

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, að stjórnvöld fylgi stefnumörkun um opinber fjármál sem stuðli að stöðugleika og sjálfbærni í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál með því að draga jafnt og þétt úr afkomuhalla og stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Í því skyni skal stjórn opinberra fjármála vera í samræmi við eftirfarandi stefnumið um afkomu- og skuldaþróun á gildistíma fjármálastefnunnar 2022–2026, á grundvelli þeirra efnahagshorfa og annarra forsendna sem hún er reist á:

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2022	2023	2024	2025	2026
A1-hluti hins opinbera¹					
Heildarafkoma	-6,5	-4,8	-3,6	-2,4	-1,0
þar af ríkissjóður (A1-hluti)	-5,5	-4,0	-3,0	-2,0	-0,8
þar af sveitarfélög (A-hluti)	-1,0	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2
Óvissubil	-1,5	-2,0	-2,5	-3,0	-3,5
Skuldir ²	41,5	44,0	47,0	49,0	49,5
þar af ríkissjóður (A1-hluti)	34,0	36,0	38,5	40,0	40,5
þar af sveitarfélög (A-hluti)	7,5	8,0	8,5	9,0	9,0
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	-6,0	-4,0	-2,6	-1,4	0,0
þar af A1-hluti hins opinbera	-6,5	-4,8	-3,6	-2,4	-1,0
þar af fyrirtæki hins opinbera ³	0,5	0,8	1,0	1,0	1,0
Skuldir ²	64,5	65,0	67,0	68,0	68,5
þar af A-1 hluti hins opinbera	41,5	44,0	47,0	49,0	49,5
þar af fyrirtæki hins opinbera ³	23,0	21,0	20,0	19,0	19,0

¹ Skv. endurskoðaðri flokkun á starfsemi hins opinbera á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals (GFS), sbr. nánari umfjöllun í kafla 6 í fjárlagafrumvarpi 2022.

² Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

³ Ríkisaðilar í A2- og A3-hluta eru í þessari framsetningu birtir með fyrirtækjum hins opinbera. Afkoma og skuldir fjármálafyrirtækja og sjóða eru, eins og verið hefur, ekki meðtalin í þessari framsetningu.

Yfirlitið að framan felur eftirfarandi í sér:

- I. Í samræmi við ákvæði til bráðabirgða V í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er ráðherra heimilt í fjármálastefnunni að víkja frá skilyrðum um heildarjöfnuð og skuldahlutfall hins opinbera skv. 7. gr. laganna til og með árinu 2025. Skilyrðin taka aftur gildi árið 2026 og skal stefnan taka mið af því.
- II. Heildarafkoma A1-hluta hins opinbera verður neikvæð yfir tímabil stefnunnar, eða sem nemur 6,5% af VLF árið 2022, en fer batnandi ár frá ári uns hallinn nemi að hámarki 1% af VLF árið 2026.
- III. Heildarskuldir A1-hluta hins opinbera sem hlutfall af VLF verði að hámarki 49,5% af VLF árið 2026 en fari lækkandi frá því ári í samræmi við skilyrði í 3. tölul. 7. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.
- IV. 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.
- V. Í varfærnissskyni eru tölusett markmið um afkomu A1-hluta hins opinbera í töflu hér á undan sett fram með óvissubili. Gildir það gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu sem ákveðin verða í árlegum fjármálaáætlunum. Óvissubilið felur í sér tölfræðileg líkindi á að frávík frá efnahagsforsendum verði innan þeirra marka sem það setur á þeim tímupunkti þegar stefnan er lögð fram. Óvissubilið verður því endurreiknað og birt í árlegri fjármálaáætlun fyrir komandi fimm ár.

Reynist hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerð lakari en nú er gert ráð fyrir er heimilt að aðlaga stefnumið um afkomu- og skuldaþróun A1-hluta hins opinbera í sama mæli innan óvissubilsins. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að stjórnvöld beiti viðeigandi ráðstöfunum, ef á þarf að halda, til að tryggja að afkoma í fjármálaáætlun og fjárlögum verði í samræmi við markmið fjármálastefnunnar. Mat á frávikum frá upprunalegum efnahagsforsendum innan óvissubilsins og mat á því hvort og í hvaða mæli það hefur áhrif á stefnuferla verður birt í árlegri fjármálaáætlun fyrir komandi fimm ár.

- VI. Ef frávík frá efnahagsforsendum verða umfram óvissubilið teljast grundvallarforsendur fjármálastefnunnar brostnar í skilningi 10. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, og skal þá gerð tillaga um endurskoðun hennar í samræmi við þau lagaákvæði.

Alþingi staðfestir að fjármálastefna þessi sé samkvæm þeim grunngildum og skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laga um opinber fjármál. Á árunum til og með 2025 er vikið frá skilyrðum 7. gr. laganna svo sem heimilt er samkvæmt ákvæði til bráðabirgða V í lögum.

Greinargerð.

Inngangur

Leiðarljós fjármálastefnunnar er að hækking á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu stöðvist á árinu 2026. Markmiðið með því er að standa vörð um fjárhagslegan viðnámsþrótt hins opinbera og getu stjórnvalda til þess að milda áhrif óvæntra efnahagsáfalla á heimili og fyrirtæki samhliða því sem staðinn verður vörður um almannajónustu og tilfærslukerfi. Jafnframt byggir það upp svigrúm til þess að mæta auknum útgjöldum vegna fyrirsjáanlegra lýðfræðibreytinga. Til skemmri tíma verður áfram horft til þess að styðja við hagkerfið þar til efnahagslífið hefur náð traustri fótfestu að nýju.

Skuldir hins opinbera stefna í að verða langtum lægri við lok stefnutímabilsins en óttast var við upphaf heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Skýrist það einkum af þróttmiklum efnahagsbata á breiðum grunni líkt og stefnt var að við endurskoðun fjármálastefnunnar árið 2020, auk þess sem miðað er við að framhald verði á sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Góð staða ríkissjóðs var nýtt til að draga úr efnahagssamdrættinum af völdum faraldursins og leggja grunn að þeirri viðspyrnu hagkerfisins sem er nú að eiga sér stað. Hefur þessi stefnumótun átt ríkan þátt í því að atvinnuleysi hefur lækkað hratt og heimili, fyrirtæki og fjármálakerfið standa styrkum fótum. Allt útlit er fyrir að landsframleiðslan verði við framleiðslugetu árið 2022. Af þeim sökum er dregið úr sértækum stuðningi við einstaklinga og fyrirtæki eftir því sem batinn nær fótfestu. Stefnan í opinberum fjármálum og peningamálastefnan leggjast þar með á sömu sveif.

Eftir þau efnahagsáfall sem dunið hafa á samfélaginu undanfarin 15 ár má öllum vera ljóst mikilvægi þess að ríkissjóður sé á hverjum tíma í færum til að bregðast við óvæntum skakkaföllum. Af þeim sökum grundvallast sú stefnumörkun sem hér birtist á því að endurbyggja fjárhagslegan styrk hins opinbera með því að nýta efnahagsbatann til að stöðva skuldaföllun á sama tíma og haldið er áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið um uppbyggingu efnislegra og félagslegra innviða. Að sama skapi er stefnt að því að dregið verði úr skuldaföllun ríkissjóðs með frekari sölu eignarhluta ríkisins í Íslandsbanka. Minni halli á hinu opinbera og vaxandi landsframleiðsla, ásamt mun lægri skuldum en væntingar voru um að faraldurinn hefði í för með sér, munu stuðla að hjöðnun skuldaaukningar og síðan að lækking skuldahlutfallsins frá 2026 í samræmi við skilyrði laga. Áætlað er að hlutfall skulda fyrir hið opinbera skv. skilgreiningu laga um opinber fjármál nái hámarki í 46% af landsframleiðslu.

Vakin er athygli á því að þau stefnumið sem hér eru sett fram taka mið af áætlunum um undirliggjandi afkomu- og skuldaþróun en fela jafnframt í sér tiltekin vikmörk fram að markmiði lokaárs stefnunnar. Af þessari ástæðu getur verið lítils háttar mismunur á stefnumiðum um hlutföll afkomu og skulda af landsframleiðslu miðað við þær tölur sem tilgreindar eru í greinargerðinni á grundvelli útreikninga í áætlanagerðinni sem höfð er hliðsjón af. Þessi vikmörk í stefnumiðunum veita stjórnvöldum nokkurn sveigjanleika í árlegum fjármálaáætlunum hvað varðar framgang meginmarkmiðsins um að skuldahlutfall hins opinbera hætti að hækka árið 2026, t.a.m. hvort afkomubati verði aðeins meiri eða minni á fyrri hluta tímabilsins. Þá er rétt að minna á að markmið stefnunnar fela í sér lágmark fyrir

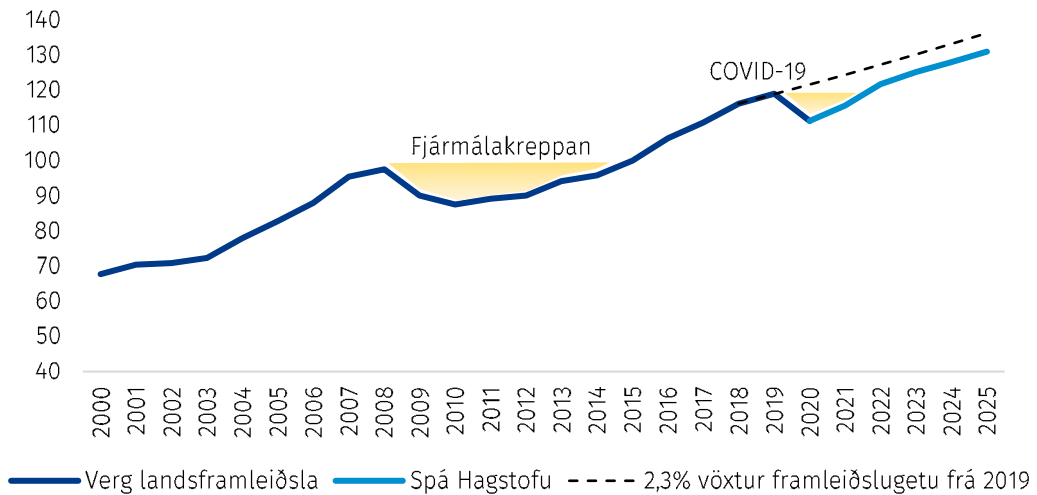
afkomuþróun og hámark fyrir skuldaþróun milli ára en að útfærsla í árlegri fjármálaáætlun kann því að sýna hagfelldari niðurstöðu á gefnu ári.

Staða og horfur í efnahagsmálum

Landsframleiðslan nær sama stigi og fyrir faraldurinn þegar árið 2022 samkvæmt spá Hagstofunnar sem liggur til grundvallar fjármálastefnu. Þrátt fyrir nokkuð kröftugan hagvöxt árin 2021–2023 er gert ráð fyrir því að árleg landsframleiðsla verði um 3–4% lægri en vænst var fyrir faraldurinn. Vegna rýrnunar framleiðslugetu og hraðs viðsnúnings gera opinberar hagspár ráð fyrir því að framleiðsla í hagkerfinu verði nærri framleiðslugetu frá árinu 2022.

Líkur á að áhrif faraldursins verði skammvinnari en fjármálakreppan

Verg landsframleiðsla, 2015 = 100



Heimild: Hagstofa Íslands

Fjölgun ferðamanna úr ríflega 700 þúsund árið 2021 í nær 2 milljónir árið 2024 drífur áfram hagþróunina í spánni að talsverðu leyti. Árið 2022 vex einkaneysla um nær 5% að raunvirði en það dregur úr vextinum þegar ferðaþjónusta nálgast fullan bata. Samneysla hins opinbera vex hægt á næstu árum en hlutfall hennar af verðmætasköpuninni verður varanlega herra en fyrir faraldurinn. Hlutfall fjárfestingar af landsframleiðslu lækkar frá árinu 2021 en verður svipað og undanfarin fimm ár.

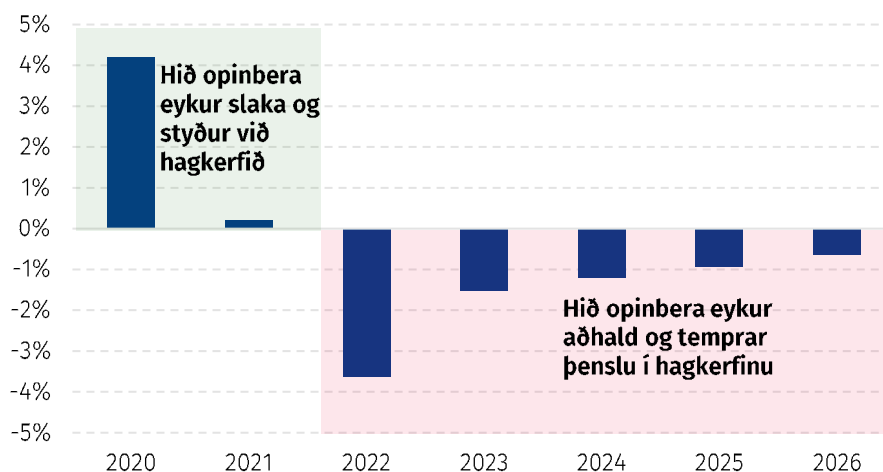
Hraður bati hefur verið á vinnumarkaði. Gert er ráð fyrir að atvinnuleysi lækki enn og nái jafnvægi í um 4%. Efnahagsspám ber ekki saman um hversu hratt verðbólgan hjaðnar en í spá Hagstofunnar lækkar verðbólga að markmiði eftir því sem líður á árið 2022. Þar er gert ráð fyrir að launaþróun samræmist verðstöðugleika.

Það hefur afgerandi áhrif á efnahagsstefnuna að framleiðslulakinn hverfur á næsta ári. Þótt mat á framleiðslugetu sé mikilli óvissu undirorpið er ljóst að hagkerfið hefur tekið hratt við sér og að flestar visbendingar eru um aukna nýtingu vinnuafls og tækja. Reynist batinn eins traustur og spár gera ráð fyrir krefjast grunnildi laga um opinber fjármál um varfærni og stöðugleika þess að aðhald opinberra fjármála verði aukið, bæði til að vinna gegn aukinni

þenslu til skemmri tíma og til þess að endurbyggja fjárhagslegan styrk hins opinbera til lengri tíma. Þetta er í samræmi við efnahagsstefnu komandi ára þar sem lögð verður áhersla á að hið opinbera stígi ölduna eftir að hafa beitt sér af krafti árin 2020–2021 til að draga úr áhrifum efnahagsamdráttarins á hag heimila og fyrirtækja.

Eftir mikla örvun mun hið opinbera stíga ölduna frá og með næsta ári¹

Stuðningur við hagkerfið, % af VLF



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Hægt hefur á drifkröftum hagvaxtar

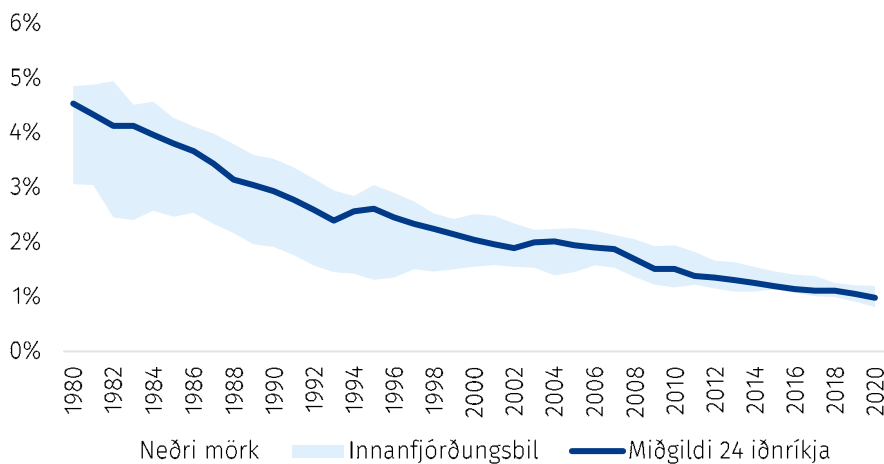
Eftir því sem áhrif skammtímapáttá fjara út á seinni hluta stefnutímabilsins felst mat á hagþróuninni í auknum mæli í framreikningi á grunni undirliggjandi drifkrafta. Öldrun þjóðarinnar og breytingar í framleiðni eru þeirra helstir.

Á árunum 2021–2026 fækkar þannig fólki á vinnualdri fyrir hvern einstakling yfir 67 ára úr 5,9 í 5,1 samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar. Árið 2010 voru 7,1 á vinnualdri fyrir hvern einstakling á eftirlaunaaldri. Hæg náttúruleg fólksfjölgun leggst við lækkandi vöxt framleiðni og veldur því að horfur eru að óbreyttu á minnkandi vaxtargetu hagkerfisins. Hægt hefur á alþjóðlegum framleiðnivexti og þegar litið er til drifkrafta hans til lengri tíma, s.s. fjárfestingar, nýsköpunar og virkrar samkeppni, er ekki tilefni til að ætla að framleiðnivöxtur geti að óbreyttu verið varanlega hærri hér á landi en í öðrum vestrænum ríkjum.

¹ Reikningur á stuðningi hins opinbera við hagkerfið fylgir aðferðafræði Hutchins Center on Fiscal & Monetary Policy sem er fjallað um í eftirfarandi tengli. Í reikningunum leiðréttir fjármála- og efnahagsráðuneytið fyrir einskisliðum og skattgreiðslum af tekjum og hagnaði lögaðila sem greiðast með eins árs töl.

https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/07/Deriving_the_Fiscal_Impact_Measure-1.pdf

Hægt hefur á framleiðnivexti í þróuðum ríkjum



Heimild: Seðlabanki Íslands

Í takt við þróun framangreindra drifkrafta framleiðslugetunnar hefur Hagstofan lækkað mat sitt á vaxtargetu hagkerfisins úr 2,7% í 2,3% á ári. Er þetta í samræmi við mat Seðlabankans og fjármála- og efnahagsráðuneytisins og þróun í alþjóðahagkerfinu. Þetta hefur verulega þýðingu fyrir langtímahorfur, enda verður landsframleiðslan á ári þannig 300 ma.kr. lægri en ella á verðlagi ársins 2021 að 25 árum liðnum.

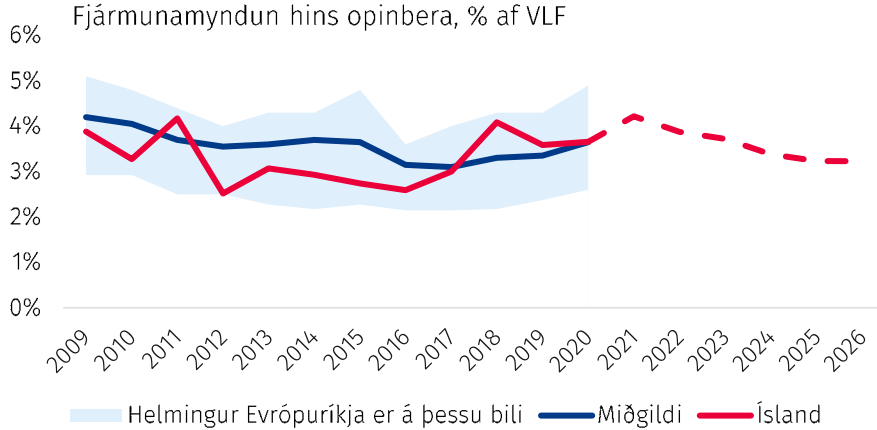
Minni hagvöxtur dregur úr skatttekjum að óbreyttu skattkerfi og þar með þeim útgjöldum sem hið opinbera getur staðið undir til lengdar. Á sama tíma getur lægri framleiðnivöxtur og þó sérstaklega öldrun þjóðarinnar kallað á aukin útgjöld. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum er áætlað að útgjöld til heilbrigðismála sem einvörðungu má rekja til öldrunar þjóðarinnar aukist um 3% af VLF fram til miðrar aldar. Þessar langtímabreytingar eru þess eðlis að koma þarf böndum á hækkun skuldahlutfalls hins opinbera og mynda svigrúm til útgjaldanna þegar fram í sækir til að markmið laga um opinber fjármál um sjálfbærni og varfærni verði uppfyllt.

Hið opinbera getur stutt við framleiðnivöxt

Opinber fjármálastefna hefur hlutverki að gegna við að vinna gegn framangreindri þróun og stuðla að hærri framleiðslugetu hagkerfisins alls til langs tíma. Sú áhersla birtist með tvennum hætti í fjármálastefnunni.

Í fyrsta lagi styður aukin fjárfesting við framleiðslugetuna. Með fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar mun vægi opinberrar fjárfestingar í verðmætasköpun haldast hátt í samhengi sl. áratugar fram til ársins 2023. Opinber fjárfesting getur einnig stutt við fjárfestingu einkaaðila og leggjast þau áhrif við skattalega hvata fyrir fjárfestingar atvinnuvega, m.a. grænna verkefna vegna orkuskipta, sem hafa nýlega verið lögfestir. Þá er aukinni fjárfestingu í rannsóknum og þróun, fjárfestingu í stafrænum innviðum og einföldun starfsumhverfis fyrirtækja ætlað að styðja við framleiðnivöxt.

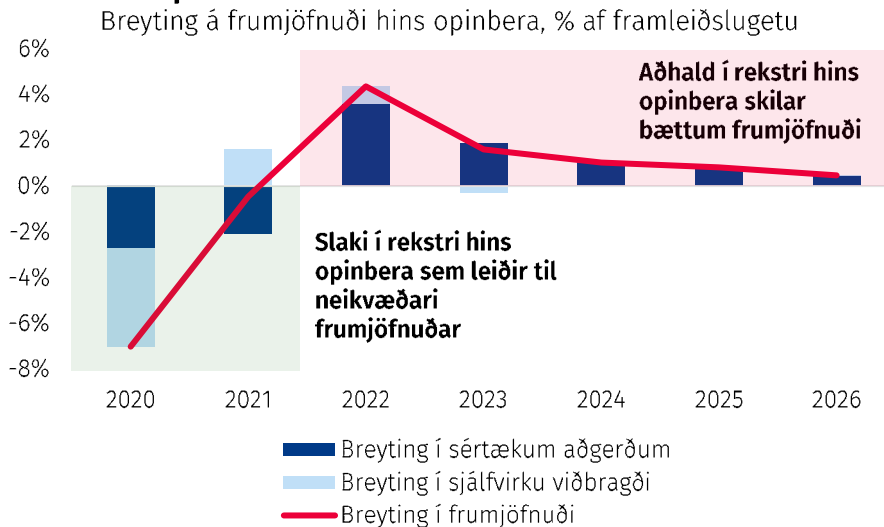
Hlutfall fjárfestingar hins opinbera í verðmætasköpun helst hátt til 2023



Heimild: Eurostat, Hagstofa Íslands, fjármála og efnahagsráðuneytið.

Í öðru lagi stuðlar fjármálastefnan að efnahagslegum stöðugleika með því að auka aðhald opinberra fjármála eftir því sem efnahagsbatanum vindur fram. Stöðugleiki í efnahagsmálum styður við áætlanagerð fyrirtækja og stuðlar að auknum hagvexti til lengri tíma. Frá og með næsta ári dregur hið opinbera úr sértækum stuðningi við hagkerfið. Mestur bati á frumjöfnuði á sér stað árið 2022 samhlíða 5,3% hagvexti. Þá má rekja ríflega 80% af bata frumjafnaðar hins opinbera til minni sértæks stuðnings en aðeins fimmtung til sjálfvirks viðbragðs skatt- og atvinnuleysisbótakerfis. Aðhald opinberra fjármála minnkar samhlíða því sem vöxtur landsframleiðslu nálgast jafnvægi.

Minni sértækur stuðningur frá og með 2022 bætir frumjöfnuð hins opinbera

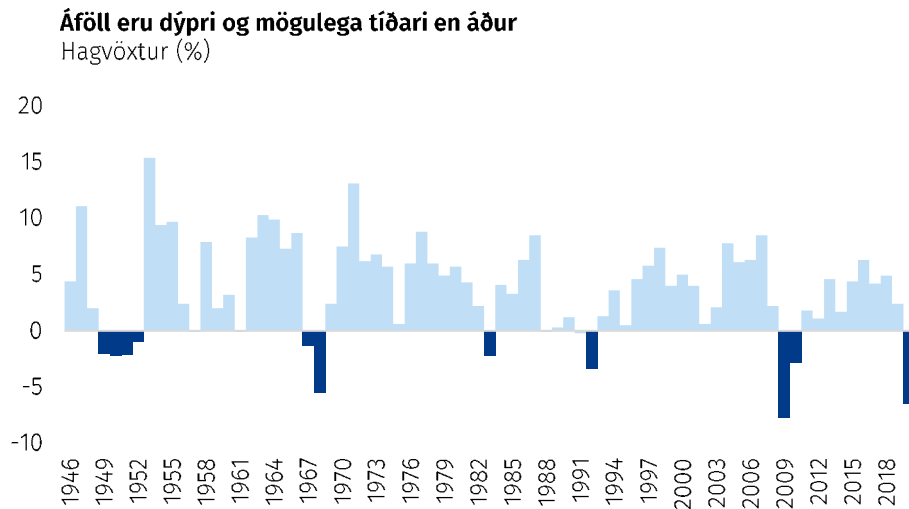


Viðbragðsgeta opinberra fjármála sífelld mikilvægari

Fleira en skammtímahorfur í efnahagsmálum og lækkun hagvaxtargetu kallar á að böndum verði komið á hækkun skuldahlutfalls hins opinbera.

Í fyrsta lagi bendir nýleg hagþróun til þess að efnahagsáfall kunni að vera tíðari og dýpri en áður. Það getur stafað af aukinni samþættingu alþjóðlegra efnahagsmála og fjármálamarkaða. Við alþjóðleg efnahagsáfall af þessu tagi leggst svo áhætta sem er sértæk fyrir Ísland sökum smæðar hagkerfisins.

Í öðru lagi er reynslan af hagþróun síðustu tveggja áratuga til marks um mikilvægi þess að hið opinbera, fjármálakerfi, heimili og fyrirtæki búi yfir nægum fjárhagslegum styrk til þess að milda fremur en magna hagsveiflur af völdum slíkra áfalla. Ábati af slíkri sveiflujöfnun endurspeglast í varðveittri framleiðslugetu og sterkari efnahagsbata í kjölfarið.



Heimild: Hagstofa Íslands

Í þriðja lagi hefur kerfisbundin lækkun alþjóðavaxta undanfarna áratugi tvenns konar áhrif á opinber fjármál. Annars vegar getur hið opinbera staðið undir hærri skuldum en áður. Lækkun jafnvægisvaxta, þ.e. þess vaxtastigs sem heldur verðbólgu við markmið og tryggir fulla nýtingu framleiðsluþátta, hefur ráðandi áhrif á þá aðlögun í opinberum fjármálum sem nauðsynleg er til að tryggja lækkun skuldahlutfalls til lengri tíma. Mat Seðlabankans á jafnvægisvöxtum er nú nærri 4% en var yfir 6% fyrir fjármálakreppuna.² Ef lækkun vaxtanna endurspegladist í öllum útgefnum skuldum hins opinbera þyrfti aðlögun frumjafnaðar sem tryggir lækkun skuldahlutfalls í nærri 40% árið 2035 að vera nærri heilu prósentustigi af VLF lægri en ella. Hins vegar draga lágir nafnvextir úr getu hefðbundinnar peningastefnu til að bregðast við samdrætti. Meiri þörf getur því verið fyrir svigrúm í opinberum fjármálum til að bregðast við áföllum.

² Með jafnvægisvöxtum er átt við summu jafnvægisraunvaxta og verðbólgu markmiðs.

Af framangreindu má ráða að þótt tölulegar fjármálareglur laga um opinber fjármál taki ekki gildi á ný fyrr en árið 2026 krefjast grunnildi laganna um sjálfbærni, varfærni og stöðugleika þess að fjármálastefnan taki mið af stöðu hagsveiflunnar og styrki að nýju getu opinberra fjármála til að takast á við efnahagsáfall.

Óvíst er hvaða skuldahlutfall samræmist markmiði um stöðugleika og við hvaða skuldahlutföll kostnaður við opinberar skuldir vegur þyngra en ábati af slaka í opinberum fjármálum. Horfa þarf til þess að meðalhækkun skuldahlutfalls hins opinbera í þróuðum hagkerfum í kjölfar efnahagsáfalla er um 20% af VLF. Hér hækkaði skuldahlutfall hins opinbera um u.þ.b. 50% af VLF í kjölfar fjármálakrisunnar. Nýlega hefur einnig verið lögð áhersla á að líta á skuldabyrði fremur en skuldahlutfallið og lagt til að vaxtajöfnuður verði ekki umfram 2% af VLF.³ Samkvæmt fjármálastefnu er útlit fyrir að vaxtajöfnuður hins opinbera nemi 1,9% af VLF við lok tímabils stefnunnar. Vert er að nefna að reiknaðir vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum nema þá 0,3% af VLF.

Í ljósi framangreinds og að teknu tilliti til alþjóðlegra hámarksviðmiða um skuldabyrði og skuldahlutföll, sögulegra sveiflna í innlendum þjóðarbúskap og áhrifa þeirra á opinber fjármál er ljóst að stöðva þarf hækkun skuldahlutfallsins í markvissum skrefum og stuðla að lækkun þess þegar fram horfir. Að sama skapi styður ábyrg ríkisfjármálastefna við stöðugleika verðlags og vaxta. Lág skuldahlutfall gefur svigrúm til þess að opinberum fjármálum verði beitt af krafti gegn efnahagsáfallum. Með því stuðla sjálfbær ríkisfjármál og fjármálastefna sem hefur tiltrú heimila, fyrirtækja og fjárfesta að efnahagslegum stöðugleika.

Óvissa ríkir um hagþróun

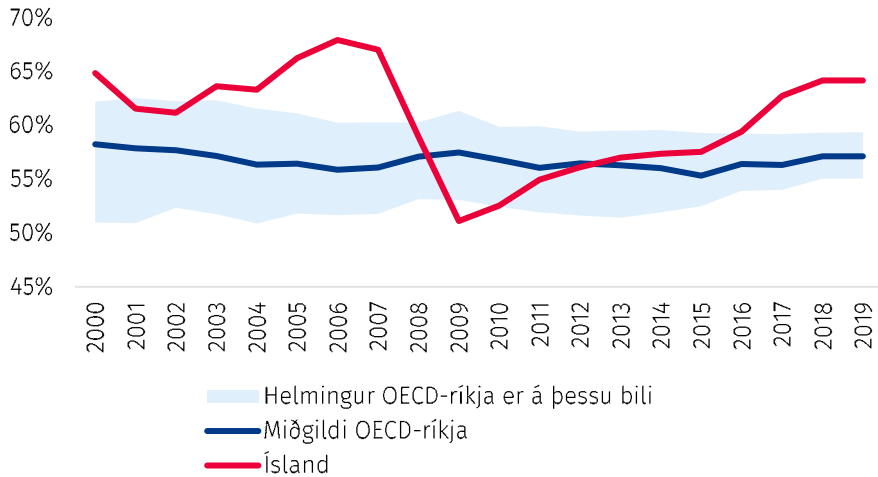
Mikil óvissa ríkir um hagþróun, m.a. varðandi framhald faraldursins, neysluhneigð heimila, fólksflutninga og alþjóðlega verðbólgu- og vaxtaþróun, auk niðurstaðna kjarasamninga. Eftir því sem líður á tímabil stefnunnar eykst vægi áskorana á borð við öldrun þjóðarinnar og loftslagsbreytingar. Efnahagslegir áhættuþættir geta breyst snögg og óvænt eins og heimsfaraldur kórónuveirunnar leiddi í ljós.

Til skemmri tíma eru áskoranirnar ekki síst á vinnumarkaði. Í þjóðhagsspá Hagstofunnar er gert ráð fyrir því að sú kröftuga lækkun atvinnuleysis sem hófst í upphafi árs 2021 stöðvist við nokkru herra stig en Íslendingar hafa átt að venjast. Herra jafnvægisatvinnuleysi endurspeglar kerfislægar áskoranir á vinnumarkaði, en atvinnuleysi hafði aukist og atvinnuþátttaka lækkað fyrir faraldurinn. Laun hér á landi hafa kerfisbundið hækkað umfram það svigrúm sem leiðir af verðbólgu og framleiðnivexti. Afleiðing þess er að hér á landi er hlutfall launa í verðmætasköpun nú með því hæsta sem þekktist í samanburðarríkjum og líf skjör og jöfnuður með því mesta sem gerist.

³ Furman, J., Summers, L. (2020). „A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates“
Brookings Institute

Á Íslandi hefur vinnuafli fengið stærri hluta af tekjum þjóðarþúsins en í víða innan OECD

Hlutfall launakostnaðar af landsframleiðslu



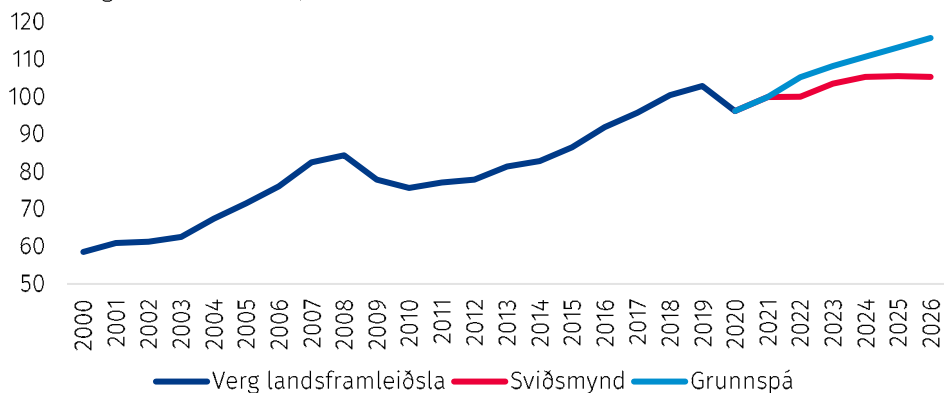
Heimild: Penn World Table.

Til meðallangs tíma getur hátt raungengi og hlutfall launa í verðmætasköpun hamlað sköpun starfa. Þrátt fyrir það hefur atvinnuþátttaka óvída verið meiri en hér þótt hún hafi minnkað undir lok síðasta áratugar. Slík þróun samræmist ekki til lengdar markmiði laganna um stöðugleika. Fjármálastefnan getur haft burði til að stuðla að bata á vinnumarkaði þegar unnið er gegn eftirspurnarslaka samhliða aðgerðum peningastefnunnar. Slíkar aðgerðir geta þó ekki komið í stað kerfislegra umbóta til að lyfta varanlega getu hagkerfisins til verðmætasköpunar.

Vegna þeirrar óvissu sem óhjákvæmilega ríkir um hagþróun eru líkur á því að einhvern tímann á stefnutímabilinu verði hagþróun lakari en nú er talið líklegast. Því felur stefnumörkunin í sér óvissubíl gagnvart afkomu hins opinbera. Það byggist á efnahagssviðsmynd sem er stillt þannig af að í fjármálastefnunni verði svigrúm til þess að bregðast við hefðbundnum breytileika án breytinga á tekju- eða útgjaldastefnu. Stærri áföll sem ekki rúmast innan óvissubilsins krefjast endurskoðunar á stefnunni. Af efnahagsniðursveiflum undanfarinnar hálftrar aldar eru það einungis niðursveiflur af sömu stærðargráðu og sú sem átti sér stað í upphafi 10. áratugarins, fjármálakreppan haustið 2008 og efnahagsáfallið af völdum kórónuveirufaraldursins sem falla utan óvissubilsins eins og það er stillt af í sviðsmyndinni. Í sviðsmyndinni vex landsframleiðsla aðeins um 0,1% á næsta ári í stað 5,3% í grunnspánni. Í óvissubilinu felst að frávik landsframleiðslu frá grunnspá eykst eftir því sem líður á spátímann, einkum árin 2025 og 2026, í takt við hið tölfræðilega mat og árið 2026 er landsframleiðsla um 9% minni en í grunnspá.

Í sviðsmyndinni sem liggur til grundvallar óvissubili er VLF allt að 9% lægri en í grunnspá

Verg landsframleiðsla, 2021 = 100



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Opinber fjármál

Meginstefnumörkun stjórnvalda sem liggur til grundvallar nýrri fjármálastefnu er að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af VLF undir lok tímabils stefnunnar, eigi síðar en árið 2026. Til að ná þessu markmiði verði afkoma hins opinbera bætt ár frá ári þar til hún samrýmist þeirri stöðu. Áætluð afkoma hins opinbera fer frá því að vera í halla um 200 ma.kr., eða tæplega 6% af VLF á næsta ári, í að hallinn verði að hámarki 50 ma.kr. eða rúmlega 1% af VLF undir lok tímabilsins. Afkomubattinn sem samrýmist þessari stefnu er því um 5 prósentustig af VLF á næstu fimm árum.

Uppfærðar skuldahorfur hins opinbera gera ráð fyrir að skuldir skv. skuldareglu laga um opinber fjármál nemi um 40% á þessu ári og stefni í um 41% af VLF undir lok næsta árs. Miðað við undirliggjandi forsendur þjóðhagsspár um hagvöxt og vaxtastig á næstu árum ásamt gefnum forsendum um sölu ríkiseigna er gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera verði um 46% af VLF í lok tímabilsins. Þá verði frumjöfnuður hins opinbera, þ.e. heildarafkoma að frádregnum vaxtajöfnuði, orðinn jákvæður á síðustu árum stefnunnar.

Markmið um afkomuþróun sem samrýmast þessari stefnu fela í sér að tekjur hins opinbera sem hlutfall af VLF hækki á tímabilinu samhliða því að útgjaldahlutfallið lækki frá núverandi stigi.

Heildartekjur hins opinbera eru áætlaðar um 38,5% af VLF að jafnaði á þessu og næsta ári. Gert er ráð fyrir að tekjur vaxi sem hlutfall af VLF um tæplega 2 prósentustig og verði um 40,5% af VLF undir lok tímabilsins. Það er þó undir langtímameðaltali árána 1998–2020 sem var um 41,5% af VLF (ef frá eru talin stöðugleikaframlög) og rétt undir meðaltali árána 2018–2019, sem var um 41% af VLF. Í þessu samhengi er rétt að benda á að forsendur um tekjur hins opinbera gera ráð fyrir að tekjur vegna ökutækja og eldsneytis verði færðar í áföngum í meðaltal árána 2010–2017 sem hlutfall af VLF, en fari ekki dvínandi eins og raunin hefur verið síðustu árin. Að óbreyttu yrði framhald á þeirri þróun.

Útgjöld hins opinbera eru áætluð um 48,5% af VLF á þessu ári en lækka í um 44,5% af VLF á því næsta samhliða miklum hagvexti, viðsnúningi á vinnumarkaði og þar með lægri útgjöldum vegna atvinnuleysis og í kjölfar þess að tímabundnar mótvægisráðstafanir vegna heimsfaraldurs kórónuveiru fjara að stærstu leyti út. Gert er ráð fyrir að útgjöld verði undir

lok tímabilsins um 41,5% af VLF sem samrýmist meðaltali árána 2018 og 2019. Þannig fari útgjöld lækkandi sem hlutfall af VLF frá núverandi stöðu. Í því felst að haldið verði aftur af vexti útgjalda þannig að þau hækki ekki umfram vöxt landsframleiðslunnar. Raunvöxtur útgjalda verði því hóflegur á tímabilinu eða innan við 1% á ári hjá ríkissjóði.

Sú stefnumörkun sem birt er hér er áþekk fyrri stefnumörkun sem lá til grundvallar fjármálaáætlun árána 2022–2026. Þar var gert ráð fyrir að hækkun skulda sem hlutfall af VLF yrði stöðvuð árið 2025 eða ári fyrr en hér er lagt til. Sú grundvallarbreyting hefur orðið frá þeim tíma að skuldahorfur hins opinbera hafa batnað til muna með kröftugum hagvexti í ár og horfum um mikinn vöxt á næsta ári ásamt áformum um áframhaldandi sölu ríkiseigna. Er nú spáð að skuldir í lok tímabils þessarar stefnu verði 8% af VLF lægri en áður var gert ráð fyrir og verði í lok tímabilsins um 46% af VLF í stað horfa um 54% af VLF áður. Þar sem skuldahlutfallið hækkar umtalsvert minna en áður var áætlað gefst betra ráðrúm til að ná markmiðinu um stöðvun skuldaaukningar. Þó er mikilvægt að þessu markmiði verði náð á tímabili stefnunnar enda verður ekki fyrr hægt að segja að náð hafi verið traustum tókum á framvindu opinberra fjármála. Sjálfbær ríkisfjármál grundvallast á því að skuldahlutfall sé vel viðráðanlegt og að ríkissjóður sé í stakk búinn til að mæta framtíðaráskorunum og ófyrirséðum áföllum líkt og fjallað er um hér að framan.

Horfur um afkomu sveitarfélaga sem hlutfall af VLF eru að mestu óbreyttar frá samþykktri fjármálaáætlun. Við endurmat á afkomu sveitarfélaga er m.a. stuðst við útkomuspá og fjárhagsáætlanir þeirra sveitarfélaga sem þegar hafa lagt þær fram til fyrstu umræðu, en nýjar samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga hafa ekki verið birtar frá samþykkt fjármálaáætlunar. Auk þess byggist áætlun um afkomuþróun sveitarfélaga á upplýsingum frá Hagstofu Íslands um afkomu ársins 2020, sem var verulega slakari en gert hafði verið ráð fyrir. Skuldir sveitarfélaga aukast frá gildandi fjármálaáætlun sem skýrist m.a. af verri afkomu árið 2020 en áætlað var. Sem hlutfall af VLF er vöxtur í skuldum sveitarfélaga allnokkur á gildistíma áætlunarinnar.

Þegar litið er til umsvifa og afkomu fyrirtækja í opinberri eigu eru horfur stöðugar yfir gildistíma fjármálastefnunnar. Undir skilgreininguna opinberir aðilar í heild falla annars vegar A1-hluti hins opinbera og hins vegar nokkur fjöldi fyrirtækja í eigu hins opinbera, þ.m.t. Landsvirkjun, ISAVIA og Orkuveitu Reykjavíkur. Horfur um jákvæða afkomuþróun og nokkra skuldalækkun fyrirtækjanna gera að verkum að afkoma opinberra aðila í heild er áætluð nokkuð hagfelldari en ef aðeins væri horft til A-1 hluta hins opinbera, auk þess sem vöxtur skulda er hægari. Hafa horfur þessara fyrirtækja í flestum tilfellum vænkast frá samþykkt gildandi fjármálaáætlunar. Hafa ber þó í huga að rekstur fyrirtækja í eigu hins opinbera kann í einhverjum tilfellum að vera sveiflukenndur og ber hið opinbera nokkra áhættu vegna þeirra.

Tekjustefna

Stefnumörkun um tekjuöflun ræðst af pólítískum markmiðum en ekki síður af efnahagshorfum og áskorunum hvers tíma. Hagkerfið er nú að taka við sér eftir hremmingar síðustu missera og er gert ráð fyrir að tekjustofnar hins opinbera vaxi samhliða því. Kemur það til með að hafa áhrif á umfang og tímasetningar einstakra skattkerfisbreytinga. Að mörgu er að huga við mótun stefnunnar þar sem hún hefur bein áhrif á hag fólks og fyrirtækja. Stefnan þarf að stuðla að skilvirku og réttlátu skattkerfi ásamt því að styðja við efnahagslegan stöðugleika. Á komandi árum verður áfram unnið að endurbótum á skattkerfinu þannig að

tekjuöflun hins opinbera nægir til að standa undir verkefnum þess. Tekjuöfluninni þarf að haga með þeim hætti að hún hafi ekki neikvæð eða letjandi áhrif, heldur stuðli að sem mestri velsæld og verðmætasköpun.

Á síðastliðnum árum hafa verið gerðar ýmsar skattabreytingar og vega þar þyngst breytingar á tekjuskatti einstaklinga með tilkomu þriggja þrepa kerfis. Aðrar stórar breytingar eru lækkun bankaskatts og tryggingagjalds. Aðrir veigamiklir þættir sem minnka tekjur ríkisins tengjast til að mynda orkuskiptum í samgöngum en skattlagning ökutækja hefur frá árinu 2011 að stórum hluta miðað við losun koltvísýrings. Orkuskiptin marka vissulega jákvæða þróun en skapa einnig áskorun fyrir áframhaldandi fjármögnun innviða samgöngumála á Íslandi. Tryggja þarf að ríkissjóður fái tekjur svo hann geti áfram með góðu móti staðið undir uppbyggingu og viðhaldi samgöngumannvirkja. Stefnt er að heildarendurskoðun á þessum hluta skattkerfisins til að tryggja sambærilegar skatttekjur af ökutækjum og á árunum 2010–2017. Lausnin mun að öllum líkindum fela í sér einhvers konar notkunarskatt á bifreiðar enda ómögulegt að byggja fjármögnunarkerfi samgönguinnviða á skattstofnum sem stjórnvöld vilja minnka.

Framundan eru margvíslegar áskoranir í skattamálum og mun skattastefnan taka mið af því. Til mikils er að vinna að draga úr undanskotum og styrkja með því tekjustofna hins opinbera. Ný tækifæri skapast til þess með aukinni stafvæðingu á gagnaskilum og auðveldari samskiptum við skattyfirvöld. Þannig getur stafræn nýsköpun leitt fram aukid jafnræði, tryggt meiri skatttekjur og aukið sátt í samfélaginu gagnvart skattkerfinu. Jafnframt verður áfram lögð áhersla á alþjóðlegt samstarf, ekki síst næstu skref í aðgerðum undir forystu OECD sem snúa að baráttu gegn alþjóðlegri skattasniðgöngu og skattlagningu stafræna hagkerfisins. Gera má ráð fyrir að vægi þess síðarnefnda haldi áfram að aukast og skili hinu opinbera auknum skatttekjum á komandi árum. Með alþjóðavæðingu, útbreiðslu stafvæðingar á æ fleiri sviðum og öðrum komandi áskorunum er mikilvægt að skattkerfið taki breytingum í takt og geti þannig skilað hinu opinbera þeim tekjum sem að er stefnt.

Annað meginviðfangsefni er loftslagsmál og verkefni þeim tengd, þá ekki síst orkuskipti. Skattkerfið mun áfram eiga hlutverki að gegna við grænkun hagkerfisins enda knappur tími til stefnu til að markmiðum Parísarsáttmálans verði náð. Notast verður við jákvæða hvata til að greiða fyrir grænum lausnum samhliða gjaldtöku á losunarvalda gróðurhúsalofttegunda. Markmið stjórnvalda um samdrátt í losun kalla á áframhaldandi endurskoðun regluverks svo liðkað verði fyrir þátttöku fólks og fyrirtækja í þeirri vegferð. Mikilvægt er að ráðist verði í þá vinnu tímanlega til að tryggja fólki og fyrirtækjum nægan aðlögunartíma og auka með því skilvirkni og hagkvæmni einstakra aðgerða.

Horft til framtíðar þarf að huga að áhrifum öldrunar þjóðarinnar á skatttekjur hins opinbera. Líklega mun samsetning tekna hins opinbera breytast og skattbyrði færast að einhverju leyti frá launum yfir á neyslu vegna þess að skattstofnar sem byggjast á tekjum og launum munu vaxa hægar en íbúafjöldi þar sem hlutfallslega færri verða á vinnumarkaði. Þótt neysluskattar vaxi samhliða auknum íbúafjölda geta ólík neyslumynstur aldurshópa haft áhrif á tekjur hins opinbera af þessum sömu sköttum. Hér er um að ræða hægfare þróun sem hefur ekki veruleg áhrif á tímabili fjármálastefnunnar en litið til lengri framtíðar er gagnlegt að huga að því hvernig skattkerfið geti sem best þjónað sínu hlutverki í breyttu samfélagi.

Gjaldastefna

Þegar litið er til næstu ára og áratuga er ljóst að ýmsar áskoranir felast í þeim samfélagslegu og hagrænu breytingum sem eru við sjónarröndina. Mannfjöldaþróun og breytt aldurssamsetning þjóðarinnar verður veigamikill áhrifaþáttur í framvindu opinberra fjármála

næstu áratugin. Helstu áskoranir stjórnvalda munu felast í því að viðhalda góðum lífsskjörum og bæta þau þrátt fyrir að vinnandi höndum fækki hlutfallslega og þjóðin eldist. Fyrirséð er að kostnaður við heilbrigðisþjónustu og umönnun aldraðra mun aukast og útgjöld vegna opinbers ellilífeyris nær hámarki á næstu áratugum. Einnig þarf að huga að áskorunum vegna loftslagsbreytinga og hraðrar tæknivæðingar samfélagsins.

Samsetning opinberra útgjalda hefur breyst nokkuð undanfarna tvo áratugi. Það má rekja bæði til vaxandi þyngdar í tilfærslukerfum óháð kórónuveirufaraldrinum og samdráttar í fjárfestingu í kjölfar fjármálahrunsins 2008. Þá hefur vægi samneyslu farið lækkandi á hvern íbúa frá 2008 þrátt fyrir að hafa haldist nokkuð stöðugt sem hlutfall af landsframleiðslu frá aldamótum. Fyrir kórónuveirufaraldurinn höfðu vaxtagjöld lækkað mikið, eftir að hafa hækkað skarpt í kjölfar fjármálakreppunnar. Vegna góðs árangurs við lækun skulda hins opinbera og hagstæðra skilyrða á mörkuðum eru vaxtagjöld nú svipuð að umfangi í samanburði við VLF og meðaltal árána 1998–2007. Fjárfesting hins opinbera hefur verið aukin síðastliðin ár, m.a. með sérstöku fjárfestingar- og uppbyggingarátaki stjórnvalda til að sporna gegn samdrætti í hagkerfinu vegna faraldursins. Með þessari aukningu er umfang fjárfestinga nálægt langtímameðaltali árána 1998–2020.

Að frátöldum framlögum til Atvinnuleysistryggingasjóðs 2020 og 2021, þegar faraldurinn stóð sem hæst, skýrist mikil aukning tilfærsluútgjalda að stórum hluta af vaxandi framlögum til örorku- og ellilífeyrisþega, þar sem saman hafa farið kerfisbreytingar, bótahækkunar, fjölgun bótaþega og aukin réttindi, s.s. vegna lengingar fæðingarorlofs. Áframhaldandi aukning tilfærsluútgjalda á næstu árum mun setja aukinn þrýsting á heildarútgjaldastig hins opinbera. Þá er jafnframt fyrirséð að til lengri tíma litið verður að öðru óbreyttu mikil aukning í útgjöldum vegna heilbrigðismála í samræmi við breytta aldurssamsetningu þjóðarinnar eins og hefur verið raunin hjá öðrum þjóðum. Fari svo fram sem horfir má gera ráð fyrir að öldrunin ein og sér valdi því að útgjöld til heilbrigðismála fari úr um 8% af VLF í 11% á næstu þremur áratugum, eins og fjallað er um í nýlegri skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum.⁴ Ef ekki verður brugðist við mun þessi þróun hafa það í för með sér að minna svigrúm verður til fjárfestinga og til að viðhalda eða auka við þjónustu eða stofna til nýrra verkefna í öðrum málaflokkum að öðru óbreyttu.

Fyrirsjáanlegt er að tryggja þarf sjálfbærann vöxt útgjaldakerfisins eigi að viðhalda núverandi velferðarstigi. Í þessu samhengi er mikilvægt að tryggja að vöxtur annarra útgjaldakerfa sé sjálfbær til lengri tíma þannig að tekjuöflun standi undir þeim. Á næstu árum er mikilvægt að búið sé í hagin til að takast á við þessar áskoranir, m.a. í ljósi þess að ríkissjóður mun einnig þurfa að takast á við fyrirliggjandi skuldbindingar, s.s. skuldbindingar B-deildar LSR og ÍL-sjóðs.

Stjórnvöld þurfa að bregðast við með skýrri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna, m.a. með umbótum í rekstri hins opinbera og fjárfestingu í tæknilegum innviðum sem stuðlar að hagræðingu og bættri þjónustu. Í núverandi umhverfi og til framtíðar þarf starfsemi hins opinbera að vera í stakk búin til þess að takast á við margvíslegar áskoranir og verkefni. Til þess að svo megi vel vera gegna markviss umbótaverkefni lykilhlutverki til þess að ná fram þeim árangri sem vænst er. Þeirri stefnu sem hér er sett fram þarf að fylgja eftir með hagkvæmum og skilvirkum rekstri hins opinbera, starfsemi sem sækir fram til hagsbóta fyrir samfélagið allt. Þeim áskorunum sem fyrir liggja verður að mæta með nýsköpun og stafrænni framþróun og ná þannig auknum árangri í starfseminni. Þá mun samrekstur og samvinna á

⁴ Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2021). Skýrsla um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum.

milli opinberra aðila áfram vera mikilvægur grunnur þess að árangur náist. Þessar áherslur í umbótavegferð hins opinbera eru til þess fallnar að bæta þjónustu við almenning og fyrirtækin í landinu, nútímavæða starfsumhverfi opinberra starfsmanna og tryggja að starfsemin öll sé í samræmi við markmið um sjálfbært Ísland.

Skilvirk fjármálastefna dregur hraðar úr skuldum

Horfur eru á að skuldahlutfall hins opinbera skv. skuldareglu laga um opinber fjármál fari hækkandi á tímabili fjármálastefnunnar og nemi 46% af VLF við lok þess. Vikmörk sem byggð eru inn í stefnumiðin gætu hins vegar falið í sér að hlutfallið verði nær 49%, eins og fram kemur í töflu um stefnuferlana fremst í þingsályktunartillögunni. Þrátt fyrir mikla hækkun skulda er skuldaþróun hins opinbera þó viðráðanleg og vel viðunandi í samanburði við önnur ríki. Þannig hefur láns hæfi ríkissjóðs haldist óbreytt þrátt fyrir mikinn halla og auknar skuldir. Hefur þar ekki síst verið litið til trúverðugleika, stefnufestu og fyrri reynslu stjórnvalda af ábyrgri fjármálastefnu í samræmi við það fyrirkomulag sem lög um opinber fjármál kveða á um. Mikilvægi sjálfbærra ríkissjóðs þegar á gefur er því augljóst. Með stefnumörkun um tekju- og gjaldahlið opinberra fjármála, sem fjallað er um að framan, er stuðlað að því að hækkun skuldahlutfallsins stöðvist þegar tímabili fjármálastefnu sleppir. Í kjölfarið má vænta þess að skuldahlutfallið lækki að óbreyttri fjármálastefnu. Þannig leggur fjármálastefnan grunn að því að styrkur opinberra fjármála verði endurheimtur og þar með einnig geta hins opinbera til þess að bregðast af viðeigandi þunga við frekari efnahagsáföllum án þess að sjálfbærni opinberra fjármála sé ógnað.

Stöðva má skuldásöfnun og hefja síðan lækkun skuldahlutfallsins með bættri afkomu, sterkum hagvexti og með því að nýta andvirði eignasölu. Fjármálastefnan miðar að því að ná árangri á þessum þremur sviðum. Afkoman batnar með því að tímabundnar aðgerðir vegna heimsfaraldurs renna sitt skeið að mestu fyrir árslok 2021. Þessar aðgerðir áttu ríkan þátt í sterkri viðspyrnu hagkerfisins. Einnig er áformað að hlutfalli skatta á ökutæki og eldsneyti af VLF verði haldið í sögulegu meðaltali fremur en að það fjari undan því. Auknar fjárfestingar, stuðningur við rannsóknir og þróun auk ábyrgðar efnahagsstefnu hafa stuðlað að sterkri viðspyrnu hagkerfisins og hagvexti sem leiðir til lægri skuldahlutfalla. Hér skiptir höfuðmáli samspil hagvaxtar og þeirra vaxta sem ríkissjóður greiðir af skuldum sínum. Fjármálastefnunni er þannig ætlað að stuðla að aukinni hagvaxtargetu en á sama tíma að styðja við peningastefnuna og draga þannig úr þörf fyrir vaxtahækkunarferli sem óumflýjanlegt er þegar framleiðslulakinn hverfur.

Fjármálastefnan gerir ráð fyrir að halli hins opinbera við lok tímabils hennar nemi um 1% af VLF. Þar með er lagður grunnur að lækkun skuldahlutfalls hins opinbera eftir að tímabili fjármálastefnu sleppir. Lækkun skuldahlutfallsins gæti orðið hraðari ef viðbótartekjur vegna hraðari efnahagsbata en hagspáin gerir ráð fyrir verða nýttar til niðurgreiðslu skulda eða ef stjórnvöld beita meira aðhaldi til að sækja að settum markmiðum. Þetta gæti til að mynda orðið raunin ef spenna myndast í þjóðarbúskapnum, bati í ferðaþjónustu verður hraðari en gert er ráð fyrir, fólksfjölgun verður örari eða framleiðslugeta hagkerfisins vex af öðrum ástæðum umfram spár. Á hinn bóginn gæti lækkun skuldahlutfallsins tekið meiri tíma ef tímabundnum skatttekjum, s.s. vegna spennu í þjóðarbúskapnum, væri varið í varanleg rekstrarútgjöld fremur en í arðbæra fjárfestingu eða niðurgreiðslu skulda.

Þær breytingar sem Alþingi hefur lögfest á umgjörð opinberra fjármála hafa leitt til aukinnar festu í allri stefnumörkun og ákvarðanatöku um fjármálastefnu hins opinbera til skemmri og meðallangs tíma og samþættingar hennar við almenn hagstjórnarmarkmið.

Viðbúið er að ytri þættir raski grundvelli stefnumörkunarinnar, enda ávallt óvissa um framtíðarhagþróun og gildir það ekki síst um núverandi aðstæður. Því er mikilvægt að stefnumörkunin feli í sér færi til skynsamlegrar aðlögunar að efnahagsframvindunni og breyttum forsendum og horfum, en hún þarf um leið að skapa traustan ramma fyrir áætlanagerðina í hinu víðara samhengi eins og hún mun birtast í fjármálaáætlunum og fjárlagafrumvörpum sem lögð verða fyrir Alþingi á komandi árum, sem og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og annarra opinberra aðila.

Viðauki 1: Breytt flokkun opinberrar starfsemi skv. hagskýrslustöðlum

Hagstofa Íslands er ábyrg fyrir gerð þjóðhagsreikninga hér á landi. Á meðal verkefna Hagstofunnar er þátttaka og afhending gagna um opinber fjármál til alþjóðastofnana samkvæmt GFS. Hagstofa Íslands gaf út í lok árs 2020 endurskoðun á flokkun hageininga (e. sector classification) sem snýr að afmörkun hins opinbera í íslenskum þjóðhagsreikningum. Við þá vinnu var leitað eftir formlegu álitu hagstofu Evrópusambandsins, Eurostat, á ákveðnum þáttum. Sú vinna byggði á eðli starfsemi fremur en þeirri skiptingu sem hefur viðgengist samkvæmt lögum um opinber fjármál og áður fjárreiðulögum í A-, B- og C-hluta eftir félagsformi. Við þessa endurflokkun munu ýmsar einingar sem áður hafa heyrt til B- og C-hluta verða flokkaðar með A-hluta.

Framangreindar breytingar, sem hafa nú þegar komið til framkvæmda í þjóðhagsreikningum, hefðu að óbreyttu veruleg áhrif á skuldir ríkisins (og þar með hins opinbera) eins og þær eru metnar í skuldareglu laga um opinber fjármál. Þá er afkomuþróun þeirra lánasjóða sem færast yfir í A-hlutann sveiflukennndur og háður þróun á mörkuðum, t.d. breytingum á ávöxtunarkröfum, fremur en pólitískri stefnumörkun. Þannig eru áhrif þeirra á afkomumarkmið hins opinbera ófyrirsjáanleg og án beinnar tengingar við stefnumörkun og ákvarðanatöku stjórnvalda á sama máta og hefðbundinn rekstur hins opinbera. Því falla fjárreiður þessara aðila ekki vel að því fyrirkomulagi á stefnumörkun stjórnvalda um afkomu- og skuldaþróun, fjármálareglum sem um það gilda og eftirfylgni sem gert er ráð fyrir í regluverki laga um opinber fjármál. Af þessum sökum er gert ráð fyrir að gerðar verði breytingar á lögnum í því skyni að samhæfa þessa breyttu framsetningu við það fyrirkomulag. Tilgangurinn með því er einnig sá að umfjöllun stjórnvalda og Alþingis um opinber fjármál geti að þessu leyti verið með sama hætti og átt hefur við um A-hluta ríkissjóðs á undanförunum árum þannig að inntaki og verklagi fjárlagagerðarinnar verði ekki raskað vegna þessa.

Í ljósi framangreinds er samhliða fjárlagafrumvarpi ársins 2022 lagt fram frumvarp til breytingar á lögum um opinber fjármál. Samkvæmt því mun A-hluti skiptast í þrjá hluta, þ.e. A1-, A2- og A3-hluta, þar sem A1-hluti mun svara til fyrri A-hluta. A1-hlutinn tekur þá eftir sem áður til þeirrar starfsemi sem hefðbundið er að telja til ríkissjóðs. Til A2-hluta telst 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. Til A3-hluta telst starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu skv. alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Í tengslum við þessa breyttu framsetningu á ríkisfjármálunum er gert ráð fyrir að í ákvæðum um fjármálareglur laga um opinber fjármál verði gerð samsvarandi breyting á andlagi þeirra þannig að þær taki eingöngu til A1-hluta fjárlaga. Þannig mun verða sem minnst rask á því fyrirkomulagi sem í gildi hefur verið varðandi hina pólitísku stefnumörkun og ákvarðanatöku í fjárlögum. Nánar má lesa um þessar breytingar í kafla 6 í frumvarpi til fjárlaga ársins 2022.

Breytingar á flokkun ríkisaðila í fjárlögum og ríkisreikningi hafa ekki áhrif á framsetningu fjármálastefnu. Ríkisaðilar í A2- og A3-hluta falla áfram undir stefnumið fyrirtækja hins opinbera. Eins og verið hefur eru afkoma og skuldir fjármálafyrirtækja og sjóða ekki hluti af stefnumiðum fjármálastefnu, óháð því hvernig viðkomandi ríkisaðilar eru flokkaðir.

Viðauki 2: Umgjörð stefnumörkunar og töluleg skilyrði opinberra fjármála

Með lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, voru sett lagaákvæði um stefnumörkun í opinberum fjármálum til fimm ára. Hún er sett fram annars vegar í upphafi hvers kjörtímabils með fjármálastefnu ríkisstjórnar, um meginmarkmið í afkomu- og skuldaþróun, en hins vegar í fjármálaáætlun, um nánari útfærslu á tekjuöflun og uppbyggingu á þjónustukerfum og innviðum.

Framsetning stefnunnar hefur þróast töluvert frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi:

Fyrsta fjármálastefnan fyrir árin 2017–2021 var samþykkt á Alþingi 18. ágúst 2016, sbr. þál. 45/145. Önnur fjármálastefnan fyrir árin 2017–2022 var samþykkt á Alþingi 6. apríl 2017, sbr. þál. 4/146. Þriðja fjármálastefnan fyrir árin 2018–2022 var samþykkt á Alþingi 22. mars 2018, sbr. þál. 10/148. Líkt og fyrstu tvær stefnurnar fól hún í sér afkomu- og skuldaferla fyrir opinbera aðila, þ.e. hins opinbera og fyrirtækja í eigu þess, sem settir voru fram í mynd hlutfalla af landsframleiðslu fyrir hvert ár fimm ára tímabilsins. Þessi framsetning stefnumiðanna felur í sér markmið um árlegt lágmark afkomu og hámark skulda.

Með breytingu á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 sem samþykkt var á Alþingi 20. júní 2019, sbr. þál. 46/149, var í fyrsta sinn tekið upp óvissusvigrúm í efnahagsforsendum gagnvart afkomu hins opinbera. Á vormánuðum þess árs þótti orðið ljóst að hagþróunin væri orðin mun óhagstæðari en þjóðhagsspár höfðu gert ráð fyrir og að þar með hefðu þær efnahagslegu forsendur sem fjármálastefnan var reist á raskast verulega. Umtalsverður samdráttur í ferðaþjónustu í kjölfar gjaldþrots annars stærsta flugfélags landsins skipti þar mestu en einnig varð algjör loðnubrestur. Nauðsynlegt var talið að bregðast við þeim aðstæðum sem þar með sköpuðust og óhjákvæmilegt að víkja frá fyrri markmiðum í samræmi við grunn gildi laga um opinber fjármál um varfærni og stöðugleika. Þágildandi fjármálastefna var aðlöguð í því skyni að auka sveigjanleika og draga úr líkum á þörf á því að til endurskoðunar kæmi á ný á kjörtímabilinu í ljósi mikillar óvissu um efnahagsframvinduna.

Tekið var upp nýtt fyrirkomulag varðandi setningu markmiða um afkomu hins opinbera í fjármálastefnunni í þá veru að skilgreint var sérstakt óvissusvigrúm gagnvart þeim markmiðum sem sett yrðu í árlegum fjármálaáætlunum. Umfang svigrúmsins var afmarkað sem 0,8% af VLF árin 2019–2022 eða sem svarar til um 23–28 ma.kr. í heildarafkomu á ári miðað við þáverandi áætlanir um umfang hagkerfisins. Í greinargerð með þingsályktunartillögum kom fram að nýting svigrúmsins væri skilyrt við að hagþróun og efnahagsforsendur fyrir áætlanagerðinni myndu reynast lakari en gert væri ráð fyrir í undirliggjandi forsendum stefnunnar. Önnur endurskoðun stefnunnar fyrir árin 2018–2022 var samþykkt á Alþingi 3. september 2020 vegna afleiðinga heimsfaraldurs kórónuveirunnar sem komu fram á árinu 2020. Með ályktuninni var umfang svigrúmsins í varfærnissskyni breikkað í allt að 2% af VLF árið 2020 og 3% af VLF árin 2021 og 2022 gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu hins opinbera sem sett yrðu í árlegum fjármálaáætlunum. Þessi óvissubíl tóku mið af næmni afkomu og skulda fyrir hagsveiflum og stærðargráðum frávika í krónum talið en byggðust þó ekki að öðru leyti á beinum útreikningi.

Nú hafa útreikningar vegna óvissubils verið þróaðir frekar. Í nýrri útfærslu felur það í sér tölfræðileg líkindi á að frávik frá efnahagsforsendum á tímabili stefnunnar verði innan sögulegra marka undanfarinna 50 ára. Þar sem óvissa eykst með tíma stækkar hið tölfræðilega óvissubíl samhliða. Óvissusvigrúmið ætti því að geta rúmað flest bakslög og áföll gagnvart afkomu hins opinbera. Einungis niðursveiflur af sömu stærðargráðu og sú sem átti sér stað í upphafi 10. áratugarins, fjármálakreppan 2008 og efnahagsáfallið af völdum kórónuveirufaraldursins myndu falla utan óvissubilsins eins og það er sett hér fram, sbr. viðauka 3. Með

Þessari framsetningu óvissubilsins, sem og að í lið IV í stefnunni er gert ráð fyrir að umtalsverður hagvöxtur og afleiddar tekjur umfram stefnumið verði nýttar til að bæta afkomu, er byggður inn meiri sveigjanleiki í fjármálastefnunni gagnvart hagsveiflum en var í upphafi.

Með þessari fjármálastefnu til næstu fimm ára er enn mótuð stefna um afkomu og skuldaþróun opinberra aðila í heild, þ.e. A1-hluta ríkis og A-hluta sveitarfélaga og stofnana, sjóða og fyrirtækja þeirra, líkt og mælt er fyrir um í lögum um opinber fjármál.

Markmið stefnunnar er í fyrsta lagi að stuðla að sjálfbærni og stöðugleika í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma. Í annan stað ber nauðsyn til þess í hagstjórnarlegu tilliti að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna Seðlabankans stuðli samhliða að markmiði um jafnvægi í þjóðarbúskapnum á sem flestum sviðum.

Framlagning fjármálastefnu leiðir jafnframt til festu og fyrirsjáanleika um opinber fjármál sem skapar traustari forsendur fyrir alla áætlanagerð og ákvarðanatöku, þ.m.t. um þörf fyrir breytingar á peningamálastefnunni á hverjum tíma. Fjármálastefnu er ætlað að leiða fram í stórum dráttum, í fyrsta lagi, hvaða hagstjórnarlegu áhrif verði af fyrirætlunum um þróun opinberra fjármála með hliðsjón af fyrirliggjandi hagspám og í öðru lagi, hvernig stjórn þeirra muni samrýmast bæði tölulegum fjármálareglum og grunngildum á borð við stöðugleika.

Í árlegri fjármálaáætlun eru hins vegar pólitískar áherslur og áætlanir stjórnvalda settar fram með mun útfærðari hætti. Þar koma m.a. fram áform um tekjuöflun og ráðstafanir í skattamálum sem og um uppbyggingu þjónustukerfa og innviða og aðrar breytingar á opinberri starfsemi. Sú fjármálastefna sem hér er sett fram endurspeglar þær einstæðu kringumstæður sem heimsfaraldur kórónuveirunnar hefur valdið. Í því felast tvö lykilatriði:

- Tölulegum skilyrðum/fjármálareglum hefur verið vikið til hliðar til ársloka 2025 – stefnumörkun opinberra fjármála þarf að tryggja að þær geti tekið aftur gildi frá og með árinu 2026. Fjármálaráð mun leggja mat á það hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera það kleift að skilyrðin taki aftur gildi frá og með árinu 2026.
- Megináskorun þessarar fjármálastefnu verður að stöðva skuldásöfnun og byggja aftur upp styrk og viðnámsþrótt ríkisfjármálanna. Á sama tíma er mikilvægt að tekju- og útgjaldakerfi hins opinbera séu rýnd með hliðsjón af því að fjármál hins opinbera séu sjálfbær til langs tíma að teknu tilliti til þeirra fyrirsjáanlegu skuldbindinga sem hið opinbera mun þurfa að taka á sig.

Fjármálareglur; grunngildi og töluleg skilyrði

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um fjármálareglur af tvennum toga. Eins og í öðrum löndum er tilgangur þeirra að stuðla að stefnufestu í stjórn opinberra fjármála á hverjum tíma.

Annars vegar eru í lögnum tilgreind fimm grunngildi. Þau kveða á um meginreglur eða viðmið sem fylgja ber við mótun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlana. Gildin fela þar með í sér skýra leiðsögn um æskilegar forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Þótt grunngildin snúi ekki beinlínis að fyrir fram ákveðnum stærðargráðum í útkomu opinberra fjármála bera þau engu að síður með sér fremur skýra forskrift fyrir mati á því hvort framlögð fjármálastefna og -áætlun miðar í rétta átt. Til að sannreyna grunngildin er bæði litið til þess í hvaða átt ákvarðanir leiða framvindu opinberra fjármála og þess hvort verklag stjórnvalda við þær ákvarðanir uppfylli tiltekin skilyrði. Sem dæmi um hið fyrnefnda er í umfjöllun um fjármálastefnu lagt mat á það hvort hún sé sjálfbær í þeim skilningi að stjórnarstefnan feli í sér að tekjur muni standa undir gjöldum þannig að ekki þurfi að koma til aukinnar

skuldsetningar til lengri tíma litið. Umfjöllun um það mat og álitæfni sem því tengjast, hvort sem er á pólitískum vettvangi eða hjá faggreinendum, á grundvelli þeirrar meginreglu sem felst í sjálfbærni, stuðlar að því að gildið þjóni á þann hátt sem aðhaldstæki eða fjármálaregla. Sem dæmi um hið síðarnefnda er krafa laganna um gagnsæi hvað varðar reikningshaldslega framsetningu og upplýsingagjöf um áætlanagerðina þess vegna sú að það er forsenda fyrir því að unnt sé að leggja viðhlítandi mat á það hvort fjármálastefna styrkir eða dregur úr sjálfbærni opinberra fjármála.

Grunngildin fimm sem gerð er krafa um í lögnum að fjármálastefna uppfylli eru eftirfarandi:

- i. **Sjálfbærni** felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og séu sanngjarnar gagnvart komandi kynslóðum og að tryggt sé að hið opinbera geti ávallt staðið undir þeim kostnaði sem leiðir af ákvörðunum og ráðstöfunum þeirra, þ.m.t. vaxtabyrði. Sjálfbærni felur enn fremur í sér að hver kynslóð eða aldurshópur hagi ákvörðunum sem varða eigin efna- og fjárhag þannig að hvorki sé gengið á eignir eða gæði né kostnaði varpað á komandi kynslóðir eða afkomu og lífsskilyrðum þeirra stefnt í tvísýnu. Um leið sé þess gætt að skapaðar séu forsendur fyrir nauðsynlegri endurnýjun og vexti.
- ii. **Varfærni** skal ríkja til lengri tíma í fjármálum hins opinbera, þ.e. að vanda þurfi til undirbúnings ákvarðana sem þurfa að vera vel ígrundaðar og studdar af heildstæðri áhættugreiningu og mati á áhrifum til skemmri og lengri tíma. Því beri að forðast ákvarðanir sem hætt er við að geti haft fyrir séðar eða ófyrir séðar neikvæðar afleiðingar í samfélagslegu tilliti. Einnig að hæfilegt jafnvægi sé fyrir hendi milli tekna og útgjalda sem og milli eigna og skulda.
- iii. **Stöðugleiki** í efnahagslegu tilliti er forsenda þess að nýta vel mannafla, fjármagn og auðlindir. Fjármálastefna hins opinbera gegnir lykilhlutverki í því að skapa almenningi og fyrirtækjum þekkt og áreiðanleg skilyrði að þessu leyti. Með stöðugleika og jafnvægi í hagstjórnarlegu tilliti skapast jafnframt forsendur fyrir vandaðri áætlanagerð og ákvörðunum almennings, atvinnulífs og hins opinbera og þar með fyrir því að treysta almenna velferð og hagsæld.
- iv. **Festa** þýðir að með fjármálastefnu sem sett er til meðallangs og lengri tíma er teft fram skýrum og einföldum markmiðum í þeim tilgangi að leitast við að skapa fullvissu og raunhæfar væntingar um efndir og athafnir hins opinbera (t.a.m. breytingar á tekjum og gjöldum). Með öðrum orðum ber að forðast óvæntar og fyrirvaralitlar breytingar. Framfylgd fjármálastefnu þarf að stuðla að trúverðugleika og ákvarðanir um frávik frá markaðri stefnu þurfa að vera málefnalegar og vel ígrundaðar. Þar með skapast betri forsendur fyrir því að áætlanir og ákvarðanir standist og að þær leiði til bættrar meðferðar opinberra fjármuna og farsældar fyrir samfélagið í heild.
- v. **Gagnsæi** hefur margþætta skírskotun en tveir þættir vega þyngst. Þetta gildi felur í fyrsta lagi í sér að þau gögn og upplýsingar sem fjármálastefnan er reist á séu sett fram samkvæmt alþjóðlega viðurkenndum reikningsskilastöðlum og að þau séu gerð opinber og aðgengileg með reglubundnum hætti. Í öðru lagi að markmið stefnunnar séu auðskilin og að einfalt sé að leggja mat á framvindu og framkvæmd stefnunnar með reglulegum samanburði við skýra mælikvarða.

Hins vegar er í lögnum kveðið á um tölusetta mælikvarða um afkomu og skuldastöðu. Mælikvarðarnir gegna því hlutverki að setja ytri vikmörk við frávikum fjármálastefnu hins opinbera frá þeirri stöðu sem talin er æskileg í þeim skilningi að hún einkennist í senn af jafnvægi og takmarkaðri áhættu af langtímaskuldum. Þessir tölulegu mælikvarðar eru fremur skýrir og fyrirsjáanlegir og eiga því að geta fallið vel að ákvarðanatökufærli stjórnvalda um þróun opinberra fjármála, þótt vissulega verði ávallt fyrir hendi ýmis óvissa og álitaefni sem tengjast breytilegu mati á þjóðhagsstærðum og efnahagsspám fram í tímann. Má segja að þessar tölusettu reglur tiltaki lágmarkskröfur sem gerðar eru til þess hvernig opinberu fjármálin þróast. Hinar tölusettu fjármálareglur sem lögfestar hafa verið birtast í eftirfarandi viðmiðum:

- i. **Afkomureglu**, sem kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli á heildarjöfnuði verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
- ii. **Skuldareglu**, sem kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, verði lægri en 30% af VLF.
- iii. **Skuldalækkunarreglu**, sem kveður á um að skuldir skuli lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks (sbr. 2. tölul.) að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.

Viðauki 3: Tölfræðilegt mat á óvissubili afkomu

Markmið fjármálastefnu byggja á efnahagshorfum eins og þær birtast í nýjustu þjóðhagsspá Hagstofunnar. Líkur eru á því að einhvern tímann á tímabili stefnunnar verði hagþróun lakari en nú er talið líklegast. Hagspár geta ekki spáð fyrir um óvænta ytri atburði sem hafa ráðandi áhrif á hagþróun. Faraldur hættulegrar farsóttar er gott dæmi um slíkan atburð. Einnig ríkir óvissa um ýmis innbyrðis sambönd hagstærða, sem þjóðhagsspánni er ætlað að taka tillit til, enda breytast þessi sambönd yfir tíma.

Stefnumörkun fjármálastefnu þarf að fela í sér svigrúm til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika við aðstæður þar sem efnahagshorfur víkja frá því sem nú er talið líklegast. Vegna þessa var við endurskoðun á fjármálastefnu 2018–2022 innleitt sérstakt óvissubil gagnvart afkomu hins opinbera. Heimilt er að ganga á það við útfærslu á markmiðum í árlegum fjármálaáætlunum ef efnahagsforsendur reynast lakari en þegar stefnan var sett.

Hér er lögð til sú nýbreytni að óvissubil afkomu taki mið af tölfræðilegu mati á óvissu um efnahagsforsendur. Þannig leiðir bilið af hlutlægum forsendum og ígrunduðu mati á þeim sveigjanleika sem er nauðsynlegur í fjármálastefnunni. Í þessu skyni hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið unnið tölfræðilegt mat á spáskekkjum úr einföldu spálíkani fyrir landsframleiðslu. Matið tekur mið af sögulegum gögnum fyrir tímabil sem spannar undanfarna hálfá öld. Í kjölfarið hefur verið útbúið efnahagsleg sviðsmynd sem liggur við neðri mörk matsins. Óvissubilið sem lagt er til gagnvart afkomu hins opinbera byggist síðan á mati á því hvaða áhrif það hefði á afkomu ef þessi efnahagssviðsmynd myndi raungerast.

Bilið tekur m.a. tillit til þess að óvissa um efnahagshorfur er þeim mun meiri sem lengra er horft fram í tímann. Það er jafnframt stillt þannig af að fjármálastefnan veiti svigrúm til þess að bregðast við hefðbundnum breytileika í hagþróun en að stærri áföll kunni að krefjast endurskoðunar stefnunnar. Af efnahagsniðursveiflum undanfarinnar hálftrar aldar eru það einungis niðursveiflur af sömu stærðargráðu og sú sem átti sér stað í upphafi 10. áratugarins, fjármálakreppan 2008 og efnahagsáfallið af völdum kórónuveirufaraldursins sem falla utan óvissubilsins eins og það er stillt af í sviðsmyndinni. Því má búast við því að afkoma hins opinbera muni, að óbreyttri stefnumörkun, falla innan óvissubilsins nema áfall af þessari stærðargráðu ríði yfir. Vert er að benda á að þetta óvissubil varðar ekki sjálfa grunnspá Hagstofunnar. Spáskekkjur hennar eru ekki þekktar, m.a. vegna þess að enn er tiltölulega skammt síðan Hagstofan byrjaði að gefa út þjóðhagsspár. Líta má á sviðsmyndina sem nálgun á þá óvissu sem ríkir almennt um slíkar spár.

Í sviðsmyndinni er landsframleiðsla ársins 2022 um 5% minni en í grunnspá Hagstofunnar. Landsframleiðsla vex þannig aðeins um 0,1% á næsta ári í stað 5,3% í grunnspánni. Frávik landsframleiðslu frá grunnspá eykst eftir því sem líður á spátímann, einkum árin 2025 og 2026, í takt við hið tölfræðilega mat. Árið 2026 er landsframleiðsla um 9% minni en í grunnspá. Frávik einstakra undirliða landsframleiðslunnar, einkum fjárfestingar og utanríkisviðskipta, eru meiri en sem þessu nemur enda hafa þessir undirliðir sögulega verið sveiflukenndari en sjálf landsframleiðslan.

Vegna þess að óvissa er þeim mun meiri sem horft er lengra fram í tímann má gera ráð fyrir því að óvissa um hagþróun minnki eftir því sem líður inn á stefnutímabilið. Af þeim sökum verður óvissubilið endurskoðað og þrengt árlega að því gefnu að hagþróun reynist í takt við eða betri en samkvæmt grunnspánni. Nánar tiltekið verður óvissubilinu hliðrað um eitt ár á hverju ári. Á næsta ári verður óvissubilið fyrir árið 2026 jafn vítt og óvissubil ársins 2025 er í upphafi o.s.frv.

Viðauki 4: Efnahagsforsendur: Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands (nóvember 2021)

Þjóðhagsspá, magnbreytingar¹ - %	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Einkaneysla	3,8	4,9	3,2	2,7	2,6	2,5
Samneysla	2,4	1,3	1,2	0,9	0,4	0,4
Fjármunamyndun	11,9	-3,2	4,7	1,5	3,0	3,4
Þjóðarútgjöld	4,8	2,3	2,9	1,9	2,1	2,1
Útflutningur alls	14,9	18,9	6,0	4,6	3,2	2,4
Innflutningur alls	17,4	10,9	6,5	4,0	2,9	2,2
Verg landsframleiðsla	3,9	5,3	2,8	2,3	2,3	2,2
Viðskiptajöfnuður % VLF	-0,1	3,9	3,4	3,3	3,1	3,2
Vísitala neysluverðs	4,4	3,3	2,6	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi VMK	6,5	5,3	4,8	4,5	4,2	4,1
VLF- nafn, ma.kr.	3.235	3.565				

¹ Nema annað sé tekið fram

