði verði 11,6% af heildartekjum árið 2022. Líkt og hjá ríkissjóði hafa verðlagshækkunir umfram

forsendur haft áhrif á tekjur og gjöld og fjármagnskostnað, sem eykst um 1 milljarð frá árinu 2021–2022, en verður samt talsvert lægri en árin 2018–2020.



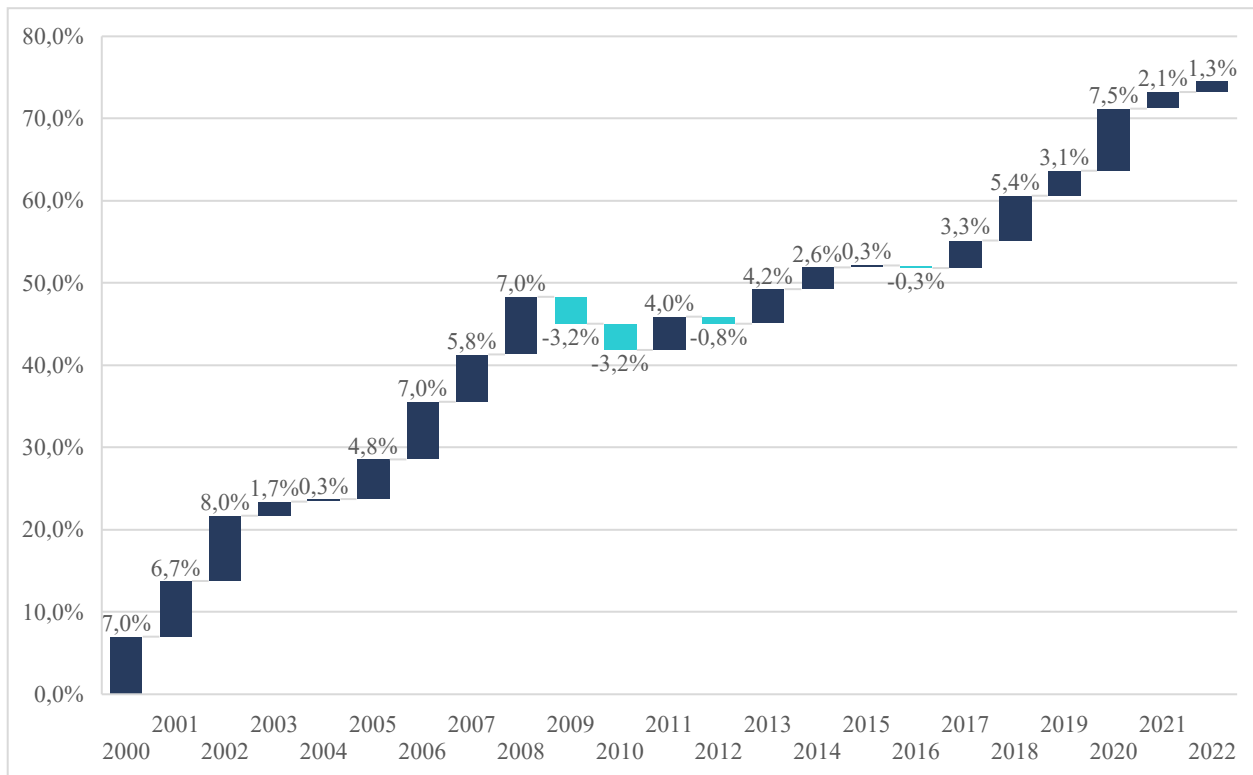
Mynd 7: Fjármál sveitarfélaga A-hluta 2018 - 2023, hlutföll af VLF⁵

Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga fyrir árið 2023 gera ráð fyrir að sveitarfélögin geri ráðstafanir til að draga úr hallarekstri og hallinn lækki á milli ára. Í framlagðri fjármálaáætlun er áætlað að halli á rekstri sveitarfélaga lækki úr 1,1% af landsframleiðslu árið 2022 og verði 0,4% á þessu ári.

Miðað við bráðabirgðaniðurstöðu Hagstofunnar voru tekjur sveitarfélaga sem hlutfall af landsframleiðslu árið 2022 komnar í svipað hlutfall og árið 2019, en hlutfall gjalda 0,5% hærra. Áætlað er að samneysla sveitarfélaga hafi vaxið að raungildi um 1,3% frá fyrra ári, sem er nokkru minna en árin þar á undan, sbr. mynd 8 hér að neðan.

⁵ Heimild: Hagstofa Íslands og framlögð fjármálaáætlun

Rétt er að hafa í huga að engin tók eru á að fylgja fjármálaáætlun eftir gagnvart sveitarfélögunum þar sem þau eru eingöngu bundin af skilyrðum þeim sem fram koma í lögum um sveitarfélög. Ekki verður séð að fjármálastefna eða fjármálaáætlun hafi áhrif á á framkvæmt fjármála sveitarfélaga, né að úrræði sé að finna í lögum um opinber fjármál til að fylgja því eftir að svo verði. Vakna því óneitanlega spurningar um hvort raunhæft sé að gera ráð fyrir að sveitarfélög séu hluti af hagstjórninni, enda eru þau fjárhagslega sjálfstæð og mjög mismunandi að stærð. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga fylgist með fjárhag einstakra sveitarfélaga. Eftirlitsnefndin hefur úrræði til að grípa inn í hjá einstökum sveitarfélögum ef farið er umfram viðmið sveitarstjórnarlaga um afkomu og skuldir. Þeim viðmiðum var vikið tímabundið til hliðar með sömu rökum og viðmiðum laga um opinber fjármál, vegna heimsfaraldursins. Nánar er fjallað um fjármál sveitarfélaga í viðauka í þessu álit.



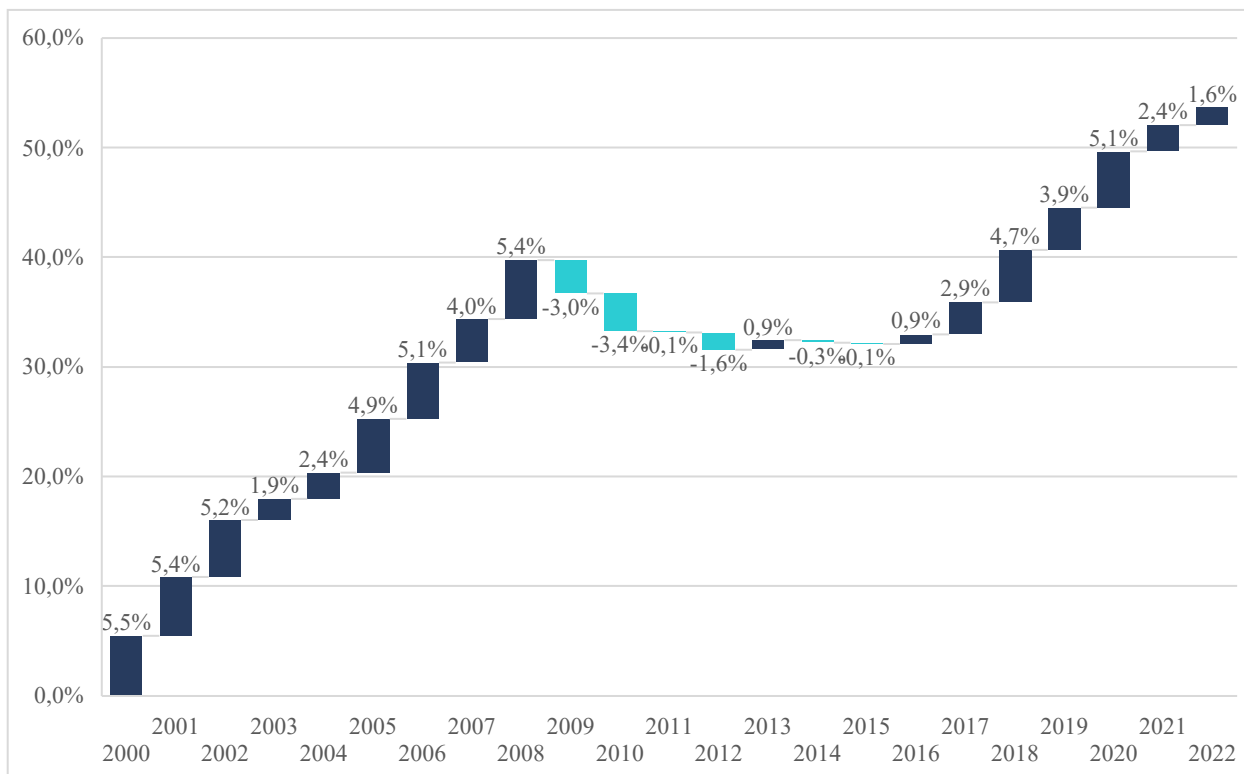
Mynd 8: Magnbreyting samneyslu sveitarfélaga⁶

⁶ Heimild: Hagstofa Íslands. Bráðabirgðagildi 2022, skv. skilgr. Hagstofu á A-hluta sveitarfélaga.

Líkt og sjá má af mynd 8 jókst samneysla sveitarfélaganna meðan á heimsfaraldri Covid-19, enda samræmist það stefnumörkun um að draga ekki úr umfangi þrátt fyrir samdrátt í efnahagslífinu.

Fjárhagur hins opinbera á grunni þjóðhagsreikninga Hagstofunnar

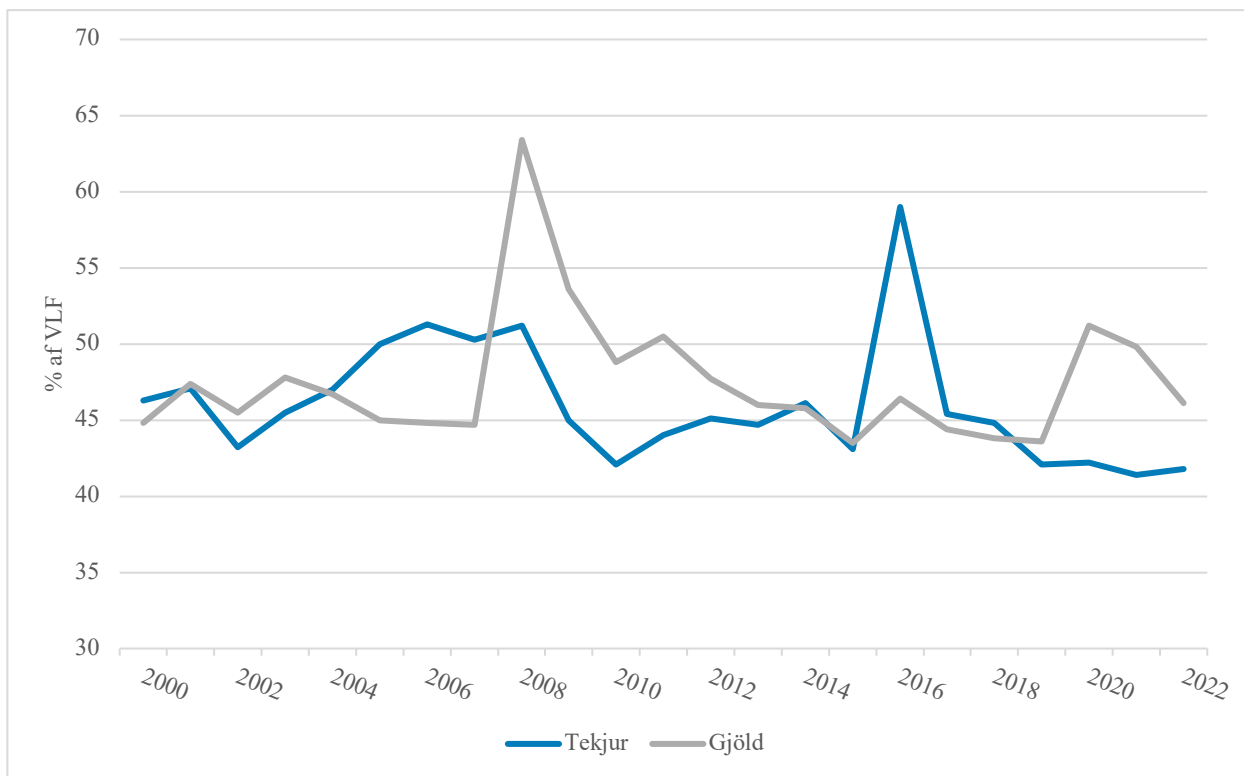
Eins og fram hefur komið er framsetning fjármála hins opinbera frábrugðin framsetningu þjóðhagsreikninga Hagstofunnar. Eftirfarandi mynd sýnir þróun samneyslu hins opinbera samkvæmt framsetningu Hagstofunnar, það er A1-, A2- og A3-hluta ríkisins og A-hluta sveitarfélaga. Eins og ráða má af mynd 9 hér að neðan óx samneyslan hratt árin 2017–2021, eftir samdrátt og stöðnun í kjölfar hruns fjármálakerfisins. Þá koma áhrif heimsfaraldurs Covid-19 sterkt fram árin 2020 og 2021. Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum fyrir árið 2022 var vöxtur samneyslu minni en árin þar á undan og í spá Hagstofunnar er áætlað að samneysla hins opinbera vaxi um 2% árið 2023 en eftir það dragi úr vextinum.



Mynd 9: Magnbreyting samneyslu hins opinbera, % frá fyrra ári⁷

Á eftirfarandi mynd 10 má sjá þróun heildartekna og gjalda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Ekki er gerð tilraun til að leiðrétta fyrir einskisgreiðslum vegna falls bankakerfisins, svo sem vegna tapaðra veðlána eða stöðugleikaframlaga. Eins og sjá má hafa tekjur sem hlutfall af landsframleiðslu farið lækkandi síðustu ár og á sama tíma hafa gjöldin hækkað nokkuð. Tekjur af samgöngum hafa m.a. farið lækkandi vegna ívilnana til að hvetja til orkuskipta og gjöldin hafa vaxið m.a. vegna viðbragða við heimsfaraldri Covid-19 en lækka hratt sem hlutfall af landsframleiðslu vegna hækkunar landsframleiðslu og að tímabundnar aðgerðir vegna faraldursins dragast saman sem og útgjöld vegna atvinnuleysisbóta. Á móti hafa vaxtagjöld vaxið hröðum skrefum vegna aukinnar verðbólgu og hærri skulda.

⁷ Heimild: Hagstofa Íslands. Bráðab. 2022, skv. skilgr. Hagstofu á A-hluta.



Mynd 10: Tekjur og gjöld hins opinbera, hlutföll af VLF⁸

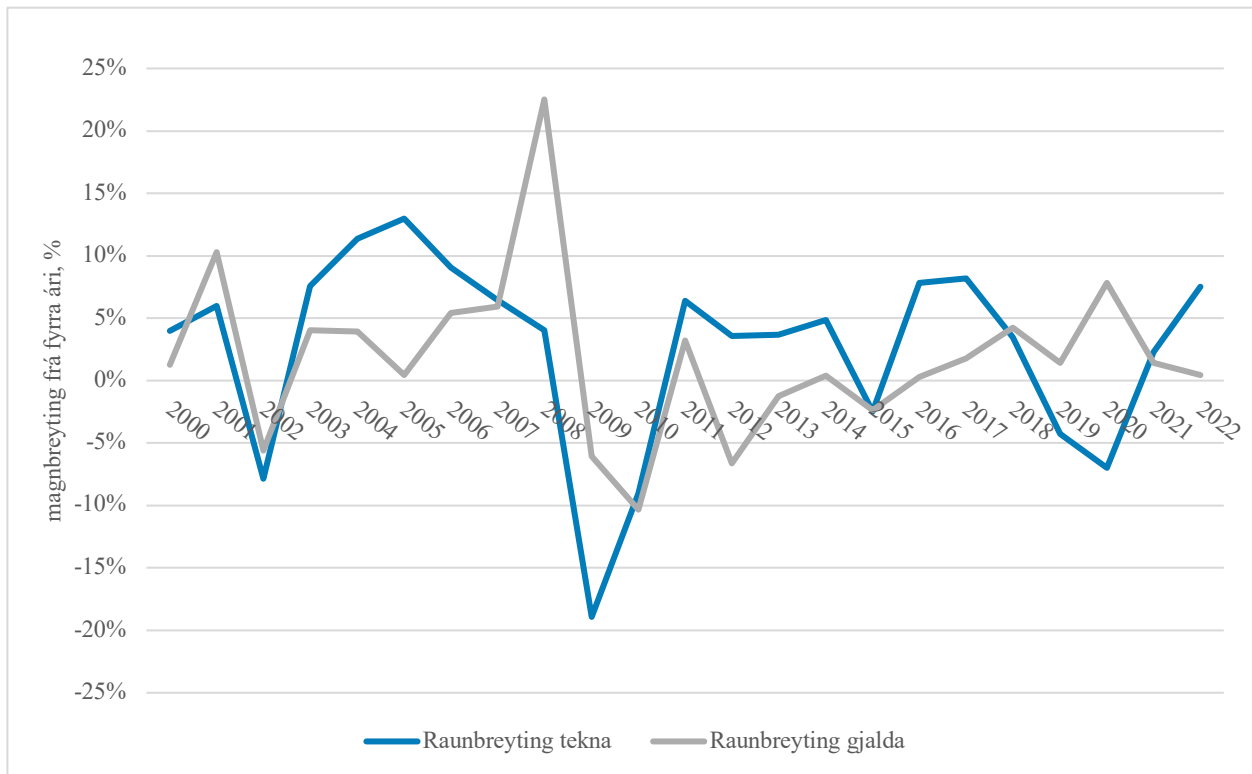
Í töflu 3 má sjá yfirlit yfir helstu óreglulegu útgjalda- og tekjubreytingar sem útskýra stærstu frávikin á mynd 10 hér að ofan.

Tafla 3: Óreglulegar útgjalda- og tekjubreytingar 2000 - 2022

2008	Gjöld tengd fjármálahruni, þ.m.t. vegna 192,2 ma.kr. yfirtaka ríkissjóðs á töpuðum kröfum Seðlabanka vegna veðlána.
2016	Tekjur ríkissjóðs af 384 ma.kr. stöðugleikaframlagi.
2016	Gjöld vegna 105,1 ma.kr. fjármagnstílfærslu ríkissjóðs til LSR.
2017	Gjöld vegna 32 ma.kr. fjármagnstílfærslu sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs.
2020-2022	Áhrif heimsfaraldurs og viðbragða við honum.

⁸ Heimild: Hagstofa Íslands, skv. framsetningu þjóðhagsreikninga.

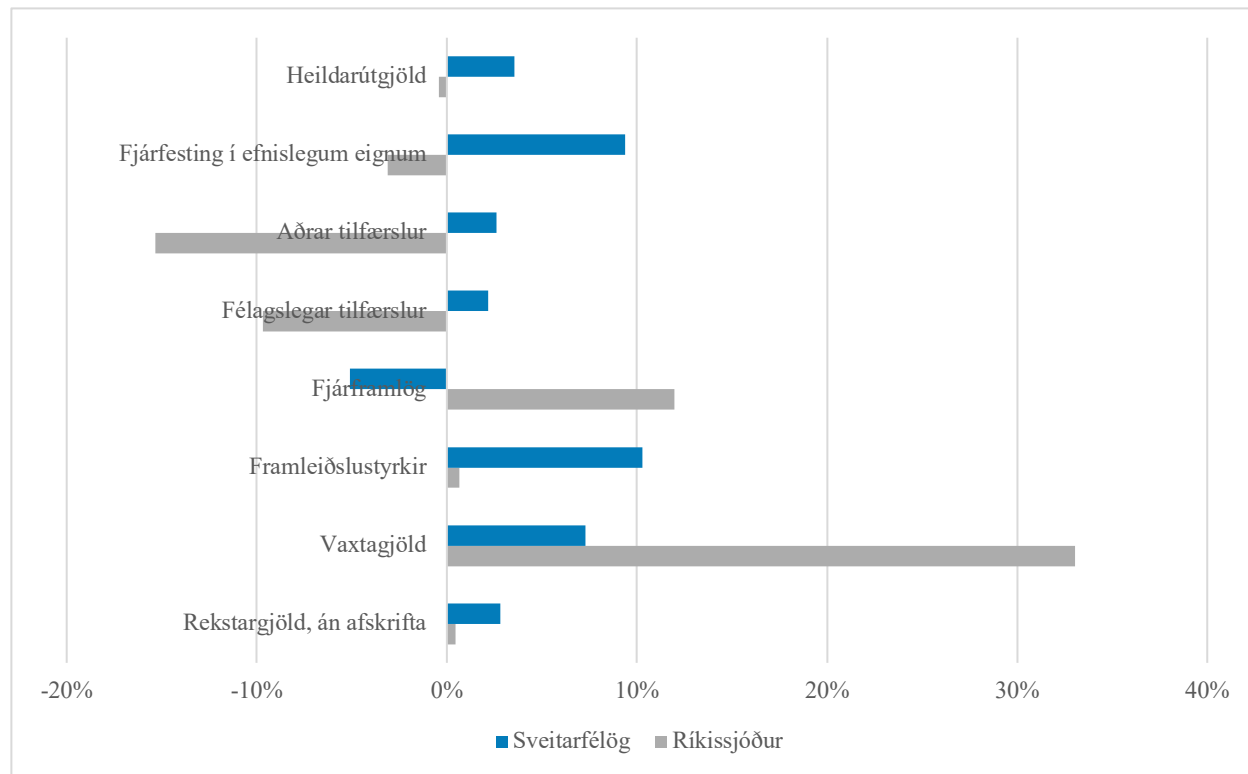
Mynd 11 sýnir breytingar á tekjum og gjöldum hins opinbera á föstu verðlagi miðað við verðvísitölu samneyslu. Þá hefur verið leiðrétt fyrir stórum einkiptisfærslum svo sem yfirtöku ríkissjóðs á töpuðum kröfum, tekjum af stöðugleikaframlagi og sérstökum fjármagnstílfærslum til lífeyrissjóða.



Mynd 11: Breyting tekna og gjalda hins opinbera á föstu verðlagi, leiðrétt fyrir einkiptisfærslum⁹

⁹ Heimild: Hagstofa Íslands, útreikningar fjármálaráðs.

Eins og sjá má á mynd 11 eru nokkrar sveiflur á tekjum og gjöldum á milli ára. Eftir að takmörkunum og flestum aðgerðum vegna heimsfaraldursins lauk hafa tekjur hækkað og gjöld lækkað að raungildi. Fróðlegt er að skoða hvernig gjöld samkvæmt hagrænni skiptingu Hagstofunnar breytast í mynd 12 hér að neðan.



Mynd 12: Breyting útgjalda ríkissjóðs og sveitarfélaga frá fyrra ári 2021, á föstu verðlagi¹⁰

Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar drógust útgjöld ríkisins 2022 saman um 0,4% á föstu verðlagi frá árinu á undan miðað við verðvísitölu samneyslu, en útgjöld sveitarfélaga hækkuðu að raungildi um 3,6%. Vaxtagjöld ríkissjóðs aukast mikið vegna aukinnar verðbólgu, en hafa verður í huga að hér er fjallað um uppgjör samkvæmt þjóðhagsreikningum yfir A-hluta í heild, þar sem ýmsir stórir lánasjóðir eru meðtaldir, svo sem Menntasjóður námsmanna og húsnæðislánasjóðir. Útgjöld ríkissjóðs á föstu verðlagi, að frádregnum vaxtagjöldum, dragast saman um 4,1%, en útgjöld sveitarfélaga hækka um 3,5% á milli árána 2021 og 2022, samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum Hagstofunnar. Helsta skýringin á lækkun

¹⁰Heimild: Hagstofa Íslands, samantekt fjármálaráðs .

útgjalda ríkissjóðs er lækkun á tilfærslum sakir minna atvinnuleysis og samdráttar í tímabundnum ráðstöfunum vegna heimsfaraldurs Covid-19 milli ára.

Hvers vegna hafa fyrri áætlanir ekki gengið eftir?

Af ofangreindu má ráða að fyrri áætlanir hafi ekki gengið eftir eins og ráð var fyrir gert. Ástæður þessa eru aðallega af tvennum toga. Annars vegar hefur efnahagsframvindan ekki verið í samræmi við hagspár þær sem lagðar voru til grundvallar. Það hefur leitt til þess að umfang tekna og gjalda hefur verið annað en gert var ráð fyrir í áætluninum. Hins vegar er um að kenna lausung í fjármálastjórninni sjálfri, þar sem ófyrirséður tekjuauki hefur verið nýttur til aukinna útgjalda í stað þess að fylgja boðaðri stefnu um ráðstöfun slíkra tekna.

Ráðið hefur bent á að lítið hafi farið fyrir greiningum á því hvers vegna áætlanir gangi ekki eftir. Í síðustu álitserð þess sagði meðal annars að samkvæmt 5. gr. laga um opinber fjármál beri í áætlunum að greina frá afkomu og efnahag hins opinbera í heild í samanburði við þau markmið sem koma fram í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Stjórnvöld standi frammi fyrir því verkefni að vinda ofan af mótvægisáðgerðum vegna heimsfaraldurs Covid-19 og koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl. Draga þurfi úr neikvæðri undirliggjandi afkomu og undirbúa að greiða niður skuldir. Það verði ekki létt verk. Í álitinu sagði enn fremur að tækist ekki að ná stefnumiðum um afkomu að þessu sinni mætti velta fyrir sér hvort núverandi umgjörð stefnumörkunar opinberra fjármála hafi staðist þá áraun sem henni var ætlað og hvort huga megi að nýjum aðferðum. Í því samhengi beri að líta til þess vanda sem hlýst af því að setja stefnumið um afkomu frekar en tekjur og gjöld. Vandinn er að afkoman breytist með hagsveiflunni sem eitt og sér leiði til óstöðugleika í opinberum fjármálum, sér í lagi í litlu og einsleitu hagkerfi eins og því íslenska. Loks hefur fjármálaráð ítrekað varað við því að lítið sé á tímabundna betri afkomu sem varanlega og útgjöld aukin í kjölfar slíkra atburða.

Fjármálaráð leggur áherslu á að tryggja verði festu í stefnumörkun og áætlanagerð opinberra fjármála, en festa felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.

Hér að framan hefur verið fjallað um breytingar á fjárheimildum og áætlunum í fjárlögum og fjáráukalögum 2022 og í fjárlögum fyrir árið 2023 miðað við fjármálaáætlanir sem samþykktar voru fyrir þessi tvö ár. Í fjármálaáætlun og stefnu er fjallað um hvernig skuli bregðast við umtalsvert meiri hagvexti og tekjum en forsendur gerðu ráð fyrir. Í lögum um opinber fjármál er krafa um að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Það er athygli vert að bæði árin eru fjárlagafrumvörp í samræmi við fjármálaáætlun, einkum seinna árið, en í meðförum Alþingis og í fjáráukalögum er eins og losni um festuna. Eðlilegt er að endurskoða útgjöld í ljósi breyttra launa- og verðlagsforsenda, sem hafa óhjákvæmilega áhrif á vaxtagjöld og önnur bundin útgjöld. Vandinn er að þrátt fyrir öflugra varasjóði hefur reynst erfitt að halda rammasettum útgjöldum innan heimilda, einkum útgjöldum til heilbrigðismála. Sé það stefna stjórnvalda að auka framlög til málaflokka ber að setja þau áform fram í áætlunum í upphafi, eða gera ráð fyrir svigrúmi í varasjóði, þó hið síðarnefnda

hafi vissa annmarka. Umfang fjárukalaga bendir til þess að bæta megi eftirfylgni með rammasettum útgjöldum og efla útgjaldastýringu.

Fjármálaráð bendir á að víða þekkist að gerðar séu útgjaldarannsóknir (e. expenditure reviews) með það að markmiði að endurskoða og hagræða í útgjöldum málaflokka eða verkefna til að fjármagna nýjar áherslur. Við slíka vinnu er nauðsynlegt að setja fyrir fram skýr markmið um hagræðingu, hvort sem er með sameiningu, endurskoðun, breytingum á fjármögnun eða niðurlagningu verkefna.

Jafnframt mætti skoða hvort fjármála- og efnahagsráðuneytið, eða sjálfstæð eining, komi að kostnaðarmati á öllum lagafrumvörpum og þeim reglugerðum sem hafa áhrif á tekjur eða gjöld ríkisins. Endurteknar deilur milli stjórnsýslustiga, ríkis og sveitarfélaga, benda til að setja þurfi skýrari mælikvaða og viðmið í samninga um tilfærslu verkefna. Mikilvægt er að verkefni séu vel skilgreind og hver skuli veita hvaða opinbera þjónustu. Sé í samningum kveðið á um endurskoðun, eða stöðumat, þarf að vera skýrt á hvaða tímapiunktum taka skuli stöðuna og um tímasetningar og viðmið lokaúttektar. Slíkar úttektir þurfa að fara fram þegar ekki er of langt um liðið frá samningsgerðinni.

Það er mikilvægt að eitt stjórnsýslustig sjái sér ekki hag í að reyna að velta kostnaði yfir á annað stjórnsýslustig. Skipan stjórnsýslustiga hins opinbera er fremur einfalt hér á landi og hvort stjórnsýslustig er sjálfstætt og verður að rísa undir þeirri ábyrgð sem því er falin. Einungis þannig er unnt að auka festu í fjármálastjórn hins opinbera.

Í lögum um opinber fjármál eru ákvæði um eftirlit með fjármálum innan ársins og ábyrgð ráðherra og forstöðumanna á að vera skýr. Þá er ákvæði í 41. gr. stjórnarskrár um að ekkert gjald megi greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum, mjög skýrt. Þrátt fyrir það berast iðulega fréttir, jafnvel stuttu eftir samþykkt fjárlaga, um að svo og svo mikið fé vanti til verkefna eða stofnana. Einnig virðist líðast að stofnanir séu með uppsafnað neikvætt eigið fé, það er greidd gjöld eða skuldbindingar umfram fjárlög, án þess að viðkomandi forstöðumenn, eða eftir atvikum ráðherrar, sæti ábyrgð. Ef það eru lausatök í eftirliti ráðuneyta, eftirlitsstofnana eða Alþingis með fjármálum stofnana og verkefna leiðir það til þess að markmið og stefnur í fjármálum í heild ná ekki fram að ganga, sem grefur undan trúverðugleika áætlana um opinber fjármál, sjálfbærni þeirra og festu í framkvæmd stefnumörkunar.

5. Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni

Talsverð óvissa ríkir í alþjóðlegum efnahagsmálum nú um stundir ekki síst vegna innrásar Rússlands í Úkraínu sem var gerð um svipað leyti og hömlum vegna heimsfaraldursins var aflétt. Heimsfaraldur Covid-19 hafði viðtæk áhrif á framleiðslu og þjónustu, einkum ferðaþjónustu og á aðfangakeðjur. Fyrirtæki og heimili urðu fyrir skakkaföllum og tekjutapi sem hið opinbera kom á móts við með tímabundnum aðgerðum til að minnka áfallið. Ríkissjóðir voru reknir með halla og skuldasöfnun auk þess sem seðlabankar lækkuðu vexti og keyptu skuldabréf á markaði.

Í kjölfar innrásarinnar í Úkraínu og viðbragða við henni stórhækkaði orkuverð og verð ýmissa hrávara og matvæla sem hafði áhrif á verðbólgu, sem jókst til muna. Þá rofnuðu aðfangakeðjur og flutningar á hráefnum og íhlutum röskuðust vegna heimsfaraldursins. Flestir gerðu ráð fyrir að verðhækkningar væru einkum vegna framboðsvanda og myndi fjara hratt út, en raunin varð önnur. Í kjölfar heimsfaraldursins jókst einkaneysla og almenn eftirspurn meira og hraðar en það tók aðfangakeðjur að laga sig að breyttum aðstæðum. Verðhækkningar hafa reynst þrálátari en margir bjuggust við og ná til mun breiðari flokka vöru og þjónustu en þeirra sem urðu fyrir beinum áhrifum af stríðinu.

Seðlabankar víða um heim hafa gripið til aðgerða til að ráða niðurlögum verðbólgunnar. Þeir hafa hækkað vexti og tilkynnt áform um að endurfjármagna ekki skuldabréf í eigu sinni sem koma á gjaldaga og þannig minnka stöðuna. Hertar aðgerðir seðlabanka, minnkandi kaupmáttur heimilanna og aukin óvissa hafa valdið lækkun á eignaverði, einkum hlutabréfum, í helstu viðskiptalöndum okkar. Hærrí vextir hafa einnig lækkað verð útstandandi skuldabréfa sem hefur haft áhrif á eignir banka, einkum í Bandaríkjunum. Það hefur haft áhrif á stöðu fjármálaefirtækja. Bandaríski SVB bankinn komst í lausafjárþrot og var tekinn yfir af bandaríska fjármálaeftirlitinu og Signature banki féll í framhaldinu. Bandarísk stjórnvöld hafa brugðist við með því að verja innstæður til að stöðva frekari áhlaup. Mikill órói varð á fjármálamörkuðum heimsins í kjölfar falls þessara banka auk vandræða Credit Suisse, annars stærsta banka Sviss, sem var yfirtekinn af UBS að undirlagi fjármálaeftirlitsins þar í landi, en bankinn hafði átt í ýmsum erfiðleikum síðastliðin ár.

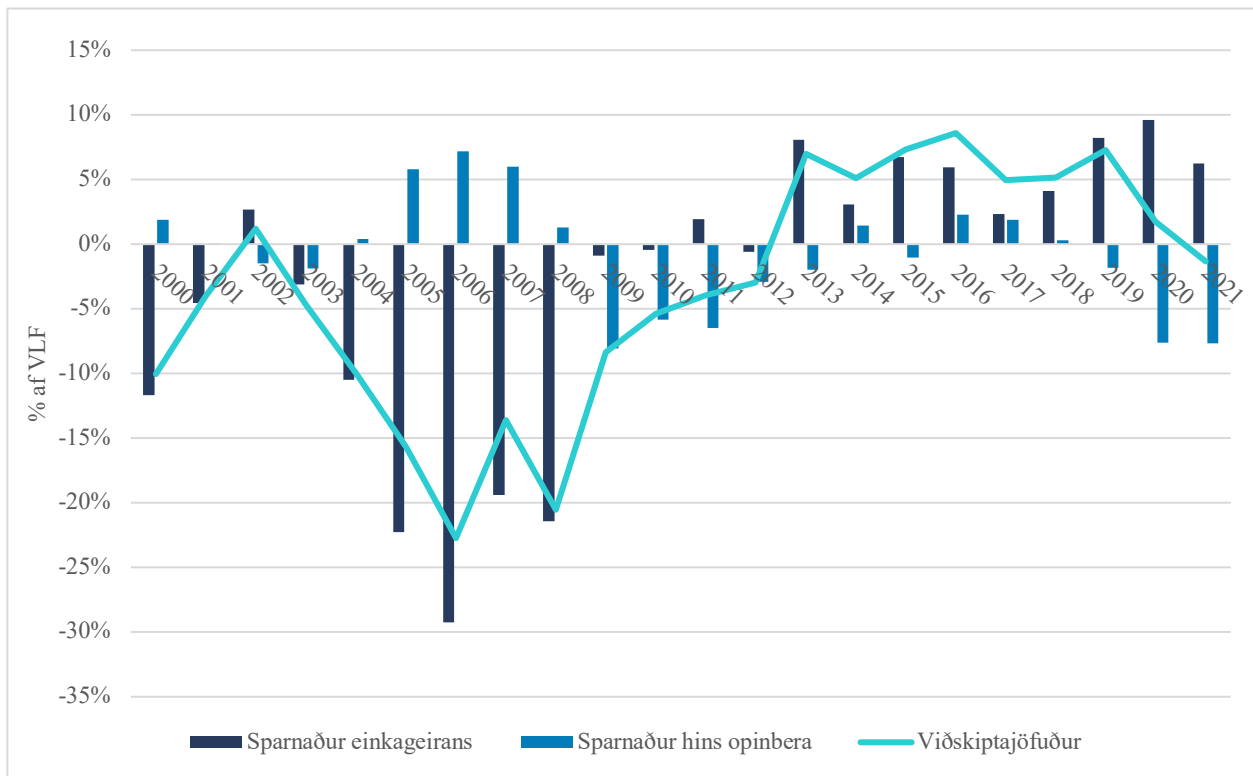
Almennt er búist við að hægi á hagvexti í heiminum, þó að betur hafi úr ræst en fyrstu spár gerðu ráð fyrir. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) hækkaði í upphafi árs hagvaxtarspár sínar, en enn ríkir mikil óvissa um framhaldið. Þrátt fyrir bjartari horfur í alþjóðlegum efnahagsmálum en áður er áfram spáð minni hagvexti en áður. Spár AGS gagna út á að í hátekjuríkjum verði hagvöxtur einungis um 1% en í svonefndum þróunar- og nýmarkaðsríkjum verði hann mun meiri eða um 5%. Er sá hagvöxtur einkum drifin áfram af Indlandi og Kína. Samtals er spáð að hagvöxtur á heimsvísu fari úr 3,4% árið 2022 í 2,9% ári 2023. AGS mun birta endurskoðaða spá í apríl 2023.

Flest ríki, þar á meðal Ísland, hafa þannig orðið fyrir efnahagslegu áfalli sem óhjákvæmilega kemur niður á lífskjörum. Ef ekki verður breyting á stríði Rússa í Úkraínu má gera ráð fyrir að enn dragi úr vexti einkaneyslu, eða hún dragist jafnvel saman. Ein afleiðing heimsfaraldursins er að neysluvenjur virðast hafa breyst, amk. til skamms tíma á meðan á faraldrinum stóð og í kjölfarið, og færst frá því að kaupa tæki og húsbúnað yfir í meiri þjónustukaup eftir að takmörkunum var aflétt, svo sem ferðalög, fara út að borða og annað sem felur í sér upplifun. Það hefur skilað sér í meiri vinnuafleiðingum í þeim greinum og kostnaðarhækkunum á ýmis konar þjónustu. Í öðrum greinum, s.s. í ýmsum tæknifyrirtækjum, hefur fólk verið sagt upp störfum. Þau áhrif munu líklega færast til fyrra horfs þegar frá líður.

Afnám hafta tengdum heimsfaraldrinum í Kína vekur vonir um að tafir í aðfangakeðjum hverfi og efnahagslífið taki við sér. Á móti vegur að tortryggni Vesturlanda í garð Kína hefur aukist vegna afstöðu þeirra til innrásar Rússa í Úkraínu auk þess að fyrirtæki hafa stytta aðfangakeðjur sínar eftir heimsfaraldurinn. Verð á gasi hefur farið lækkandi vegna hagstæðs veðurfars í Evrópu það sem af er vetri og breytinga á orkukaupum og hefur nálgast það sem það var fyrir ársarstríð Rússa. Þrátt fyrir ýmis jákvæð teikn gera flestir spáaðilar ráð fyrir hægum hagvexti í Evrópu og minni hagvexti í helstu iðnríkjum heims en verið hefur. Ýmis þróunarríki hafa átt í erfiðleikum vegna hækkunar vaxta og styrkingar Bandaríkjadals og má gera ráð fyrir að endurskipuleggja þurfi skuldir þeirra með aðstoð Alþjóðabankans. Mikil óvissa er enn í alþjóðlegum efnahagsmálum og alls óvíst hvernig ársarstríð Rússa í Úkraínu muni þróast. Ljúki stríðinu, eða ef það stigmagnast frá því sem nú er, getur það breytt myndinni verulega.

Verðhækkningar á almennum vörum virðast hafa komið seinna fram í verðmælingar hér á landi en annars staðar. Gengi krónunnar gaf eftir sem hafði bein áhrif á innkaupsverð innfluttrar vöru. Loks hafa launahækkningar verið meiri hér á landi en í nágrennaríkjum og þar af leiðandi meiri kostnaðar- og eftirspurnarþrýstingur. Á móti kemur að orkuverð hefur hækkað minna hér á landi en í flestum öðrum ríkjum, að frátöldu jarðefnaeldsneyti.

Þróun efnahagsmála hér á landi hefur þannig á ýmsan hátt verið mun hagfelldari en víða annars staðar, þrátt fyrir aukna verðbólgu, þar sem saman fór að ferðaþjónustan náði sér mun fyrr á strik en gert var ráð fyrir og verð á helstu útflutningsvörum Íslands hækkaði. Einkaneysla stórkjóst við losun hafta og þjóðarútgjöld hafa hækkað mikið. Kaupmáttur launa hefur vaxið ár frá ári og afkoma flestra fyrirtækja hefur verið góð. Aukin neysla og hærra verð á olíu hefur valdið því að vöruskiptahalli hefur farið vaxandi og afgangur af þjónustuviðskiptum hefur verið minni en spáð var. Mikil eftirspurn hefur verið eftir vinnuafla og atvinnuleysi lækkað umfram spár. Við þessar aðstæður er mikilvægt að hratt dragi hratt úr halla á opinberum fjármálum til að draga úr þenslu og viðskiptahalla.



Mynd 13: Framlag geira til viðskiptajafnaðar, hlutföll af VLF¹¹

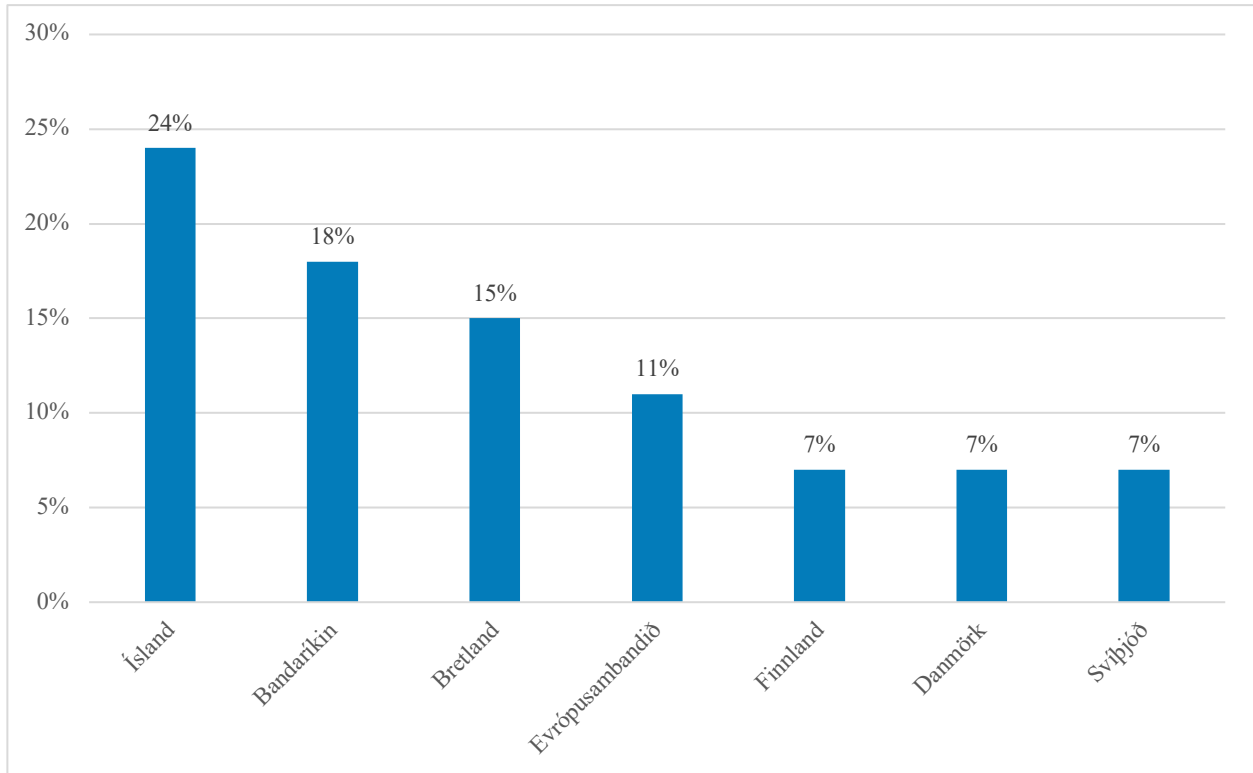
Sé litið til framtíðar þá virðast horfur innanlands næstu misserin vera góðar. Þannig er góð bókunarstaða á hótलगistingu og áfram jákvæðar horfur í sjávarútvegi og iðnaði. Einnig eru vísbendingar um tiltölulega öfluga fjárfestingu. Staða heimilanna hér á landi er almennt góð og skuldir hlutfallslega lágar og heimilin hér eiga uppsafnaðan sparnað frá tímum kóruneveirunnar. Það getur viðhaldið eftirspurn, amk. tímabundið, en lækkun eignaverðs og hækkun vaxta getur verið erfið fyrir skuldsett heimili og fyrirtæki. Vanskil heimilanna á Íslandi eru með minnsta móti og eiginfjárstaða þeirra er sterk. Þá hefur kaupmáttur haldist, þrátt fyrir nokkra verðbólgu. Má því að óbreyttu gera ráð fyrir áframhaldandi einkaneyslu og eftirspurn eftir vinnuafli, ásamt viðskiptahalla fram eftir ári.

Talsverðar launahækkningar í kjarasamningum sem gerðir voru til skamms tíma og kostnaðarauki innanlands setur þrýsting á verð á innlendri vöru og þjónustu. Óljóst er hvaða áhrif það hefur á eftirspurn erlendra ferðamanna og gengið þegar fram í sækir. Þá verða kjarasamningar sem gerðir hafa verið á almennum

¹¹ Heimild: Hagstofa Íslands.

markaði lausir í lok janúar 2024 og verður unnið að gerð lengri samninga á þessu ári. Ríkisstjórnin hefur komið að gerð kjarasamninga undanfarin á með yfirlýsingum um aðgerðir og virðist þá einu gilda hvort staða efnahagsmála og afkoma atvinnufyrirtækja og heimila er erfið eða góð og samið sé um launabreytingar sem eru umfram það sem gerist í helstu nágranna- og viðskiptaríkjum. Verður því að telja að óvissa í efnahagsmálum verði áfram nokkur hér á landi og hugsanlega muni taka lengri tíma að ná niður verðbólgu en gert er ráð fyrir í forsendum áætlunarinnar. Á móti kemur að ýmislegt gæti styrkt viðskiptajöfnuð og aukið fjölbreytni í útflutningi samfara því að auka útflutningstekjur. Má þar nefna að undanfarið hefur töluvert verið fjárfest í þróun og innviðum, einkum hugverkagreinum, fiskeldi og lyfjaframleiðslu auk ýmissa tækifæra sem felast í ýmsum iðntæknigreinum og framleiðslu á hreinni orku.

Í ljósi smæðar og einsleitni hagkerfisins ríkir meiri óvissa um efnahagsmál hér á landi en víða annars staðar. Meiri sveiflur gera efnahagsspár og áætlanagerð erfiðari. Áhrif óvissunnar koma meðal annars fram í þeim lánskjörum sem íslenskum fyrirtækjum og hinu opinbera býðst á fjármálamörkuðum. Til að stuðla að betri kjörum er því mikilvægt að skuldir hins opinbera vaxi ekki sem hlutfall af landsframleiðslu og að sem fyrst verði hafin lækkun skulda með afgangi á heildarjöfnuði. Slíkt stuðlar að betra innra og ytra jafnvægi í efnahagsmálum og styður við peningamálastjórnina. Þá er nauðsynlegt að aðilar vinnumarkaðar taki í kjarasamningum mið af launabreytingum á samkeppnismörkuðum og í nágrannaríkjum, að teknu tilliti til mismunandi framleiðni vinnuafis.



Mynd 14: Hækkun vísitölu heildarlauna á almennum vinnumarkaði frá 1. ársfj. 2019 til 2. ársfj. 2022.¹²

Hvað ef framvindan verður önnur en í grunnsviðsmynd?

Í fyrri álitum hefur fjármálaráð ítrekað kallað eftir sviðsmyndagreiningu til að meta væntar horfur ef forsendur verða aðrar en þær en gengið er út frá í áætlanagerðinni. Stjórnvöld hafa brugðist við þessum ábendingum í síðustu áætlunum sínum. Í framlagðri fjármálaáætlun eru sérstaklega skoðaðar tvær frávikssviðsmyndir.

Annars vegar er um að ræða bjartsýn sviðsmynd, en samkvæmt henni er gert ráð fyrir að fjárfestingar verði meiri og vaxtarbroddar atvinnulífsins sterkari en gert er ráð fyrir í grunnsþá Hagstofu Íslands. Þannig eru metin áhrif þess ef fjárfestingar í orkuiðnaði og fiskveldi verði meiri auk þess sem framleiðnivöxtur gæti orðið meiri en ráð er fyrir gert í spánni, þ.e. um 2% á ári í stað 1,2%

¹² Haustskýrsla kjaratölfraeðinefndar 2022.

Að gefnum forsendum gæti raunvirði landsframleiðslunnar orðið 110 ma.kr. meiri en í grunnspánni árið 2028. Þar munar um 3 prósentustig til hækkunar. Í þessari sviðsmynd er gert ráð fyrir að verðbólga verði lítið eitt meiri á seinni hluta tímabilsins en í grunnspánni. Aukin framleiðni og fjárfesting eykur framleiðslugetuna sem aftur eykur svigrúm til launahækkana og að gefnum þessum forsendum er reiknað út að kaupmáttur ráðstöfunartekna geti orðið um 2,5% meiri á árinu 2028 en ella.

Afkoma hins opinbera gæti þannig orðið um 20 ma. kr. betri á ári en ella á árunum 2024–2028. Er þá ekki gert ráð fyrir neinum breytingum í forsendum varðandi tekjuöflun eða útgjöld heldur einungis áhrifum sjálfvirkra sveiflujafnara. Gengi þetta eftir þá myndu skuldir samkvæmt skuldareglu verða um 3,5% lægri sem hlutfall af VLF í lok tímabilsins en gengið er út frá í framlagðri áætlun. Lækkað skuldahlutfall skýrist að hluta til af bættri afkomu en einnig af hærri nafnvirði landsframleiðslunnar sem sjálfkrafa lækkar hlutfallið. Ef þessi bjartsýna sviðsmynd raungerðist þá þyrfti ekki að grípa til sérstakra afkomubætandi ráðstafana á tímabilinu til að ná markmiðum þeim sem sett voru í gildandi fjármálastefnu auk þess sem skilyrða laga um opinber fjármál varðandi skuldalækkun yrðu uppfyllt í lok tímabilsins.

Forsendur þessarar bjartsýnu sviðsmyndar eru annars vegar þættir sem nokkuð auðvelt er að hafa áhrif á, þ.e.a.s. ákvarðanir um fjárfestingar og hins vegar atriði sem stjórnvöld eiga erfiðara með að hafa stjórn á, þ.e. þróun í framleiðni. Væri til þess vilji væri stjórnvöldum í lófa lagið að auka fjárfestingar í raforkuvirkjunum og hvetja til eða flýta fyrir fjárfestingum í fiskeldi umfram það sem gert er ráð fyrir í grunnspá Hagstofunnar. Þetta eru pólitískar ákvarðanir.

Stjórnvöld eiga erfiðara með að hafa skjót og bein áhrif á framleiðni vinnuafls. Í greinargerð með framlagðri fjármálaáætlun er fjallað um áætlanir stjórnvalda til að auka framleiðni og þá sérstaklega með því að efla háskólastigið og setja opinberum stofnunum markmið um hagræðingu í rekstri. Þá verður ekki hjá því lítið að framleiðnivöxtur hefur verið um helmingi lægri síðan fjármálakreppan reið yfir en árin þar á undan. Slíkur samdráttur í framleiðni vinnuafls hefur einnig átt sér stað í mörgum þeim löndum sem við berum okkur jafnan saman við.

Það er ljóst að miklar breytingar hafa átt sér stað í íslensku efnahagslífi frá því að alþjóðlega fjármálakreppan reið yfir. Munar þar mest um mikla aukningu í ferðaþjónustu. Sú atvinnugrein er vinnuaflsfræk en á sama tíma eru meðallaun í ferðaþjónustu lægri en í mörgum öðrum greinum. Hér skal ekki fullyrt margt um samband framleiðniþróunar og samsetningar vinnumarkaðar en stjórnvöld mættu gefa þessum atriðum gaum, sérstaklega þegar hugað er að stefnumörkun til framtíðar varðandi auðlindanýtingu og áherslur í atvinnumálum.

Í svartsýnu sviðsmyndinni er sjónunum beint að framvindu þar sem erfiðara verður að ná niður verðbólgu en ráð er fyrir gert í grunnsviðsmyndinni auk þess sem samið verði um meiri launahækkanir en ella til að halda uppi kaupmætti í samræmi við verðlagsþróun.

Yrði þróunin eins og hér hefur verið lýst er áætlað að afkoma hins opinbera verði mun lakari en í grunnsviðsmyndinni, eða sem nemur að jafnaði um 60 ma.kr. árin 2024–2028. Líkt og í bjarsýnu sviðsmyndinni er ekki gert ráð fyrir sérstökum ráðstöfunum heldur sjálfvirkum sveiflujöfnurum gert að vinna sitt verk. Samfara neikvæðum áhrifum á afkomu yrðu einnig neikvæð áhrif á skuldir hins opinbera, en þær yrðu alla jafna rúmlega 4,5% hærri af VLF árið 2028 en gert er ráð fyrir í grunnsviðsmynd. Stjórnvöldum væri tæpast stætt á öðru en að grípa til sérstakra ráðstafana þar sem þessi þróun myndi leiða

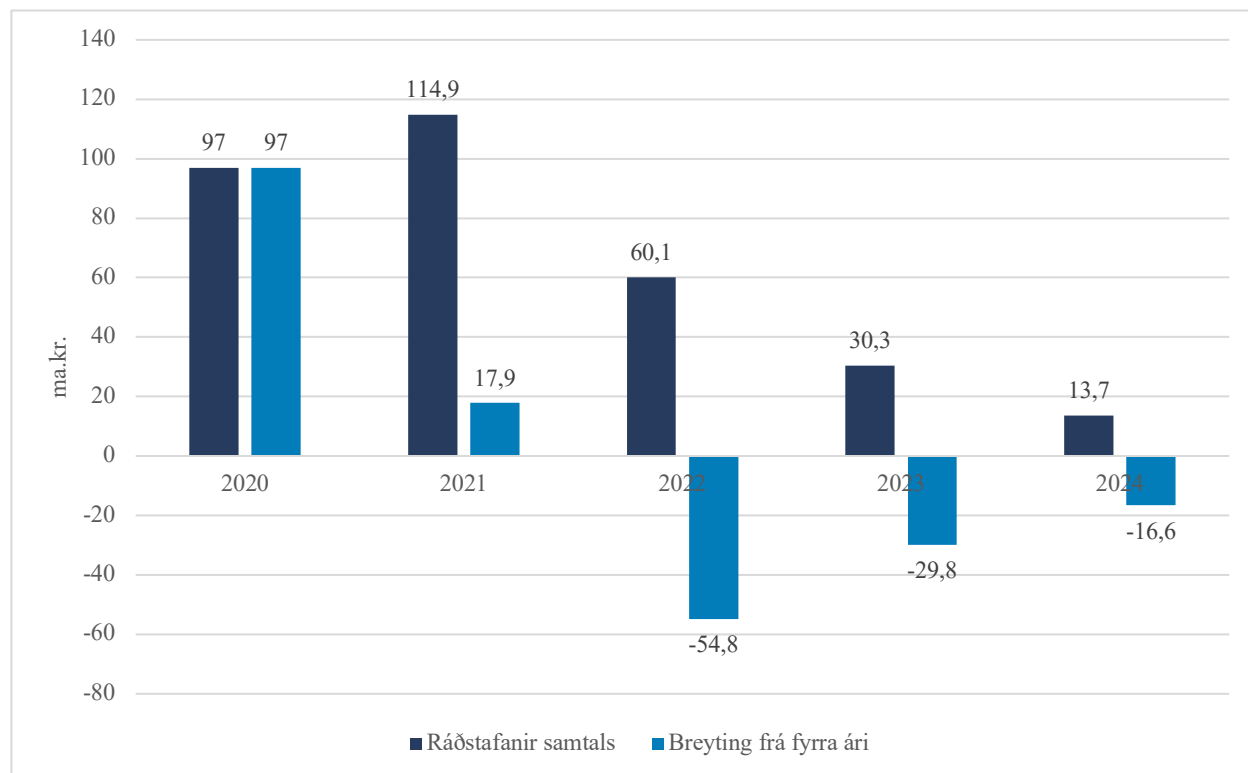
til þess að skilyrðum skuldalækkunarreglu laga um opinber fjármál, sem eiga að taka aftur gildi árið 2026, yrði ekki uppfyllt. Engu að síður þyrfti ekki að taka upp fjármálastefnu þá sem í gildi er fyrir árin 2022-2026 þar sem afkomuþróunin myndi engu að síður rúmast innan þeirra marka sem hún setur um afkomu að teknu tilliti til óvissubils.

Svartsýna sviðsmyndin sýnir einungis eitt tilbrigði um það sem verr getur farið en gert er ráð fyrir í grunnsviðsmynd. Það má allt eins hugsa sér fleiri tilbrigði við neikvæðari þróun sem myndu kalla á önnur hagstjórnarleg viðbrögð. Þannig gæti efnahagsþróunin allt eins orðið sú að hagvöxtur drægist snögglega saman vegna bæði ytri aðstæðna sem og herra vaxtastigs. Ef verðbólga sú sem stjórnvöld kljást nú við er að stórum hluta innflutt, þ.e. tilkomin vegna kostnaðarhækkana erlendis, sem og vegna þess að aðhald í peningamálum hefur verið of slakt á síðustu árum frekar en vegna innlendrar eftirspurnar, þá má allt eins búast við mjög skörpum samdrætti í fjárfestingum og neyslu. Ef laun eru á sama tíma hækkuð umfram framleiðnivöxt þá næst jafnvægi ekki í efnahagslífinu nema með skarpri raunlaunalækkun. Fáar töfralausnir eru til staðar sem tryggja stöðugan kaupmátt við slíkar aðstæður. Fjármögnun innstæðulausrar kaupmáttaraukningar með hallarekstri og lántökum er ekki sjálfbær til lengri tíma litið.

Það skapar ákveðinn vanda við gerð ólíkra sviðsmynda hve mikil óvissa ríkir um framvindu efnahagsmála um þessar stundir. Þannig er sérstaklega erfitt að meta núverandi umfang þenslu í efnahagslífinu, en sérstaklega er fjallað um þessi vandkvæði í sérstakri rammagrein í framlagðri áætlun. Hærra stig jafnvægisatvinnuleysis, launabreytingar, aðflutt vinnuafl og umfang fjárfestinga gæti leitt til þess að framleiðslugeta hagkerfisins sé meiri en áður, sem aftur þýðir að hætta gæti verið á að verið sé að ofmeta þensluna um þessar mundir. Af þeim sökum er mikilvægt fyrir stjórnvöld að fylgjast vel með efnahagslífinu og vera tilbúin að slaka á aðhaldi, jafnt í opinberum fjármálum sem peningamálum, ef í ljós kemur snarpur samdráttur, þrátt fyrir að flestir mælikvarðar bendi til þenslu um þessar mundir.

6. Afkoma og afkomuhorfur

Eins og fram hefur komið hafði heimsfaraldur Covid-19 talsverð áhrif á afkomu hins opinbera, einkum ríkissjóðs. Tekjur ríkisins af sköttum drógust saman, útgjöld vegna atvinnuleysisbóta jukust hröðum skrefum auk þess að gripið var til viðtækra mótvægisáðgerða. Þar að auki hafa tekjustofnar rýrnað, einkum af samgöngum vegna orkuskipta og sparneytnari ökutækja.

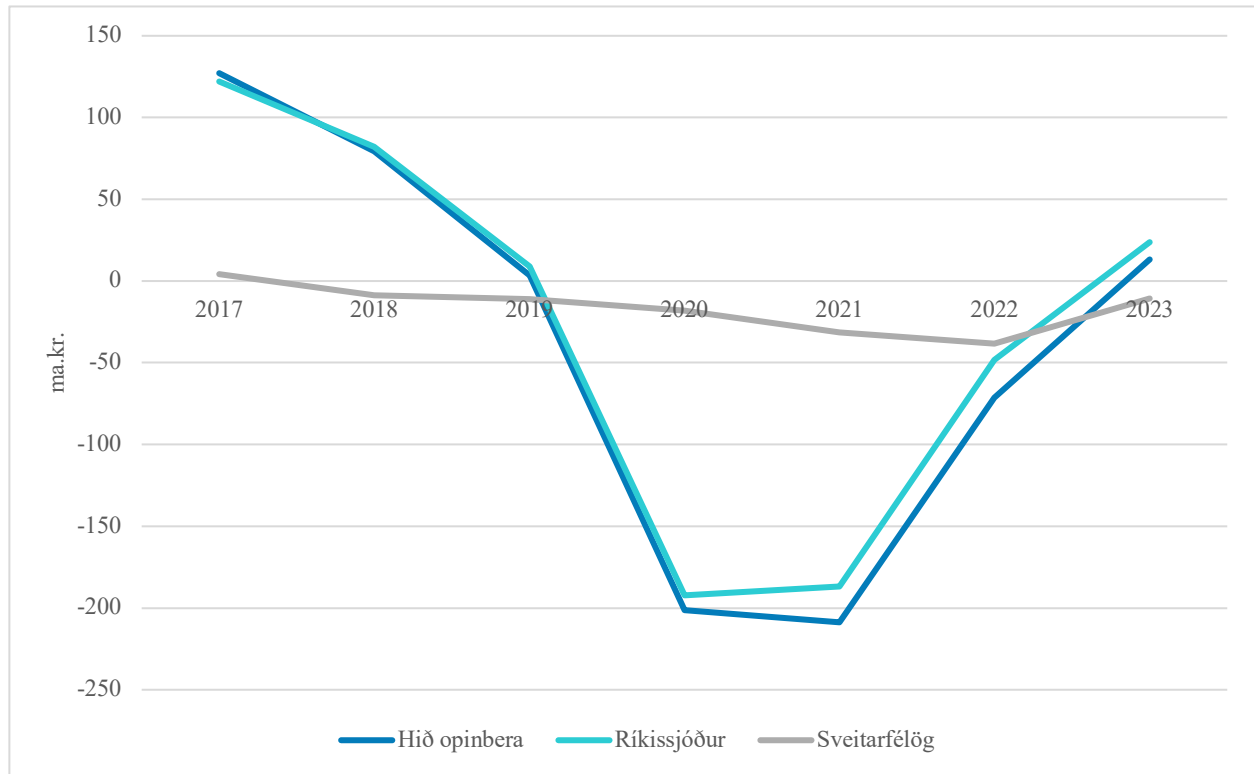


Mynd 15: Ráðstafanir ríkissjóðs vegna Covid, milljarðar króna¹³

Áhrif faraldursins á efnahagslífið gengu að mestu til baka árið 2022, umframtirspurn hefur verið eftir vinnuafli og atvinnuleysi er því í lágmarki. Hratt hefur dregið úr mótvægisáðgerðum stjórnvalda, eins og myndin sýnir, en samtals drógust þær saman um tæplega 55 milljarða árið 2022. Auk þess minnkaði skráð atvinnuleysi mikið og þar með atvinnuleysisbætur. Það var því viðbúið að snarpur bati yrði á afkomu ríkis og sveitarfélaga. Vegna ytri aðstæðna og innleन्द्रar eftirspurnar hefur verðbólga verið meiri og langvinnari

¹³ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

en spár gerðu ráð fyrir. Ríki og sveitarfélög söfnuðu skuldum í faraldrinum og Seðlabankinn hefur hækkað vexti til að vinna gegn innlendri þenslu. Fjármagnskostnaður hefur hækkað vegna verðbóta af vertryggðum skuldum sem færast um rekstur, auk áhrifa hærra vaxtastigs og aukinna skulda. Gefur því gleggri mynd, að líta á frumjöfnuð hins opinbera, það er heildarafkomu án vaxtagjalda og vaxtatekna.



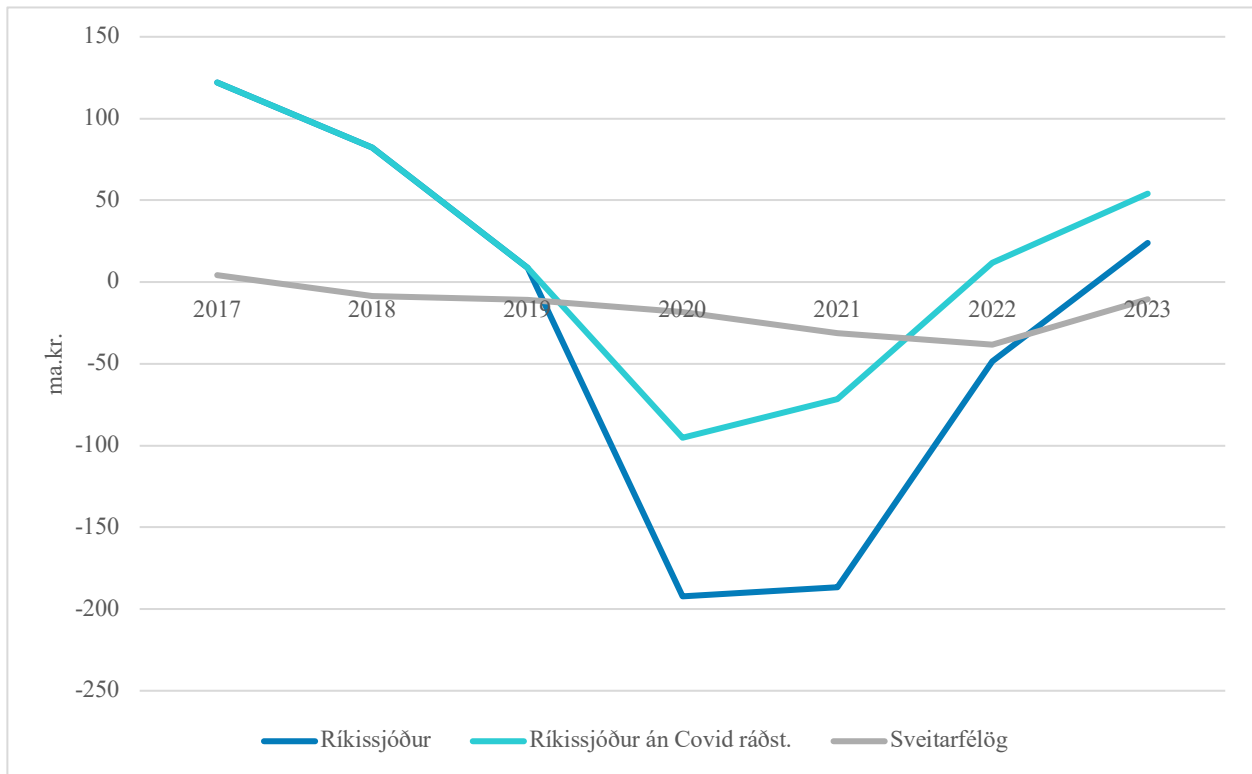
Mynd 16: Frumjöfnuður milljarðar króna¹⁴

Eins og sjá má af myndinni að ofan batnaði frumjöfnuður mjög mikið árið 2022 og er áætlað að sú þróun haldi áfram á þessu ári. Í framlagðri þingsályktunartillögu er gert ráð fyrir að frumjöfnuður á ríkissjóði verði jákvæður um tæplega 24 milljarða, eða 0,3% af vergri landsframleiðslu strax á þessu ári. Er það ári fyrir en gert er ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun, en samkvæmt henni stefndi í 24 milljarða halla á frumjöfnuði. Mikilvægt er að ríkissjóður nái markmiðum nýrrar fjármálaáætlunar um vaxandi afgang á

¹⁴ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Leiðrétt fyrir 32 milljarða kr. Fjármagnstílfærslu sveitarfélaga til lífeyrissjóðs árið 2017.

frumjöfnuði og að heildarjöfnuður nái jafnvægi árið 2027 og afgangi eftir það. Er afgangur á heildarjöfnuði forsenda þess að skuldir verði greiddar niður.

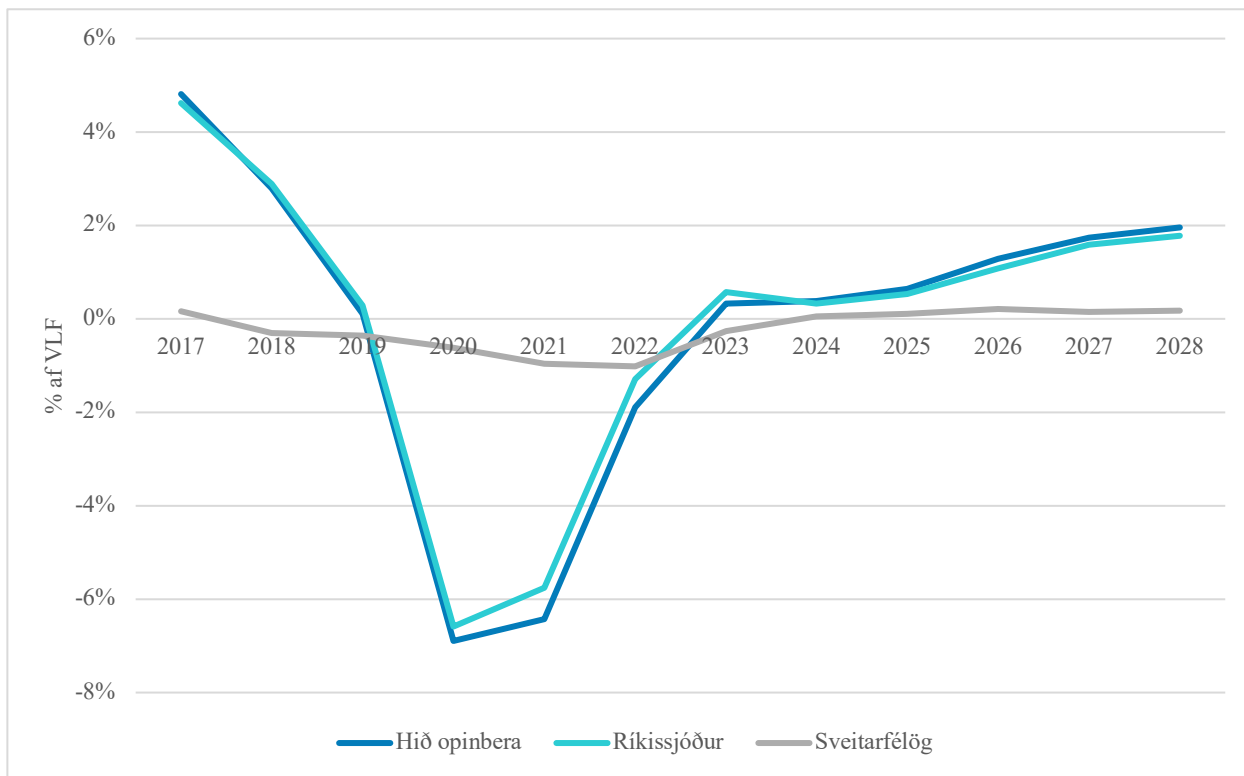
Ráðstafanir ríkissjóðs til að minnka höggið af heimsfaraldri Covid-19 á fyrirtæki og heimili höfðu afgerandi áhrif á afkomuna. Á myndinni hér að neðan hefur leiðrétt fyrir mótvægisáðgerðum ríkissjóðs á frumjöfnuð, en efnahagsamdrátturinn hefði að sjálfsögðu orðið meiri án þeirra og er hér ekki tekið tillit til áhrifa þess. Engu að síður sýnir myndin að áðgerðirnar voru umfangsmiklar og höfðu mikil áhrif á afkomu ríkissjóðs og því munar um að þær ganga til baka.



Mynd 17: Frumjöfnuður án Covid ráðstafana ríkissjóðs, milljarðar króna ¹⁵

¹⁵ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

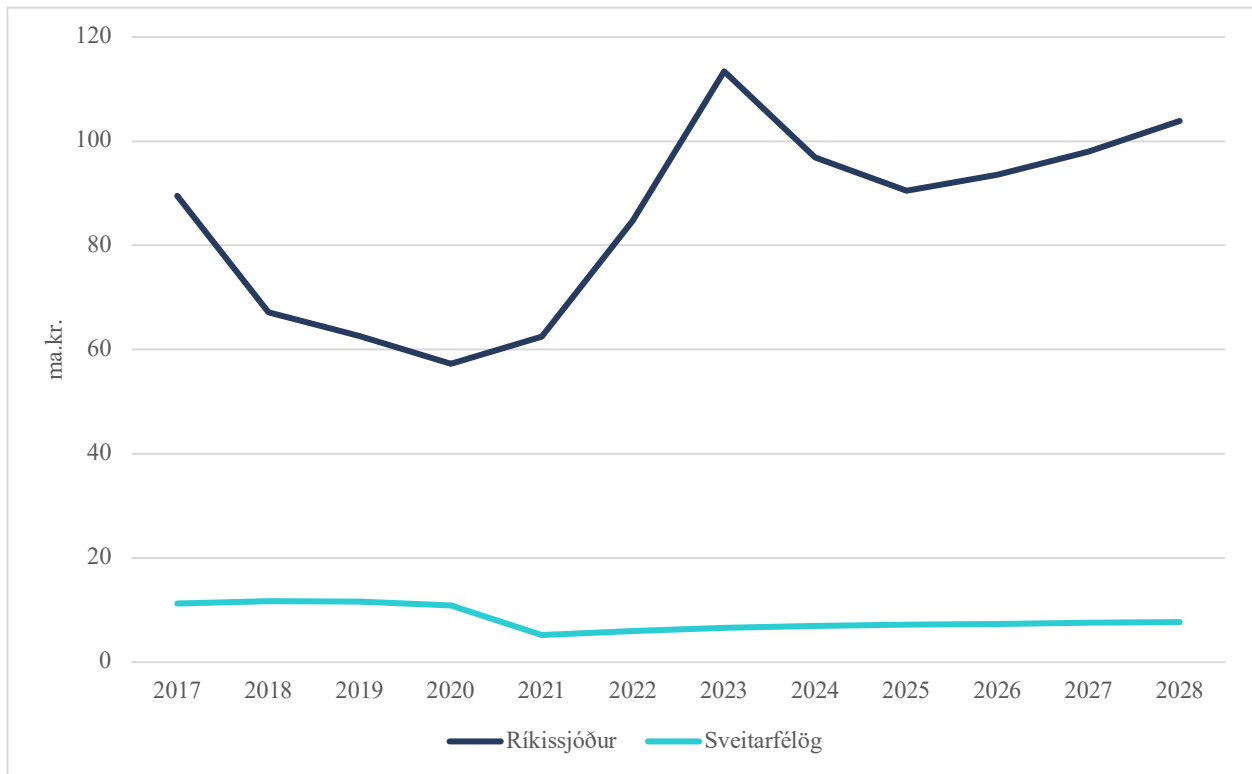
Í framlagðri áætlun er gert ráð fyrir að frumjöfnuður hins opinbera muni verða jákvæður strax á yfirstandandi ári og fari síðan batnandi út tímabil áætlunarinnar.



Mynd 18: Frumjöfnuður hlutföll af vergri landsframleiðslu¹⁶

¹⁶ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

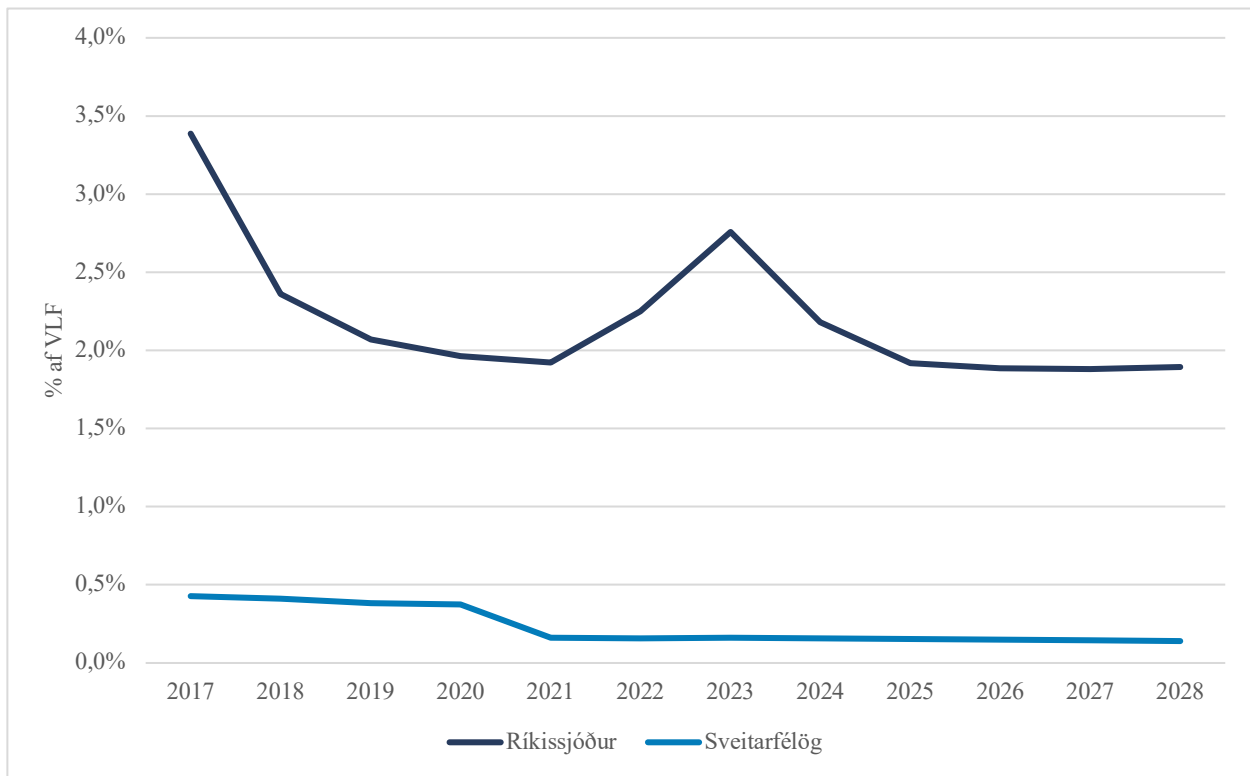
Þótt frumjöfnuðurinn verði jákvæður þá munu vaxtagreiðslur vegna þeim mun þyngra eftir því sem skuldarnar eru meiri og vaxtakostnaðurinn hærri.



Mynd 19: Vaxtagjöld ríkis og sveitarfélaga, milljarðar króna¹⁷

Vaxtagjöld ríkissjóðs hafa vaxið hröðum skrefum bæði vegna aukinna skulda vegna hallareksturs og hærri vaxta, en ekki síst vegna aukinnar verðbólgu og gjaldfærðum verðbótum á verðtryggðar skuldir. Myndin hér að ofan sýnir hver vaxtagjöld ríkis og sveitarfélaga verða gangi áætlanir eftir. Af henni má ráða að vaxtagjöldin muni vaxa aftur mælt í milljörðum króna frá árinu 2025 og út tímabil áætlunarinnar. Myndin virðist ekki jafn dökk og að ofan ef vaxtagjöld eru skoðuð í hlutfalli af vergri landsframleiðslu, þar sem landsframleiðsla hefur vaxið hröðum skrefum undanfarin misseri og gert er ráð fyrir hagvexti út tímabilið.

¹⁷ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.



Mynd 20: Vaxtagjöld ríkis og sveitarfélaga, hlutföll af VLF¹⁸

Engu að síður þarf að fjármagna vaxtagjöldin með auknum tekjum eða lækkun annarra útgjalda. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að vaxtagjöld verði tæplega 2% sem hlutfall af landsframleiðslu, eða 1,5% án reiknaðra vaxta af lífeyrisskuldbindingum, gangi lækkun verðbólgu eftir í samræmi við spár. Í síðustu útböðum ríkisverðbréfa hefur ávöxtunarkrafan lækkað, sem gefur skýr merki um minnkandi verðbólguvæntingar.

Framlögð fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að tekjur hins opinbera vaxi talsvert milli áronna 2022 og 2023. Þannig er gert ráð fyrir að frumtekjur hins opinbera nái sama hlutfalli af landsframleiðslu árið 2023 og var fyrir faraldurinn og að frumgjöld lækki sem hlutfall af landsframleiðslu og verði á svipuðum stað og árið 2016. Þannig verði heildarjöfnuður á hinu opinbera kominn í jafnvægi árið 2027 og lítilsháttar afgangur verði árið eftir.

¹⁸ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Afgangur á frumjöfnuði þarf aðeins að vera um 0,3-0,4% af landsframleiðslu til að skuldahlutfallið fari lækkandi. Samkvæmt þingsályktunartillögum næst það þegar á þessu og næsta ári, er frumjöfnuður hins opinbera verður 0,3% og 0,4% hvort ár og fer lækkandi um það verður 1,5% af landsframleiðslu í lok tímabilsins. Gangi það eftir munu opinberar skuldir fara lækkandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu frá og með þessu ári. Þar við bætast áform um að selja hlut ríkisins í Íslandsbanka á þessu og næsta ári sem lækkar lánsfjárförf ríkissjóðs enn frekar. Á móti vegur að lánsfjárfjöfnuður ríkisins verður neikvæður eftir árið 2023, einkum vegna fjárfestinga og áforma um að ríkissjóður taki lán til að endurlána, einkum til Menntasjóðs námsmanna og til húsnæðismála, en einnig til Betri samgangna hf., en þessir aðilar standa fyrir utan A1-hluta ríkissjóðs.

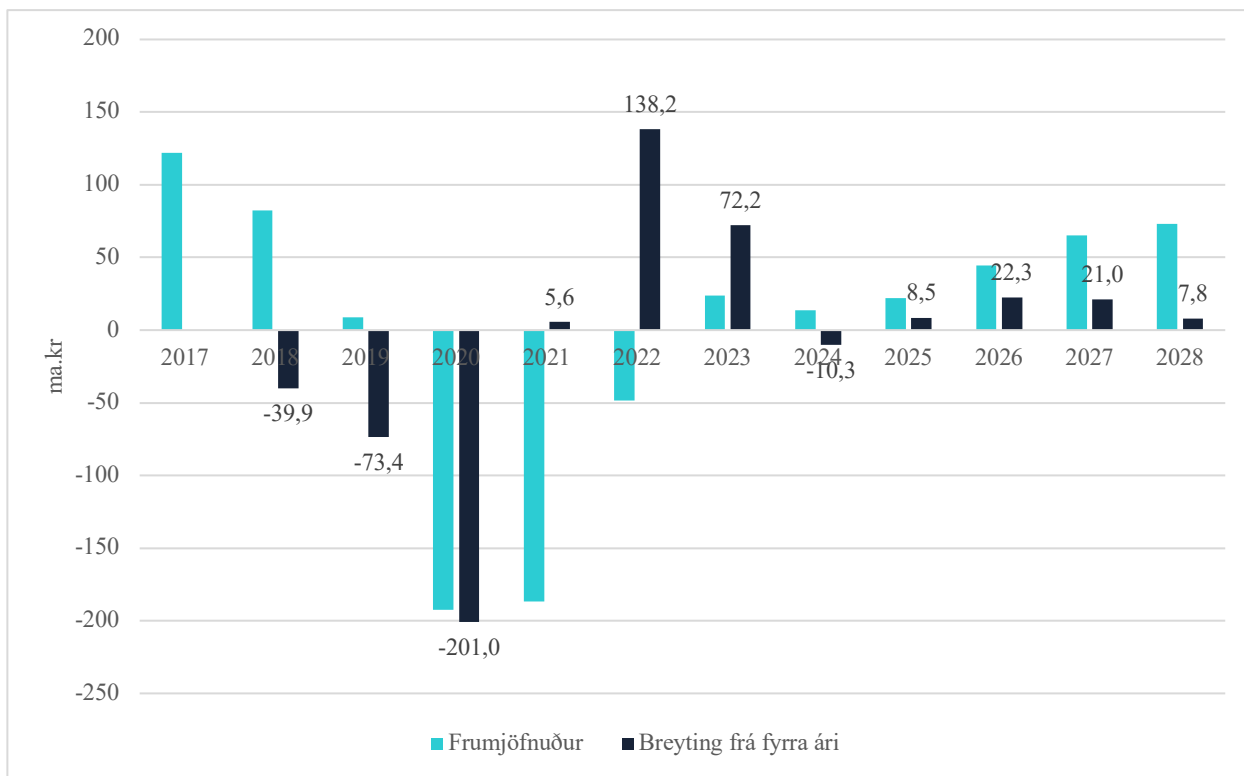
Framangreindar áætlanir, fyrir utan lækkun skuldahlutfallsins, eru í járnnum og byggja á forsendum og áformum sem fylgja þarf fast eftir og bregðast við frávikum, til að þær gangi eftir. Framvindan ræðst nær alfarið af þróun ríkisfjármála og að boðuðum aðgerðum og römmum þingsályktunartillögunnar verði fylgt fast eftir.

Skuldahlutfallið náði hámarki árið 2022, en lækkar ört samkvæmt áætluninni. Þar kemur saman mikil veðbólga sem veldur því að nafnvirði landsframleiðslu vex, en á sama tíma stendur nafnvirði óverðtryggðra skulda í stað eða lækkar að markaðsvirði vegna hækkunar vaxta. Þetta sjáum við gerast víða um heim, þ.e. að skuldahlutföll fara ört lækkandi sem hlutfall af landsframleiðslu. Það fer svo eftir uppgreiðsluferli útistandandi skulda hve hratt hærrí vextir hafa áhrif á vaxtagjöld. Við þessar aðstæður fer fram tilfærsla frá þeim sem eiga sparifé, í þessu tilviki ríkisbréf, til skuldara sem gáfu út óverðtryggð bréf með föstum vöxtum.

Þróun frumjafnaðar og aðhaldsstigið

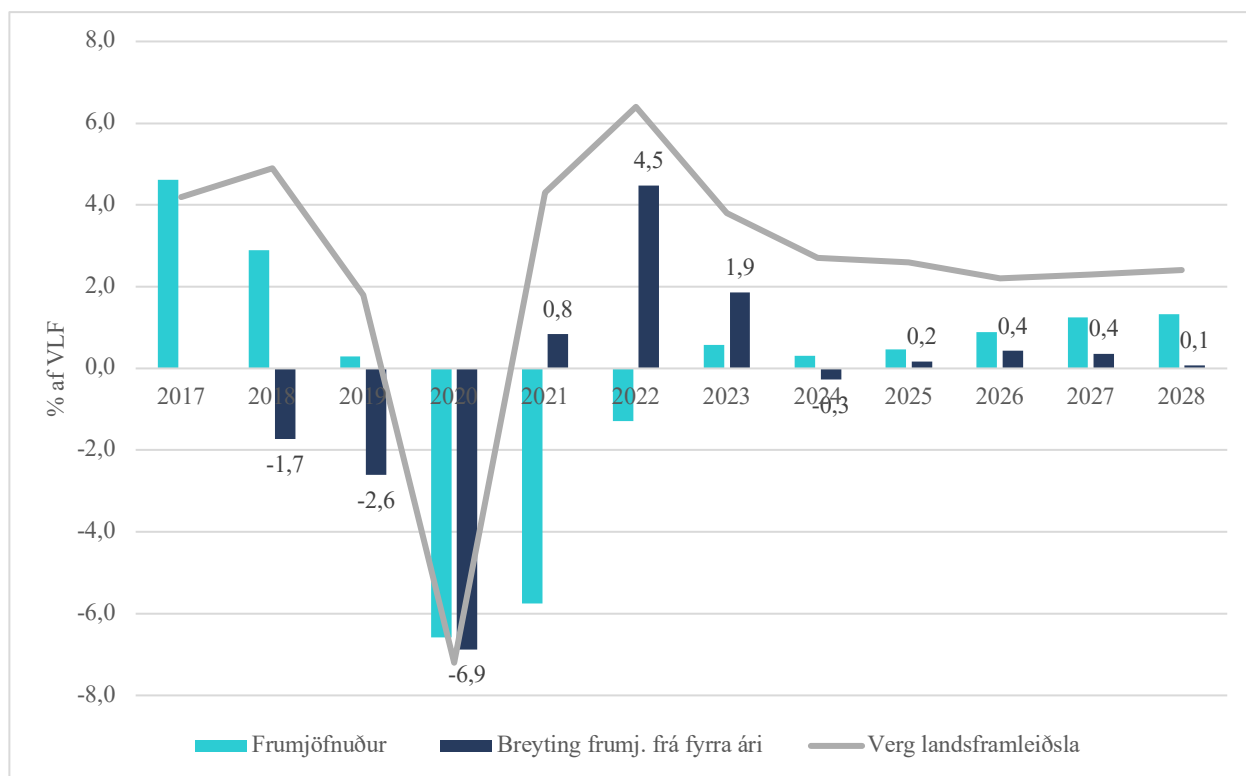
Þar sem ríkissjóður hefur mikilvægu hlutverki að gegna í hagstjórn og boðaðar aðgerðir til að auka aðhald hins opinbera liggja hjá ríkissjóði er sjónunum beint að ríkisfjármálum. Þróun frumjafnaðar á næstu árum skiptir hér megin máli. Skuldir ríkissjóðs eru að meðaltali til 5-6 ára og koma áhrif hærrí vaxta því tiltölulega hratt fram. Lækki veðbólga hratt á næstu misserum, eins og þjóðhagsspá gerir ráð fyrir, eða jafnvel hraðar, ef aðilar vinnumarkaðar, ríkisfjármál og peningastefna vinna vel saman, munu stýrivextir lækka sem og ávöxtunarkrafa ríkisbréfa. Þegar sjást þess merki að aðhald peningamála, og ef til vill væntingar um minni útgáfu ríkisbréfa, hafi lækkað ávöxtunarkröfuna í síðustu útboðum. Er mikilvægt að treysta trúverðugleika á fjármálastefnu ríkisins og tryggja að áform stjórnvalda gangi eftir, með sama hætti og trúverðugleiki peningastefnunnar er mikilvægur.

Mikilvægt er að hafa í huga samspil hagvaxtar, skuldahlutfalls og raunvaxtastigs á framvindu skuldahlutfallsins. Í því sambandi er rétt að benda á að Seðlabankinn hefur gefið út skýr skilaboð um að hann stefni að jákvæðum raunvöxtum. Um það samspil er fjallað í rammagrein 3, um sjálfbærni skulda.



Mynd 21: Frumjöfnuður á ríkissjóði, milljarðar kr. og breyting á milli ára¹⁹

¹⁹ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.



Mynd 22: Frumjöfnuður ríkissjóðs. Hlutföll af VLF og breyting á milli ára²⁰

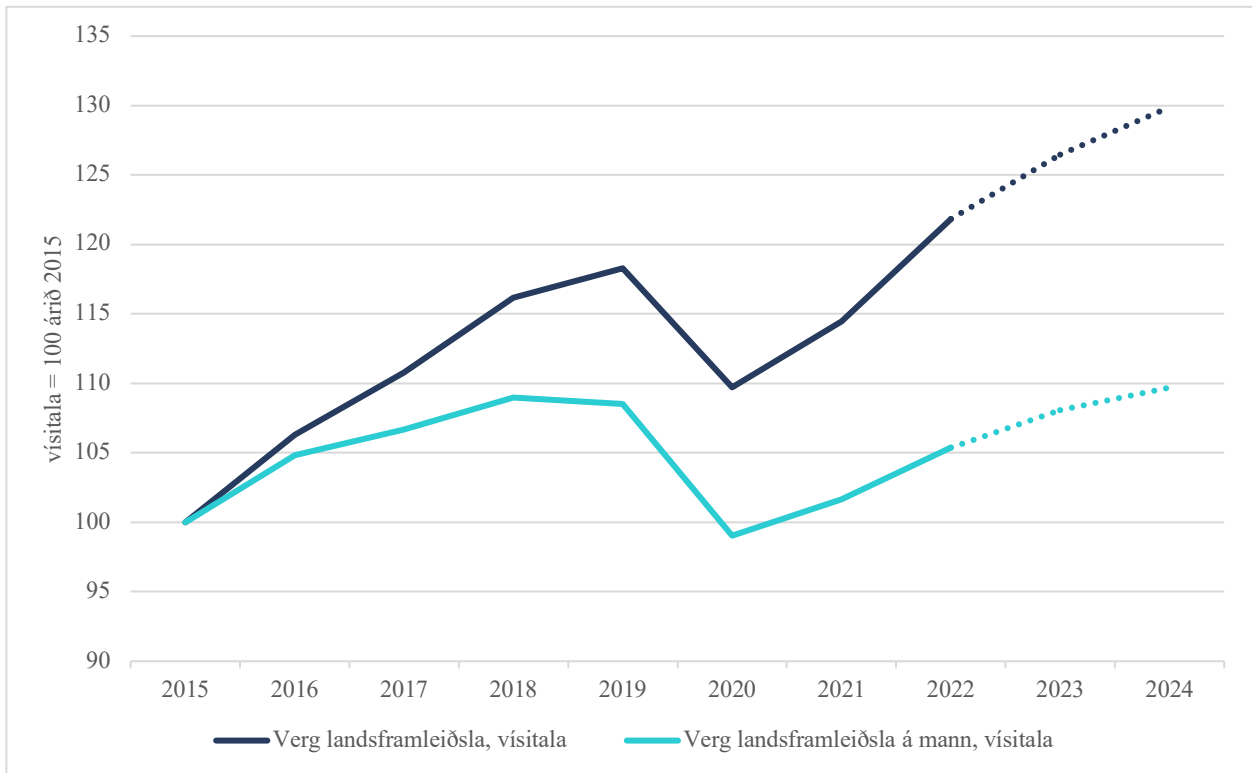
Eins og sjá má á myndum 21 og 22 hér að framan voru áhrifin af heimsfaraldri Covid-19 á landsframleiðslu dæmigerður V-laga samdráttur, sem endurspeglast vel í frumjöfnuði. Þar kemur bæði til samdráttur í tekjum og aukin útgjöld vegna mótvægisáðgerða auk sjálfvirkra sveiflujafnara á gjaldahlið.

Frumjöfnuður var neikvæður um 6,9% af VLF árið 2020, eða um 200 milljarða króna. Um 5,8% halli var á frumjöfnuði ríkisins, sem hlutfall af VLF, árið 2021, en hann batnaði skarpt eftir það. Þannig er áætlað að halli á frumjöfnuði ríkissjóðs hafi minnkað um 4,5% af VLF frá 2021 til 2022, er hallinn verður 1,3%, samkvæmt bráðabirgðatölum. Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður um 0,6% af landsframleiðslu á þessu ári.

Aðhald ríkisfjármála jókst þannig mikið árið 2022 vegna aukins hagvaxtar og sökum þess að tímabundnar mótvægisáðgerðir gengu til baka auk þess sem sjálfvirkir sveiflujafnarar höfðu áhrif. Gert er ráð fyrir að aðhaldið á þessu ári aukist áfram á þennan mælikvarða gangi áætlanir eftir. Landsframleiðsla hefur tekið

²⁰ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Hagstofa Íslands.

vel við sér eftir að lokunum vegna heimsfaraldurs lauk og ferðaþjónustan hefur náð sér á strik og er komin á fullt skrið. Ferðaþjónustan er mannaflsfrök, með hátt launahlutfall af vinnsluvirði og því hefur greinin reitt sig á aðflutt vinnuafl eins og byggingariðnaðurinn. Hefur því þurft aukið vinnuafl til að standa undir vexti landsframleiðslunnar. Óhjákvæmilegt er að ríkisjóður og sveitarfélög þurfi að mæta þjónustu við fleiri íbúa með auknum útgjöldum, sem kemur á móti tekjum af launum og neyslu þeirra. Það er þó ekki jafnaðarmerki þar á milli, enda ráðast ekki öll ríkisútgjöld af fjölda íbúa. Þá skiptir aldurssamsetning innflutts vinnuafls máli, fjöldi barna á framfæri þeirra og hve háar tekjur þeir hafa miðað við meðaltekjur í landinu o.fl., sem ekki verður farið út í nánar hér. Er því áhugavert að skoða þróun vergrar landsframleiðslu á mann.



Mynd 23: Verg landsframleiðsla og verg landsframleiðsla á mann 2015 til 2024²¹

²¹ Heimild Hagstofa Íslands og útreikningar fjármálaráðs.

Eins og sjá má af mynd 23 mun verg landsframleiðsla á mann árið 2023 ná sömu hæðum og 2017–2019, ef spár ganga eftir. Frumjöfnuður sem hlutfall af vergri landsframleiðslu var þó mun hærri árin 2017 og 2018 en áætlanir um frumjöfnuð næstu ára gera ráð fyrir. Það er athygli vert er að frumjöfnuður ríkissjóðs var farinn að gefa eftir síðustu tvö árin fyrir heimsfaraldurinn, en árið 2019 voru fjármálareglur tímabundið afnumdar vegna falls flugfélagsins WOW air.

Frumjöfnuður ræðst af mismun tekna og gjalda ríkissjóðs að frátöldum vaxtatekjum og vaxtagjöldum. Það er því nauðsynlegt að skoða forsendur áætlana um tekjur og gjöld til að leggja mat á þingsályktunina. Þær forsendur samanstanda annars vegar af þjóðhagsspá Hagstofunnar og hins vegar almennum forsendum um einstaka málaflokka gjalda og tekna og áformum ríkisstjórnarinnar um breytingar á tekju- og gjaldahlið.

Horfur varðandi tekjur og gjöld

Fjallað er um efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni í 5. kafla hér að framan og verður það ekki endurtekið hér. Þó er rétt að benda á að almennt hafa efnahagsforsendur fjármálaáætlana og fjárlaga verið varfærnar og spár um hagvöxt oftast verið færðar upp á við með tímanum.

Undantekningar frá þessu hafa orðið er í kjölfar óvæntra áfalla. Einnig hefur reynst erfitt að spá fyrir um verðbólgu vegna samspils gengis, kjarasamninga, innfluttrar verðbólgu (einkum breytinga á verði hrávöru eins og jarðefnaeldsneyti), o.fl. Það kemur fram í helstu óvissuþáttum þjóðhagsspár sem eru; verðbólguþróun innanlands og erlendis, alþjóðlegar efnahagshorfur (þ.m.t. staða á fjármálamörkuðum), niðurstöður kjarasamninga og stríðsátökin í Úkraínu.

Forsendur tekjuáætlunar ráðast af þjóðhagsspá og framvindunni á síðasta ári samkvæmt bráðabirgðauppgjöri þjóðhagsreikninga. Þjóðarútgjöld hafa mikil áhrif á tekju ríkissjóðs og hafa þau vaxið hröðum skrefum, drifin áfram af vexti einkaneyslu og fjárfestingu. Þannig var raunvöxtur þjóðarútgjalda 6,4% á síðasta ári og spáin gerir ráð fyrir 2,6% vexti í ár 2,7% árið 2024, 2,3% árið 2025 og síðan tæplega 2% á ári eftir það. Gert er ráð fyrir að í ár og næsta ári dragi nokkuð úr vexti einkaneyslu en að fjárfesting og framlag utanríkisviðskipta beri uppi hagvöxtinn 2023.

Ríkisstjórnin boðar nokkrar ráðstafanir á tekjuhlið, einkum breytingar á skattlagningu á jarðefnaeldsneyti og ökutæki, auk annarra breytinga á sköttum og gjöldum. Þeim er ætlað að skila samtals um 23 milljörðum í auknar tekjur árið 2024, eða um 0,5% af vergri landsframleiðslu. Það munar um það, þar sem þingsályktunin gerir ráð fyrir 0,3% afgangi á frumjöfnuði sem hlutfall af landsframleiðslu sama ár og 0,5% afgangi árið 2025. Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður aukist árin þar á eftir og verði 1,3% af landsframleiðslu síðustu tvö árin, 2027–2028. Einnig er boðuð tímabundin eins prósentustígs hækkun á tekjuskatti lögaðila og lækkun á endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu iðnaðarmanna á byggingarstað, sem tekur gildi á þessu ári.

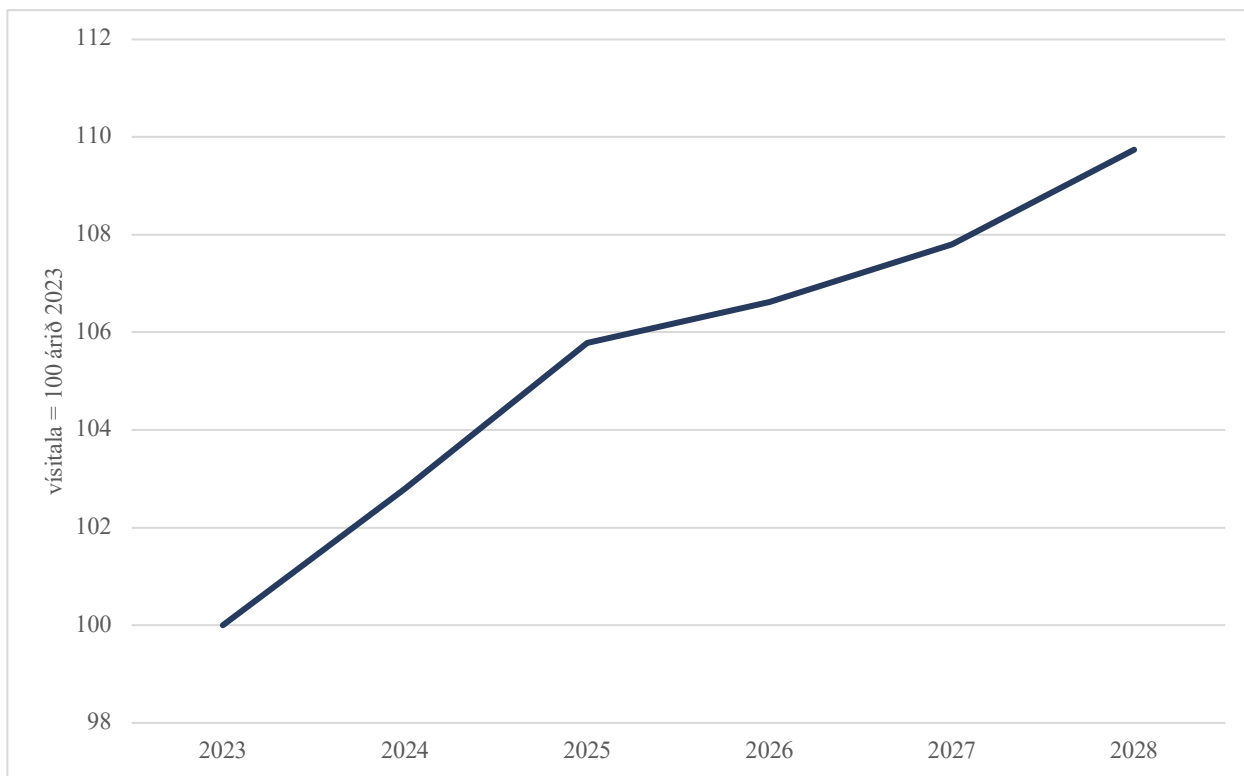
Sé horft á gjaldahlið þá er í þingsályktuninni gert ráð fyrir að rammasett útgjöld, vaxi nokkuð fyrstu ár áætlunarinnar, en að mjög dragi úr vextinum frá og með árinu 2026. Gerð er grein fyrir forsendum framreikninga á útgjöldum ríkissjóðs í viðauka 2 í skýringum með þingsályktunartillögunni, bls. 125, það er um forsendur lögbundinna og kerfislægra útgjalda. Ástæða þess að dregur úr vexti útgjalda frá og með árinu 2026 er að þá taka framreikningar við, en ekki er gert ráð fyrir pólitískum áformum eins og árin þar

á undan, að frátöldum stærri áherslumálum, en þar munar mest um byggingu nýs Landspítala og áformum um breytingu á örorkulífeyri almannatrygginga og starfsendurhæfingu.

Í framlagðri áætlun er gert ráð fyrir að útgjöld vaxi nokkuð að raunvirði á næstu tveimur árum. Í yfirliti um rammasett útgjöld án launa- og verðlagsbreytinga kemur fram að vöxtur útgjalda verður nokkuð mikill í upphafi, þrátt fyrir boðuð áform um hagræðingu. Þannig er gert ráð fyrir aðgerðum til að lækka útgjöld um tæplega 10 milljarða árið 2024, eða um 0,2% af landsframleiðslu. Þar af eru 2,5 milljarðar almenn hagræðingarkrafa og 4,5 milljarðar eru óútfærðar sparnaður, sem verður samtals 18 milljarðar árið 2027, eða 0,4% af landsframleiðslu. Þá er gert ráð fyrir að útgjöld hækki um 2,8% að raungildi árið 2024, en hafa verður í huga að fyrirhugað er að stuðningur við vistvæn ökutæki færist af tekjuhlið yfir á gjaldahlið. Við það hækka gjöldin um 7,5 milljarða, en á móti kemur að 13,5 milljarða tímabundin útgjöld vegna mótvægisáðgerða við heimsfaraldur Covid-19 eiga að falla niður.

Árið 2025 hækka rammasett útgjöld um 2,9% að raungildi, en um 0,8% árið 2026, 1,1% árið 2027 og 1,8% árið 2028, þegar annar áfangi byggingar nýs Landspítala hefst. Þannig aukast útgjöld að raungildi á hvern starfandi ár hvert, fyrir utan árið 2026, en það ár tekur framreikningur við og gert er ráð fyrir að framlög vegna flóttamanna minnki og dragi úr framlögum til að styrkja orkuskipti. Fyrsta áfanga nýs Landspítala lýkur árið 2027 og lækka framlög það ár, en hækka árið eftir þegar framkvæmdir við annan áfanga hefjast.

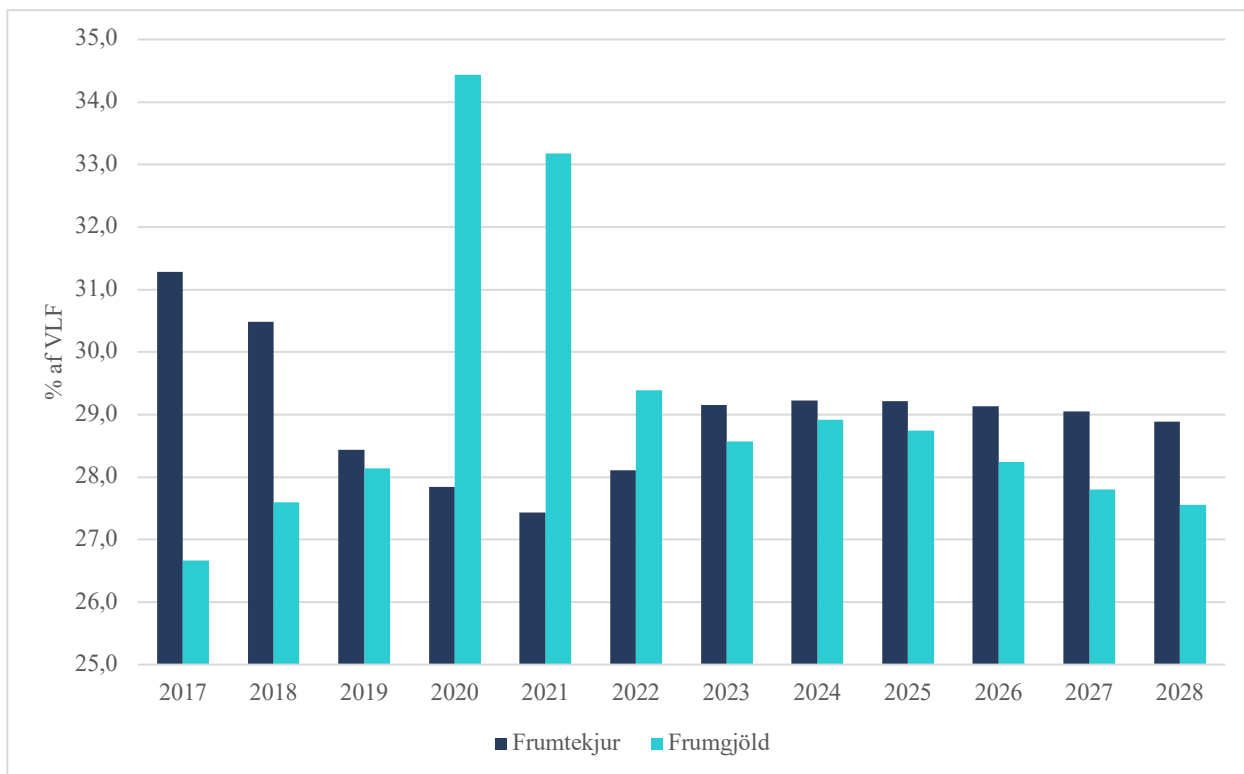
Hafa verður í huga að hér vegast á tvær stórar stærðir og við erum að fjalla um mismuninn á milli þeirra. Því þarf tiltölulega litlar breytingar á forsendum til að breyta því jafnvægi. Þannig eru frumtekjur ríkissjóðs áætlaðar um 1.200 milljarðar og frumgjöld um 1.175 milljarðar árið 2023, eða 29,1% og 28,6% sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.



Mynd 24: Raunaukning rammasettra útgjalda²²

Þrátt fyrir raunhækkun útgjalda ríkissjóðs munu þau fara lækkandi sem hlutfall af landsframleiðslu eftir árið 2025, þar sem frá því ári vaxa þau að mestu eftir framreikningi og þá minna en landsframleiðslan.

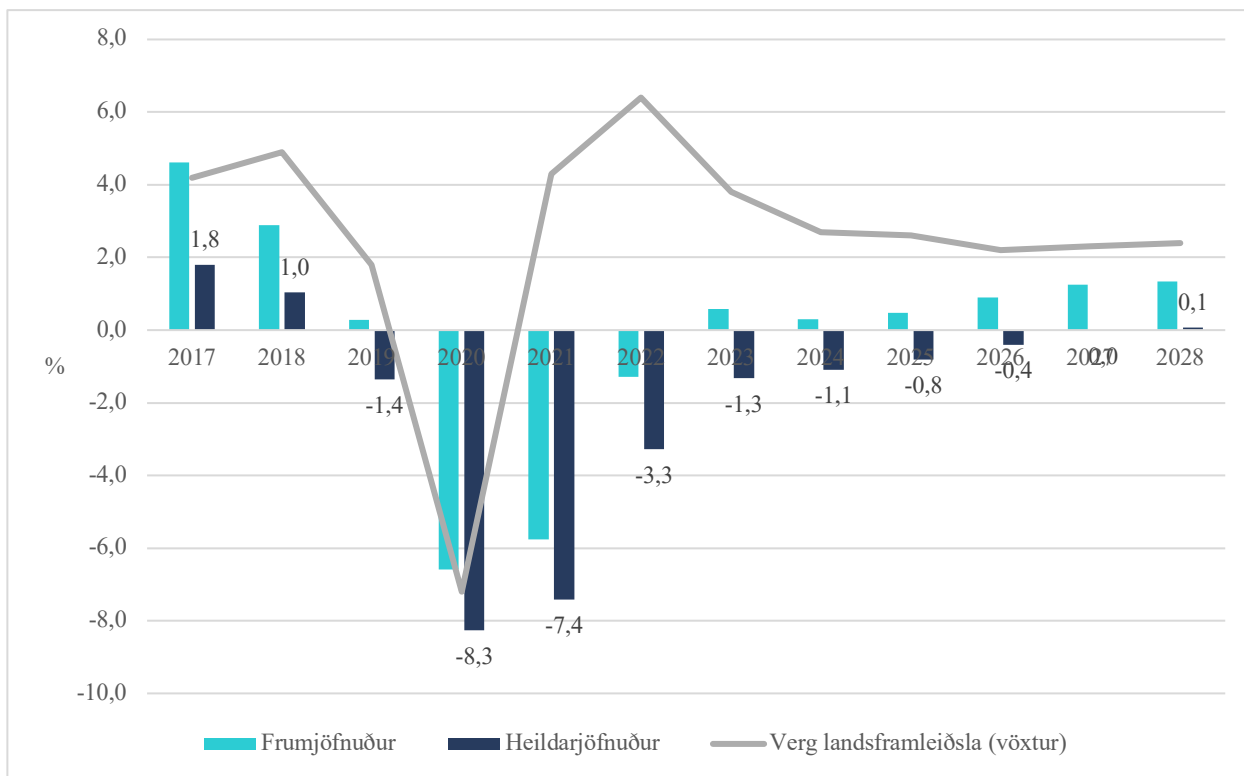
²² Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti og útreikningar fjármálaráðs. Vísitala miðuð við fjárlög 2023.



Mynd 25: Frumtekjur og gjöld ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu²³

Gangi áætlanir eftir verða frumtekjur ríkissjóðs að meðaltali 29,1% sem hlutfall af landsframleiðslu 2023–2028. Það er nálægt langtímameðaltali. Athyglisvert er að tekjurnar hækka um eitt prósentustig sem hlutfall af landsframleiðslu árið 2023. Er það talsverð aukning tekna frá fyrra ári, eftir mikinn samdrátt 2017–2021. Frumgjöld ríkissjóðs verða undir langtímameðaltali og lækka mest í hlutfalli við landsframleiðslu síðustu tvö árin.

²³ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti.



Mynd 26: Heildarjöfnuður og frumjöfnuður ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu²⁴.

Eins og sjá má á mynd 26 er bati í heildarjöfnuðu ríkissjóðs mun hægari en á frumjöfnuði. Munurinn er sá að í heildarjöfnuði er tekið tillit til vaxtagjalda að frádregnum vaxtatekjum, eða svonefndum vaxtajöfnuði. Í framlagðri áætlun er gert ráð fyrir að halli á vaxtajöfnuði minnki úr 2% af landsframleiðslu árið 2022 og fari í 1,3% halla árið 2025 og haldist óbreyttur eftir það til 2028. Það verður minni halli á vaxtajöfnuði en verið hefur frá árinu 2009. Af myndinni má ráða að heildarafkoma er viðkvæm fyrir vaxtastigi og verðbólgu. Í þingsályktuninni verður heildarafkoma ríkissjóðs nánast í jafnvægi árin 2027 og 2028, með lítilsháttar afgangi seinna árið. Að teknu tilliti til sveitarfélaga, gerir framlögð áætlun ráð fyrir svipaðri þróun fyrir hið opinbera, eins og það er skilgreint í lögum um opinber fjármál.

Forsendur þjóðhagsspár gera ráð fyrir að dragi verulega úr vexti einkaneyslu á þessu ári og að hagvöxtur verði útflutningsdrifin og fjárfesting verði nokkuð öflug. Á næsta ári er gert ráð fyrir að dragi úr vexti utanríkisviðskipta og að landsframleiðsla vaxi jafn mikið og þjóðarútgjöld. Gerð er grein fyrir helstu áhættuþáttum spárinnar, eins og fram kemur í útgáfu Hagstofunnar og í kaflanum um efnahagslegar

²⁴ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti.

forsendur og úrlausnarefni að framan. Einnig má gera ráð fyrir að þróunin verði hagfelldari, eins og frávikssviðsmynd áætlunarinnar sýnir. Engu að síður eru framlögð áætlun þanin til hins ítrasta og lítið má út af bera til að markmið um frumjöfnuð náist ekki og þarf ekki miklar breytingar á þróun tekna eða gjalda, að óbreyttum þjóðhagsforsendum. Til dæmis ef þeirri forsendu einni er breytt að raunvöxtur útgjalda frá og með árinu 2026 verði sá sami og áætlunin gerir ráð fyrir árin 2024 og 2025, þá verða rammasett útgjöld ríkissjóðs að meðaltali tæplega 50 milljörðum hærri á ári frá og með 2026–2028 á verðlagi hvers árs. Það myndi nærri því þurrka upp frumjöfnuð þau ár að öðru óbreyttu.

Sé miðað við fyrirleggjandi þjóðhagsforsendur og að tekjuáætlun ríkissjóðs samkvæmt henni, þarf að halda fast við áform á tekju- og gjaldahlið og fylgja rammasettum útgjöldum fast eftir. Breytingum frá áætlun framlagðrar fjármálaáætlunar, með fjáraukalögum, í fjárlagafrumvarpi 2024 eða í þinglegri meðferð á því, þarf að mæta með forgangsröðun verkefna eða auknum tekjum, að óbreyttum öðrum forsendum. Verði hagvöxtur og þjóðarútgjöld meiri en áætlunir gera ráð fyrir þarf að nýta sem mest af tekjuaukanum sem af því hlýst til að bæta stöðu ríkissjóðs miðað við núverandi aðstæður og spár.

Rammi 2 Eru aðhaldsaðgerðir nægar?

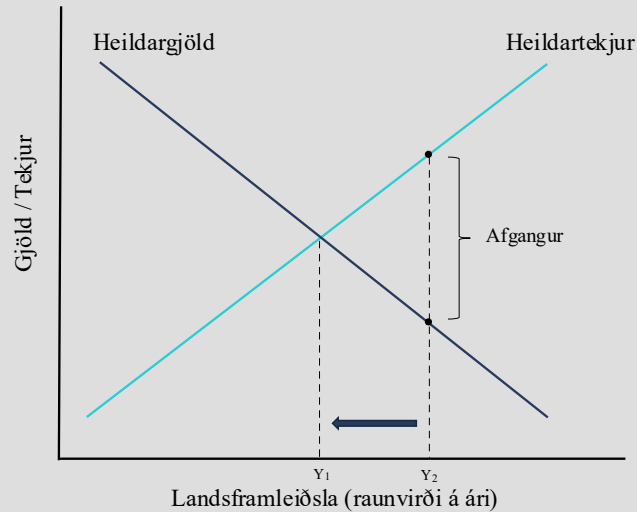
Hagkerfið gengur í gegnum sveiflur og er það m.a. hlutverk opinberrar fjármálastjórnar að draga úr áhrifum þeirra á samfélagið. Í því felst að sýna aðhald og greiða niður skuldir í uppsveiflu og búa þannig í haginn fyrir niðursveiflu. Með mikilli einföldun má segja að rétt eins og skynsamur launþegi sem leggur til hliðar til að eiga inni fyrir óvæntum útgjöldum ættu stjórnvöld að tryggja að staða ríkissjóðs sé góð til að mæta efnahagsáföllum. Hlutverk hagstjórnar er hvað þetta varðar skýrt. Hvers vegna er þá oft á tíðum áframhaldandi hallarekstur í uppsveiflu? Stjórnvöld boða gjarnan aðhald en birtingarmynd þess virðist einkum birtast í auknum tekjuafgangi sem rekja má til þenslu. Það kann ekki góðri lukku að stýra og getur snúist hratt við þegar efnahagslífið kólnar.

Segja má að á meðan launþegi er ábyrgur fyrir eigin fjármálum út æviskeiðið svara stjórnmalamenn ríkja og sveitarfélaga fyrir kjörtímabilið sem þeir sitja. Í þessu felst augljós hættu á hagsmunaaðrekstri þegar kemur að hagstjórn. Skynsöm hagstjórn krefst þess að horft sé til lengri tíma svo fjármálum sé stýrt með þeim hætti sem hámarkar velferð núverandi og framtíðarkynslóða. Stjórnmalamenn gætu freistast til að hvetja til eyðslu á sínu kjörtímabili óháð efnahagsaðstæðum og velt þannig ábyrgð á sjálfbærni skulda yfir á arftaka sína. Lögum um opinber fjármál er einmitt ætlað að stuðla að langtímahugsun frekar en skammsýni.

Annar vandi við stjórn opinberra fjármála er að sett eru stefnumið um afkomu sem byggja á hagspám. Er sá vandi meiri hér á landi þar sem íslenska hagkerfið er að jafnaði sveiflukenndara samanborið við nágrannalönd okkar, sem gerir spágerð sérstaklega erfiða. Spár fyrir næstu ársfjórðunga geta gefið mynd af framtíðarþróun hagskerfisins en lítið sem ekkert er að marka langtímaspár. Þær lýsa aðlögun hagkerfisins að langtímajafnvægi sem er metið með óvissu sem leggst ofan á óvissuna um framtíðaráföll sem ómögulegt er að spá fyrir um. Það er því viðbúið að langtímaspár sem stefnur stjórnvalda grundvallast á, gangi aldrei eftir.

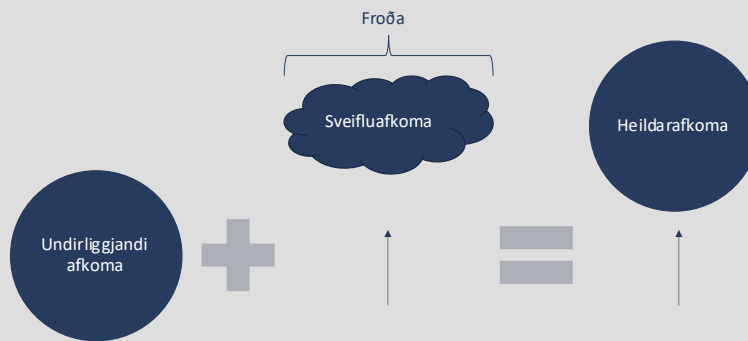
Afkoma hins opinbera breytist með hagsveiflunni þannig að markmiðum fjármálastefnu er auðveldlega mætt í þenslu. Við aðstæður kröftugs hagvaxtar aukast skatttekjur á meðan ýmis útgjöld, s.s. vegna atvinnuleysisbóta dragast saman. Sjálfvirk sveiflujöfnun er hugtak sem nær yfir þessar breytingar á tekjum

og gjöldum hins opinbera og stjórnast af hagsveiflunni. Rammamynd 1 lýsir því hvernig afkoma batnar þegar hagsveiflunni eykst tímabundið. Heildarútgjöld samanstanda af föstum og breytilegum útgjöldum sem hreyfast með hagsveiflunni líkt og greiðslur atvinnuleysisbóta. Þegar umsvif eru meiri dragast slík velferðarútgjöld saman en skatttekjur aukast.



Rammamynd 1: Sjálfvirkur sveiflujafnari í þenslu. Landsframleiðsla eykst tímabundið sem myndar afgang þar sem skatttekjur aukast og velferðarútgjöld eru minni. Ef sjálfvirkum sveiflujöfnurum er leyft að verka gengur hagkerfið til baka, líkt og örin sýnir og afgangurinn hverfur.

Þetta einfalda líkan sýnir hvernig afkoma batnar í þenslu þegar landsframleiðsla eykst tímabundið úr Y_1 í Y_2 . Sjálfvirkir sveiflujafnarar vinna gegn þenslu og afgangur hverfur um leið og hagkerfið kólnar líkt og örin á rammamynd 1 sýnir. Ferlinu sem hér hefur verið lýst gerir ráð fyrir því að sjálfvirkum sveiflujöfnurum sé leyft að vinna verk sitt. Stjórnvöld standa hins vegar frammi fyrir þeirri freistni að auka útgjöld með því að ráðstafa þessum tímabundna afgangi sem þenslan myndar. Slíkar ráðstafanir draga úr áhrifum sjálfvirkra sveiflujafnara og fara á svig við grunnildi um sjálfbærni og stöðugleika. Mikilvægt er að greina uppruna bættrar afkomu en rammamynd 2 sýnir sundurliðun heildarafkomu í undirliggjandi- og sveifluafkomu. Undirliggjandi afkoma er afkoma af reglubundnum rekstri hins opinbera án áhrifa hagsveiflu á útgjöld og tekjur. Eins og heitið gefur til kynna hreyfist sveifluafkoma með hagsveiflunni og er jákvæð í þenslu þegar skatttekjur aukast og velferðarútgjöld dragast saman. Afkomu sem rekja má til hagsveiflunnar er „froða“ og ætti ekki að ráðstafa til varanlegrar útgjaldaaukningar. Bætt afkoma vegna hagsveiflunnar er tímabundin og ef útgjöld eru aukin varanlega mun það hafa neikvæð áhrif á undirliggjandi afkomu þegar hagkerfið kólnar. Ef bætt afkoma stafar hins vegar af aukinni undirliggjandi afkomu, t.d. vegna aukinnar hagkvæmni í ríkisrekstri, myndast svigrúm til nýrra varanlegra ráðstafana.



Rammamynd 2: Sundurliðun afkomu í undirliggjandi- og sveifluafkomu. Þensla þrýstir sveifluafkomu upp og býr til tímabundinn afgang eins og lýst var hér að ofan. Mikilvægt er að greina uppruna bættrar afkomu en jákvæð sveifluafkoma er froða sem ætti ekki að verja í varanlega aukningu útgjalda.

Stjórnvöld hafa boðað hóflegar aðhaldsaðgerðir vegna verðbólgu sem koma aðallega fram á tekjuhliðinni. Fjallað hefur verið um einföldun stjórnkerfis, hagræðingarkröfu, tekjuöflun og að afkoma hafi verið betri en búist var við. Aðhaldsaðgerðir á útgjaldahliðinni eru því takmarkaðar og ekki að fullu útfærðar á þessu stigi. Eins og lýst hefur verið hér að ofan sveiflast afkoma með hagsveiflunni og í þenslu, líkt og við búum við nú, er eðlilegt að afkoma verði umfram áætlanir. Það getur raskað gildum um varfærni að líkja auknum tekjum og bættri afkomu vegna hagvaxtar við aðhaldsaðgerðir, þar sem þær eru ekki tilkomnar vegna beinna aðgerða stjórnvalda, heldur stafa af sjálfvirkri sveiflujöfnun. Erfitt er að réttlæta áframhaldandi hallarekstur við mikinn hagvöxt og veikar aðhaldsaðgerðir geta lagt meiri þunga á peningamálin í baráttunni við verðbólgu.

Grunngildi um sjálfbærni og stöðugleika krefjast þess að aðhaldi sé beitt til að mæta kostnaði við ný verkefni til að opinber útgjöld vaxi sem minnst við þær efnahagsaðstæður sem við búum við í dag. Ef umframafkomu þeirri sem hagsveiflan skilar er eytt, getur það ógnað grunngildi um stöðugleika. Í stað þess ættu stjórnvöld að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að vinna gegn þenslunni. Mikilvægt er að nýta uppsveiflur til þess að bæta skuldastöðu hins opinbera til þess að eiga inni fyrir efnahagslægd og tryggja sjálfbærni skulda. Opinber fjármálastefna sem gengur út á að safna skuldum bæði í hæðum og lægðum skerðir trúverðugleika og er eðlilegt að slíkt vekir spurningar um það við hvaða aðstæður sé mögulegt að greiða niður skuldir.

Í lögum um opinber fjármál segir að varfærni miði að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.

Áætlanir hins opinbera hafa almennt verið byggðar á varfærnum forsendum, einkum hvað varðar tekjur ríkissjóðs. Þannig hafa tekjuáætlanir ríkissjóðs hækkað talsvert við endurskoðun í kjölfar efnahagsbatans þegar áhrifa heimsfaraldurs Covid-19 hætti að gæta, jafnvel umfram það sem búast hefði mátt við. Nokkur óvissa ríkir í alþjóðlegum efnahagsmálum, einkum vegna árásar stjórnvalda Rússlands á Úkraínu og

hækkun orkuverðs, hrávöru og matvæla í kjölfarið, auk óróa á fjármálamörkuðum. Kaupmáttur almennings í helstu viðskiptaríkjum Íslands rýrnar og eignamarkaðir lækka. Seðlabankar beggja vegna Atlantshafsins hafa hækkað vexti og enn eru erfiðleikar í aðfangakeðjum vegna áhrifa heimsfaraldursins. Loks hefur óvissa og óróleiki á fjármálamörkuðum aukist í kjölfar falls tveggja banka í Bandaríkjunum og vandræða eins stærsta banka í Sviss, sem var yfirtekin í kjölfarið. Það veldur hækkun á fjármögnunarkostnaði fjármálastofnana og getur leitt til vandkvæða við fjármögnun fjárfestingaverkefna atvinnuveganna og erfiðleika við endurfjármögnun erlendra lána fjármálakerfisins. Við slíkar aðstæður myndi það samræmast grunngildi um varfærni að nýta mikinn hagvöxt og auknar tekjur umfram áætlanir eins og kostur er til að bæta afkomu hins opinbera.

Á sama tíma er mikilvægt að stjórn opinberra fjármála stuðli að stöðugleika. Samkvæmt lögum um opinber fjármál kallar það á að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Fjármálaráð hefur í álitum sínum lagt áherslu á að svonefndir sjálfvirkir sveiflujafnarar verði látnir vinna gegn hagsveiflunni og að opinber fjármál styðji við peningastefnuna. Þau sjónarmið komu einnig fram í fjármálaáætlun stjórnvalda fyrir árin 2023 – 2027 og í áliti meiri hluta fjárlaganefndar um hana, eins og fram hefur komið. Fjármálaáætlanir hafa verið vel innan þeirra marka sem fjármálastefna markar og tekjuhalli ekki verið eins mikill sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og stefnan gerði ráð fyrir, enda var stefnan samþykkt þegar enn var óljóst hve langvinn áhrif heimsfaraldursins yrðu og hve hratt efnahaglífíð tæki við sér.

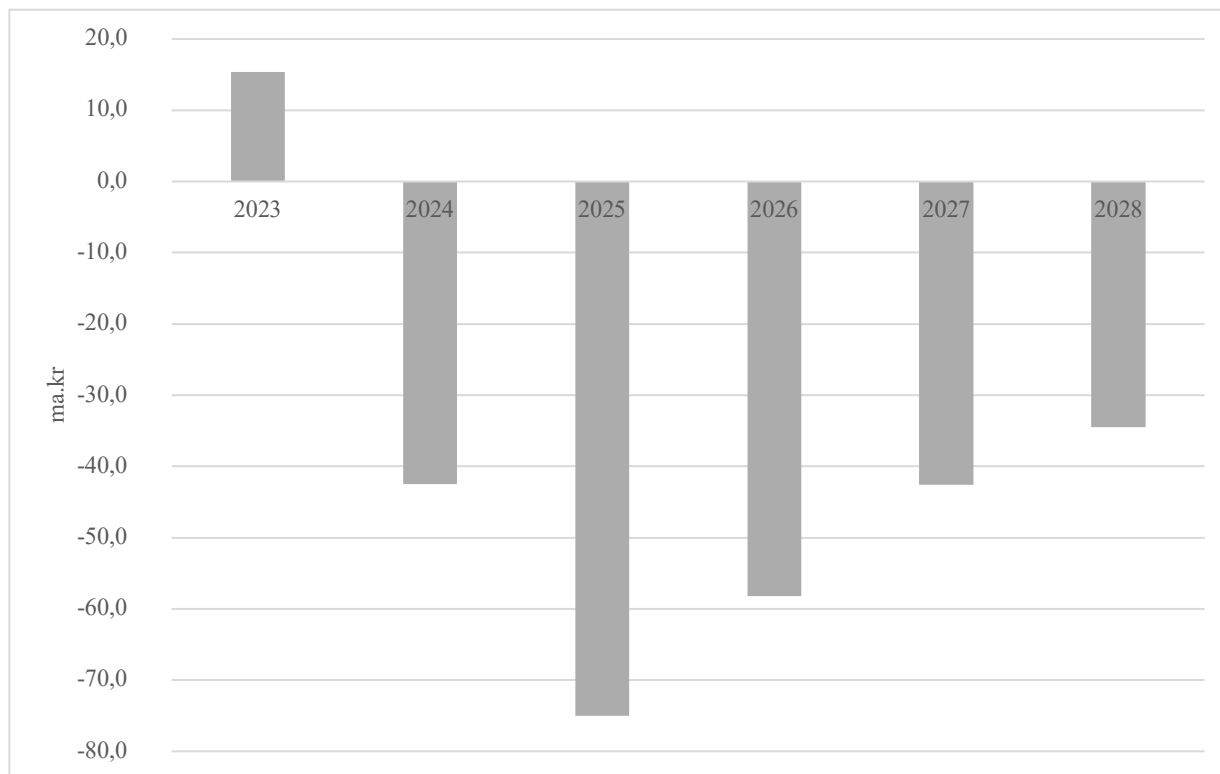
Fjármálastefna sýnir afkomu og skuldir ríkis og sveitarfélaga sem hlutföll af vergri landsframleiðslu og kveður á um að vöxtur skulda hins opinbera sem hlutfall af VLF skuli stöðvarst eigi síðar en árið 2026. Viðmiðin eru hámarksviðmið og sett fram með talsverðu óvissubili sem eykst er á stefnuna líður. Vegna óvissunnar sem ríkti eru fyrirvarar sem gera kleift að aðlaga áætlanir að ósissubilinu verði efnahagsforsendur lakari en gert var ráð fyrir og að sama skapi að heildarafkoman batni verði hagvöxtur umtalsvert meiri en spáð var og tekjur aukist að sama mæli.

Hér að framan hefur verið fjallað um þróun ríkisfjármála árin 2022 og breytingar á fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2023. Ekki verður annað séð en að tekjubatanum hafi að stórum hluta verið varið til að auka varanleg útgjöld. Þá hafa fjárlagalög verið umfangsmikil þrátt fyrir varasjóði og minni kostnað af völdum heimsfaraldursins en spáð var. Góður bati í afkomu 2022 stuðlar að jafnvægi, einkum bættur frumjöfnuður. Samkvæmt endurskoðuðum áætlunum fyrir árið 2023 minnkar hallinn enn og frumjöfnuður verður jákvæður og skuldahlutföll stöðvast og lækka, ef áætlanir ganga eftir. Fjármálaráð telur að gera hefði mátt betur með meiri festu við afgreiðslu fjárlaga það ár.

Fjármálaráð ítrekar það mat sitt að sjálfvirkir sveiflujafnarar fái að vinna sitt verk og að fjármálastefnan styðji betur við aðgerðir í peningamálum við núverandi aðstæður. Með því móti fæst meiri stöðugleiki í efnahagsmálum. Því er mikilvægt að ný fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 gangi eftir, en þar er teft á tæpasta vað hvað afkomuna varðar, að óbreyttum þjóðhagsforsendum.

7. Skuldir og skuldahorfur

Gangi forsendur og áform framlagðrar áætlunar eftir mun vöxtur skuldahlutfallsins stöðvast og það síðan fara lækkandi. Skuldir ríkissjóðs halda samt sem áður áfram að hækka að nafnvirði út allt tímabil hennar. Kemur það til af því að halli verður á heildarafkomu ríkissjóðs flest öll árin og jafnvægi kemst ekki á fyrr en 2027–2028, en rétt er að benda á að fjárfesting er færð til gjalda samkvæmt staðli þjóðhagsreikninga. Þar við bætist að endurlán ríkissjóðs aukast, einkum til Menntasjóðs námsmanna og húsnæðismála, auk Betri samgangna ohf., en þessir aðilar standa utan A1hluta ríkissjóðs. Ríkissjóður tekur því ný lán umfram afborganir af teknum lánnum, nema árið 2023 vegna áformaðrar sölu á eignarhlut í Íslandsbanka. Gert er ráð fyrir að sala eigna skili 78,5 milljörðum í ár og 30,8 milljörðum á næsta ári, 2024.

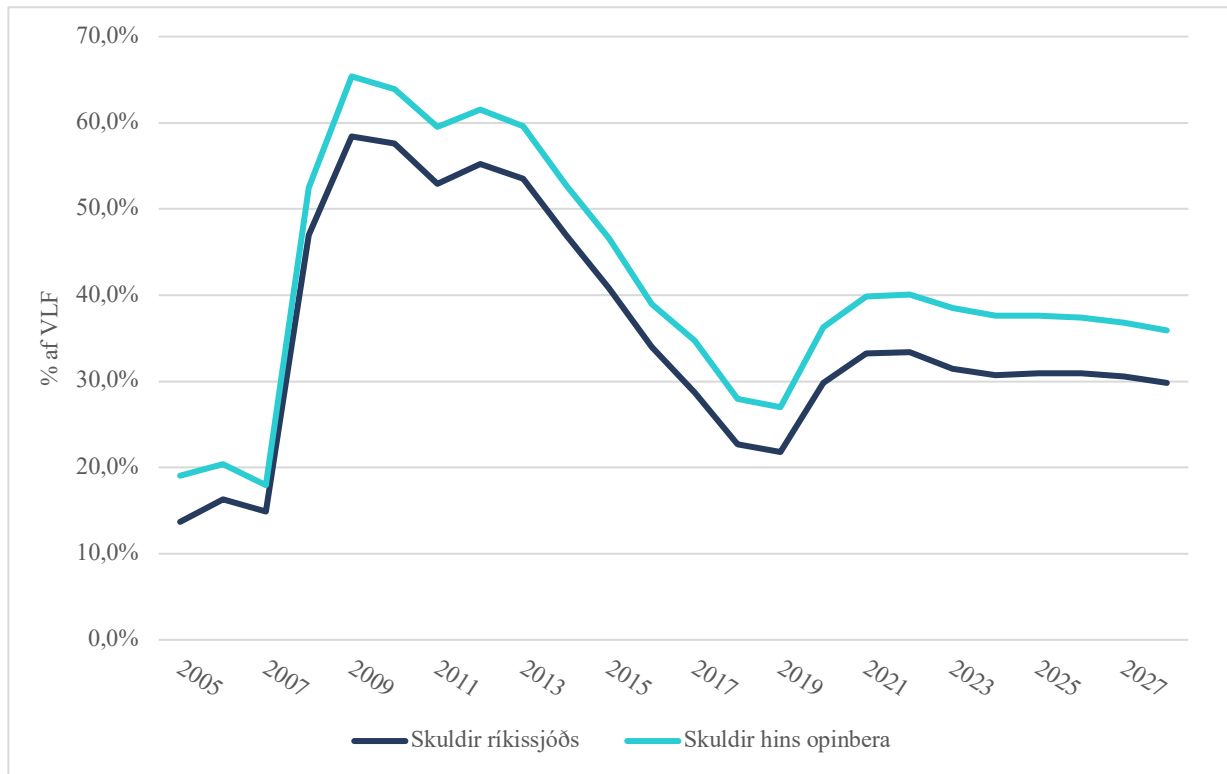


Mynd 27: Hreinn lánsfjárfjölfnuður ríkissjóðs, milljarðar króna²⁵

Lánsfjárförf ríkissjóðs eykst árin 2024 og 2025, þegar sala eigna minnkar, en fer batnandi frá og með árinu 2026, þegar gert er ráð fyrir að afgangur á frumjöfnuði fari vaxandi.

²⁵ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Þó að skuldir A1-hluta ríkissjóðs hækki að nafnvirði lækka þær sem hlutfall af vergri landsframleiðslu eins og eftirfarandi mynd 28 sýnir.



Mynd 28: Skuldir samkvæmt skuldareglu, hlutföll af VLF²⁶

Áhugavert er að skoða hlutfall skulda af landsframleiðslu vegna þess að það sýnir vel áhrif frumjafnaðar og hagvaxtar á skuldahlutfallið. Hér er litið til skulda samkvæmt skuldareglu, það er heildarskuldir A1-hluta að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum. Skuldir hins opinbera eru einnig sýndar samkvæmt sömu skilgreiningu, það er skuldir A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, samkvæmt skuldareglu.

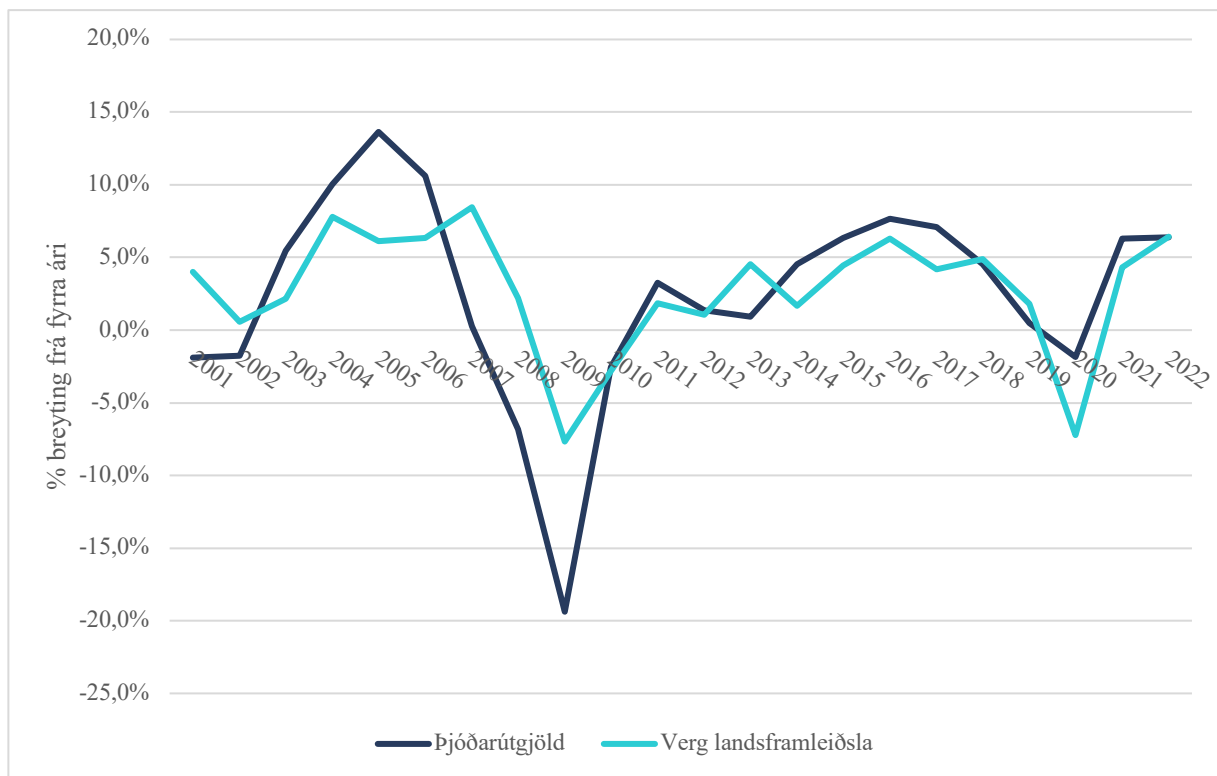
Breyting á skuldahlutfallinu ræðst í stórum dráttum af frumjöfnuði, hlutfalli skulda af landsframleiðslu, þeim raunvöxtum sem greiddir eru af skuldunum og raunvexti vergrar landsframleiðslu. Fjallað er nánar um það samspil í rammagrein 3, um sjálfbærni skulda..

²⁶Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Hlutfall skulda getur lækkað þó að halli sé á frumjöfnuði, þ.e. ef raunvextir eru lægri en hagvöxtur. Hagvöxtur hefur eðlilega mikil áhrif á þróun hlutfallsins. Fyrir fall fjármálakerfisins árið 2008 voru skuldir mjög lágar sem hlutfall af landsframleiðslu og peningalegar eignir ríkissjóðs hærri en skuldir. Við efnahagsáfallið lækkaði landsframleiðsla og þá einkum þjóðarútgjöld mjög skarpt, með tilheyrandi áhrifum á afkomu ríkissjóðs. En að auki hækkðu skuldir vegna verðbólgu, gengislækkunar og hærri vaxta auk þess að ríkissjóður tók á sig auknar byrðar vegna yfirtöku veðlána. Lækkun gengisins studdi við útflutningsgreinar og dró verulega úr innflutningi vegna hækkunar á innfluttum vörum og hrops á kaupmætti launa og þar af leiðandi einnig á einkaneyslu. Atvinnuleysi, einkum á Höfuðborgarsvæðinu, stórkjóst. Við tók erfitt tímabil aðlögunar sem óvissa var um hve langt yrði. Uppgangur ferðaþjónustu og uppgjör á slitabúum föllnu bankana með svonefndum stöðugleikaframlögum gjörbreyttu stöðunni auk þess að útflutningsgreinar styrktust. Þá tókst að hrinda fyrir dómstólum kröfum erlendra stjórnvalda um að ríkissjóður Íslands tæki á sig að bæta innstæður föllnu bankanna í útlöndum. Hagvöxtur jókst og skuldir lækkuðu hratt bæði að nafnverði og í hlutfalli af landsframleiðslu. Vextir á skuldum ríkissjóðs fóru lækkandi með lægri skuldum og hækkðu lánshæfismati. Við fall fjármálakerfisins og lokun alþjóðlegra fjármálamarkaða höfðu stjórnvöld lítið eða ekkert svigrúm til að beita ríkisfjármálum eða peningamálum til sveiflujöfnunar eða til stuðnings við heimili og fyrirtæki, fyrr en rofa fór til. Þvert á móti þurfi að draga úr opinberum útgjöldum og koma á fjármagnshöftum. Höggið var mjög þungt en vel rættist úr þegar lítið er til baka.

Í kjölfar falls fjármálakerfisins voru gerðar ýmsar breytingar með það að markmiði að styrkja innviði fjármálakerfisins og var lagaumgjörð Seðlabanka meðal annars styrkt með nýjum lögum. Einnig var umgjörð opinberra fjármála styrkt með nýjum lögum um opinber fjármál.

Næsta áfall var heimsfaraldur Covid-19 sem stöðvaði nær öll ferðalög milli landa auk þess sem samkomur voru takmarkaðar og vinnustaðir þurftu að loka með tilheyrandi tekjutapi. Í kjölfarið missti fjöldi fólks vinnuna. Yfirvöld töldu nauðsynlegt að hefta útbreiðslu veirunnar til að heilbrigðiskerfið réði við álagið. Vonir stóðu til að um tímabundið vandamál væri að ræða sem gengi tiltölulega hratt yfir. Þær vonir gengu ekki alveg eftir en flestum takmörkunum var aflétt snemma árs 2022. Á sama tíma réðst rússneski herinn inn í Úkraínu sem hafði mikil áhrif á hrávöruverð, einkum jarðefnaeldsneyti sem hækkaði mikið. Áhugavert er að bera þessi tvö áföll saman, en mönnum er mjög gjarnt að mæla efnahagsáföll með því að skoða breytingu á vergri landsframleiðslu.



Mynd 29: Verg landsframleiðsla og þjóðarútgjöld, breyting frá fyrra ári²⁷

Eins og sjá má á myndinni eru ferlar landsframleiðslu ekki svo ýkja frábrugðnir við fall fjármálakerfisins og í heimsfaraldrinum. Við blasir að stóri munurinn er þróun þjóðarútgjalda, sem sýnir hve gífurlegt áfallið var 2008-2009. Munurinn á þessum tvennu skýrist af áhrifum utanríkiverslunar. Þannig voru áhrif heimsfaraldursins mun minni á innlenda eftirspurn og kaupmáttur launa jókst og hélst síðan nánast stöðugur þrátt fyrir hækkun á verðbólgu. Faraldurinn hafði mest áhrif á ferðaþjónustu og tengd fyrirtæki og þannig á þjónustutekjur frá útlöndum. Í ljósi góðrar skuldastöðu gátu stjórnvöld dregið úr áfallinu með umfangsmiklum aðgerðum til aðstoðar fyrirtækjum og heimilum. Seðlabankinn studdi einnig við efnahagslífið með hraðri lækkun stýrivaxta. Staða fyrirtækja og heimila var allt önnur og betri en í fyrra áfallinu. Hagvöxtur tók snarpt við sér þegar takmörkunum vegna faraldursins var aflétt hér á landi, sem annars staðar, og ferðaþjónustan er aftur komin á fullt skrið.

Það gefur auga leið að samanburður á þróun vergrar landsframleiðslu gefur á engan hátt rétta mynd af þessum tveimur áföllum. Viðbrögð stjórnvalda voru ólík bæði á meðan áföllin stóðu yfir og þegar þeim

²⁷Heimild: Hagstofa Íslands.

létti, ekki síst þar sem mislangan tíma tók fyrir efnahagslífið að rétta úr kútnum í kjölfar þeirra. Það má spyrja sig hve langt átti að ganga í að herða að ríkisfjármálum, t.d. með hækkun skatta í fjármálakrísunni og hve langt átti að ganga í slökun á peningamálum með aukningu peningamagns og lækkun vaxta sem og meta hvort umfang stuðningsaðgerða stjórnvalda í heimsfaraldrinum hafi verið af heppilegri stærðargráðu og nógu hnitmiðaðar. Hvað um það þá er ljóst að styrk staða ríkissjóðs í upphafi beggja áfalla skipti sköpum.

Það sem gerir hagstjórnina snúna um þessar mundir er að í kjölfar heimsfaraldursins og innrásarinnar í Úkraínu hefur verðbólga farið hratt vaxandi og er orðin almenn í þeim skilningi að verðhækkningar ná til flestra tegunda vöru og þjónustu. Seðlabankar hafa því hert aðhaldið með því að hækka vexti og boðað áform um að minnka stöðu sína í skuldabréfum, þar sem þeim tækjum var beitt. Eru það talin vera nauðsynleg viðbrögð til að bregðast við verðbólgunni og þeim mikla skaða sem hún veldur heimilum og fyrirtækjum, eins og vel sást í hér á landi í fjármálakreppunni og hagsögu landsins frá áttunda og níunda áratug síðustu aldar.

Einn fylgifyiskur hærrí vaxta er að útgefin skuldabréf sem bera lægri vexti falla í verði. Hefur það hagsæð áhrif á skuldahlutföll ríkja og fara þau nú lækkandi í nokkrum þróuðum ríkjum. Þeir sem eiga skuldabréf taka hins vegar á sig högg, en skuldabréf gefin út af ríkissjóðum eru þau talin trygg fjárfesting og áhættulítill. Þannig eru ríkisskuldabréf viðurkennd sem tryggja eignir fjármálastofnana og njóta sérstakra kjara við mat á eiginfjárstöðu á móti skuldum og svigrúmi til útlána.

Lækkun á virði ríkisskuldabréfa hefur veikt eignasöfn fjármálastofnana, þar með talið seðlabanka. Er oft gerð krafa um að þau séu færð upp á markaðvirði og að jafnvægi ríki á milli binditíma þeirra og kvikari skulda lástofnana. Á það sérstaklega við um viðskiptabanka sem taka við innlánunum. Þó voru á þessu undantekningar hjá minni eða meðalstórum viðskiptabönkum í Bandaríkjunum, sem gættu ekki að þessu jafnvægi. Það leiddi til ótta og áhlaups á innstæður, sem eru kvikar og flytjast hratt þegar eigendur þeirra geta sjálfir flutt þær annað með færslu heimabanka sínum. Í kjölfarið lentu tveir bankar vestanhafs í greiðsluferfiðleikum, þar sem þá skorti laust fé er þeir urðu fyrir áhlaupi vegna orðróms og frétta um eiginfjárstöðu þeirra og útlánasöfn. Það hefur valdið óróa á fjármálamörkuðum eins og fjallað er um annars staðar í álitsgerðinni.

Reynslan af lækkun vaxta eftir efnahagsáföll og hækkun þeirra í kjölfarið hefur þýðingu fyrir mat á því hve vænta megi að vextir lækki mikið í framtíðinni, þegar verðbólguþröskulmörkuðum hefur verið náð. Margir aðrir þættir hafa þar einnig áhrif. Spurningin er hverjir jafnvægisraunvextirnir verða að mati peningamálayfirvalda og vaxtagólfíð. Það hefur meðal annars áhrif á mat okkar á þróun skuldahlutfalls hins opinbera í nánustu framtíð.

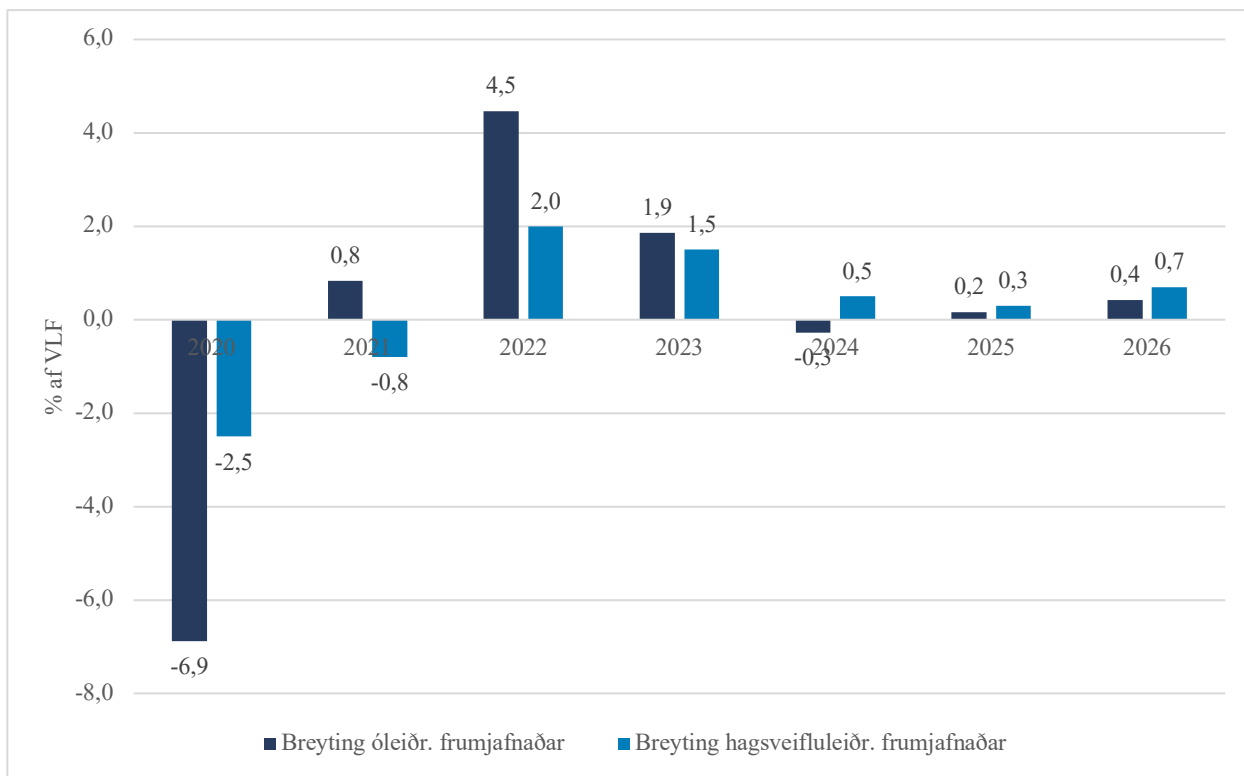
Í framlagðri áætlun er gert ráð fyrir að hlutfall skulda ríkissjóðs af landsframleiðslu hafi náð hámarki árið 2022 og fari eftir það lækkandi. Mest fyrstu tvö árin m.a. vegna sölu eigna, en eftir það valdi vaxandi afgangur á frumjöfnuði því að hlutfall skulda ríkissjóðs fer undir 30%, en nær ekki sama viðmiði í heild fyrir hið opinbera samkvæmt 7. gr. laga um opinber fjármál.

Tafla 4: Hlutfall skulda A1-hluta ríkissjóðs, samkvæmt fjármálareglu, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Áætlun fjármálaáætlunar 2024–2028.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Skuldir A1 - hluta ríkissjóðs	33,4%	31,4%	30,7%	31,0%	31,0%	30,5%	29,9%

Eins og sjá má á töflu 4 að ofan er gert ráð fyrir að skuldahlutfallið lækki hratt árin 2023 og 2024 þegar áformað er að selja eignarhluti ríkissjóðs, en hækkar árið 2025 og fer síðan lækkandi með áætlun um vaxandi afgang á frumjöfnuði. Er það mun betri útkoma en í fjármálaáætlun 2023 – 2027, þar sem hlutfallið fór hækkandi og endaði í tæplega 37% árið 2027.

Í framlagðri fjármálaáætlun er á bls. 32 sýnd breyting á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði sem hlutfall af reiknaðri framleiðslugetu. Auk þess eru sýndar frávikssviðsmyndir, eins og þegar hefur verið fjallað um.



Mynd 30: Breyting á óleiðrétts frumjafnaðar milli ára, hlutfall af VLF, og breyting á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði í hlutfalli af framleiðslugetu.²⁸

Eins og sjá má af mynd 30 fer frumjöfnuður úr því að auka þenslu árin 2020 og 2021 í að veita aðhald árin 2022 og 2023, en nokkuð dregur úr því árin 2024-2026, enda spáð minni vexti landsframleiðslu þau ár og þjóðhagsspá gerir ráð fyrir að verðbólguþolmiði verði náð árin 2026–2027. Eins og þegar hefur komið fram er þessi mynd viðkvæm fyrir breytingum á forsendum. Sé miðað við framkvæmd fyrri fjármálaáætlunar, hefur gengið brösuglega að halda aftur af útgjöldum ríkissjóðs við afgreiðslu fjárlaga og í fjárukalögum innan ársins. Meiri hagvöxtur en spár gerðu ráð fyrir hefur hjálpað til að halda afkomunni innan marka, en ekki er hægt að treysta á það. Ef hagvöxtur verður áfram umfram spár má gera ráð fyrir að verðbólga gangi hægar niður og meira aðhald þurfi til að bregðast við meiri þenslu. Við þær aðstæður má gera ráð fyrir hærri vöxtum en forsendur gera ráð fyrir.

Þess ber að geta að skuldastaða ríkissjóð er góð í alþjóðlegum samanburði og miðað við fyrirbyggjandi þjóðhagsáætlun og útgjaldaramma á hún að fara batnandi sem hlutfall af landsframleiðslu á næstu árum.

²⁸ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneyti, útreikningar fjármálaráðs.

Verði samdráttur í fjárfestingu og vöxtur neyslu minni en þjóðhagsspa gerir ráð fyrir, má búast við að sú mynd breytist, a.m.k. tímabundið. Ríkissjóður hefur styrk til að ráða við það, enda sé haldið aftur af vexti rammasettra útgjalda. Verði hins vegar stöðnun samhliða hækkun raunvaxta geta skuldaferlar snúist við, það er ef raunvextir verða hærri en vöxtur vergrar landsframleiðslu. Þá verður erfiðara að lækka skuldahlutfallið og til þess þarf meiri afgang á frumjöfnuði.

Fjármálaráð telur að helsta óvissan sé fólgin í þróun innlendar og innfluttrar verðbólgu auk stöðu alþjóðlegra fjármálamarkaða og þróunar álags á skuldabréfaútgáfur nýmarkaðsríkja. Reynslan sýnir að þegar þrengist um aðgang að lánsfé fresta fyrirtæki áformum um fjárfestingar og hratt getur hægst á efnahagslífinu. Þá er áhætta tengd niðurstöðu kjarasamninga, sem verða lausir í upphafi næsta árs. Einnig er áhætta fólgin í framkvæmd fjárlaga eins og þegar hefur verið rakið. Sú áhætta felst aðallega í því að áform um tekjur og útgjöld gangi ekki eftir, eða staða á fjármálamörkuðum verði ekki talin nægilega hagstæð til að selja eignir. Á móti kemur að það eru einnig ákveðnar líkur á að rætist úr á fjármálamörkuðum og að fjárfesting, framleiðsla og útflutningur verði meiri en forsendur gera ráð fyrir sem gerði auðveldara að fylgja eftir mótvægisáðgerðum og afgangur á heildarjöfnuði gæti náðst fyrir.

Þar sem áhrif fjármálastefnu er talin fljótari að hafa áhrif á eftirspurn en önnur stjórnþæki, gæti reynt á viðbrögð stjórnvalda við breyttar sviðsmyndir fjármálaáætlunar.

Í framlagðri fjármálaáætlun er í 4. kafla fjallað um áhættuþætti tengda skuldum. Þar er nokkuð ítarleg umfjöllun um endurfjármögnunar- og lausafjárahættu í ljósi hærri skuldastöðu og að á næstu árum komi til innlausnar stórir flokkar ríkisbréfa og erlendra lána. Það verður að endurfjármagna á hærri vöxtum en er á þeim bréfum sem koma til innlausnar. Er vísað til umfjöllunar í skýringum með þingsályktunartillögum, það er í 4. kafla, um áhættu, og í 33. kafla, um fjármagnskostnað, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar.

Auk hærri verðbólgu, vaxta og áframhaldandi hallareksturs eru nefnd endurlán ríkissjóðs til sjóða og verkefna og ríkisábyrgðir. Það feli í sér markaðsáhættu og útlánaáhættu í ljósi vaxandi skulda undanfarin ár.

Rétt er að gefa síðustu atriðunum nánari gaum, því þau geta falið í sér skuldbindingar sem kunna íþyngja ríkissjóði ef út af bregður. Endurlán fara vaxandi ár frá ári samkvæmt sjóðstreymi ríkissjóðs og eru fjármögnuð með auknum skuldum í A1-hluta.

Samtals er áætlað að endurlán verði um 30 milljarðar á ári, sem er nokkru meira umfang en á undanförunum árum. Að stærstum hluta fara þau til Menntasjóðs námsmanna og til íbúðalána Húsnæðissjóðs, auk endurlána til Bygðastofnunar. Framagreindir aðilar eru teljast til A2-hluta ríkissjóðs. Fylgjast verður vel með áhættu vegna endurlána. Ríkissjóður fjármagnar þessa starfsemi með beinum endurlánnum og þarf að tryggja að nægt eigið fé sé til staðar fyrir þessa sjóði til að brúa vaxtamun, þar sem það er talið nauðsynlegt, og tryggja með virku eftirliti að þeir standi að öðru leyti undir sér með vaxtamun sem er í samræmi við útlánaáhættu. Þá þarf að sjálfsögðu að tryggja jafnvægi milli binditíma eigna og skulda, það er fjármögnunar og uppgreiðslu veittra lána, til að þeir komist ekki í svipaða stöðu og Íbúðalánasjóður.

Í greinargerð fjármálaáætlunar eru einnig nefnd endurlán til Betri samgangna ohf, en fyrirtækið telst til A3-hluta. Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir að endurlána fyrirtækinu fjármuni á áætlunartímabilinu, en þau endurlán eru háð frekari áætlunum um rekstur og fjárfestingar. Rétt er að hafa í huga að ríkissjóður afhenti fyrirtækinu land að Keldum sem er metið á 15 milljarða króna og fær A-1 hluti ríkissjóðs á móti

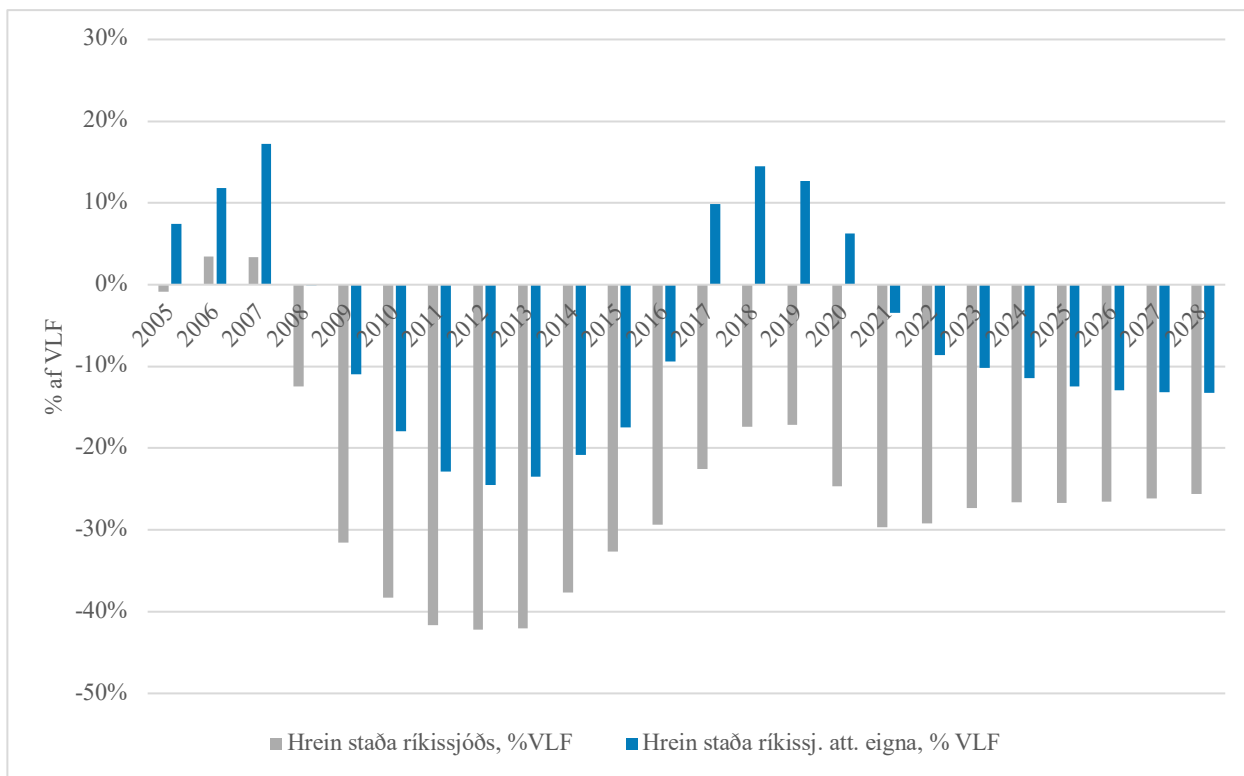
aukið hlutfé í fyrirtækinu, sem mun koma fram í ríkisreikningi fyrir árið 2022. Er afhending landsins byggð á samkomulagi þar um, samkvæmt 7. gr. laga nr. 81/2020, um heimild til að stofna opinbert hlutfélag um uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu. Mun því vera um flutning frá A1-hluta ríkissjóðs í A-3 hluta gegn samsvarandi eignarhlut í félaginu. Áætlaðar fjárfestingar fyrirtækisins koma ekki fram í fjármálaáætlun þar sem fyrirtækið stendur utan A-1 hluta. Þó skal tekið fram að birtar eru heildartölur um tekjur og gjöld í samstæðuyfirlitum yfir A2- og A3-hluta samtals, á bls. 96 í greinargerð með framlagðri fjármálaáætlun og í kafla 3.4 er samstæðuyfirlit yfir tekjur, gjöld og fjárfestingu samtals fyrir A3-hluta, B- og C-hluta, ásamt fyrirtækja sveitarfélaga, auk yfirlits yfir fjármál hins opinbera í heild.

Gera má ráð fyrir að fjárfestingarverkefni verði í auknum mæli færð hjá fyrirtækjum utan A1-hluta ríkissjóðs. Taka þarf afstöðu til þess og marka slíkum verkefnum skýran ramma, auk þess að taka tillit til þeirra við mótnun efnahagsstefunnar.

Fram kemur í greinargerð með framlagðri áætlun að vegna uppgreiðslu veittra lána og mismunandi binditíma eigna og skulda Íbúðalánasjóðs hafi myndast misvægi þar sem sjóðurinn er bundinn með óhagstæð vaxtakjör á fjármögnun sinni. Mun sjóðurinn ekki geta staðið undir afborgunum útgefinna bréfa sinna lengur en til ársins 2034. Til þess að reka sjóðinn út líftíma skuldbindinga þurfi að óbreyttu að leggja honum til 450 milljarða króna, eða 200 milljarða að núvirði. Núvirtar skuldbindingar eru tilkomnar vegna vaxta- og verðtryggingarmisvægis eigna og skulda sjóðsins. Er því nauðsynlegt að grípa sem fyrst til ráðstafana, en sjóðurinn flokkast í A2-hluta ríkissjóðs. Fjármálaráðherra hefur nýverið lagt fram í samráðsgátt stjórnvalda umræðuskjal með tillögum um úrvinnslu skuldbindinga sjóðsins, samfara framlagningu frumvarps um slit og uppgjör á sjóðnum, enda stefnir hann í þrot og verður ekki greiðslufær.

Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar B-deildar starfsmanna ríkisins ásamt hluta starfsmanna sem hafa greitt í Brú lífeyrissjóð, auk skuldbindinga vegna lífeyrissjóða alþingismanna og ráðherra og tiltekinn starfsmanna Útvegsbanka og Landsbanka, námu tæplega 800 milljörðum króna í árslok 2021, eða um fjórðungi af vergri landsframleiðslu. Um gífurlega skuldbindingu er að ræða sem vex með auknum lífslíkum og hækkun launa opinberra starfsmanna. Er það tveir helstu áhættuþættirnir, auk ávöxtunar sjóðsins. Í framlagðri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði 8 milljarða á ári í sjóðinn, sem valdi því að skuldbindingin stendur nánast í stað í krónutölu út áætlunartímann, en fer lækkandi sem hlutfall af landsframleiðslu. Samkvæmt skýringum með þingsályktunartillögunni er gert ráð fyrir að með árlegri 8 milljarða inngreiðslu næstu áratugina fari sjóðurinn ekki í þrot. Breyttar forsendur um lífslíkur og hækkun launa opinberra starfsmanna, miðað við aðra hópa, hefur talsverð áhrif eins og áður sagði. Mikilvægt er að sjóðnum var lokað fyrir nýjum sjóðsfélögum og stofnuð ný deild, A-deild, í byrjun árs 1997, sem á að standa undir sér með iðgjöldum og var jöfn ávinnsla réttinda A-deildar afnumin frá árinu 2017. Mun því sjóðsfélögum í B-deild fara fækkandi á næstu áratugum og A-deildin standa að fullu undir sér af greiddum iðgjöldum og ávöxtun þeirra.

Loks er hér bent á að í greinargerð með þingsályktunartillögunni er greint frá því að bygging þjóðarleikvangs hafi verið til skoðunar, en að ekki sé gert ráð fyrir fjárheimild til verkefnisins í framlagðri fjármálaáætlun. Er það skýrt með því að málið sé enn á undirbúningsstigi og ekki liggi ljóst fyrir hver endanleg kostnaðarskipting á milli ríkissjóðs og sveitarfélaga verði. Í greinargerðinni kemur einnig fram að gert sé ráð fyrir fjárfestingarsvigrúmi, eins og það er orðað, sér í lagi síðustu tvö árin 2027 og 2028 og að hugsanlega sé hægt að mæta tilteknum fjárfestingarverkefnum innan þess.



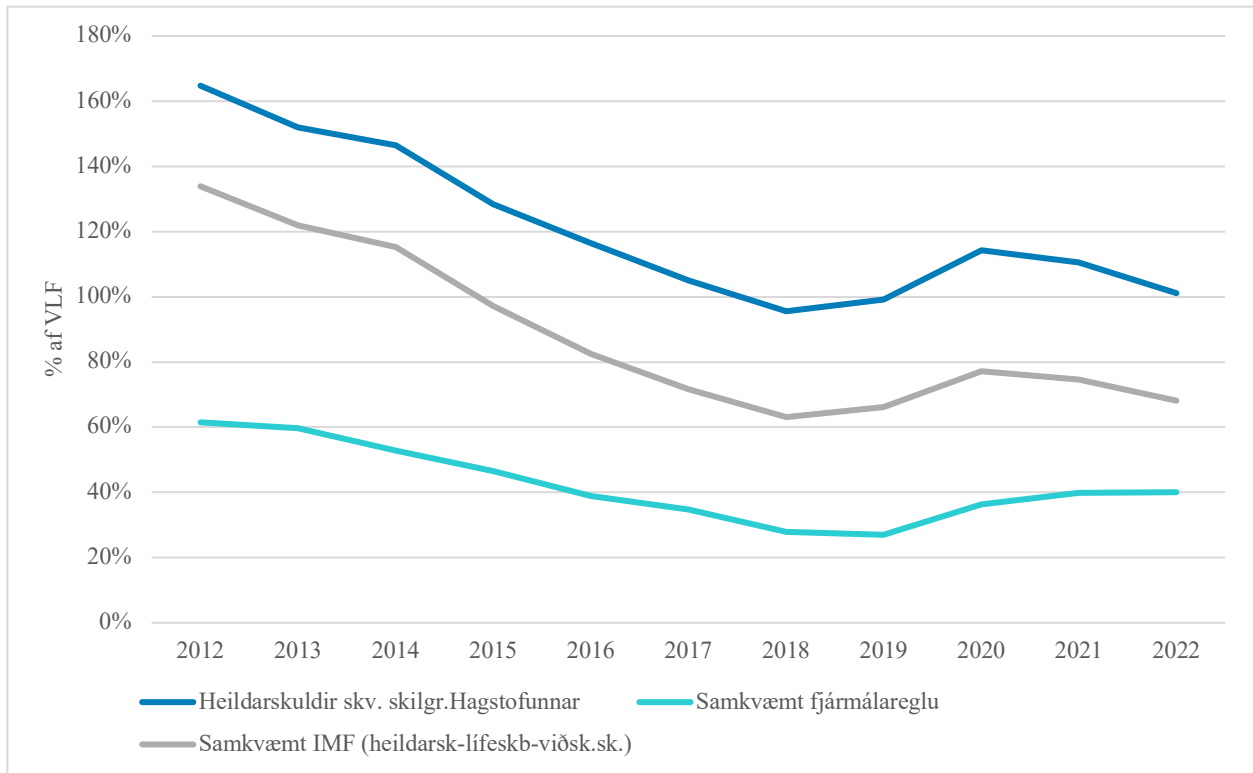
Mynd 31: Hrein staða ríkissjóðs A1-hluta 2005-2023²⁹

Á myndinni að ofan má sjá hvernig hrein staða ríkissjóðs A1-hluta hefur þróast frá 2005 og áætlun um þróun hennar út tímabil framlagðrar áætlunar. Með hreinni stöðu er átt við heildarskuldir að frádregnum peningalegum eigum, það er viðskiptakröfum, sjóðum og veittum lánnum (endurlánnum). Eins og sjá má versnaði staðan töluvert í kjölfar falls fjármálakerfisins en batnaði hröðum skrefum fram að kórónufaraldrinum. Eftir faraldurinn batnar staðan og gert er ráð fyrir að hún batni enn fram til ársins 2024, einkum vegna sölu á eignarhlutum, gangi forsendur áætlunarinnar eftir.

Á myndinni sést einnig hrein staða að teknu tilliti til eigna, það er hrein staða að frádregnu hlutafé, eignarhlutum og stofnfé. Hafa verður í huga að frá árinu 2017 eru eignarhlutar í félögum færðir samkvæmt hlutdeildaraðferð, þ.e. færð er hlutdeild ríkissjóðs í eigin fé félaganna. Á þennan mælikvarða fer staðan stöðugt lækkandi eftir því sem fjær dregur heimsfaraldri Covid-19, en stöðvast í lokin, gangi áætlunin eftir.

²⁹ Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Að lokum telur fjármálaráð rétt að benda á ólíkar skilgreiningar á skuldum ríkissjóðs og hins opinbera sem annars gæti haft í för með sér misskilning. Hagstofa Íslands birtir tölur um heildarskuldir hins opinbera, það er skuldir A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, samkvæmt alþjóðlegum stöðlum. Þar eru meðtaldar ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar, skuldir Íbúðalánasjóðs, Húsnæðissjóð og Menntasjóðs námsmanna. Erlend matsfyrirtæki og alþjóðastofnanir miða við heildarskuldir samkvæmt aðferð Hagstofunnar, en að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptakröfum. Loks eru á myndinni opinberar skuldir samkvæmt skilgreiningu laga um opinber fjármál, um skuldareglu, en þær ná til A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga.



Mynd 32: Heildarskuldir hins opinbera, skuldir skv. skuldareglu og skilgreiningu alþjóðastofnana³⁰

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn vinnur greiningar sínar á fjármálum þjóða miðað við framangreinda skilgreiningu Hagstofunnar, að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptakröfum, þar sem aðilar utan

³⁰ Heimild: Hagstofa Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

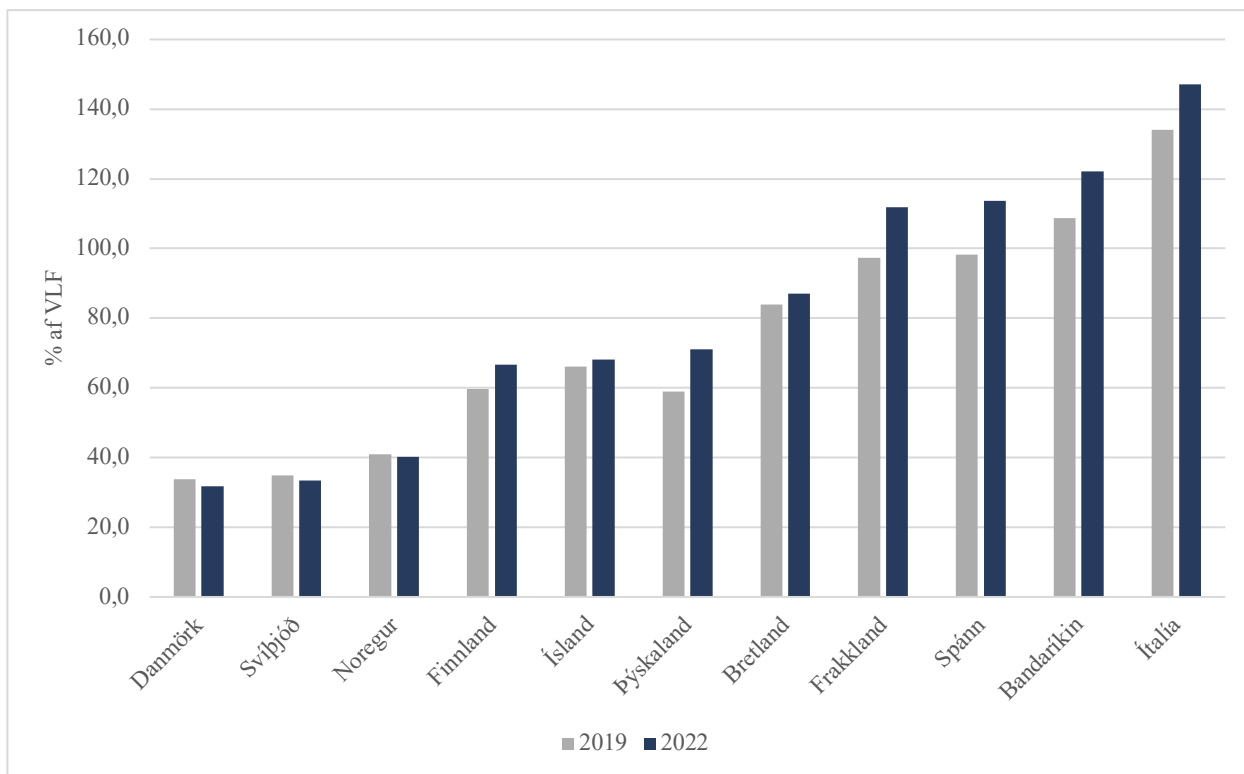
A1-hluta ríkissjóðs eru einnig teknir með. Það gera alþjóðleg matsfyrirtæki einnig. Samkvæmt þeirri skilgreiningu mun skuldahlutfall hins opinbera fara lækkandi á næstu árum.

Ríki geta lent í erfiðleikum með endurfjármögnun skulda þrátt fyrir að hafa ekki hátt skuldahlutfall í alþjóðlegum samanburði, ef aðrar aðstæður eru ekki styrkar eða mikil óvissa ríkir. Þá takmarka miklar skuldir getu ríkja til að mæta áföllum í framtíðinni. Rannsókn Alþjóðabankans bendir til að skuldahlutfall yfir 77% af vergri landsframleiðslu til langframa dragi úr hagvexti um 0,017 prósentustig fyrir hvert prósentustig umfram 77%. Í nýmarkaðsríkjum (e. emerging markets) eru áhrifin talin meiri eða um 0,02 prósentustig fyrir hvert prósentustig umfram 65% skuldahlutfall.³¹

Í lögum um opinber fjármál er sjálfbærni skilgreind á þann veg að opinberar skuldbindingar séu viðuráðanlegar til lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Ekki er skilgreint hvað felst í að leggja ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir þar sem fjallað er um sjálfbærni. Almenn tala má þó miða við að komandi kynslóðir hafi svigrúm til að mæta áföllum og að skuldir dragi ekki úr getu þeirra til hagvaxtar og bjóða góð lífskjör. Þá hefur verið talið sanngjarnt að hver kynslóð standi undir kostnaði við eigin neyslu og þjónustu en varpi honum ekki á komandi kynslóðir. Annað gildi um arðbæra fjárfestingu í innviðum sem skili ábata fyrir komandi kynslóðir, eðlilegt geti talist að fjármagna slíkrar fjárfestingar með lánsfé, a.m.k. að hluta, miðað við líftíma fjárfestingarinnar, að teknu tilliti til áhættu.

Að framansögðu má ráða að ekki er nóg að líta eingöngu á skuldahlutfallið og stöðvun þess. Telja verður undirstöður íslensks efnahagslífs að flestu leiti traustar og þau atriði er snúa að stofnanalegum innviðum og pólitískum stöðugleika í góðu lagi í alþjóðlegum samanburði. Þá eru skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu ekki miklar í alþjóðlegum samanburði. Ekki verður þó litið hjá því að vegna smæðar hagkerfisins eru óvissa og sveiflur meiri.

³¹ Finding the Tipping Point - When Sovereign Debt Turns Bad, World Bank, júlí 2010.



Mynd 33: Heildarskuldur hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, alþjóðlegur samanburður³²

Mat erlendra aðila á skuldastöðunni

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn greindi sjálfbærni opinberra skulda á Íslandi í síðustu greinargerð sinni um íslensk efnahagsmál³³. Niðurstöður IMF eru að helstu veikleikar (e. vulnerabilities) í opinberum skuldum séu viðráðanlegir litið til meðallangs tíma. Samt sem áður sé óvissa um þróun efnahagsmála sem geti falið í sér einhverja áhættu, einkum í ljósi þess hve endurgreiðslutími opinberra skulda er stuttur, eða 5 ár. Það styrki stöðuna að innlendir fjármögnunarmarkaður er sterkur og hátt hlutfall skulda er í innlendum gjaldeyri. Þannig séu 40% opinberra skulda í eign lífeyrissjóða og 25% í eigu innlendra banka. Þá hafi

³² Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

³³ IMF, Iceland 2022 Article IV Consultation, Annex IV.

hlutur erlendra fjárfesta lækkað undanfarin ár. Meðalendurgreiðslutími innlendra skulda sé um 5 ár, en erlendra skulda 3,5 ár.

Samkvæmt skilgreiningum AGS voru heildarskuldir hins opinbera 75% af vergri landsframleiðslu í árlök 2021, en nettó skuldir 60%. AGS bendir á slæma stöðu ÍL-sjóðs og beinir því til stjórnvalda að telja núvirt tap sjóðsins með í skilgreiningu á opinberum skuldum við útreikning á skuldaviðmiði fyrir fjármálareglur samkvæmt lögum um opinber fjármál og helst allar skuldir ÍL sjóðs, eins og AGS gerir í greiningum sínum. Greining IMF á sjálfbærni opinberra skulda bendi til að 0,4% frumjöfnuður sem hlutfall af VLF stöðvi skuldahlutfallið, sem gert sé ráð fyrir að náist 2026 þegar fjármálareglur eiga að taka aftur gildi. Niðurstaðan sé í fullu samræmi við fyrirbyggjandi áætlanir stjórnvalda um að stöðvun skuldahlutfallsins. Loks segir að greining IMF reisi engin rauð flögg og spár sem áætlanir stjórnvalda byggja á eru metnar raunsæjar.

Fitch Ratings staðfesti A lánshæfismat fyrir ríkissjóð og mat horfur stöðugar í greiningu sinni frá 10. mars 2023. Matsfyrirtækið telur til styrkleika, háar tekjur á íbúa og styrka stjórnarhætti auk myndarlegra varasjóða til að takast á við ytri áföll. Einnig styrki stöðuna vel fjármagnað lífeyriskerfi, traust fjármálakerfi og traustur efnahagsreikningur fyrirtækja. Þá nefna þeir innlenda orku sem styrkleika. Það sem takmarki hækkun á lánshæfiseinkunn séu hátt hlutfall opinberra skulda, smæð hagkerfisins og einhæfur útflutningur. Loks nefna þeir hækkun verðbólgu og aukna hættu á að Seðlabankanum gæti reynst erfitt að ná henni niður vegna aukins launaþrýstings í ljósi kjarasamninga, auk þess að huga þurfi að samkeppnishæfni landsins. Þættir sem gætu raskað matinu og lækkað það eru efnahagsáfall eða lausatök í opinberum fjármálum sem valdi hækkunarferli á hlutfalli opinberra skulda. Þættir sem gætu styrkt matið eru hærri hagvaxtarhorfur og meiri fjölbreytni í útflutningstekjum, eða snögg og viðvarandi lækkun á skuldahlutfalli hins opinbera. Fyrirtækið bendir á að opinberar skuldir sem koma á gjalddaga nemi 7,2% af landsframleiðslu á þessu ári (2023) og 8,7% árið 2024, en gott svigrúm sé til að mæta því. Fyrirtækið telur hátt hlutfall opinberra skulda eitt af því sem hamli hækkun á einkunnargjöf, en bendir einnig á að skuldahlutfallið fari nú lækkandi vegna aukins hagvaxtar og stöðvist til meðallangs tíma.

Eins og rætt var hér að framan er mikilvægt að viðhafa varfærni og við þær aðstæður sem nú eru upp felst hún í því að nýta mikinn hagvöxt og auknar tekjur umfram áætlanir eins og kostur er til að bæta afkomu hins opinbera og flýta lækkunarferli skulda. Hækkun landsframleiðslu ein og sér og sú staðreynd að vöxtur landsframleiðslunnar hefur verið hærri en vextir, leiðir sjálfkrafa til lækkunar á skuldahlutfallinu, þrátt fyrir hallarekstur. Dragi verulega úr hagvexti og vextir halda áfram að hækka getur það snúist við. Stuttur lánstími, eða endurgreiðslutími skulda, þýðir að hærri vaxtakjör koma hraðar inn á útgjaldahlið og meiri hætta er á auknum kostnaði, eða áhættu, við endurfjármögnun ef þrengir að fjármálamörkuðum. Eins og dæmin sanna getur óróleiki skapast á mörkuðum með skömmum fyrirvara og haft neikvæð áhrif á fjárfestingaráform atvinnulífsins. Það er því varfærið að hefja sem fyrst lækkunarferli skulda og skila tekjuafgangi af rekstri ríkissjóðs.

Miðað við framlagða fjármálaáætlun er það mat fjármálaráðs að skuldastaða ríkissjóðs og hins opinbera sé sjálfbær. Skuldahlutfallið stöðvist og horfur eru á að það fari lækkandi á næstu árum.

Rammi 3 Sjálfbærni skulda

Algengustu líkön sem notuð hafa verið við mat á sjálfbærni skulda byggja í grunninn á mjög einföldum forsendum sem má lýsa með eftirfarandi jöfnu:

$$\Delta D_t = D_{(t-1)} * \left(\frac{i_t - g_t}{1 + g_t} \right) - PB_t + x_t$$

Jafnan lýsir breytingu á hlutfalli skulda af landsframleiðslu (ΔD_t), sem ræðst af mismuninum á raunvöxtum sem greiddir eru af opinberum skuldum (i_t) og raunvexti vergrar landsframleiðslu (g_t), margfaldað með skuldahlutfalli síðasta tímabils ($D_{(t-1)}$) og að frádregnum frumjöfnuði af rekstri hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu (PB_t). Loks er síðasti liðurinn aðrar efnahagsshreyfingar (x_t), svo sem tekjur af sölu eigna og virðisbreytingar, sem ekki færast um rekstur, í hlutfalli af landsframleiðslu. (Hægt er að miða við nafnvöxt, ef sama vísitalan er notuð til að staðvirða VLF og reikna raunvexti, t.d. verðvísitala VLF) (sjá t.d. Blanchard, 2019 og Willems og Zettelmeyer, 2022).

Mismunandi úfærslur eru til á framangreindri jöfnu, þar sem notaðar eru fleiri breytur, en allar lýsa í grunninn framreikningi á skuldahlutfallinu og byggja á spám, eða gefnum forsendum, um hagvöxt og þróun vaxta í framtíðinni. Fleiri líkön má nota við mat á sjálfbærni skulda hins opinbera, svo sem kynslóðareikninga, almenn jafnvægislíkön, mat á greiðslubyrði, slembin líkön (e. stochastic models) o.s.frv.

Ef miðað er við að x_t sé núll (þ.e. litið framhjá öðrum þáttum), má með nokkurri einföldun segja að jafnan sýni að ef vextir eru lægri en hagvöxtur lækki skuldahlutfallið í sífellu þótt afborganir skulda séu ávallt endurfjármagnaðar. Með sama hætti ef vextir eru hærri en hagvöxtur þurfi afgang á frumjöfnuði til að stöðva vöxt skulda af VLF og því meiri afgang eftir því sem skuldir eru hærri af VLF í upphafi. Lágir vextir á umliðnum árum hafa leitt til þess að ríki hafa getað safnað talsverðum skuldum án þess að það raskaði sjálfbærni opinberra fjármála mælt á þennan mælikvarða. Bent hefur verið á að raunvextir hafa farið lökkandi undanfarna áratugi. Hafa komið fram kenningar um að vextir verði framvegis lágir vegna breytinga á tekjum, sparnaði og aldurssamsetningu og minni áhyggjur þyrfti að hafa af hallarekstri hins opinbera og lánsfjármögnun hans, amk. í stærri hagkerfum.

Nokkur gagnrýni hefur komið fram á túlkanir á framangreindri aðferð (sjá t.d. Blanchard, 2019 og Willems og Zettelmeyer, 2022).

Bent hefur verið á að mismunur á hagvexti og vöxtum hefur á tímum verið óstöðugur og að frá árinu 1961 hafi vextir hjá úrtaki 22 ríkja OECD verið hærri en hagvöxtur í um 50% tilvika (Wyplosz, 2019).³ Vextir geta verið hærri en hagvöxtur um nokkurn tíma og skapað vanda í opinberum fjármálum, einkum ef skuldahlutfall er hátt, sem verður að leysa til að komast hjá því að traust glatist, sem geti leitt til fjármagnsflóttu. Þá sýna rannsóknir að endurfjármögnunaráhætta er meiri við háar skuldir og vex með meiri erlendum skuldum. Því er ekki nóg að líta eingöngu á skuldahlutfallið heldur verður að líta á meðaluppgreiðslutíma útistandandi skulda og lánsfjárförfina sem flæðistærð. Þá sýna rannsóknir að hætta á fjármálaáfallum (e. fiscal risk) eykst við hærri skuldahlutfall (Willems og Zettelmeyer, 2022). Þá hefur lánsfjártími, eða endurfjármögnunarförf, áhrif á mat lánamarkaða á lánshæfi ríkja. Það sé því engin ákveðin þröskuldur fyrir skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu til að þær geti orðið að vandamáli (sjá *Financial Times*, 2022). Skoða þarf stöðuna í hverju ríki og á hverjum tíma.

Samantekið þá er óhætt fyrir hið opinbera að auka skuldir og milda efnahagsáfall eins og viðbrögð stjórnvalda hér á landi og víða um heim við heimsfaraldrinum hafa sýnt, eða til að fjármagna arðsamar fjárfestingar sem skila sér til næstu kynslóða. Flestir munu telja það hafa verið réttmætt og þjóðhagslega hagkvæmt að víkja tímabundið frá fjármálaeignum við þær aðstæður sem voru uppi þegar það var gert. Það þýðir þó ekki að rétt sé að halda skuldasöfnuninni áfram og er því mikilvægt þegar þensla, er eins og nú er, að nota afkomubátann til að greiða niður skuldir og beita opinberum fjármálum til að styðja peningamálastjórnina. Hafa verður í huga að miklar skuldir draga úr getu stjórnvalda til að bregðast við efnahagsáfallum í framtíðinni. Þá getur hærra vaxtastig dregið úr svigrúmi til að sinna grunnþjónustu og úr tiltrú alþjóðasamfélagsins á innlendum efnahagsmálum.

Tilvísanir

Blanchard, Olivier (2019). Public Debt and Low Interest Rates, *American Economic Review*, 109(4): 1197-1229.

Financial Times (2022). „Hunt is on for the next market fracture“, dags. 6. desember.

Willems T. og Zettelmeyer J. (2022). Sovereign Debt Sustainability and Central Bank Credibility, IMF WP/22/16, 2022

Wyplosz, Charles (2019). Olivier in Wonderland“, *VoxEU/CEPR*, June.

8. Samspil opinberra fjármála og peningamálastjórnar

Stjórnvöld og peningamálayfirvöld bera sameiginlega ábyrgð á mikilvægum þáttum hagstjórnarinnar. Ef vel á að fara er gott samspil lykilatriði. Eins og fjallað er nánar um í rammagrein 4 í þessu álitu eru meginmarkmið þeirra og þau tæki og tól sem þau hafa til að ná þeim ekki hin sömu. Á meðan meginmarkmið stjórnvalda í hagstjórn, sem fara með stjórn opinberra fjármála, er að tryggja vöxt og viðgang hagkerfisins í heild þá er meginmarkmið peningastefnunnar að stuðla að verðstöðugleika. Meginmarkmið peningastjórnarinnar er þannig hlutmengi af meginmarkmiði stjórnvalda.

Almenn samstaða er um að stjórn peningamála sé almennt betur til þess fallin að ná niður verðbólgu en stjórn ríkisfjármála. En ríkisfjármálin hafa engu að síður mikilvægu hlutverki að gegna í baráttu við verðbólgu. Árið 1970 mælti Milton Friedman fræg orð sem oft hefur verið vitnað til: „Verðbólga er ávallt og alls staðar peningalegt fyrirbæri.“ Það sem hann átti við var að verðbólga væri ávallt og alls staðar slakri peningamálastjórn að kenna og að góð peningamálastjórn gæti komið í veg fyrir verðbólgu. Ítrekað hefur verið vitnað í þessi orð hans þegar rætt er um hlutverk hins opinbera við myndun verðbólguvæntinga og í baráttunni við verðbólgu eins og um lögmál sé að ræða. Hér er þó aðeins um kenningu að ræða sem erfitt hefur reynst að sannreyna með raungögnum. Bætt aðgengi að gögnum og auðveldari framkvæmd slembinna samanburðarannsókna (e. randomized controlled trials) innan hagfræðinnar hafa þó gert slíkar prófanir auðveldari. Þessar framfarir á vettvangi hagfræðinnar á undanförunum árum hefur gert fræðimönnum kleift að sannreyna ýmsar kenningar innan hagfræðinnar, þar á meðal hlutleysi opinberra fjármála við myndun verðbólguvæntinga og í baráttunni við verðbólgu. Nýlegar rannsóknir hafa m.a. sýnt að orsakasamband er á milli verðbólguvæntinga einstaklinga og skynjunar þeirra á skuldahlutfalli hins opinbera í framtíðinni³⁴ sem og á milli verðbólguvæntinga þeirra og eyðsluvilja.³⁵ Enn fremur benda niðurstöður til þess að boðun verulegra skattahækkana til að greiða niður skuldir séu áhrifaríkari leið til að hreyfa við verðbólguvæntingum neytenda en framvirk leiðsögn seðlabanka (e. forward guidance) þar sem neytendur skilja hana síður.³⁶ Þó vissulega sé langt í land með að fullur skilningur sé varðandi það hvernig og við hvaða aðstæður opinber fjármál geta haft áhrif á verðbólguvæntingar og neyslu einstaklinga leikur nú enginn vafi á að ríkisfjármálin leika mikilvægt hlutverk í baráttunni við verðbólgu. Því er mikilvægt að stjórnvöld íhugi hvernig þau geti sem best lagt lóð sín á vogarskálarnar í baráttunni við verðbólguna.

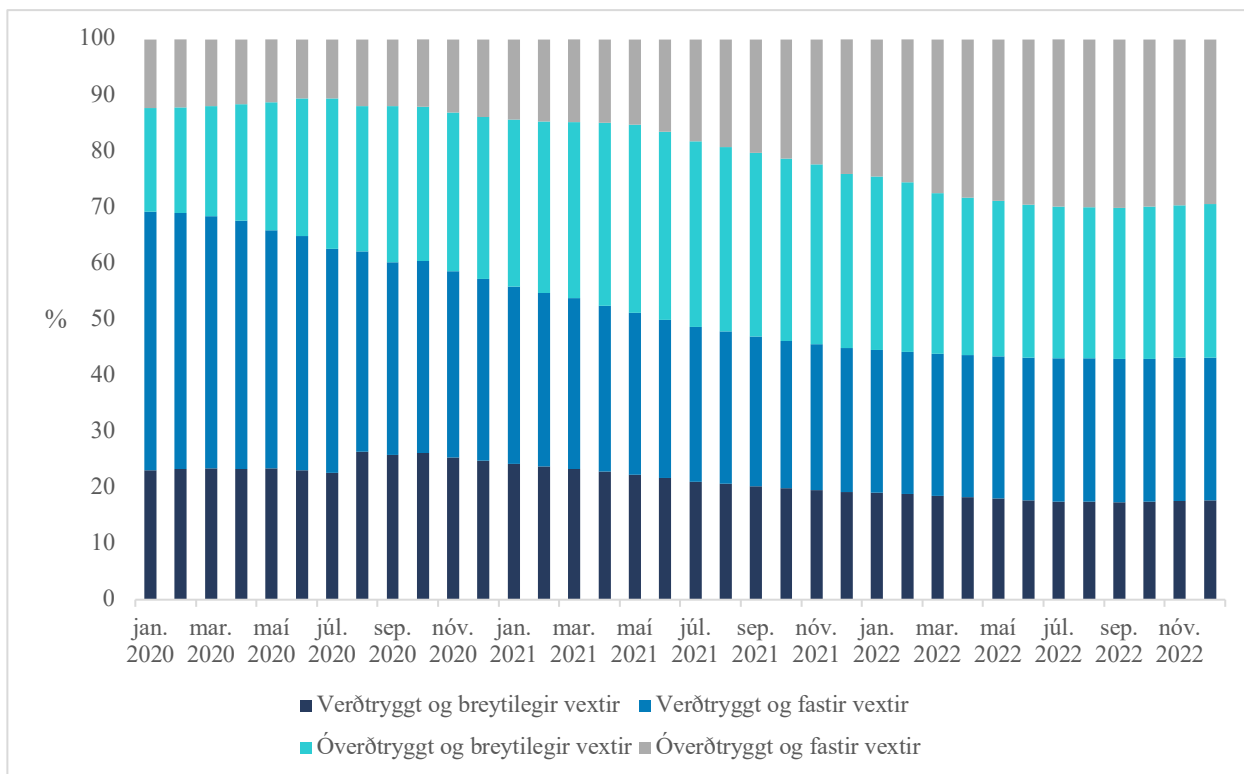
³⁴ Coibion, Olivier, Yuriy Gorodnichenko og Michael Weber. (2023). „Fiscal Policy and Households' Inflation Expectations: Evidence from a Randomized Control Trial“ *American Economic Journal: Macroeconomics*. Fyrirfram rafræn birting.

³⁵ D'Acunto, Francesco, Daniel Hoang, og Michael Weber. (2022). “Managing Households' Expectations with Unconventional Policies” *Review of Financial Studies*, 35(4), 1597–1642.

³⁶ Sama rit.

Meira aðhald í fjármálum hins opinbera ætti að öðru óbreyttu að draga úr þörf fyrir vaxtahækkunir til að ná tókum á verðbólgunni. Þetta er mikilvægt fyrir hagstjórnina enda geta stjórnvöld þannig dregið úr þeim kostnaði sem mikil verðbólga hefur í för með sér fyrir samfélagið og þannig stutt stjórn peningamála í að ná sameiginlegu markmiði um halda verðlagi stöðugu. Þetta felur jafnframt í sér að án inngripa er líklegt að háir stýrivextir muni leiða til þess að hagkerfið komi veikara út úr baráttunni við verðbólguna en ella. Stuðningur við peningamálastefnuna til að draga úr verðbólgunni er því ekki aðeins nauðsynlegt skilyrði þess að hægt sé að ná markmið beggja um verðstöðugleika með sem lægstum tilkostnaði heldur styður einnig við meginmarkmið stjórnvalda um að tryggja vöxt og sjálfbærni efnahagslífsins við þær aðstæður sem ríkja nú.

Að hve miklu leyti útlán, og þá ekki síst til fasteignakaupa, eru með breytilegum vöxtum eða verðtryggð skiptir máli fyrir virkni stýritækja í peningámálum. Eins og sjá má á mynd 34 að neðan var hlutfall verðtryggðra fasteignalána við upphaf heimsfaraldursins u.þ.b. 70%. Meðan á faraldrinum stóð lækkuðu vextir mikið og sættu margir færir og endurfjármöggnuðu verðtryggð lán sín með óverðtryggðum og flestir sem fjárfestu í húsnæði tóku jafnframt óverðtryggð lán. Tveimur árum eftir að faraldurinn hófst var hlutur verðtryggðra fasteignalána kominn niður í um 50%. Eins og sjá má á mynd 34 ber u.þ.b. helmingur óverðtryggðra lána breytilega vexti og óverðtryggð lán á föstum vöxtum eru að stærstum hluta með fasta vexti til þriggja ára. Greiðslubyrði þeirra lántakenda sem festu vexti á lánum sínum þegar vextir voru í lágmarki (2020-2021) mun því að öðru óbreyttu aukast til muna innan skamms. Þessi breytta lánasamsetning jók til muna bit stýrivaxtahækkana Seðlabankans. Þannig gætir áhrifa vaxtahækkana á greiðslubyrði skuldugra heimila fyrir en áður og inngríp bankans eru því áhrifaríkari. Nú þegar stýrivextir hafa hækkað eins mikið og raun ber vitni hefur hlutur verðtryggðra húsnæðislána af nýjum lánum aukist á nýjan leik og margir lántakar sjá sig knúna til að endurfjármagna óverðtryggðu fastvaxtalánin sín með verðtryggðum þegar tími fastra vaxta rennur út, þar sem þeir ráða ekki við greiðslubyrði óverðtryggðra lána við núverandi vaxtastig. Slíkt mun hafa áhrif á virkni stýrivaxta til að halda aftur af eftirspurn í hagkerfinu og slá á verðbólguna.



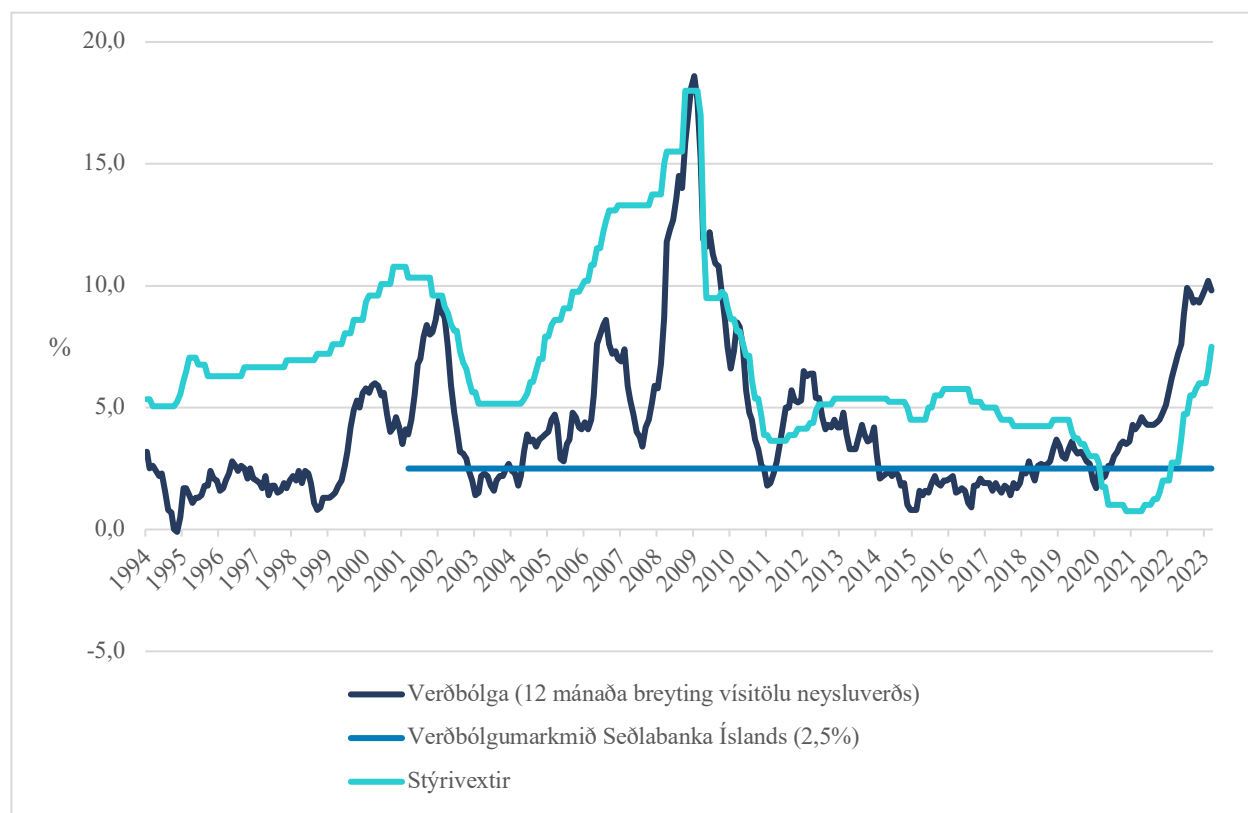
Mynd 34: Hlutfallsleg skipting fasteignalána til neytenda eftir tegund.³⁷

Þetta sýnir glögglega að fólk tekur ákvarðanir um tegund lána eftir vaxtastigi á hverjum tíma og væntingum þess um framtíðina. Reynslan sýnir að hlutur óverðtryggðra lána eykst þegar verðbólga og vextir eru lágir en minnkar þegar verðbólgan og vextir hækka. Ef vilji er til að viðhalda núverandi fyrirkomulagi þar sem hlutur óverðtryggðra lána er sögulega hár má gera það með markvissum inngripum af hálfu stjórnvalda. Eins og rætt er um ítarlega í rammagrein 4, þurfa slík inngrip þó að vera vel úthugsuð og afar markviss til að koma í veg fyrir að þau beinist að þeim sem þurfa ekki virkilega á þeim að halda, sem myndi virka eins olía á eld og ýta enn undir þenslu í efnahagslífinu.

Vinsældir verðtryggðra lána hér á landi má að einhverju leyti rekja til skorts á trúverðuleika peningastefnunnar. Seðlabankinn hefur verið bundinn samkvæmt lögum frá árinu 2001 til að halda verðbólgu innan markmiðs en líkt og mynd 35 sýnir hefur þetta reynst bankanum erfitt. Á árunum 2013-2019 náðist töluverður árangur í peningastefnunni en líkt og í öðrum hagkerfum heimsins hefur verðbólgan

³⁷ Heimild: Seðlabanki Íslands. Fasteignalán kerfislega mikilvægra banka og Húsnæðis og mannvirkjastofnunar til neytenda. Frá ágúst 2020 ná tölur einnig til stærstu lífeyrissjóða.

færst aftur í aukana í kjölfar heimsfaraldurs Covid-19. Í ljósi takmarkaðs árangurs við að halda verðbólgu við verðbólguþröngun í fortíðinni þarf engan að undra að við þær aðstæður flýi íslenskur neytendur í skjól verðtryggðra lána þegar verðbólgan hækkar.



Mynd 35: Verðbólga, verðbólguþröngun og stýrivextir Seðlabanka Íslands³⁸

Í aðdraganda framlagningar þeirrar fjármálaáætlunar sem rýnd er í álitserð þessari voru byggðar upp væntingar um að ríkisfjármálin myndu styðja við peningamálastefnuna í baráttunni við verðbólguna. Yfirlýstur vilji um stuðning gefur til kynna að stjórnvöld átti sig vissulega á mikilvægi sínu í þessu verkefni. Eins og fjallað er um nánar í rammagrein 4 togast á tvö öfl þegar stjórnvöld ákveða hve mikið opinber fjármál styðja við peningastefnuna í verki. Annars vegar er um að ræða mikilvægi stuðningsins á hverjum tíma, sem leikur enginn vafi á að er mikill við núverandi aðstæður. Hins vegar er til staðar freistnivandi af

³⁸Heimild: Seðlabanki Íslands. Formlegt verðbólguþröngun var tekið upp í mars árið 2001.

hálfu þátttakenda á hinum pólitíska vettvangi til að láta peningastjórninni og stjórnvöldum framtíðarinnar eftir baráttuna við verðbólguna.

Að öllu ofangreindu má ráða að ígrunda þarf vel samspil opinberra fjármála og peningamálastjórnar ef takast á að stýra þjóðarskútunni í átt að lygnari sjó. Það er vel að afkoma hins opinbera batni á milli ára, það eitt og sér felur þó ekki í sér að fjármálastefnan uppfylli sjálfkrafa þá kröfu sem lög um opinber fjármál gera til hennar, þ.e. að hún styðji stjórn peningamála í því sameiginlega verkefni að auka stöðugleika í efnahagslífinu.

Rammi 4 Hegðun neytenda og samspil ríkisfjármála- og peningamálastjórnar

Í kjölfar fjármálakreppunnar hefur áhersla á hagfræðirannsóknir er byggjast á raungögnum aukist til muna. Þetta hefur leitt til þess að skilningur á hegðun einstaklinga í hagkerfinu er nú mun betri en áður sem hefur aftur leitt til þess að spágeta hagfræðilíkana hefur almennt batnað til muna. Líkönin byggja nú á forsendum um hegðun einstaklinga sem eru í takt við raunveruleikann en gera ekki eingöngu ráð fyrir forsendum er byggja á hefðbundnum hagfræðikenningum nema þær séu studdar raungögnum. Þessi aukna þekking gerir einnig þá kröfu á stjórnvöld að þessi þekking sé notuð þar sem því verður við komið til að bæta megi skilvirkni og verja efnahagslífið gegn áföllum eins og þeim sem skulu á í kjölfar fjármálakreppunnar.

Eitt þeirra sviða innan hagfræðinnar sem hefur vaxið fiskur um hrygg í kjölfar fjármálakreppunnar sem og aukins framboðs og áherslu á notkun raungagna eru fjármál heimilanna (e. Household Finance). Þessi grein, eins og nafnið gefur til kynna, fjallar um fjármálahegðun einstaklinga og heimila og er framlag þessa sviðs til fræðanna afar mikilvægt inntak í stefnumótun stjórnvalda, sem endurspeglast í því að seðlabankar og fjármálaráðuneyti um heim allan leggja nú mikla áherslu á nýta rannsóknir á þessu sviði í sínum verkefnum.

Mikilvægi mismunandi jaðarneysluhneigðar ólíkra samfélagshópa

Á þessum vettvangi hefur skilningur okkar á hegðun neytenda batnað til muna á síðastliðnum árum. Gott dæmi um þetta er að þekking á mikilvægi ólíkrar jaðarneysluhneigðar (e. marginal propensity to consume) einstaklinga við stjórn ríkisfjármála (sjá, t.d. Jappelli og Pistaferri, 2014). Jaðarneysluhneigð og jaðarsparnaðarhneigð segja til um hversu stórum hluta viðbótartekna einstaklingar verja til neyslu og sparnaðar. Hærrí jaðarneysluhneigð felur þannig í sér að herra hlutfall hversrar viðbótarkrónu sem einstaklingur fær í vasann skilar sér strax aftur út í efnahagslífið.

Það eru bein tengsl á milli ríkisútgjaldamargfaldarans (e. fiscal multiplier), sem mælir heildaráhrif hversrar viðbótarkrónu sem varið er til ríkisútgjalda á heildareftirspurn, og jaðarneysluhneigðar og jaðarsparnaðarhneigðar þar sem ríkisútgjaldamargfaldarinn er reiknaður með því að deila útgjöldunum með jaðarsparnaðarhneigðinni. Ríkisútgjaldamargfaldarinn er því reiknaður á eftirfarandi hátt:

$$\text{Ríkisútgjaldamargfaldari} = \frac{1}{\text{jaðarsparnaðarhneigð}} = \frac{1}{1 - \text{jaðarneysluhneigð}}$$

Af þessu má sjá að margföldunaráhrif viðbótartekna einstaklings með jaðarneysluhneigð 0,8, þ.e. sem eyðir 80% af viðbótartekjum sínum, er 5 á meðan margföldunaráhrif viðbótartekna einstaklings með jaðarneysluhneigð 0,5 er aðeins 2. Þetta felur þannig í sér að ef hið opinbera beinir útgjöldum sínum til einstaklinga með hærri jaðarneysluhneigð felur það því í sér að margföldunaráhrif þeirra útgjalda hafa því

meiri áhrif á heildareftirspurn í hagkerfinu en ef þeim væri beint til einstaklinga með lægri jaðarneysluhneigð. Að framansögðu má ráða að jaðarneysluhneigð einstaklinga gegnir lykilhlutverki við skilvirka hönnun viðbragða við verðbólgu á vettvangi ríkisfjármála- sem og peningamála. Góður skilningur á jaðarneysluhneigð ólíkra samfélagshópa gerir stjórnvöldum þannig kleift að beina tilfærslum sínum til þeirra einstaklinga sem hafa hæsta jaðarneysluhneigð til að örva hagkerfið með sem minnstum tilkostnaði (aukningu ríkisútgjalda) og að forðast of miklar tilfærslur til hópa með háa jaðarneysluhneigð sem þurfa ekki nauðsynlega á tilfærslum að halda þegar draga þarf úr þenslu í hagkerfinu líkt og nú.

Jaðarneysluhneigð ræðst einnig af aðstæðum í hagkerfinu og uppruna tekna

Jaðarneysluhneigð ekki einungis ólík á milli einstaklinga. Sami einstaklingur getur haft ólíka jaðarneysluhneigð í uppsveiflu og niðursveiflu í hagkerfinu, enda þótt tekjur séu þær sömu í báðum aðstæðum og að öllu öðru óbreyttu. Fjöldi rannsókna hafa sýnt að einstaklingar í efri hluta tekjudreifingarinnar hafa lægri jaðarneysluhneigð en einstaklingar í neðri þrepum tekjudreifingarinnar (sjá, t.d. Olafsson og Pagel, 2018). Almenn tækni laun í uppsveiflu en þó er það ekki svo að jaðarneysluhneigð einstaklinga endilega almennt í uppsveiflu, það að ytri aðstæður hafi breyst getur haft það í för með sér að jaðarneysluhneigð sé önnur þó allt annað héldist óbreytt. Það eina sem ganga má að visu er að hópar ofar í tekjudreifingunni hafi lægri jaðarneysluhneigð að meðaltali en hópar neðar í tekjudreifingunni á hverjum tímamarki.

Einnig skiptir máli hvaðan tekjurnar koma. Rannsóknir innan atferlishagfræði hafa t.d. sýnt jaðarneysluhneigð atvinnutekna, fjármagnstekna, bónusa, arðtekna og annarra tekjuflokka eru afar ólík (sjá, t.d. Shefrin og Thaler, 1988). Einstaklingar meðhöndla því ekki hverja krónu sem þeir fá í vasa sinn í formi atvinnutekna á sama hátt og þeir meðhöndla hverja krónu sem þeir fá í vasa sinn í formi fjármagnstekna, bónusa, arðtekna o.s.frv. Sýnt hefur verið fram á að þessa hegðun megi skýra með því sem nefnist hugabókhald (e. mental accounting) þar sem einstaklingar hólfa niður tekjur eftir uppruna og gjöld eftir útgjaldaflokkun og meðhöndla hverja krónu í hinum ólíku hólfum hugsa sína með ólíkum hætti, líkt og ef króna í vinstri og hægri vasa þeirra hefði ekki sama verðgildi á hverjum tímamarki. Fjöldi rannsókna á síðustu árum sem byggja á raungögnum sýna að slíkt hugabókhald setji mark sitt á flestar fjármálaákvæðanir einstaklinga.

Af ofangreindu má ráða að skilningur á jaðarneysluhneigð einstaklinga gegnir lykilhlutverki ef aðgerðir ríkisfjármála í því augnamiði að styðja við Seðlabankann í baráttunni við verðbólgu eiga að skila árangri. Góð þekking á jaðarneysluhneigð er nauðsynleg forsenda markvissra aðgerða í ríkisfjármálum sem aftur er nauðsynleg forsenda þess að ríkisfjármálastefnan og peningamálastefnan geti gengið í takt.

Hvernig getur ríkisfjármálastefnan stutt við peningamálastefnuna á tímum sem nú?

Ábyrgð á efnahagsstjórn Íslands hvílir sameiginlega á Seðlabankanum og stjórnvöldum og samspil þeirra leikur því lykilhlutverk í hagstjórninni. Vel hannað samspil ríkisfjármála og peningamála, sem hefur fengið mikla athygli undanfarið, krefst góðs skilnings á mismunandi hlutverkum, stjórn, tólum, sem og takmörkunum beggja. Hér að neðan má sjá samanburð á þessum lykilatriðum í stjórn opinberra fjármála og peningamála.

Fjármálastefna

Meginmarkmið: Vöxtur og viðgangur hagkerfisins í heild

Stýrt af ríkisstjórn landsins

Endurskoðun og breytingar gerðar fyrirframákveðnum tímamarki, óháð því hver staðan er á hverjum tíma

Ríkisfjármálastefnan er undirorpin pólitískum áhrifum

Stýrir tekjusöfnun og útgjöldum stjórnvalda og hefur þannig áhrif á gangverk hagkerfisins í heil

Getur hvatt til þenslu og ýtt undir samdrátt

Peningamálastefna

Meginmarkmið: Verðstöðugleiki - er því hlutmengi af meginmarkmiði ríkisfjármálastefnu

Stýrt af Seðlabanka Íslands

Endurskoðun og breytingar gerðar þegar aðstæður í efnahagslífinu kalla eftir því

Peningamálastjórn er í höndum sjálfstæðs Seðlabanka og er því ekki undirorpin pólitískum áhrifum

Stýrir peningamagni í umferð í hagkerfinu og hefur þannig áhrif á verðlag

Getur hvatt til þenslu og ýtt undir samdrátt

Með ólík hlutverk, tól, og takmarkanir beggja í huga, sem og góðan skilning á hvernig jaðarneyslunheigð ólíkra hópa samfélagsins hefur áhrif á hversu kröftug áhrif samdráttar í ríkisútgjöldum eru, er hægt að útfæra skilvirka ríkisfjármálastefnu sem styður peningastjórnina í að ná því sameiginlega markmiði að tryggja eftir föngum verðstöðugleika. Að framansögðu má vera ljóst að það þarf að ígrunda allar aðgerðir í þessu samhengi vel, það skiptir máli hvort aukin afkoma verður til vegna öflunar nýrra tekna, eins skiptir það máli hvaða tekjur eru auknar og hvaðan þær koma, eða vegna þess að dregið er úr útgjöldum, sem og úr hvaða útgjöldum er dregið og hvaða hópar samfélagsins fá nú minna í sinn vasa. Það er vel að afkoma hins opinbera batni á milli ára, það er nauðsynlegt skilyrði þess að ríkisfjármálastefna geti stutt stjórn peningamála við að halda verðlagi stöðugu, en það eitt og sér er ekki nægjanlegt til þess.

Tvíþættur freistnivandi torveldar skilvirkni ríkisfjármála

Stjórnvöld á hverjum tíma standa frammi fyrir tvíþættum freistnivanda sem endurspeglast í tilhneingingu til að ráðstafa afgangi umfram markmið til að auka við ríkisútgjöld. Freistnivandinn orsakast annars vegar af því að kostnaðurinn við að auka útgjöldin nú verður ekki aðeins borinn af núverandi stjórnvöldum heldur einnig af stjórnvöldum framtíðarinnar og aukning ríkisútgjalda nú getur tryggt þeim pólitískan stuðning og aukið möguleika þeirra á að endurnýja umboð sitt. Freistnivandinn stafar hins vegar af þeirri staðreynd að meginmarkmið stjórnar peningamála er hlutmengi meginmarkmiðs fjármálastefnu. Þar sem fjármálastefnan er undirorpin afskiptum þátttakenda á hinum pólitíska vettvangi sem keppast um hylli kjósenda með því að hafa áhrif á hvernig skattheimtu er háttað og útgjöldum er ráðstafað, vilja stjórnvöld oft freistast til að velta ábyrgðinni á þessu sameiginlega verkefni yfir á peningastjórnina. Því er hætt á að peningastjórnin beri meginþunga byrðanna í baráttunni við að ná niður verðbólgu. Samspil ríkisfjármála- og peningamálastjórnar, þar sem aðgerðir beggja geta hvatt til þenslu og ýtt undir samdrátt, gerir það hins vegar að verkum að peningastjórnin nái ekki markmiði sínu um verðstöðuleika við þær aðstæður sem nú ríkja í efnahagslífinu nema ríkisfjármálastefnan styðji við það markmið. Það er því nauðsynlegt að ríkisfjármála- og peningamálastjórn gangi í takt ef tryggja á að sameiginlegu markmiði beggja um verðstöðuleika sé náð.

Mikilvægi markvissra tilfærslna

Núverandi aðstæður mikillar verðbólgu og hárra stýrivaxta kalla eftir afar markvissum tilfærslum til þeirra sem bæði eru skuldsettir og tekjulágir og ráða þannig illa við núverandi aðstæður. Með því að beina tilfærslum aðeins til þessa hóps, sem á sama tíma upplifir samdrátt í ráðstöfunartekjum sakir mikillar skuldsetningar, er ólíklegt að þær hafi mjög þensluhvetjandi áhrif jafnvel þótt jaðarneysluhneigð þessa hóps sé almennt hærri er annarra hópa samfélagsins.

Í þessu samhengi er vert að undirstrika að varasamt er að beina aðgerðum opinberra fjármála almennt af þeim sem verða fyrir áhrifum af hækkun stýrivaxta nú þar sem flestir ráða við þessa hækkun þó svo hún hafi vissulega neikvæð áhrif á ráðstöfunartekjur. Tilgangurinn með stýrivaxtahækkunum er draga úr neyslugetu og -vilja almennings, annars væru þær bitlausar. Tilfærslur ættu því einungis að beinast að þeim einstaklingum sem ráða ekki eða illa við núverandi efnahagsaðstæður. Tilfærslur til aðila sem þurfa ekki á þeim að halda munu vinna á móti áhrifum stýrivaxtahækkana og skaðar jafnframt þann hóp sem tilfærslurnar eiga helst að beinast að þar sem það mun auka líkurnar á að hækka þurfi vextina frekar og styður við verðbólgu sem skaðar lágtekjuhópa hlutfallslega meira en þá tekjuhærri (sjá, t.d. Villani og Lorda, 2022). Markvissar tilfærslur til þeirra sem nauðsynlega þurfa á þeim að halda, en ekki þeirra sem komast vel af án þeirra, munu því auðvelda peningastjórninni að nýta stýritæki sín til að ná niður verðbólgu án þess þó að þær markaðsaðstæður sem það leiðir til verði þessum hópi um megn.

Tilvísanir

Jappelli, Tullio, og Luigi Pistaferri (2014). Fiscal Policy and MPC Heterogeneity. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 6 (4): 107-36.

Olafsson, Arna og Michaela Pagel (2018). The Liquid Hand-to-Mouth: Evidence from Personal Finance Management Software. *Review of Financial Studies*, 2018, 31(11), 4398-4446.

Shefrin, Hersh M. og Richard H. Thaler (1988). The Behavioral Life-Cycle Hypothesis. *Economic Inquiry*, 26(4): 609–43.

Villani, Davide og Guillem Vidal Llorda, Whom does inflation hurt most, European Commission, 2022, JRC129558.

9. Endurupptaka tölulegra skilyrða fjármálareglna samkvæmt 7. gr.

Fjármálaráð telur að gangi forsendur framlagðrar áætlunar eftir þá geri áætlunin það mögulegt að fjármálareglur taki gildi árið 2026 í samræmi við ákvæði V. til bráðabirgða í lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Miðað við spár um hagvöxt ætti markmið um hlutfall skulda ríkissjóðs af landsframleiðslu samkvæmt 2. tölul. 7. gr. að nást og ef þær verða um fram 30%, þá veita lögin svigrúm til að lækka þær, sbr. 3. tölul. sömu greinar. Öðru máli gegnir um ákvæði 1. töluliðar greinarinnar, um að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli skuli ávallt vera undir 2,5% af landsframleiðslu. Það gæti reynst ríkissjóði erfiðara viðfangsefni miðað við forsendur áætlunarinnar þar sem lítið þarf að breytast til að heildarjöfnuður verði neikvæður, þó að hann haldist innan 2,5% markanna.

Skilyrði 7. gr. ná til hins opinbera, það er samtals til A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, án Strætó bs. Samkvæmt þingsályktunartillögunni verða skuldir hins opinbera um 36% af vergri landsframleiðslu árið 2028, eða 6% umfram þau 30% viðmið sem 2. tölul. 7 gr. setur. Hefur hlutfallið þá lækkað úr 40% árið 2022. Áætlunin gerir því ráð fyrir að hlutfallið lækki um tæplega 0,7% af landsframleiðslu að meðaltali á ári fram til ársins 2028. Mest lækkar hlutfallið árin 2023 og 2024, þegar sala á hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka er áformuð og gert er ráð fyrir meiri hagvexti en árin á eftir. Næstu tvö ár þar á eftir er gert ráð fyrir að hlutfallið breytist lítið, en lækki eftir árið 2026, þegar framreikningur á kerfislægum og lögbundnum útgjöldum og tekjum tekur að mestu við og forgangsmál stjórnvalda hafa lítið vægi. Þannig gerir áætlunin ráð fyrir að hlutfallið lækki hlutfallið um 0,4% að meðaltali á ári 2025-2028.

Tafla 5: Hlutfall skulda hins opinbera af vergri landsframleiðslu samkvæmt skuldareglu og breyting frá fyrra ári.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Hlutfall af VLF	40,1%	38,5%	37,6%	37,6%	37,4%	36,8%	35,9%
Breyting		-1,6%	-0,9%	0,0%	-0,2%	-0,6%	-0,9%

Gangi áætlunin eftir þurfa skuldir að lækka um 1/20 á ári af því sem er umfram 30% að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili, eða um að jafnaði um 0,3% á ári, frá og með árinu 2026. Miðað við forendur áætlunarinnar á það að nást og hlutfallið að fara lækkanði.

Heildarjöfnuður hins opinbera samkvæmt tillögunni batnar samkvæmt áætluninni úr 4% halla af landsframleiðslu árið 2022 í 0,1% afgang árið 2028, en gert er ráð fyrir tæplega 6 milljarða króna afgangi á hinu opinbera á því ári.

Tafla 6: Heildarjöfnuður hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu og breyting frá fyrra ári.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Heildarjöfnuður hins opinbera	-4,1%	-1,7%	-1,1%	-0,8%	-0,3%	0,0%	0,1%
Breyting frá fyrra ári		2,4%	0,5%	0,3%	0,5%	0,3%	0,1%

Líkt og áður hefur komið fram hefur framfylgd á útgjaldarömmum ríkissjóðs ekki gengið eftir, sé lítið til síðustu ára. Þá eru ekki úrræði til að fylgja eftir við sveitarfélögin að þau fylgi umsömdum áherslum í áætlunum um opinber fjármál. Það virðist gilda það sama um þau og sveitarfélög í öðrum ríkjum, sem hafa mikið sjálfstæði í fjármálum, að það sem hægir á útgjaldavexti þeirra er þegar skuldir eru orðnar það miklar að erfiðlega gengur að afla meira fjármagns, með tilheyrandi álagi á vexti. Virðist stefna að þeim mörkum hjá nokkrum sveitarfélögum hér á landi. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaga fyrir árið 2023 benda til að þau áformi að hægja á vexti útgjalda og ráðist í aðhaldsaðgerðir.

Forsendur framlagðrar fjármálaáætlunar gera ráð fyrir því að jafnvægi náist á heildarjöfnuði opinbera og hjá ríkissjóði og að dragi úr vexti útgjalda síðustu árin, en rammasett útgjöld vaxi nokkuð að raungildi fyrstu tvö ár áætlunarinnar. Sé gert ráð fyrir sama vexti rammasettra útgjalda ríkissjóðs og að meðaltali 2026–2028 og árin þar á undan er ljóst að grípa þyrfti til frekari mótvægisáðgerða þau ár. Það á að vera gerlegt þar sem þegar er gert ráð fyrir kerfislægum og lögbundnum útgjöldum í áætluninni.

Niðurstaða fjármálaráðs er því sú að skilyrði séu fyrir því að fjármálareglur taki gildi árið 2026, gangi fyrirbyggjandi spár um hagvöxt og áform um rammasett útgjöld ríkissjóðs eftir. Fjármálaráð leggur áherslu á að hér er teft á tæpasta vað miðað við óbreyttar efnahagsforsendur. Stjórnvöld þurfa að fylgja útgjaldarömmum fast eftir og bregðast við frávikum. Tryggja þarf að markmið fjármálaáætlunar skili sér í fjárlagafrumvarp og fjárlög og að haldið verði fastar um taumana við framkvæmd fjárlaga en verið hefur. Í framlagðri fjármálaáætlun eiga að vera nægir varasjóðir til að mæta tilfallandi frávikum.

Rammi 5 Fjármálareglur

Talsvert hefur verið skrifað um fjármálareglur og hafa OECD og AGS gefið út leiðbeiningar með ráðleggingum um bestu leiðir við að útfæra slíkar reglur.

Rökin fyrir mælanlegum, eða talnalegum, fjármálareglum eru að með þeim eykst festa í opinberum fjármálum auk þess að reglunum er ætlað að koma í veg fyrir svokallaða hallafreistni (e. deficit bias) og ósjálfbæra skuldasöfnun. Með hallafreistni er átt við freistinguna til að fjármagna opinber útgjöld í dag með skuldasöfnun sem lendir á komandi kynslóðum að greiða. Gerður er greinarmunur á eyðslu sem ekki telst varanleg og nýtist þeim sem njóta gæðanna í dag og fjárfestingu í varanlegum auði sem einnig nýtist kynslóðum í framtíðinni. Eðlilegt er að sú kynslóð sem nýtur opinberra gæða greiði fyrir þau en jafnframt að fjárfesting sem nýtist til frambúðar sé að hluta fjármögnuð með lánum sem dreifist á notkunartíma. Það getur verið hagfellt að opinberi geirinn sé rekinn tímabundið með halla sem er fjármagnaður með lántökum til að verjast tímabundnum áföllum og til að byggja upp arðsama innviði, en það verður jafnframt að tryggja að lánin lækki þegar fram líða stundir.

Tekjuafkoma hins opinbera hefur áhrif á aðhald í hagstjón og getur magnað eða dregið úr hagsveiflum og þarf því að sníða reglurnar til að svonefnd sjálfvirk sveiflujöfnun virki sem skyldi. Þá má nefna að skuldasöfnun hins opinbera getur haft áhrif á vaxtastig og lánshæfismat, auk þess að aukin skuldasöfnun dregur úr getu stjórnvalda til að bregðast við áföllum í framtíðinni.

Þegar vel gengur og hagvöxtur er mikill er freistandi að auka opinber útgjöld og verða við kröfum um meiri og betri þjónustu. Fjármálareglum er ætlað að draga úr þeim hvata og stuðla að því að góðu árin verði notuð

til að greiða niður skuldir og safna til mögru áranna. Sagan sýnir að það hefur oft reynst erfitt. Með því að horfa til lengri tíma og gera áætlanir til nokkurra ára, auk þess að setja viðmið eða reglur um það hvernig skuli mæta sveiflum í tekjum, kemst á meiri stöðugleiki og betri yfirsýn fæst fyrir þá sem taka ákvarðanir.

Flest ef ekki öll vestræn ríki eru með einhvers konar fjármálareglur til að treysta umgjörð opinberra fjármála. Reynslan sýnir að árangursríkustu reglurnar eru tiltölulega auðskildar og einfaldar að gerð og í framkvæmd og eru hannaðar til að tryggja sjálfbærni skulda og draga úr sveiflum. Um reglur sem uppfylla þessi skilyrði næst breiðasta sátt og stuðningur, en reglurnar þurfa einnig að vera nægilega sveigjanlegar til að hægt sé að bregðast við áföllum. Loks er mikilvægt að fylgja þeim eftir.

Ef reglurnar eru vel hannaðar verða til varasjóðir í góðæri, eða skuldir lækka, en þegar kreppir að gera þær kleift að opinber fjármál styðji við efnahagslífið. Reglurnar verða að taka tillit til aðstæðna í hverju ríki fyrir sig, bæði efnahagslegra og stofnanauppbyggingar.

Algengast er að ríki séu með afkomureglu og skuldaviðmið, líkt og hér á landi, mörg ríki hafa auk þess tekið upp útgjaldareglur oftast tengdar afkomu- og/eða skuldareglu. Hefur ríkjum sem hafa útgjaldareglur, sem fela í sér þak á árlegan vöxt útgjalda, farið fjölgandi á umliðnum árum. Tekjureglur, sem kveða á um tiltekið hlutfall tekna af landsframleiðslu, eru fátíðari, enda hafa stjórnvöld minni stjórn á tekjum í hagsveiflunni.

Í 5. gr. laga um opinber fjármál segir ma. í 2. málsg. 2. tölulið: „Einnig skal setja markmið um nafnverðs aukningu heildarútgjalda og markmið um hlutfall heildarskulda, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, af vergri landsframleiðslu.“ Þó að útgjaldaregla sé ekki tiltekin sem talnalegt viðmið í 7. gr. laga um opinber fjármál, felur rammafjárlagagerð hér á landi í sér ígildi fjármálareglu, þar sem útgjöld til næstu þriggja ára eru fest í fjármálaáætlun auk þess sem þar skuli sett markmið um nafnverðsbreytingu heildarútgjalda. Vandinn er að ekki hefur tekist nægilega vel við að framfylgja römmunum og að auðvelt hefur reynst að breyta þeim við uppfærslu árlegra fjármálaáætlana, því útgjöldin eru ekki tiltekin í fjármálastefnu eins og viðmið um tekjuafkomu og skuldir samkvæmt 7. gr. laga um opinber fjármál.

Það hefur verið talinn ágalli við afkomureglu að hún getur falið í sér að fjármálastefnan ýti undir og magni hagsveiflur. Því eru sett ýmis hliðarskilyrði til að svonefndir sjálfvirkir sveiflujafnarar virki sem skyldi. Það er að tekjur fái að dragast saman í efnahagssamdrætti og aukast í uppsveiflu og útgjöld sem aukast í samdrætti en dragast aftur saman í góðæri, svo sem atvinnuleysisbætur, geri það án sérstakra mótvægisáðgerða.

Viðmið fyrir skuldir, tekjur og gjöld sem hlutföll af vergri landsframleiðslu ein og sér eru ekki nægjanleg því þau geta ýtt undir hagsveifluna. Meira þarf því til.

Ýmsar leiðir eru til að sjálfvirkir sveiflujafnarar vinni á móti hagsveiflunni. Hér á landi er til dæmis miðað við að heildarjöfnuður á hinu opinbera sé að jafnaði jákvæður yfir fimm ára tímabil, en árlegur halli verði ávallt undir 2,5% af VLF og þannig er skapað svigrúm. Vaxandi notkun útgjaldareglna, það er að miða við ákveðinn árlegan vöxt útgjalda að meðaltali yfir tiltekin tíma, stuðlar að sama skapi að því að sjálfvirkir sveiflujafnarar virki. Er þá hægt að miða við útgjöld önnur en þau sem fylgja hagsveiflunni, t.d. með því að sleppa útgjöldum vegna atvinnuleysis, lífeyrisskuldbindinga, vaxtagjalda og öðrum útgjöldum sem eru næm fyrir breytingum í efnahagslegum umsvifum og miða við svonefnd rammasett útgjöld.

Fjármálaráð hefur bent á að beiting opinberra fjármála í hagstjórn sé vandasöm og tímasetningar erfiðar vegna tímatafa við að innleiða aðgerðir. Myndist því hætta á að aðgerðir magni hagsveifluna í stað þess að draga úr henni. Það á einkum við um minni hagsveiflur sem ekki eru tilkomnar vegna meiriháttar áfalla. Getur því útgjaldaregla, þar sem sjálfvirk sveiflujöfnun fær að vinna óhindrað, reynst verðugur kostur til að skoða.

Einnig hefur verið bent á að sumar fjármálareglur geta valdið því að smám saman dragi úr opinberri fjárfestingu þar sem til skamms tíma er auðveldara að fresta framkvæmdum og viðhaldi en breyta öðrum útgjöldum. Því hafi svigrúmið smám saman þrengst og fjárfesting gefið eftir og það komið niður á hagkvæmri innviðauppyggingu, eða falið í sér kostnað í ómættri þörf fyrir innviði eða skorti á viðhaldi. Þá myndast svonefnd innviða- eða viðhaldsskuld sem fyrir eða síðar þarf að horfast í augu við. Þetta vandamál á kannski fremur við þar sem opinber fjármál eru gerð upp á greiðslugrunni, en ekki á rekstrargrunni eins og hér á landi, þar sem afskriftir eru færðar til gjalda, en fjárfesting og meiriháttar viðhald fara um efnahag, samanber þó framsetning samkvæmt GFS, þar sem fjárfesting er gjaldfærð.

Engu að síður hafa fjárfestingar áhrif á sjóðstreymi, það er lánsfjárfjöfnuð, og á skuldaviðmið. Ef skuldir ríkja eða sveitarfélaga verða ósjálfbærar dregur að sjálfsögðu úr svigrúmi til að fjármagna framkvæmdir vegna vaxandi vaxtabyrði. Dæmin sýna að slíkt getur leitt til skapandi reikningsskila (e. creative accounting) þar sem innviðir hafa verið færðir í sérstök félög eða í samstarf við félög sem eiga að teljast utan opinbera geirans, en eru í raun á ábyrgð hins opinbera þegar á reynir. Þekktasta dæmið um slíkt eru opinber fjármál í Grikklandi í aðdraganda fjármálahrunsins 2008. Bættar reikningsskilareglur og alþjóðlegir staðlar, ásamt auknu eftirliti, hafa þrengt mjög að slíkum möguleikum.

Hugsanleg leið til að koma í veg fyrir að innviðir sitji á hakanum, en á sama tíma stuðla að sjálfbærni skulda, er svonefnd gullin-regla (e. golden rule), eða fjárfestingarregla. Með henni er óheimilt að fjármagna rekstur með lánum, eða hallarekstri, en heimilt að fjármagna framkvæmdir með lántöku. Slíkar reglur eru vel þekktar fyrir sveitafélög en eru síður notaðar fyrir ríkissjóði vegna sveiflujöfnunarhlutverks þeirra.

Loks má nefna reglu um greiðslubyrði (e. debt service rule), það er afborganir af höfuðstól og vextir. Er þá miðað við að frumjöfnuði (það er tekjujöfnuður á vaxtatekna og -gjalda) sem nemur ákveðnu hlutfalli af tekjum sé ráðstafað til greiðslu afborgana og vaxta, sem tekur mið af skuldastöðu og kjörum lána. Svipað og þegar reiknað er lánshæfismat og metin greiðslubyrði vegna húsnæðiskaupa einstaklinga, sem má ekki fara yfir tiltekið hlutfall af tekjum. Í raun felur reglan því í sér skuldaþak.

Fjármálareglur geta dregið úr nauðsynlegum sveigjanleika. Til þess að vinna á móti því og skapa svigrúm til að bregðast við eru annars vegar varasjóðir (e. rainy day funds) og hins vegar útgönguleið (e. escape clause).

Varasjóðir geta verið settir þannig upp að safnað er í sjóðina í uppsveiflu og greitt úr þeim í samdrætti, samkvæmt ákveðnum reiknireglum t.d. um vöxt eða samdrátt tekna. Í mörgum tilfellum eru þeir tengdir afkomureglu. Hins vegar eru varasjóðir sem má grípa til vegna ófyrirséðra útgjalda innan ársins og gilda þá strangar reglur um útgjaldatilfni. Í fjárlögum hér á landi er gert ráð fyrir varasjóðum til að mæta óvæntum útgjöldum og eiga þeir að draga úr þörf fyrir að beita fjáráukalögum.

Þá má huga að því að hafa svokallaða útgönguleið, en með því er átt við ákvæði sem heimila að hverfa tímabundið frá fjármálareglum, vegna efnahagsáfalla eða náttúruhamfara. Útgönguleiðir eru nauðsynlegar

til að bregðast við meiri háttar áföllum og þarf að vera skýrt hvað við er átt með áfalli. Í 10. gr. laga um opinber fjármál eru ákvæði um endurskoðun á fjármálastefnu. Samkvæmt þeim er heimild til að víkja tímabundið, eða í allt að þrjú ár, frá skilyrðum 7. gr., það er fjármálareglum. Algengt er að ríki séu með ámóta ákvæði um útgönguleiðir og hefur þeim farið fjölgandi á undanförunum árum. Hefur það komið sér vel, því flest ríki hafa nýtt sér slík úrræði í heimsfaraldrinum. Slíkum úrræðum má þó ekki beita nema í ítrustu neyð og í eins skamman tíma og kostur er til að draga ekki úr trúverðugleika opinberra fjármála.

10. Lokaorð

Frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi hafa átt sér stað miklar umbætur á stefnumörkun og áætlanagerð opinberra fjármála á Íslandi. Stefnumörkunin horfir lengra fram í tímann en áður var, áætlanir stjórnvalda eru gegnsærri og formfestan meiri.

Þá hefur framsetning áætlana batnað mjög og á þeim tíma sem liðin er frá því að fjármálaráð veitti fyrst álit á stefnumörkun stjórnvalda og framlögðum áætlunum hefur verið tekið tillit til margra ábendinga ráðsins.

Sú framför hefur orðið að nú er að finna sviðsmyndagreiningar í áætlunum sem hjálpa til við að meta áhrif þess ef framvindan verður önnur en ráð er fyrir gert í grunnsviðsmynd. Þetta er mikilvægt, sérstaklega þar sem erfiðlega hefur reynst að spá fyrir um efnahagsframvinduna, þar með talið hagvöxt, í jafn sveiflukenndu hagkerfi og því íslenska. Hagvaxtarþróunin er ein mikilvægasta forsenda áætlanagerðarinnar þar sem lykiltölur eru settar fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.

Nú birtast einnig greiningar á hagsveifluleiðréttri afkomu og hjálpar það mjög við greiningar á hagstjórnarlegu hlutverki opinberra fjármála, sérstaklega með tilliti til áhrifa hagsveiflna á stöðu opinberra fjármála á hverjum tíma og að hve miklu leyti hagstjórnin eykur eða dregur úr sveiflum. Þá er ljóst að töluverðar breytingar verða frá samþykktum áætlunum Alþingis og niðurstöðu fjárlaga og fjáráukalaga. Hér þarf að huga að því að auka festu hvað varðar framfylgd áætlana.

Enn vantar þó nokkuð uppá að áætlunum og boðuðum hagstjórnaraðgerðum sé fylgt eftir. Fjármálaráð telur að nýta hefði mátt betur þá aukningu sem varð í tekjum hins opinbera umfram fyrri áætlanir til að bæta afkomu frekar en til aukinna útgjalda. Þá mætti jafnvel huga að því hvort forsendur hafi myndast til að flýta gildistöku tölusettra fjármálareglna um afkomu, skuldir og skuldalækkun. Til að allrar sanngirni sé gætt þá má horfa til þess að ástand efnahagsmála nú litast af ytri aðstæðum í heiminum og mikilli óvissu.

Þannig hafði Covid-19 heimsfaraldurinn mikil áhrif sem leiddu til þess að tölusettar fjármálareglur um afkomu og skuldahlutföll voru tímabundið tekin úr gildi. Þegar faraldurinn var loks í rénun leiddi innrás Rússa í Úkraínu til þess að enn kreppti að í heimshagkerfinu. Áhrif af þeim viðburði hafa verið minni hér en víðast hvar í öðrum Evrópulöndum þótt þau hafi verið einhver. Staða opinberra fjármála hér á landi er sterk í alþjóðlegum samanburði, sérstaklega hvað varðar skuldastöðu. Ekki má gleymast í þessu samhengi að þessi staða getur breyst. Aukist skuldir enn frekar og lánakjör versna frá því sem nú er getur það veikt sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma.

Fjármálaráð telur að ef svo fer fram sem horfir muni opinberar skuldir sem hlutfall af vergri landsframleiðslu lækka í samræmi við skuldalækkunarreglu og að boðuð áform stjórnvalda um hvenær hún muni taka aftur gildi ganga eftir. Sama gildir um tölusettar reglur um afkomu en samkvæmt áætlunum stjórnvalda munu þær taka gildi árið 2026. Hér má þó ekki mikið bera út af ef markmið um afkomu á að nást. Ýmis áföll í efnahagslífinu geta hæglega komið í veg fyrir að afkomumarkmið áætlunarinnar gangi eftir. Fjármálaráð bendir nú sem fyrr á að í jafn sveiflukenndu hagkerfi og við búum við hér á landi leiði það til samsvarandi sveiflna í tekjum og gjöldum hins opinbera. Slíkt getur leitt til freistnivanda sem lýsir sér í því að litið sé á tímabundið tekjuflæði sem varanlegt og aukningu útgjalda umfram það sem samræmist undirliggjandi stöðu. Í framlagðri áætlun er vissulega áform um að bæta afkomuna á tímabili hennar. Þannig er boðuð tímabundin hækkun á tekjuskatti lögaðila og breytingar á skattlagningu ökutækja. Til að draga úr fyrirnefndum freistnivanda bendir fjármálaráð á að hugsanlega mætti skoða kosti og galla þess að taka upp

útgjaldareglur, en slíkar reglur hafa verið teknar upp í mörgum þeirra landa sem við berum okkur saman við.

Sem fyrr er mikilvægt að huga að samspili fjármálastefnu hins opinbera og peningamálastefnu Seðlabanka Íslands. Þetta samspil þarf að vera með þeim hætti að þær vinni saman að því að draga úr sveiflum og treysta undirstöðu íslensks efnahagslífs til langs tíma litið til að tryggja sem best lífskjör í landinu. Hér verða allir að róa í sömu átt. Togstreita milli fjármálastefnu og peningamálastefnu dregur máttinn úr hvoru stjórnþæki fyrir sig.

Til langs tíma litið munu almenn lífskjör í landinu ráðast af verðmætasköpun þjóðarinnar. Það er áhyggjuefni hve framleiðni vinnuafls hefur dregist saman á síðustu árum. Stjórnvöld ættu að huga að ástæðum þessa og hvort og hvernig hægt sé að bregðast við til að tryggja vöxt og viðgang efnahagslífsins sem og sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma litið.

Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálaáætlun er í samræmi við gildandi fjármálastefnu og að gangi forsendur og áætlanir eftir mun það gera kleift að taka aftur upp tölusettar fjármála­reglur þær sem tíundaðar eru í lögum um opinber fjármál á árinu 2026. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hve líklegt sé að forsendur og áætlanir gangi eftir.

11. Viðauki 1 Fjármálareglur á Íslandi

Frá því að lög nr. 123/2005, um opinber fjármál, tóku gildi árið 2006 hafa verið lagðar fram samtals sjö fjármálaáætlanir og fimm fjármálastefnur. Fyrsta fjármálastefnan var lögð fram fyrir árin 2017–2022 og fyrsta fjármálaáætlunin fyrir árin 2018 – 2022. Ekki er auðvelt að meta áhrif fjármálastefnu- og áætlana á stjórn opinberra fjármála á þessum tíma þar sem talsverð áföll hafa dunið yfir á síðustu árum sem hafa gert það að verkum að tímabundið hefur skilyrðum fjármálastefnu og -áætlunar, eða fjármálareglum, skv. 7. gr. laganna, verið vikið til hliðar. Fyrst með þingsályktunartillögu árið 2019 um að víkja frá skilyrði um 1. tölul. 7 gr., um heildarjöfnuð, fyrir árin 2019 – 2021 og síðan með þingályktunartillögu árið 2020 um að víkja öllum þremur skilyrðunum 1. – 3. tölul. 7. gr., það er um heildarjöfnuð, heildarskuldir og skuldahlutfall vegna árunna 2020 – 2022, og loks með lögum nr. 123/2020, um breytingu á lögum um opinber fjármál, nr. 123/2005, þar sem veitt var heimild til að víkja frá skilyrðum um heildarjöfnuð og skuldahlutfall hins opinbera árin 2023 – 2025. Fjármálareglurnar, eða skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, taka því að óbreyttu gildi árið 2026.

Frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi hafa því fjármálareglurnar aðeins verið virkar árin 2017 og 2018 auk þess sem viðmiðin héldu árið 2019. Árin 2020 og 2021 varð talsverður efnahagslegur samdráttur vegna heimsfaraldurs Covid-19. Opinber fjármál voru notuð með virkum hætti til að draga úr áfallinu og fóru því opinber fjármál talsvert umfram viðmið í lögum um opinber fjármál, sem vikið hafði verið til hliðar. Fjármálareglur verða því ekki í gildi frá 2019 til 2025 eða í sex ár, að óbreyttum lögum.

Mikilvægt er að varkárni verði sýnd í opinberum fjármálum og kannað hvernig megi styrkja eftirfylgd með og framkvæmd ákvæða 7. gr. þegar þau taka aftur gildi. Er mikilvægt að ríki og sveitarfélög hefji þegar aðgerðir til að undirbúa sig fyrir að gengið verði á þær skuldir sem hafa safnast upp. Þá er í ljósi hagvaxtar og aukinnar þenslu tilefni fyrir stjórnvöld að skoða hvort hægt sé að flýta gildistöku fjármálareglna og sambærilegra ákvæða í lögum um viðmið eftirlitnefndar á fjármálum sveitarfélaga.

Vert er að taka fram að fjármálaráð taldi ekki tilefni til að víkja til hliðar ákvæði um heildarjöfnuð árið 2019 þegar flugfélag varð gjaldþrota. Fjármálaráð lagðist ekki gegn því að fjármálareglum yrði tímabundið vikið til hliðar í seinni þingsályktunartillögunni og með lögum sem komu í kjölfarið og taldi fullt tilefni til þess vegna áhrifa heimsfaraldursins á efnahagsstarfsemina.

Þó að fjármálareglum hafi tímabundið verið vikið til hliðar gilda önnur ákvæði laga um opinber fjármál, sem eiga að stuðla að festu í opinberum fjármálum og gagnsæi. Grunnildi laganna sem fjármálareglurnar byggja á hafa verið í fullu gildi, það er um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika og festu. Álitsgerðir Fjármálaráðs hafa fjallað um hvernig þessum gildum hefur verið fylgt í fjármálaáætlunum og -stefnu. Forsendur fyrir áætlunum stjórnvalda um tekjur hafa verið varfærnar og miðað hefur verið við að fylgja markaðri útgjaldastefnu, þrátt fyrir kostnaðarsamar tímabundnar aðgerðir til að bregðast við heimsfaraldrinum. Tryggja þarf að lækkun útgjalda vegna minna atvinnuleysis og vegna brottfalls tímabundinna stuðningsaðgerða komi fram í bættri afkomu. Einkum nú þegar hagvöxtur hefur tekið vel við sér og þenslumerki eru á vinnumarkaði. Því er mikilvægara en oft áður að vöxtur tekna skili sér til að bæta afkomuna og opinber fjármál vinni gegn þenslu og verðbólgu.

Vaxandi áhyggjur hafa komið fram í álitsgerðum fjármálaráðs um sjálfbærni opinberra fjármála. Ráðið hefur bent á í álitsgerðum sínum að fyrir heimsfaraldur virtust vera merki um kerfislægan halla og að sveitarfélögin hafi verið rekin með halla árum saman.

Innrás Rússa í Úkraínu hefur aukið á óvissuna í alþjóðlegum efnahagsmálum og gerir allar áætlanir og spár til næstu ára erfiðari. Þróun alþjóðamála næstu misserin mun hafa talsverð áhrif á mat á efnahagsþróun í Evrópu og hér á landi. Vaxandi áhyggjur eru af hlýnun loftslags og áhrifum þess á umhverfið og lífskjör og í þróuðum ríkjum fer meðalaldur fólks hækkandi með þrýstingi á heilbrigðisútgjöld. Allt eru þetta alþjóðlegar áskoranir. Styrk staða efnahagsmála og opinberra fjármála er ein besta tryggingin til að mæta slíkri óvissu.

Það eru nokkrir þættir sem fjármálaráð vill ítreka og benda á að þurfi að huga betur að til að festa betur í sessi grunnildi laganna og undirbúa að fjármálareglurnar taki gildi, annars vegar gagnvart ríkissjóði og hins vegar sveitarfélögunum.

12. Viðauki 2 Fjármálaáætlun og sveitarfélög.

Fjármálaáætlun sem Alþingi samþykkir, að fenginni tillögu fjármála- og efnahagsráðherra, nær til hins opinbera í heild, það er til ríkissjóðs og sveitarfélaga. Þunginn í áætluninni fjallar um fjármál ríkissjóðs þar sem fjárstjórnvald Alþingis nær yfir ríkissjóð, en ekki yfir sveitarfélögin nema með óbeinum hætti. Tekjur ríkisins nema um 2/3 af tekjum hins opinbera, eins og þær eru skilgreindar í fjármálaáætlun, og hlutur sveitarfélaganna er um 1/3. Athyglin hefur því fyrst og fremst beinst að ríkissjóði sem er ein heild en sveitarfélögin eru mörg og mjög mismunandi að stærð og eru hvert og eitt fjárhagslega sjálfstætt stjórnvald. Þá er fjárhagsstaða sveitarfélaga og staða atvinnumála á hverjum stað afar mismunandi. Um 70% íbúa landsins búa í sex stærstu sveitarfélögunum og hafa þau afgerandi áhrif á fjármál sveitarfélaganna í heild.

Fjármálareglur samkvæmt lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015 og grunngildi laganna, gilda um A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, sbr. 6. og 7. gr. Framfylgd fjármálareglna samkvæmt ákvæðum laga um opinber fjármál gagnvart ólíkum sjálfstæðum sveitarfélögum byggir á samkomulagi við gerð fjármálaáætlunar. Í niðurlagi 5. gr. laga um opinber fjármál segir að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Í 11. gr. laga um opinber fjármál er kveðið á um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga:

11. gr. Samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga.
Ráðherra skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fer fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála.

Ráðherra skal við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi, þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:

- 1. Markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, sundurliðað eftir árum.*
- 2. Ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.*
- 3. Fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga.*
- 4. Verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.*

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga skv. 2. mgr. skal gert með fyrirvara um afgreiðslu Alþingis á fjármálaáætlun.

Á ríki og sveitarfélögum hvílir gagnkvæm skylda til að leggja fram greinargóðar upplýsingar um afkomu, skuldbindingar og eignir á næstliðnum tveimur árum og áætlaða þróun þeirra næstu fimm ár. Samband íslenskra sveitarfélaga skal hafa umsjón með upplýsingaöflun um fjárhagsleg málefni sveitarfélaga og stofnana og félaga í þeirra eigu.

Fjalla skal um samstarf samkvæmt þessari grein í samstarfsráði ríkis og sveitarfélaga og í samstarfsnefnd sömu aðila, sbr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.

Ekki er að finna ákvæði í lögnum til að fylgja eftir framkvæmdinni gagnavart sveitarfélögum og því eru í raun fá úrræði ef út af bregður og sveitarfélögin fylgja ekki markaðri stefnu í fjármálastjórn.

Sveitarfélögin lúta lögum um sveitarfélög nr. 138/2011, í þeim eru ítarleg ákvæði um fjármál og sjálfbærni sem fela meðal annars í sér sérstakar fjármálareglur sem gilda fyrir hvert þeirra, sbr. 64. gr. laganna:

64. gr. Viðmiðanir um afkomu og fjárhagsstöðu sveitarfélaga. Sveitarstjórn ber að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Skyldu skv. 1. mgr. skal sveitarstjórn fullnægja m.a. með því að:

1. samanlögð heildarútgjöld til rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum, og
2. heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. séu ekki hærri en nemur 150% af reglulegum tekjum.

Ráðherra skilgreinir í reglugerð nánar þau viðmið sem lögð eru til grundvallar skv. 2. mgr., þar á meðal um útgjöld, tekjur, eignir, kuldir og skuldbindingar og aðlögun sveitarfélaga að þeim. Þar skal jafnframt heimilt að undanþiggja nánar tilgreindar kuldir eða skuldbindingar einstakra sveitarfélaga þannig að þær hafi engin eða aðeins hlutfallsleg áhrif skv. 2. tölul. 2. mgr.

Framangreindar viðmiðanir ná samtals til A og B hluta sveitarfélags, en þeim hefur tímabundið verið vikið til hliðar með ákvæði til bráðabirgða í sveitarstjórnarlögum, það er fyrir árin 2020–2025, með sambærilegum hætti og af sömu ástæðum og fjármálareglum í lögum um opinber fjármál.

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga fylgir lögnum eftir gagnvart sveitarfélögnum og hefur nokkuð víðtækar heimildir til öflunar gagna og, ásamt aðkomu ráðuneytis sveitarstjórnarmála, beitingu úrræða til að lögnum verði framfylgt. Nefndin gefur árlega út greinargóða skýrslu þar sem fram koma lágmarksviðmið um fjárhag sveitarfélaga, annars vegar A og B hluta í heild og hins vegar um A-hlutann. Skýrslan byggir á ársreikningum sveitarfélaga frá árinu áður og útgönguspá fyrir árið í heild. Þá gefur Samband íslenskra sveitarfélaga út árshlutasamantekt með helstu kennitölum úr rekstri stærstu sveitarfélaganna innan ársins (sem ná til um 70% íbúa landsins). Einnig tekur sambandið saman upplýsingar um fjárhagsáætlanir sveitarfélaganna fyrir komandi ár. Reikningsuppgjör sveitarfélaga byggja á almennum reikningsskilareglum, ásamt reglugerð 1212/2015 sem er sett á grundvelli sveitarstjórnarlaga. Loks má nefna reikningsskila- og upplýsinganefnd samkvæmt 74. gr. sveitarstjórnarlaga, sem stuðlar að samræmingu reikningsskila sveitarfélaga.

Þar sem stefnumörkun fjármálaáætlunar um opinber fjármál byggir á stöðlum þjóðhagsreikninga, en uppgjör sveitarfélaga á almennum reikningsskilareglum er nokkur munur þar á. Hagstofan gefur ársfjórðunglega út yfirlit yfir fjármál ríkis (A1, A2 of A3) og A-hluta sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga og á það yfirlit að gefa nokkuð góða mynd af stöðu sveitarfélaga gagnvart fjármálaáætlun. Sjá viðauka um mismundandi uppgjörsaðferðir.

Fjármál sveitarfélaga

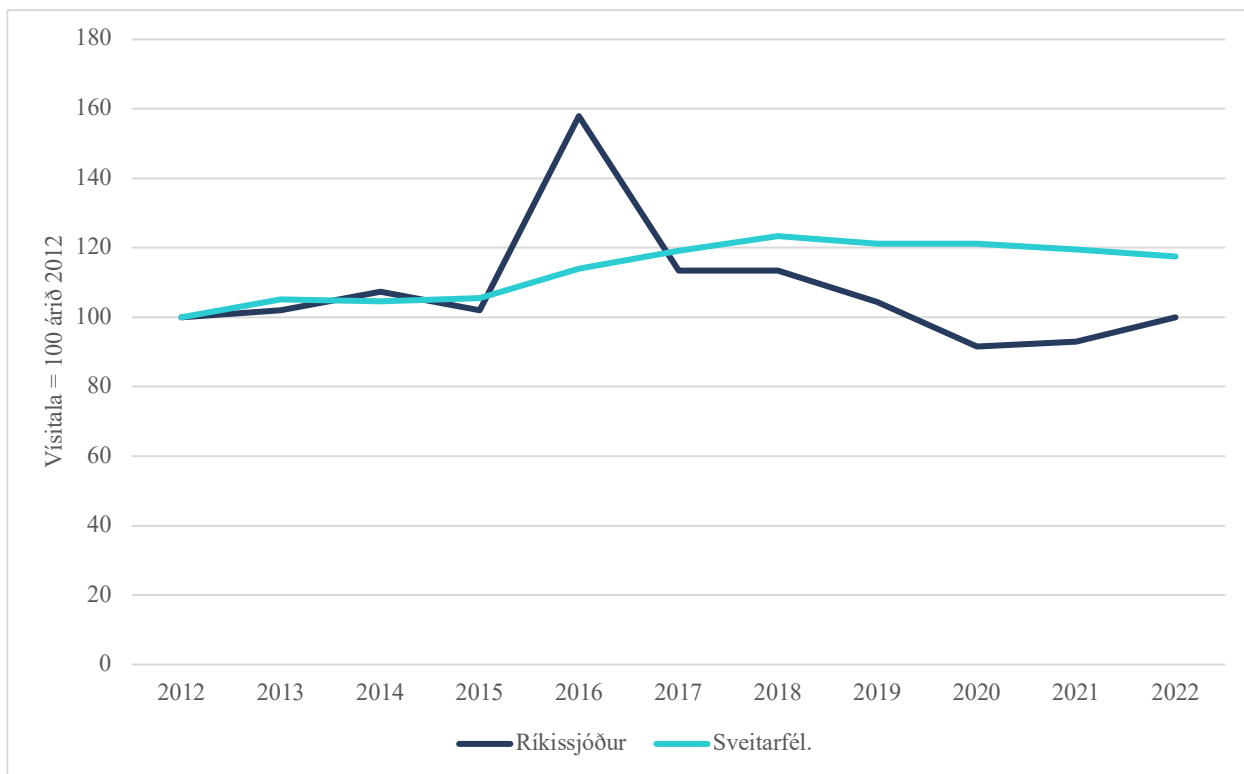
Samkvæmt lögum hér á landi eru sveitarfélögin sjálfstæð og bera ábyrgð á fjárstjórn sinni. Ríkið hefur fá eða engin raunveruleg úrræði til að framfylgja lögum um opinber fjármál gagnvart sveitarfélögnum. Sveitarfélögin eru að mestu fjármögnuð með eigin skatttekjum og þjónustugjöldum en tilfærslur úr ríkissjóði til þeirra eru tiltölulega lágt hlutfall tekna miðað við Norðurlönd. Tilfærslur frá ríkissjóði renna í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem aftur úthlutar þeim til mismunandi sveitarfélaga eftir ákveðnum reglum. Framlög ríkissjóðs eru reiknuð sem hlutfall af skatttekjum ríkisins og aukast því þegar vel árar en staðna,

eða lækka, þegar kreppir að. Þannig vinnur fjármögnunin og úthlutunarreglur sjóðsins með hagsveiflunni og magnar hana, þvert á anda laga um opinber fjármál.

Skýrslur Hagstofunnar um fjármál A-hluta sveitarfélaga eru að mestu sambærilegar við áætlanir þær sem fram koma í fjármálaáætlun. Helsti munurinn er að Strætó bs. er ekki talinn með í tekjum og gjöldum í fjármálaáætlun. Samkvæmt fjármálaáætlun var gert ráð fyrir að halli á rekstri sveitarfélaga yrði 13 milljarðar króna, eða 0,4% sem hlutfall af landsframleiðslu árið 2022. Miðað við bráðabirgðaiðurstöður Hagstofunnar fyrir árið 2022 var halli á rekstri sveitarfélaganna rúmir 42 milljarðar króna, eða 1,1% af VLF. Miðað við fjármálaáætlun 2022-2026 verða tekjur árið 2022 um 7,8% meiri en þar var gert ráð fyrir og gjöldin um 10,4% hærri. Eins og hjá ríkissjóði hafa verðlagshækkningar umfram forsendur haft áhrif á tekjur og gjöld, þmt. fjármagnskostnað.

Eins og fram hefur komið var viðmiðunum í lögum um sveitarfélög vikið til hliðar vegna væntinga um að heimsfaraldur hefði veruleg áhrif á tekjur og gjöld sveitarfélaganna. Var það gert í framhaldi af sambærilegum breytingum á lögum er varða ríkissjóð og hið opinbera í heild, enda var gert ráð fyrir verulegum áhrifum á tekjur og gjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, vegna efnahagssamdráttar og mótvægisáðgerða.

Eftirfarandi mynd sýnir hvernig tekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga á mann hafa þróast síðustu tíu ár á föstu verðlagi miðað við verðvísitölu VLF. Hafa ber í huga að tölurnar fyrir ríkissjóð eru fyrir A1-, A2- og A3-hluta og því ekki sambærilegar við fjármálaáætlun.

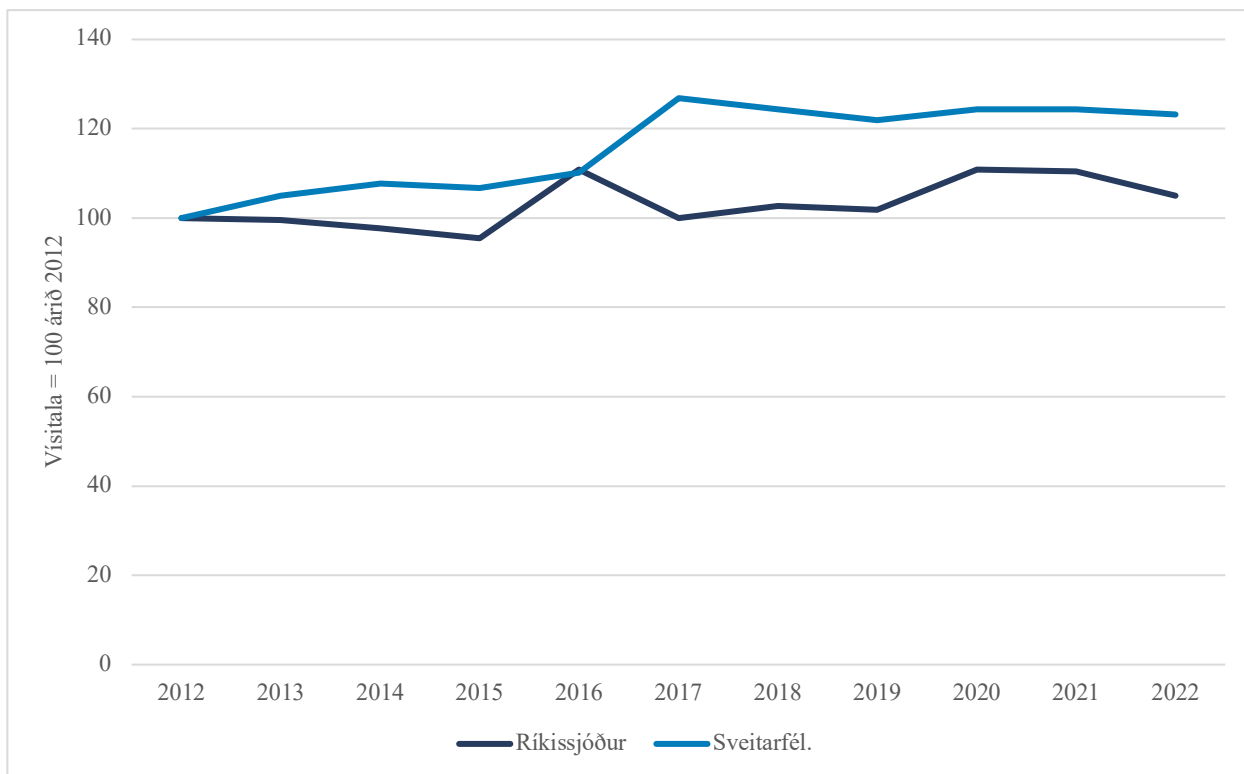


Viðauki mynd 1: Tekjur á mann vísitala, fast verðlag³⁹

Eins og sjá má hafa tekjur sveitarfélaga á mann haldist nokkuð stöðugar í gegnum faraldurinn, á meðan tekju ríkissjóðs lækkuðu talsvert. Árið 2016 er 384 milljarða króna stöðugleikaframlag tekjufært hjá ríkissjóði, sem skýrir einskiptis hækkun það ár. Með öðrum orðum hafa tekjur sveitarfélaganna haldist og ekki lækkað á hvern íbúa. Útsvar og fasteignagjöld eru telstu tekjustofnar sveitarfélaga og fá þau útsvar af hverri krónu sem greidd er út sem laun eða bætur, án þess að persónuafsláttur hafi þar áhrif á. Auknar atvinnuleysisbætur, hlutabætur og aðrar ráðstafanir ríkissjóðs hafa þannig í raun komið í veg fyrir að sveitarfélögin yrðu fyrir því tekjutapi sem á horfðist. Þá hafa laun hækkað og grunnur fasteignagjalda hækkað umtalsvert vegna mikillar hækkunar á fasteignaverði.

Myndin hér að neðan sýnir heildartjöld ríkis og sveitarfélaga á föstu verðlagi á hvern íbúa fyrir sama tímabil. Athugið að tölurnar fyrir síkissjóð eru fyrir A1-, A2- og A3-hluta.

³⁹Heimild: Hagstofa Íslands



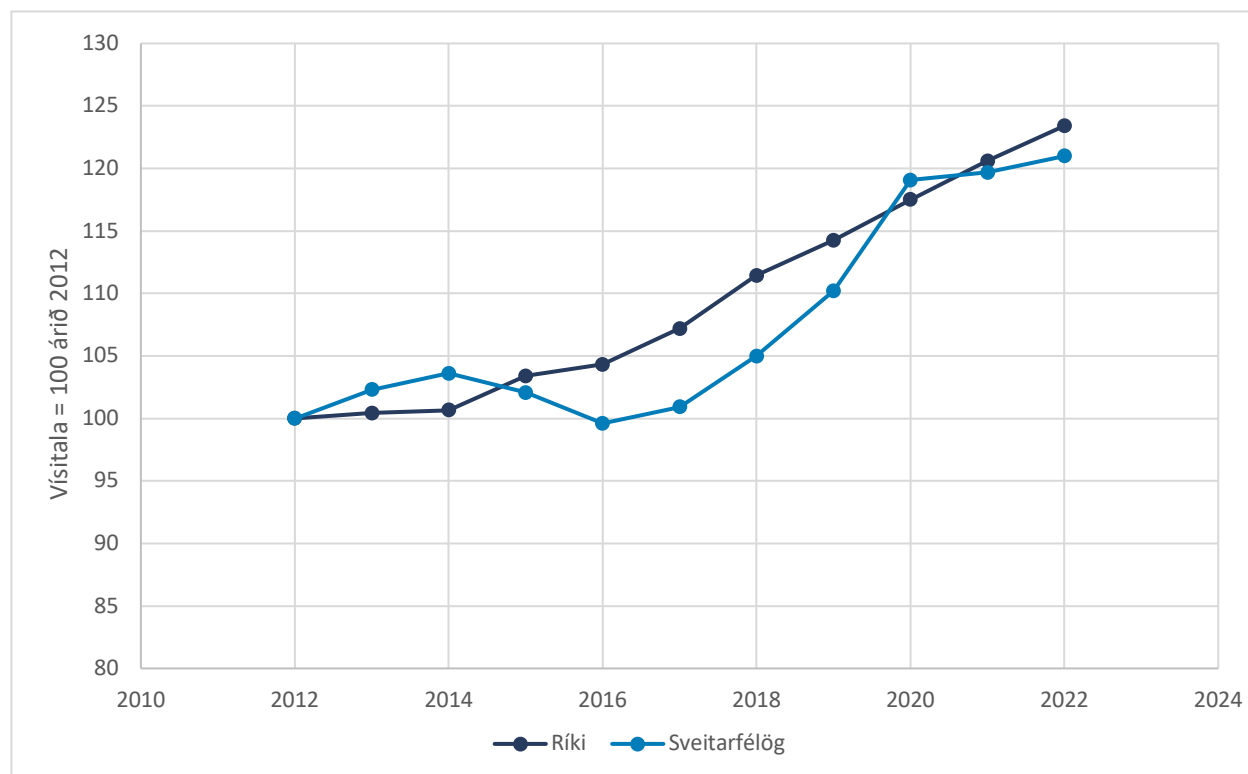
Viðauki mynd 2: Gjöld á mann vísitala, fast verðlag⁴⁰

Athygli vekur hækkun útgjalda sveitarfélaga á hvern íbúa fram til ársins 2017, en það ár var 32 milljarðar kr. fjármagnstilfærsla frá sveitarfélögunum til lífeyrissjóðsins Brúar, raunveruleg hækkun varanlegra útgjalda verður því frá 2016 - 2018. Eftir það haldast útgjöldin stöðug á hvern íbúa en lækka örlítið í lokin, árið 2022. Útgjöld ríkissjóðs aukast einnig talsvert frá 2019, einkum vegna mótvægisáðgerða til að bregðast við áhrifum heimsfaraldurs, en drógust saman árið 2022.

Launakostnaður er helsti útgjaldaliður ríkissjóðs og sveitarfélaga og ræðst hann að mestu annars vegar af fjölda starfsmanna og hækkun nafnlauna.

⁴⁰Heimild: Hagstofa Íslands

Myndin sýnir ármeðaltöl frá árinu 2012 og fyrstu níu mánuðina árið 2022, vísitala, fjöldi stafa samkvæmt skráum:

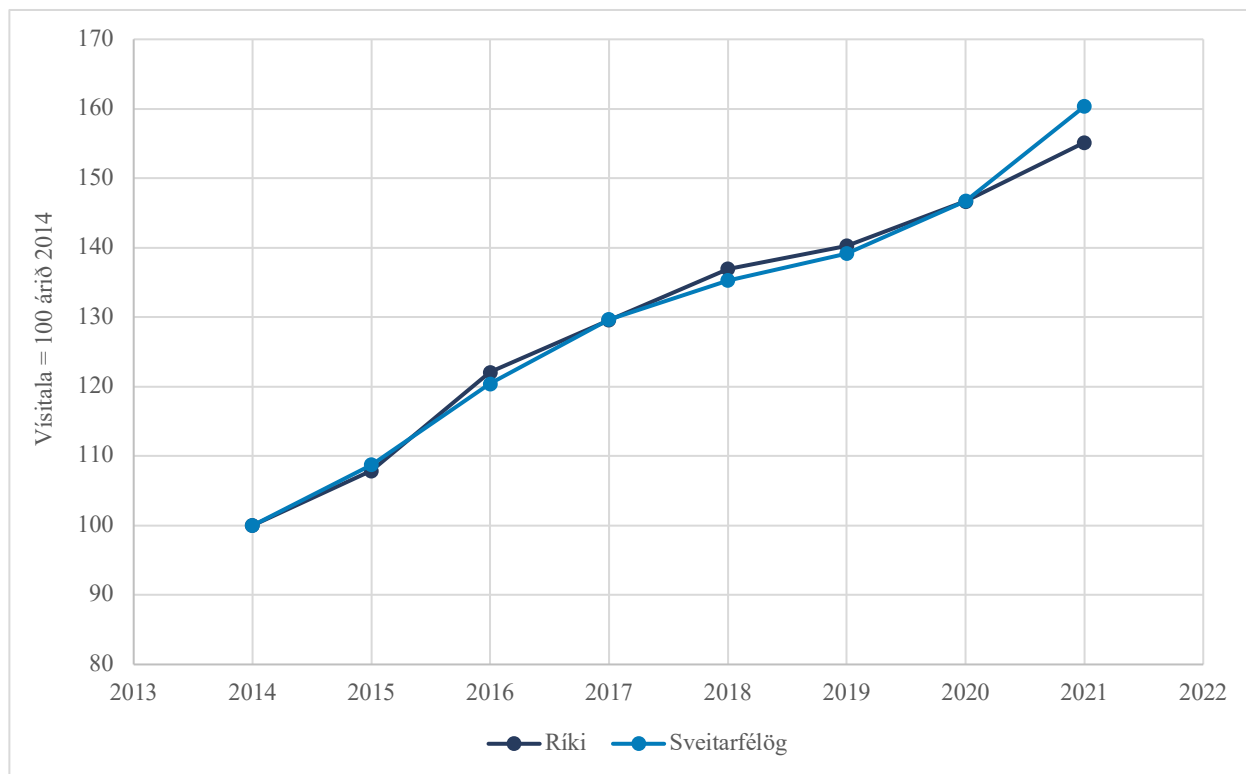


Viðauki mynd 3: Fjöldi starfa ársmeðaltal⁴¹

Fjöldi starfa hjá ríkinu hefur vaxið um 23% á tímabilinu en hjá sveitarfélögum um 21%. Vöxturinn hjá ríkinu hefur verið stöðugur, en athyglisvert er að frá árinu 2016 fjölgar starfsmönnum sveitarfélaga mjög hratt fram til ársins 2020 að dregur verulega úr honum.

⁴¹Heimild: Hagstofa Íslands, fjöldi samkvæmt skráum.

Á eftirfarandi mynd má sjá árshækkun reglulegra heildarlauna á hvern starfandi hjá ríki og sveitarfélögum frá árinu 2014, en ekki liggja fyrir sambærilegar tölur fyrir þann tíma.

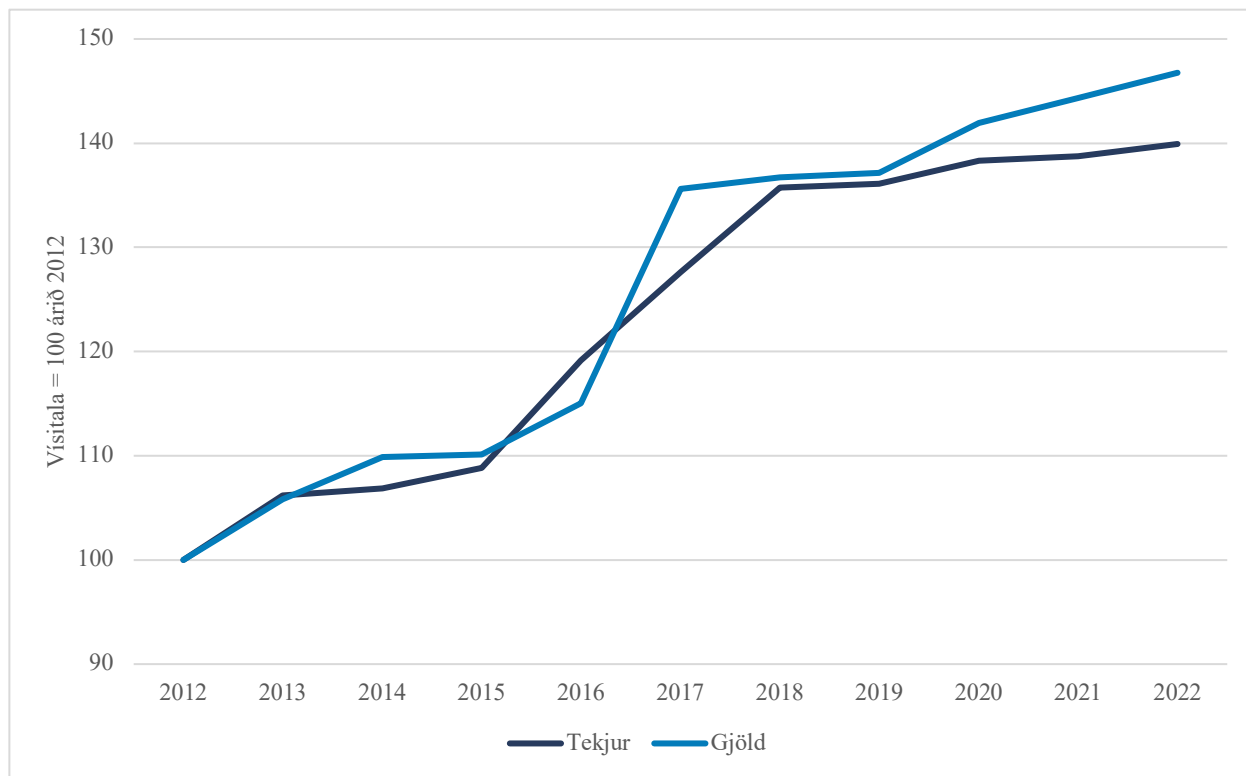


Viðauki mynd 4: Regluleg heildarlaun, meðalta⁴²

Frá árinu 2010 til 2021 hafa regluleg heildarlaun starfsfólks hjá ríkissjóði hækkað að meðaltali um 55% en hjá sveitarfélögum um 60%, mest frávik milli þessara aðila verður árið 2021, en fyrir þann tíma hafa launin þróast að mestu með sambærilegum hætti. Sama þróun kemur fram sé eingöngu litið til grunnlauna. Krónutöluhækkunarir í kjarasamningum valda hlutfallslega meiri hækkunum hjá sveitarfélögum vegna samsetningar starfa og skýrir að hluta meiri hækkun þar.

⁴²Heimild: Hagstofa Íslands

Séu heildartekjur og -gjöld sveitarfélaganna skoðuð saman kemur fram að frá árinu 2019 vaxa tekjur og gjöld á föstu verðlagi, en gjöldin þó nokkru meira en tekjurnar. Taka verður tillit til einskisútgjalda sveitarfélaga árið 2017, vegna 32 milljarða fjármagnstilfærslu til lífeyrissjóðs.

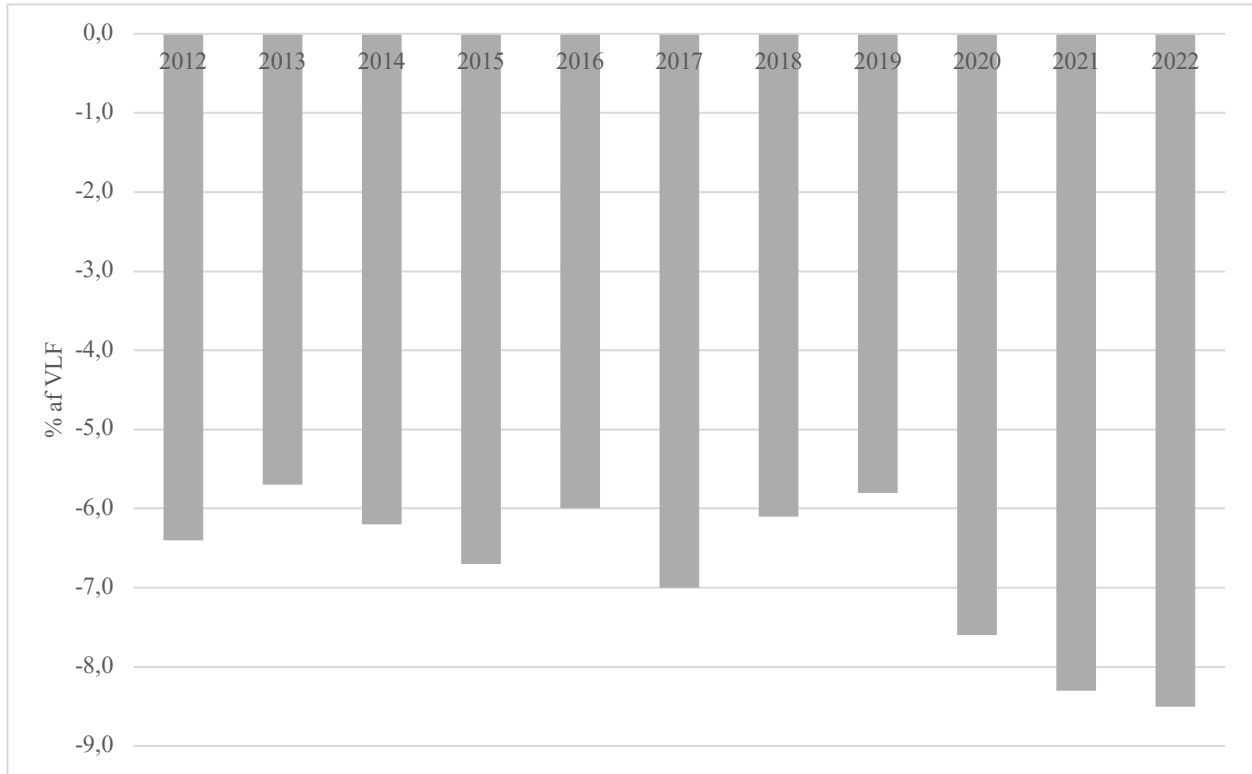


Viðauki mynd 5: Tekjur og gjöld Sveitarfélaga á föstu verðlagi⁴³

Þrátt fyrir að tekjur sveitarfélaganna hafi hækkað á föstu verðlagi hafa útgjöldin vaxið hraðar og halli verið á rekstri A-hluta sveitarfélaga undanfarin ár. Tímabundið afnám fjármálareglna og tímabundinn stuðningur sveitarfélaganna til mótvægis við heimsfaraldurinn veldur því að hallarekstur hefur haldið áfram. Tekjur hafa ekki gefið eftir, eins og hjá ríkissjóði, vegna mikillar hækkunar skattstofns fasteignagjalda og þá staðreynd að sveitarfélögin fá útsvar af tilfærslum ríkisins, svo sem af atvinnuleysisbótum og sérstökum aðgerðum ríkissjóðs við heimili og launþega vegna heimsfaraldurs Covid-19. Það er áhyggjuefni að sveitarfélögin hafa verið rekin með halla árum saman, sem hefur neikvæð áhrif á efnahagsreikning þeirra og innviðaupbyggingu.

⁴³Heimild: Hagstofa Íslands

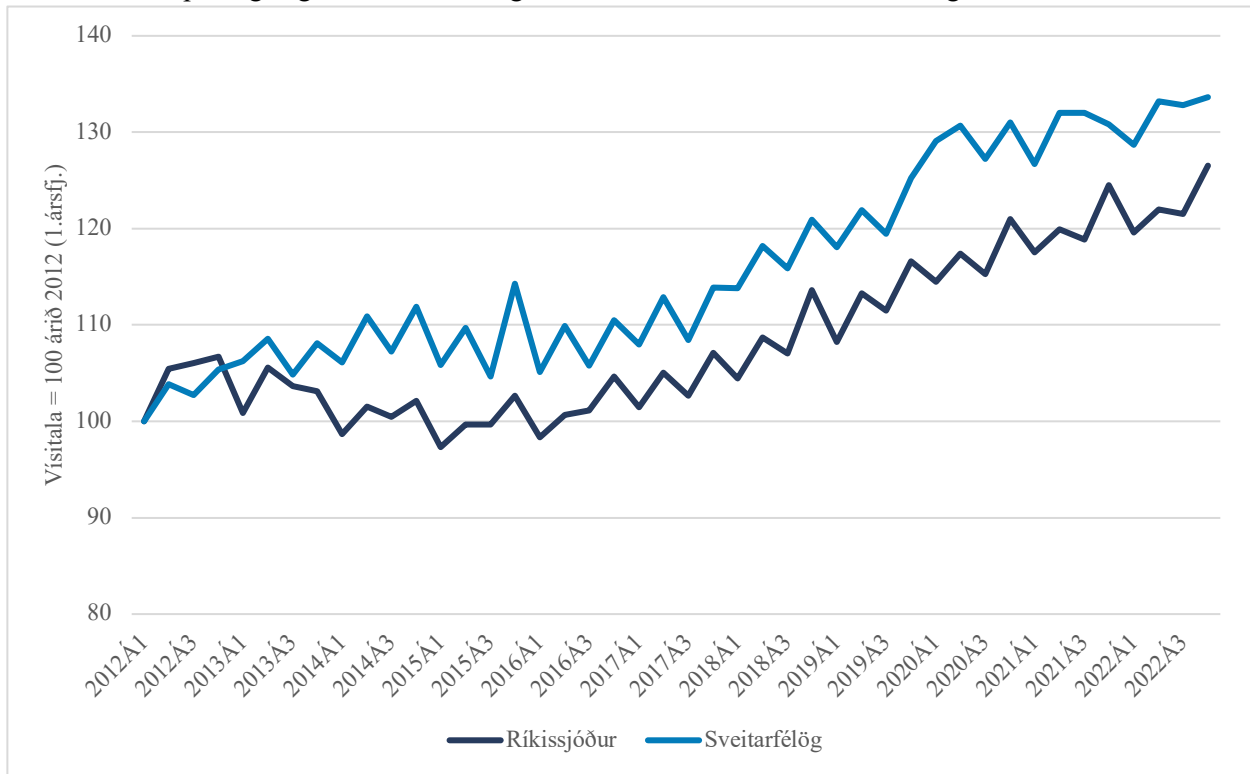
Miðað við samantekt Sambands íslenskra sveitarfélaga á fjárhagsáætlunum stærstu sveitarfélaganna fyrir árið 2023, áforma sveitarfélögin að grípa til aðhaldsaðgerða til að bæta rekstrarstöðuna. Enda verða sveitarfélögin að snúa þessari þróun við þar sem þau eru sjálfstæð og bera ábyrgð á eigin fjármálum. Sáust þess merki árið 2022, en samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum Hagstofunnar dró úr vexti samneyslu sveitarfélaga miðað við fyrri ár.



Viðauki mynd 6: Hrein peningaleg eign sveitarfélaga⁴⁴

⁴⁴Heimild: Hagstofa Íslands. Peningalegar eignir að frádrögnum skuldum.

Hrein peningaleg staða sveitarfélaga hefur farið versnandi síðustu ár vegna hallareksturs.



Viðauki mynd 7: Magnvísitölur samneyslu ríkis og sveitarfélaga, ársfjórðungar⁴⁵

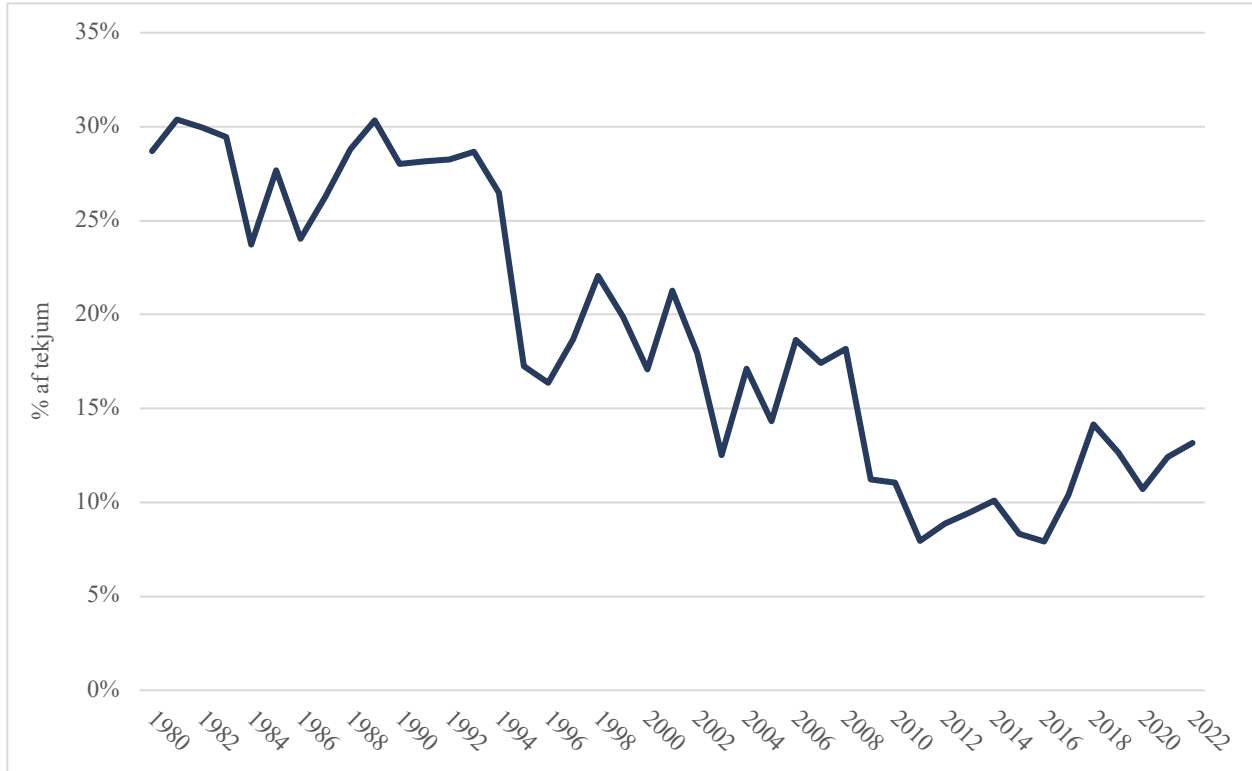
Viðmið í lögum um fjármál sveitarfélaga ná til A og B hluta samtals, en eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga fjallar sérstaklega um A-hlutann ásamt samstæðu fyrir A og B hluta.

Í ljósi þess hve hagkerfið hefur tekið hratt við sér og hve takmörkuð áhrif heimsfaraldurinn virðast hafa á tekjur og gjöld sveitarfélaga ættu að vera skilyrði fyrir því að fjármálareglur samkvæmt sveitarstjórnarlögum taki gildi. Þá þarf að skoða samspil fjármálareglna samkvæmt lögum um opinber fjármál og lögum um sveitarfélög. Ræða þarf hvort gera þurfi breytingar á fjármálareglum og endurskoða hlutverk sveitarfélaga í hagstjórn í ljósi þess hve ólík þau eru að stærð og hve mismundandi rekstrarstaða þeirra er. Þá virðast sveitarfélögin mæta sveiflum í afkomu með breytingum á fjárfestingu og viðhaldi. Til lengdar þengir slíkt að getu þeirra til framkvæmda og viðhalds sem getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir

⁴⁵Heimild: Hagstofa Íslands, bráðab. niðust. 2022

innviði samfélagsins. Fjárfestingar sveitarfélaga hafa þó vaxið undanfarin ár m.a. vegna mótvægisáðgerða við heimsfaraldurinn og vegna fjölgunar íbúa.

Fjármálaráð telur tilefni til að skoða tilfærslur úr ríkissjóði til sveitarfélaga og hvort gera eigi breytingar á þeim, með það að markmiði að þær jafni áhrif hagsveiflunnar, en magni þau ekki eins og nú er.



Viðauki mynd 8: Verg fjármunamyndun sveitarfélaga⁴⁶

⁴⁶Heimild: Hagstofa Íslands

13. Viðauki 3 Mismunandi uppgjörsaðferðir

Uppgjör á fjárreiðum ríkisins í ríkisreikningi og innan ársins fer samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastöðlum, IPSAS, sem gilda um opinbera geirann. Uppgjör og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga samkvæmt sveitarfélagalögum fer eftir almennum reikningsskilareglum, það er almennum lögum um reikningshald. Fjármálaáætlun og efnahagsstefnan byggja á framsetningu opinberra fjármála, ríkis og sveitarfélaga, samkvæmt alþjóðlegum stöðlum um gerð þjóðhagsreikninga, GFS. Ársreikningum sveitarfélaga og ríkissjóðs, auk fyrirtækja þeirra, er ætlað að gefa glögga mynd af rekstri og efnahag þar sem tekið er fullt tillit til virðisbreytinga og söluhagnaðar af eignum og stór hluti slíkra virðisbreytinga fer um rekstur. Þjóðhagsreikningauppgjöri er ætlað að sýna áhrif opinberra aðila á efnahagslífið, það er greiddra skatta og áhrifa ýmissa tilfærslna og ákvarðana stjórnvalda á hagkerfið, en minnihluti virðisbreytinga og söluhagnaðar fer um rekstur. Efnahagsreikningur á að vera nánast sá sami samkvæmt báðum aðferðum, munurinn felst í því hvað fer um endurmat annars vegar og rekstur hins vegar. Hér er um tvö mismunandi sjónarhorn að ræða sem bæði eru mikilvæg. Ýmis annar munur er á reikningsskilareglum ríkis og sveitarfélaga annars vegar og stöðlum um þjóðhagsreikninga hins vegar.

Það gerir málið flóknara að nýlegir úrskurðir Hagstofu Evrópusambandsins, Eurostat, fela í sér að kjarnastarfsemi hins opinbera, það sem flokkast undir A-hluta, hefur verið endurskoðað og hafa ríkisfyrirtæki og sjóðir sem áður voru flokkaðir utan A hluta verðið færðir í A hluta. Hjá sveitarfélögum færðust fá fyrirtæki, t.d. Strætó bs., undir A hlutann, en breyting á A-hluta ríkissjóðs var mun umfangsmeiri. Hjá ríkissjóði færðust meðal annars stórir sjóðir, svo sem Menntasjóður námsmanna (áður LÍN), Bygðastofnun og Íbúðalánasjóður í A hlutann.

Vegna skulda og eigna þessara aðila hafði það m.a. mikil áhrif á þær skuldir sem liggja að baki fjármálaeglum og var brugðið á að ráð að skipta A-hluta ríkissjóðs í A1-, A2- og A3-hluta. Það var gert með lögum nr. 131/2021, sbr. 48. gr. Með breytingunum hljóðar 50. gr. laga um opinber fjármál eftirfarandi:

50. gr. Starfsemi og verkefni ríkisins.

Flokkun á starfsemi ríkisins er gerð á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals um opinber fjármál.

Nánari flokkun starfseminnar er eftirfarandi:

1. A-hluti. Til A-hluta telst starfsemi og kjarnaverkefni ríkisins. A-hluti skiptist í þrjá hluta:

a. A1-hluti. Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum.

b. A2-hluti. Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi.

c. A3-hluti. Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

2. B-hluti. Til B-hluta teljast önnur fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs og ekki teljast til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja.

3. C-hluti. Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands.

Ráðherra ber ábyrgð á flokkun ríkisaðila, verkefna, fyrirtækja og sjóða samkvæmt grein þessari og gerir

grein fyrir henni í frumvarpi til fjárlaga ár hvert.

Ákvæði IV. kafla um framkvæmd fjárlaga taka ekki til A2- og A3-hluta ríkissjóðs.

Skýringar á mismuni á uppgjöri ríkissjóðs samkvæmt ríkisreikningi (IPSAS) og þjóðhagsreikningum (GFS) er að finna í viðauka 1 við fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027 bls. 146-148. Í sama viðauka er gerð grein fyrir flokkun ríkisaðila í A1-, A2- og A3-hluta auk B og C hluta, sbr. bls. 149-154, auk greinargerðar í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2022, sbr. bls. 139-148. Einnig er fjallað um reikningshaldslega framsetningu opinberra aðila í framlagðri fjármálaáætlun fyrir árin 2024 – 2028, sbr. viðauki 1, bls. 118-124. Í meginatriðum má segja að A1 sé gamli A hluti ríkissjóðs, A2 gamli B hlutinn og A3 gamli C hlutinn.

Undir A1-hluta fellur starfsemi sem er að mestum hluta fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum, það er einkum rammasett útgjöld.

Undir A2 fellur starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er undir stjórn ríkisins, en stendur að stórum hluta undir sér með eigin tekjum, svo sem sölu á vörum og þjónustu, leigutekjum og lánastarfsemi.

Undir A3 er starfsemi hlutafélaga sem að meirihluta eru í eigu ríkissjóðs en eru talin sinna opinberri þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Samstæðuyfirlit verður birt fyrir A1-, A2- og A3-hluta í heild í ríkisreikningi, fjárlagafrumvarpi og fjárlögum. Samstæðuyfirlitið verður í samræmi við framsetningu þjóðhagsreikninga Hagstofunnar.

Hagstofa Íslands birtir uppgjör fyrir ríki og sveitarfélög auk hins opinbera í heild. Eru birt árfjórðungsuppgjör og árstölur í kjölfar útgáfu þjóðhagsreikninga fyrir hagkerfið í heild. Þau uppgjör miðað við alþjóðlega staðla þjóðhagsreikninga, GFS, og samræmda túlkun þeirra í Evrópu sem Eurostat sér um, eins og áður sagði. Hagstofan skiptir uppgjöri sínu ekki í A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs, en sýnir starfsemi ríkis, það er A-hluta í heild, samkvæmt endurskoðaðri flokkun, í samræmi við staðla. Til að fylgja eftir skilgreiningum laga um opinber fjármál þarf því að gera talsverðar aðlaganir á hagskýrslum til að einangra A1-hluta ríkissjóðs, sem fjármálastefnan byggir á.

Fjárskýsla ríkisins birtir uppgjör ríkissjóðs innan ársins og sýnir það A1-hluta ríkissjóðs samkvæmt reikningsskilareglum IPSAS, en í ríkisreikningi koma þar að auki ýmsar skuldbindingar og kröfur sem ekki eru metnar innan ársins. Í ríkisreikningi fyrir árið 2021 er samandregið yfirlit á bls. 10 sem sýnir niðurstöður ársreikningsins á grunni staðla þjóðhagsreikninga, GFS, sem er sambærilegt við skilgreiningu fjárlaga og fjármálastefnu, það er fyrir A1 hluta.

Samræmd yfirlit sem sýna fjárreiður A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni eru birt í fjármálaáætlun. Einnig eru upplýsingar um fjárreiður A1-hluta ríkissjóðs í fjárlagafrumvarpi hvers árs. Fjármálaráð nýtir þær upplýsingar fyrst og fremst við álitsgerðir sínar. Þá er unnið að því í samvinnu Fjárskýslu ríkisins og Hagstofur Íslands að einfalda vörpun af IPSAS yfir á framsetningu þjóðhagsreikninga og er fyrirhugað að í ríkisreikningi fyrir árið 2022 verði birt, auk samstæðuyfirlits, uppgjör fyrir A1-, A2- og A3-hluta á þjóðhagsreikningagrunni.

Það veldur nokkrum vandkvæðum fyrir Fjármálaráð og aðra sem fylgjast með framgangi áætlana samkvæmt lögum um opinber fjármál að ekki eru birtar upplýsingar um ríkisfjármál og fjármál ríkis og sveitarfélaga samtals á þjóðhagsgrunni innan ársins, það er fyrir A1-hluta ríkissjóðs og sambærilega skilgreiningu fyrir hið opinbera alls. Við núverandi aðstæður skortir því upplýsingar innan ársins til að fylgja eftir lögum um opinber fjármál er varðar efnahagsstefnuna og framkvæmd fjármálastefnu. Brýnt er að vinnu við að tengja saman reikningskilastaðla IPSAS og staðla þjóðhagreiðninga samkvæmt GFS verði flýtt sem kostur er og að birtar verði ársfjórðungleg uppgjör fyrir A1-hluta ríkissjóðs og hins opinbera innan ársins.

14. Viðauki 4 Orða- og hugtakaskýringar

A-hluti ríkissjóðs: Til A-hluta telst starfsemi og kjarnaverkefni ríkisins. A-hluti skiptist í þrjá hluta:

a. *A1-hluti.* Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum. b. *A2-hluti.* Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og gert er ráð fyrir að standi undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi. c. *A3-hluti.* Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum. (lög um op.fjárm. 50. gr.)

Afkoma: Heildarjöfnuður. Heildartekjur að frádregnum heildargjöldum. (lög um op.fjárm. orðaskýr.) Í töflum um opinber fjármál ríkis og sveitarfélaga er fjallað um rekstrarafkomu sem heildartekjur að frádregnum gjöldum án fastafjárútgjalda (fjárfestinga), að viðbættum afskriftum.

Afkomuregla: Eitt skilyrða fjármálastefnu og -áætlunar skv. 1. tölul. 7.gr. laga um opinber fjármál. Hún kveður á um að heildarjöfnuður A1-hluta ríkissjóðs yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.

B-hluti ríkissjóðs: Til B-hluta teljast önnur fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs og ekki teljast til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja. (lög um op.fjárm. 50. gr.)

C-hluti ríkissjóðs: Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands. (lög um op.fjárm. 50. gr.)

Festa: Felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála. Eitt grunngilda. (lög um op.fjárm. 6. gr.)

Fjárheimild: Heimild Alþingis, sem veitt er í fjárlögum og fjáráukalögum, til ráðstöfunar á opinberu fé til málefnasviða og málaflokka. Fjárheimild skiptist í rekstrarframlag, rekstrartilfærslu, fjármagnstilfærslu og fjárfestingarframlag. (lög um op.fjárm. orðaskýr.) Heimilt er að flytja fjárheimildir á milli ára skv. 30.gr.

Fjármálaáætlun: Áætlun ríkisstjórnar (til næstu fimm ára hið skemmsta) sem lögð er fram á Alþingi (eigi síðar en 1. apríl ár hvert) og felur í sér greiningu á stöðu efnahagsmála, nánari sundurliðun á markmiðum fjármálastefnu og umfjöllun um hvernig markmiðum áætlunarinnar verði náð. (Fjármálaáætlun skal vera í samræmi við fjármálastefnu og liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga.) (lög um op.fjárm. orðaskýr. og 5. gr.)

Fjármálareglur: Talnaleg skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og skuldir A1-hluta ríkissjóðs og A- hluta sveitarfélaga skv. 7. gr. laga um opinber fjármál. Fjármálareglurnar eru þrjár: afkomuregla, skuldaregla og skuldalækkunarregla.

Fjármálastefna: Stefna ríkisstjórnar sem lögð er fram á Alþingi (eftir myndun nýrrar ríkisstjórnar) um markmið í opinberum fjármálum til eigi skemmri tíma en fimm ára. (lög um op.fjárm. orðaskýr. og 4. gr.)

Fjárveiting: Ráðstöfun fjárheimildar á tilteknu fjárlagaári til ríkisaðila, verkefna eða varasjóðs. Fjárveiting greinist í rekstrarframlag, rekstrartilfærslu, fjármagnstilfærslu og fjárfestingarframlag. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Frumjöfnuður: Afkoma (heildarjöfnuður) að frátöldum vaxtatekjum og vaxtagjöldum.

Gagnsæi: Felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við grunngildi skv. 1.–4. tölul. Birta skal reglulega samanburð á markmiðum og árangri með skýrum mælikvörðum. Eitt grunngilda. (lög um op.fjárm. 6. gr.)

GFS: Alþjóðlegur þjóðhagsreikningastaðall um opinber fjármál sem Sameinuðu þjóðirnar, OECD og Eurostat hafa unnið og fara eftir. Skammstöfunin stendur fyrir Government Financail Statistics. Samkvæmt lögum um um opinber fjármál skulu skilgreiningar um efnahag og afkomu taka mið af alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. Er því stuðst við GFS við framsetningu ríkisfjármála í fjárlögum og stefnumörkun stjórnvalda fyrir ríkið, sveitarfélög og hið opinbera samtals, með því fráviki að miðað er við A1-hluta ríkissjóðs. Hagstofa Íslands fer eftir staðlinum við hagskýrslugerð um opinber fjármál eins og flestar aðrar hagstofur. Með því fást sambærilegar upplýsingar sem má nota við samanburð á opinberum fjármálum á milli ríkja.

Grunngildi: Fimm gildi sem fjármálastefna, fjármálaáætlun og samkomulag ríkis og sveitarfélaga skulu byggjast á skv. 6. gr. Þau eru: sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.

Hagræn flokkun gjalda: Greining gjalda í rekstur, tilfærslur og fjárfestingu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Heildargjöld: Rekstrargjöld, tilfærslur og vextir, að meðtalinni fjárfestingu í efnislegum eignum samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. (lög um op.fjárm. nr. 123/2015 orðaskýr.)

Heildarjöfnuður (heildarafkoma): Heildartekjur að frádregnum heildargjöldum samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli um opinber fjármál. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Heildarskuldir: Erlendar og innlendar skuldir til skamms og langs tíma að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Hið opinbera: Starfsemi og verkefni sem teljast til A-hluta ríkisins og A-hluta sveitarfélaga. (lög um op.fjárm. orðaskýr.) Skilgreining af vef Hagstofu: Hið opinbera og undirgeirar þess: ríkissjóður, sveitarfélög og almannatryggingar.

Hreinar skuldir (hrein staða): Heildarskuldir að frádregnum peningalegum eignum (sjóði, bankainnstæðum og útistandandi viðskiptakröfum).

IPSAS: Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar fyrir opinbera aðila og samstæður þeirra. Skammstöfunin stendur fyrir: International Public Sector Accounting Standards. Staðlarnir eru unnir af alþjóðlegu reikningsskilaráði og eru samræmdir alþjóðlega. Staðlarnir hafa að mestu verið innleiddur hér á landi fyrir ríkissjóð, stofnanir og fyrirtæki ríkisins.

Landsframleiðsla: Er sama og þjóðarútgjöld að viðbættum útflutningi en að frádregnum innflutningi, það er allt það sem er framleitt í landinu. Landsframleiðsla að frádregnum þjóðarútgjöldum sýnir viðskiptajöfnuð.

Málaflokkar: Flokkun eðlisskyldra stjórnarmálefna sem falla undir tiltekið málefna svið. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Málefna svið: Svið eðlisskyldra málaflokka sem skilgreint er á grunni staðals Sameinuðu þjóðanna um flokkun gjalda. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Opinber aðili: Aðili sem fer með ríkis- eða sveitarstjórnarvald og þær stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélaga. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Ríkisaðilar: Aðilar sem fara með ríkisvald og þær stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins, sbr. 50. gr. Ríkisaðilar skiptast í A-, B- og C-hluta. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Rammasett útgjöld: Heildarútgjöld ríkissjóðs að frátöldum vaxtagjöldum, gjaldfærðri breytingu á lífeyrisskuldbindingum, töpuðum kröfum og tjónabótum, afskriftum skattkrafna, framlögum til Atvinnuleysistryggingasjóðs og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Sjálfbærni: Felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir. Eitt grunngilda. (lög um op.fjárm. 6. gr.)

Samneysla: Þau gjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, sem ráðstafað er til að veita opinbera þjónustu, svo sem vegna fræðslumála, heilbrigðismála, stjórnsýslu, löggæslu og þ.h. Það er til að greiða starfsfólki ríkis og sveitarfélaga laun og til kaupa á vöru og þjónustu vegna opinbers reksturs.

Skuldaregla: Eitt skilyrða fjármálastefnu og -áætlunar skv. 2. tölul. 7.gr. laga um opinber fjármál. Hún kveður á um að heildarskuldir (A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga), að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu.

Skuldalækkunarregla: Eitt skilyrða fjármálastefnu og -áætlunar skv. 3 tölul. 7.gr. laga um opinber fjármál. Hún kveður á um að ef skuldahlutfall samkvæmt skuldareglu er hærra e 30% af vergri landsframleiðslu skuli sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% (1/20) á hverju ári.

Skuldir samkvæmt skilgreiningu laga um opinber fjármál vegna fjármálareglu: Heildarskuldir (A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga), að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum. (lög um op.fjárm. 7. gr.)

Skattastyrkur: Eftirgjöf á skattkröfu á hendur skattgreiðanda vegna sérstakra aðstæðna eða atvika. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Stöðugleiki: Felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum. Eitt grunngilda. (lög um op.fjárm. 6. gr.)

Tekjur: Fjáröflun sem eykur hreina eign og skiptist í meginflokkum skv. 51. gr. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Tilfærsla: Styrkur eða framlag sem innt er af hendi án skuldbindingar um beint endurgjald frá móttakanda. Tilfærslur greinast annars vegar í rekstrartilfærslur sem veittar eru til samtímanota hjá móttakanda (d. almannatryggingar) og hins vegar fjármagnstilfærslur sem veittar eru til fjárfestinga (d. snjóflóðavarnir). (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Varfærni: Miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar. Eitt grunngilda. (lög um op.fjárm. 6. gr.)

Verkefni: Skilgreint og afmarkað viðfangsefni sem fjármunum er ráðstafað til með fjárveitingu sem hver ráðherra ákveður. (lög um op.fjárm. orðaskýr.)

Vaxtjöfnuður: Vaxtatekjur að frádregnum vaxtagjöldum.

Þjóðarútgjöld: Ef samtala einkaneyslu, samneyslu og fjármunamyndunar. Það er öll ráðstöfun, eða eyðsla, í þjóðfélaginu, hvort sem hún fer í innlenda framleiðslu og þjónustu eða innflutta. Til að fá landsframleiðslu þarf að bæta við þjóðarútgjöldin útflutningi og draga frá innflutning.