



Fjármálaáætlun  
**2022–2026**

**Tillaga til þingsályktunar**  
**um fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026.**



**151. löggjafarþing 2020–2021.**  
**Þingskjal 1084 – 627. mál.**  
**Stjórnartillaga.**

**Tillaga til þingsályktunar**  
**um fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026.**

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2022–2026, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu og skilyrðum hennar, samkvæmt eftirfarandi yfirlitum um markmið fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild og fyrir opinbera aðila og um áætlanir um þróun tekna og gjalda þeirra næstu fimm árin.

Alþingi telur að fjármálaáætlunin sé í samræmi við markmið fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

**Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila**

<i>ma. kr.</i>	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Hið opinbera (A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)</b>					
Rekstrarafkoma .....	-193	-145	-124	-117	-117
Heildarafkoma .....	-251	-203	-174	-170	-175
Ráðstafanir <sup>1</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-	35	70	108	112
Heildarafkoma með ráðstöfunum .....	-251	-168	-104	-62	-63
Hrein eign <sup>2</sup> .....	522	366	283	240	217
Nafnvirði heildarútgjalda .....	1.527	1.560	1.589	1.632	1.699
Heildarskuldur, <sup>3</sup> % af VLF .....	87	88	88	87	85
Skuldur skv. viðmiði laga um op. fjármál, <sup>4</sup> % af VLF ...	49	52	54	54	54
<b>Opinber fyrirtæki:</b>					
Rekstrarafkoma .....	33	41	45	48	50
Heildarafkoma .....	20	24	31	24	26
Hrein eign <sup>2</sup> .....	909	936	967	1.000	1.052
<b>Opinberir aðilar í heild:</b>					
Rekstrarafkoma .....	-160	-104	-78	-69	-67
Heildarafkoma .....	-231	-179	-143	-145	-149
Ráðstafanir <sup>1</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-	35	70	108	112
Heildarafkoma með ráðstöfunum .....	-231	-144	-73	-37	-37
Hrein eign <sup>2</sup> .....	1.431	1.302	1.250	1.240	1.269

<sup>1</sup> Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

<sup>2</sup> Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að frádregnum brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, þ.e. heildarskuldum.

<sup>3</sup> Brúttóskuldur að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

<sup>4</sup> Heildarskuldur að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

### Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera árin 2022–2026

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.276,5</b>	<b>1.390,9</b>	<b>1.484,7</b>	<b>1.569,5</b>	<b>1.635,9</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>1.028,4</b>	<b>1.103,4</b>	<b>1.169,8</b>	<b>1.228,0</b>	<b>1.282,6</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	565,6	611,4	649,8	684,7	716,1
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli .....	9,3	9,9	10,4	10,8	11,2
Eignarskattar .....	70,1	74,0	77,8	81,0	84,5
Skattar á vöru og þjónustu .....	366,5	390,5	413,3	432,1	450,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3
Aðrir skattar .....	14,1	14,7	15,4	16,1	16,8
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>105,9</b>	<b>113,1</b>	<b>119,2</b>	<b>125,1</b>	<b>131,4</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>139,3</b>	<b>156,1</b>	<b>162,2</b>	<b>167,8</b>	<b>173,0</b>
Eignatekjur .....	58,9	72,1	74,5	76,6	77,8
þ.a. vaxtatekjur .....	11,8	13,1	14,1	14,7	15,3
þ.a. arðgreiðslur .....	26,4	36,9	37,4	37,6	37,6
Sala á vöru og þjónustu .....	72,2	75,3	78,7	82,0	85,6
Ýmsar aðrar tekjur .....	8,2	8,7	9,0	9,2	9,6
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.527,5</b>	<b>1.559,6</b>	<b>1.588,7</b>	<b>1.631,5</b>	<b>1.698,8</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.469,9</b>	<b>1.520,2</b>	<b>1.576,0</b>	<b>1.635,8</b>	<b>1.698,3</b>
Laun .....	517,6	543,4	567,8	594,8	620,6
Kaup á vöru og þjónustu .....	351,5	366,0	382,7	399,7	421,8
Afskriftir .....	72,0	73,7	75,3	77,1	79,0
Vaxtagjöld .....	83,3	89,1	97,3	101,4	106,4
Framleiðslustyrkir .....	56,1	52,8	53,2	53,1	54,4
Fjárframlög .....	13,0	13,4	13,8	13,4	13,7
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	296,4	297,8	301,5	306,0	308,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	79,9	84,0	84,4	90,1	94,3
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>57,6</b>	<b>58,4</b>	<b>50,7</b>	<b>52,8</b>	<b>57,5</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	129,6	132,1	126,1	129,9	136,5
Afskriftir (-) .....	-72,0	-73,7	-75,3	-77,1	-79,0
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-19,0</b>	<b>-38,0</b>	<b>-57,0</b>	<b>-57,0</b>
<b>Heildarafkaoma .....</b>	<b>-250,9</b>	<b>-168,7</b>	<b>-104,1</b>	<b>-62,0</b>	<b>-62,9</b>
<b>Þeningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>22,9</b>	<b>38,4</b>	<b>37,1</b>	<b>36,5</b>	<b>35,9</b>
Handbært fé, nettó .....	-11,7	1,2	-0,5	-0,5	-0,5
Lánveitingar .....	17,6	16,2	14,5	12,2	10,3
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	1,4	0,8	3,0	3,1	3,1
Viðskiptakröfur .....	15,6	20,2	20,1	21,8	23,0
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>273,8</b>	<b>207,1</b>	<b>141,2</b>	<b>98,5</b>	<b>98,7</b>
Lántökur .....	267,5	203,1	135,5	94,2	90,4
Lífeyrisskuldbindingar .....	10,8	9,0	8,1	7,4	6,4
Viðskiptaskuldir .....	-4,4	-5,0	-2,4	-3,1	1,9

### Rekstraryfirlit fyrir A-hluta ríkissjóðs árin 2022–2026

	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.					
<b>Heildartekjur</b> .....	<b>874,5</b>	<b>967,4</b>	<b>1.041,8</b>	<b>1.107,0</b>	<b>1.151,7</b>
<b>Skatttekjur</b> .....	<b>680,0</b>	<b>735,2</b>	<b>784,0</b>	<b>824,4</b>	<b>859,9</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	290,0	319,6	343,2	363,3	378,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli .....	9,3	9,9	10,4	10,8	11,2
Eignarskattar .....	7,0	7,3	7,6	7,9	8,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	356,8	380,8	404,3	423,1	441,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3
Aðrir skattar .....	14,1	14,7	15,4	16,1	16,8
<b>Tryggingagjöld</b> .....	<b>105,9</b>	<b>113,1</b>	<b>119,2</b>	<b>125,1</b>	<b>131,4</b>
<b>Fjárframlög</b> .....	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>	<b>7,2</b>
<b>Aðrar tekjur</b> .....	<b>82,8</b>	<b>97,9</b>	<b>102,0</b>	<b>105,6</b>	<b>108,2</b>
Eignatekjur .....	42,5	54,9	56,5	57,8	58,2
þ.a. vaxtatekjur .....	7,9	9,1	9,9	10,4	10,8
þ.a. arðgreiðslur .....	26,4	36,9	37,4	37,6	37,6
Sala á vöru og þjónustu .....	33,3	35,6	37,9	40,0	41,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	7,0	7,4	7,6	7,8	8,1
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.097,4</b>	<b>1.118,8</b>	<b>1.138,6</b>	<b>1.166,3</b>	<b>1.211,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.064,3</b>	<b>1.099,3</b>	<b>1.139,2</b>	<b>1.181,9</b>	<b>1.223,8</b>
Laun .....	250,6	264,8	276,8	290,9	303,2
Kaup á vöru og þjónustu .....	145,0	152,4	159,8	164,7	169,0
Afskriftir .....	53,4	54,7	56,0	57,4	58,9
Vaxtagjöld .....	68,7	73,5	81,1	84,6	89,0
Frameiðslustyrkir .....	50,2	46,4	46,5	46,1	47,1
Fjárframlög .....	411,9	419,4	431,1	445,0	459,6
Til sveitarfélaga .....	36,7	38,8	40,8	42,6	44,0
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	23,6	24,2	24,7	25,2	25,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	60,9	63,9	63,2	68,0	71,2
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>33,1</b>	<b>34,5</b>	<b>29,4</b>	<b>29,4</b>	<b>32,2</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	86,5	89,2	85,4	86,8	91,1
Afskriftir (-) .....	-53,4	-54,7	-56,0	-57,4	-58,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-15,0</b>	<b>-30,0</b>	<b>-45,0</b>	<b>-45,0</b>
<b>Heildarafkoma</b> .....	<b>-222,9</b>	<b>-151,4</b>	<b>-96,8</b>	<b>-59,3</b>	<b>-59,3</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar</b> .....	<b>19,2</b>	<b>33,4</b>	<b>30,7</b>	<b>29,5</b>	<b>28,6</b>
Handbært fé, nettó .....	-11,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Lánveitingar .....	16,4	14,6	12,5	10,0	8,0
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2
Viðskiptakröfur .....	14,5	18,7	18,2	19,6	20,8
<b>Skuldir, hreyfingar</b> .....	<b>242,1</b>	<b>184,8</b>	<b>127,5</b>	<b>88,8</b>	<b>87,9</b>
Lántökur .....	234,2	178,6	121,9	84,9	79,9
Lífeyrisskuldbindingar .....	8,2	6,3	5,4	4,6	3,6
Viðskiptaskuldir .....	-0,3	-0,1	0,2	-0,7	4,4

### Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2022–2026

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>437,5</b>	<b>461,0</b>	<b>482,2</b>	<b>503,6</b>	<b>526,4</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>348,4</b>	<b>368,2</b>	<b>385,8</b>	<b>403,6</b>	<b>422,7</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	275,6	291,8	306,6	321,4	337,4
Eignarskattar .....	63,1	66,7	70,2	73,1	76,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	9,7	9,7	9,0	9,0	9,0
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>36,7</b>	<b>38,8</b>	<b>40,8</b>	<b>42,6</b>	<b>44,0</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>52,5</b>	<b>54,0</b>	<b>55,7</b>	<b>57,4</b>	<b>59,7</b>
Eignatekjur .....	16,4	17,2	18,0	18,8	19,6
þ.a. vaxtatekjur .....	3,9	4,0	4,2	4,3	4,5
Sala á vöru og þjónustu .....	34,9	35,5	36,3	37,2	38,6
Ýmsar aðrar tekjur .....	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5
<b>Heildarútgjöld .....</b>	<b>465,5</b>	<b>478,3</b>	<b>489,5</b>	<b>506,2</b>	<b>530,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>441,1</b>	<b>458,4</b>	<b>476,2</b>	<b>494,9</b>	<b>516,7</b>
Laun .....	228,0	238,1	248,9	260,1	271,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	142,4	146,4	150,7	155,5	163,0
Afskriftir .....	18,6	19,0	19,3	19,7	20,1
Vaxtagjöld .....	14,3	15,3	15,9	16,4	17,0
Framleiðslustyrkir .....	5,6	6,0	6,3	6,6	6,9
Fjárframlög .....	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	10,7	11,0	11,2	11,5	11,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ..	18,6	19,7	20,8	21,7	22,7
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>24,5</b>	<b>23,9</b>	<b>21,3</b>	<b>23,4</b>	<b>25,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	43,1	42,9	40,7	43,1	45,4
Afskriftir (-) .....	-18,6	-19,0	-19,3	-19,7	-20,1
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-4,0</b>	<b>-8,0</b>	<b>-12,0</b>	<b>-12,0</b>
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-28,0</b>	<b>-17,3</b>	<b>-7,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,6</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>3,7</b>	<b>5,0</b>	<b>6,4</b>	<b>7,0</b>	<b>7,3</b>
Handbært fé, nettó .....	0,1	1,2	-0,5	-0,5	-0,5
Lánveitingar .....	1,2	1,6	2,0	2,2	2,3
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	1,3	0,7	3,0	3,2	3,3
Viðskiptakröfur .....	1,1	1,5	2,0	2,1	2,2
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>31,7</b>	<b>22,3</b>	<b>13,7</b>	<b>9,7</b>	<b>10,9</b>
Lántökur .....	33,3	24,5	13,6	9,3	10,5
Lífeyrisskuldbindingar .....	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8
Viðskiptaskuldir .....	-4,2	-4,9	-2,5	-2,4	-2,4

## Heildarútgjöld málefna sviða árin 2022–2026

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2021	2022	2023	2024	2025	2026
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	6.972	5.971	5.637	5.606	5.572
02 Dómstólar .....	3.494	3.524	3.524	3.524	3.524
03 Æðsta stjórnarsýsla .....	3.196	2.349	2.322	2.305	2.288
04 Utanríkisráðgjafi .....	13.770	13.550	13.094	12.752	12.573
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	36.343	37.506	38.102	38.931	38.746
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	4.112	4.103	3.914	3.870	3.829
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	29.831	25.023	22.033	19.947	19.771
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	24.324	25.002	25.784	26.330	26.455
09 Almanna- og réttaröryggi .....	32.396	33.030	34.592	36.401	34.339
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála .....	16.575	16.525	16.796	16.669	16.542
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	50.017	48.286	43.736	42.281	42.049
12 Landbúnaður .....	17.676	17.541	17.397	17.265	17.252
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	8.414	6.692	6.447	6.369	6.307
14 Ferðapjónusta .....	2.048	2.032	1.814	1.797	1.780
15 Orkumál .....	5.638	5.591	5.615	5.382	5.373
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnarsýsla atv.mála .....	4.787	5.148	5.339	5.480	5.455
17 Umhverfismál .....	25.000	26.350	26.548	26.562	25.842
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál .....	17.098	16.597	15.348	15.201	15.019
19 Fjölmöðlun .....	5.390	5.595	5.820	5.996	5.991
20 Framhaldsskólastig .....	37.667	37.979	37.802	37.755	37.709
21 Háskólastig .....	53.052	55.251	54.908	54.660	54.610
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menningarmála .....	5.635	5.646	5.592	5.525	5.471
23 Sjúkrahúspjónusta .....	125.569	131.451	132.764	131.323	132.627
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	61.746	64.488	65.032	66.834	66.774
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta .....	65.911	66.264	61.288	63.229	63.166
26 Lyf og lækningavörur .....	31.659	32.866	33.477	34.037	34.037
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	84.395	86.924	89.052	91.263	93.219
28 Málefni aldraðra .....	96.004	98.866	101.813	104.849	107.975
29 Fjölskyldumál .....	48.859	49.389	50.016	50.054	50.094
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	60.341	51.598	46.422	44.535	44.345
31 Húsnæðisstuðningur .....	12.796	10.894	10.893	10.891	10.890
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála .....	12.512	12.506	12.108	12.018	11.907
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	106.925	110.727	116.600	119.236	123.863
34 Almennur varasjóður og sértekar fjárráðstafanir .....	36.290	41.029	50.677	57.980	66.566
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	8.331	8.627	8.940	8.938	8.936
<b>Heildargjöld á verðlagi ársins 2021 .....</b>	<b>1.154.768</b>	<b>1.164.918</b>	<b>1.171.245</b>	<b>1.185.793</b>	<b>1.200.894</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2021 .....	26.087	53.342	82.391	113.367	145.248
<b>Heildargjöld á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>1.180.856</b>	<b>1.218.259</b>	<b>1.253.636</b>	<b>1.299.159</b>	<b>1.346.142</b>
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli <sup>1</sup> .....	-83.443	-84.411	-85.045	-87.865	-90.129
Ráðstafanir <sup>2</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-	-15.000	-30.000	-45.000	-45.000
<b>Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs .....</b>	<b>1.097.413</b>	<b>1.118.848</b>	<b>1.138.591</b>	<b>1.166.295</b>	<b>1.211.013</b>

<sup>1</sup> Hér er meðal annars um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, svo sem Ríkiskaupa og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Þá eru einnig gerðar aðlaganir á meðferð lífeyrisskuldbindinga og vaxtagjalda.

<sup>2</sup> Ráðstafanir á útgjaldahlöð.



## Útgjaldarammar málefna sviða árin 2022–2026

Málefna svið án liða utan ramma <sup>1</sup> í mkr. á verðlagi 2021	2022	2023	2024	2025	2026
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	6.972	5.971	5.637	5.606	5.572
02 Dóms tólar .....	3.494	3.524	3.524	3.524	3.524
03 Æðsta stjórnarsýsla .....	3.196	2.349	2.322	2.305	2.288
04 Utanríkis mál .....	13.770	13.550	13.094	12.752	12.573
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	36.343	37.506	38.102	38.931	38.746
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	4.112	4.103	3.914	3.870	3.829
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	29.831	25.023	22.033	19.947	19.771
08 Sveitarfélög og bygðamál .....	2.119	2.111	2.092	2.072	2.053
09 Almanna- og réttaröryggi .....	32.396	33.030	34.592	36.401	34.339
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála .....	16.575	16.525	16.796	16.669	16.542
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	50.017	48.286	43.736	42.281	42.049
12 Landbúnaður .....	17.676	17.541	17.397	17.265	17.252
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	8.414	6.692	6.447	6.369	6.307
14 Ferðaþjónusta .....	2.048	2.032	1.814	1.797	1.780
15 Orkumál .....	5.638	5.591	5.615	5.382	5.373
16 Markaðs eftirlit, neytdamál og stjórnarsýsla atv.mála .....	4.787	5.148	5.339	5.480	5.455
17 Umhverfismál .....	25.000	26.350	26.548	26.562	25.842
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	17.098	16.597	15.348	15.201	15.019
19 Fjölmíðlun .....	5.390	5.595	5.820	5.996	5.991
20 Framhaldsskólastig .....	37.667	37.979	37.802	37.755	37.709
21 Háskólastig .....	53.052	55.251	54.908	54.660	54.610
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menningarmála .....	5.635	5.646	5.592	5.525	5.471
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	125.569	131.451	132.764	131.323	132.627
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	61.746	64.488	65.032	66.834	66.774
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	65.911	66.264	61.288	63.229	63.166
26 Lyf og lækningavörur .....	31.659	32.866	33.477	34.037	34.037
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	84.395	86.924	89.052	91.263	93.219
28 Málefni aldraðra .....	96.004	98.866	101.813	104.849	107.975
29 Fjölskyldumál .....	48.859	49.389	50.016	50.054	50.094
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	6.544	6.667	6.678	6.677	6.611
31 Húsnæðisstuðningur .....	12.796	10.894	10.893	10.891	10.890
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála .....	12.512	12.506	12.108	12.018	11.907
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjáráðstafanir .....	20.052	24.236	33.600	40.090	47.858
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	8.331	8.627	8.940	8.938	8.936
<b>Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2021 .....</b>	<b>955.605</b>	<b>969.575</b>	<b>974.132</b>	<b>986.550</b>	<b>996.186</b>
Liðir utan ramma <sup>1</sup> .....	155.071	147.103	142.507	141.453	141.764
Aðlaganir að GFS-staðli, einkum innb. viðskipti <sup>2</sup> .....	-108.099	-109.706	-111.494	-114.664	-116.188
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2021 .....</b>	<b>1.002.576</b>	<b>1.006.972</b>	<b>1.005.144</b>	<b>1.013.338</b>	<b>1.021.762</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2021 .....	26.087	53.342	82.391	113.367	145.248
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>1.028.664</b>	<b>1.060.314</b>	<b>1.087.535</b>	<b>1.126.705</b>	<b>1.167.010</b>
Vaxtagjöld samtals .....	68.749	73.534	81.055	84.590	89.003
Ráðstafanir <sup>3</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-	-15.000	-30.000	-45.000	-45.000
<b>Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>1.097.413</b>	<b>1.118.848</b>	<b>1.138.591</b>	<b>1.166.295</b>	<b>1.211.013</b>

<sup>1</sup> Liðir sem falla utan ramma málefna sviða eru eftirfarandi: vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, afskriftir skattkrafna, lífeyrisskuldbindingar, Atvinnuleysisstryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

<sup>2</sup> Hér er m.a. um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, svo sem Ríkiskaup, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Þá er einnig um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

<sup>3</sup> Ráðstafanir á útgjaldahlíð.

## Sjóðstreymi ríkissjóðs árin 2022–2026

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Handbært fé frá rekstri<sup>1</sup></b> .....	<b>-177,9</b>	<b>-121,2</b>	<b>-72,0</b>	<b>-37,3</b>	<b>-31,1</b>
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Fjárfesting .....	-70,0	-71,6	-66,8	-67,3	-70,6
Sala eigna .....	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0
Veitt löng lán .....	-22,8	-24,0	-24,7	-25,3	-25,3
Innheimtar afborganir af veitum lánum .....	6,4	9,4	12,2	15,4	17,4
Mótttekinn arður .....	26,4	36,9	37,4	37,6	37,6
Fyrirframgreiðsla til LSR .....	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup .....	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
<b>Fjárfestingarhreyfingar samtals</b> .....	<b>-68,1</b>	<b>-57,4</b>	<b>-49,9</b>	<b>-47,6</b>	<b>-48,8</b>
<b>Hreinn lánsfjárfjöfndur</b> .....	<b>-246,0</b>	<b>-178,6</b>	<b>-121,9</b>	<b>-84,9</b>	<b>-79,9</b>
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin langtímalán .....	410,3	244,1	200,0	188,1	240,7
Afborganir af teknum lánum .....	-176,1	-65,5	-78,1	-103,2	-160,8
<b>Fjármögnunarhreyfingar samtals</b> .....	<b>234,2</b>	<b>178,6</b>	<b>121,9</b>	<b>84,9</b>	<b>79,9</b>
<b>Breyting á handbæru fé</b> .....	<b>-11,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> Líkt og fram kemur í áætluninni eru afkomubætandi ráðstafanir ekki útfærðar nánar í rekstri eða til fjárfestinga. Til einföldunar er hér miðað við að ráðstafanirnar hafi eingöngu áhrif á handbært fé frá rekstri.

## Greinargerð.

### Efnisyfirlit

Inngangur.....	13
1. Áherslur og stefnumið.....	16
2. Efnahagsstefnan.....	25
2.1 Heimsfaraldur hefur valdið miklum búsisfjum.....	26
2.2 Kröftug beiting ríkisfjármálanna leggur grunn að sterkri viðspyrnu.....	27
2.3 Efnahagshorfur.....	33
2.4 Hagstjórn þegar hagvöxtur er hafinn.....	38
2.5 Frávikssviðsmyndir.....	43
2.6 Óvissu- og áhættuþættir þegar kófinu sleppir.....	45
3. Fjármál hins opinbera og opinberra aðila.....	52
3.1 Fjármálareglur og framvinda stefnumörkunar í opinberum fjármálum.....	52
3.2 Fjármál hins opinbera.....	66
3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja.....	71
3.4 Fjármál opinberra aðila í heild.....	72
4. Fjármál ríkissjóðs.....	74
4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar.....	75
4.2 Tekjur.....	83
4.3 Útgjöld.....	91
4.4 Skuldastýring og lánsfjáröflun.....	106
4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs.....	112
5. Fjármál sveitarfélaga.....	125
5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.....	125
5.2 Fjármál sveitarfélaga.....	125
6. Umbætur í starfsemi hins opinbera.....	130
6.1 Aukin hagsæld með bættri þjónustu.....	130
6.2 Opinber þjónusta til framtíðar.....	134
6.3 Lærdómur af COVID nýttur til umbóta.....	135
6.4 Aukin nýsköpun og vöxtur með hagnýtingu gagna.....	136
6.5 Starfsemi hins opinbera hafi árangur að leiðarljósi.....	138
6.6 Opinber þjónusta fyrir samfélagið.....	140
Viðaukar:	
Viðauki 1 – Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála.....	141
Viðauki 2 – Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs.....	148
Töfluviðauki.....	151
Umfjöllun um málefnasvið.....	163

Rammagreinar:

Rammagrein 1 – Áhrif aðgerða í ríkisfjármálum ráðast af eðli þeirra og tímasetningu..	29
Rammagrein 2 – Stærstu stuðningsúrræði ríkissjóðs .....	32
Rammagrein 3 – Rannsóknir á samspili farsótta, sóttvarna og efnahagsmála .....	35
Rammagrein 4 – Fjárfesting hins opinbera eykur framleiðslugetu .....	37
Rammagrein 5 – Tillögur OECD til að auka vaxtargetu hagkerfisins.....	47
Rammagrein 6 – Ísland var í góðri stöðu fyrir efnahagsáfallið.....	56
Rammagrein 7 – Umfang mótvægisráðstafana stjórnvalda vegna COVID-19 .....	77
Rammagrein 8 – Tryggingagjald .....	88
Rammagrein 9 – Þróun frumgjalda ríkissjóðs .....	92
Rammagrein 10 – Markvissari rammi um fjárfestingar ríkisins .....	97
Rammagrein 11 – Útgjöld til loftslagsmála aukin um 10 ma.kr. til ársins 2031 .....	102
Rammagrein 12 – Skipulag framkvæmda við LSH .....	103
Rammagrein 13 – Næmnigreining á vaxtaáhættu .....	114
Rammagrein 14 – Sjálfbærar fjárfestingar til umbótaverkefna.....	133
Rammagrein 15 – Stafrænt heljarstökk heilsugæslunnar .....	136
Rammagrein 16 – Gervigreind fyrir alla þjóðina .....	138
Rammagrein 17 – Aðgerðir stjórnvalda stuðli að jafnrétti .....	139



## Inngangur

Lögum samkvæmt á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun til fimm ára fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert en áætlunin nú er lögð fram við nokkuð óvenjulegar aðstæður. Í byrjun árs 2020 var undirbúningur að fjármálaáætlun 2021–2025 vel á veg kominn þegar kórónuveirufaraldurinn skall á af fullum þunga. Sú efnahagslega óvissa sem faraldurinn olli varð þess valdandi að endurskoða þurfti gildandi fjármálastefnu og enn fremur að seinka framlagningu áætlunarinnar. Fjármálaáætlun 2021–2025 var því lögð fram á Alþingi samhliða fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021 í byrjun október 2020 og samþykkt um miðjan desember sl. Alþingi hefur því nýlokið afgreiðslu á ítarlegri umfjöllun um stefnumörkun opinberra fjármála sem og umfjöllun um stefnur, markmið og aðgerðaáætlanir allra málefnasviða sem eru í fullu gildi. Þessu til viðbótar munu alþingiskosningar fara fram í september næstkomandi. Það felur í sér að tímabil fjármálaáætlunar fellur til á kjörtímabili næstu ríkisstjórnar og að næsta fjárlagafrumvarp, sem tekur til fyrsta árs áætlunarinnar, verður lagt fram af hálfu nýrrar ríkisstjórnar og mun byggjast á nýrri fjármálastefnu sem mun þurfa að leggja fram samhliða því.

Í ljósi þessa sem að framan greinir var vinnulag þessarar áætlunar með nokkuð öðrum hætti en síðustu ár. Í þessari áætlun fyrir árin 2022–2026 hverfist umfjöllunin fyrst og fremst um hagstjórnarlegt hlutverk hins opinbera og það krefjandi verkefni að koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl með stöðvun skuldasöfnunar fyrir árslok 2025 og enn fremur að fjármál hins opinbera uppfylli tölusett skilyrði laga um opinber fjármál sem taka aftur gildi árið 2026. Þá var við vinnslu áætlunarinnar gengið út frá því að engar efnislegar breytingar yrðu gerðar á grunnsviðsmynd gildandi fjármálaáætlunar og að uppfærsla áætlana tæki einungis til veigameiri breytinga á tekju- og útgjaldahlið sem leiða af uppfærðri þjóðhagsspá og nýjum upplýsingum í stað hefðbundinnar rammafjárlagagerðar og ítarlegrar skoðunar á einstökum tekjustofnum.

Fjármálaáætlunin felur í sér útfærslu á markmiðum gildandi fjármálastefnu og á stefnu-mörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Í þessu felst að markmið um afkomu- og skuldaþróun skulu vera þau sömu í fjármálaáætlun og fram koma í fjármálastefnu. Á sama hátt og á við um fjármálastefnu skal fjármálaáætlun uppfylla skilyrði laganna um tölulegar fjármálareglur varðandi afkomu og skuldir hins opinbera og fimm grunngildi: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

Í fjármálaáætluninni er sett fram sundurliðuð tekjuáætlun fyrir hið opinbera en einnig sérstaklega fyrir A-hluta ríkissjóðs annars vegar og sveitarfélaga hins vegar. Í áætluninni er jafnframt settur útgjaldarammi og -stefna fyrir hvert málefnasvið í starfsemi A-hluta ríkissjóðs en með því móti er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefnasviða.

Fjármálastefna og -áætlun taka til opinberra aðila í heild, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja hins opinbera. Þótt ríkisreksturinn sé mun umfangsmeiri er það sameiginleg ábyrgð ríkis og sveitarfélaga að tryggja að ákvarðanir séu í samræmi við markmið hagstjórnarinnar.

Um er að ræða fjórðu fjármálaáætlun sitjandi ríkisstjórnar og jafnframt þá síðustu fyrir lok reglulegs kjörtímabils.

## Efnisskipan fjármálaáætlunar

Í tillögugreininni eru sex yfirlit um lykiltölur og markmið um afkomu og efnahag hins opinbera og opinberra aðila í heild næstu fimm árin.

Efni yfirlitanna er sem hér segir:

- **Í yfirliti 1** er gerð grein fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag á tímabilinu. Jafnframt er þar gerð grein fyrir markmiðum um nafnverðsaukningu heildarútgjalda ásamt markmiðum um þróun heildarskulda, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, og skuldum samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál.
- **Í yfirliti 2** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir hið opinbera í heild á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta hins opinbera á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir hið opinbera í heild.
- **Í yfirliti 3** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A-hluta ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta A-hluta ríkissjóðs á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta ríkissjóðs.
- **Í yfirliti 4** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta A-hluta sveitarfélaga á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 5** er gerð grein fyrir heildarútgjöldum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2021.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2021. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 7** er birt sjóðstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð á greiðslugrunni.

Í eftirfarandi greinargerð er fjallað um framvindu efnahagsmála og opinberra fjármála ásamt áherslum ríkisstjórnarinnar, en efnisskipan er sem hér segir:

- Í kafla 1 er fjallað um meginstefnumið og úrlausnarefni á tímabili fjármálaáætlunarinnar í mjög stórum dráttum.
- Í kafla 2 er fjallað um efnahagsforsendur áætlunarinnar ásamt framvindu og horfum. Gerð er grein fyrir þeirri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem forsendur fjármálaáætlunarinnar byggjast á. Þá er farið yfir þróun og horfur í efnahagsmálum og efnahagsleg viðfangsefni.
- Í kafla 3 er fjallað um fjármál hins opinbera og opinberra aðila. Þar er í fyrsta lagi gerð grein fyrir fjármálareglum fyrir hið opinbera. Í öðru lagi er farið yfir afkomuþróun hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga. Í þriðja lagi er gerð grein fyrir fjármálum opinberra fyrirtækja, þ.e. fyrirtækja í B- og C-hluta sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Í fjórða lagi er farið yfir lykiltölur í

afkomu opinberra aðila í heild ásamt eigna- og skuldastöðu. Í fimmta lagi er svo fjallað um fjárfestingar opinberra aðila.

- Í kafla 4 er fjallað um fjármál ríkissjóðs sem skipta má í fimm þætti. Í fyrsta lagi er þar gerð grein fyrir fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar og áherslum hennar. Í öðru lagi er farið yfir helstu stefnumið í skattamálum ásamt viðmiðum og forsendum í tekjuáætlun tímabilsins. Í þriðja lagi er farið yfir stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs ásamt hagrænni skiptingu þeirra. Þá er fjallað um heildarútgjaldaramma ríkissjóðs, skiptingu hans eftir málefnasviðum og gerð grein fyrir helstu útgjaldamálum og breytingum. Í fjórða lagi er gerð grein fyrir skuldastýringu og lánsfjáröflun ríkissjóðs. Í fimmta lagi er vikið að helstu áhættu- og óvissuþáttum er varða afkomu ríkissjóðs.
- Í kafla 5 er fjallað um fjármál sveitarfélaga.
- Í kafla 6 er fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera.
- Í sérstökum viðaukum er umfjöllun um málefnasvið og málaflokka. Þar kemur fram að stefnumörkun málefnasviða er efnislega óbreytt. Visast í því sambandi til greinargerðar um áherslur og markmið fyrir þau 35 málefnasvið og 103 málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til, sbr. þingskjal 2, bls. 153–435. Sú umfjöllun um framtíðarsýn, tækifæri, markmið og árangursmælikvarða er áfram í gildi. Í viðaukum er einnig fjallað um breytta reikningshaldslega framsetningu og aðrar undirliggjandi forsendur fjármálaáætlunar 2022–2026.



# 1 Áherslur og stefnumið

## Ný verðmætasköpun með öflugum mannauði og kröftugu atvinnulífi

Efnahagsbatinn nær fótfestu í ár og flugi árið 2022 eftir eina dýpstu efnahagskreppu síðustu hundrað ára. Störfum fer nú fjölgandi, bæði í ferðapjónustu og öðrum geirum hagkerfisins sem sýnt hafa ótrúlega þrautseigju á erfiðum tímum.

Með þessari fjármálaáætlun er mörkuð skýr stefna fram veginn í þessum efnum. Hún felst í því að styðja við hagkerfið þar til hagvöxtur hefur komist á gott skrið og góður bati hefur orðið á vinnumarkaði. Áætlunin gerir ráð fyrir að aðstæður verði til þess að draga hratt úr sértækum stuðningi hins opinbera árið 2022. Með vaxandi styrk efnahagslífsins verður fjárhagsstaða ríkissjóðs svo eflað að nýju með stöðvun skuldaföfnunar fyrir lok ársins 2025. Af reynslu síðustu mánaða má öllum vera ljóst hve miklu skiptir að styrkur og trúverðugleiki ríkissjóðs sé óumdeildur þegar áföll ber að garði.

Ríkisfjármálunum hefur verið beitt markvisst til að milda áfallið af heimsfaraldrinum. Sá halli sem þannig hefur myndast er ekki tapað fé. Honum hefur verið varið til að standa með heimilunum og að styðja fyrirtæki í gegnum erfiða tíma. Þannig hefur innspýting ríkisfjármálanna stutt við innlenda framleiðslu og þjónustu, haldið lífsneitanum í fyrirtækjum og byggt undir umsvif framtíðarinnar. Í því felst að fjárfesta í betri tækni, sterkari innviðum og styðja rannsóknir; en jafnframt að hraða orkuskiptum og stefna að því að uppfylla metnaðarfull markmið í loftslagsmálum. Á sama tíma hafa skattar verið lækkaðir og tillögur um skattalegar ívilnanir til að örva fjárfestingu verið lagðar fram.

Aðgerðum undir merkjum verndar, varna og viðspyrnu var teft fram í fyrravor, en fram undan er tími sóknar. Með því að fjárfesta í innviðum, nýsköpun og grænum lausnum fjölga tækifærum til verðmætasköpunar og upp úr vandanum rís sterkara Ísland.

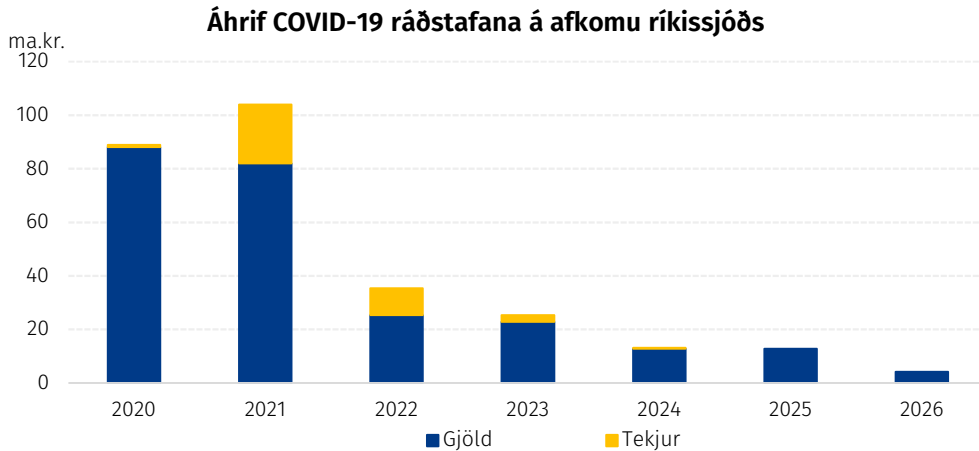
## Sértækur stuðningur enn um sinn

Eitt vandasamasta úrlausnarefni stjórnvalda er að finna rétt jafnvægi í stuðningsaðgerðum við hagkerfið. Stjórnvöld hér á landi, eins og víða um heim, glíma við þá spurningu hvenær rétt sé að draga úr aðgerðum og láta hagkerfið sjálft um að leysa úr fyrirliggjandi áskorunum. Verði slegið af stuðningi of snemma er hætt við að efnahagslífið nái ekki nægilegri fótfestu og við taki lengri og dýpri efnahagslægd. Sé hagkerfinu á hinn bóginn veittur stuðningur í of langan tíma er hætt við ofhitnun með tilheyrandi verðbóluskoti og vaxtahækkunum. Þá skiptir einnig miklu að koma ekki í veg fyrir nauðsynlega aðlögun í þeim greinum sem verst hafa orðið úti. Einnig þarf að gæta að því að kostnaður við stuðningsaðgerðir gangi ekki of nærri sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma litið.

## Traust umgjörð grunnur að öflugu viðbragði

Geta atvinnulífsins til að nýta viðspyrnuna þegar heimurinn opnast og svigrúm skapast á ný til vaxtar hefur ekki orðið til í tómarúmi. Frá árinu 2013 hefur umgjörð efnahagsmála verið styrkt markvisst með skattalækkunum, einföldun regluverks, styrkari ramma hagstjórnar og lækkun opinberra skulda. Á sama tíma var aukinn hagvöxtur nýttur til að styrkja opinbera þjónustu og byggja enn frekar undir öflugt velferðarkerfi sem reynt hefur á undanfarið ár.

Þessi trausta umgjörð og fjárhagslegur styrkur hins opinbera hafa lagt grunninn að öflugu og markvissu viðbragði við faraldrinum. Þjónusta hins opinbera og millifærslukerfi hafa ekki verið skert þrátt fyrir gríðarlegan rekstrarhalla. Sértækum stuðningi hefur á sama tíma verið beint að þeim heimilum og fyrirtækjum sem hafa orðið fyrir hvað mestum áhrifum af faraldrinum.



Þetta öfluga og markvissa viðbragð varð til þess að innlend eftirspurn dróst aðeins saman um tæp 2% og að ráðstöfunartekjur heimilanna jukust árið 2020. Útlit er fyrir að hagkerfið vaxi um nærri 5% árið 2022 og að stór hluti samdráttar í landsframleiðslu vegna faraldursins verði unninn upp á næstu árum, ekki síst ef bjartsýnni sviðsmynd fjármálaáætlunar gengur eftir. Sú sviðsmynd byggist m.a. á því að stórauðinn stuðningur við rannsóknir, þróun og nýsköpun skili sér í auknum efnahagsumsvifum.

Þróttmeira hagkerfi en flesta grunaði og kraftmikil viðspyrna leiðir til þess að skuldir hins opinbera munu vaxa minna en gert var ráð fyrir við gerð síðustu fjármálaáætlunar. Samkvæmt því ná þær hámarki í 53,9% af VLF árið 2025 í stað 60,4% af VLF í fyrri áætlun. Þá verður afkoma ríkissjóðs 60 ma.kr. betri á árunum 2021–2025 þrátt fyrir að nú sé gert ráð fyrir að draga úr ráðstöfunum til að stöðva skuldaföfnun um ríflega 7 ma.kr. á ári á tímabilinu 2023–2025 miðað við síðustu fjármálaáætlun.

Á næstu árum verður áfram lögð rík áhersla á umbætur hjá hinu opinbera, ekki síst með nýtingu stafrænnar þjónustu og upplýsingatækni. Í fjárfestingaátaki ríkisstjórnarinnar hafa verið lagðir um 12 ma.kr. í slík verkefni á árunum 2020–2025. Þessi fjárfesting mun ekki aðeins skila sér í bættum samskiptum ríkisins við borgarana, heldur sömuleiðis í fjárhagslegum ávinningi fyrir heimili, fyrirtæki og ekki síst ríkissjóð. Hversu vel tekst til við að nýta þessa nýju tækni og hversu vel gengur að vinna upp framleiðslutapið vegna faraldursins, m.a. með örvandi aðgerðum stjórnvalda, mun ráða því hve umfangsmiklar afkomubætandi ráðstafanir þarf til að stöðva skuldaföfnun hins opinbera á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

### Áhrif veirufaraldursins á umgjörð og markmið opinberra fjármála

Fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 sem Alþingi samþykkti í desember sl. endurspeglar þörf fyrir að veita kröftugri stuðning við hagkerfið en dæmi eru um áður í nútímahagsögu landsins. Við blasti að umfang hagstjórnarviðbragðanna þyrfti að vera langt umfram það svigrúm sem veitt er í tölulegum fjármálaeignum laga um opinber fjármál. Í tengslum við afgreiðslu fjármálaáætlunarinnar afgreiddi Alþingi því einnig frumvarp um breytingu á lögum um opinber fjármál þar sem tölulegum fjármálaeignum er vikið til hliðar til ársins 2025. Eftir sem áður ber stjórnvöldum að fylgja fjármálaeignum sem felast í grunngildum laganna. Með þeirri lagasetningu var veitt nauðsynlegt svigrúm til að beita opinberum fjármálum með þessum afgerandi hætti í þágu efnahagslegs stöðugleika og hagvaxtar.

Í lagasetningunni var jafnframt kveðið á um breytt hlutverk fjármálaráðs á þessu tímabili. Ráðið skal í umsögnum sínum til þingsins leggja mat á hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í

opinberum fjármálum og framfylgd þeirra geri kleift að virkja tölulegu fjármálareglurnar frá og með árinu 2026. Í greinargerð með því frumvarpi og í fjármálaáætluninni 2021–2025 var sett fram skýrt og raunhæft stefnumið sem er leiðarljós allrar ákvarðanatöku um opinberu fjármálin þar til reglurnar taka gildi aftur: Að hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu stöðvist eigi síðar en árið 2025. Sú fjármálaáætlun sem hér er kynnt fyrir árin 2022–2026 ber þessum ásetningi vitni.

### **Betri afkoma dregur úr þörf á aðhaldsaðgerðum**

Útgjaldahlið fjármálaáætlunar 2022–2026 er í öllum meginatriðum í samræmi við gildandi fjármálaáætlun 2021–2025 og fjárlög 2021. Helstu breytingar á milli áætlana felast í frekari viðbrögðum við faraldrinum auk þess sem betri afkoma 2020 hefur dregið úr þörf á aðgerðum til að minnka hallann á afkomu hins opinbera á tímabili áætlunarinnar. Betri afkomuhorfur leiða af sér að þörfin fyrir afkomubætandi ráðstafanir ríkissjóðs minnkar um nærri fjórðung, eða 7 ma. kr. á ári, úr 37 ma.kr. í 30 ma.kr., en fyrir hið opinbera úr 43 ma.kr. í 34 ma.kr.

Eigi að síður er mikilvægt að gæta þess að útgjöld aukist ekki frekar en brýna nauðsyn ber til og stefna að jafnvægi í ríkisfjármálum eins skjótt og unnt er. Því er lögð áhersla á að útgjaldaaukning í fjármálaáætluninni takmarkist við mál sem tengjast faraldrinum beint og geta stuðlað að því að milda áfallið eða eru hluti af öflugum viðsnúningi efnahagslífsins.

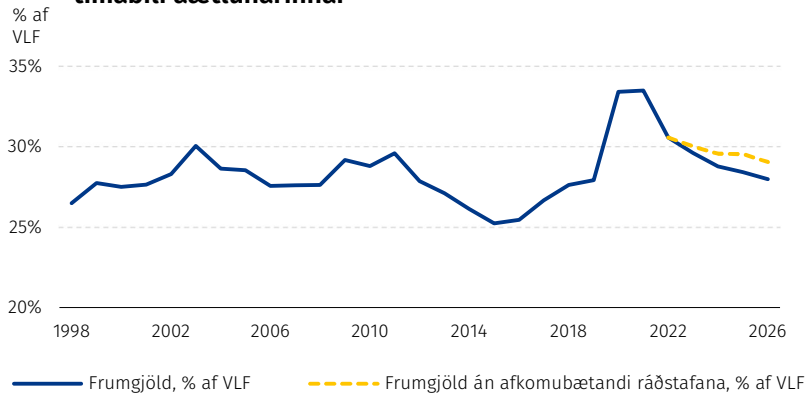
Þessi jákvæða staða birtist sömuleiðis í minni lánsfjárbörf ríkisins. Gert er ráð fyrir að hámark skuldsetningar ríkissjóðs verði nú 46,4% af VLF, ríflega 5 prósentustigum lægra en gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun. Þessi skuldsetning er lág í öllum alþjóðlegum samanburði. Mikil lækkun vaxta undanfarin ár leiðir til þess að vaxtagjöld hækka aðeins lítillega í hlutfalli af landsframleiðslu. Samandregið endurspeglar þessi staða ótvírætt trúverðugleika ríkisfjármálanna og trú markaðarins á þá stefnu sem mótuð hefur verið til framtíðar. Þá skiptir einnig miklu að draga úr skuldsetningu hins opinbera þar sem hætta er á því að mikil lánsfjárbörf ríkis og sveitarfélaga ýti langtímavöxtum innan lands upp.

Ný þjóðhagsspá gefur tilefni til nokkurrar bjartsýni. Spáin sýnir að hraður bati hagkerfisins skilar sér í bættri afkomu ríkissjóðs frá því sem talið var fyrr á árinu. Í spánni er gert ráð fyrir að afkoma verði betri sem nemur 0,4–0,7% af VLF á ári yfir tímabilið borið saman við fjármálaáætlun 2021–2025.

Þannig hefur náðst enn meiri árangur við að verja getu hins opinbera til að halda uppi áframhaldandi velferð og þjónustu í gegnum efnahagslægd. Í stað harðra aðhaldsráðstafana á borð við þær sem einkenndu fyrstu misserin eftir bankahrunið hefur hinu opinbera verið unnt að halda starfsemi sinni gangandi.

Þrátt fyrir að staða hagkerfisins og opinberra fjármála sé töluvert betri en gert hafði verið ráð fyrir er ljóst að reyna mun á bæði tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs á síðari hluta áætlunartímans til að ná markmiði um að stöðva hækkun skuldahlutfallsins fyrir árslok 2025. Í grunninn má segja að verkefnið sé að tryggja að útgjaldavöxtur hins opinbera verði hægari en vöxtur landsframleiðslunnar, en með því næst jafnvægi í ríkisfjármálunum innan fárra ára.

### Frumgjöld þurfa að vaxa hægar að nafnvirði en VLF á tímabili áætlunarinnar



### Viðbrögð við faraldrinum

Markmið ríkisstjórnarinnar er að út úr efnahagsástandinu komi enn farsælla og samkeppnishæfara þjóðfélag, þar sem velsæld byggist á öfluglu atvinnulífi og krafti fólksins í landinu. Megináherslur aðgerða vegna faraldursins eru þrjúþættar:

1. **Viðspyrna með opinberum fjármálum.** Fjármálum hins opinbera markvisst beitt til að tryggja stöðugleika og skapa efnahagslega viðspyrnu. Áhersla lögð á að vernda þann árangur sem náðst hefur í velferðar- og heilbrigðismálum.
2. **Verðmæt störf, fjárfestingar og aukin hagsæld.** Kröftug viðspyrna efnahagslífsins drifin áfram af verðmætum störfum og fjárfestingum. Áhersla á menntun, rannsóknir, nýsköpun, innviði og umhverfis- og loftslagsmál. Markvissar umbætur á umgjörð efnahags- og atvinnumála til að auka hagsæld til lengri tíma.
3. **Skilvirkari þjónusta og sjálfbær opinber fjármál.** Nútímavæðing hins opinbera í samræmi við breyttar þarfir og aðstæður. Þjónusta verði stafræn og skipulag sveitarstjórnarstigsins styrkt. Viðnámsþróttur gagnvart ófyrirséðum áföllum verði tryggður með lækkun skulda og sjálfbærni opinberra fjármála þannig að ekki halli á komandi kynslóðir.

### Aðgerðir stjórnvalda

Strax í upphafi heimsfaraldursins var ákveðið að ráðast í umfangsmiklar beinar aðgerðir til að lágmarka efnahagsleg áhrif, takmarka framleiðslutapið og stuðla að sterkara hagkerfi til frambúðar. Ljóst var að áfallið myndi leggjast með afar misjöfnum hætti á ólíka þjóðfélags-hópa. Lögðu stjórnvöld því áherslu á að milda áhrifin á þá sem yrðu fyrir sérstaklega þungu höggi og dreifa þannig efnahagslegum áhrifum farsóttarinnar. Sjálfvirkt viðbragð ríkis-fjármálanna hefur verið umfangsmikið, en í því felst að tekjur af tekjusköttum og trygginga-gjaldi lækka og útgjöld vegna atvinnuleysis hækka. Við það bættust sérsniðnar aðgerðir sem beinst hafa að þeim sem hafa orðið fyrir mestum búsigfum.

Fullyrða má að um sé að ræða einhverjar umfangsmestu efnahagsaðgerðir Íslands-sögunnar. Ráðist hefur verið í gjaldfresti, skattbreytingar og beinan stuðning af ýmsum toga, en alls hafa þegar verið veittir 89 ma.kr. til aðgerðanna og gera má ráð fyrir 104 ma.kr. að auki árið 2021. Fyrstu áætlanir gerðu ráð fyrir að ástandið myndi einungis vara í nokkra mánuði en eftir því sem faraldurinn hefur dregist á langinn hafa aðgerðir verið framlengdar og ný úrræði smíðuð. Úrræðin eru nú alls á annan tug og hafa bæði beinst að heimilum og fyrirtækjum.

Stuðningur við heimilin hefur ekki síst falist í að tryggja starfsfólki á vinnumarkaði áframhaldandi launagreiðslur í þrengingum, m.a. með hlutabótaleiðinni og launum í sóttkví. Í þeim tilfellum þar sem segja þurfti upp starfsfólki tryggði ríkið enn fremur að fólk fengi viðeigandi greiðslur óháð fjárhagsstöðu vinnuveitanda, með úrræði vegna greiðslu launa á uppsagnarfresti. Þá er tekjutengdum atvinnuleysisbótum ætlað að milda höggið fyrir þá sem lenda í atvinnumissi. Við þetta bætast svo ýmis úrræði á borð við úttekt séreignarlífeyris og styrki til íþróttá- og tólmstundastarfs og vegna umönnunar fatlaðra og langveikra barna.

Skattkerfinu hefur verið markvisst beitt til að styðja við fólk og fyrirtæki, en þar má nefna frestun skattgreiðslna, auknar endurgreiðslur virðisaukaskatts í gegnum átakið *Allir vinna* og tímabundna lækkun tryggingagjalds. Auk þess hefur tekjuskattur einstaklinga verið lækkaður umtalsvert í tveimur skrefum 2020 og 2021.

Þá hefur fyrirtækjum í vanda verið tryggt greiðsluskjól, auk lánveitinga í formi stuðnings- og brúarlána. Bein framlög hafa m.a. falist í tekjufalls- og lokunarstyrkjum. Úrræðunum er ætlað að koma til móts við rekstraraðila sem lent hafa í tekjufalli vegna faraldursins en lokunarstyrkir beinast sérstaklega að rekstraraðilum sem gert var að loka starfsemi sinni vegna sóttvarnaráðstafana. Enn fremur má nefna viðspyrnustyrki sem ætlað er að byggja undir hraðan viðsnúning þegar birtir til og ráðningarstyrki, þar sem rekstraraðilar fá beinan fjárhagslegan stuðning til að bæta við sig starfsfólki á ný.

Með stuðningi við heimili og fyrirtæki hefur stjórnvöldum tekist að verja kaupmátt heimilanna sem óx raunar lítillega á síðasta ári. Áhrif þessa endurspeglast m.a. í því að samdráttur innlendrar eftirspurnar nam aðeins tæplega 2% árið 2020. Þannig er ljóst að með aðgerðum stjórnvalda hefur tekist að viðhalda innlendum efnahagssumsvifum þrátt fyrir að ferðamönnum hafi fækkað um 75% og landsframleiðsla hafi dregist saman um tæplega 7%.

Alls hafa tugir milljarða verið greiddir í fjölbreyttan stuðning til nokkurra þúsunda rekstraraðila og tugþúsunda einstaklinga. Úrræðin hafa að mestu leyti nýst litlum fyrirtækjum, en um 82% þeirra rekstraraðila sem nýttu úrræðin árið 2020 voru með 10 launamenn eða færri. Þrátt fyrir þann mikla kostnað sem af aðgerðunum leiðir telja stjórnvöld ótvírátt að ávinningurinn verði verulegur til lengri tíma lítið.

Öflugur einkageiri er forsenda þess að áætlanir stjórnvalda verði að veruleika. Með því að tryggja heimilum og fyrirtækjum skjól í gegnum stærstu öldurnar og stuðla að öflugri viðspyrnu þegar birtir til er samtímis byggt undir hagvöxt og lífskjarabætur til framtíðar.

## Velferð varin og sótt fram

Fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026 endurspeglar stefnumörkun síðustu fjögurra ára, hjá ríkisstjórn sem spannar hið pólitíska litróf allt frá vinstri til hægri. Í áætluninni birtast bæði þær áherslur og sá árangur sem náðst hefur við efnidir stjórnarsáttmálans.

Í sáttmálanum var mörkuð stefna um verulega eflingu velferðarkerfa, stórsókn í innviða-fjárfestingum og lækkun skatta, auk þess sem ríkisstjórnin setti sér metnaðarfull markmið í umhverfismálum. Svigrúm í krafti öflugs hagvaxtarskeiðs var nýtt til að efna loforð um aukna velferð og kaupmátt og samhliða var viðnámsþróttur hagkerfisins aukinn með verulegri lækkun skulda.

Ríkisstjórnin hefur á starfstíma sínum lagt áherslu á viðamikla uppbyggingu innviða samfélagsins. Má þar nefna styrkingu heilbrigðisþjónustunnar, eflingu menntakerfisins, bæði á framhalds- og háskólastigi, aukna áherslu á nýsköpun og rannsóknir, stóráttak í samgöngumálum, eflingu ýmissa löggæslu- og landhelgisverkefna, aukin framlög til byggðamála, uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum og aukna landvörslu, og aðgerðir á sviði umhverfismála.

Frá því að núverandi ríkisstjórn tók við völdum hafa rammasett útgjöld málefna sviða verið aukin um meira en 80 ma.kr. að raunvirði, eða sem nemur um 12%. Þegar lítið er til

helstu breytinga sem orðið hafa á útgjöldum ríkissjóðs sést glögg að áherslur stjórnarsáttmálans hafa fengið framgang á öllum sviðum.

Hlutfallslega hafa framlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina aukist mest á kjörtímabilinu, eða um ríflega 70%, en mikil áhersla hefur verið lögð á að efla málaflökkinn. Ívilnanir til fyrirtækja vegna rannsókna og þróunarstarfs hafa þrefaldast frá árinu 2017, en sá fjárstuðningur nemur nú um 9 ma.kr. árlega. Þá var stofnaður sérstakur fjárfestingasjóður, Kría, sem er ætlað að stuðla að uppbyggingu, vexti og aukinni samkeppnishæfni atvinnulífsins.

Menntakerfið hefur verið eflt bæði á framhalds- og háskólastigi, auk þess sem samþykkt voru lög um nýjan Menntasjóð námsmanna. Þá hefur verið unnið eftir metnaðarfullri áætlun um máltækni. Markmið áætlunarinnar er að hægt verði að nota íslensku í öllum tækjabúnaði og í hugbúnaði stærstu tæknifyrirtækja heims. Markmiðið rímar við stefnu stjórnvalda um að Ísland verði í enn meira mæli leiðandi á sviði tækni og nýsköpunar á komandi árum.

Framlög til samgöngu- og fjarskiptamála hafa vaxið um rúm 60% að raungildi á sama tíma, úr um 36 ma.kr. í tæpa 60 ma.kr. Þriðjung hækkunarinnar má rekja til aukinna fjárfestingarframlaga til ýmissa samgönguverkefna, m.a. með fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar.

Frá árinu 2017 hafa framlög til félags-, húsnæðis- og tryggingamála hækkað verulega, eða um 95 ma. kr. frá 2017, og vega þau þungt á gjaldahlið fjármálaáætlunar, eða 26% af heildarframlögum. Meðal helstu áherslna á kjörtímabilinu má nefna hækkun frítekjumarks atvinnutekna aldraðra, lengingu fæðingarorlofs, aukin stofnframlög til byggingar leiguhúsnæðis fyrir tekjulága auk laga um hlutdeildarlán sem tóku gildi 1. nóvember sl. Slíkum lánum er ætlað að auðvelda tekju- og eignalitlum einstaklingum að eignast sína fyrstu íbúð. Framlög til málefna aldraðra og öryrkja hafa aukist um 27 ma.kr. á tímabilinu, eða um 19%. Aukningin skýrist m.a. af því að bætur almannatrygginga hafa hækkað að raunvirði, lífeyrisþegum hefur fjölgað og framlög hafa hækkað vegna kerfisbreytinga sem unnið er að til að bæta kjör örorkulífeyrisþega. Hluti þeirra breytinga hefur falist í að draga úr krónu á móti krónu skerðingum.

Útgjöld til heilbrigðismála eru fyrirferðarmest á tímabili áætlunarinnar, eða 31%. Rekstrarframlög til heilbrigðismála hafa aukist mikið og verða framlög til rekstrar orðin tæplega 258 ma.kr. á árinu 2022, en fjárfesting vegur einnig þungt þegar horft er til þróunar framlaga til heilbrigðismála. Um 19 ma.kr. hærri fjárhæð verður lögð í fjárfestingar í heilbrigðiskerfinu á árinu 2022 en árið 2017, en sú aukning skýrist að stærstum hluta af byggingu nýs Landspítala.

Að lokum má nefna stóraukin framlög til umhverfismála sem hafa verið í brennidepli allt kjörtímabilið. Meðal helstu áherslna eru landgræðsla og endurheimt votlendis, auk þess sem mikil áhersla hefur verið lögð á að draga úr álögum á vistvæna ferðamáta og styðja við orkuskipti. Þá hafa verkefni tengd loftslagsmálum verið áberandi, en framlög og skattastyrkir tengd aðgerðum í loftslagsmálum hafa vaxið um ríflega 7 ma. kr. frá 2017. Þá er vert að minnast á að í fjármálaáætlun 2022–2026 er gert ráð fyrir 1 ma.kr. árlegri aukningu á tímabilinu til að stuðla að efndum Íslands á uppfærðum skuldbindingum sínum gagnvart Parísarsamningnum þannig að stefnt verði að 55% samdrátt í losun fyrir 2030 og að markmiðið um kolefnishlutleysi verði náð árið 2040.

Rík áhersla hefur verið lögð á að verja þann mikla árangur sem náðst hefur á kjörtímabilinu. Þannig hefur verið staðinn vörður um helstu tilfærslukerfi í núverandi mynd og þess gætt að ekki verði gerðar auknar aðhaldskröfur til málefnasviða. Á þetta bæði við um fjárlög ársins 2021 og þessa fjármálaáætlun.

### Aukinn kaupmáttur með lægri álögum

Álögur hafa lækkað markvert á fólk og fyrirtæki á kjörtímabilinu og munu áhrif þess halda út tímabil fjármálaáætlunar. Markmið skattalækkana hafa fyrst og fremst verið að auka kaupmátt fólks og auðvelda fyrirtækjum rekstur. Vegna efnahagslegra áhrifa faraldursins hefur ríkisstjórnin einnig ráðist í sértækar skattalækkanir, auk þess að leyfa hinu sjálfvirka viðbragði á tekjuhlíð ríkisfjármálanna að ganga fram. Samantekið hafa þessar ákvarðanir leikið lykilhlutverk í því að milda áhrif efnahagslæggðarinnar og byggja undir öflugan viðsnúning hagkerfisins að faraldrinum loknum.

Skattbreytingar síðustu ára hafa ekki snúist um flata lækkun skatta heldur endurskoðun á skattkerfinu með það fyrir augum að auka ráðstöfunartekjur lægri tekjuhópa, bæta samkeppnishæfni atvinnulífsins og vinna að framgangi umhverfismarkmiða ríkisstjórnarinnar.

Stærsta einstaka skattalækkun sl. fjögurra ára eru breytingar á tekjuskatti einstaklinga sem komu að fullu til framkvæmda í upphafi árs. Ráðstöfunartekjur fólks verða 23 ma.kr. hærrí á ári út áætlunartímabilið. Aukning ráðstöfunartekna er mest hjá lægri tekjuhópum.

Þótt drög hafi verið lögð að þessum skattalækkunum fyrir heimsfaraldurinn koma þær sér afar vel fyrir heimilin nú þegar skyndilegur viðsnúningur hefur orðið til hins verra í atvinnulífinu. Þetta á sér í lagi við um þá tekjulægstu, en árlegar ráðstöfunartekjur þeirra aukast um 120 þús.kr. með breytingunum. Þetta er kjarabót sem skiptir verulegu máli, sérstaklega þegar skórinn kreppir líkt og nú gerir. Þessi skattalækkun á sinn þátt í því að ráðstöfunartekjur heimilanna lækkuðu ekki árið 2020 þrátt fyrir efnahagsáfallið.

Tryggingagjald hefur lækkað umtalsvert á kjörtímabilinu og er skattbyrði fyrirtækja nú um 8 ma.kr. lægri á ári vegna þess. Að auki var gjaldið lækkað tímabundið um 4 ma.kr. í ár til að mæta áhrifum sammingsbundinna launahækkana á almennum vinnumarkaði, sem staðið var við þrátt fyrir samdrátt vegna faraldursins. Til lengri tíma er þó mikilvægt að samsetning tryggingagjalds verði endurskoðuð, sérstaklega með tilliti til einstakra hluta þess sem ætlað er að standa undir kostnaði við tilfærslukerfi á borð við Fæðingarorlofssjóð og atvinnuleysisbætur. Ljóst er að stilla þarf betur þá hluta tryggingagjaldsins og mögulega uppskiptingu gjaldsins til að auka gagnsæi og skýra hlutverk þess.

Þá var stofn fjármagnstekjuskatts endurskoðaður en frítekjumark var tvöfaldað um síðustu áramót, auk þess sem jafnræði var komið á í skattlagningu söluhagnaðar sumarhúsa og aukaíbúða. Markmiðið er ekki síst að ganga enn lengra í kjarabótum eldri borgara í samræmi við skýra stefnu ríkisstjórnarinnar í þeim efnun undanfarin ár. Skattstofninum var jafnframt breytt þannig að frítekjumarkið nær nú einnig til úthlutaðs arðs og söluhagnaðar hlutabréfa í skráðum félögum. Þannig er stefnt að aukinni þátttöku almennings á markaði, sem aftur treystir fjármögnun íslenskra fyrirtækja með tilheyrandi jákvæðum áhrifum á atvinnulíf og fjölgun starfa. Alls er gert ráð fyrir að skattbyrði fjármagnstekna lækki um 2 ma.kr. á ári.

Frítekjumark erfðafjárskatts var einnig hækkað verulega í ársbyrjun, en áætlað er að álögur lækki fyrir vikið um 500 m.kr. Mun breytingin hlutfallslega gagnast erfingjum eignaminni dánarbúa best. Fyrir Alþingi liggur einnig frumvarp um skattalega hvata fyrir fyrirtæki vegna fjárfestinga í því skyni að efla nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífsins, með áherslu á græna umbreytingu og loftslagsmarkmið. Þannig er skattkerfinu ætlað að styðja við tvö mikilvæg markmið fjármálaáætlunar, annars vegar að stuðla að aukinni fjárfestingu í efnahagslæggðinni og hins vegar að ýta undir samdrátt í losun gróðurhúsa-lofttegunda.

Loks má nefna frumvarp um stórauðna hvata fyrir fólk og fyrirtæki til að styðja við svokallaða almannaheillastarfsemi, en gert er ráð fyrir um 2 ma.kr. tekjulækkun ríkissjóðs á ári vegna þessa. Markmiðið er að bæta rekstrarumhverfi almannaheillafélaga og gera þeim kleift að standa í auknum mæli á eigin fótum án beinna framlaga frá ríkinu. Slík félög sinna

ýmsum mikilvægum samfélagsverkefnum á borð við björgunarstörf, aðstoð við viðkvæma þjóðfélagshópa o.fl. Verulegur samfélagslegur ábati felst því í traustari rekstrargrundvelli félaganna.

Skattkerfinu hefur því verið markvisst beitt til að byggja undir betri lífskjör til framtíðar. Besta leiðin að því markmiði felst í að lækka álögur á einstaklinga og veita þeim þannig svigrúm og sùrefni til að standa á eigin fótum, grípa tækifærin og skapa þau verðmæti sem síðan standa undir samneyslunni.

### **Sköpun starfa helsta viðfangsefnið fram undan**

Mikið og viðvarandi atvinnuleysi er eitt stærsta vandamálið sem samfélagið stendur frammi fyrir. Þrátt fyrir að nú sé gert ráð fyrir öflugum viðsnúningi hagkerfisins strax á næsta ári er hætt við að atvinnuleysi gangi hægar niður. Gert er ráð fyrir að atvinnuleysi við lok áætlunartímabilsins verði á bilinu 4–5%. Það er nokkuð hærra en meðalatvinnuleysi sl. áratuga og að líkindum merki um viðvarandi hærra atvinnuleysi en verið hefur hérlendis verði ekkert að gert.

Þessi þróun skýrist að hluta af því að áhrif faraldursins eru langvinnari en vonir stóðu til í upphafi og því ljóst að fleiri verða utan vinnumarkaðar í lengri tíma. Nú þegar hefur umtalsverður hópur verið án atvinnu í meira en ár og hafa rannsóknir sýnt að örðugt getur verið fyrir þennan hóp að komast aftur út á vinnumarkaðinn. Meðal annars í ljósi þessa hafa stjórnvöld lagt ríka áherslu á virkniúrræði þar sem atvinnuleitendum gefst færi á að auka færni sína og menntun. Því til viðbótar voru nýverið kynntar umfangsmiklar aðgerðir til að skapa störf sem sérstaklega er beint að þeim sem hafa verið án atvinnu í lengri tíma, en með aðgerðunum er gert ráð fyrir að skapa um 7.000 störf út árið 2021.

Til lengri tíma er hins vegar mikilvægt að takast á við stærri undirliggjandi vanda sem felst í verulegri hækkun launastígs umfram framleiðniaukningu, en það getur leitt af sér hærra langtímaatvinnuleysi en við höfum átt að venjast. Mikilvægt er að leita jafnvægis í launapróun, framleiðni og atvinnustigi. Fjárfestingum í menntun, innviðum, rannsóknum og þróun er ætlað að styðja við framleiðniaukningu, en með henni getur hagkerfið staðið undir hærri launasetningu en annars. Mikilvægt er að aðilar vinnumarkaðarins sammælist um nýtt og skilvirkara kjarasamningslíkan sem getur stuðlað að jafnvægi á vinnumarkaði og aukið með því stöðugleika öllum til hagsbóta.

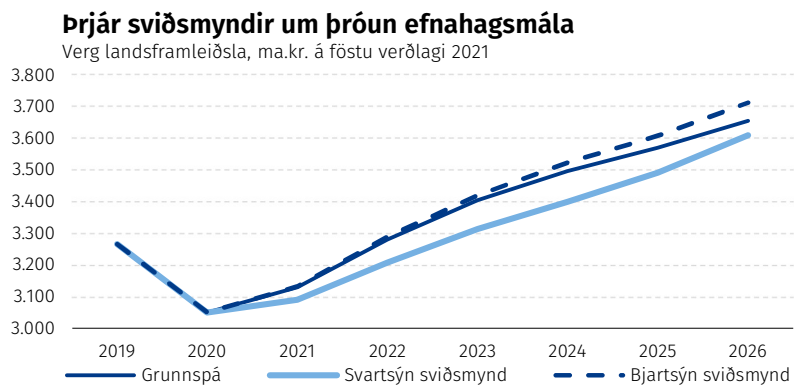
### **Fjárfesting, framleiðni og vöxtur**

Meiri óvissa ríkir nú en vanalega um þróun efnahagsmála. Stuðningur ríkisstjórnarinnar við heimili og fyrirtæki undanfarið ár og mikil aukning í framlögum til nýsköpunar, rannsókna og þróunar eykur líkur á því að jákvæð sviðsmynd fjármálaáætlunarinnar um þróun efnahagsmála gangi eftir samkvæmt greiningu fjármálaráðuneytisins. Sviðsmyndin felur í sér hóflegan en vaxandi bata í landsframleiðslu sem aukin framleiðni og þjónustuútflutningur getur drifið áfram. Þessi aukni efnahagsbati samkvæmt bjartari sviðsmyndinni leiðir af sér að þörfin fyrir afkomubætandi ráðstafanir hins opinbera minnkar um nær tvo þriðju, þ.e. úr 34 ma.kr. á ári í þrjú ár í 12 ma.kr. á ári. Það er því til mikils að vinna að fylgja eftir þeirri stefnu sem stjórnvöld hafa markað í viðspyrnu hagkerfisins.

Hversu vel tekst til að vinna úr áskorunum faraldursins og drífa áfram hagvöxt skiptir því höfuðmáli fyrir það verkefni sem fram undan er við að endurheimta styrk opinberra fjármála. Til þess að svo geti verið þarf öflugt atvinnulíf sem skapar verðmæt störf. Það er því grundvallaratriði að tryggja fyrirtækjum stöðugt og lífvænlegt umhverfi og greiða götu þeirra, fremur en að setja á þau hömlur. Það er í slíku umhverfi sem við komum enn sterkari út úr faraldrinum, byggjum undir sterkara efnahagslíf, aukna verðmætasköpun og ný störf.



Þannig sköpum við samkeppnishæft þjóðfélag þar sem velsæld byggist á öflugum mannaúði og kröftugu efnahagslífi.

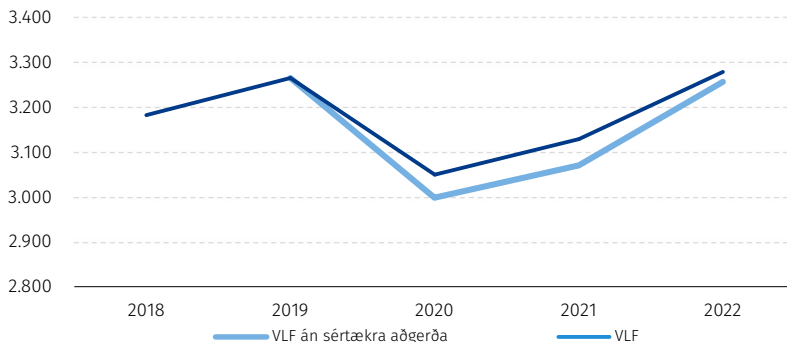


## 2 Efnahagsstefnan

Hagkerfið vex að nýju í ár og nær sterkri viðspyrnu árið 2022 gangi væntingar um dvínandi faraldur kórónuveirunnar eftir. Til skemmri tíma ráðast hagvaxtarhorfur ekki síst af því hversu vel tekst að halda faraldrinum í skefjum innan lands og hversu hratt ferðaþjónustan nær vopnum sínum að nýju. Ríkið og Seðlabankinn hafa gripið til fordæmalausra aðgerða til að lágmarka það tjón sem faraldurinn veldur, dreifa því á fleiri herðar og yfir lengra árabíl til að styðja við vöxt framleiðslugetunnar. Þessar aðgerðir ásamt sterkri stöðu heimila, fyrirtækja og hins opinbera fyrir faraldurinn hafa dregið mjög úr því framleiðslutapi sem um tíma var óttast að yrði afleiðing faraldursins. Öflugt viðbragð opinberra fjármála, bæði í gegnum sjálfvirka sveiflujafnara og sértækar aðgerðir stjórnvalda, styður því ekki aðeins við hagsæld heldur stuðlar að sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma litið.

### Sértækar aðgerðir ríkisfjármálanna hafa mildað efnahagskreppuna

Verg landsframleiðsla, ma.kr. á föstu verðlagi 2021



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Eftir því sem bein áhrif faraldursins dvína og hagkerfið tekur við sér breytast áskoranir við hagstjórn. Í auknum mæli þarf að huga að valkvöl stjórnvalda sem vilja styðja við viðsnúning á vinnumarkaði án þess að bál verðbólgu og vaxtahækkana sé kynt eða nauðsynleg tilfærsla framleiðsluþátta sé hindruð. Lausn á þessari valkvöl er ekki einföld.

Þótt heimsfaraldurinn skyggi á flest annað um þessar mundir stendur samfélagið frammi fyrir fjölbættum öðrum efnahagslegum áskorunum. Öldrun þjóðarinnar, minnkandi framleiðnivöxtur og loftslagsbreytingar á komandi árum hafa ekki horfið í umróti undanfarinna missera. Hið opinbera þarf að vera í færum til að takast á við slíkar áskoranir og væntingar um sterkt viðbragð við efnahagsáföllum framtíðarinnar. Ekki síst af þessum sökum þarf að stöðva skuldavöxtinn þegar fullur bati á vinnumarkaði er í auglýning þrátt fyrir að skuldaþol ríkissjóðs hafi líklega aukist vegna bættrar umgjarðar efnahagsmála og lækkunar vaxta.

**KRÖFTUG  
BEITING  
RÍKISFJÁRMÁLA  
GRUNNUR AÐ  
STERKRI  
VIÐSPYRNU**

**Öflugt viðbragð**  
opinberra  
fjármála styður  
við **hagsæld og  
sjálfbærni**.

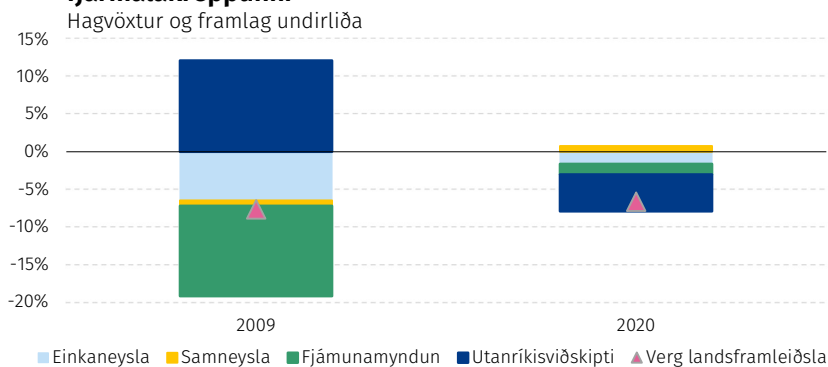
**Grundvöllur  
lífskjara** til  
fram tíðar er  
**endurreisn** á  
öflugum og  
**sjálfbærum  
hagvexti**.

**Hagstjórnin**  
þarf að geta  
brugðist við **stórum  
áföllum í náttúru,  
umhverfi og  
alþjóðamálum**.

## 2.1 Heimsfaraldur hefur valdið miklum búsjfjum

Faraldurinn hefur valdið margþættum efnahagslegum skaða sem orsakast bæði af nauðsynlegum sóttvarnaaðgerðum og viðbrögðum einstaklinga. Þessi skaði hefur þó verið minni en margir óttuðust um tíma vegna góðs árangurs í sóttvörnum, öflugis viðbragðs hagstjórnaraðila og sterkra efnahagsreikninga fyrirtækja, heimila sem og hins opinbera. Flutningur á neyslu Íslendinga inn í landið hefur einnig haft veruleg áhrif, en 11% af neyslu Íslendinga fóru fram erlendis árið 2019. Sú neysla minnkaði árið 2020 um ríflega 100 ma.kr. Innlend eftirspurn dróst því aðeins saman um 1,9% árið 2020. Landsframleiðslan dróst hins vegar saman um 6,6%. Leiðir það ekki síst af 76% fækkun ferðamanna milli ára, en ferðaþjónustan stóð að baki nærri 40% af útflutningstekjum hagkerfisins árin 2017–2019. Áhrifa faraldursins hefur gætt af miklum krafti á vinnumarkaði. Í október 2020 voru 20.000 færri starfandi á staðgreiðsluskrá en á sama tíma á fyrra ári. Atvinnuleysi er nú 2,3 prósentustigum hærra en það var mest eftir fjármálahrunið haustið 2008.

### Kreppan í kjölfar heimsfaraldurs er afar ólík fjármálakreppunni



### Áskoranir á vinnumarkaði ekki einskorðaðar við faraldurinn

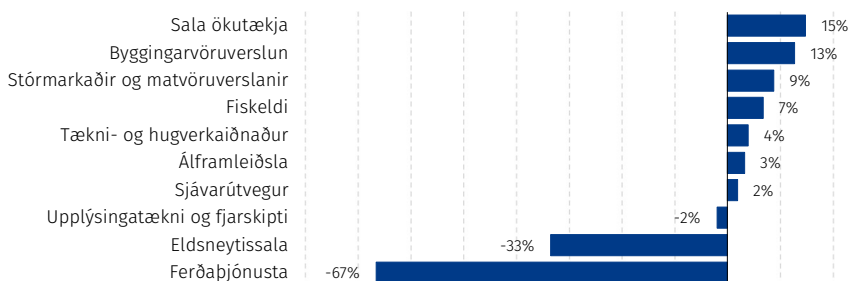
Hátt atvinnuleysi nú er hvort tveggja í senn afleiðing efnahagslegra áhrifa faraldursins og kerfislegs ójafnvægis. Hægja tók á hagvexti árið 2019 eftir mikinn vöxt sem hafði verið drifinn áfram af ævintýralegrri fjölgun ferðamanna og aðflutningi vinnuafis. Kjarasamningar sem lokið var við það ár hækkuðu enn hlutfall launa af verðmætasköpuninni. Laun hækkuðu ekki síst í atvinnugreinum í alþjóðlegri samkeppni með lága framleiðni. Atvinnuleysi jókst og var orðið 5% fyrir faraldurinn þegar kerfislegur vandi af þessum sökum og 15% fækkun ferðamanna árið 2019 lögðust á eitt. Þrátt fyrir það fluttu nær 5.000 fleiri einstaklingar til landsins en frá því. Íslenskur vinnumarkaður stóð því frammi fyrir verulegum áskorunum áður en faraldurinn blossaði upp.

## 2.2 Kröftug beiting ríkissjóðs leggur grunn að sterkri viðspyrnu

Góðri stöðu ríkissjóðs fyrir faraldurinn hefur verið beitt af krafti til þess að draga úr efnahags- og samfélagslegu tjóni og leggja grunn að viðspyrnu efnahagslífsins. Áfallið var ófyrirséð og stafaði ekki af undirliggjandi efnahagslegu ójafnvægi. Kostnaður vegna þess hefur dreyft með ójöfnum hætti, þar sem fyrirtæki og starfsfólk í ferðaþjónustu og greinum tengdum henni hafa orðið fyrir verulegum búsigfum á sama tíma og áhrif á flestar aðrar greinar hafa verið tímabundin, þótt störfum hafi fækkað í öllum greinum viðskiptahagkerfisins. Í einstaka tilfellum hafa umsvif aukist, ekki síst vegna aukinnar neyslu Íslendinga innan lands og vegna fjölbreyttra fjárfestinga stjórnvalda, t.d. í net- og tölvuvæðingu opinberrar þjónustu, auk samkeppnissjóða á sviði rannsókna og þróunar.

### Efnahagssamdrátturinn einskorðast nánast við ferðaþjónustu

Breyting í VSK-veltu milli ára á raunvirði, 2020H2

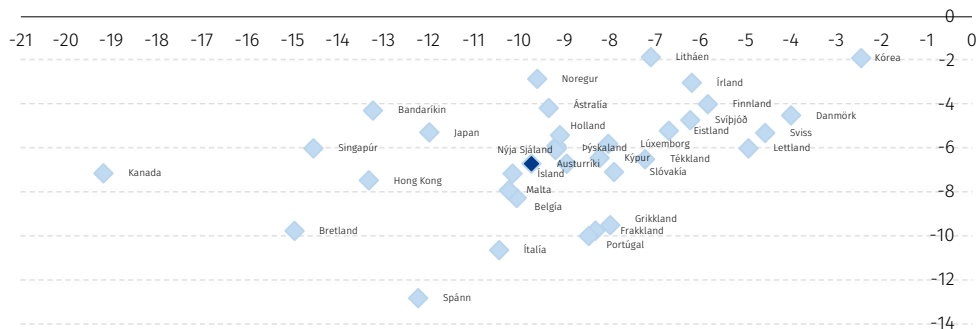


Heimild: Hagstofa Íslands

Komið hefur verið til móts við þau sem hafa orðið fyrir mestum kostnaði með markvissum stuðningi, auk þess sem almenn eftirspurn hefur verið örvuð með aukinni samneyslu og opinberri fjárfestingu ásamt lækkun skatta og stórauknum útgjöldum. Fjallað er um stærstu stuðningsaðgerðir ríkissjóðs í rammagrein 2. Þessi stuðningur opinberra fjármála við innlenda eftirspurn er andstæða þess sem var í fjármálahruninu þegar gripið var skjótt til aðhaldsaðgerða. Ólíkt viðbragð opinberra fjármála þá og nú litast annars vegar af breyttum ráðleggingum alþjóðastofnana og fræðaheimsins, sem telja nú mikinn kostnað hafa verið fólgin í hraðri aðlögun opinberra fjármála víða um heim eftir fjármálahrunið, og hins vegar af betri stöðu opinberra fjármála og greiðslujafnaðar hér á landi nú en þá. Nánar er fjallað um ólíkt viðbragð ríkissjóðs í síðustu tveimur samdráttarskeiðum í rammagrein 9 í kafla 4.3 um útgjöld ríkissjóðs.

## Ríkisfjármálunum var beitt kröftuglega í efnahagslega þróuðum ríkjum þar sem vænst var mikils samdráttar

Breyting í halla hins opinbera (x-ás) og samdráttur landsframleiðslu (y-ás) 2019–2020



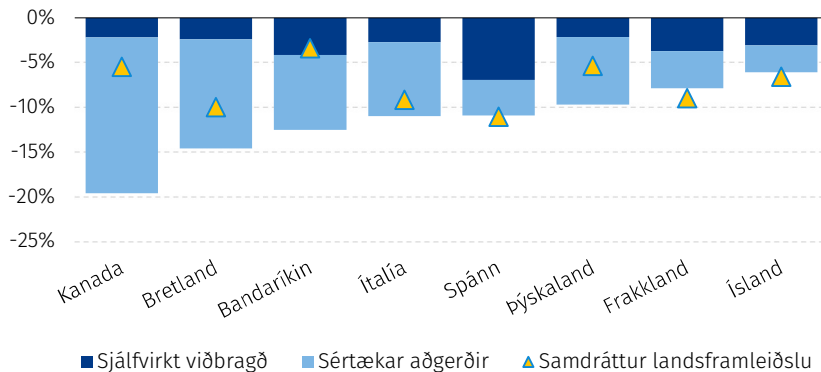
Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

### Mótvægisáðgerðir nema ríflega 190 ma.kr.

Mótvægisáðgerðir stjórnvalda gegn heimsfaraldri kórónuveirunnar nema alls ríflega 190 ma.kr. á árunum 2020–2021. Þá eru ótaldir sjálfvirkir sveiflujafnarar í skatt- og atvinnuleysisbótakerfum. Áhrif þeirra nema alls um 205 ma.kr. til viðbótar á þessum tveimur árum. Sjálfvirkir sveiflujafnarar eru háir í löndum með vel hannað skattkerfi og öflug bótakerfi. Áhrif sjálfvirkra sveiflujafnara á landsframleiðslu eru talin sterk, ekki síst vegna þess hve hratt þeir virka.<sup>1</sup> Þótt sjálfvirk viðbragð ríkissjóðs hafi verið öflugt þá varð fljótlega ljóst að eðli og stærð áfallsins nú kallaði einnig á sértækar stuðningsáðgerðir.

### Sjálfvirk viðbragð ríkisfjármálanna gegnir veigamiklu hlutverki hér á landi

Breyting í halla og samdráttur VLF 2020, % af VLF



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

<sup>1</sup> Fiscal Monitor. Washington, D.C.: International Monetary Fund, apríl 2015, bls. 21–48.

### *Aðgerðir ríkissjóðs hafa dregið mikið úr efnahagslegum kostnaði*

Ætla má að þær sértæku aðgerðir sem gripið hefur verið til hafi mildað samdrátt landsframleiðslunnar um ríflega 1,5 prósentustig árið 2020, stuðli að tæplega 2 prósentustiga meiri landsframleiðslu árið 2021 og rúmlega 0,5 prósentustiga meiri árið 2022. Í því mati er tekið tillit til svokallaðra ríkisfjármálamargfaldara sem endurspeglar mismunandi áhrifum skattbreytinga, fjárfestingar og annars útgjaldaauka á efnahagssumsvif. Fjallað er nánar um ríkisfjármálamargfaldara í rammagrein 1. Áhrif ríkisfjármálanna í heild eru þó umtalsvert meiri þar sem greiningin inniheldur hvorki áhrif sjálfvirku sveiflujafnaranna né áhrif þeirra aðgerða sem hafa ekki bein áhrif á rekstrarafkomu ríkissjóðs, s.s. ríkistryggð lán, greiðslufresti og greiðsluskjól. Kröftug beiting ríkisfjármálanna, ekki síst í upphafi kreppunnar, dregur einnig úr óvissu í hagkerfinu sem er til þess fallið að minnka samdrátt efnahagssumsvifa og vernda störf. Hér er einnig horft fram hjá mögulegum jákvæðum langtímaáhrifum aðgerðanna á framleiðslugetu þjóðarþúsins.

### **Rammagrein 1 – Áhrif aðgerða í ríkisfjármálum ráðast af eðli þeirra og tíma-setningu**

Aukinn slaki í ríkisfjármálum getur haft ruðningsáhrif í einkageiranum, valdið óæskilegri hækkun verðbólgu og skapað byrðar fyrir komandi kynslóðir þegar hagkerfi eru nálægt eða yfir framleiðslugetu. Í því óvænta ytra áfalli sem herjar nú á hagkerfið eru þessi neikvæðu hliðaráhrif opinberra umsvifa aftur á móti í lágmarki, aukinn slaki í ríkisfjármálum nauðsynlegur og réttlætningur og jákvæð áhrif þeirra á efnahagssumsvif sterk.

Áhrif sértækra aðgerða á landsframleiðslu eru ólík eftir eðli þeirra. Þar ber að nefna að efnahagsleg áhrif opinberrar fjárfestingar eru líklega umtalsvert sterkari en áhrif annars útgjaldaauka og skattalækkana við núverandi aðstæður mikils efnahagsslaka. Þjóðhagsleg áhrif skattalækkana koma t.d. fram með meiri töf þar sem þau raungerast í gegnum útgjaldaákvæðanir einkaaðila ólíkt samneyslu og fjárfestingu sem hafa bein áhrif á heildareftirspurn.<sup>2</sup>

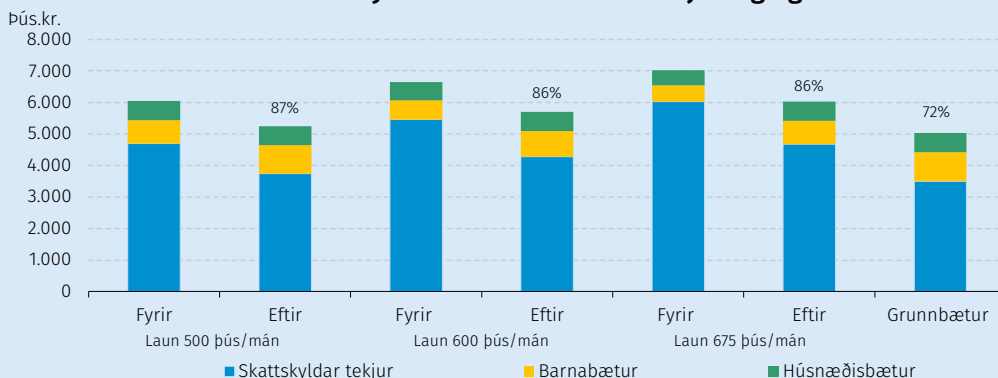
Áhrifin ráðast enn fremur af því til hverra fjármunirnir renna þar sem það hlutfall viðbótartekna sem fer í neyslu, svokölluð jaðarneysluhneigð, er ólíkt eftir tekjum og eignum fólks. Vísbendingar eru um að fjárhæðir til einstaklinga og sveitarfélaga hafi hærrí margföldunaráhrif en fjárstuðningur til smárra fyrirtækja.<sup>3</sup> Stuðningur til fyrirtækja sem annars yrðu gjaldþrota vegna tímabundinna erfiðleika dregur þó úr skaða á framleiðslugetu og gegnir þannig veigamiklu hlutverki í viðspyrnu hagkerfisins þegar faraldrinum sleppir. Enn fremur er jaðarneysluhneigð hærrí hjá lágtekjuheimilum, heimilum sem hafa ekki aðgang að lausum eignum og heimilum sem hafa orðið fyrir mestum skaða í kjölfar kreppunnar. Þannig eru aðgerðir sem miða að því að auka tekjur lægri tekjuhópa og þeirra verst settu líklegri til að skila sér hratt og örugglega út í hagkerfið.<sup>4</sup> Því kemur ekki á óvart að margfaldarar tiltekinna sjálfvirkra sveiflujafnara, þá sérstaklega atvinnuleysisbóta, eru gjarnan taldir háir.

<sup>2</sup> Sjá t.d. Hemming, Kell og Mahfouz (2002). The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity. IMF Working Paper No. 02/208.

<sup>3</sup> Sjá t.d. nýlega grein á Brookings. Edelberg og Sheiner (9. október 2020). What could additional fiscal policy do for the economy in the next three years?

<sup>4</sup> Sjá nýlega grein á á voxu eftir Kubota et al. (janúar 2021). COVID-19 stimulus payments: Evidence from bank transaction data in Japan.

### Ráðstöfunartekjur atvinnulausra með allt að 675 þúsund í laun á mánuði eru 86% af fyrri launum á meðan á tekjutengingu stendur\*



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

\*Einstaklingur með tvö börn, annað undir sjö ára. Ráðstöfunartekjur á meðan á tímabili tekjutengingar stendur (eftir) í samanburði við fyrri tekjur (fyrir). Grunnbætur eru ráðstöfunartekjur eftir að tekjutengingu lýkur fyrir sömu tekjuhópa og fjölskyldugerð.

Samstaða ríkir um að áhrif aukinna opinberra umsvifa, óháð eðli úrræðanna, eru einkar sterk þegar þjóðarbúið er í miklum efnahagsslaka. Það skýrist helst af því að þegar hagkerfi er á botni hagsveiflunnar má ætla að ruðningsáhrif opinberra umsvifa á einkaframtakið séu hverfandi.<sup>5</sup> Áhrif ríkisfjármála á landsframleiðslu eru enn fremur sterk í kjölfar náttúruhamfara og þegar seðlabankavextir eru nærri núlli.<sup>6</sup> Þannig má ætla að margfaldarar opinberra fjármála sem að jafnaði eru líklega lægri en einn, séu þó þar í kring í núverandi efnahagslægð. Aftur á móti eru áhrifin jafnan minni í litlum opnum hagkerfum eins og því íslenska þar sem aukinn halli á rekstri hins opinbera getur leitt til hækkunar raungengis og aukins innflutnings.<sup>7</sup> Þó má leiða líkum að því að slík ruðningsáhrif hafi verið veikari á tímum takmarkana í kjölfar heimsfaraldurs.

#### *Verndun framleiðslugetu forgangsverkefni*

Eitt meginmarkmið opinberra fjármála undanfarið ár hefur verið að vernda og skapa nýja framleiðslugetu. Að því marki sem framleiðslutapið verður varanlegt dregur það úr tekjuöflun ríkissjóðs til framtíðar. Stuðningur við framleiðslugetuna stuðlar því að sjálfbærni ríkisfjármálanna. Þessi stuðningur hefur m.a. verið í formi hlutabótaleiðarinnar, sem hefur verndað ráðningarsambönd og tekjur, lokunar-, tekjufalls- og viðspyrnustyrkja, sem hafa stutt við þau fyrirtæki sem orðið hafa fyrir mestum áhrifum. Því til viðbótar hefur verið lögð aukin áhersla á fjárfestingu í nýsköpun og tækniinnviðum sem skapa viðspyrnu í þeim atvinnu-

<sup>5</sup> Sjá Baum A., Ribeiro, M.P. og Weber, A. (2012). Fiscal Multipliers and the State of the Economy. IMF working paper No. 12/286. Einnig Corsetti, G., Meier, A. og Muller, G.J. (2012) What determines Government Spending Multipliers? IMF working paper No. 12/150.

<sup>6</sup> Sjá t.d. Christiano, L., Eichenbaum, M. og Rebelo, S. (2011). When Is the Government Spending Multiplier Large? Journal of Political Economy Vol. 119 No. 1. Einnig Woodford, M. (2011). Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier. American Economic Journal Vol. 3, No. 1, pp. 1-35.

<sup>7</sup> Alich, A., Shibata, I. og Tanyeri, K. (2019). Fiscal Policy Multipliers in Small States. IMF working paper No 19/72.

greinum þar sem tækifærin eru einna mest. Það mun taka nokkur ár að koma endanlega í ljós hversu vel stjórnvöldum hefur tekist til í þessu efni.

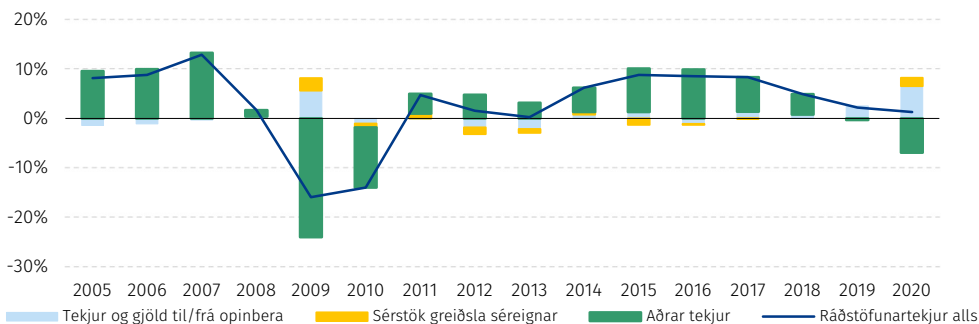
Ýmsar aðgerðir hafa miðað að því að renna stoðum undir vinnumarkaðinn, beint og óbeint. Tilteknar ríkisfjármálaaðgerðir hafa ýmist haft þann tilgang að viðhalda virku ráðningarsambandi með því að bjóða atvinnuleysisbætur í minnkuðu starfshlutfalli eða að skapa ráðningarsambönd með ráðningarstyrkjum og nýsköpunarstyrkjum. Hlutabótaúrræðið hefur verið ein stærsta mótvægisáðgerð stjórnvalda og hefur nú þegar stutt við liðlega 36 þúsund starfssambönd um tíma en að meðaltali 3.000–5.000 á mánuði eins og fjallað er um í rammagrein 2. Þessu til viðbótar hafa sértækar aðgerðir í ríkisfjármálum haft afleiðd áhrif á störf í gegnum minni samdrátt landsframleiðslu en ella. Með einfaldri nálgun má ætla að það eitt og sér hafi árlega stuðlað að varðveislu um hátt í 2.000 starfssamböndum árin 2020 og 2021.

### Visbendingar um áhrif faraldursins á framleiðslugetu og fjárhag

Stuðningur við heimili og fyrirtæki ásamt heimild til úttekta á séreignarsparnaði hafa verndað kaupmátt heimilanna. Talið er að kaupmáttur ráðstöfunartekna hafi aukist um 0–1% árið 2020 þrátt fyrir aukið atvinnuleysi.<sup>8</sup> Afleiðingar kreppunnar hafa m.a. af þessum sökum verið allt aðrar en afleiðingar fjármálahrunsins þar sem tiltölulega þróttmikil einkaneysla hefur nú haft sveiflujafnandi áhrif á hagkerfið. Þróttmikil innlend eftirspurn hefur ekki verið drifin áfram af skuldavexti heldur hefur vöxtur útstandandi lána til heimilanna haldist hóflegur að raunvirði eins og undanfarin ár og útlán til fyrirtækja dregist saman.

### Tekjur heimilanna mun stöðugri en í síðustu kreppu

Breyting í kaupmætti ráðstöfunartekna milli ára\*



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið. 2020 er áætlun, að hluta byggð á staðgreiðslugögnum.

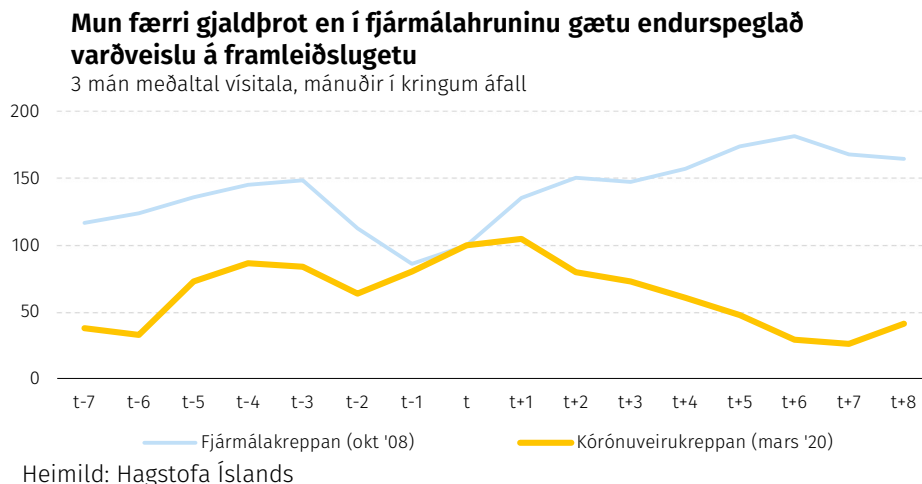
\*Ráðstöfunartekjur skv. tekjuskiptingaruppgjöri að frádregnum reiknuðum rekstrarafgangi eigin íbúðarhúsnæðis.

Að sama skapi hefur hlutfall útlána í vanefndum haldist nær stöðugt milli ára og gjaldþrotum fyrirtækja fækkað, andstætt við það sem gerðist eftir fjármálahrunið. Launagreiðendum á staðgreiðsluskrá fækkaði þó um liðlega 400, í 18.300 fyrstu 11 mánuði ársins 2020 samanborið við sama tíma ári áður. Frekari gjaldþrot og endurskipulagning verða þó

<sup>8</sup> Bráðabirgðamat fjármála- og efnahagsráðuneytis.



ekki umflúin, þ.m.t. í ferðaþjónustu. Ástæður þess liggja ekki aðeins í áhrifum faraldursins. Neikvæð áhrif þess verða þó minni þegar hagkerfið er tekið aftur að vaxa en á tímum efnahagssamdráttar.



#### *Hallarekstur nú getur stuðlað að sjálfbærni ríkisfjármála*

Skuldsett viðbragð gegn efnahagssamdrættinum nú dreifir kostnaði af óvæntu ytra áfalli á fleiri herðar, bæði meðal núverandi og framtíðarskattgreiðenda. Upp að því marki sem ríkisfjármálin draga úr samdrætti landsframleiðslunnar til skemmri tíma og auka hagvöxt þegar faraldrinum sleppir getur hallarekstur beinlínis stuðlað að lægra skuldahlutfalli hins opinbera þegar fram í sækir og þar með sjálfbærni ríkisfjármála. Lágir vextir og mikil jákvæð áhrif ríkisfjármálanna á landsframleiðslu í miklum efnahagssamdrætti hafa einnig afgerandi áhrif á það hvort hallareksturinn teljist sjálfbær. Við aðstæður sem þessar getur sterkt skuldsett viðbragð ríkisfjármálanna því ekki aðeins nýst núverandi heldur framtíðarskattgreiðendum.

#### **Rammagrein 2 – Stærstu stuðningsúrræði ríkissjóðs**

Ríkissjóður hefur stutt sérstaklega við þá sem hafa orðið fyrir mestum efnahagslegum áhrifum faraldursins. Heildarumfang stærstu sértæku stuðningsaðgerða stjórnvalda til heimila og fyrirtækja nema tæplega 75 ma.kr. Þá hafa 4.316 fyrirtæki nýtt sér úrræðin. Flest fyrirtækin eru með færri en 10 starfsmenn og starfa í ferðaþjónustu. Þrír fjórðu fyrirtækjanna eru með fimm eða færri starfsmenn. Tæplega þriðjungur fjárhæðar aðgerðanna hefur farið til svo smárra fyrirtækja. Auk þess hafa liðlega 36 þúsund einstaklingar fengið greidd laun í minnkuðu starfshlutfalli.

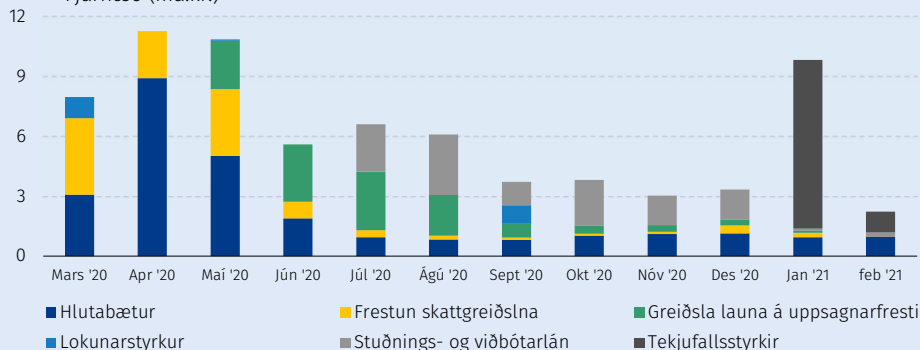
Í árdaga heimsfaraldursins nýttu fyrirtæki helst úrræði um minnkað starfshlutfall starfsmanna og frestun skattgreiðslna en einnig voru greiddir út lokunarstyrkir til þeirra sem var gert að loka á tímabilinu 24. mars til 4. maí. Á sumarmánuðum fór mestur fjárstuðningur ríkissjóðs í greiðslu launa á uppsagnarfresti og frá og með júlí hófu fyrirtæki að nýta sér stuðningslán. Lokunarstyrkir hafa síðan verið greiddir út tvisvar í viðbót til þeirra fyrirtækja sem var gert að loka frá og með 18. september 2020.

Heilt yfir dró úr fjárstuðningi ríkissjóðs til fyrirtækja eftir því sem leið á árið 2020 en jókst fljótlega á nýju ári þegar opnað var fyrir umsóknir um tekjufallsstyrki, en styrkirnir eiga að bæta rekstrarkostnað fyrirtækja sem urðu fyrir a.m.k. 40% tekjufalli á tímabilinu 1. apríl til 31. október 2020. Í mars var opnað fyrir umsóknir um viðspyrnustyrki en þeir eru nokkurn

veginnt beint framhald af tekjufallsstyrkjum og er ætlað að aðstoða fyrirtæki til að viðhalda lágmarksstarfsemi meðan áhrifa faraldursins gætir og þannig að þau verði viðbúin þegar heimurinn opnast að nýju. Enn er fjöldi umsókna óafgreiddur og nokkuð í umsóknarfrest styrkjanna.

### Fjöldi úrræða hefur stutt við fjárhag heimila og fyrirtækja frá upphafi faraldursins

Fjárhæð (ma.kr.)



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

\*Opnað var fyrir umsóknir um viðspyrnustyrki í byrjun mars 2021.

### 2.3 Efnahagshorfur

Vonir standa til að meginþorri landsmanna og íbúa helstu viðskiptalanda verði bólusettur um miðbik ársins. Á þeim grunni gerir spá Hagstofunnar, líkt og aðrar opinberar hagspár, ráð fyrir fjölgun ferðamanna sem drífi áfram efnahagsbatann, enda liggur mikil ónýtt framleiðslugeta í starfsfólki, tækjum og húsnæði sem áður var nýtt til ferðapjónustu. Efnahagsbatinn hefst á þessum grunni í ár og nær styrkri fótfestu árið 2022. Vöxturinn vinnur upp hluta framleiðslutapsins vegna faraldursins en engu að síður er útlit fyrir rýrnun framleiðslugetu gangi spá Hagstofunnar eftir. Ekki er þó gert ráð fyrir að faraldurinn hafi viðvarandi áhrif á framleiðni hagkerfisins, sem hætt væri við ef varanleg neikvæð áhrif yrðu á framleiðsluþætti. Gangi bjartsýn efnahagssviðsmynd fjármálaáætlunarinnar eftir dregur úr framleiðslutapinu og áhrif þess á ríkissjóðs verða mjög takmörkuð undir lok tímabilsins.

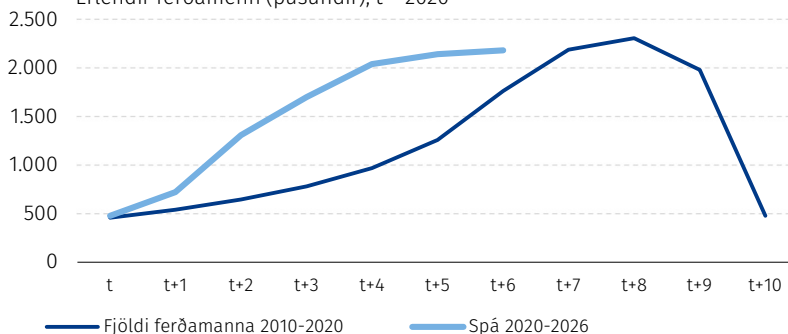
#### *Fjölgun ferðamanna drifur hagvöxt að nýju*

Hagstofan gerir ráð fyrir 720.000 ferðamönnum árið 2021, sem er hátt í helmingi fleiri en sóttu landið heim í fyrra. Á næsta ári er gert ráð fyrir 80% fjölgun og að ferðamenn verði þá orðnir 1,3 milljónir. Gert er ráð fyrir því að þróun í ferðalögum Íslendinga til útlanda fylgi svipuðum ferli og komur erlendra ferðamanna til Íslands. Eins og gefur að skilja ríkir grundvallaróvissa um þessar forsendur, en hraður vöxturinn endurspeglar að til staðar eru framleiðsluþættir til að taka á móti yfir 2 milljónum ferðamanna á ári. Fjallað er um áhrif þess að ferðamannaspáin gangi ekki eftir í svartsýnni sviðsmynd fjármálaáætlunar hér að neðan.

Árið 2021 verða umsvif í hagkerfinu um 200 ma.kr. minni en horfur voru á fyrir faraldurinn gangi spá Hagstofunnar eftir. Talsverð óvissa er þó í mati á þessari stærð þar sem breytt aðferðafræði Hagstofunnar í nóvember 2020 við gerð þjóðhagsreikninga og uppfærðar landsframleiðslutölur í febrúar 2020 flækja verulega samanburð á nýjustu hagspám við hagspár fyrir faraldurinn.

## Spá um fjölda ferðamanna gerir ráð fyrir hraðri aðlögun að hámarksfjölda þeirra 2018

Erlendir ferðamenn (þúsundir), t = 2020



Heimild: Hagstofa Íslands

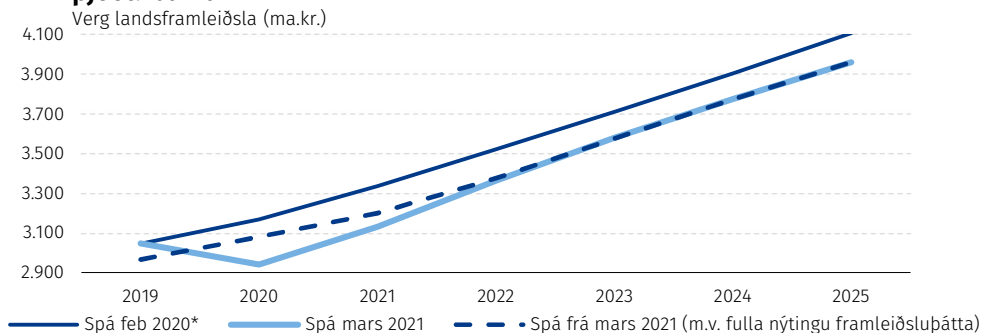
Reynsla af fyrri efnahagsáföllum er sú að þær valda vanalega varanlegri rýrnun framleiðslugetu. Samkvæmt spá Hagstofunnar má rekja um 2/3 framleiðslutapsins í ár til rýrnunar framleiðslugetu en afgangurinn er vegna slaka í þjódarbúinu. Þessi innbyrðis skipting er þó háð mikilli óvissu. Hún fer m.a. eftir því upp að hvaða marki aukning atvinnuleysis að undanfögnu getur talist vera langvarandi en Hagstofan spáir því að atvinnuleysi verði að meðaltali ríflega 9% á árinu og lækki svo hægt.

Landsframleiðslan verður samkvæmt spánni ennþá 130 ma.kr. lægri árið 2024 en ef ekki hefði komið til faraldursins, þrátt fyrir hraða fjölgun ferðamanna og stöðugan en frekar hægfare bata á vinnumarkaði. Rætist bjartsýn sviðsmynd efnahagsþróunar sem fjallað er um hér að aftan minnkar þetta framleiðslutap þó um nærri þriðjung árið 2024 og heldur áfram að minnka út spátímann. Ólík aðferðafræði við mat á framleiðslutapi getur einnig haft áhrif á matið. Ef miðað er við leitnivöxt landsframleiðslu frá fyrri árum yrði metið framleiðslutap ársins 2024 nokkru minna.

Fjármálaáætlunin byggist á þeirri forsendu að dregið verður úr stuðningi hins opinbera við eftirspurn í hagkerfinu frá árinu 2022. Frá árinu 2023 munu aðgerðir til að stöðva skuldaförnu sem hlutfall af landsframleiðslu hægja á hagvexti að öðru óbreyttu. Takist að samræma aðlögun ríkisfjármálanna við öflugan efnahagsbata, líkt og nú er útlit fyrir, verða þessi áhrif þó mun minni en ef gripið væri til aðgerða í efnahagsslaka. Reynist batinn hægari en nú er útlit fyrir gæti þurft að endurskoða þær tímasetningar, enda gæti of hröð aðlögun ríkisfjármálanna að öðrum kosti aftrað efnahagsbatanum með neikvæðum áhrifum á bæði efnahag einkaaðila og ríkissjóðs.

Þrátt fyrir viðsnúning í efnahagslífinu á fyrri hluta spátímans, hratt lækkandi framleiðslu-spennu og öran bata í ferðaþjónustu er útlit fyrir að lækkun atvinnuleysis verði hægfare út spátímann. Orsakast það m.a. af því að fólk sem leitað hefur út af vinnumarkaði leitar aftur þangað inn þegar störf fara að myndast. Eftir að faraldurinn brast á hefur t.d. nemendum á framhalds- og háskólastigi fjölgað um nærri 10% milli árana 2020 og 2021. Reiknað er með að atvinnuleysi við lok spátímans verði á bilinu 4–5% en meðaltal skráðs atvinnuleysis er 3,4% frá aldamótum fram að því að áhrifa faraldursins fór að gæta. Þessi hægfare bati á vinnumarkaði hefur áhrif bæði á tekjur og gjöld ríkissjóðs.

## Ríflega þriðjung framleiðslutapsins í ár má rekja til slaka í þjóðarþúinu



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

\* VLF í spá Hagstofu frá febrúar 2020 var hækkuð árið 2019 í samræmi við endurskoðaða VLF ársins. Vöxtur VLF fylgir síðan spánni frá þeim grunni.

### Vandrataður meðalvegur við hagstjórn

Möguleikar hagkerfisins til þess að nýta þann meðbyr sem mun blása með dvínandi faraldri ráðast af þeim skaða sem faraldurinn hefur valdið framleiðslugetu hagkerfisins. Með því að styðja við framleiðslugetu og vöxt hennar leitast ríkissjóður við að draga enn úr þessu varanlega framleiðslutapi. Hér er þó vandrataður meðalvegur við að viðhalda framleiðslugetu sem hefur aðeins orðið fyrir tímabundnum skaða vegna faraldursins en á sama tíma að hindra ekki nauðsynlega aðlögun framleiðsluþátta. Leiðir þessi seinni þáttur m.a. af því að fullur bati verður ekki í þeim greinum sem hafa orðið fyrir mestum áhrifum faraldursins fyrir en að nokkrum árum liðnum og hætt er við breyttu neyslumynstri vegna áfallsins. Auk þess voru sterkar vísbendingar um að hagræðingar væri þörf í ferðaþjónustu fyrir faraldurinn.

Þá ber einnig að líta til þess að innlend eftirspurn hefur reynst mun þróttmeiri hingað til en spár gerðu ráð fyrir á síðasta ári. Enda þótt faraldurinn hafi dregið verulega úr umsvifum í tilteknum atvinnugreinum hafa umsvif vaxið í öðrum. Samdráttur þjóðarútgjalda, samtölu neyslu og fjárfestingar, reyndist þannig minni en búist hafði verið við, eða 1,9% í samanburði við 19,4% samdrátt árið 2009 í kjölfar fjármálahrunsins. Óvæntur þróttur innlendrar eftirspurnar felur í sér að frekari aðgerðir í ríkisfjármálum til að styðja við hagkerfið gætu brotist fram í hækkun vaxta fremur en aukinni eftirspurn, hægi ekki á batanum frá því sem nú er spáð.

### Rammagrein 3 – Rannsóknir á samspili farsóttá, sóttvarna og efnahagsmála

Rannsóknnum á samspili farsóttá, sóttvarna og efnahagsmála hefur undið hratt fram undanfarið ár. Helstu rannsóknasurningarnar varða framlög annars vegar farsóttarinnar sjálfrar og hins vegar sóttvarna til efnahagssamdráttarins, áhrif sóttvarnaaðgerða á útbreiðslu smita og kostnaðar- og ábatagreiningu á sóttvörnum, ekki síst með það að markmiði að leita svara við því hver sé hagkvæmasta samsetning sóttvarnaaðgerða. Einnig hefur verið rannsakað hvernig tilkoma og aðgengi að bóluþefni hefur áhrif á framangreinda þætti.

Mesta athygli hafa vakið greiningar, þ.m.t. á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og OECD, á efnahagslegum áhrifum sóttvarnaaðgerða að teknu tilliti til þeirra áhrifa sem þær hafa á útbreiðslu faraldursins. Í upphafi faraldursins var mikið rætt um valkvöl milli efnahagslegra umsvifa og þess að hafa stjórn á faraldrinum. Niðurstöður rannsókna þessara aðila gáfu til kynna að þegar tekið er tillit til þeirra neikvæðu áhrifa sem sjálf útbreiðsla faraldursins veldur kunni sóttvarnaaðgerðir að vera efnahagslega hagkvæmar, jafnvel til skamms tíma lítið.

Rannsóknir á efnahagslegum áhrifum bólusetninga eru einnig áhugaverðar en þær benda m.a. til þess að eftir því sem styttra er í að fólk fái aðgang að bóluefni, þeim mun hagkvæmara verði fyrir fólk að beita ráðstöfunum til að forðast smit og þeim mun meira sé hagkvæmasta umfang opinberra sóttvarnaaðgerða.

Stór hluti þessara rannsókna er í eðli sínu kostnaðar- og ábatagreiningar á sóttvörnum. Í kostnaðar- og ábatagreiningum er almennt vandasamt að afmarka allan þann kostnað og ábata sem taka ber tillit til hverju sinni. Það vandamál er sérstaklega erfitt viðfangs hér. Í fyrsta lagi er það vegna þess hversu stór hluti þess kostnaðar og ábata sem fellur til vegna faraldursins og sóttvarna er ófjárhagslegur. Í öðru lagi er enn sem komið er lítið vitað um ýmsa langtímakostnaðarliði vegna farsóttarinnar, veikinda og sóttvarna.

Nánar er fjallað um hagfræði sóttvarna í skýrslum starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra.<sup>9</sup>

### *Mikil óvissa um vaxtargetu til skemmri tíma*

Blossi faraldurinn ekki upp að nýju mun styrkur efnahagsbatans fyrst og fremst ráðast af því hversu hratt ferðapjónustan nær sér á strik og hversu öflugur viðsnúningurinn verður á vinnumarkaði. Þar leggjast á eitt tímabundinn skortur á eftirspurn og kerfislægur vandi sem var orðinn ljós fyrir faraldurinn.

Breytingar, %	2020 -							
	ma.kr.	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Einkaneysla .....	1.512	-3,3	2,3	4,1	3,5	2,8	2,7	2,6
Samneysla .....	809	3,1	1,1	0,7	-0,5	-0,4	-0,1	1,4
Fjármunamyndun .....	620	-6,8	5,0	4,3	5,7	2,3	2,1	3,1
Atvinnuvegafjárfesting .....	350	-8,7	6,9	7,6	5,9	3,8	3,0	3,0
Íbúðarhúsnæði .....	167	-1,2	-6,7	4,9	8,6	3,3	3,6	3,6
Opinber fjárfesting .....	102	-9,3	17,7	-6,8	0,8	-4,8	-3,6	2,8
Útflutningur .....	1.003	-30,5	10,3	16,8	10,1	8,4	3,8	2,6
Innflutningur .....	1.020	-22,0	8,7	12,5	8,6	6,7	3,2	2,3
Verg landsframleiðsla .....	2.941	-6,6	2,6	4,8	3,8	2,7	2,1	2,4
Þjóðarútgjöld .....	2.958	-1,9	2,1	3,2	3,1	1,9	1,9	2,4
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF ....		-0,6	-0,1	1,4	2,2	3,0	3,3	3,4
Viðskiptajöfnuður, % af VLF .....		0,9	0,9	2,1	2,8	3,5	3,7	3,7
Neysluverðsvísitala .....		2,8	3,2	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi .....		7,9	9,2	7,2	5,9	5,2	4,9	4,7
Laun .....		2,6	4,8	5,4	4,3	3,9	3,8	3,7

Heimild: Hagstofa Íslands

<sup>9</sup> Efnahagsleg áhrif farsóttar og sóttvarna: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Efnahagsleg%20%C3%A1hrif%20fars%C3%B3ttar%20og%20s%C3%B3ttvarna%20-%201.%20sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps.pdf>

Sóttvarnir og efnahagsbati. [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/S%C3%B3ttvarnir%20og%20efnahagsbati%20-%20lokask%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20\(002\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/S%C3%B3ttvarnir%20og%20efnahagsbati%20-%20lokask%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20(002).pdf)

Helstu áhættuþættir í þróun efnahagsmála til skemmri tíma lúta að frekari sókn veirunnar, nýjum afbrigðum hennar og töfum á afléttingu sóttvarnaaðgerða alþjóðlega. Hrátt hækkandi vextir á alþjóðamörkuðum án efnahagsbata innan lands gætu einnig skapað áskoranir, sem lág sterk erlend staða hagkerfisins og öflugir efnahagsreikningar draga þó úr. Enn öflugri bati en nú er spáð gæti orðið raunin nái greinar í hugverka- og tækniíðnaði að nýta lækkun raungengis krónunnar, ef vöxtur erlendis verður hraðari en nú er búist við eða ef framleiðni vex hratt vegna nýrra starfshátta eftir faraldurinn. Fjallað er um áhrif þessara áhættuþátta í frávikssviðsmyndum í kafla 2.5 hér að aftan.

#### **Rammagrein 4 – Fjárfesting hins opinbera eykur framleiðslugetu**

Fjárfesting ríkissjóðs samkvæmt þjóðhagsreikningum jókst um 2% að raunvirði milli ára 2019 og 2020 og nam 66 ma.kr. Vöxturinn mælist minni en ella vegna þess að útgjöld vegna nýrrar Vestmannaeyjaferju, sem féllu til að mestu árin 2017–2019, koma öll fram sem fjárfesting ársins 2019 í þjóðhagsreikningum í ljósi þess að skipið kom til landsins á því ári. Ef leiðrétt er fyrir þessu fyrirkomulagi þjóðhagsreikninga jókst fjárfesting ríkissjóðs í reynd um 8% að raunvirði í fyrra.

Eins og fjallað er um í rammagrein hér að framan eru margföldunaráhrif fjárfestingar-útgjalda meiri og langvinnari en annarra ríkisútgjalda við þær aðstæður efnahagslaka sem nú ríkja og fyrirséð er að ríki áfram næstu misserin. Frá upphafi faraldursins hefur það því verið skýrt markmið stjórnvalda að ýta undir fjárfestingu til að milda hagsveifluna, bæði með því að sporna gegn samdrætti í fjárfestingu einkaaðila og með því að auka við opinbera fjárfestingu. Þar hefur bæði verið horft til atvinnuskapandi verkefna sem hægt er að ráðast í strax, eins og í tilfelli margra minni vega- og viðhaldsverkefna, og fjárfestinga í innviðum sem geta aukið framleiðni til lengri tíma, svo sem í stafrænum innviðum.

Strax í upphafi faraldursins var í þessu skyni ákveðið að verja 18 ma.kr. í fjárfestingar- og uppbyggingaráttak á árunum 2020–2021. Átakið var svo stækkað og framlengt og nemur nú alls 119 ma.kr. á árunum 2020–2025. Vegna skilgreininga þjóðhagsreikninga kemur aðeins hluti átaksins fram sem aukning í opinberri fjárfestingu, eða um helmingur árið 2021. Stór hluti viðhalds kemur fram sem samneysla í þjóðhagsreikningum en slík verkefni voru fyrirferðarmikil í fyrsta hluta fjárfestingaátaksins. Styrkir til rannsókna og nýsköpunar koma ekki fram sem opinber fjárfesting heldur sem fjárfesting atvinnuvega þegar þeir eru nýttir hjá einkaaðilum, svo dæmi séu tekin. Átakið hefur því stuðlað að auknum umsvifum sem koma fram á mismunandi sviðum í ráðstöfunaruppgjöri þjóðhagsreikninga. Í upphafi faraldursins var mest áhersla lögð á verkefni sem kröfðust ekki mikils undirbúnings og sköpuðu störf strax. Eftir því sem líður á átakið fá áhrif verkefna til aukningar á framleiðslugetu þjóðar-búsins og hagkvæmni í ríkisrekstri hlutfallslega meira vægi.

Fjárfesting í opinberum innviðum bætir lífsgæði í sjálfu sér en efnahagslegur ábati hennar næst ekki að fullu fram nema hún hafi samlegð við verðmætasköpun einkaaðila. Opinber fjárfesting styður beint við atvinnuvegafjárfestingu og hafa rannsóknir sýnt fram á að þau jákvæðu áhrif eru yfirsterkari en möguleg ruðningsáhrif opinberrar fjárfestingar á atvinnuvegi.<sup>10</sup> Ætla má að þessi jákvæðu áhrif af opinberri fjárfestingu á atvinnuvegafjárfestingu séu sérstaklega mikilvæg í niðursveiflum. Auk þess styðja stjórnvöld við atvinnuvegafjárfestingu bæði með almennum aðgerðum sem vernda fjárhagsstöðu fyrirtækja og sértækum ívilnunum.

<sup>10</sup> Sjá t.d. Dreger, C., & Reimers, H. E. (2016). Does public investment stimulate private investment? Evidence for the euro area. *Economic Modelling*, 58, 154–158.

Slík úrræði hafa verið styrkt og ný úrræði tilkynnt í faraldrinum en umfang þessa stuðnings er verulegt í samanburði við fjárfestingu ríkissjóðs. Áætlað er að skattastuðningur við rannsóknir og þróun í formi frádráttar á álögðum tekjuskatti nýsköpunarfyrirtækja hafi aukist um 45% í fyrra en talið er að umfangið tvöfaldist í ár og verði 10 ma. kr. Um 30% af þessum stuðningi hefur farið til fyrirtækja í hugbúnaðargerð. Einnig rennur mikill stuðningur með þessum hætti til rannsóknar- og þróunarstarfs í raunvísindum og verkfræði, ráðgjafar á sviði upplýsingatækni og framleiðslu á ýmsum tæknibúnaði. Endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu við íbúðarhúsnæði var útvíkkuð vegna faraldursins og nema auknar endurgreiðslur alls 12 ma. kr. árið 2021. Þá er til umfjöllunar á Alþingi frumvarp um tímabundna skattalega hvata til fjárfestinga í atvinnurekstrareignum sem aflað er á árinu 2021 með það að markmiði að örva fjárfestingu nú þegar efnahagslakinn er sem mestur.

## 2.4 Hagstjórn þegar hagvöxtur er hafinn

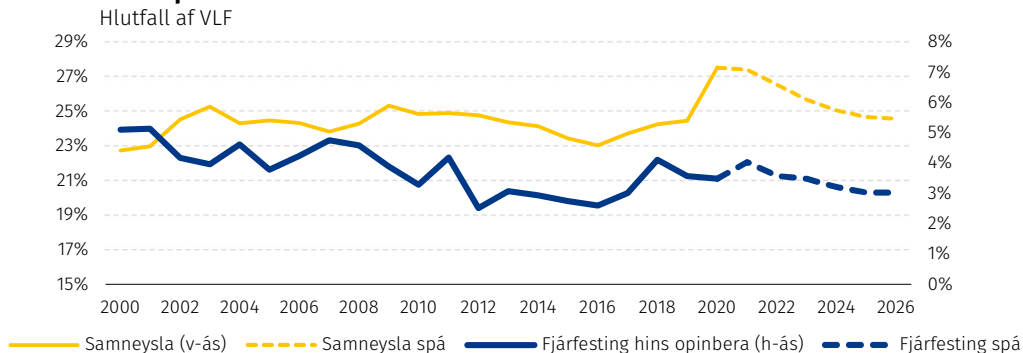
Þegar faraldrinum sleppir verður efnahagskreppan í einhverjum skilningi hefðbundnari og um leið skapast grundvöllur fyrir traustan efnahagsbata. Þá er mikilvægt að hið opinbera endurmeti stuðning sinn við hagkerfið. Með breytingu á fjármálastefnu árána 2018–2022 og fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 var mörkuð sú stefna að ríkissjóður styðji við hagkerfið þar til efnahagsbatinn hefði náð styrkri fótfestu og batinn á vinnumarkaði væri ljós. Að sama marki ber að varast að örva hagkerfið um of. Dragi hið opinbera of seint úr stuðningi við eftirspurn getur það leitt til aukins verðbólguþrýstings og hærri vaxta en ella. Of hröð aðlögun ríkisfjármálanna getur að sama skapi aftrað efnahagsbatanum með neikvæðum áhrifum á efnahag einkaaðila og ríkissjóðs. Reynsla fjölmargra ríkja eftir fjármálahrunið, ekki síst á evrusvæðinu, sýnir að slíkt getur reynst dýrkeypt.

### *Dregið úr stuðningi við eftirspurn samhliða efnahagsbata*

Fjármálaætlunin gerir ráð fyrir að dregið verði úr sértækum stuðningi opinberra fjármála árið 2022 þótt enn verði áhrif sjálfvirkra sveiflujafnara sterk. Árin 2023–2025 er svo stefnt að afkomubætandi ráðstöfunum til að stöðva vöxt skulda í hlutfalli af landsframleiðslu. Efnahagsleg áhrif þeirra munu í meginráttum ráðast af þrennu. Í fyrsta lagi af því hversu neikvæð áhrif faraldursins á framleiðslugetu hagkerfisins munu þá reynast. Umfang þessara varanlegu áhrifa ráða því hversu mikill undirliggjandi halli hins opinbera verður þegar upp er staðið. Í öðru lagi ráðast þau af því hversu vel tekst til við að samræma aðhaldsaðgerðir í tíma við efnahagsbatann. Í þriðja lagi ráðast þau af því til hvaða aðgerða verður gripið, en margfaldarar ríkisfjármála ráðast af eðli aðgerða og tímasetningu þeirra líkt og fjallað er um í rammagrein 1.

Breytingar í umsvifum hins opinbera koma fram á mismunandi stöðum í ráðstöfunaruppgjöri þjóðhagsreikninga. Stór hluti er í formi millifærslna og birtist þannig í einkaneyslu og í aukinni fjárfestingu einkageirans. Það eru ekki síst þessir þættir opinberra útgjalda sem hafa vaxið undanfarin ár. Skattbreytingar hafa sambærileg áhrif. Fjármál hins opinbera birtast með enn beinni hætti í samneyslu og fjárfestingu hins opinbera. Samkvæmt spá Hagstofunnar verður framlag samneyslu og opinberra fjárfestingar til hagvaxtar neikvætt árin 2023–2025 en þó nokkuð jákvætt árið 2026. Þrátt fyrir það verður hlutfall samneyslu af landsframleiðslu ennþá hátt í sögulegu samhengi allt tímabilið. Þegar yfirstandandi fjárfestingaráttak rennur sitt skeið á enda lækkar hlutfall opinberar fjárfestingar niður að langtíma meðaltali, sem er þó nokkuð undir því sem var í upphafi aldarinnar.

## Dregur úr samneyslu og fjárfestingu þegar líður á spátímamenn verða þó enn hátt hlutfall af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

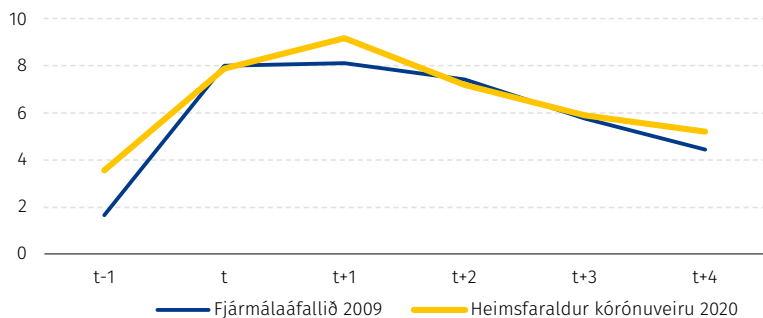
Vert er að benda á að í spá Hagstofunnar hverfur slakinn úr hagkerfinu árið 2023. Atvinnuleysi heldur þó áfram að lækka til ársins 2026. Mikil óvissa ríkir um umfang framleiðslulaka við hefðbundnar aðstæður, hvað þá við miklar breytingar í hagkerfinu líkt og nú. Ef hagvöxtur verður hraðari en nú er gert ráð fyrir og líkur á að framleiðsluspenna hafi myndast þarf að nýta sjálfvirka sveiflujafnara til að lækka skuldahlutföll hins opinbera enn hraðar en nú er gert ráð fyrir.

*Atvinnuleysi gæti fest í sessi, ekki síst ef ferðaþjónusta tekur hægt við sér*

Ef tekist hefði að ná snöggum tókum á faraldrinum á heimsvísu hefði mátt vænta mun hraðari bata á vinnumarkaði en eftir alþjóðlegu fjármálakreppuna, enda þyrfti ekki að sama marki og þá að vinna úr efnahagslegu ójafnvægi. Eftir því sem áhrif faraldursins vara lengur vaxa líkur á að áhrif á vinnumarkaðinn verði langvinn og leggist við þann kerfislega vanda sem var fyrir.

## Atvinnuleysi var orðið hátt fyrir útbreiðslu faraldursins og langan tíma mun taka að vinda ofan af því

Þróun atvinnuleysis á árum fyrir og eftir áfall, %



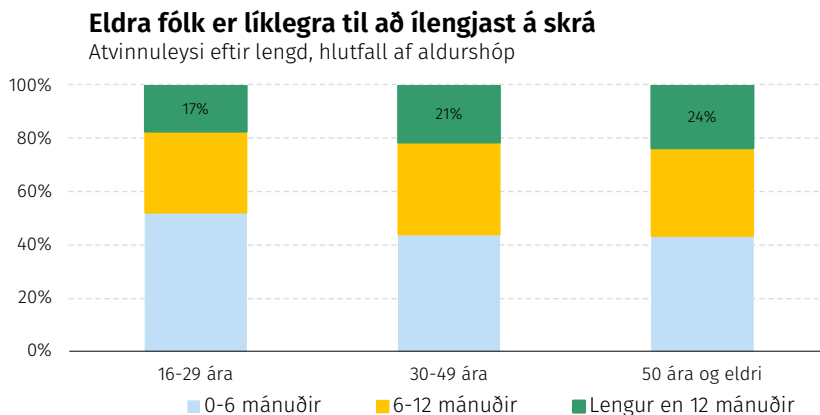
Heimild: Hagstofa Íslands

Leiðir þessi hætta m.a. af því að mörg þeirra sem misst hafa vinnuna ættu erfitt uppdráttar á vinnumarkaði, jafnvel þótt heimfaraldri væri ekki til að dreifa. Fjórir af hverjum tíu atvinnulausum eru aðeins með grunnenntun og hlutfall erlendra ríkisborgara af heildarfjölda atvinnulausra er hið sama. Þrír af hverjum tíu eru yngri en 30 ára. Efnahagskreppur og



aukið atvinnuleysi hafa að jafnaði meiri áhrif á framtíðartekjur og tækifæri yngra fólks en þeirra sem eldri eru, sér í lagi ef atvinnuleysi verður þrálátt og gengur hægt niður.

Langvarandi atvinnuleysi fylgir töpuð þekking og færni og það dregur úr líkum á ráðningu til vinnu. Nú þegar hafa um 4.500 manns verið atvinnulausir lengur en 12 mánuði. Athygli vekur að eldra fólk virðist í lengjast á skrá frekar en þau sem yngri eru. Hugsanlega hefur fjölgun nema í framhalds- og háskólum meiri áhrif á yngri aldurshópinn. Vinnumálastofnun áætlar að tæplega 1.000 manns fullnýti rétt sinn til atvinnuleysisbóta á fyrri hluta ársins 2021 og að þeim fjölgi enn frekar þegar líður á árið, að öðru óbreyttu. Vísbindingar eru þó um að flest þeirra sem fullnýtt hafa bótarétt sinn að undanfögnu leiti annað en til sveitarfélaga um framfærslu.



Heimild: Vinnumálastofnun

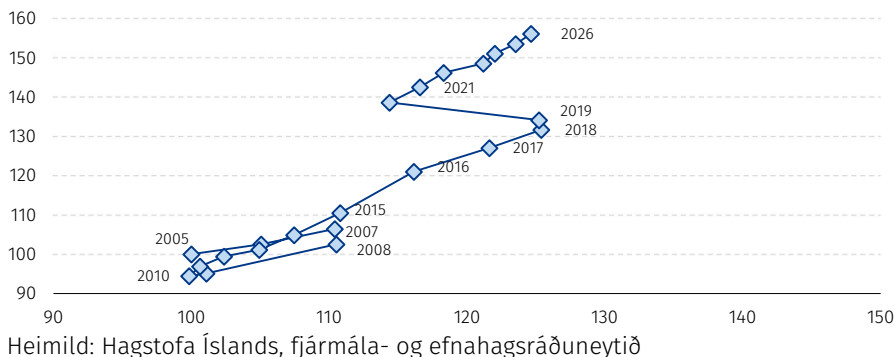
Aðgerðir stjórnvalda hafa því ekki síst miðað að því að viðhalda og skapa starfssambönd, enda getur falist í því mikill efnahagslegur kostnaður að tengja saman störf og vinnandi hendur þegar faraldrinum sleppir. Mikilvægt er að atvinnulausir hafi kost á að auka við færni sína og menntun og hafa virk vinnumarkaðsúrræði stjórnvalda, sem hafa verið eflað að undanfögnu, ekki síst haft það að markmiði. Einnig má nefna stóráttak undir yfirskriftinni *Hefjum störf* sem felur í sér hvatningu til fyrirtækja og opinberra aðila í formi ráðningastyrkja að ráða fólk sem hefur verið atvinnulaust lengur en í 12 mánuði. Alls er gert ráð fyrir 7.000 þúsund skammtímastörfum í þessu átaki á næstu mánuðum.

Virki vinnumarkaðsúrræði geta þannig dregið úr líkum á auknum kerfislegum vanda á vinnumarkaði á sama tíma og umbætur geta unnið gegn þeim hluta vandans sem þegar var farinn að myndast á vinnumarkaði fyrir faraldurinn.

Þótt störfum hafi fækkað hratt hafa raunlaun haldist há. Raungengi á mælikvarða launa hefur hins vegar lækkað með veikingu krónunnar og minni gengisleka en áður. Hætt er við að hátt launastig ásamt miklum launajöfnuði leiði til langvarandi hærra atvinnuleysis en Íslendingar hafa vanist. Til þess að vinna gegn því þarf umbætur í umgjörð hagkerfisins sem leiða fram betra samspil framleiðniþróunar og launasetningar. Tæknibreytingar í kjölfar faraldursins sem leiða til framleiðnivaxtar, bæði innan eldri atvinnugreina og í nýsköpunargreinum, geta leitt þessa þróun. Dæmi um það má sjá í frávíkssviðsmynd hér að aftan.

## Bati á vinnumarkaði gæti tafist þar sem raunlaun haldast há ólíkt fjármálahruninu

Fjölgun starfa (x-ás) og raunlaun (y-ás), 2005 = 100

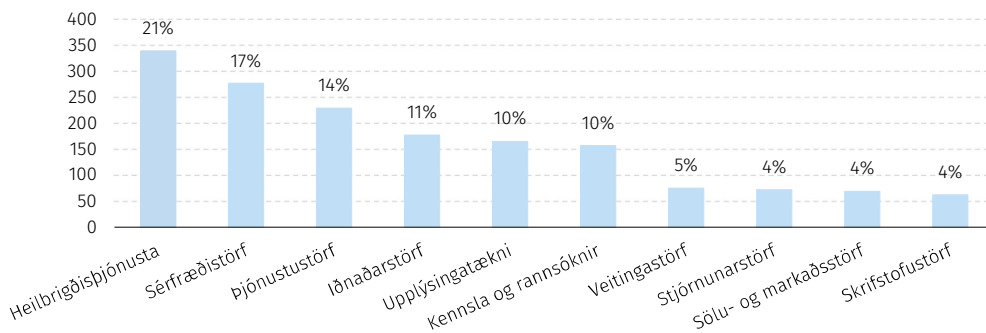


### Umbætur á umgjörð hagkerfisins stuðla að hagsæld

Mikill ávinningur gæti orðið af því að auðvelda hagræðingu innan greina og tilflutning einstaklinga og fjármagns úr þeim atvinnugreinum sem verða fyrir langvinnnum áhrifum af völdum faraldursins yfir í aðrar greinar. Lækkun raungengisins og auknir opinberir fjármunir í rannsóknir og þróun og tæknivæðingu hins opinbera stuðla að þessari umbreytingu. Hugsanlega er hægt að merkja fyrstu áhrifin af þessu í meiri umsvifum í tækni- og hugverka- iðnaði og hátækniþjónustu um þessar mundir en búist var við í upphafi faraldursins. Að sama skapi virðast störf farin að skapast í ýmsum geirum hagkerfisins með minnkandi óvissu um endalok faraldursins. Kerfisumbætur í anda þeirra tillagna sem OECD hefur lagt fram, bæði í nýlegu samkeppnismati og almennum ráðleggingum, geta stutt við slíka þróun og drifið áfram vöxt. Fjallað er um þessar tillögur í rammagrein um tillögur OECD til að auka vaxtargetu hagkerfisins.

### Mest eftirspurn eftir sérhæfðu starfsfólki

Fjöldi auglýstra starfa á helstu vefsíðum og hlutfall af heild, janúar og febrúar 2021



Heimild: VMST, Tvinna, Reykjavíkurborg, Alfreð, fjármála- og efnahagsráðuneytið

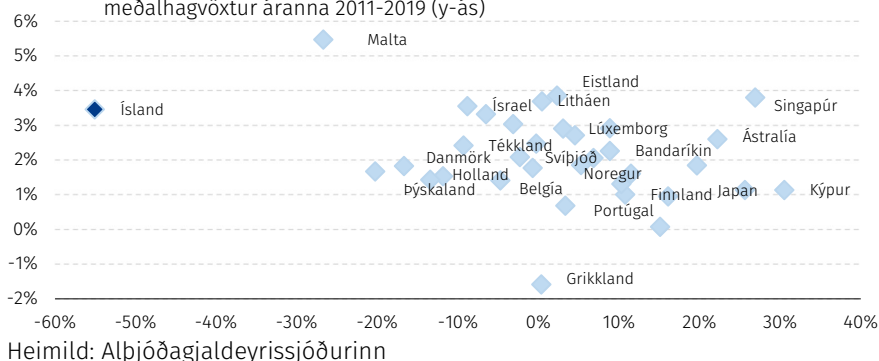
### Hærri tekjum samhliða efnahagsbata ætti að verja í að styrkja stöðu ríkissjóðs

Hagþróunin það sem af er 21. öldinni hefur einkennst af stórum áföllum. Í kjölfar alþjóð- lega fjármálahrunsins vegnaði þeim ríkjum sem gripu hratt til aðhaldsaðgerða í opinberum fjármálum með það fyrir augum að lækka skuldir og vaxtagjöld verr í kjölfarið en þeim sem studdu lengur við efnahagsbatann. Þótt þetta hafi ekki orðið raunin á Íslandi má telja að það

skýrist að umtalsverðu leyti annars vegar af hagstæðri úrlausn þrotabúa bankanna, s.s. með verulegum stöðugleikaframlögum til ríkisins, og hins af skyndilegum og hraðvaxandi fjölda ferðamanna sem sóttu landið heim. Þess er hins vegar ekki að vænta að háar einskiptistekjur falli ríkissjóði í skaut að þessu sinni og einnig væri óvarlegt að gera ráð fyrir að óvæntir búhnykkir stuðli að mun kröftugra hagvaxtarskeiði í kjölfar faraldursins en nú er spáð. Því er ekki viðbúið að lækkingu skuldahlutfalls hins opinbera verði viðlíka hröð eða mikil og undanfarinn áratug. Þótt enn séu ekki öll kurl komin til grafar virðist reynslan af áhrifum heimsfaraldursins undirstrika mikilvægi kröftugra viðbragða í ríkisfjármálum, sem í litlum og opnum hagkerfum eru þó aðeins möguleg ef staða ríkissjóðs er sterk í aðdraganda áfalla.

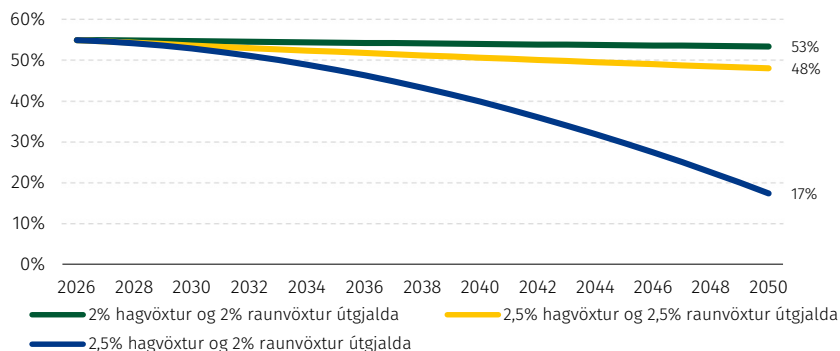
### Skuldalækkingun hins opinbera á sér ekki hið stæðu í heiminum og verður vart endurtekin

Breyting í heildarskuldum hins opinbera 2011-2019 (x-ás) og meðalhagvöxtur árunna 2011-2019 (y-ás)



Lífskjör og fjárhagslegur styrkur ríkissjóðs til framtíðar mun ráðast af því hvernig til tekst við að endurreisa þróttmikinn og sjálfbæran hagvöxt. Áhrif hagvaxtar á skuldastöðu ríkissjóðs eru tvíþætt. Í fyrsta lagi er hagvöxtur til þess fallinn að lækka skuldahlutfall ríkissjóðs með beinum hætti með því að hækka nefnara hlutfallsins. Í öðru lagi leiðir meiri verðmæta-sköpun að óbreyttu til hærri tekna ríkissjóðs. Þróun skuldahlutfallsins ræðst þá af því hvernig hærri tekjum er varið.

### Styrkja má skuldastöðu ríkissjóð með því að verja tekjum af efnahagsbata í skuldaniðurgreiðslu



Til að byggja á ný upp svigrúm ríkissjóðs til að verja lífskjör landsmanna gagnvart ytri áföllum er skynsamlegt að verja auknum tekjum samhliða efnahagsbata í að styrkja stöðu ríkissjóðs. Þannig er unnt að styrkja stöðu hans á ný án þess að grípa of snemma til aðgerða sem kynnu að ýta efnahagsbatanum af sporinu. Verði ríkisfjármálastefnan hagsveiflujafnandi í uppsveiflunni getur hún líka átt þátt í að draga úr þörf Seðlabankans til að hækka vexti í uppsveiflunni sem eykur enn á svigrúm ríkisfjármálanna.

## 2.5 Frávikssviðsmyndir

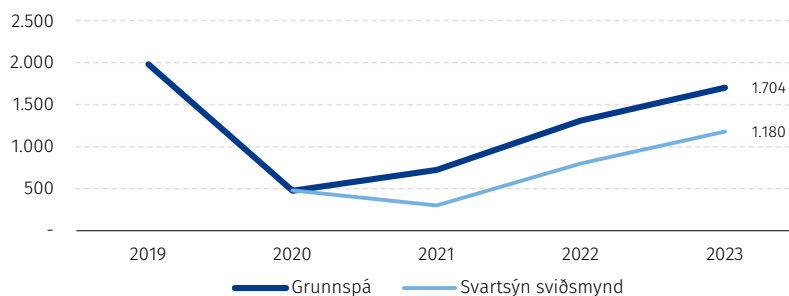
Óvissa um þróun efnahagsmála kallar á að stjórnvöld meti næmi ríkisfjármálanna fyrir helstu efnahagslegu óvissuþáttum hverju sinni. Í því skyni eru hér birtar tvær frávikssviðsmyndir um efnahagshorfur. Hvor sviðsmyndin um sig nær aðeins utan um fáeina af þeim áhættuþáttum sem gætu þróast með öðrum hætti en í grunnspánni og segja einfaldaða sögu. Ekki er tekin afstaða til þess hversu líklegar sviðsmyndirnar eru til að raungerast í meiri eða minni mæli. Sviðsmyndirnar gagnast þó við að gefa innsýn í möguleg áhrif þeirra þátta sem skipta hvað mestu máli.

### *Svartsýn sviðsmynd: Minni og hægari bati í ferðaþjónustu*

Í svartsýnu sviðsmyndinni er gert ráð fyrir óhagstæðri þróun í ferðaþjónustu en það er líklega stærsti einstaki áhættuþátturinn um efnahagsþróun næstu misserin. Í sviðsmyndinni er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að heimsfaraldurinn hamli ferðalögum milli landa lengur en í grunnspá Hagstofunnar og að beinna áhrifa faraldursins og sóttvarna á ferðaþjónustu gæti í einhverjum mæli allt fram á næsta ár. Það gæti t.d. gerst ef ný afbrigði kórónuveirunnar valda mun meiri vandræðum við að bæla faraldurinn niður en nú er útlit fyrir eða ef ferðatakmarkanir vara lengur en nú er ráðgert. Í öðru lagi er gert ráð fyrir færri ferðamönnum á seinni hluta spátímans en í grunnspánni. Það gæti t.d. orðið raunin ef breyttar neysluvenjur valda því að eftirspurn eftir ferðaþjónustu á heimsvísu verður minni um lengri tíma. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir því að ferðalög Íslendinga til útlanda taki nokkru hraðar við sér en ferðalög útlendinga til Íslands.

### Í svartsýnu sviðsmyndinni tefst batinn í ferðaþjónustu

Fjöldi ferðamanna, þúsundir



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Í svartsýnu sviðsmyndinni tefst efnahagsbatinn enda dregst útflutningur enn saman um 10% árið 2021. Hagvöxtur er aðeins 1,3% í ár, helmingi minni en í grunnspánni, en eykst árið 2022. Frávik landsframleiðslu frá grunnspánni nær hámarki árið 2024 (2,8%) en minnkar svo eftir því sem efnahagsbatinn nær betri fótfestu þegar líður á spátímamann og er 1,2% árið 2026. Atvinnuleysi er 0,8–1,5% meira en í grunnspánni á tímabilinu en verðbólgan er svipuð.

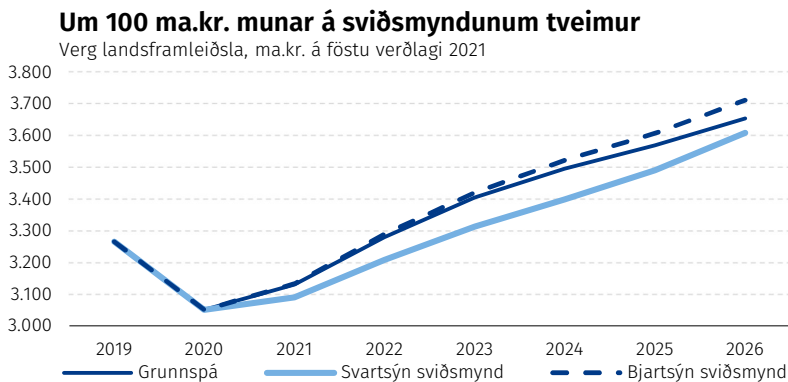
Helstu skattstofnar eru minni en í grunnspánni; á seinni hluta spátímans er magn einkaneyslu 4% minna og launastofn 6–7% minni að nafnvirði.

Raungerist sú þróun sem lýst er í svartsýnu sviðsmyndinni leiðir það að öðru óbreyttu til þess að afkoma hins opinbera verður að jafnaði neikvæð um 7,1% af VLF á árunum 2022–2026. Það er um 1,9% af VLF lakari afkoma en gert er ráð fyrir nú án fyrirhugaðra afkomubætandi aðgerða. Þá yrðu skuldir hins opinbera um 71% af VLF í lok árs 2026 samanborið við 62% af VLF samkvæmt grunnsviðsmyndinni. Tæplega 1 prósentustig af þeirri hækkun skýrist af lægri VLF í nefnara við útreikning hlutfallsins. Fjallað er nánar um þessi áhrif sviðsmyndanna á opinber fjármál í kafla 3.1.7.

*Bjartsýn sviðsmynd: Tæknivæðing og umbætur drífa áfram framleiðni og nýjan útflutning*

Tækniþróun og umbætur í umgjörð hagkerfisins geta haft mikið að segja um þróun lífskjara. Í bjartsýnu sviðsmyndinni er gert ráð fyrir því að framleiðni vinnuafls vaxi með svipuðum hraða frá og með 2022 og verið hefur að meðaltali á undanförunum áratugum (1,8% á ári) en í grunnspánni er gert ráð fyrir því að á því tímabili verði vöxtur framleiðni nokkru minni en að meðaltali (1,2%). Með auknum framleiðnivexti er m.a. svigrúm til launahækkana meira, sem drífur áfram kaupmátt, einkaneyslu og hagvöxt. Jafnframt er gert ráð fyrir að útflutningur á tæknitengdri vöru og þjónustu vaxi 10–12% meira á ári hverju en í grunnspánni. Bæði meiri framleiðnivöxtur og meiri tæknitengdur útflutningur gætu orsakast af umbótum á hagkerfinu sem örva nýsköpun og upptöku nýrrar tækni og bæta umgjörð sprotafyrirtækja. Efldar aðgerðir stjórnvalda á sviði nýsköpunar og veiking krónunnar gætu einnig reynst hafa meiri áhrif á framleiðni og tækniútflutning en grunnspáin fangar.

Bjartsýna sviðsmyndin vísar ekki svo mjög frá grunnspá í upphafi spátímans en munurinn eykst þegar fram líður og endurspeglar alfarið vöxt í framleiðslugetu þjóðarbúsins sem hefur varanleg jákvæð áhrif á lífsgæði. Landsframleiðsla er alls 1,6% meiri en í grunnspánni árið 2026. Þar leggjast aukinn útflutningur og meiri innlend eftirspurn, einkum einkaneysla, á sömu sveif. Utflutningur er alls 3% meiri en í grunnspánni í lok spátímans eða sem nemur um 50 ma.kr. á núvirði. Atvinnuleysi er allt að 0,5% minna og verðbólga svipuð og í grunnspánni. Helstu skattstofnar eru stærri; magn einkaneyslu er hátt í 3% meira en í grunnspánni í lok spátímans og launastofn um 6% hærri að nafnvirði.



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Verði efnahagsþróun í samræmi við forsendur bjartsýnu sviðsmyndarinnar verður afkoma hins opinbera að jafnaði neikvæð um 4,6% af VLF árin 2022–2026. Það er um 0,6% af VLF betri afkoma á ári að jafnaði en í grunnsviðsmynd fjármálaáætlunarinnar. Betri afkoma skilar

sér í bættri skuldastöðu. Samkvæmt sviðsmyndinni verða skuldir hins opinbera um 57% af VLF í ársok 2026 í stað 59% af VLF en rúmlega eitt prósentustig af þeirri lækkun skýrist af hærri VLF í nefnara við útreikning skuldahlutfallsins. Afkomubátinn skýrist að stærstu leyti af hærri tekjum hins opinbera því greiningin bendir til þess að þær verði um 110 ma.kr. hærri en miðað við forsendur grunnsviðsmyndarinnar. Þá er gert ráð fyrir um 10 ma.kr. hagræði vegna lægri vaxtagjalda í samræmi við bætta skuldastöðu og um 10 ma.kr. lægri útgjöldum vegna atvinnuleysis. Á móti þessari kostnaðarlækkun vegur u.þ.b. 10 ma.kr. kostnaðarauki vegna breyttra forsendna um launa- og verðlagsþróun.

## 2.6 Óvissu- og áhættuþættir þegar kófinu sleppir

Hagkerfið stendur frammi fyrir fjölþættum áskorunum og óvissu þegar faraldrinum slotar. Greina má einhverja þessara þátta með nokkurri vissu. Á það t.d. við um öldrun þjóðarinnar, þótt samspil hennar t.d. við aðflutning vinnuafls geri áhrifin að mörgu leyti óviss. Á öðrum þáttum, t.d. breytingum í framleiðni, lækkun jafnvægisvaxta og loftslagsbreytingum, er erfðara að henda reiður þótt líta verði til þeirra og bregðast við eftir föngum á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Að lokum geta verið óvissuþættir sem ómögulegt er að spá fyrir um. Af þeim sökum er mikilvægt að endurbyggja getu rikissjóðs og Seðlabankans til að bregðast við óvæntum áföllum.

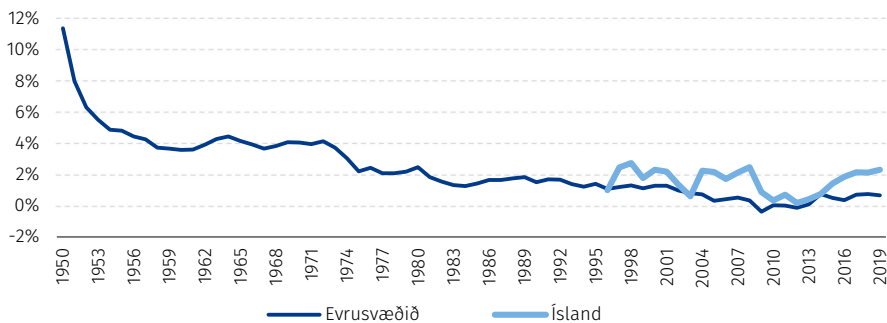
### 2.6 Óvissu- og áhættuþættir þegar kófinu sleppir

#### *Hægt hefur á drifkröftum hagvaxtar til lengri tíma*

Talið hefur verið að vaxtargeta hagkerfisins til lengri tíma nemi um 2,5–2,7% á ári og samanstandi af 1,5–1,7% árlegum vexti framleiðni og 1% árlegri fjölgun fólks á vinnualdri. Hægt hefur á vexti beggja þátta á alþjóðavísu. Í nýliðinni uppsveiflu var framleiðnivöxtur hér á landi mun kröftugri en í samanburðarríkjum. Sú þróun virðist að hluta hafa verið drifin áfram af bættri nýtingu framleiðsluþátta í ferðapjónustu. Þá var hagvöxtur að verulegu leyti drifinn áfram af mikilli fjölgun fólks á vinnufærum aldri, sem numið hefur að jafnaði 2,8% sl. fimm ár. Til lengri tíma er ekki ástæða til að gera ráð fyrir að framleiðni hér á landi geti vaxið hraðar en í nágrannarríkjum, enda ræðst hún að verulegu leyti af alþjóðlegum þáttum, s.s. tækniframförum.

## Vöxtur heildarþáttaframleiðni á evrusvæðinu er lítill í sögulegu samhengi

Vöxtur heildarþáttaframleiðni, 5 ára hlaupandi meðaltal



Heimild: Long-term productivity database, Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

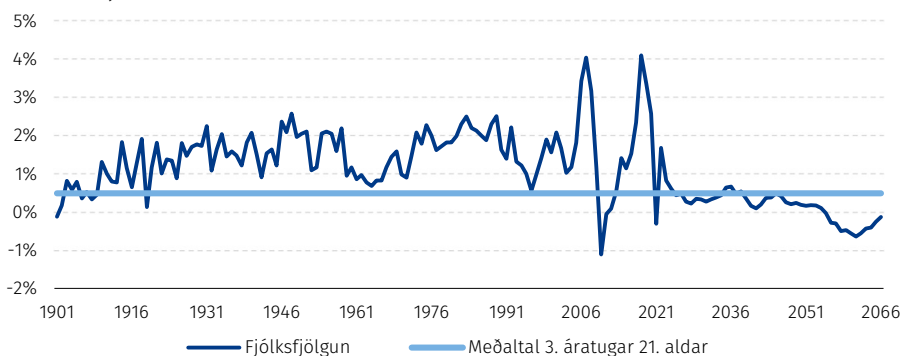
Fjölþáttaframleiðni vísar til framleiðni annarra þátta en fjármagns og vinnuafls. Við mat á fjölþáttaframleiðni á Íslandi er gert ráð fyrir að hlutur vinnuafls í framleiðslunni sé 60% og fastur yfir tíma.

Haldi viðlíka aðflutningur fólks til landsins ekki áfram, líkt og mannfjöldaspár gera ráð fyrir, eru horfur á að fjölgun fólks á vinnufærum aldri nú á þriðja áratug aldarinnar verði sú minnsta í ríflega heila öld, ef brottflutningur fólks skömmu eftir fjármálahrunið er frátalinn. Í kjölfarið hægir enn frekar á vextinum samkvæmt mannfjöldaspa Hagstofunnar og einstaklingum á vinnufærum aldri tekur að fækka um miðja öldina.

Í takt við þróun framangreindra þátta telur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn að hagkerfið geti að jafnaði aðeins vaxið um 2% á ári, samanborið við 2,5–2,7% áður. Langtímalíkön fjármála- og efnahagsráðuneytisins gefa áþekka niðurstöðu. Verulegu munar um hálf t prósentustig í árlegri vaxtargetu hagkerfisins. Þannig verður landsframleiðsla við lok gildistíma fjármála-áætlunar, þ.e. árið 2026, um 100 ma.kr. lægri en ella ef hagkerfið vex að jafnaði um 2% í stað 2,5%. Auk þess að hafa mikil áhrif á lífskjör til lengri tíma, þá hefur hægari vöxtur einnig neikvæð áhrif á þróun skuldahlutfalls hins opinbera til lengri tíma.

### Minnsti vöxtur fólks á vinnufærum aldri í heila öld heldur aftur af hagvexti

Mannfjöldi á Íslandi á aldrinum 25-66 ára



Heimild: Hagstofa Íslands

### Aðflutningur fólks á vinnualdri getur vegið á móti efnahagslegum áhrifum öldrunar

Einsýnt er að lýðfræðileg þróun næstu áratuga felur í sér áskoranir fyrir opinber fjármál. Öldrun þjóðarinnar mun að öðru óbreyttu leiða til minni verðmætasköpunar á hvern íbúa landsins og sífellt færri einstaklingar munu því styðja við opinbera þjónustu og sívaxandi hóp eldra fólks. Reynist nauðsynlegt að fjármagna þá þjónustu með hærri sköttum, lægri útgjöldum til annarra málaflokka eða blöndu af hvoru tveggja er hætt við að öldrun þjóðarinnar aftri fjárfestingu og þar með framleiðnivexti og vaxtargetu. Til að sporna við þeirri þróun er mikilvægt að skapa umhverfi sem hvetur til fjárfestinga í nýsköpun og að einstaklingar og fyrirtæki geti nýtt tækifæri sem felast í tækniframförum.

Aðrir þættir geta einnig ýmist ýkt eða dregið úr áskorunum öldrunar fyrir opinber fjármál. Aðflutningur fólks til landsins vinnur með beinum hætti gegn öldrun þjóðarinnar og framangreindum áhrifum hennar. Skattafslættir handa erlendum sérfræðingum eru til þess fallnir að laða erlent starfsfólk til landsins. Jafnframt þarf að koma í veg fyrir að aðgangshindranir á vinnumarkaði haldi fólki frá tilteknum störfum með því að ívilna þeim sem fyrir eru, sbr. umfjöllun um samkeppnismat OECD. Það myndi einnig sporna gegn neikvæðum efnahagslegum áhrifum af öldrun ef atvinnuþáttaka eldra fólks myndi aukast, t.d. vegna bættrar heilsu á efri árum eða ef lífeyrisaldur væri hækkaður.

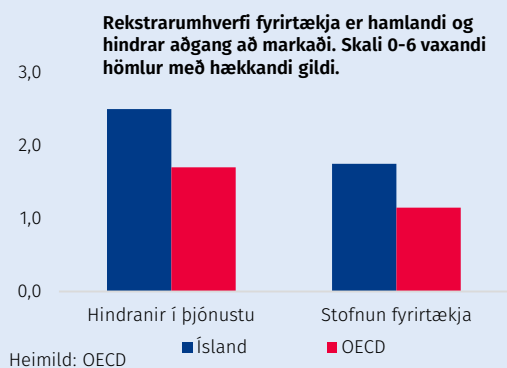
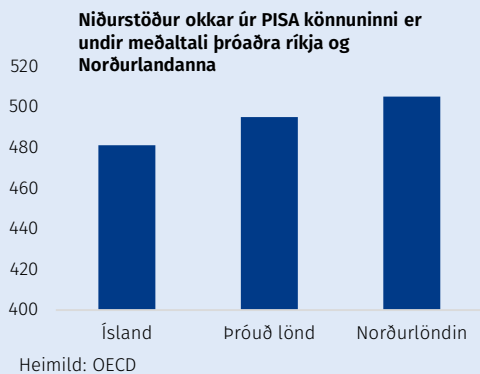
## Rammagrein 5 – Tillögur OECD til að auka vaxtargetu hagkerfisins

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD)<sup>11</sup> birtir reglulega ábendingar til aðildarríkja sinna um aðgerðir til að stuðla að sjálfbærum hagvexti. Stofnunin leggur áherslu á aðgerðir á sviði samkeppnismála, menntunar og hæfni, umhverfismála og virkni á vinnumarkaði.

### Flokkun ábendinga OECD til aðildarríkja sinna



Ísland stendur vel í alþjóðlegum samanburði á mörgum sviðum en OECD hefur þó bent á veikleika sem draga úr viðnámsþrótti og sjálfbærni. Stofnunin leggur áherslu á þörf fyrir umbætur í menntakerfinu, minnkun á losun gróðurhúsalofttegunda og bætta samkeppnis-umgjörð fyrirtekja. Fjallað er ítarlega um samkeppnisumhverfi í byggingariðnaði og ferða-þjónustu í nýlegri skýrslu stofnunarinnar fyrir íslensk stjórnvöld.<sup>12</sup>



Helstu áherslur og ábendingar OECD til aukins hagvaxtar á sjálfbærum grunni fyrir Ísland:

<sup>11</sup> Heimild: Iceland Economic Survey 2019.

<sup>12</sup> Skýrslan í heild: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/competition-assessment-reviews-iceland-20201.pdf>.



*Menntun og hæfni: Stuðla að markvissri og öflugri menntun*

- Bæta gæði grunnmenntunar með markvissri þjálfun og endurmenntun kennara.
- Styrkja starfsnám með aukinni samþættingu skóla og atvinnulífs.
- Tengja fjármögnun háskóla við árangur nemenda á vinnumarkaði.

Skref hefur verið tekið með því að setja upp ramma fyrir hæfnismat á kennurum og starfsþróun þeirra.

*Umhverfisstefna: Stefna að lágkolefnishagkerfi*

- Hækka kolefnisgjöld og innleiða nýja skatta á aðrar gróðurhúsalofttegundir. Tekjurnar má síðan færa til heimila og fyrirtækja í viðkvæmri stöðu.
- Fjárfesta í innviðum fyrir umhverfissvænni landflutninga og fiskiskipafлотann, einnig innviðum til að fanga kolefni í iðnaði.

Kolefnisgjöld hafa verið meira en tvöfölduð síðustu ár og F-gös skattlögð.

*Landbúnaður: Draga úr framleiðslustyrkjum*

- Draga úr framleiðslutengdum styrkjum í landbúnaði og tengja þá við sjálfbæra landnotkun og framleiðslu umhverfissvænnar vöru.

Frá árinu 2019 hefur verið dregið lítillega úr styrkjum tengdum framleiðslu.

*Samkeppnis- og viðskiptaumhverfi: Draga úr markaðshindrunum*

- Draga úr hindrunum, sérstaklega í þjónustugreinum og netinnviðum.
- Draga úr hindrunum á erlendri fjárfestingu.
- Draga úr hindrunum til að stofna fyrirtæki.

Skref hafa verið stigin í þá átt að draga úr aðgangshindrunum í samræmi við tillögur OECD í samkeppnismati þeirra á ferðaþjónustugreinum og byggingariðnaði. Aðgerðaáætlun liggur fyrir um einföldun regluverks í þágu fyrirtækja og almennings og fyrsti áfangi varð að lögum árið 2020 þegar felld voru niður nokkrar tilgreindar leyfisveitingar og skráningar. Nú liggur fyrir þinginu annað frumvarp til breytinga á ýmsum lögum til einföldunar á regluverki. Er þar m.a. lagt til að lögverndun starfsheita viðskipta- og hagfræðinga verði felld brott og að hætt verði viðurkenningu ráðherra á prófi til viðurkenndra bókara, ásamt því sem felld eru niður úreft lagaákvæði.

*Skattkerfi: Draga úr jaðarsköttum*

- Umbætur á örorkubótakerfinu sem stuðla að samþættingu vinnumarkaðar og örorkukerfis eða með aukinni atvinnuþátttöku öryrkja.
- Afnema eða draga verulega úr tekjutengingu barnabóta.
- Styttu bótatímabil atvinnuleysisbóta og lengja ávinnslutímabilið, þ.e. lengri starfstími til að öðlast bótarétt.

Skref tekið 2020 með lækkan tekjuskatts í lægsta tekjuþrepi.

Umbætur á framboðshlið hagkerfisins geta stuðlað að fjölgun starfa og stutt við vaxtargetu hagkerfisins. Menntun, fræðsla og önnur vinnumarkaðsúræði eru mikilvæg til að viðhalda virkni á vinnumarkaði. Auk þess gæti þeim sem minnsta formlega menntun hafa nýst sérstaklega endurskoðun regluverks á vinnumarkaði í samræmi við tillögur OECD í samkeppnismatinu. Þar kom m.a. fram að lögvernduð starfsheiti eru umtalsvert fleiri hér á landi en í öðrum ríkjum OECD. Umfangsmikil lögverndun leiðir til útilokunar einstaklinga, oft einkum innflytjenda og fólks með litla menntun, frá störfum sem þeir geta vel sinnt.

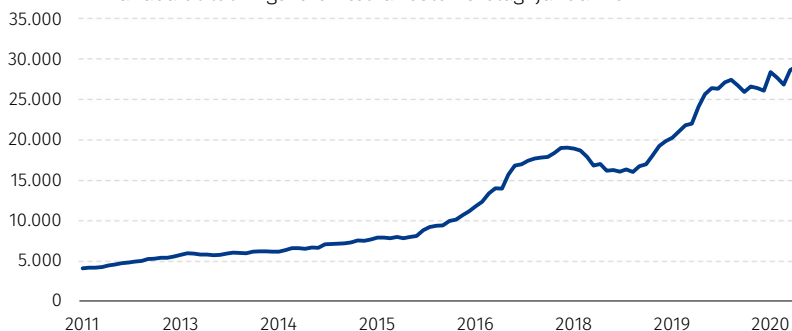
### *Tækniframfarir og nýir vaxtarbroddar hagkerfisins gætu unnið gegn minni framleiðni-vexti*

Þrátt fyrir að framleiðnivöxtur í hinum vestræna heimi hafi lækkað jafnt og þétt frá miðri síðustu öld er erfitt að fullyrða að varanlega hafi dregið úr vextinum. Framþróun gervigreindar og tengdrar tækni sem gjarnan er tengd við fjórðu iðnbyltinguna er af mörgum talin munu leiða til umbyltingar á ýmsum sviðum samfélagsins. Áhrifanna er raunar þegar farið að gæta víða, m.a. í sjávarútvegi, smásöluverslun og ýmissi þjónustu sem hægt er að sækja með rafrænum hætti, þ.m.t. í opinberri þjónustu.

Vöxtur nýsköpunar- og tæknifyrirtækja sem starfa í alþjóðlegu umhverfi er mikilvæg forsenda fyrir bættum lífskjörum til lengri tíma, enda er slík starfsemi ekki háð sömu náttúrulegu takmörkunum og t.a.m. starfsemi ferðaþjónustu og sjávarútvegs. Því er mikilvægt að skapa alþjóðageiranum stöðugt og samkeppnishæft rekstrarumhverfi hér á landi svo hann geti mætt alþjóðlegri samkeppni. Umbætur á vinnumarkaði sem stuðla að stöðugra rekstrarumhverfi gætu haft mikla þýðingu fyrir alþjóðageirann. Fyrirtæki innan geirans njóta nú þegar endurgreiðslna á rannsóknar- og þróunarkostnaði, auk þess sem heimild er til þess að sækja um frádrátt frá tekjuskatti fyrir erlenda sérfræðinga sem ráðnir eru til starfa hér á landi vegna sérþekkingar og reynslu. Bein erlend fjárfesting getur einnig leikið lykilhlutverk við hraðan vöxt í nýjum greinum þar sem þekking flyst milli landa. Mikill vöxtur í fiskeldi er til marks um þetta. Útflutningur á eldislaxi hefur tífaldast frá árinu 2015 og nam útflutningsverðmætið 23 ma.kr. árið 2020, eða sem nemur u.þ.b. heilli loðnuvertíð. Horfur eru á áframhaldandi vexti fiskeldis næstu árin, en ný lög um fiskeldi voru samþykkt á Alþingi árið 2019 sem eiga að stuðla að áframhaldandi vexti greinarinnar í sátt við umhverfi og samfélag.

### **Stórsókn í fiskeldi er til marks um þá möguleika sem eru í nýrri verðmætasköpun**

12 mánaða útflutningsverðmæti á föstu verðlagi janúar 2021



Heimild: Hagstofa Íslands

Vonir standa einnig til þess að verulegur vöxtur geti orðið í umsvifum lyfjaiðnaðar á næstu árum. Verði af áformum fyrirtækja í greininni gætu útflutningstekjur reynst hærri á síðari hluta spátímans en Hagstofan áætlar. Aukin umsvif fyrirtækisins eru því einn þeirra þátta sem gætu hnikað efnahagsumsvifum nær því sem samræmist bjartsýnna fráviksdæmi ráðuneytisins hér að framan.

### *Vextir gætu hækkað þótt útlit sé fyrir að þeir haldist lágir*

Jafnvægisvextir, þ.e. þeir vextir sem samrýmast jafnvægi í þjóðarþúskapnum og verðbólgu við markmið Seðlabankans, hafa lækkað jafnt og þétt á alþjóðavísu frá miðri síðustu öld. Ýmsir þættir hafa stuðlað að lækkuninni, s.s. hægari fólksfjölgun, minnkandi

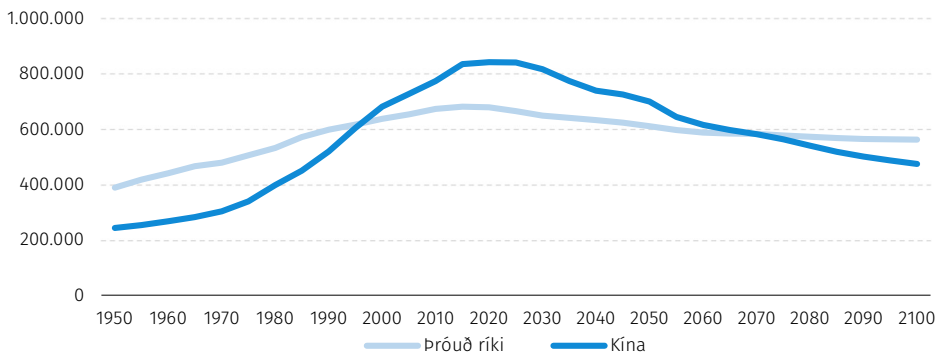
framleiðnivöxtur, hærri sparnaður, aukin ásókn í öruggar eignir og samþætting Kína við alþjóðahagkerfið.<sup>13</sup> Margir þeirra krafta sem hafa stuðlað að lækkun jafnvægisvaxta virðast komnir til að vera og því af mörgum talið líklegt að lækkun undanfarinna áratuga sé varanleg.<sup>14</sup>

Á hinn bóginn gætu einhverjir þeirra krafta sem hingað til hafa þrýst jafnvægisvöxtum niður snúið við í náninni framtíð og haft áhrif til hækkunar þeirra. Aukinn sparnaður er gjarnan talinn ein meginástæða lækkandi vaxta undanfarna áratugi.<sup>15</sup> Sparnaðurinn er m.a. tilkominn af lýðfræðilegri þróun þar sem sífellt stærrí hluti heimsins er kominn á miðjan aldur og nálgast lífeyrisaldur, en á þeim hluta æviskeiðsins er sparnaður venjulega í hámarki. Hlutfall fólks á sparnaðaraldri hefur þegar náð hámarki og fer nú minnkandi eftir því sem æ fleiri ná lífeyrisaldri. Sífellt fleiri munu því ganga á þann sparnað sem orðið hefur til á undanfönum árum og áratugum. Heildarsparnaður í heimshagkerfinu gæti dregist saman af þessum sökum og endurvakið þrýsting til hækkunar vaxta.

Líklega eru áhrifaþættir jafnvægisvaxta til lengri tíma óviða að snúast með eins skýrum hætti og í fjölmennasta hagkerfi heims, Kína. Þar er útlit fyrir að fjöldi fólks á vinnualdri sé að ná hámarki og að fólki fækki ört í kjölfarið. Spár Sameinuðu þjóðanna gera þannig ráð fyrir að fjöldinn dragist saman um ríflega 40% áður en öldin er úti eftir hraða fjölgun undanfarna áratugi. Þá er hagvöxtur í landinu í vaxandi mæli drifinn áfram af aukinni neyslu, en hár sparnaður hefur lengi einkennt kínverska hagkerfið.

### Fólki á vinnualdri er tekið að fækka í stærstu hagkerfum heims

Fjöldi fólks á aldrinum 25-64 ára, þúsundir



Heimild: Sameinuðu þjóðirnar (Sp). Til þróaðra ríkja teljast Ástralía, Nýja-Sjáland, Japan, ríki Evrópu og ríki N-Ameríku.

Þrátt fyrir framangreint virðast fjármálamarkaðir vænta þess að vextir haldist lágir um langa hríð. Útbreiðsla og efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins gætu auk þess leitt til aukins varúðarsparnaðar heimila og jafnvel fyrirtækja, sem gæti haldið vöxtum lágum.

Af umfjölluninni má ráða að þrátt fyrir stöðuga lækkun jafnvægisvaxta frá miðri 20. öldinni ríkir áfram grundvallaróvissa um þróun vaxta til skemmri og lengri tíma. Reynsla af

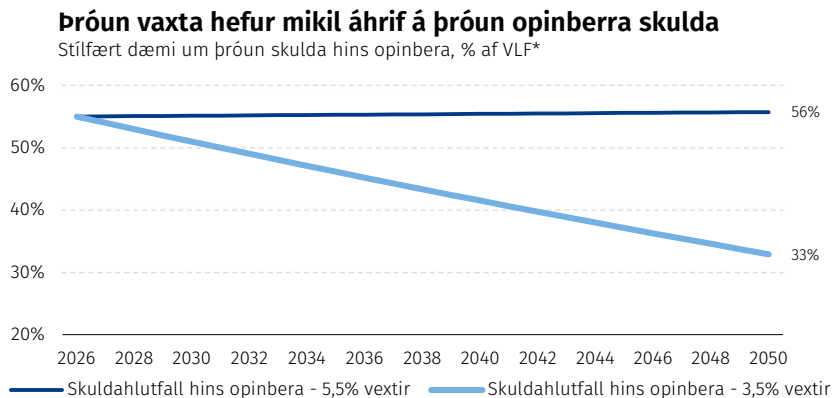
<sup>13</sup> Nánar er fjallað um áhrifaþætti lægra vaxtastigs í rammagrein 1 í fjármálaáætlun 2020–2024.

<sup>14</sup> Rachel & Smith (2017).

<sup>15</sup> Bernanke 2005.

spám um vaxtaþróun ár fram í tímann hafa enda ekki gefið góða raun.<sup>16</sup> Varast ber því að ganga út frá því að vextir verði lágir um langa hríð, jafnvel þótt margt kunni að benda til þess.

Þrátt fyrir óvissuna mun þróun vaxta verða ráðandi áhrifaþáttur fyrir opinber fjármál. Verði vextir á skuldir hins opinbera að jafnaði lægri en hagvöxtur mun skuldahlutfall hins opinbera lækka yfir tíma ef jafnvægi er á frumjöfnuði hins opinbera.<sup>17</sup> Reynist vextir á hinn bóginn hærrí en hagvöxtur mun skuldahlutfall hins opinbera vaxa miðað við sömu fjármálastefnu. Líkt og ráða má af mynd að neðan hefur þróun vaxta veruleg áhrif á þróun skuldahlutfalls hins opinbera til lengri tíma.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

\*Forsendur útreikninganna eru 2% hagvöxtur, verðbólga við markmið 2,5% og frumjöfnuður 0,5%

### *Efnahagsstefnan þarf að geta brugðist við stórum áföllum í náttúru og umhverfi*

Sumir áhættuþættir sem virðast fjarlægir geta gert vart við sig með afar skömmum fyrirvara. Það á ekki síst við um áhættu sem rekja má til náttúrunnar eins og sést hefur af reynslu undanfarinna missera með stórum heimsfaraldri og jarðhræringum á Reykjanesskaga, sem eru þær fyrstu sinnar tegundar í hundruð ára. Náskyld þessum atburðum er ýmis áhætta af völdum loftslagsbreytinga sem kann, þrátt fyrir framfarir í loftslagsvísindum, að hluta til að vera ófyrirséð nú.

Nýlegir atburðir eru þörf áminning um að stjórnvöld þurfa að hafa virkan viðbúnað gagnvart fjölda áhættuþátta sem margir hverjir eru ólíklegir hver um sig en geta haft veruleg áhrif. Slíkur viðbúnaður er ekki síst á sviði efnahags- og ríkisfjármála. Tjón af völdum umhverfisþátta getur kallað á skjót og markviss sértæk viðbrögð eins og í upphafi heimsfaraldursins þegar fjöldi aðgerða var útfærður og innleiddur á skömmum tíma. Forsenda þess er þó að stefna í efnahags- og ríkisfjármálum sé almennt varfærin og veiti svigrúm til skjótra viðbragða þegar á þarf að halda. Tilgangur þess að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af landsframleiðslu á seinni hluta tíma fjármálaáætlunar er ekki síst, og jafnvel fyrst og fremst, að geta brugðist við áföllum af þessu tagi.

<sup>16</sup> Furman & Summers (2020).

<sup>17</sup> Frumjöfnuður hins opinbera er skilgreindur sem tekjur að frádregnum gjöldum hins opinbera þegar litið er fram hjá vaxtatekjum og -gjöldum.

### 3 Fjármál hins opinbera og opinberra aðila

**BJARTARI  
HORFUR  
FRÁ  
GILDANDI  
ÁÆTLUN**

Þörf fyrir  
**afkomubætandi  
ráðstafanir** hefur  
**minnkað.**

**Áfram stuðningur**  
við **hagkerfið** en  
**söfnun skulda**  
sem % af VLF  
**verður stöðvuð**  
fyrir árslok 2025.

Hægt verður að  
**virka**  
**fjármálareglur** að  
**nýju frá árinu 2026.**

- Sú sterka fjárhagsstaða hins opinbera sem byggð hefur verið upp á undanförunum árum hefur verið nýtt til að bregðast við alvarlegum afleiðingum kórónuveirufaraldursins með margvíslegum efnahagsaðgerðum.
- Aðgerðirnar hafa skilað árangri og mildað efnahagslegan samdrátt. Sá árangur endurspeglast einnig í minni hallarekstri á árinu 2020 en áætlað var og jákvæðari horfum á áætlunartímabilinu.
- Engu að síður er útlit fyrir að afleiðingar efnahagsáfallsins leiði af sér mesta skell í afkomu- og skuldaþróun hins opinbera frá stofnun Lýðveldisins ef frá eru taldar afleiðingar bankahrunsins 2008. Ljóst er að það mun taka tíma að koma opinberum fjármálum aftur í rétt horf og byggja upp viðnámsþrótt til lengri tíma.
- Tölulegum fjármálareglum um afkomu- og skuldaþróun hins opinbera hefur verið vikið til hliðar tímabundið til ársloka 2025. Grunnildi laga um opinber fjármál verða eftir sem áður leiðarljós stefnumörkunar í opinberum fjármálum á áætlunartímabilinu.
- Meginhagstjórnarmarkmið ríkisstjórnarinnar eru skýr og óbreytt frá gildandi fjármálaáætlun. Annars vegar að markvissum stuðningi við hagkerfið verði viðhaldið til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika og að sérstakar aðhaldsráðstafanir bíði um sinn. Hins vegar að tryggja að hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu stöðvist eigi síðar en í árslok 2025.
- Bjartari undirliggjandi afkomuhorfur fela í sér að þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir til að stöðva skuldasöfnun fyrir árslok 2025 er fimmtungi minni en í gildandi áætlun. Þessi betri staða sýnir að til mikils er að vinna ef góður gangur verður í verðmætasköpun og framförum í atvinnulífinu, m.a. með tilstuðlan viðnáms- og örvunaraðgerða stjórnvalda.

#### 3.1 Fjármálareglur og framvinda stefnumörkunar í opinberum fjármálum

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um fjármálareglur af tvennum toga. Eins og í öðrum löndum hafa þær það hlutverk að stuðla að stefnufestu í stjórn opinberra fjármála.

Annars vegar eru í lögnum tilgreind **fimm grunnildi: sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi**. Grunnildin eru meginreglur sem fylgja ber við mótnun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þau fela þar með í sér skýra leiðsögn um forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Til að sannreyna grunnildin er bæði litið til þess í hvaða átt ákvarðanir leiða framvindu opinberra fjármála og þess hvort verklag stjórnvalda við þær ákvarðanir uppfylli tiltekin skilyrði um vandaðan undirbúning.

Hins vegar er í lögnum kveðið á um **tölusett skilyrði um afkomu, skuldastöðu og skuldaþróun sem ætlað er að stuðla að stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála**. Tölulegu skilyrðunum er ætlað að vera skýr og fyrirsjáanleg 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 mælikvarðar eiga að geta fallið vel að ákvarðanatökufærli stjórnvalda um þróun opinberra fjármála, þótt vissulega verði ávallt fyrir hendi fjölbreytt áhætta og óvissa um hagþróun. Segja má að þessar tölulegu reglur tiltaki lágmarkskröfur sem gerðar eru til þess hvernig opinberu fjármálin þróast. Hinar tölulegu fjármála reglur eru eftirfarandi:

1. **Afkomuregla**, sem kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
2. **Skuldaregla**, sem kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af VLF.
3. **Skuldalækkunarregla**, sem kveður á um að séu skuldir umfram hámark skuldareglu skuli þær 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.

### *3.1.1 Breytt flokkun á starfsemi hins opinbera hefur haft áhrif á gagnsæi og samræmi upplýsinga um opinber fjármál*

Samkvæmt gildandi lögum er framsetning á meginstefnumörkun opinberra fjármála í fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum gerð á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals um opinbera aðila, svokallaðs GFS-staðals (e. Government Finance Statistics). Ein meginástæðan fyrir innleiðingu staðalsins var sú að auka samræmi og gagnsæi við framsetningu upplýsinga um opinber fjármál. Þetta er mikilvægt m.a. til að meta áhrif ákvarðana í opinberum fjármálum á aðra geira hagkerfisins og er í samræmi við það sem tíðkast hjá öðrum þjóðum og alþjóðastofnanir leggja áherslu á.

Hagstofa Íslands ber ábyrgð á gerð þjóðhagsreikninga og hagskýrslna um opinber fjármál. Það felur m.a. í sér ábyrgð á túlkun og innleiðingu þeirra staðla og reglna sem um gerð þeirra gilda. Hluti þeirrar vinnu felst í flokkun stofnanaeininga í haggeira, t.d. hvort viðkomandi eining teljist vera hluti af hinu opinbera eða ekki. Í desember 2020 birti Hagstofan heildarendurskoðun á tímaröðum fyrir fjármál hins opinbera, sem er í samræmi við stefnu og leiðbeiningar Hagstofu Evrópusambandsins (e. Eurostat) um reglulegar heildarendurskoðanir þjóðhagsreikninga og samræmda tímasetningu þeirra.<sup>1</sup> Meginbreytingin í endurskoðuninni fólst í breyttri flokkun hagaðila þar sem samtals 24 stofnanaeiningar, sem áður voru flokkaðar utan hins opinbera (A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga), hafa verið endurflokkaðar og teljast nú innan þess. Endurflokkunin felur í sér að rekstur og efnahagur þessara aðila telst nú með hefðbundnum rekstri ríkis og sveitarfélaga og kemur þannig fram í opinberum hagtölum um Ísland. Í viðauka 1 í áætluninni má sjá yfirlit yfir þær stofnanaeiningar sem teljast nú til hins opinbera. Meðal þeirra eru Íbúðalánasjóður (nú ÍL-sjóður og Húsnæðissjóður), Lánasjóður íslenskra námsmanna (nú Menntasjóður námsmanna), Náttúruhamfaratryggingar Íslands og Strætó bs.

<sup>1</sup> Hagstofa Íslands. (2020, 14. desember). Heildarendurskoðun á tímaröðum fjármála hins opinbera 1998–2019: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/fjarmal-hins-opinbera/fjarmal-hins-opinbera-endurskodun-timarada/>

Breytt flokkun á starfsemi ríkisins og hins opinbera hefur að óbreyttum lögum veruleg áhrif á afkomu og efnahag A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga og nemur umfangið á efnahagsreikningi ríkissjóðs hundruðum milljarða. Að óbreyttu hefur þetta samhliða áhrif á fjármálaeignir laga um opinber fjármál og fara t.a.m. skuldir hins opinbera langt umfram þau 30% af VLF sem lög um opinber fjármál kveða á um. Rétt er að vekja athygli á því að í gildandi fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum hefur að svo stöddu ekki verið tekið tillit til framangreindra breytinga á framsetningu opinberrar starfsemi í þjóðhagsreikningum. Það veldur því að þær tölur sem koma fram í þessum áætlunum eru ekki samanburðarhæfar við opinberar hagtölur sem Hagstofan birtir. Mikilvægt er að þetta tímabil misræmis milli fjármálastefnunnar, fjármálaáætlunar og fjárlaga gagnvart þjóðhagsreikningum vari sem styst. Ella er hættu á að sá trúverðugleiki og gagnsæi sem stjórnvöld hafa skapað um stjórn og umgjörð opinberra fjármála, m.a. gagnvart lánsþáttum og öðrum alþjóðastofnunum, gæti skaðast.

Ljóst er að stjórnvöld munu áfram fylgja alþjóðlegum hagskýrslu- og reikningsskilastöðlum í samræmi við gildandi lög. Í ljósi þess sem að framan greinir er því óhjákvæmilegt að leggja til breytingar á viðeigandi ákvæðum laga um opinber fjármál til að endurspeglar breytta flokkun. Með slíkum breytingum verður tryggt fullt samræmi á framsetningu áætlanagerðar og skýrslugerðar um opinber fjármál og þjóðhagsreikninga. Þessari vinnu er enn ólokið og tekur þessi fjármálaáætlun því ekki tillit til framangreindra breytinga á breyttu umfangi á starfsemi hins opinbera, hvorki í tölulegum yfirlitum né í greinargerðinni. Gengið er út frá því að þessi vinna og frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál liggja fyrir síðar á þessu ári.

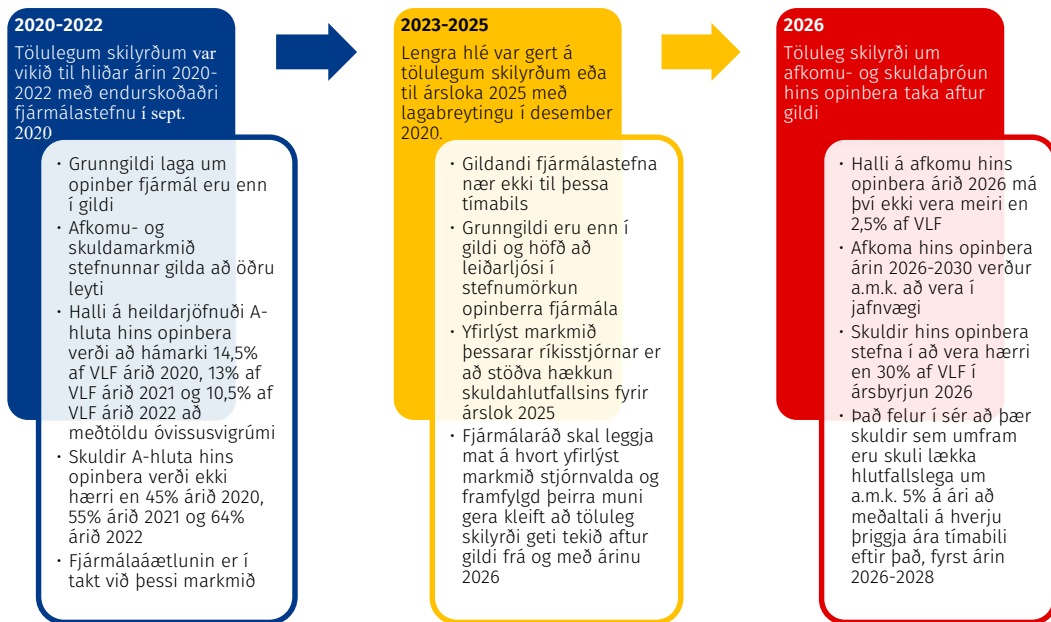
Í sérstökum viðauka um reikningshaldslega framsetningu er fjallað nánar um framangreindar breytingar, áhrif þeirra og aðrar nauðsynlegar breytingar til að tryggja samræmi gagna í áætlanagerð og uppgjöri opinberra fjármála. Sögulegar tölur um afkomu- og skuldapróun hins opinbera sem birtast í þessari fjármálaáætlun byggja á uppfærðum tölum Hagstofu Íslands sem leiðréttar hafa verið fyrir áhrifum þessara hagaðila.

### 3.1.2 Tölulegum skilyrðum hefur verið vikið til hliðar til ársloka 2025

Í tengslum við umfjöllun Alþingis um gildandi fjármálastefnu var samþykkt frumvarp um að tölulegum fjármálaeignir laga um opinber fjármál skyldi vikið til hliðar til ársloka 2022. Í greinargerð með því frumvarpi kom fram að niðurstöður framreikninga um horfur í opinberum fjármálum gæfu til kynna að ekki myndi nást að uppfylla skilyrði laganna frá og með 2023 nema með það umfangsmiklum ráðstöfunum að þær væru vart raunhæfar og myndu vinna gegn efnahagslegum stöðugleika. Í ljósi þessa og til að veita stjórnvöldum nægjanlegan sveigjanleika og svigrúm til að aðlaga opinber fjármál að afleiðingum efnahagsáfallsins lögfesti Alþingi í desember sl. þá tímabundnu ráðstöfun að hlé yrði gert á tölulegu skilyrðunum til ársloka 2025.

Sú lagabreyting fól einnig í sér breytt hlutverk fjármálaráðs. Hlutverk ráðsins er að leggja mat á það hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunnreglum og tölulegu fjármálaeignir sem lögin kveða á um. Í ljósi þess að vikið hefur verið frá tölulegu skilyrðunum mun ráðið ekki leggja mat á framfylgd þeirra á árunum 2023–2025 þótt ráðið leggi áfram mat á hvort stefnumörkun stjórnvalda uppfylli grunnreglur laganna. Í fyrrgreindri lagasetningu var jafnframt kveðið á um breytt hlutverk fjármálaráðs á þessu tímabili að því leyti að ráðið skuli í umsögnum sínum til þingsins leggja mat á hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera kleift að tölulegu fjármálaeignir taki aftur gildi frá og með árinu 2026. Mat á slíkum áformum verður þá tímabundið annar mælikvarði á árangur við stjórn opinberra fjármála. Í því mati felst mikilvægt aðhald fyrir stjórnvöld við stefnumörkun sína.

## Töluleg skilyrði laga um opinber fjármál 2020–2026



Uppbygging fjármálareglna felur í sér ákveðnar leikreglur og takmarkanir á umfangi opinberrar starfsemi sem ætlað er að auka á trúverðugleika og aga við stjórn opinberra fjármála og stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Augljóst er þó að vart er raunhæft að fyrirkomulag slíkra fjármálareglna geti náð utan um víðeigandi hagstjórnviðbragð við jafn krefjandi efnahagslegar aðstæður og þær sem hafa komið upp í kjölfar kórónuveirufaraldursins. Benda má á að þótt uppbygging fjármálareglna sé misjöfn eftir löndum hafa viðbrögð stjórnvalda víða um heim verið á sömu leið og hér á landi, þ.e. að víkja tímabundið frá fjármálareglum vegna afleiðinga kórónuveirufaraldursins.<sup>2</sup> Við þannig aðstæður er það lykilatriði til að viðhalda trúverðugleika á umgjörð opinberra fjármála að mótuð sé skýr stefnumörkun um það hvenær og með hvaða hætti verði hægt að uppfylla fjármálareglurnar að nýju. Þessi fjármálaáætlun veitir leiðsögn um það hvernig tryggt verði að fjármálareglurnar geti tekið aftur gildi árið 2026 samhliða því að ná að fylgja eftir meginmarkmiðum stjórnvalda í efnahagsmálum og opinberum fjármálum til og með árinu 2025.

### 3.1.3 Grunnildin eru leiðarljós gagnsærra meginmarkmiða í opinberum fjármálum næstu ár

Í gildandi fjármálaáætlun voru lögð fram og samþykkt gagnsæ og einföld meginmarkmið til stuðnings við grunnildir laganna sem ríkisstjórnin hefur einsett sér að fylgja í stefnumörkun efnahagsmála og opinberra fjármála næstu ár. Þau meginmarkmið gilda einnig fyrir þessa fjármálaáætlun.

**Til skemmri tíma** er áhersla stjórnvalda á að **stuðla að efnahagslegum stöðugleika** með verulegum en tímabundnum stuðningi við hagkerfið. Sá stuðningur hefur bæði falist í beinum

<sup>2</sup> IMF. Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks (2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-government-cash-management-under-fiscal-stress.ashx>



mótvægisáðgerðum og þeirri ákvörðun að viðhalda óbreyttum umsvifum hins opinbera og leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkisfjármála að virka til fulls. Samhliða er það ásetningur stjórnvalda að **til meðallangs tíma** þegar atvinnulífið hefur tekið aftur við sér muni þessi tímabundni stuðningur falla niður og að hafist verði handa við að byggja aftur upp styrk og viðnámsþrótt opinberu fjármálanna með sjálfbærni til lengri tíma að markmiði. Í því felst annað meginmarkmið stjórnvalda sem er **að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu fyrir árslok 2025.**

### Til skamms tíma

#### Stuðningur við hagkerfið

- Viðhalda óbreyttum umsvifum hins opinbera þrátt fyrir umtalsvert tekjufall
- Sérstækar og almennt tímabundnar mótvægisáðgerðir vegna COVID-19
- Sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkisfjármálanna verði gert kleift að virka til fulls

### Til meðallangs tíma

#### Stöðva hækkun skulda sem % af VLF eigi síðar en fyrir árslok 2025

- Á árunum 2023-2025 mun verða ráðist í afkomubætandi ráðstafanir til þess að tryggja stöðvun hækkun skulda sem hlutfall af VLF árið 2025
- Markmið fjármálaáætlunarinnar gerir ráð fyrir að aukning skulda hins opinbera stöðvist við 54% af VLF í árslok 2025 miðað við undirliggjandi efnahagshorfur

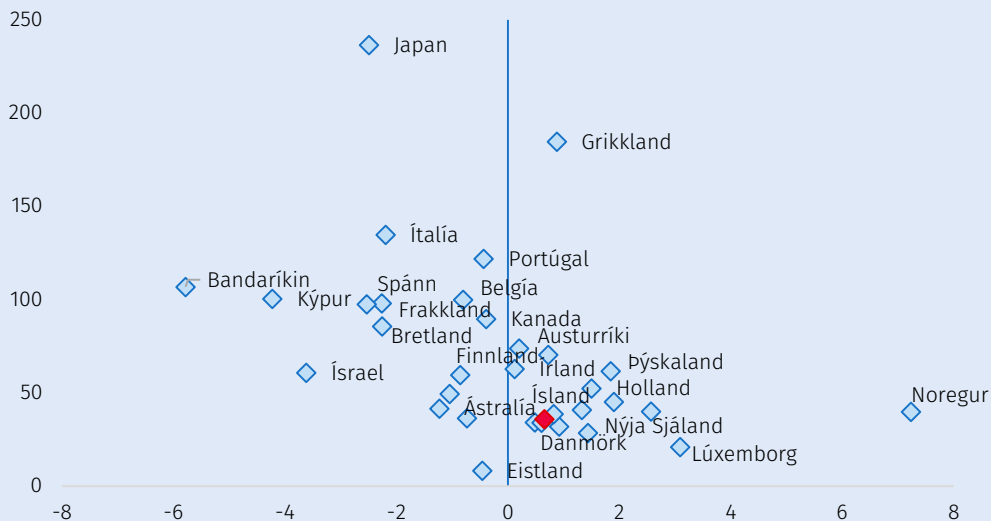
Meginmarkmiðin eru í senn gagnsæ og raunhæf þar sem horft er til þess að stuðningur hins opinbera við hagkerfið verði nægilega mikill og styðji vel við markmið peningamála-stefnunnar. Samhliða verði gætt varúðar við að ekki verði gengið of langt í stuðningi og örvun hagkerfisins þar sem það gæti unnið gegn efnahagslegum stöðugleika og leitt af sér aukna verðbólgu og vaxtahækkanir. Þá ber einnig að líta til þess að stuðningurinn verði ekki svo umsvifamikill og langvinnur að það grafi undan sjálfbærni opinberra fjármála og leggi ósanngjarnar byrðar á herðar komandi kynslóða. Þess vegna miðar fjármálaáætlunin að því að afkomu- og skuldastaða hins opinbera verði viðráðanleg undir lok tímabils áætlunarinnar og að fjármálaeign laganna geti aftur tekið gildi árið 2026. Undirliggjandi horfur þessarar áætlunar sem fjallað er nánar um í köflunum hér á eftir fela í sér nokkru betri horfur um þróun opinberra fjármála á áætlunartímabilinu. Það gefur góðar vonir um að þær áskoranir sem felast í því að koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl verði viðráðanlegar og raunhæfar, bæði hvað varðar tímalengd og umfang.

### Rammagrein 6: Ísland var í góðri stöðu fyrir efnahagsfallið

Þegar efnahagslegra áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru fór að gæta í hagkerfi heimsins snemma árs 2020 voru opinber fjármál á Íslandi í góðri stöðu til þess að veita öflugan viðspyrnu og milda áfallið gagnvart fyrirtækjum og heimilum í landinu. Sú staða fólst í lágum skuldum, efnahagslegum stöðugleika og sterkri ytri stöðu hagkerfisins þrátt fyrir umtalsvert tekjufall. Árin á undan höfðu einkennst af hratt lækkandi skuldum. Árið 2018 voru vergar skuldir hins opinbera komnar niður í um 36% af VLF eftir að hafa farið hæst í um 92% af VLF í kjölfar bankahrunsins og heildarafkoman var jákvæð. Á meðfylgjandi mynd má sjá samanburð á afkomu og skuldastöðu þróaðra ríkja árið 2018. Þar er Ísland í hópi með löndum á borð við Danmörku, Svíþjóð og Litháen með lágur skuldir og jákvæða afkomu.

## Afkoma og vergar skuldir hins opinbera árið 2018 í þróuðum ríkjum

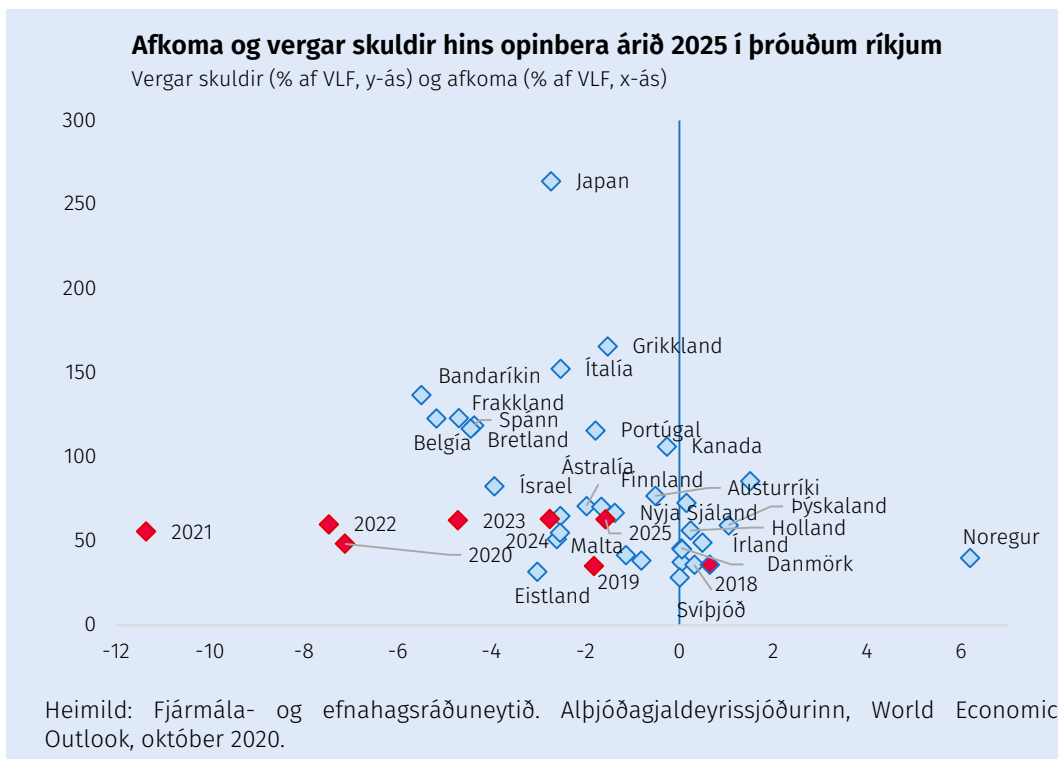
Vergar skuldir (% af VLF, y-ás) og afkoma (% af VLF, x-ás)



Árið 2019 kom bakslag í hagkerfið eftir langvarandi hagvöxt árin á undan en þá varð hið opinbera rekið með halla sem nam um 1,5% af VLF. Þrátt fyrir það héldu vergar skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu áfram að lækka og voru um 35% af VLF í lok ársins. Árið 2020 kom svo höggið af efnahagslegum afleiðingum kórónuveirufaraldursins fram með afgerandi hætti í rekstri hins opinbera. Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum Hagstofu Íslands var hið opinbera rekið með halla upp á rúm 7% af VLF það árið. Skuldir hins opinbera hafa síðan hækkað í takt við breytta afkomu og aukna lántöku og voru um 48% af VLF í lok árs 2020.

Á neðangreindri mynd má sjá afkomu og vergar skuldir í efnahagslega þróuðum ríkjum árið 2025 samkvæmt spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá október 2020 og niðurstöðum fjármálaáætlunarinnar. Þar hefur einnig verið merktur inn ferill afkomu og skulda hins opinbera á Íslandi árin 2018–2026. Eins og sjá má á punktum fer afkoma hins opinbera á Íslandi hratt versnandi fram til ársins 2021 en það árið er gert ráð fyrir að halli verði rúmlega 11% af VLF. Eftir því sem hagkerfið nær meiri bata dregur úr stuðningi opinberra fjármála við eftirspurn og við taka afkomubætandi ráðstafanir árin 2023–2025. Samhliða því færirst afkoma hins opinbera nær jafnvægi. Vergar skuldir hins opinbera hækka umtalsvert en fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að þær verði um 63% af VLF í lok tímabilsins.<sup>3</sup> Hafa ber þó í huga að ákjósanleg skuldastaða í litlu opnu hagkerfi þarf að vera lægri en hjá stærri ríkjum til þess að nægilegt svigrúm sé fyrir hendi til að takast á við sveiflur á borð við þær sem einkennt hafa hagsögu Íslands.

<sup>3</sup> Bent er á að vergar (brúttó) skuldir eru annar mælikvarði á skuldir en felst í skuldareglu laga um opinber fjármál. Skuldir samkvæmt skuldareglunni eru lægri þar sem dregnar eru frá peningalegar eignir. Þá er skuldaþróunin sett hér fram án tillits til væntanlegrar breyttrar flokkunar stofnanaeininga en við þá breytingu aukast eignir og skuldir hins opinbera umtalsvert. Sé horft til vergra skulda án þess að draga frá peningalegar eignir sem standa á móti þeim munu þær aukast um ríflega 20% af VLF við þessa breyttu framsetningu. Nánar er fjallað um áhrif af breyttri flokkun stofnanaeininga í viðauka um reikningshaldslega framsetningu opinberra fjármála.



### 3.1.4 Verulegur halli verður á afkomu hins opinbera á komandi árum með tilheyrandi skuldasöfnun en undirliggjandi horfur hafa batnað

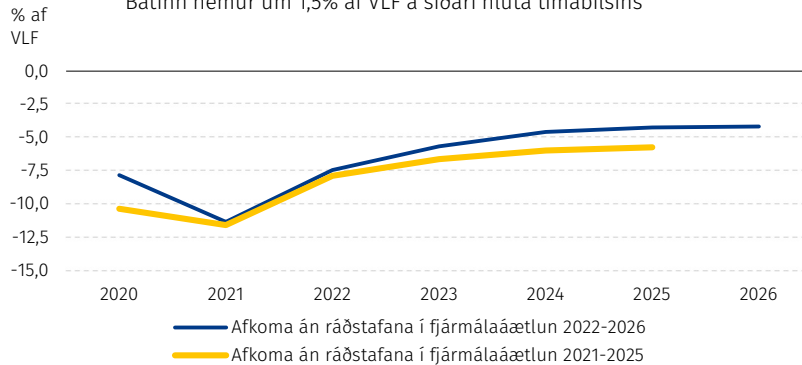
Líkt og fjallað er um í kafla 4 hefur sterk staða ríkissjóðs og hins opinbera verið nýtt af krafti sl. ár til að vega á móti neikvæðum efnahagslegum áhrifum af kórónuveirufaraldrinum og milda samdrátt hagkerfisins. Áætlað mat á beinum stuðningi stjórnvalda árin 2020 og 2021 nemur ríflega 190 ma.kr. samanlagt eða sem svarar til meira en 6% af VLF yfirstandandi árs. Þá eru ótalin áhrifin af því að leyfa hinum sjálfvirku sveiflujöfnurum ríkissjóðs að virka til fulls. Ætla má að umfang þeirra nemi vel á þriðja hundrað milljarða samanlagt árin 2020 og 2021 eða hátt í 7% af VLF yfirstandandi árs.

Minni samdráttur í hagkerfinu á árinu 2020 en búist var við endurspeglast í sterkari tekjugrunni ríkis og sveitarfélaga á áætlunartímabilinu, sem leiðir til þess að afkomu- og skuldahorfur hins opinbera án afkomubætandi ráðstafana árin 2023–2025 hafa batnað. Afkomubatinntinn nemur allt að 1,5% af VLF á síðari hluta tímabilsins og má að mestu leyti rekja til aukinna tekna, s.s. í virðisaukaskatti og fasteignasköttum, en þá má einnig rekja fjórðung batans til hækkunar á nafnvirði VLF í uppfærðri þjóðhagssþá.

Þrátt fyrir nokkru betri horfur á áætlunartímabilinu blasir engu að síður við sögulegt hrun í afkomu ríkissjóðs vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins. Á níunda og tíunda áratug síðustu aldar var halli á rekstri ríkissjóðs og hinu opinbera um árabil en árlegt umfang hallans, hvort sem litið er til hlutfalls af umfangi hagkerfisins eða sem hlutfall af tekjum, hefur ekki verið jafn mikið á lýðveldistímanum fyrir utan árin eftir bankahrunið 2008.

### Undirliggjandi afkomuhorfur hins opinbera hafa batnað

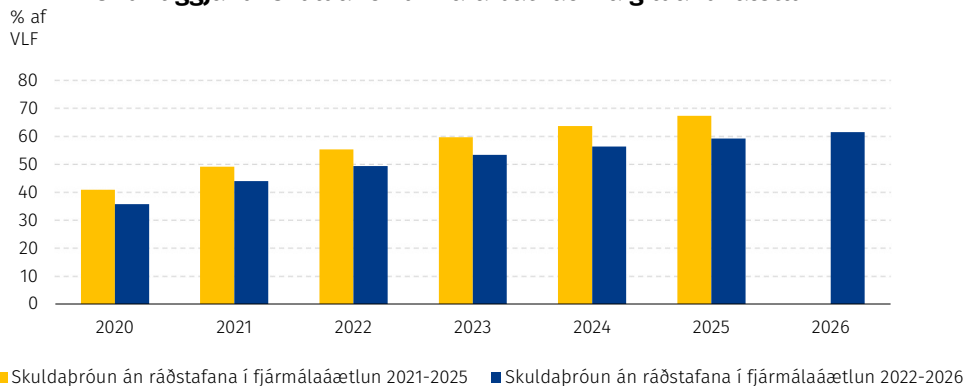
Batinn nemur um 1,5% af VLF á síðari hluta tímabilsins



Hallarekstur hins opinbera felur í sér stóruauknar lántökur og skuldasoðfnun líkt og fjallað var um í greinargerð gildandi áætlunar. Endurmetnar horfur gefa hins vegar til kynna að skuldastaða ríkissjóðs og hins opinbera verði betri en áður var gert ráð fyrir. Skuldir ríkis og sveitarfélaga eru nú áætlaðar lægri í upphafi tímabilsins vegna betri greiðsluafkomu á árinu 2020 og þar með betri sjóðsstöðu í upphafi árs 2021 en reiknað var með áður. Auk þess vaxa skuldirnar hægar á tímabili áætlunarinnar í samræmi við bætta greiðsluafkomu. Þá má rekja um þriðjung af lækkun skuldahlutfallsins miðað við fyrri fjármálaáætlun til hækkunar á áætluðu nafnverði VLF í uppfærðri þjóðhagsspá. Gangi þessar áætlanir eftir munu skuldir hins opinbera aukast um rúmlega 1.500 ma.kr. á milli árána 2019 og 2025 í stað 1.750 ma.kr. samkvæmt forsendum gildandi áætlunar. Í hlutfalli af landsframleiðslu er batinn enn meiri þar sem spá um þróun nafnvirðis landsframleiðslunnar hefur hækkað. Þannig fer hlutfall skulda hins opinbera án afkomubætandi ráðstafana úr 67% af VLF árið 2025 samkvæmt eldri fjármálaáætlun en miðað við núverandi horfur verður það undir 60% markinu.

Nánar er fjallað um horfur í ríkisfjármálum og fjármálum sveitarfélaga í köflum 4 og 5 í greinargerðinni.

### Undirliggjandi skuldahorfur hafa batnað frá gildandi áætlun



### 3.1.5 Aðhaldsstig opinberra fjármála verður aukið á síðari hluta tímabilsins en jákvæðari horfur endurspeglast í fimmtungi minni þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir

Í gildandi fjármálaáætlun var sett fram mat á nauðsynlegu umfangi afkomubætandi ráðstafana hins opinbera á árunum 2023–2025 til að unnt yrði að stöðva hækkun skuldahlutfalls fyrir árslok 2025.

Umfang þessara ráðstafana samkvæmt fyrri áætlun nam 42,5 ma.kr. á ári hjá hinu opinbera og skiptust þannig að 37 ma.kr. voru heimfærðir á ríkissjóð en 5,5 ma.kr. á sveitarfélögin. Sú skipting byggist á því að bæði ríki og sveitarfélög nái að stöðva skuldasoöfnun sína fyrir árslok 2025. Uppsafnað árin 2023–2025 nam umfang þessara ráðstafana 42,5 ma.kr. árið 2023, 85 ma.kr. árið 2024 og 127,5 ma.kr. árið 2025. Í þessu samhengi er rétt að benda á að umfang sveitarfélaga er ríflega 30% af heildarumfangi hins opinbera en ráðstafanirnar vega hlutfallslega þyngra hjá ríkissjóði en sveitarfélögum þar sem þungi efnahagsáfallsins og viðbragða við því er meiri hjá ríkissjóði.

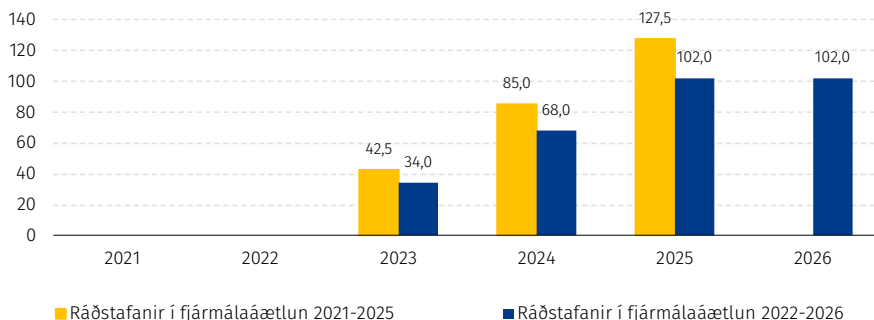
Miðað við þann bata sem merkja má í undirliggjandi horfum hins opinbera og að teknu tilliti til jákvæðrar þróunar á nafnvirði vergrar landsframleiðslu er útlit fyrir að draga megi úr umfangi ráðstafananna um fimmtung án þess að raska markmiðinu um stöðvun skuldasoöfnunar árið 2025. Fjármálaáætlun áruna 2022–2026 gerir þannig ráð fyrir að afkomubætandi ráðstafanir muni nema 34 ma.kr. á ári árin 2023–2025 hjá hinu opinbera sem skiptist nú þannig að 30 ma.kr. eru hjá ríkissjóði en 4 ma.kr. hjá sveitarfélögum. Þegar tekið er tillit til uppsöfnunaráhrifa ár frá ári felur þetta mat á aðlögunarþörfinni í sér að gerðar verði ráðstafanir til að bæta afkomu hins opinbera um sem nemur 34 ma.kr. árið 2023, 68 ma.kr. árið 2024 og 102 ma.kr. árið 2025. Stjórnvöld hér á landi hafa sýnt fram á það áður í hagsögunni að við krefjandi aðstæður í opinberum fjármálum hefur verið unnt að framkvæma slíka aðlögun til að bæta frumjöfnuð hins opinbera og stöðva hækkun skulda. Sú aðlögun sem hér er sett fram er vel viðráðanleg bæði í tíma og umfangi miðað við þær forsendur og spár sem nú liggja fyrir. Umfang uppsafnaðra ráðstafana á árunum 2023–2025 nemur 6,7% af tekjum hins opinbera á árinu 2025.

Áfram ríkir óvissa um framvindu faraldursins og afleiðingar hans fyrir efnahagslífið og opinber fjármál. Því mun þurfa að endurmeta reglulega hversu mikil aðlögunarþörfin verður á hverjum tíma, hver skiptingin verður milli tekju- og útgjaldaráðstafana og einnig hver skiptingin á milli ríkis og sveitarfélaga þarf að vera. Ekki er hægt að útiloka að efnahagslegar afleiðingar veirufaraldursins verði umfangsmeiri en hér er gert ráð fyrir og að það kalli á umfangsmeiri ráðstafanir sem gætu ef til vill dreifst með öðrum hætti yfir tíma. Á hinn bóginn gæti hagþróun hér á landi orðið hagfelldari en horfur eru á núna og það gæti gert stjórnvöldum auðveldara um vik að takast á við aðlögun opinberra fjármála, bæði í tíma og umfangi. Síðar í þessari samantekt er fjallað um tvær fráviksspár sem útbúnar hafa verið í tengslum við vinnslu fjármálaáætlunar. Þær sviðsmyndir gefa til kynna hvert umfang þessara ráðstafana gæti orðið við mismunandi framvindu efnahagsmála til að ná settu markmiði stjórnvalda um stöðvun skuldasoöfnunar árið 2025.

Loks þarf að hafa í huga að þær fyrirætlanir sem koma fram hér verða ekki útfærðar í tíð núverandi ríkisstjórnar þar sem starfstíma hennar lýkur í haust. Það verkefni mun bíða nýrrar ríkisstjórnar að aðlaga stöðu opinberra fjármála að breyttu efnahagslegu umhverfi og útfæra nauðsynlegar ráðstafanir til að koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl og undirbyggja sjálfbærni þeirra til langs tíma litið.

### Áætlað umfang ráðstafana fimmtungi minna en í gildandi áætlun

uppsafnað ma.kr.

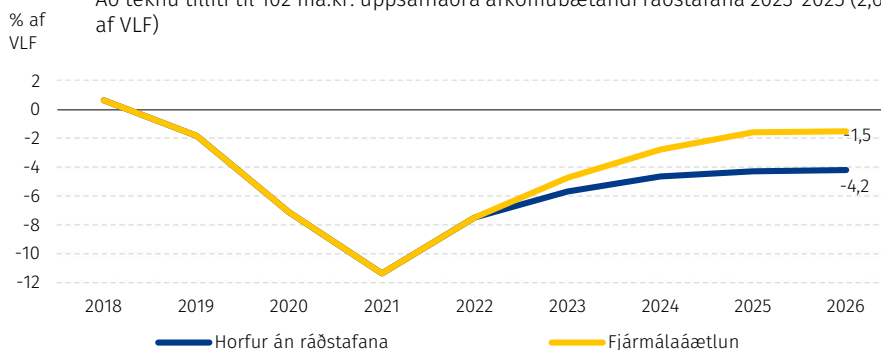


#### 3.1.6 Byggja þarf aftur upp viðnámsþrótt og auka sjálfbærni opinberra fjármála til langs tíma

Þær ráðstafanir sem fjallað hefur verið um hér að framan miða að því að framfylgja því meginmarkmiði að stöðva hækkun skuldahlutfallsins fyrir árslok 2025 og tryggja að afkomu- og skuldareglur laga um opinber fjármál geti aftur tekið gildi árið 2026. Undirliggjandi horfur gefa til kynna að halli á heildarafkomu hins opinbera verði um 1,5% af VLF í lok tímabilsins en að 0,7% afgangur verði á frumjöfnuði.

#### Halli á heildarafkomu hins opinbera verði 1,5% af VLF árið 2026

Að teknu tilliti til 102 ma.kr. uppsafnaðra afkomubætandi ráðstafana 2023-2025 (2,6% af VLF)



Hlutfall skulda hins opinbera af landsframleiðslu samkvæmt skilgreiningu laga um opinber fjármál stefnir í að verða tæplega 54% á þeim tíma og fara lækkandi. Afkomuhorfur ársins 2026 fela á hinn bóginn í sér að fram til loka þessa áratugar verður ekki hægt að láta staðar numið við að bæta afkomu hins opinbera til að skilyrði laga um opinber fjármál um heildarjöfnuð á hverju fimm ára tímabili verði uppfyllt. Þá þarf að hafa hugfast að mikilvægt er að vinna til baka viðnámsþrótt opinberra fjármála til að geta tekist á við ófyrirséða erfiðleika og áföll og til að geta tekist á við fyrirséðar langtímaskuldbindingar sem hljótast af öldrun þjóðarinnar. Fjallað er nánar um þessa þætti í kafla 2.4.

#### 3.1.7 Frávíkssviðsmyndir um afkomu- og skuldahorfur hins opinbera

Óvissa um efnahagsframvinduna fram undan er ennþá mikil, einkum þar sem bati í hagkerfinu er að stórum hluta háður þróun faraldursins, hraða bólusetninga og viðspyrnu í ferðaþjónustu. Því liggur ekki fyrir á þessari stundu hversu hröð og umfangsmikil aðlögun

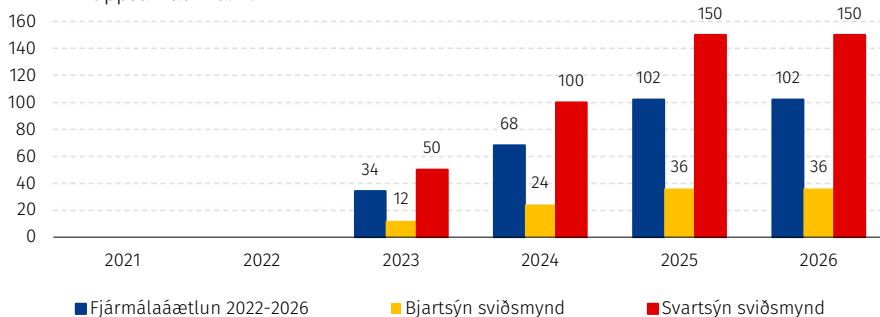
opinberra fjármála mun á endanum þurfa að vera til þess að ná settum markmiðum fjármálaáætlunarinnar. Taki hagvöxtur betur við sér og verði meiri en langtímaleitni um árabíl, líkt og gerðist um miðjan síðasta áratug, gæti þörfin fyrir aðhaldsráðstafanir orðið talsvert minni.

Eins og fram kemur í kaflanum hér að framan er lögð til fimmtungslækkun á umfangi afkomubætandi ráðstafana árin 2023–2025 í þessari áætlun samanborið við síðustu fjármálaáætlun. Gagnlegt er að skoða umfang nauðsynlegra afkomubætandi ráðstafana til þess að ná fram meginmarkmiðum stjórnvalda miðað við mismunandi sviðsmyndir um efnahagsþróun. Þessar stærðir hafa því verið endurreiknaðar miðað við forsendur fjármálaáætlunar og efnahagsþróun eins og lýst er í frávikssviðsmyndunum sem kynntar eru í 2. kafla.

Miðað við efnahagsþróun eins og fram kemur í bjartsýnu sviðsmyndinni, þ.e. að framleiðni vinnuaflds aukist hraðar en samkvæmt undirliggjandi forsendum þjóðhagsspár, tæknitengdur útflutningur aukist umfram það sem gert er ráð fyrir og að jákvæðari þróun verði á vinnumarkaði, gera áætlanir ráð fyrir að undirliggjandi afkoma hins opinbera batni um 0,6% af VLF á ári að jafnaði árin 2022–2026. Þetta verður til þess að draga megi úr afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025 um tvo þriðju en umfang þeirra verður þá 12 ma.kr. á ári í þrjú ár í stað 34 ma.kr. Batann í undirliggjandi afkomu hins opinbera í þessari sviðsmynd má nær alfarið rekja til hækkunar tekna en útgjöld vegna atvinnuleysis lækka einnig um tæpa 2 ma.kr. á ári að jafnaði. Að teknu tilliti til minna umfangs afkomubætandi ráðstafana verða skuldir hins opinbera áþekkar í lok tímabilsins og skuldasöfnunin stöðvast við um 55% af VLF árið 2025. Um 1 prósentustig af skuldalækkuninni það árið má rekja til hærri áætlunar um VLF í þeirri frávikssviðsmynd.

### Raungerist bjartsýna sviðsmyndin má draga verulega úr umfangi afkomubætandi ráðstafana

uppsafnað ma.kr.



Reynist efnahagsþróunin hins vegar lakari og í samræmi við svartsýnu sviðsmyndina, þar sem ferðapjónustan er lengur að jafna sig og áhrifa sóttvarna gætir lengur með tilheyrandi áhrifum á atvinnuleysi, gefa áætlanir til kynna að undirliggjandi afkoma hins opinbera verði um 1,9% af VLF lakari að jafnaði árin 2022–2026. Þar af má rekja um 0,1 prósentustig af lækkuninni til lægri stöðu landsframleiðslunnar. Við slíka afkomuþróun yrði nauðsynlegt að auka afkomubætandi ráðstafanir um helming þannig að þær yrðu um 50 ma.kr. á ári árin 2023–2025 í stað 34 ma.kr. Rýrnunin í undirliggjandi afkomu hins opinbera stafar að mestu af tekjulækkun sem nemur um 50 ma.kr. á ári að jafnaði miðað við þessa sviðsmynd. Þá aukast útgjöld hins opinbera um 16 ma.kr. á ári að jafnaði en kostnaður vegna atvinnuleysis vegur þar um helming. Aukin vaxtagjöld vegna hærri skuldsetningar eru um 5 ma.kr. á ári að jafnaði. Að teknu tilliti til aukins umfangs afkomubætandi ráðstafana stöðvast skuldasöfnun

hins opinbera árið 2025 við um 59% af VLF. Um 0,6 prósentustig af skuldahækkuninni í lok tímabilsins má rekja til lægri áætlunar um VLF í svartsýnu sviðsmyndinni.

Eftirfarandi tafla dregur saman þessar niðurstöður í samanburði við grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar.

### Umfang afkomubætandi ráðstafana hins opinbera eftir sviðsmyndum

Hið opinbera	Afkoma að meðaltali 2022-2026 án ráðst.	Skuldir 2025 % af VLF án ráðst.	Árlegt umfang ráðstafana 2023-2025	Uppsöfnuð áhrif* 2025	Afkoma að meðaltali 2022-2026 með ráðst.	Skuldir 2025 % af VLF með ráðst.	Skuldir 2026 % af VLF með ráðst.
Grunnsviðsmynd	-195 ma.kr. -5,2% af VLF	59%	34 ma.kr.	102 ma.kr.	-130 ma.kr. -3,6% af VLF	54%	54%
Bjartsýn frávikssviðsmynd	-170 ma.kr. -4,6% af VLF	57%	12 ma.kr.	36 ma.kr.	-150 ma.kr. -4,0% af VLF	55%	55%
Svartsýn frávikssviðsmynd	-260 ma.kr. -7,1% af VLF	67%	50 ma.kr.	150 ma.kr.	-165 ma.kr. -4,6% af VLF	59%	59%

\* að frátöldum áhrifum á vaxtagjöld

Þessar niðurstöður endurspeglar að rekstur hins opinbera er viðkvæmur fyrir efnahagsþróun, einkum á tekjuhlið, en á gjaldhlið vega þýngst breytileg útgjöld vegna atvinnuleysis og vaxta. Þá gefa niðurstöðurnar tilefni til þess að velja fyrir sér þeim möguleika að verði efnahagsþróunin umtalsvert lakari gæti komið til þess að endurskoða þyrfti meginmarkmið stjórnvalda og lengja það tímabil sem áætlað er til þess að ná stöðvun skuldaföfnunar og jafnvægi í rekstri. Við slíkar aðstæður þarf að varast að fara í of bratta aðlögun á umfangi hins opinbera í hlutfalli við hagkerfið með hliðsjón af hagstjórnarhlutverki hins opinbera og afleiddum afleiðingum þeirrar aðlögunar. Hið opinbera hefur svigrúm til þess en að sama skapi mun þá taka lengri tíma að endurbyggja fjárhagslegan styrk þess í kjölfarið. Í grunninn er um að ræða viðkvæmt jafnvægi á milli þess að bæta afkomu hins opinbera og treysta grunnildi laga um opinber fjármál um sjálfbærni en jafnframt að huga að markmiðum laganna um efnahagslegan stöðugleika og festu í stjórn opinberra fjármála.

#### 3.1.8 Afkomu- og skuldahorfur samanborið við markmið fjármálastefnu 2018–2022

Í töflunni hér að neðan er sýnd afkoma ríkissjóðs,<sup>4</sup> sveitarfélaga og hins opinbera árin 2018–2022 í samanburði við gildandi fjármálastefnu. Afkoma árána 2018–2020 miðast við gögn Hagstofu Íslands en árið 2020 er samkvæmt bráðabirgðauppgjöri. Afkoma yfirstandandi árs byggist á uppfærðri áætlun og afkoma ársins 2022 er samkvæmt þessari fjármálaáætlun. Ljóst er af þessum tölum að höggið sem verður á afkomu hins opinbera vegna efnahagslegra afleiðinga faraldursins er gríðarlegt og á sér vart hliðstæðu í sögulegu samhengi fyrir utan árin á eftir fjármálakreppunni, hvort sem horft er til afkomu sem hlutfalls af vergri landsframleiðslu eða áhrifa á tekjur hins opinbera.

<sup>4</sup> Framsetning fjármála hins opinbera byggist á alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svonefndum GFS-staðli (Government Finance Statistics), frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.



### Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Afkoma, ma.kr.	2018	2019	Brb. 2020	Áætl. 2021	Áætl. 2022
<b>I. Hið opinbera</b>					
Heildartekjur .....	1.201	1.209	1.197	1.169	1.277
Heildargjöld .....	1.182	1.264	1.407	1.524	1.527
<b>Afkoma .....</b>	<b>19</b>	<b>-55</b>	<b>-209</b>	<b>-355</b>	<b>-251</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-7,1</b>	<b>-11,4</b>	<b>-7,5</b>
Stefna m. óvissusvigr. ....	1,4	-0,8	-14,5	-13,0	-10,5
Frávik % af VLF .....	-0,7	-1,0	7,4	1,6	3,0
Stefna án. óvissusvigr. ....	1,4	0,0	-12,5	-10,0	-7,5
Frávik % af VLF .....	-0,7	-1,8	5,4	-1,4	0,0
<b>II. Ríkissjóður</b>					
Heildartekjur .....	881	872	846	792	875
Heildargjöld .....	852	914	1.041	1.112	1.097
<b>Afkoma .....</b>	<b>29</b>	<b>-41</b>	<b>-196</b>	<b>-320</b>	<b>-223</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>1,0</b>	<b>-1,4</b>	<b>-6,6</b>	<b>-10,2</b>	<b>-6,6</b>
Stefna án. óvissusvigr. ....	1,2	0,0	-11,0	-9,0	-7,0
Frávik % af VLF .....	-0,2	-1,4	4,4	-1,2	0,4
<b>III. Sveitarfélög</b>					
Heildartekjur .....	361	379	401	411	438
Heildargjöld .....	378	398	418	446	466
<b>Afkoma .....</b>	<b>-17</b>	<b>-19</b>	<b>-17</b>	<b>-35</b>	<b>-28</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>
Stefna án. óvissusvigr. ....	0,2	0,0	-1,5	-1,0	-0,5
Frávik % af VLF .....	-0,8	-0,6	0,9	-0,1	-0,3

Fjármálastefna árána 2018–2022 var endurskoðuð sl. haust vegna áhrifa faraldursins á fjármál hins opinbera og til þess að mynda svigrúm fyrir viðeigandi hagstjórnarviðbragð stjórnvalda. Í ljósi tvísýnu um efnahagsþróun var óvissusvigrúm stefnunnar aukið umtalsvert en svigrúmið má nýta til þess að aðlaga afkomumarkmið stefnunnar að breyttum efnahags-horfum. Í endurskoðaðri stefnu er óvissusvigrúmið allt að 2% af VLF árið 2020 og 3% af VLF árin 2021 og 2022. Samkvæmt þessari fjármálaáætlun mun afkoma hins opinbera nýta helming þess óvissusvigrúms sem gildir á yfirstandandi ári en gangi áætlanir eftir mun ekki reyna á notkun óvissusvigrúmsins á næsta ári. Þannig eru afkomuhorfur hins opinbera árið 2022 í takt við fjármálastefnuna án óvissusvigrúms.

Nýlega birti Hagstofa Íslands bráðabirgðauppgjör hins opinbera fyrir árið 2020 sem gefur til kynna minni hallarekstur ríkissjóðs og sveitarfélaga en áætlanir höfðu gert ráð fyrir. Þannig hafi halli ríkissjóðs það árið verið um 200 ma.kr., eða 6,6% af VLF. Það er um 70 ma.kr. betri niðurstaða en gert var ráð fyrir þegar horfur ársins voru endurmetnar sl. haust. Bætt afkoma ríkissjóðs árið 2020 skýrist að hluta af jákvæðari efnahagsþróun og sterkari einkaneyslu en gert var ráð fyrir, sem birtist m.a. í auknum tekjum af virðisaukaskatti. Á gjaldahlið skýrist fráviknið einkum af lægri nýtingu á COVID-19 ráðstöfunum, s.s. vegna tekjufallsstyrkja og fjárfestingarátaks, en horfur eru á að hluti þessara útgjalda muni færast

yfir á árið 2021. Vegna mikillar óvissu um nýtingu þessara úrræða hefur áætlunin í sumum tilfellum endurspeglad ytri mörk á umfangi úrræðanna að gefnum ýmsum forsendum. Þannig má benda á að gert hafði verið ráð fyrir 23,3 ma.kr. í ytri mörk á tekjufallsstyrkjum sem kynnu að falla til á árinu 2020. Greiðsla þeirra hófst á hinn bóginn ekki fyrr en í ár og vísbendingar eru um að heildarumfang þeirra muni reynast nokkuð lægra. Þá er afkoma sveitarfélaga árið 2020 einnig betri en áætlað hafði verið. Meginskýringin á því er hærri tekjur en áður var áætlað, einkum vegna útsvars, og lægri útgjöld vegna fjárfestinga. Þess má geta að áhrif þessa uppgjors eru að fullu komin inn í þessa fjármálaáætlun þar sem uppfærð tekjuáætlun tekur mið af nýjustu upplýsingum um innheimtu tekna. Í þessari fjármálaáætlun hefur skuldaþróun hins opinbera einnig verið uppfærð með nýrri upphafsstöðu sem endurspeglar betri afkomu árið 2020.

Samkvæmt afkomuhorfum hins opinbera verður umtalsverður halli á rekstri þess á komandi misserum, eða um 11,4% af VLF á þessu ári og um 7,5% af VLF á því næsta. Gangi áætlanir eftir mun uppsafnaður halli þessara tveggja ára nema yfir 600 ma.kr. eða um 9% af VLF tímabilsins. Í sögulegu samhengi er þetta álíka mikill halli og árin 2009 og 2010 í kjölfar fjármálakreppunnar. Hins vegar gerir fjármálaáætlunin ráð fyrir að hallinn fari smám saman minnkandi á komandi árum og mun afkoma hins opinbera samrýmast tölulegum skilyrðum laga um opinber fjármál undir lok tímabilsins.

Sú afkomuþróun sem er lögð til með þessari fjármálaáætlun er í samræmi við markmið endurskoðaðrar fjármálastefnu þegar tekið hefur verið tillit til nýtingar óvissuvigrúms árið 2021. Hvað varðar skuldaþróun hins opinbera má í töflunni hér á eftir sjá þróun skulda árin 2018–2022 samanborið við endurskoðaða fjármálastefnu á mælikvarða skuldareglu laga um opinber fjármál.

### Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Skuldir, ma.kr.	2018	2019	2020	Áætl. 2021	Áætl. 2022
<b>I. Hið opinbera</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu* .....	793	818	1.050	1.376	1.663
% af VLF .....	27,9	26,8	35,7	44,0	49,5
Stefna, % af VLF .....	33,8	30,0	45,0	55,0	64,0
Frávik % af VLF .....	-5,9	-3,2	-9,3	-11,0	-14,5
<b>II. Ríkissjóður</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu* .....	645	664	876	1.160	1.414
% af VLF .....	22,7	21,8	29,8	37,1	42,1
Stefna, % af VLF .....	27,5	23,4	38,0	47,0	56,0
Frávik % af VLF .....	-4,8	-1,6	-8,2	-9,9	-13,9
<b>III. Sveitarfélög</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu* .....	148	153	175	216	249
% af VLF .....	5,2	5,0	5,9	6,9	7,4
Stefna, % af VLF .....	6,3	6,6	7,0	8,0	8,0
Frávik % af VLF .....	-1,1	-1,6	-1,1	-1,1	-0,6

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

Í endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 var skuldamarkmiðunum breytt á þann veg að þau eru í takt við endurskoðuð afkomumarkmið að viðbættri mögulegri nýtingu á óvissusvigrúmi. Undirliggjandi horfur gera ráð fyrir að skuldarnar verði um 50% af VLF í árslok 2022 sem er rúmlega 14 prósentustigum undir þeim ytri mörkum sem endurskoðuð fjármálastefna setur. Í köflunum hér á eftir er farið nánar yfir þróun afkomu og efnahags hins opinbera ásamt yfirliti yfir tekju- og útgjaldaþróun á tímabili áætlunarinnar.

### 3.2 Fjármál hins opinbera

Í þessum kafla er farið nánar yfir afkomuþróun hins opinbera undanfarin ár í samhengi við áætlun fyrir hið opinbera og opinbera aðila í heild<sup>5</sup> á tímabilinu 2022–2026. Byggist sú heildaráætlun á ríkisfjármálaáætlun, sem kynnt er í 4. kafla, áætlun um fjármál sveitarfélaga, sem fram kemur í 5. kafla fjármálaáætlunarinnar, og áætlun um fjárhag opinberra fyrirtækja. Í öllum meginatriðum er stefnumörkunin sem kynnt er í þessari fjármálaáætlun hins opinbera sú sama og í síðustu fjármálaáætlun, þ.e. um að styðja við hagkerfið til skemmri tíma en að stöðva skuldasöfnun hins opinbera í síðasta lagi árið 2025. Í ljósi þess að Alþingi hefur nýlega samþykkt fimm ára fjármálaáætlun með uppfærðum horfum var gengið út frá því við vinnslu þessarar áætlunar að engar efnislegar breytingar yrðu gerðar á grunnsviðsmyndinni, s.s. hvað varðar breytingar á skattkerfum eða stærri útgjaldakerfum. Þess í stað yrði einungis farið í framreikning á gildandi áætlunum ríkis og sveitarfélaga með hliðsjón af veigameiri breytingum sem leiða af uppfærðri þjóðhagsspá og nýjum upplýsingum um þróun tekna, gjalda og lánsfjármála. Þá er hugað að því að staða opinberra fjármála samrýmist tölulegum skilyrðum laga um opinber fjármál frá og með árinu 2026 í samræmi við gildandi lagaumgjörð.

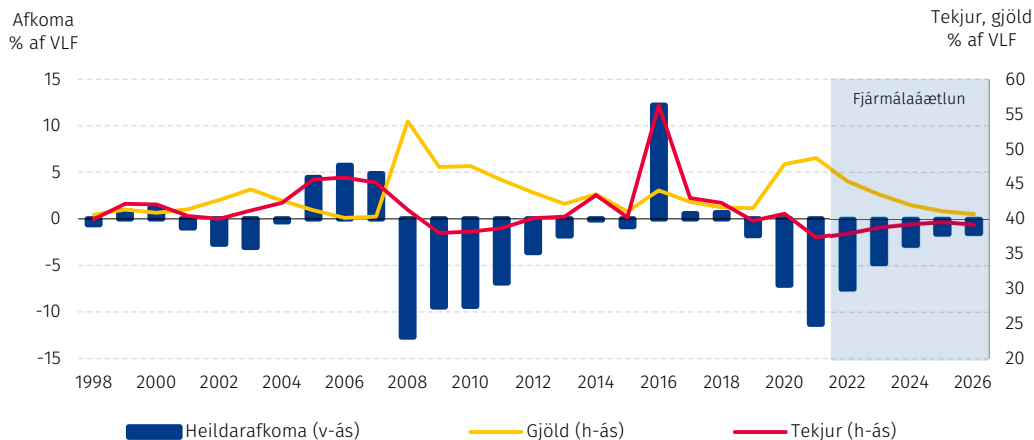
#### 3.2.1 Afkoma hins opinbera

Áætlun um afkomu hins opinbera byggist á fyrirliggjandi þjóðhagsspá sem fjallað er um í 2. kafla. Afkoma ríkissjóðs fer batnandi frá því að vera neikvæð um 6,6% af VLF árið 2022 í að vera neikvæð um 1,4% af VLF í lok tímabilsins. Þá fer afkoma sveitarfélaga frá því að vera neikvæð um 0,8% af VLF árið 2022 í að vera neikvæð um 0,1% af VLF árið 2026. Til þess að ná fram slíkri batnandi afkomuþróun verður umfang afkomubætandi ráðstafana hjá hinu opinbera að nema um 34 ma.kr. á ári 2023–2025. Það jafngildir rúmlega 4% af veltu hins opinbera á þessu þriggja ára tímabili. Í fjármálaáætluninni er afkomubætandi ráðstöfunum skipt á milli ríkissjóðs og sveitarfélaga þannig að gert er ráð fyrir 30 ma.kr. ráðstöfunum hjá ríkissjóði og 4 ma.kr. hjá sveitarfélögum. Þessum ráðstöfunum er svo skipt til helminga á tekju- og útgjaldaþlið ríkissjóðs en staðsett alfarið á gjaldahlið sveitarfélaga þar sem sveitarfélög hafa takmarkaðar heimildir til þess að auka tekjur sínar. Skipting afkomubætandi ráðstafana á milli stjórnsýslustiga og á milli tekju- og gjaldahliðar hins opinbera er sett fram í fjármálaáætluninni í dæmaskyni, en eins og fram kemur í kaflanum hér að framan verður endanlegt umfang þeirra háð efnahagsþróun. Vegna þessara ráðstafana mun uppsöfnuð afkoma hins opinbera batna um 102 ma.kr. árið 2025 samanborið við afkomuna án ráðstafana og samanlagt verður hallinn yfir 200 ma.kr. lægri á árunum 2023–2025. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir óbreyttu umfangi ráðstafana árið 2026, þ.e. að upp-

<sup>5</sup> Hið opinbera nær til þeirrar starfsemi í þjóðarþúskapnum sem fjármögnuð er að mestu með skatttekjum, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Fyrirtæki í eigu hins opinbera taka til atvinnustarfsemi sem er í meirihluta eigu hins opinbera og er fjármögnuð að meirihluta með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Hugtakið opinberir aðilar í heild nær til bæði hins opinbera og fyrirtækja í meirihluta eigu hins opinbera.

safnaðar ráðstafanir árið 2025 verði varanlegar. Meðfylgjandi mynd sýnir þróun afkomu hins opinbera að teknu tilliti til þessara afkomubætandi ráðstafana.

### Afkomubati hins opinbera hvílir að miklu leyti á að frumgjöld vaxi hægar en VLF



Á næstu fimm árum er gert ráð fyrir að heildarafkoma af starfsemi hins opinbera á þjóðhagsgrunni verði neikvæð um 3,5% af VLF á ári að jafnaði þrátt fyrir afkomubætandi ráðstafanir. Að nafnvirði er þessi halli samtals um 650 ma.kr. en væri yfir 300 ma.kr. hærrí án afkomubætandi ráðstafana þegar tekið hefur verið tillit til sparnaðar í vaxtagreiðslum vegna lægri lántöku. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir umtalsverðum afkomubata á tímabilinu þannig að hallinn fari frá því að vera 7,5% af VLF árið 2022 og verði 1,5% af VLF árið 2026. Miðað við undirliggjandi horfur og skiptingu afkomubætandi ráðstafana hvílir afkomubati hins opinbera að miklu leyti á þeirri forsendu að tímabundinn stuðningur við hagkerfið falli niður og að frumgjöld hins opinbera vaxi hægar en landsframleiðslan á síðari hluta tímabilsins.

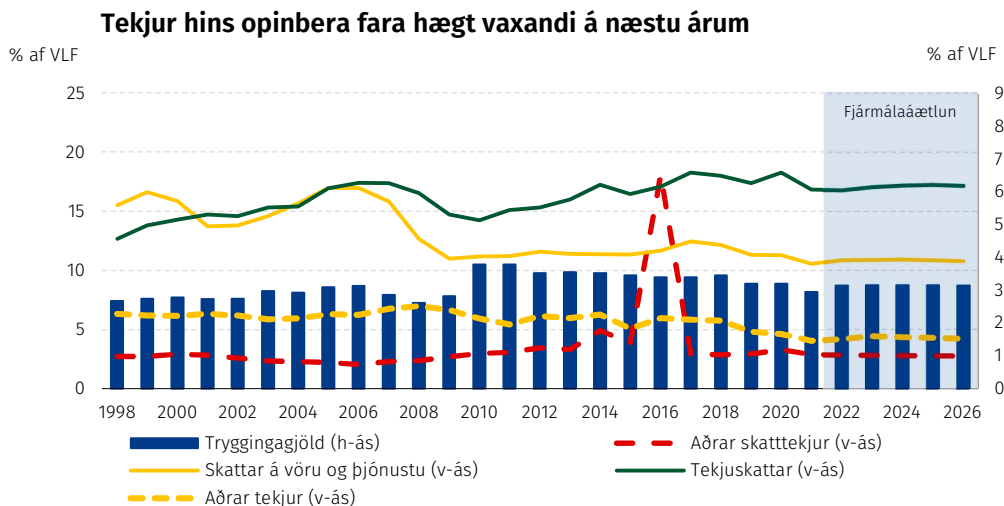
Þróun á afkomu hins opinbera ber með sér að dregið verði úr stuðningi hins opinbera við hagkerfið eftir því sem það dregur úr efnahagslegum áhrifum heimsfaraldursins og atvinnulífið tekur við sér á ný í samræmi við yfirlýst markmið stjórnvalda.

#### 3.2.2 Tekjur hins opinbera

Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir að tekjur hins opinbera verði að jafnaði um 39% af VLF þegar tekið hefur verið tillit til afkomubætandi ráðstafana. Það er nokkru lægra hlutfall en tekjur árána 2017–2019 sem voru rúmlega 41% af VLF. Á þennan mælikvarða má sjá áhrif heimsfaraldursins á hagkerfið og opinberu fjármálin ásamt áhrifunum af þeim skattkerfisbreytingum sem hafa orðið á tímabilinu því að heldur hefur dregið úr skattbyrði á síðustu árum.

Samkvæmt uppfærðri áætlun er gert ráð fyrir að tekjur yfirstandandi árs verði um 1.169 ma.kr. eða rúmlega 37% af VLF. Á næsta ári er gert ráð fyrir rúmlega 100 ma.kr. hækkun tekna og munu heildartekjur þá vera um 38% af VLF. Tekjurnar fara svo hækkandi í takt við batann í hagkerfinu og enda í rúmlega 39% af VLF undir lok tímabilsins þegar tekið hefur verið tillit til afkomubætandi ráðstafana.

Skatttekjur og tryggingagjöld mynda nálægt 90% af heildartekjum hins opinbera. Tekjuskattar eru stærsti flokkur skattteknanna og vege yfir 40% af heildartekjum. Meðfylgjandi mynd lýsir tekjuþróun eftir uppruna.



Bent er á að framangreind tekjuþróun eftir tegund tekna miðast við undirliggjandi horfur fjármálaáætlunar og tekur þannig ekki mið af fyrirhuguðum afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025 þar sem útfærsla þeirra á einstaka tekjustofna liggur ekki fyrir. Af 34 ma.kr. árlegum afkomubætandi ráðstöfunum er í framsetningu fjármálaáætlunar miðað við að 15 ma.kr. verði á tekjuhlíð hins opinbera sem samsvarar um 1% hækkun heildartekna á ári árin 2023–2025.

### 3.2.3 Útgjöld hins opinbera

Útgjöld hins opinbera eru áætluð um 1.530 ma.kr. á næsta ári eða rúmlega 45% af VLF. Þá gerir áætlunin ráð fyrir að heildarútgjöld sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fari lækkanði og verði um 41% af VLF í lok tímabilsins þegar tekið hefur verið tillit til afkomubætandi ráðstafa.

Samneysluútgjöld, þ.e. útgjöld hins opinbera vegna launa, vöru- og þjónustukaupa auk afskrifta að frádreginni sölu á vöru og þjónustu, eru rúmlega helmingur allra útgjalda hins opinbera. Á árinu 2022 er áætlað að samneyslan verði um 870 ma.kr. eða um 26% af VLF. Gert er ráð fyrir að samneyslan aukist um 4% á ári að nafnvirði á tímabilinu sem er aðeins hægari vöxtur en vöxtur VLF en það leiðir til þess að hlutfall samneyslunnar af VLF lækkar smám saman á tímabilinu.

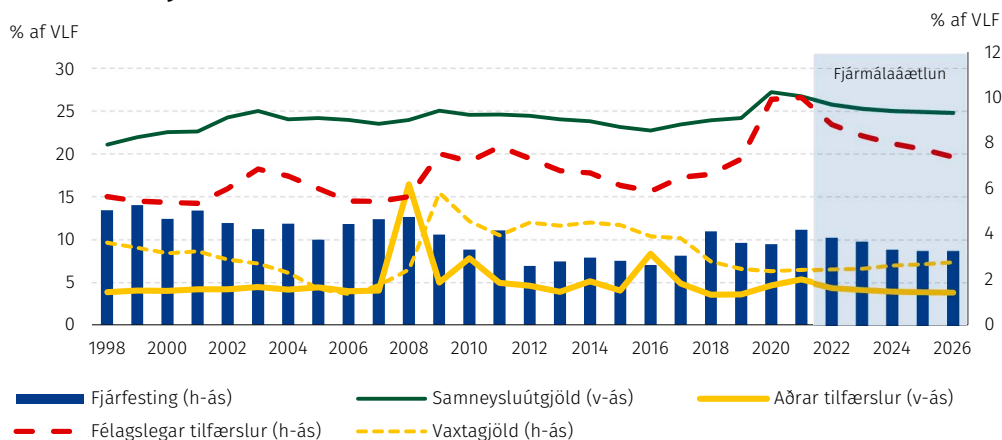
Félagslegar tilfærslur til heimila ná hámarki við um 10% af VLF á yfirstandandi ári en þessar greiðslur hafa hækkað ört í kjölfar aukins atvinnuleysis og mótvægisáðgerða stjórnvalda vegna efnahagslegra áhrifa farsóttarinnar. Þau áhrif leggjast ofan á þróun sem þegar var til staðar á undanförunum árum en útgjöld ýmissa tilfærslukerfa, s.s. greiðslur til elli- og örorkulífeyrisþega, hafa stóraukist sl. áratug. Áætlunin gerir ráð fyrir að hlutfall þessara tilfærslna af vergri landsframleiðslu lækki eftir því sem atvinnulífið tekur við sér á ný og að þær verði um 7–8% af VLF í lok tímabilsins.

Aðrar tilfærslur, s.s. framleiðslustyrkir og framlög til ýmissa sjóða, ná hámarki árið 2021 í rúmlega 5% af VLF, m.a. vegna mótvægisáðgerða stjórnvalda, en á árunum á eftir verða þessi útgjöld nokkuð stöðug við um 4% af VLF.

Vaxtakostnaður hins opinbera er áætlaður um 2,5% af VLF á næsta ári og gerir áætlunin ráð fyrir að þetta hlutfall verði nokkuð stöðugt á tímabilinu þrátt fyrir hækkandi skuldir. Vaxtakostnaðurinn fór hæst í tæplega 6% af VLF í kjölfar fjármálakreppunnar. Versni lánakjör hins opinbera er ljóst að þetta hlutfall myndi þá fara ört vaxandi á síðari hluta tímabilsins samhliða aukinni skuldsetningu hins opinbera.

Meðfylgjandi mynd lýsir útgjaldaþróun hins opinbera eftir hagrænni skiptingu. Bent er á að þróunin þar miðast við undirliggjandi horfur fjármálaáætlunar og tekur þannig ekki mið af fyrirhuguðum afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025 þar sem þær hafa ekki verið útfærðar á einstaka útgjaldaliði. Af 34 ma.kr. árlegum afkomubætandi ráðstöfunum er í framsetningu fjármálaáætlunar gengið út frá því að 19 ma.kr. verði á útgjaldahlið hins opinbera. Það jafngildir rúmlega 1% lækkun útgjalda á ári árin 2023–2025.

### Dregið úr stuðningi við hagkerfið eftir því sem atvinnulífið tekur við sér á ný



Á yfirstandandi ári er áætlað að verg fjárfesting hins opinbera verði um 130 ma.kr., eða 4,2% af VLF, sem er hækkun frá árunum 2017–2020 þegar fjárfesting var að jafnaði 3,6% af VLF<sup>6</sup>. Aukning milli ára skýrist að hluta til af sérstöku fjárfestingar- og uppbyggingarátaki ríkisstjórnarinnar en áætlað umfang þess nemur um 75 ma.kr. á árunum 2021–2023<sup>7</sup>. Um fjölbreytt verkefni er að ræða á sviði samgönguframkvæmda, rannsókna og þróunar, umfangsmikilla nýbyggingarverkefna og verkefna á sviði orkuskipta og grænna verkefna. Rétt er að hafa í huga að hluti þessara verkefna, þ.m.t. aukin framlög til rannsókna og þróunar, koma ekki fram í framsetningu þjóðhagsreikning sem aukning í fjárfestingu hins opinbera en umfang þeirra kemur engu að síður fram í aukningu umsvifa í hagkerfinu. Nánar er fjallað um þennan mun í rammagreinum 4 og 10 í greinargerðinni.

#### 3.2.4. Efnahagur hins opinbera

Heildarskuldir hins opinbera<sup>8</sup> að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum o.fl. námu rúmum 2.300 ma.kr. í árslok 2020 eða sem svarar til rúmlega 78% af VLF. Fjármálaáætlunin gerir

<sup>6</sup> Innifalið í fjárfestingu ársins 2018 er einskisútgjöld vegna afhendingar Hvalfjarðarganga en umfang þeirra nemur 10 ma.kr. (0,4% af VLF). Í fjárfestingu ársins 2019 er innifalin 4,9 ma.kr. (0,2% af VLF) einskisútgjöld vegna afhendingar á Herjólfví.

<sup>7</sup> Sjá yfirlit yfir verkefni á bls. 94 í fjármálaáætlun 2021–2025 sbr. þingskjal 2 á 151. löggjafarþingi.

<sup>8</sup> Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

rád fyrir að fjárhæð heildarskulda á þennan mælikvarða aukist allverulega á yfirstandandi ári og verði rúmlega 2.600 ma.kr. eða um 84% af VLF í lok árs. Þá er gert ráð fyrir áframhaldandi hækkun skulda að nafnvirði á tímabilinu þannig að heildarskuldir nemi rúmum 3.500 ma.kr. eða um 85% af VLF í árslok 2026. Sem hlutfall af vergri landsframleiðslu gerir áætlunin hins vegar ráð fyrir að heildarskuldir fari lækkandi frá árinu 2025. Hér er horft til skuldaþróunar í samræmi við markmið fjármálaáætlunar um afkomuþróun, þ.e. að meðtöldum afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025.

Gert er ráð fyrir að hrein eign hins opinbera, þ.e. efnislegar eignir og peningalegar eignir að frádregnum heildarskuldum, verði um 700 ma.kr. í árslok 2021. Þá er gert ráð fyrir að hrein eign fari lækkandi á tímabilinu vegna hækkandi skulda og verði um 200 ma.kr. í árslok 2026.

### Lykiltölur í fjármálum hins opinbera

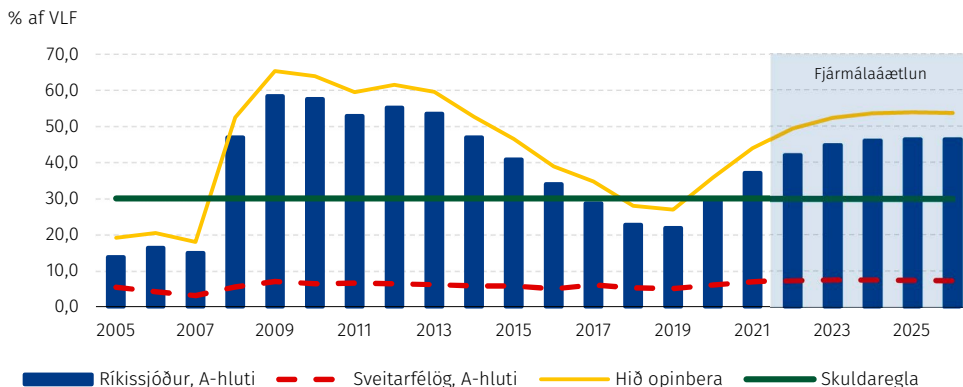
<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
Heildartekjur .....	1.169	1.277	1.376	1.455	1.525	1.591
Rekstrargjöld .....	1.463	1.470	1.521	1.578	1.641	1.708
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>-295</b>	<b>-193</b>	<b>-145</b>	<b>-124</b>	<b>-117</b>	<b>-117</b>
Fjárfesting .....	60	58	58	51	53	57
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-355</b>	<b>-251</b>	<b>-203</b>	<b>-174</b>	<b>-170</b>	<b>-175</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif <sup>1</sup> .....	-	-	35	70	108	112
<b>Heildarafkoma með ráðstöfunum .....</b>	<b>-355</b>	<b>-251</b>	<b>-169</b>	<b>-104</b>	<b>-62</b>	<b>-63</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	2.014	2.062	2.112	2.165	2.219	2.274
Peningalegar eignir .....	1.338	1.386	1.407	1.433	1.457	1.491
Heildarskuldir <sup>2</sup> .....	2.639	2.926	3.154	3.315	3.435	3.548
<b>Hrein eign .....</b>	<b>713</b>	<b>522</b>	<b>366</b>	<b>283</b>	<b>240</b>	<b>217</b>
Hrein eign % af VLF .....	23	16	10	7	6	5
Heildarskuldir % af VLF .....	84	87	88	88	87	85
Heildarafkoma % af VLF .....	-11,4	-7,5	-4,7	-2,8	-1,6	-1,5

<sup>1</sup> Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

<sup>2</sup> Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Í lögum um opinber fjármál er miðað við annan mælikvarða um heildarskuldir en samkvæmt skilgreiningu þjóðhagsreikninga í töflunni hér fyrir framan. Skuldaviðmið laga um opinber fjármál tekur til heildarskulda að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Markmiðasetning stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnunni miðast við þessa skilgreiningu. Endurskoðuð fjármálastefna fyrir hið opinbera, sem gildir út árið 2022, gerir ráð fyrir að kuldir á þennan mælikvarða fari hækkandi en stefnan setur hámark á heildarumfang þeirra. Stefnumið um skuldaþróun sem er lagt til með þessari fjármálaáætlun hefur það meginmarkmið að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af vergri landsframleiðslu árið 2025 eins og áður segir.

## Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu verða um 54% af VLF árið 2026



Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera samkvæmt fjármála-reglunni verði um 44% af VLF og hækki samhliða hallarekstri hins opinbera þannig að hlutfallið verði orðið um 49,5% af VLF í árslok 2022, sem þó er talsvert neðan við það hámark sem endurskoðuð fjármálastefna setur. Árin 2022–2025 er gert ráð fyrir áfram-haldandi hækkun skulda þannig að skuldir nemi um 54% af VLF árið 2025. Þá er gert ráð fyrir að skuldir lækki örlítið sem hlutfall af vergri landsframleiðslu milli árunna 2025 og 2026 en verði áfram nálægt 54% markinu í lok árs 2026. Án afkomubætandi ráðstafana yrðu skuldir um 8 prósentustigum hærri í árslok 2026 eða um 325 ma.kr. hærri að nafnvirði, að öðru óbreyttu.

### 3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja

Hagstofa Íslands hefur endurflokkað nokkrar stofnanaeiningar í íslenskum þjóðhags-reikningum í samvinnu við Hagstofu Evrópusambandsins og birti niðurstöðurnar í desember sl. Það sem hér er ræðir er að 24 stofnanir/fyrirtæki/sjóðir sem áður flokkuðust utan hins opinbera (þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga) hafa verið endurflokkaðir og teljast nú innan þess eins og fram kemur í kafla 3.1. Nokkur þessara fyrirtækja hafa verið meðtalin í uppgjöri opinberra fyrirtækja í fjármálaáætlun. Í þessari fjármálaáætlun eru ekki gerðar sambærilegar breytingar á staðsetningu opinberra fyrirtækja innan opinbera geirans, heldur er miðað við að bera saman sömu fyrirtæki og í nügildandi áætlun. Það getur gefið vísbendingu um hvaða áhrif efnahagskreppan hefur á afkomu þessara fyrirtækja í nánustu framtíð að mati stjórnenda þeirra.

Kórónuveirufaraldurinn hefur mismunandi áhrif á opinber fyrirtæki eðli málsins samkvæmt. Mest eru áhrifin á Isavia og Hörpu. Samanteknar niðurstöður um afkomu opinberra fyrirtækja benda til þess að afkoma þeirra versni verulega frá gildandi fjármála-áætlun. Þannig er nú áætlað að heildarafkoman versni um 17 ma.kr. á yfirstandandi ári og verði neikvæð um 3 ma.kr. Þetta skýrist annars vegar af um 8 ma.kr. meiri fjárfestingu en hafði verið áætlað og hins vegar af því að rekstrarafkoman dregst saman um tæpa 10 ma.kr. Afkoman verður aftur á móti jákvæð árin 2022–2026 þótt hún sé í öllum tilfellum lægri en áður hafði verið áætlað. Á næsta ári er áætlað að auka fjárfestingu um 4 ma.kr. Í meðfylgjandi töflu eru afskriftir frádragnar í uppgjöfinni fjárupphæð til fjárfestinga. Afkoman sem hlutfall af VLF verður á bilinu 0,6–0,8% árin 2022–2026.



### Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
Heildartekjur .....	288	309	326	340	346	364
Rekstrargjöld .....	265	276	286	295	298	313
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>45</b>	<b>48</b>	<b>50</b>
Fjárfesting .....	26	13	16	14	23	24
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-3</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>24</b>	<b>26</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	1.463	1.490	1.520	1.546	1.598	1.682
Peningalegar eignir .....	120	128	109	116	118	124
Heildarskuldir <sup>1</sup> .....	713	709	692	695	717	754
<b>Hrein eign .....</b>	<b>870</b>	<b>909</b>	<b>936</b>	<b>967</b>	<b>1.000</b>	<b>1.052</b>
Hrein eign % af VLF .....	28	27	26	26	25	25
Heildarskuldir % af VLF .....	23	21	19	18	18	18
Heildarafkoma % af VLF .....	-0,1	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6

<sup>1</sup> Brúttóskuldir að meðöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Gert er ráð fyrir að heildarskuldir fyrirtækjanna aukist örlítið frá gildandi áætlun, en sem hlutfall af landsframleiðslu lækkar meðaltalið aðeins, verður að meðaltali 19% af VLF.

#### 3.4 Fjármál opinberra aðila í heild

Opinberir aðilar í heild samanstanda af ríki og sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra. Áætlað er að rekstrarafkoma opinberra aðila verði verulega neikvæð á yfirstandandi ári eða um 272 ma.kr. sem svarar til 8,7% af VLF. Þegar tekið hefur verið tillit til fjárfestinga að frádregnum afskriftum er áætlað að heildarafkoman verði neikvæð um 358 ma.kr., eða 11,4% af VLF á þessu ári. Gert er ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila í heild verði neikvæð um 6,9% af VLF á næsta ári en fari svo smám saman batnandi á tímabili fjármálaáætlunar og verði hallinn um 0,9% af VLF árið 2026.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna að hrein eign þeirra muni minnka á tímabilinu vegna ört hækkandi skulda en gert er ráð fyrir að heildarskuldir hækki verulega samhliða umtalsverðum hallarekstri hins opinbera. Í hlutfalli við verga landsframleiðslu ná heildarskuldir þó hámarki árið 2022 við rúm 108% af VLF en fara svo lækkandi eftir það.

## Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild

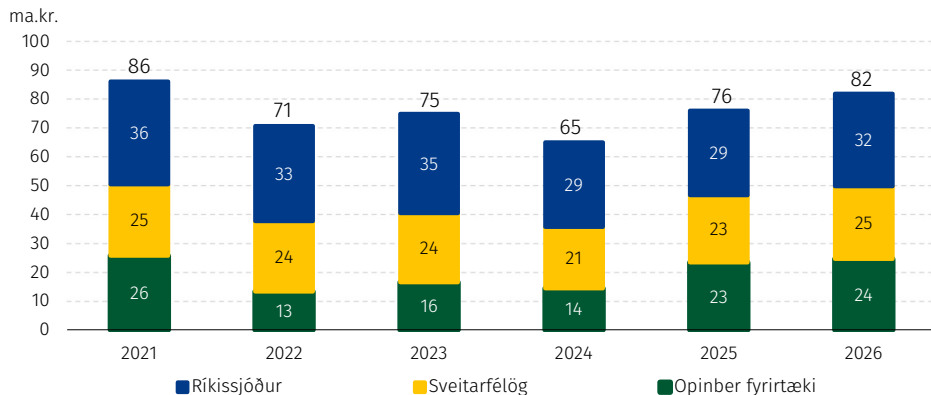
<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
Heildartekjur .....	1.457	1.586	1.702	1.795	1.870	1.954
Rekstrargjöld .....	1.729	1.746	1.807	1.873	1.939	2.021
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>-272</b>	<b>-160</b>	<b>-104</b>	<b>-78</b>	<b>-69</b>	<b>-67</b>
Fjárfesting .....	86	71	75	65	76	82
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-358</b>	<b>-231</b>	<b>-179</b>	<b>-143</b>	<b>-145</b>	<b>-149</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif <sup>1</sup> .....	-	-	35	70	108	112
<b>Heildarafkoma með ráðstöfunum .....</b>	<b>-358</b>	<b>-231</b>	<b>-145</b>	<b>-73</b>	<b>-38</b>	<b>-37</b>
<b>Staða í árslok:</b>						
Efnislegar eignir .....	3.477	3.553	3.632	3.711	3.817	3.956
Peningalegar eignir .....	1.459	1.514	1.516	1.549	1.575	1.616
Heildarskuldir <sup>2</sup> .....	3.352	3.636	3.846	4.010	4.152	4.303
<b>Hrein eign .....</b>	<b>1.583</b>	<b>1.431</b>	<b>1.302</b>	<b>1.250</b>	<b>1.240</b>	<b>1.269</b>
Hrein eign % af VLF .....	51	43	36	33	31	30
Heildarskuldir % af VLF .....	107	108	107	106	105	103
Heildarafkoma % af VLF .....	-11,4	-6,9	-4,0	-1,9	-0,9	-0,9

<sup>1</sup> Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

<sup>2</sup> Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Fjárfesting opinberra aðila að meðtöldum fyrirtækjum í B-hluta er áætluð um 86 ma.kr. á yfirstandandi ári þegar tekið hefur verið tillit til afskrifta og verður samkvæmt áætlun um 71 ma.kr. á sama mælikvarða á næsta ári. Það dregur úr fjárfestingum ríkissjóðs á síðari hluta tímabilsins að loknu fjárfestingarátaki stjórnvalda árin 2021–2023. Þá eru fjárfestingar sveitarfélaga nokkuð stöðugar á tímabilinu en fjárfestingaráætlanir opinberra fyrirtækja sveiflast nokkuð.

### Fjárfesting opinberra aðila að teknu tilliti til afskrifta



## 4 Fjármál ríkissjóðs

### UMFANGS- MIKILL STUÐNINGUR RÍKISSJÓÐS VIÐ HAGKERFIÐ

**Hagstjórn**  
markast af  
**breyttu efnahags-  
umhverfi** vegna  
**heims-  
faraldursins.**

**Fjárfestingar- og  
uppbyggingaráttak**  
stuðlar að **auknum  
umsvifum í  
hagkerfinu.**

**Minni fjár-  
mögnunarþörf** en í  
fyrri áætlun og  
**stórbætt vaxtakjör**  
leiðir af **trúverðugri  
stefnu** í  
ríkisfjármálum.

- Frá því kórónuveirufaraldurinn hófst hefur ríkissjóður haldið uppi öflugum stuðningi við eftirspurn í hagkerfinu til að draga úr alvarlegum efnahagslegum áhrifum faraldursins. Áætlað umfang beinna ráðstafana nemur ríflega 190 ma.kr. á árunum 2020–2021 en fyrir séð er að dregið verði hratt úr þeim tímabundna stuðningi á áætlunartímabilinu þegar atvinnulífið hefur tekið við sér að nýju.
- Á árinu 2022 falla niður ýmsar tímabundnar efnahagslegar mótvægisráðstafanir en að öðru leyti er gert ráð fyrir að sjálfvirkum sveiflujöfnurum verði leyft að virka til fulls. Það felst m.a. í sér að starfsemi ríkisins helst að mestu óskert og að staðinn verði vörður um óbreytt réttindi í helstu tilfærslukerfum í núverandi mynd. Þá er sérstöku fjárfestingar- og uppbyggingaráttaki áfram haldið en áætlað er að umfang þess nemi 75 ma.kr. á árunum 2021–2023.
- Aðhaldsstig ríkisfjármálanna verður aukið frá og með árinu 2023 til að ná settum markmiðum um að stöðva vöxt skulda. Í ljósi bættrar afkomu ársins 2020 og minni undirliggjandi hallarekstur er útlit fyrir að umfang afkomubætandi ráðstafana verði lægra á áætlunartímabilinu en gildandi áætlun gerði ráð fyrir.
- Tekjur ríkissjóðs fara hægt vaxandi á tímabilinu sem hlutfall af VLF en ná ekki fyrri hæðum árána 2017–2019. Tekjuhorfur eru betri en við síðustu áætlun og munar þar mest um kröftugri vöxt á helstu tekjustofnum ríkissjóðs þ.e. veltutengdum sköttum og sköttum á tekjur og hagnað.
- Aðlögun ríkisfjármálanna felur í sér að frumgjöld ríkissjóðs munu þurfa að vaxa hægar að nafnvirði en vöxtur landsframléislunnar á síðari hluta tímabilsins. Útlit er þó fyrir að sú aðlögun verði hægari en til að mynda eftir bankahrunið 2008.
- Viðvarandi hallarekstur ríkissjóðs á tímabilinu felur í sér mikla fjármögnunarþörf og að skuldir ríkisins fara hratt vaxandi. Skuldaföfnun ríkissjóðs verður stöðvuð eigi síðar en fyrir árslok 2025 og verður heildarumfang þeirra orðið 46,5% af VLF. Það er rúmum 5 prósentustigum lægra skuldastig en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun.

#### 4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlun

Í kaflanum hér á undan var fjallað um afkomu og efnahag hins opinbera en í þessum kafla er fjallað um nánari útfærslu fyrir ríkissjóð, s.s. þróun afkomu, tekna, útgjalda og efnahags. Þetta er síðasta fjármálaáætlun þessa kjörtímabils og byggist hún í öllum meginatriðum á gildandi fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum. Í ljósi þessa og hversu stutt er frá því Alþingi samþykkti núgildandi áætlun er fyrst og fremst litið til veigameiri breytinga sem leiða af nýrri þjóðhagsspá Hagstofunnar og nýjustu upplýsingum um þróun tekna við uppfærslu á afkomu- og skuldaþorðum ríkissjóðs. Áætlun fyrir árið 2026 er framreikningur út frá sömu forsendum og gilda um önnur ár áætlunarinnar.

Stefnumið	Lýsing
Skuldir	Meginmarkmið fjármálaáætlunarinnar er að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af VLF eigi síðar en árið 2025, í samræmi við grunnildi um sjálfbærni og stöðugleika.
Afkoma	Stefnt verði að því að frumjöfnuður ríkissjóðs verði kominn í jafnvægi fyrir árslok 2025. Halli á heildarafkomu ríkissjóðs verði ekki meiri en 2% af VLF í árslok 2025.
Gjöld	Ekki verður gripið til aukinna aðhaldsráðstafana umfram fyrri forsendur árin 2021 og 2022. Staðinn verður vörður um tilfærslukerfi í núverandi mynd en réttindi og umsvif þeirra verða ekki aukin umfram það nema til komi breytt forgangsröðun á mótí eða um sé að ræða efnahagslegar mótvægisráðstafanir. Ráðist er í sérstakt fjárfestingar- og uppbyggingaráttak 2021-2023 sem nemur um 75 ma.kr. á þeim árum.
Ráðstafanir	Farið verði í afkomubætandi ráðstafanir á tímabilinu 2023-2025 til að bæta afkomu ríkissjóðs og tryggja framangreind markmið um afkomu- og skuldaþróun. Ráðstafanirnar eru ekki útfærðar niður á einstaka tekjustofna á tekjuhlíð eða málefnasvið á útgjaldahlíð í þessari fjármálaáætlun. Umfang aðgerðanna verður endurmetið árlega með hliðsjón af uppfærðum efnahagsþorðum og þróun opinberra fjármála.

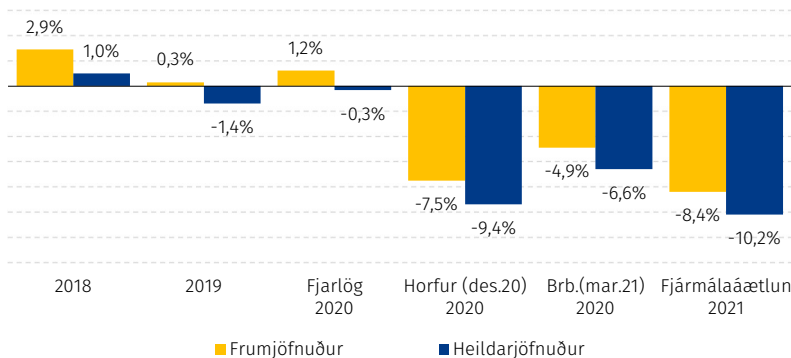
##### 4.1.1 Bráðabirgðatölur sýna minni hallarekstur árið 2020 en áætlað var

Samkvæmt bráðabirgðatölum sem Hagstofa Íslands birti í mars stefnir í að halli á rekstri ríkissjóðs hafi verið talsvert minni en gert var ráð fyrir í áætlunum undir lok síðasta árs. Rétt er að vekja athygli á því að þær tölur sem Hagstofan birti ná til sjóða og fyrirtækja sem Hagstofan hefur endurflokkað sem hluta af hinu opinbera (A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga), þ.m.t. Menntasjóðs námsmanna, ÍL-sjóðs og Húsnæðissjóðs. Þær tölur eru frábrugðnar þeim sem fram koma í þessari fjármálaáætlun þar sem ekki hefur enn sem komið er verið tekið tillit til þessarar breyttu framsetningar á flokkun á starfsemi ríkisins. Tölurnar hér hafa verið aðlagðar þannig að áætlað umfang þessara aðila hefur verið dregið frá á tekju- og útgjaldahlíð en nánar er fjallað um þessa breyttu flokkun og áhrif hennar á fjármál hins opinbera í sérstökum viðauka við greinargerðina.

Bráðabirgðaniðurstöður Hagstofunnar gefa til kynna að um 200 ma.kr. halli hafi verið á rekstri ríkissjóðs árið 2020. Það svarar til um 6,6% af VLF eða ríflega 23% af tekjum ríkissjóðs á því ári. Aðeins í kjölfar fjármálahrunsins árin 2008–2011 þegar hallinn var árlega á bilinu 7–12% af VLF eða 25–40% af tekjum hefur verið meiri halli á rekstri ríkissjóðs.

## Afkoma ríkissjóðs versnaði verulega árið 2020 og áfram er gert ráð fyrir miklum hallarekstri 2021

% af VLF



Þrátt fyrir mikinn halla benda þessar niðurstöður til þess að hallareksturinn hafi verið um 70 ma.kr. minni en gert var ráð fyrir í nóvember og desember sl. Þegar afkomuhorfur ársins 2020 voru uppfærðar í tengslum við síðari umræðu fjármálaáætlunar 2021–2025 og 2. og 3. umræðu fjárlaga 2021. Bætt afkoma árið 2020 skýrist að hluta af sterkari innlendri eftirspurn en gert var ráð fyrir sem birtist m.a. í auknum tekjum af virðisaukaskatti. Á gjaldahlið skýrist fráviknið einkum af lægri nýtingu á COVID-19 ráðstöfunum, s.s. vegna tekjufallsstyrkja og fjárfestingarátaks, en horfur eru á að hluti þessara útgjalda muni raungerast á árinu 2021 í stað 2020. Vegna mikillar óvissu um nýtingu þessara úrræða hefur áætlunin í sumum tilfellum endurspeglad ytri mörk á umfangi úrræðanna að gefnum ýmsum forsendum. Þannig má benda á að gert hafði verið ráð fyrir 23,3 ma.kr. í ytri mörk á tekjufallsstyrkjum sem kynnu að falla til á árinu 2020 en greiðsla þeirra hófst á hinn bóginn ekki fyrir en í ár og vísbendingar eru um að heildarumfang þeirra muni reynast nokkuð lægra. Sú tilfærsla í tíma á gjaldfærslu úrræðisins skýrir um þriðjung fráviksins frá fyrri áætlunum.

### 4.1.2 Minniháttar breytingar á afkomuhorfum 2021 – verulegur og áframhaldandi stuðningur stjórnvalda við hagkerfið

Þrátt fyrir að útlit sé fyrir að halli ársins 2020 verði umtalsvert minni en áætlanir höfðu gert ráð fyrir er ekki gert ráð fyrir verulegum breytingum á afkomuhorfum ríkissjóðs á árinu 2021. Í fjárlögum ársins 2021 var gert ráð fyrir því að afkoma ríkissjóðs yrði neikvæð um 326 ma.kr. eða sem svarar til 10,6% af VLF og um 40% af tekjum ríkissjóðs það ár. Við uppfærslu á áætlunum við gerð þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að halli á rekstri ríkissjóðs verði áþekkur og í gildandi fjárlögum, eða um 320 ma.kr. sem svarar til 10,2% af VLF. Á greiðslugrunni er gert ráð fyrir sambærilegum halla, en greiðsluafkoma ríkissjóðs hefur bein áhrif á sjóðstreymið og lánsfjárför. Nokkur breyting er þó í samsetningu hallans, en útgjöld vegna atvinnuleysis stefna í að vera um 14 ma.kr. hærri vegna aukins atvinnuleysis en á móti vega hærri skatttekjur, aukinn arður frá fjármálaafyrirtækjum og 4 ma.kr. lægri framlög til byggingar nýs Landspítala til samræmis við uppfærðar áætlanir.

Áfram ríkir talsverð óvissa um hver efnahagsþróunin verður líkt og fjallað er um í 2. kafla. Mat á afkomu ársins er því sömuleiðis háð óvissu og þegar um er að ræða svo veigamiklar breytingar á tekju- og útgjaldahlið á skömmum tíma eru vikmörk um tekju- og útgjaldaþróun sömuleiðis meiri en ella. Áætlun um afkomu ársins er þó talin fremur varfærin, s.s. gagnvart nýtingu á úrræðum vegna COVID-19. Líkt og kemur fram í meðfylgjandi

rammagrein er umfang beinna aðgerða áætlað 104 ma.kr. eða sem svarar til 3,3% af VLF á árinu 2021. Ríflega fimmtungur af stuðningnum er vegna ráðstafana á tekjuhlið, s.s. vegna endurgreiðslu á VSK vegna framkvæmda og tímabundin lækkun tryggingagjalds. Meginþungi aðgerðanna er þó á gjaldahlið en þriðjungur þeirra er vegna fjárfestingar- og uppbyggingarverkefna<sup>1</sup>. Þar er annars vegar um að ræða hluta af verkefnum sem farið var af stað með á árinu 2020 og mun ljúka á árinu 2021 og hins vegar ný og aukin verkefni á yfirstandandi ári. Þá er einnig gert ráð fyrir að um 20 ma.kr. verði greiddir vegna tekjufalls- og viðspyrnustyrkja á árinu. Líkt og kom fram í umfjölluninni hér að framan hafði verið gert ráð fyrir varfærinni áætlun um að ytri mörk á umfangi tekjufallsstyrkja gætu verið ríflega 23 ma.kr. á árinu 2020. Greiðslur vegna úrræðisins hófust þó ekki fyrr en á yfirstandandi ári en nú er gert ráð fyrir að umfang þeirra gæti orðið um 10 ma.kr. Óvissa er um hvert umfang viðspyrnustyrkja gæti orðið en í áætluninni hér er gert ráð fyrir að samanlagt umfang þeirra og tekjufallsstyrkja verði um 20 ma.kr. á árinu 2021.

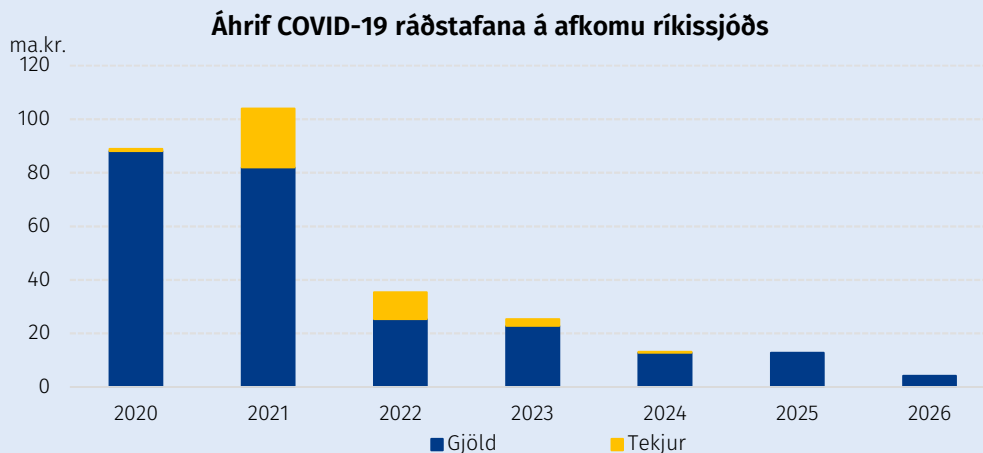
Raungerist áætlunir um afkomu ríkissjóðs og að teknu tilliti til sjálfvirku sveiflujafnaranna er ljóst að stuðningur ríkissjóðs við hagkerfið verður verulegur á yfirstandandi ári. Áhrif sjálfvirku sveiflujafnara ríkisfjármálanna eru metin um 3,7% af VLF árið 2021 en þar af eru 1,2% af VLF vegna hærri útgjalda vegna aukins atvinnuleysis og um 2,5% af VLF vegna lægri tekna. Samanlagt nemur umfang mótvægisráðstafana og sjálfvirkra sveiflujafnara 7% af VLF árið 2021.

### **Rammagrein 7 – Umfang mótvægisráðstafana stjórnvalda vegna COVID-19**

Viðbrögð stjórnvalda við heimsfaraldri kórónuveiru eru af ýmsum toga og hafa einkum verið afgerandi á sviði sóttvarna og heilbrigðisþjónustu. Á sviði efnahagsmála hefur til viðbótar við hina sjálfvirku sveiflujafnara ríkisfjármálanna, þ.e. lækkun skatttekna ríkissjóðs og aukin útgjöld vegna atvinnuleysis, verið ráðist í sérstakar tímabundnar mótvægisráðstafanir til þess að vinna gegn helstu efnahagslegu afleiðingum faraldursins og milda áhrif þeirra á heimili og fyrirtæki. Á meðal ráðstafana sem leiða til tímabundinna útgjalda ríkissjóðs má nefna greiðslu hlutabóta, tekjufalls- og viðspyrnustyrki og fjárfestingaráttak árána 2021–2023. Þá hafa ýmsar ráðstafanir þau áhrif að tekjur ríkissjóðs lækka, s.s. endurgreiðslur vegna VSK við framkvæmdir. Áhrif tímabundinna ráðstafana vegna COVID-19 á afkomu ríkissjóðs eru metin á um 90 ma.kr. eða 3% af VLF árið 2020 og yfir 100 ma.kr. eða 3,3% af VLF árið 2021.

Á árunum 2022–2026 dregur verulega úr sértækum mótvægisráðstöfunum stjórnvalda vegna COVID-19. Áhrif þeirra á útgjaldahlið eru alfarið vegna fjárfestingarverkefna sem ráðist var í með sérstöku fjárfestingaráttaki stjórnvalda. Á tekjuhlið hafa einkum áhrif flýting á lækkun bankaskatts og fyrirhugaðar flýtifyrningar.

<sup>1</sup> Umfang þessara verkefna kemur ekki allt fram sem aukin fjárfesting í þjóðhagsreikningum líkt og fjallað er um í rammagrein 4 í kafla 2.3 og rammagrein 10 í kafla 4.3.2.



### Yfirlit yfir COVID-19 ráðstafanir 2020 og 2021, ma.kr.

	2020	2021
<b>Tekjur</b>	<b>-0,9</b>	<b>-22,0</b>
Aukin endurgreiðsla VSK, v/framkvæmda	-4,7	-11,9
Afturfæranlegt tap tekjuskatts lögaðila	-1,0	-
Niðurfelling gistináttaskatts	-0,3	-0,8
Niðurfelling tollafgreiðslugjalds	-0,2	-0,4
Heimild til útgreiðslu séreignarsparnaðar	5,3	0,8
Lækkun bankaskatts, flýting	-	-5,7
Lækkun tryggingagjalds skv. yfirlýs. 29. sept.	-	-4,0
<b>Gjöld</b>	<b>88,0</b>	<b>82,0</b>
Atvinnuleysisbætur á móti skertu starfshlutfalli	23,4	6,0
Fjárfestingaráttak 2021-2023	15,1	30,0
Greiðsla hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	12,1	-
Annar kostnaður vegna COVID-19	10,6	5,8
Ýmis félags- og heilbrigðismál	5,7	3,6
Ráðgjöf og Náms- og starfsúrræði	5,0	6,2
Barnabótaauki	3,1	-
Markaðsáttak innanlands og erlendis	3,0	-
Mótvægisáðgerðir til sveitarfélaga skv. yfirlýsingu	2,1	-
Endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar	2,1	-
Framlenging á tekjutengdan atvinnuleysisbótarétt	2,1	1,5
Stuðningur við nýsköpun og þróun	1,4	2,5
Styrkur vegna lokunar	1,0	0,6
Framlag vegna bóluefnis gegn COVID-19	0,9	1,4
Greiðslur launa í sóttkví	0,4	0,2
Tekjufallsstyrkir/ Viðspyrnustyrkir	0,0	19,8
Ýmsar tillögur/ aðgerðir 2021	-	2,4
Sérstök hækkun atvinnuleysisbóta 2021	-	2,0
<b>Samtals</b>	<b>88,9</b>	<b>104,0</b>
<b>% af VLF</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,3%</b>

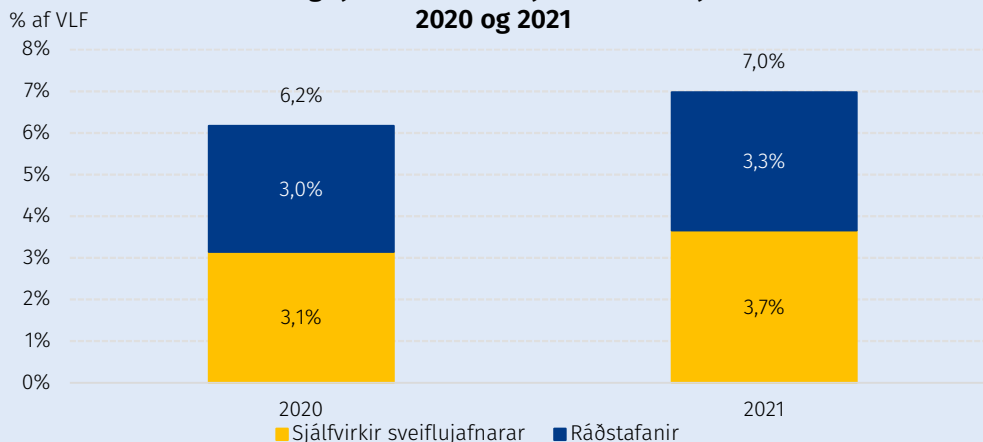
**Ábyrgðir**

Icelandair	Heildarskuldbinding getur numið allt að 15 ma.kr. m.v. gengi USD við framlagningu á fjáráukalögum ársins 2020.
Brúarlán	Ytri mörk umfangs 35-50 ma.kr. skv. fjáráukalögum. Ytri mörk umfangs 57 ma.kr. skv. samningi Seðlabankans við lánastofnanir. Staða febrúar 2021: 2,8 ma.kr.
Stuðningslán	Ytri mörk umfangs voru 28 ma.kr. skv. frumvarpinu um lánaúrræðið. Ytri mörk umfangs voru 40 ma.kr. skv. samningi við Seðlabankann. Staða febrúar 2021: 9,4 ma.kr.
Ferðaábyrgðasjóður	Samþykkt lán úr sjóðnum námu 3,2 ma.kr. árið 2020

Til viðbótar mótvægisráðstöfunum sem leiða til beinna útgjalda eða tekjutaps hjá ríkissjóði hafa stjórnvöld veitt heimildir fyrir frestun á greiðslu skatta og undir ákveðnum kringumstæðum veitt ríkisábyrgðir til þess að liðka fyrir fjármögnun fyrirtækja sem hafa orðið fyrir tímabundnu tekjutapi. Meðfylgjandi tafla sýnir yfirlit yfir ábyrgðir ríkissjóðs sem veittar hafa verið á þessum forsendum og heildarumfang þeirra, en vísbendingar eru um að nýting þessara úrræða verði umtalsvert minni en gert var ráð fyrir í ytri mörkum upphaflegra áætlana. Í áætluninni hefur ekki verið sérstaklega gert ráð fyrir gjaldfærslu vegna þessara ábyrgða enda ríkir mikil óvissa um hverjar heimtar verða á lánunum. Miðað við umfang þegar veittra ábyrgða má þó ætla að slíkar gjaldfærslur muni ekki raska meginmarkmiðum áætlunarinnar.

Sértækar mótvægisráðstafanir stjórnvalda vegna COVID-19 koma til viðbótar áhrifum hinna sjálfvirku sveiflujafnara ríkisfjármálanna, en áhrif þeirra eru metin um 3,1% af VLF árið 2020 og 3,7% af VLF árið 2021. Samtals eru áhrif sértækra mótvægisráðstafana og sjálfvirkra sveiflujafnara á afkomu ríkissjóðs metin rúmlega 6% af VLF árið 2020 og 7% af VLF árið 2021.

**Ráðstafanir og sjálfvirkir sveiflujafnara ríkisfjármálanna  
2020 og 2021**



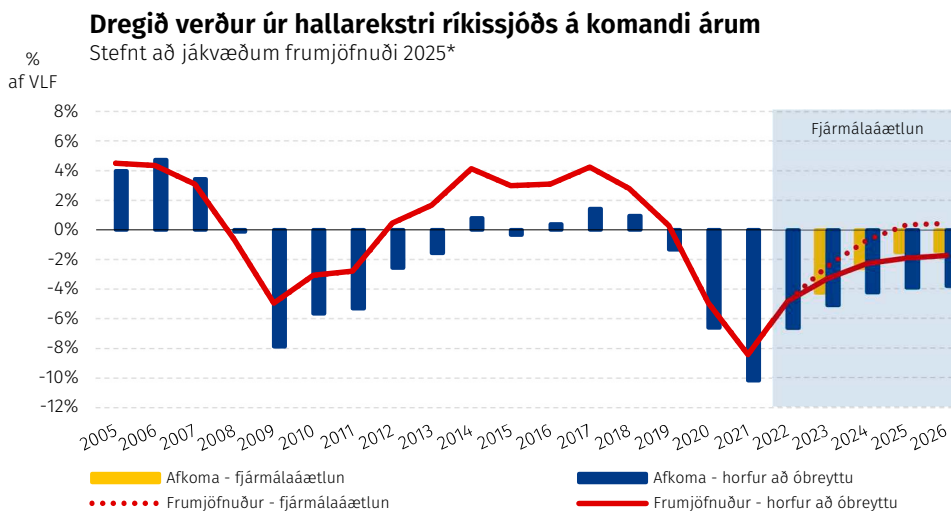
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

#### 4.1.3 Ríkisfjármálaáætlunin 2022–2026 grundvallast á óbreyttri stefnumörkun frá gildandi áætlun

Meginmarkmið ríkisfjármálaáætlunar er sem fyrr segir að styðja við hagkerfið þar til atvinnulífið hefur náð vopnum sínum en styrkja sjálfbærni ríkisfjármálanna að nýju í kjölfarið. Árið 2021 einkennist því af verulegum sértækum og tímabundnum stuðningi við eftirspurn sem fellur niður að stórum hluta árið 2022 þótt sjálfvirkir sveiflujafnara virki áfram til



fulls. Árin 2023–2025 verður gripið til sérstakra afkomubætandi ráðstafana til þess að tryggja stöðvun skuldasöfnunar sem hlutfall af VLF í seinasta lagi árið 2025. Á meðfylgjandi mynd má sjá þróun afkomu ríkissjóðs með og án afkomubætandi ráðstafana árin 2023–2025. Á tímabili áætlunarinnar verður dregið úr hallarekstri ríkissjóðs þannig að hallinn fari úr 6,6% af VLF á næsta ári og verði um 1,4% af VLF undir lok tímabilsins.



\* leiðrétt fyrir óreglulegum og einskíptis liðum 2005-2018

Þrátt fyrir að dregið verði verulega úr hallarekstri ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar er ljóst að umfang hallans verður gríðarlegt. Að nafnvirði er þannig gert ráð fyrir halla sem nemur tæpum 600 ma.kr. uppsafnað á árunum 2022–2026 sem bætist við rúmlega 500 ma.kr. uppsafnaðan halla árin 2020–2021. Á greiðslugrunni er gert ráð fyrir sambærilegum halla og hefur þessi neikvæða afkoma bein áhrif á lánsfjárför og skuldastöðu ríkissjóðs. Til viðbótar sértækum og almennt tímabundnum stuðningi við hagkerfið felst stuðningur stjórnvalda við hagkerfið ekki síst í því að viðhalda eftir fremsta megni óbreyttum umsvifum þrátt fyrir umtalsvert tekjufall. Þannig endurspeglar hallarekstur ríkissjóðs á komandi misserum stuðning við eftirspurn í hagkerfinu. Á hinn bóginn er ljóst að geta ríkissjóðs til þess að taka á sig auknar byrðar í formi hækkandi skulda er takmörkunum háð. Því er mikilvægt að fyrir liggja trúverðug áætlun um hvernig skuldasöfnun verði stöðvuð og viðnámsþróttur ríkisfjármálanna byggður upp á ný til að geta tekist á við framtíðaráskoranir.

Eins og fram kemur í kafla 3 eru undirliggjandi horfur í rekstri hins opinbera bjartari en gert var ráð fyrir í síðustu áætlun í takt við uppfærða þjóðhagsspa og bráðabirgðaniðurstöður um rekstur ársins 2020. Þannig verður hægt að lækka umfang afkomubætandi ráðstafana ríkissjóðs um tæpan fimmtung en jafnframt ná fram því markmiði að stöðva skuldasöfnun sem hlutfall af VLF árið 2025. Afkomubætandi ráðstafanir ríkissjóðs fara því úr 37 ma.kr. á ári árin 2023–2025 í gildandi fjármálaáætlun og verða 30 ma.kr. á ári á sama tímabili í þessari fjármálaáætlun. Umfang ráðstafana er því uppsafnað 30 ma.kr. árið 2023, 60 ma.kr. árið 2024 og 90 ma.kr. árið 2025 og er í framsetningu fjármálaáætlunar í dæmaskyni gert ráð fyrir að helmingur ráðstafana verði á tekjuhlíð ríkissjóðs og helmingur á gjaldahlíð.

### Áætluð afkoma ríkissjóðs 2022–2026

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætl. 2022	Áætl. 2023	Áætl. 2024	Áætl. 2025	Áætl. 2026
Frumtekjur .....	866,6	958,3	1.031,9	1.096,6	1.140,9
Frumgjöld .....	1.028,7	1.045,3	1.057,5	1.081,7	1.122,0
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-162,1</b>	<b>-87,0</b>	<b>-25,6</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-4,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Vaxtatekjur .....	7,9	9,1	9,9	10,4	10,8
Vaxtagjöld .....	68,7	73,5	81,1	84,6	89,0
þar af gjaldfærðir vextir .....	44,1	48,2	54,6	57,8	62,9
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb. ....	14,3	14,4	14,5	14,6	14,7
þar af verðbætur .....	10,3	10,8	11,9	12,2	11,4
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-60,8</b>	<b>-64,4</b>	<b>-71,2</b>	<b>-74,2</b>	<b>-78,2</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>
Heildartekjur .....	874,5	967,4	1.041,8	1.107,0	1.151,7
Heildarútgjöld .....	1.097,4	1.118,8	1.138,6	1.166,3	1.211,0
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-222,9</b>	<b>-151,4</b>	<b>-96,8</b>	<b>-59,3</b>	<b>-59,3</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-6,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,4</b>
Þar af tekjuráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	-	15,0	30,0	45,0	45,0
Þar af útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	-	15,0	30,0	45,0	45,0
<b>Þar af ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>30,0</b>	<b>60,0</b>	<b>90,0</b>	<b>90,0</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-</b>	<b>0,8</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>

Í meðfylgjandi töflu má sjá áætlaða afkomu ríkissjóðs árin 2022–2026. Heildartekjur ríkissjóðs hækka á tímabilinu frá rúmum 870 ma.kr. eða 26% af VLF árið 2022 og verða yfir 1.150 ma.kr. eða 27,6% af VLF árið 2026 þegar tekið hefur verið tillit til 45 ma.kr. uppsafnaðra afkomubætandi ráðstafana á tekjuhlíð. Þrátt fyrir nokkra hækkun tekna á tímabilinu verða tekjur undir lok tímabilsins þó lægri í hlutfalli við VLF en þær voru á árunum 2017–2019 þegar heildartekjur ríkissjóðs voru að jafnaði um 30,5% af VLF. Nánar er fjallað um tekjuáætlun ríkissjóðs í kafla 4.2.3.

Á útgjaldahlíð gerir áætlunin ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs vaxi að nafnvirði úr tæpum 1.100 ma.kr. árið 2022 og verði yfir 1.200 ma.kr. árið 2026. Vöxtur útgjaldahlíðarinnar verður þó hægari en vöxtur VLF sem felur í sér að hlutfall heildarútgjalda fer úr 32,6% af VLF árið 2022 í 29% af VLF árið 2026 þegar tekið hefur verið tillit til 45 ma.kr. lækkunar útgjalda vegna afkomubætandi ráðstafana. Til samanburðar er það um 1 prósentustigi lægra hlutfall af VLF en heildarútgjöld voru að jafnaði árin 2017–2019. Nánar er fjallað um útgjöld ríkissjóðs í kafla 4.3.

Fjármagnsjöfnuður fer frá því að vera neikvæður um rúma 60 ma.kr. eða 1,8% af VLF árið 2022 og verður neikvæður um tæplega 80 ma.kr. eða 1,9% af VLF árið 2026. Þannig helst fjármagnsjöfnuðurinn nokkuð stöðugur sem hlutfall af VLF þrátt fyrir verulega hækkun skulda á tímabilinu, en líkt og fjallað er um í rammagrein 13 í kafla 4.5.1 getur fjármagnsjöfnuður ríkissjóðs versnað hratt hækki vextir umfram það sem spáð er í undirliggjandi forsendum fjármálaáætlunarinnar.

Á sama máta og við vinnslu síðustu fjármálaáætlunar er ljóst að afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs verða mikilli óvissu háðar og munu enn um sinn ráðast af þróun faraldursins og

áhrifum hans á heimsbúskapinn. Hins vegar er með stefnumörkun í fjármálaáætluninni búið að leggja fram raunhæfa og viðráðanlega áætlun um hvernig ríkisfjármálin verði aðlöguð að núverandi efnahagshorfum og markmiðum stjórnvalda náð.

#### 4.1.4 Samanburður við gildandi fjármálaáætlun 2021–2025

Eins og fram kemur í kafla 3 í þessari greinargerð hafa undirliggjandi afkomuhorfur hins opinbera batnað nokkuð frá gildandi fjármálaáætlun. Uppfærsla á afkomuhorfum ríkissjóðs við vinnslu þessarar áætlunar ber þess merki, en þrátt fyrir lækkun á umfangi afkomubætandi ráðstafana á árunum 2023–2025 er í áætluninni gert ráð fyrir betri afkomu á árunum 2021–2025 um sem nemur yfir 60 ma.kr. uppsafnað á tímabilinu.

#### Samanburður við fjármálaáætlun 2021–2025 (br. frá fyrri áætlun)

<u>Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.</u>	<u>Áætl.</u> <u>2021</u>	<u>Áætl.</u> <u>2022</u>	<u>Áætl.</u> <u>2023</u>	<u>Áætl.</u> <u>2024</u>	<u>Áætl.</u> <u>2025</u>
Frumtekjur .....	17,4	15,3	20,6	30,3	32,4
Frumgjöld .....	11,2	5,4	6,5	14,7	19,8
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>6,2</b>	<b>9,9</b>	<b>14,1</b>	<b>15,6</b>	<b>12,6</b>
% af VLF .....	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
Vaxtatekjur .....	0,4	1,0	1,6	2,0	2,3
Vaxtagjöld .....	1,3	0,3	0,1	0,7	1,3
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>
% af VLF .....	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Heildartekjur .....	17,8	16,3	22,2	32,3	34,7
Heildarútgjöld .....	12,5	5,7	6,6	15,4	21,1
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>5,3</b>	<b>10,6</b>	<b>15,6</b>	<b>16,9</b>	<b>13,6</b>
% af VLF .....	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>

Bætta afkomu ríkissjóðs má rekja til hækkunar tekjuáætlunar, en uppsöfnuð hækkun hennar nemur um 30 ma.kr. á ári undir lok tímabilsins. Tekjuáætlunin hækkar þannig þrátt fyrir lækkun á afkomubætandi tekjuráðstöfunum en áhrif þeirrar lækkunar eru rúmir 10 ma.kr. uppsafnað á ári frá og með árinu 2025. Breytingar á tekjuáætluninni er að mestu vegna betri efnahagshorfa en áður sem leiða til hækkunar á helstu tekjustofnum ríkissjóðs, þ.e. sköttum á tekjur og hagnað og sköttum á vöru og þjónustu. Nánar er fjallað um tekjuáætlun ríkissjóðs í kafla 4.2.3.

Á gjaldahlið hafa útgjöld aukist frá núgildandi fjármálaáætlun og nemur sú aukning 20 ma.kr. uppsafnað frá og með árinu 2025. Ríflega 10 ma.kr. af þeirri aukningu má rekja til lækkunar á umfangi afkomubætandi ráðstafana. Á fyrri hluta tímabilsins skýrist aukningin einkum af auknum kostnaði vegna atvinnuleysis eða ríflega 14 ma.kr. árið 2021 og 4,5 ma.kr. árið 2022. Á síðari hluta tímabilsins skýrist aukningin einkum af hærri launabótum, breyttu framlagi vegna byggingar nýs Landspítala og auknum gjöldum sem leiða af lækkun á afkomubætandi ráðstöfunum. Nánar er fjallað um samanburð á útgjaldarömmum málefna-sviða ríkissjóðs við gildandi fjármálaáætlun í kafla 4.3.4.

Þess má geta að fjármagnsjöfnuður er nánast óbreyttur á milli áætlana en nánar er fjallað um lánsfjármál ríkissjóðs í kafla 4.4.

## 4.2 Tekjur

### 4.2.1 Skattastefnan

Líkt og önnur svið hagstjórnar hefur skattastefna stjórnvalda markast mjög af því breytta efnahagssumhverfi sem faraldurinn hefur skapað. Í því augnamiði að styðja við hagkerfið og búa í hagin fyrir kröftuga viðspyrnu var farin sú leið að gefa heldur eftir skatttekjur tíma- bundið frekar en að reyna að draga úr halla ríkissjóðs. Einn lærdómur síðasta efnahagsáfalls var sá að of hröð tekjuaðlögun meðan hagkerfið er í sárum getur framlengt kreppur, jafnvel að því marki að skuldir verði meiri en annars hefði orðið. Hækkun skatta á viðsjárverðum tímum getur þannig unnið gegn markmiði sínu.

Stærsta viðbragð íslensks skattkerfis við efnahagsáfalli er innbyggt. Sjálfvirk sveiflu- jöfnun er meiri í þeim hagkerfum þar sem skattkerfið er skilvirkt og bótaréttur mikill. Ísland er með slíkt skattkerfi og því var viðbragð opinberra fjármála snögg. Tekjustofnar drógust saman með minnkandi efnahagssumsvifum, auknu atvinnuleysi og minni hagnaði, og bóta- greiðslur jukust. Þess utan brást ríkisstjórnin við með innspýtingu, t.a.m. í formi beinna skattastyrkja, tímabundinnar lækkunar tryggingagjalds, hraðari lækkunar bankaskatts og aukinna VSK-endurgreiðslna. Haldið var í fyrri áform um að ljúka við amikla uppstokkun á tekjuskatti einstaklinga en markmið þeirrar aðgerðar var að lækka álögur, sér í lagi á lægstu tekjurnar. Allt ber þetta að sama brunn, að draga úr neikvæðum efnahagslegum og félags- legum áhrifum efnahagsáfallsins og styðja með því fólk og fyrirtæki til að ná vopnum sínum á ný.

Við mótun skattastefnu er auk pólitískra markmiða tekið mið af efnahagshorfum og áskorunum hvers tíma. Þótt veiran, sem lagst hefur eins og mara á hagkerfi heimsins, sé okkur framandi eru efnahagslægdir það ekki. Að endingu mun birta til og ákvarðanir teknar í dag móta það sem við tekur. Í því ljósi er nauðsynlegt að áfram verði unnið að endurbótum á íslensku skattkerfi þannig að ríkissjóður búi ávallt við tekjuöflun sem nægi til að standa undir þeim verkefnum sem honum eru falin og valdi um leið sem minnstum neikvæðum áhrifum á verðmætasköpun í hagkerfinu. Skattkerfið þarf í senn að standast kröfur um sanngirni og skilvirkni og bregðast við breytingum á samfélagi og viðskiptaháttum.

Sem dæmi um þær áskoranir sem nú kalla á úrlausnir má nefna stafræna þjónustu í alþjóðlegum viðskiptum sem hefur aukist mikið undanfarin ár. Mikilvægi þess að jafnræðis sé gætt og að sú þjónusta verði skattlögð til jafns við aðra skylda starfsemi hefur orðið ríkjum heims hvati til að leita samkomulags um sanngjarna og samræmda skattlagningu slíkra við- skipta yfir landamæri. Yfirgripsmikil athugun hefur staðið yfir síðustu ár á vettvangi OECD á þeim áskorunum er varða stafræna hagkerfið og skattlagningu stafrænna viðskipta yfir landamæri. Þær felast helst í því að stórfyrirtæki á sviði stafrænna viðskipta greiði sann- gjarnan skatt vegna slíkra viðskipta í þeim ríkjum þar sem viðskiptavinir þeirra eru staðsettir og raunhagnaður myndast. Niðurstaða um hvernig skattlagningu verði best háttáð liggur ekki fyrir af hálfu OECD, en vonir eru bundnar við að tillögur líti dagsins ljós eigi síðar en um mitt ár 2021. Þess má vænta að ef slíkt samkomulag næst meðal OECD-ríkja muni Ísland vinna að innleiðingu slíkra reglna hér á landi út frá leiðbeiningum OECD.

Annað dæmi um örar samfélagslegar breytingar snertir fjármögnun vegakerfis og skatt- lagningu bifreiða. Tekjur af gjöldum á ökutæki og eldsneyti hafa lækkað síðustu ár og munu áfram rýrna á komandi árum. Þá þróun má rekja til nýrra orkugjafa og minni losunar frá öku- tækjum, en skattlagning ökutækja hefur frá árinu 2011 að stórum hluta miðað við losun kol- tvísýrings (CO<sub>2</sub>). Stjórnvöld hafa sett sér það markmið að hraða orkuskiptum og auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum svo dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda. Fyrirtæki og einstaklingar hafa getað nýtt sér skattaívilnanir líkt og niðurfelldan virðisaukaskatt af vistvænum bifreiðum, hjólum og hleðslustöðvum. Ör þróun hefur verið í framboði slíkra fararskjóta og hefur það margfaldast síðustu ár. Er svo komið að rafmagnsbíll var mest seldi

nýi billinn á síðasta ári. Orkuskiptin marka vissulega jákvæða þróun og eru til marks um grundvallarbreytingu í neysluhegðun á örfáum árum. Þau skapa þó 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. Heildarendurskoðunar er þörf á þessum hluta skattkerfisins og mun lausnin að öllum líkindum fela í sér einhvers konar notkunarskatt á bifreiðar enda ómögulegt að byggja fjármögnunarkerfi samgönguinnviða á skattstofnum sem stjórnvöld vilja minnka.

Frumvarp til laga um aukna hvata til fjárfestinga sem liggur nú fyrir Alþingi samræmir tvö markmið stjórnvalda með tveimur aðgreindum lagabreytingum. Annars vegar er lögð til tímabundin heimild til flýtifyrninga fjárfestinga til að ýta undir fjárfestingar fyrirtækja og flýta þeim. Heimildin felur í sér að fyrirtækjum verði gert kleift að flýta fyrningu fjárfestingar og fresta með því skattgreiðslum þar til síðar á fyrningartímanum. Með því verður líklegra að fjárfestingar komi til framkvæmda í efnahagslægðinni. Hins vegar er ætlunin að auka vægi grænna fjárfestinga með því að heimila þeim sem fjárfesta í slíkum eignum árin 2021 og 2022 að reikna sértaka 15% upphækkun á fjárfestinguna. Þá upphækkun má síðan fyrna skattalega í þremur jöfnum skrefum frá og með rekstrarárinu 2023. Verði hún samþykkt verða slíkar fjárfestingar fýsilegri í augum fjárfesta þar sem aukin skattaleg fyrning dregur úr skattþyrdi verkefnanna.

#### 4.2.2 Viðmið og helstu forsendur tekjuáætlunar

##### *Þjóðhagsforsendur*

Tekjur ríkissjóðs eru að stærstum hluta skattar og tryggingagjöld og því andlag þeirra tekna sem verða til hjá fólki og fyrirtækjum. Tekjuáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2022–2026 hvílir því að mestu á þróun efnahagsmála yfir tímabilið eins og hún birtist í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem gerð var nú í mars og nánar er fjallað um í 2. kafla fjármálaáætlunar. Sem fyrr markast tekjuáætlunin af því efnahagslega áfalli sem kórónuveirufaraldurinn hefur reynst hagkerfum heims og enn sér ekki fyrir endann á. Öll él birtir upp um síðir og gefur góður árangur við að halda aftur af veirunni innan lands, auk áætlana um frekari bólusetningar, innan lands sem utan, fyrirheit um að hagkerfið taki að vaxa á ný á seinni hluta yfirstandandi árs. Gert er ráð fyrir áframhaldandi hagvexti allt tímabil fjármálaáætlunar og þ.a.l. vaxandi tekjum ríkissjóðs en af lægri grunni en verið hefði án samdráttarins. Þótt aðferðafræðileg endurskoðun Hagstofunnar á þjóðhagsreikningum flæki nokkuð samanburð við fyrri spár gerir nýja þjóðhagsspáin ráð fyrir að árið 2025 verði landsframleiðsla aðeins u.þ.b. 2% minni en gert var ráð fyrir í þeirri þjóðhagsspá sem lá fyrir áður en fyrsta smitið greindist á Íslandi. Viðspyrnan er því mikil ef lítið er til þess hversu mikið hefur dregið úr verðmætasköpun sl. ár og munu tekjur ríkissjóðs vaxa umtalsvert á komandi árum gangi hún eftir.

##### *Aðrar helstu forsendur*

Þegar faraldurinn brast á voru þágildandi forsendur um umtalsverðar arðgreiðslur frá viðskiptabönkum og Landsvirkjun fram til ársins 2025 endurmetnar til lækkunar. Miðaðist fjármálaáætlun sl. haust við að arðgreiðslur frá Íslandsbanka og Landsbankanum féllu niður í tvö ár, 2020–2021. Það gekk eftir í fyrra en nú liggja fyrir yfirlýsingar beggja banka um úthlutun arðs í ár vegna rekstrarársins 2020. Á næsta ári er gert ráð fyrir að arður frá Íslandsbanka minnki til samræmis við fyrirhugaða sölu á hlut í bankanum á árinu 2021. Að öðru leyti eru helstu forsendur um arð frá félögum á tímabilinu 2022–2026 óbreyttar frá sl. hausti. Samkvæmt þeim munu arðgreiðslur aukast hóflega á næsta ári en verða 37–38 ma.kr. árlega frá og með árinu 2023.

Vaxtatekjur ríkissjóðs fara hækkandi yfir tímabil fjármálaáætlunar. Stærstur hluti þeirra er vegna dráttarvaxta og álags á skattkröfur en slíkar tekjur hafa þó dregist mikið saman sl.

áratug vegna samdráttar eftirstöðva og lækkunar vaxta. Þær eru nú hinar minnstu um árabíl en vegna hækkandi vaxta er gert ráð fyrir að þær aukist um ríflega helming á tímabili áætlunarinnar. Vaxtatekjur vegna veittra lána til lánasjóða eru næststærsti hluti vaxtatekna. Áætlað er að vaxtatekjur vegna lána til Húsnaðissjóðs, Menntasjóðs námsmanna og Byggðastofnunar auk Vaðlaheiðarganga og Farice vaxi á tímabilinu með auknum lánnum til sjóðanna. Vaxtatekjur af bankainnstæðum í krónum hækka nokkuð vegna hækkandi vaxtastigs á tímabilinu.

#### 4.2.3 Tekjuáætlun tímabilsins

##### *Tekjuþróunin 2020–2021*

Vegna efnahagskreppunnar sem fylgdi veirufaraldrinum urðu skatttekjur (tryggingagjöld eru meðtalin í þessari umfjöllun) ársins 2020 mun minni en áætlað var í fjárlögum ársins. Þannig var áætlað um miðjan febrúar 2020 í fyrstu drögum að fjármálaáætlun 2021–2025 að skatttekjur 2020 yrðu 811 ma.kr. en nú er áætlað að þær hafi numið 744 ma.kr. Lækkunin nemur 67 ma.kr. á árinu 2020 og hliðstæð lækkun á árinu 2021 er 103 ma.kr. Hér er annars vegar um að ræða viðbrögð sem áttu sér sjálfkrafa stað við að skattstofnar ýmist drógust saman eða uxu minna en vænst var og hins vegar áhrif þess að stjórnvöld gripu til aðgerða sem lækkuðu skatttekjur. Sjálfvirka viðbragðið vóg mun þyngra og birtist í því að nær allir helstu skattstofnar ríkisins skiluðu minni tekjum en orðið hefði án faraldursins eða ef gripidið hefði verið til skattahækkana. Stærð sjálfvirka viðbragðsins má áætla með því að bera saman áætlanir fyrir og eftir faraldurinn sem leiðréttar hafa verið fyrir áhrifum kerfisbreytinga og annarra þátta sem ekki tengjast faraldrinum. Viðbragðið samsvarar allri lækkuninni eða 69 ma.kr. árið 2020 en 77 ma.kr. árið 2021. Sjálfvirka viðbragðið á tekjuhlíð styður við aðra geira hagkerfisins með því að slá niður skattgreiðslur til ríkisins og veitir þannig mótvægi gegn niðursveiflunni. Tekjuskattur á einstaklinga sem innheimtur er í staðgreiðslu og VSK sem er skilað með 1–3 mánaða töf vega þungt í tekjusamsetningunni sem stuðlar að því að viðbragðið er hratt. Hagsveiflunæmari skattar eins og á fjármagnstekjur einstaklinga og hagnað lögaðila eru lagðir á eftir á og sjálfvirku áhrifin á þá koma því fram síðar.

Þar sem verðmætasköpun í hagkerfinu á mælikvarða VLF minnkar um leið er ekki sjálfgefið að hlutfall tekna af VLF lækki þegar sjálfvirk sveiflujöfnun á sér stað í niðursveiflu. Þá ber að hafa í huga að áhrif hagsveiflu á skatttekjur eiga sér stað í gegnum annars vegar þróun skattstofna og hins vegar eiginleika skattkerfisins sem ákvarðar tekjur af þeim, s.s. hversu mikil stighækkun er innbyggð. Þar skiptir samsetning bæði hagsveiflunnar og skattkerfisins eftir tegundum skatta miklu um heildarniðurstöðuna. Samdráttur og atvinnuleysi á sl. ári varð minni en óttast var snemma í faraldrinum en afleiðingarnar voru afar ólíkar eftir atvinnugreinum. Skatttekjur drógust saman að nafnvirði milli ára samkvæmt fyrstu tölum um útkomu ársins, en þó minna en VLF og tekjuhlutfallið hækkaði því. Þar skiptir miklu að tekjur einstaklinga jukust þar sem laun hækkuðu almennt og margs konar starfsemi varð ekki fyrir samdrætti. Enn fremur tóku einstaklingar út 23 ma.kr. af séreignarsparnaði samkvæmt tímabundinni heimild sem er skattskyldur við úttekt. Skattalækkunaráfangi sem innleiddur var í ársbyrjun leiddi þó til þess að tekjur af tekjuskatti einstaklinga minnkuðu í heild lítillaga milli ára en í hlutfalli af VLF hækkuðu þær um 0,2 prósentustig. Verður áhugavert að sjá niðurstöður um tekjudreifingu ársins 2020 og hlutdeild skattþrepanna þriggja í tekjum ríkis þegar álagning byggð á framtölum einstaklinga liggur fyrir í maí nk.

### Tekjuáætlun 2022–2026

Tekjuáætlun til næstu fimm ára mótast fyrst og fremst af þróun efnahagsmála og fyrirhuguðum skattbreytingum, auk þess sem áform um arðgreiðslur frá félögum hafa sérstök áhrif á tekjur utan skatttekna. Endanlegar tekjur ársins 2020 eru í sífelldu endurmati fram að uppgjöri ársins sem birt er í ríkisreikningi og gera má ráð fyrir að tekjuáætlun ársins 2021 taki breytingum eftir því sem frekari upplýsingar verða aðgengilegar. Allt hefur þetta áhrif á framreikningsgrunn fjármálaáætlunar 2022–2026. Sjálfvirk sveiflujöfnun skattkerfisins veldur því að skatttekjur sveiflast meira en landsframleiðslan sjálf á næstu árum og verða skatttekjur því hærra hlutfall af landsframleiðslu. Hlutfall tekna ríkissjóðs af landsframleiðslu vex yfir tímabil fjármálaáætlunar úr 26% árið 2022 í 26,5% árið 2026 samhliða bættum efnahag. Í fjármálaáætlun er einnig gert ráð fyrir að gripid verði til afkomubætandi ráðstafana á tekjuhlid frá og með árinu 2023 og mun það hækka hlutfallið í 27,6% árið 2026. Þær ráðstafanir eru ekki útfærðar frekar í fjármálaáætlun.

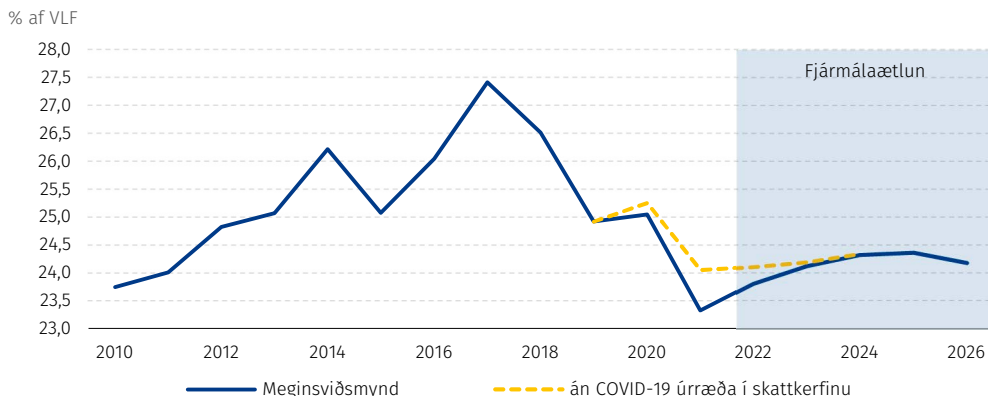
Þjóðhagsgrunnur	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	785,8	848,3	903,2	949,5	991,3
Vaxtatekjur .....	7,9	9,1	9,9	10,4	10,8
Aðrar tekjur .....	80,7	94,9	98,7	102,1	104,6
<b>Heildartekjur án ráðstafana .....</b>	<b>874,4</b>	<b>952,4</b>	<b>1.011,8</b>	<b>1.062,1</b>	<b>1.106,7</b>
<b>Frumtekjur án ráðstafana .....</b>	<b>866,5</b>	<b>943,3</b>	<b>1.001,9</b>	<b>1.051,6</b>	<b>1.095,9</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	0,0	15,0	30,0	45,0	45,0
<b>Heildartekjur með ráðstöfunum .....</b>	<b>874,4</b>	<b>967,4</b>	<b>1.041,8</b>	<b>1.107,1</b>	<b>1.151,7</b>
<b>Frumtekjur með ráðstöfunum .....</b>	<b>866,5</b>	<b>958,3</b>	<b>1.031,9</b>	<b>1.096,6</b>	<b>1.140,9</b>
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	23,4	23,7	23,9	24,0	23,8
Vaxtatekjur .....	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Aðrar tekjur .....	2,4	2,7	2,6	2,6	2,5
<b>Heildartekjur án ráðstafana .....</b>	<b>26,0</b>	<b>26,6</b>	<b>26,8</b>	<b>26,8</b>	<b>26,5</b>
<b>Frumtekjur án ráðstafana .....</b>	<b>25,8</b>	<b>26,4</b>	<b>26,5</b>	<b>26,5</b>	<b>26,3</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	0,0	0,4	0,8	1,1	1,1
<b>Heildartekjur með ráðstöfunum .....</b>	<b>26,0</b>	<b>27,0</b>	<b>27,6</b>	<b>27,9</b>	<b>27,6</b>
<b>Frumtekjur með ráðstöfunum .....</b>	<b>25,8</b>	<b>26,8</b>	<b>27,3</b>	<b>27,7</b>	<b>27,4</b>

Tekjuhorfur eru nú hagstæðari ríkissjóði en í núgildandi fjármálaáætlun sem byggð var á stöðu mála sl. haust. Meðfylgjandi mynd sýnir tekjur af sköttum og tryggingagjöldum í hlutfalli við VLF, en það eru þau 90% heildarteknanna sem ráðast af gildandi skattalöggjöf og þróun efnahagslífs og skattstofna. Vegna heildarendurskoðunar Hagstofu á tímaröðum þjóðhagsreikninga í nóvember sl., þar sem nafnvirði VLF var endurmetið til hækkunar, hliðrast tekjuhlutfall fyrri ára niður og af þeim sökum er ekki unnt að bera hina nýju áætlun beint saman við þá fyrri. Sé litið til tekjuhlutfallsins á áætlunartímabilinu í samanburði við stöðu þess árið 2019, áður en áhrif faraldursins komu til, er tekjuhlutfallið að jafnaði 0,8 prósentustigum lægra en það var 2019. Slíkur samanburður í fyrri áætlun sýndi hins vegar að jafnaði 1,5 prósentustiga lækkun. Það skýrist að hluta til af viðmiðunarárinu 2019, þar sem tekju-

niðurstaðan er óbreytt þótt nafnvirði VLF hækki um 2,5% og tekjuhluftallið lækki sem því nemur. Hagstæðari hagspá frá og með 2022 veldur þó einnig miklu um að tekjuhliðin jafnar sig hraðar en í fyrri áætlun. Næst verður farið nánar yfir stærstu liði tekjuáætlunarinnar.

### Tekjuhorfur til fimm ára betri en í fyrri áætlun

Skatttekjur og tryggingagjöld án óreglulegra liða



Án afkomubætandi ráðstafana 2023–2026.

Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2021–2026.

Lokaáfangi kerfisbreytinganna á tekjuskatti einstaklinga tók gildi um áramótin. Áður hafði nýtt grunnþrep verið tekið upp árið 2020 og var það lækkað niður í 17,0% í byrjun árs. Á móti hækkaði miðþrepið lítillega og stendur núna í 23,5%. Skattleysismörkin héldust óbreytt að raunvirði þar sem persónuafslátturinn lækkaði í takt við breytingar á grunnþrepinu en hækkaði jafnframt með vísitölu neysluverðs. Frá upptöku staðgreiðslunnar árið 1988 hefur grunnþrepið aldrei verið eins lágt og nú og hefur því dregið mjög úr jaðarskatti einstaklinga þegar tekjur þeirra fara yfir skattleysismörk. Tekjuskattsbreytingarnar hafa leitt til þess að dregið hefur úr skattbyrði tekjulægri hópa og hafa ráðstöfunartekjur þeirra sem hafa um 400 þús.kr. í mánaðarlaun hækkað um 10 þús.kr. á mánuði. Vegna tekjuskattsbreytinganna var buist við því að tekjuskattur einstaklinga myndi gefa eftir sem hlutfall af VLF árin 2020 og 2021 en sú varð ekki raunin. Tekjuskattsstofninn hélt velli árið 2020 þar sem atvinnuleysisbætur og COVID-áðgerðir ríkisstjórnarinnar vógu á móti tekjufalli einstaklinga ásamt launahækkunum samkvæmt ákvæðum kjarasamninga. Tekjuskattur einstaklinga hækkaði þar af leiðandi árið 2020 sem hlutfall af VLF og helst hár árin 2021 og 2022 samkvæmt áætlun. Ekki er gert ráð fyrir að tekjuskattur einstaklinga sem hlutfall af VLF lækki fyrr en á tímabilinu 2023–2025 þar sem áætlað er að lækkunin muni nema um 0,2% af VLF.

Gert er ráð fyrir að tekjuskattur lögaðila muni vaxa töluvert á tímabili fjármálaáætlunar, bæði í krónum talið og einnig sem hlutfall af VLF. Stefnir í samdrátt tekna af skattinum á yfirstandandi ári enda er við álagningu tekið mið af hagnaði fyrirtækja á fyrra ári, sem í þessu tilfelli markaðist mjög af takmörkunum á innlendra starfsemi vegna veirunnar. Hlutfall skattsins af VLF verður því nokkuð undir meðaltali á þessu ári en fer vaxandi eftir því sem líður á tímabili fjármálaáætlunar og efnahagurinn braggast. Er það í góðu samræmi við sögulega þróun en gert er ráð fyrir að hlutfall skattsins af VLF fari úr 1,7% af VLF árið 2022 í 2,3% árið 2026.

Magn og samsetning neyslu heimila og ferðalög til og frá landinu munu ráða miklu um þróun tekna af VSK á næstu árum. Kaupmáttur ráðstöfunartekna og einkaneysla aukast í ágætum takti á áætlunartímanum eða að jafnaði um 3% árlega. VSK er neysluskattur og



greiða heimili ýmist 24%, 11% eða engan VSK til íslenska ríkisins af fjárútlátum sínum. Breytingar á neyslumynstri hafa því áhrif á VSK og geta stafað af ýmist skemmri tíma sveiflum eða lengri tíma leitni. Þeir áhrifaþættir sem um ræðir eru margvíslegir og tengjast fleiru en kaupmætti og hagvexti. Til dæmis bera útgjöld heimila vegna húsnæðis, sem hafa um langt skeið aukist að vægi, að stærstum hluta ekki VSK; gisting ber 11% VSK sem og matur og drykkur, hvort sem er í matvöruverslun eða á veitingahúsi; neysla á ferðalagi erlendis leiðir til þess að VSK er skilað í viðkomandi ríki; og endurnýting á vörum eins og fatnaði og húsgögnum skilar ríkinu ekki VSK eins og af nýjum vörum. Almennt má búast við að í góðæri aukist eftirspurn meira eftir vöru og þjónustu í 24%-þrepi en 11%-þrepi VSK og að tekjuhlotfall VSK hækki því nokkuð í uppsveiflu. VSK er þó síður ætlað það hlutverk en t.d. tekjusköttum að vera sveiflujafnandi hagstjórnartæki.

Innflutt rafræn þjónusta frá erlendum aðilum, s.s. streymisveitum, er skattskyld hérlendis. VSK af slíkri þjónustu hefur aukist síðustu ár og nam 2,6 ma.kr. í fyrra. Óvissa er um hversu hratt ferðalög aukast á ný, en í forsendum áætlunarinnar er gert ráð fyrir að þrjú ár líði uns erlendir ferðalangar hér á landi telja 2 milljónir á ný. Ferðahegðun Íslendinga skiptir einnig máli þar sem útgjöld á ferðalögum erlendis sem gefa ekki af sér VSK hér á landi námu 11% af einkaneyslu Íslendinga fram að faraldrinum. Margt mun hafa áhrif á þá þróun en samkvæmt forsendum tekjuáætlunar aukast ferðalög jafnhraut til og frá landinu, eða um 50% á árinu 2021 og um 80% ári síðar þegar vænst er að ferðahömlum í sóttvarnaskyni verði að mestu aflétt.

Fyrirtæki í undanþeginni starfsemi bera VSK af aðföngum sínum og eru þau að mestu í 24%-þrepi og aukast í takt við hagvöxt. Þá hafa hinir ýmsu skattastyrkir veruleg áhrif á tekjur af VSK. Tímabundnar ívilnanir í formi aukinna endurgreiðslna VSK vegna íbúðarhúsnæðis, bílavíðgerða o.fl. eru áætlaðar 14 ma.kr. samtals á árunum 2021–2022 og VSK-undanþága af vistvænum bílum nemur í heild áþekkri fjárhæð til ársins 2023. Að framangreindum forsendum gefnum má ætla að frá og með árinu 2022 muni tekjur af VSK fara hækkandi á ný sem hlutfall af VLF til ársins 2025. Nemur aukningin á bilinu 17–21 ma.kr. árlega frá og með 2023.

Tekjur af ýmsum sértækum vörugjöldum, einkum á ökutæki, eldsneyti, kolefni, áfengi og tóbak, munu að óbreyttu skila minnkandi tekjum á næstu fimm árum skv. forsendum tekjuáætlunar vegna viðvarandi samdráttar þeirra skattstofna sem hér um ræðir. Nemur lækkun tekna í þessum flokki 0,4 prósentustigum af VLF til ársins 2026.

Tekjur af tryggingagjöldum hafa minnkað í kjölfar bágrar stöðu á vinnumarkaði en gert er ráð fyrir að þær vaxi á tímabili fjármálaáætlunar samhliða hækkandi launum, auknu vinnuframboði og minna atvinnuleysi. Á fyrsta ári fjármálaáætlunar gengur til baka tímabundin lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig sem í gildi er á yfirstandandi ári sem hluti af stuðningi stjórnvalda við vinnumarkaðinn. Við það aukast tekjur af tryggingagjaldi þegar við upphaf áætlunartímabilsins en í framhaldi er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af tryggingagjaldi vaxi um 0,2% af landsframleiðslu á árunum 2022–2026. Nánar er fjallað um tekjur af tryggingagjöldum og ráðstöfun þeirra í rammagreininni hér á eftir.

## Rammagrein 8 – Tryggingagjald

Tryggingagjald er einn stærsti einstaki tekjuliður ríkissjóðs. Hlutverk gjaldsins er að fjármagna nokkra af umfangsmeiri gjaldaliðum ríkisins, þ.m.t. atvinnuleysistryggingar, almannastryggingar og fæðingarorlof. Greiðendur tryggingagjalds eru fyrirtækin í landinu en tryggingagjaldið leggst á launagreiðslur þeirra. Tryggingagjald er því í senn stór tekjuliður fyrir ríkissjóð og stór kostnaðarliður fyrir íslenskan vinnumarkað. Mikilvægt er því að umgjörð tryggingagjaldsins sé sjálfbær, sanngjörn og hagkvæm og að fjármögnun stuðningskerfanna sé náð með eins litlum tilkostnaði og röskun á íslensku hagkerfi og frekast er unnt.

Tryggingagjald er samsett úr tveimur gjöldum, almennu tryggingagjaldi og atvinnu-tryggingagjaldi. Atvinnu-tryggingagjaldi er ætlað að fjármagna útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs og Tryggingasjóðs sjálfstætt starfandi einstaklinga. Bróðurpartur almenna tryggingagjaldsins rennur til lífeyris- og slysatryggingarluta almannatrygginga en gjaldinu er einnig ætlað að fjármagna Fæðingarorlofssjóð og standa undir framlögum til jöfnunar á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða. Auk þess hvílir fjármögnun Ábyrgðasjóðs launa og framlag til Íslandsstofu (markaðsgjald) á stofni tryggingagjalds.

### Gjöld á tryggingagjaldsstofninn 2021

<b>Almennt tryggingagjald (4,65%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lífeyris- og slysatryggingar</li> <li>• Fæðingarorlofssjóður</li> <li>• Jöfnun og lækun á örorkubyrði lífeyrissjóða</li> </ul>	<b>Atvinnu-tryggingagjald (1,35%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atvinnuleysistryggingasjóður</li> <li>• Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi</li> </ul>	<b>Önnur gjöld á tryggingagjaldsstofninn (0,10%)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ábyrgðasjóður launa</li> <li>• Íslandsstofa (markaðsgjald)</li> </ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

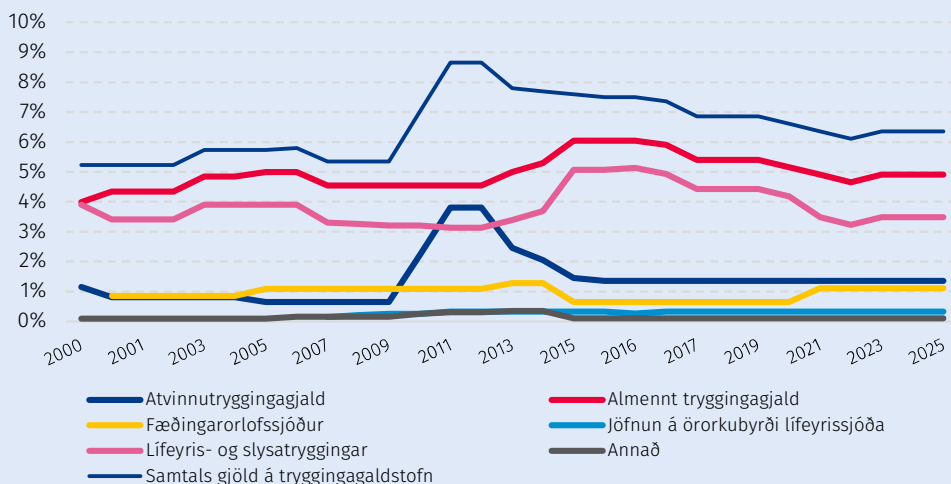
### Örar breytingar tryggingagjaldsins

Tryggingagjaldið hefur verið því marki brennt að taka nokkuð örum breytingum, bæði að umfangi og ekki síður innbyrðis skiptingu þess í undirþætti gjaldsins. Stöðugur þrýstingur er á lækun gjaldsins á sama tíma og mikið ákall er um aukningu réttinda og greiðslna í þeim kerfum sem gjaldinu er ætlað að fjármagna.

Í upphafi aldarinnar var tryggingagjaldið 5,23% og skiptist í grófum dráttum þannig að 1,15% runnu til Atvinnuleysistryggingasjóðs og 3,9% til almannatrygginga en samkvæmt mörkun teknanna rann afgangurinn til nokkurra minni verkefna. Tryggingagjaldið fór hæst í 8,65% árin 2010 og 2011 en hefur verið í nokkuð stöðugu lækunarferli síðan. Tryggingagjaldið er nú, árið 2021, tæplega prósentustigi hærra en það var árið 2000, eða 6,1%, en tilgangur gjaldsins og umfang þeirra verkefna sem fá þaðan fé er gjörbreytt frá því sem var um aldamótin síðustu.

### Tryggingagjaldið í stöðugu lækunarferli frá 2012

Þróun tryggingagjaldsins og skipting þess 2000 - 2025

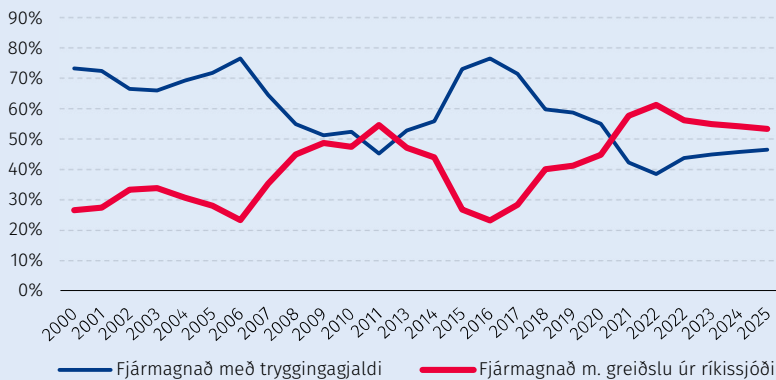


Margar breytingar hafa verið gerðar bæði á gjaldinu sjálfu og skiptingu þess á þessum tíma. Umfangsmesta breytingin á útgjaldahlíð var árið 2000 þegar lög um fæðingar- og foreldraorlof voru samþykkt á Alþingi. Bættist þá við nýr stór útgjaldaliður sem tryggingagjaldi var ætlað að fjármagna en Fæðingarorlofssjóði voru markaðar tekjur af tryggingagjaldi án þess að gjaldið sjálft væri hækkað og var þess í stað minnkuð hlutdeild almanna- og atvinnu-trygginga. Fjárförf sjóðsins var vanmetin frá fyrstu tíð og á næstu árum var gengið frekar á hlutdeild atvinnu-trygginga í tryggingagjaldi. Frá þeim tíma hafa réttindi foreldra til fæðingarorlofs aukist mikið, síðast með ákvörðun um lengingu orlofsins í 12 mánuði en sú breyting var til að mynda hluti af lífskjarasamningunum 2019. Frá aldamótum hafa útgjöld Fæðingarorlofssjóðs aukist um 17 ma.kr. en síðustu ár hafa tekjur af tryggingagjaldinu aðeins fjármagnað um 80% af útgjöldum sjóðsins að meðaltali. Í kjölfar hækkunar hámarksgreiðslna til foreldra í 600 þús.kr. á mánuði lækkaði fjármögnunarhlutfall gjaldsins í 70% árið 2019. Í ársbyrjun 2020 var hlutdeild sjóðsins í almenna tryggingagjaldinu hækkuð í 1,1% til að standa undir áætluðum kostnaði ríkissjóðs vegna fæðingarorlofs, m.a. vegna lengingar fæðingarorlofsins. Aftur var þá gengið á hlut lífeyris- og slysatrygginga í gjaldinu.

Þá hefur fjölgað í hópi bæði örorku- og ellilífeyrisþega umfram fjölgun starfandi fólks, bótaréttur lífeyrisþega hefur verið stórukinn og tekin var upp hlutdeild í almenna tryggingagjaldinu til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða án hækkunar á gjaldinu árið 2007. Almennir hefur þróunin verið sú að útgjaldaaukandi ákvörðunum og beinum lækkunum á tryggingagjaldi hefur verið fundinn staður með lækkun hlutdeildar almenna tryggingagjaldsins og þá helst hlutar lífeyris- og slysatrygginga. Með þessu hefur kostnaði í auknum mæli verið velt yfir á aðra skattstofna. Árin 2000–2006 og 2015–2017 fjármagnaði almenna tryggingagjaldið um 65–75% af kostnaðinum við þessi kerfi. Í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru á lífeyris- og almannatryggingakerfinu 2017 til að bæta kjör eldri borgara jókst hlutur annarra skattstofna í fjármögnun almannatryggingakerfisins um 40–50 ma.kr. og fór úr 28% í 40%. Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar má gera ráð fyrir að framlögin nemi um 80 ma.kr. á ári enda mun hlutdeild almannatrygginga í tryggingagjaldinu einungis standa undir 44% af kostnaði lífeyris- og slysatryggingakerfisins. Til að setja fjárförfina í betra samhengi þyrfti hlutdeildin í almenna tryggingagjaldinu að vera um 8% til að geta að fullu staðið undir þessum hluta almannatrygginga. Það er rúmum 4 prósentustigum hærra en hlutdeildin er núna.

### Tryggingagjaldið fjármagnar sífellt lægri hlut almannatrygginga

Fjármögnunarhlutfall tryggingagjalds í almennatryggingum 2000–2025



### *Sameiginlegt verkefni að móta sjálfbæra fjármögnun samtryggingarkerfa*

Ljóst er að fyrirséð hröðun í öldrun þjóðarinnar á komandi árum mun ein og sér hafa í för með sér að innbyggður raunvöxtur í útgjöldum almannatryggingakerfisins mun aukast. Af þeim sökum munu lífeyristryggingar hins opinbera þarfnast aukinnar fjármögnunar á komandi árum.

Líkt og með aðra skattheimtu felur tryggingagjaldið í sér samfélagslegan kostnað. Það eykur kostnað fyrirtækja við hvern starfsmann á launaskrá og dregur með því úr svigrúmi til launahækkana, ráðninga, fjárfestinga og annarra umsvifa. Tryggingagjaldið er enda fjármögnunartól sem ætlað er að standa undir samtryggingunni, en hafa ber í huga að stór hluti tryggingagjaldsins fer jafnframt í að fjármagna ellilífeyri almannatrygginga og þannig gegnir tryggingagjaldið ekki síður því hlutverki að standa undir tekjujöfnun yfir æviskeiðið. Tryggingagjald er skilvirkur skattur þar sem stofn hans er breiður og lítið um undanþágur. Í því samhengi má benda á eiginleika atvinnutryggingagjalds sem tækis til sveiflujöfnunar. Þegar uppsveifla er í hagkerfinu og atvinnuþáttaka er mikil rennur meira fé í sjóði en greitt er úr þeim. Í niðursveiflu eykst atvinnuleysi og þá fer minna inn á sjóðina og meira er greitt út úr þeim. Á þennan hátt hefur tryggingagjaldið neikvæð áhrif á heildareftirspurn í hagkerfinu í uppsveiflu og jákvæð áhrif á hana í niðursveiflu líkt og raunin hefur verið á meðan áhrifa af heimsfaraldri kórónuveirunnar hefur gætt. Kostnaður vegna atvinnuleysisbóta síðasta árs nam um 80 milljörðum og eru tekjur ríkissjóðs af atvinnutryggingagjaldinu fjarri því að standa undir slíkum útgjöldum. Væri raunin sú að gjaldinu væri breytt árlega til að standa undir kostnaði vegna atvinnuleysisbóta, og sveiflujöfnunarvirkni gjaldsins þar með aftengd, hefði atvinnutryggingagjaldið eitt þurft að vera 5,4% á ári. Það myndi jafnframt kalla á hækkun gjaldsins í 2,6% á tímabili þessara fjármálaáætlunar.

Tryggingagjaldið eykur sveigjanleika á vinnumarkaði með því öryggi sem það skapar fólki í atvinnuleit og stuðlar að heilbrigðara hagkerfi sem sjálfvirkur sveiflujafnari án þess að stjórnvöld þurfi að bregðast við með sértækum aðgerðum hverju sinni. Það er því mikilvægt að staðinn sé vörður um sveiflujöfnunarhlutverk atvinnutryggingagjaldsins. Það má gera með því að stilla prósentustig atvinnutryggingagjaldsins þannig að það sé sjálfbært yfir eðlilegar hagsveiflur og taki einungis breytingum vegna tiltekinnna þátta á borð við breytingar á bótarétti.

Til þess að tryggingagjaldið geti skilað hlutverki sínu með sem minnstum neikvæðum áhrifum á íslenskt hagkerfi þarf að auka sátt um tilgang og umfang gjaldsins. Því er mikilvægt að ráðast í endurskoðun tryggingagjaldsins með það að markmiði að skerpa á tekjuöflunarhlutverki gjaldsins, sveiflujöfnunarhlutverki atvinnuleysistryggingasjóðs og að auka festu í fjármögnun þeirra kerfa sem gjaldinu er ætlað að standa undir. Með því má auka gagnsæi og skýra hlutverk tryggingagjaldsins til framtíðar.

### **4.3 Útgjöld**

Í þessum hluta er fjallað um útgjaldaáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2022–2026 og helstu breytingar frá fyrri áætlun. Þá er fjallað um þróun heildarútgjalda ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni og sundurliðun eftir hagrænni skiptingu. Útgjaldaáætlunin byggist alfarið á stefnumörkun gildandi fjármálaáætlunar og fjárlögum 2021 og hefur einungis verið uppfærð vegna veigameiri breytinga sem leiða af uppfærðri þjóðhagssþá og í einstaka tilvikum breytingum Alþingis við 3. umræðu fjárlaga sem ekki hafði verið tekið tillit til í gildandi áætlun.

Gert er ráð fyrir að útgjaldaáætlunin og áætlanir málefna sviða verði yfirfarnar með venjubundnum hætti við undirbúning og gerð frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2022 síðar á árinu.

### 4.3.1 Útgjaldaáætlun ríkissjóðs

Útgjaldaáætlun ríkissjóðs á áætlunartímabilinu mótast af stefnumörkun stjórnvalda og þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa gripið til á síðasta ári og yfirstandandi ári og ætlað er að draga úr neikvæðum efnahagslegum áhrifum vegna kórónuveirufaraldursins á einstaklinga og fyrirtæki. Þar má nefna tekjufalls- og viðspyrnustyrki sem munu gjaldfærast á yfirstandandi ári og sérstakt fjárfestingar- og uppbyggingaráttak 2021–2023 sem fjallað var um í gildandi fjármálaáætlun. Þá mun á árunum 2023–2025 þurfa að grípa til afkomubætandi ráðstafana til að ná settum markmiðum í opinberum fjármálum en líkt og fjallað er um framfarir í greinargerðinni hafa þær ráðstafanir ekki verið útfærðar niður á einstök málefnasvið eða eftir hagrænni skiptingu.

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.064,3</b>	<b>1.099,3</b>	<b>1.139,2</b>	<b>1.181,9</b>	<b>1.223,8</b>
Laun .....	250,6	264,8	276,8	290,9	303,2
Kaup á vöru og þjónustu .....	145,0	152,4	159,8	164,7	169,0
Afskriftir .....	53,4	54,7	56,0	57,4	58,9
Vaxtagjöld .....	68,7	73,5	81,1	84,6	89,0
Framleiðslustyrkir .....	50,2	46,4	46,5	46,1	47,1
Fjárframlög .....	411,9	419,4	431,1	445,0	459,6
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	23,6	24,2	24,7	25,2	25,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ....	60,9	63,9	63,2	68,0	71,2
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>33,1</b>	<b>34,5</b>	<b>29,4</b>	<b>29,4</b>	<b>32,2</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	86,5	89,2	85,4	86,8	91,1
Afskriftir (-) .....	-53,4	-54,7	-56,0	-57,4	-58,9
<b>Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-15,0</b>	<b>-30,0</b>	<b>-45,0</b>	<b>-45,0</b>
<b>Frumútgjöld</b> .....	<b>1.028,7</b>	<b>1.045,3</b>	<b>1.057,5</b>	<b>1.081,7</b>	<b>1.122,0</b>
Frumútgjöld sem % af VLF .....	30,6%	29,2%	28,0%	27,3%	26,9%
<b>Heildarútgjöld</b> .....	<b>1.097,4</b>	<b>1.118,8</b>	<b>1.138,6</b>	<b>1.166,3</b>	<b>1.211,0</b>
Heildarútgjöld sem % af VLF .....	32,6%	31,3%	30,1%	29,4%	29,0%

Út frá þeim forsendum, viðmiðum og stefnumiðum sem rakin eru í kaflanum hér á undan er gengið út frá því í áætluninni að frumútgjöld ríkissjóðs dragist saman um ríflega 20 ma.kr. frá áætlun yfirstandandi árs eða sem nemur 1,9% og verði um 1.029 ma.kr. á árinu 2022, eða 30,6% af VLF. Lækkunin skýrist að miklu leyti af því að tímabundnar efnahagslegar mót-vægisráðstafanir í fjárlögum 2021 falla niður á árinu 2022. Að jafnaði vaxa útgjöldin um 23 ma.kr. að nafnvirði á ári eftir það eða um 2,2% líkt og kemur fram í meðfylgjandi ramma-grein. Útgjaldaráðstafanirnar á seinni hluta tímabilsins hafa veruleg áhrif á þróunina en án þeirra myndu frumútgjöldin aukast um 2,5% að að meðaltali á ári.

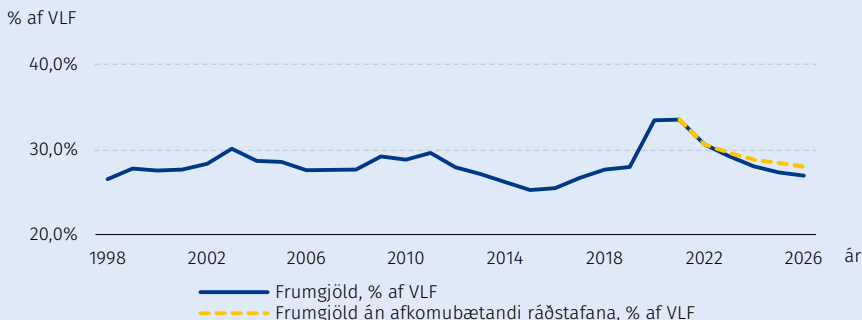
Samanborið við gildandi fjármálaáætlun hækka frumútgjöld samtals um 46,4 ma.kr. og heildarútgjöld samtals um 48,8 ma.kr. á því árabili sem báðar áætlanirnar taka til. Sjá má samanburð á milli áætlana í kafla 4.1.4 hér að framan.

#### Rammagrein 9: Þróun frumgjalda ríkissjóðs

Frumgjöld ríkisins, þ.e. heildargjöld að frádregnum vaxtagjöldum, hafa vaxið hratt frá og með árinu 2015. Til að draga úr neikvæðum áhrifum kórónuveirufaraldursins voru þau aukin enn frekar á árunum 2020 og 2021 til að styðja við atvinnulífið og heimilin. Fyrirséð er að

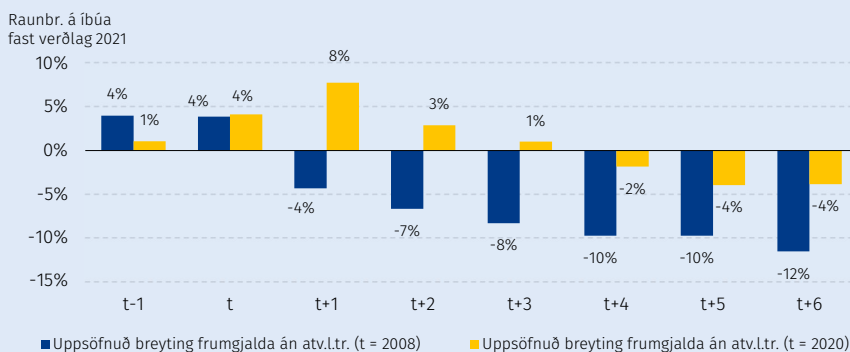
talsverður hluti þessa tímabundna stuðnings muni falla niður frá og með árinu 2022 og mun útgjaldahlíð ríkissjóðs dragast saman það ár.

### Frumgjöld þurfa að vaxa hægar að nafnvirði en VLF á tímabili áætlunarinnar



Þessi mikla aukning útgjalda hefur að sama skapi leitt til aukinnar skuldasöfnunar. Til að ná fram bættri afkomu ríkissjóðs og stöðva skuldasöfnun fyrir árslok 2025 er nauðsynlegt að útgjaldahlíðin vaxi hægar að nafnvirði en vöxtur hagkerfisins á árunum 2023–2025. Þannig er gert ráð fyrir að útgjaldahlíðin vaxi um 11–23 ma.kr. á ári á því tímabili að nafnvirði eða 1–2,2% en þá hefur verið tekið tillit til 15 ma.kr. árlegra afkomubætandi ráðstafana. Sú aukning er fyrst og fremst drifin áhrifum af launa- og verðlagsbreytingum sem felur í sér að útgjaldahlíðin mun dragast saman að raunvirði líkt og raunin var eftir bankahrunið 2008. Gangi þessi þróun eftir verður umfang frumgjalda sem hlutfall af VLF áþekkt því sem var á árunum 2017 og 2018. Sama þróun fæst ef horft er á þróun frumgjalda í þús.kr. á hvern íbúa á föstu verðlagi, að umfangið stefnir í að vera sambærilegt því sem var á árinu 2017.

### Aðlögun frumgjalda er hægar en eftir bankahrunið 2008\*



\* leiðrétt fyrir fjárfestingu í Hörpu á árinu 2011 (t+3).

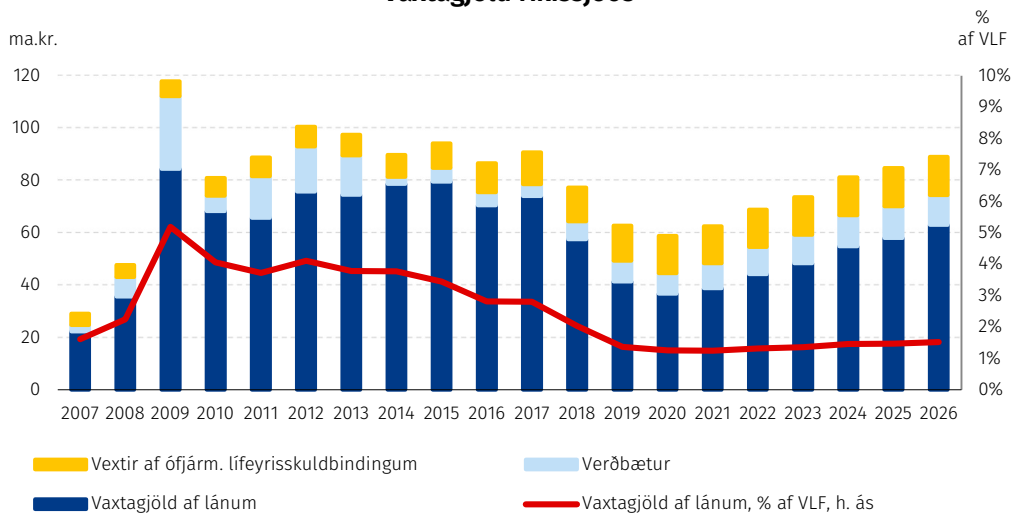
Áhugavert er að bera saman þróun útgjaldahlíðar ríkissjóðs nú við þróun útgjalda eftir bankahrunið 2008, sbr. meðfylgjandi mynd. Í stað harðra aðhaldsráðstafana líkt og gert var í upphafi eftir bankahrunið hefur hið opinbera haldið starfsemi sinni gangandi og raunar gripið til þensluhvetjandi aðgerða og ekki gert ráð fyrir að aðhaldsstig opinberra fjármála verði

aukið fyrr en árið 2023. Rétt er þó að halda því til haga að sex árum eftir bankahrunið tókst að ná jafnvægi á afkomu ríkissjóðs en samkvæmt undirliggjandi horfum þessarar áætlunar mun þurfa frekari afkomubata í viðbót frá og með árinu 2026 til að rekstur ríkissjóðs komist í jafnvægi.

Vaxtagjöld ríkissjóðs eru áætluð um 68,7 ma.kr. árið 2022 en það er um 10% hækkun frá áætlun fyrir árið 2021. Þar af er áætlað að vaxtagjöld vegna lána og verðbóta nemi um 54,4 ma.kr. Áætlað er að vaxtagjöld aukist ár frá ári út áætlunartímabilið og nemi um 89 ma.kr. við lok þess, að meðtöldum áhrifum útgjaldaráðstafana á lántöku ríkissjóðs. Nánar er fjallað um þróun vaxtagjalda hér á eftir og þær ráðstafanir í kafla 4.4.

Vaxtagjöld ríkissjóðs vegna tekinnna lána samanstanda einkum af vöxtum af innlendum og erlendum skuldabréfum, víxlum og öðrum lánum. Samkvæmt staðli þjóðhagsreikninga (GFS) teljast verðbætur á höfuðstól verðtryggðra lána og reiknaðir vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum einnig til vaxtagjalda.

### Vaxtagjöld ríkissjóðs



Á meðfylgjandi mynd eru vaxtagjöld frá árinu 2007 í ma.kr. ásamt hlutfalli vaxtagjalda af lánum af VLF. Vaxtagjöld af lánum, þ.e. að undanskildum verðbótum og reiknuðum vöxtum af lífeyrisskuldbindingum, náðu hámarki árið 2009 þegar þau voru 84,3 ma.kr. (5,2% af VLF). Áætlað er að þau fari niður í 36,6 ma.kr. (1,2% af VLF) árið 2020 en taki þá að hækka vegna versnandi afkomu ríkissjóðs og aukinnar lántöku.

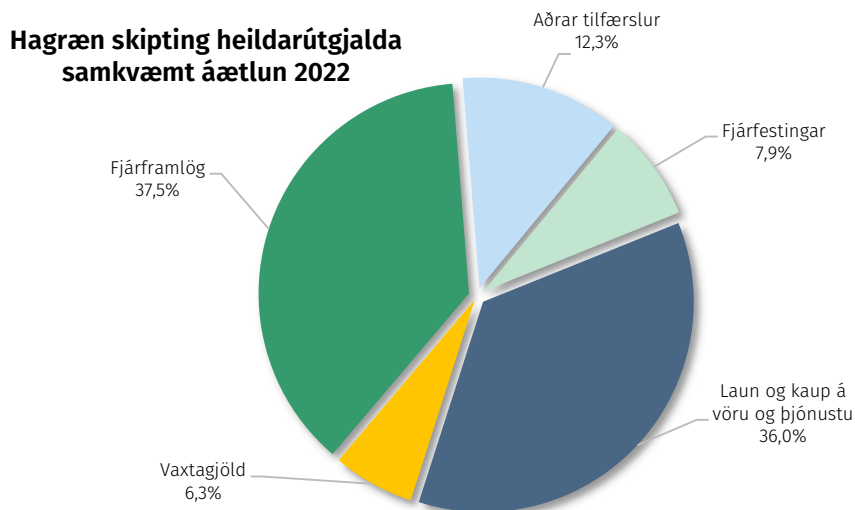
Á síðasta ári fjármálaáætlunar er áætlað að vaxtagjöld af lánum verði 63 ma.kr. (1,5% af VLF) og verðbætur 11,4 ma.kr. Vegna sögulega lágs vaxtastigs er útlit fyrir að vaxtagjöld hækki mun minna en skuldir ríkissjóðs. Þrátt fyrir mikla lækkun vaxtastigs er það herra en víðast hvar erlendis. Stærsti hluti innlendra lána var útgefinn á fyrstu árunum eftir fjármálaáfallið og ber háa nafnvexti sem tóku mið af vaxtastigi á þeim tíma þegar lánin voru gefin út. Vaxtakostnaður af erlendum lánnum var aðeins innan við 5% af heildarvaxtagjöldum á árinu 2020 þrátt fyrir að erlend lán hafi verið rúmlega 20% af lánasafninu í árslok 2020, en mikill ávinningur hefur náðst með endurfjármögnun erlendra lána ríkissjóðs á hagstæðari kjörum. Í janúar á þessu ári gaf ríkissjóður út skuldabréf fyrir 750 milljónir evra til sjö ára á 0% vöxtum og eru það bestu kjör sem ríkissjóði hafa boðist.

Nokkur óvissa er um þróun ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en reiknað er með að þær haldist nokkuð stöðugar á tímabilinu ef ekki verða frekari foringreiðslur en gert er ráð fyrir í áætluninni, eða 8 ma.kr. árlega.

Heildarvaxtagjöld eru áætluð 62,4 ma.kr. árið 2021 sem jafngildir 2,0% af VLF. Á síðasta ári fjármálaáætlunar er reiknað með að heildarvaxtagjöld verði 89 ma.kr. sem jafngildir 2,1% af VLF ársins.

Að teknu tilliti til þróunar vaxtagjalda er áætlað að heildarútgjöld ríkissjóðs á árinu 2022 verði ríflega 1.097 ma.kr., eða sem svarar til 32,6% af VLF. Gert er ráð fyrir að heildarútgjöld dragist saman um 14 ma.kr. á milli árunna 2021 og 2022 eða sem svarar til 1,3% af VLF sem skýrist að stærstu leyti af því að niður falla tímabundnar efnahagslegar mótvægisráðstafanir eins og áður hefur verið rakið. Á árunum eftir það er gert ráð fyrir að útgjalda-hliðin vaxi um 20–45 ma.kr. árlega eða sem svarar til 1,8–3,8% nafnvaxtar á ári.

#### 4.3.2. Hagræn skipting útgjalda



Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs, eða um 37,5% af heildargjöldum þegar horft er til hagrænnar skiptingar<sup>2</sup> útgjalda á árinu 2022. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga, eða sem nemur 33% af heildargjöldum samkvæmt áætlun. Samanlagt veða laun og kaup á vöru og þjónustu um 36% af heildargjöldum ríkissjóðs og aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals 26,5%. Vakin er athygli á því að umfjöllun í þessum hluta er án þeirra óútfærðu aðhaldsráðstafana sem gert er ráð fyrir að verði gripið til á gjaldahlið á árunum 2023–2025 og áður hefur verið vikið að.

<sup>2</sup> Í samræmi við lög um opinber fjármál er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS-staðal, við sundurliðun gjalda eftir hagrænni skiptingu. Samkvæmt þeirri framsetningu eru gjöld flokkuð eftir launum, kaupum á vöru og þjónustu, vaxtagjöldum, framleiðslustyrkjum til atvinnulífsins, fjárframlögum til almannatrygginga, alþjóðastofnana og sveitarfélaga, félagslegum tilfærslum til heimila og rekstrar- og fjármagnstilfærslum ásamt hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum.



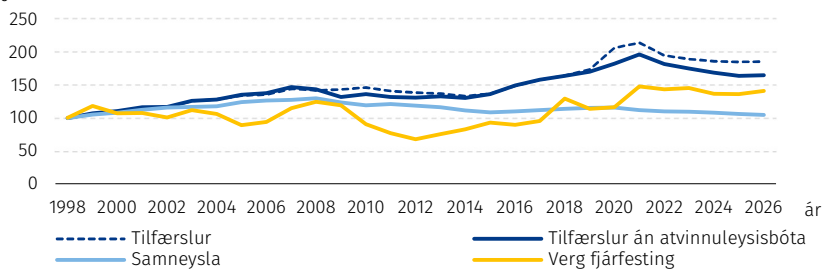
Kórónuveirufaraldurinn hefur sett mark sitt á hagræna skiptingu útgjalda frá og með árinu 2020 þegar gripið var til fjölmargra mótvægisráðstafana vegna heimsfaraldursins. Glögg má sjá að aðgerðir einkennast annars vegar af auknum stuðningi í gegnum tilfærslur ríkissjóðs og hins vegar auknum fjárfestingum. Á árinu 2022 dregur nokkuð úr umfangi tilfærsluframlaga þegar ýmsum tímabundnum mótvægisráðstöfunum lýkur en hluti hækkunarinnar varir út allt tímabilið, hvort heldur sem horft er til framlaga með eða án atvinnuleysisbóta. Á síðari hluta tímabilsins aukast vaxtagjöld samhliða aukinni skuldsetningu ríkissjóðs. Töluverð aukning hefur verið til fjárfestinga að nafnvirði og helst hækkunin út tímabil áætlunarinnar sem skýrist m.a. af auknum framkvæmdum við byggingu nýs Landspítala á síðari hluta tímabilsins. Þær framkvæmdir vega upp á móti þeirri lækkun sem ella hefði orðið þegar fjárfestingarátaki 2021–2023, sem ætlað er að draga úr efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins, lýkur að stórum hluta.

Þrátt fyrir að staða hagkerfisins og opinberra fjármála sé talsvert betri en gert hafði verið ráð fyrir undir lok ársins 2020 er ljóst að fram undan eru miklar áskoranir við að vinda ofan af hallarekstri og aukinni skuldasöfnun sem að stórum hluta má rekja til áhrifa kórónuveirufaraldursins en einnig til undirliggjandi halla. Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að dregið verði úr vexti útgjaldahliðarinnar frá og með árinu 2023 með afkomubætandi ráðstöfunum en þær ráðstafanir hafa ekki verið útfærðar frekar niður á samneyslu, tilfærslur eða fjárfestingu.

### Samneysla á íbúa fer lækkandi en tilfærsluútgjöld og fjárfesting aukast\*

án afkomubætandi ráðstafana

Vísitala 1998  
= 100

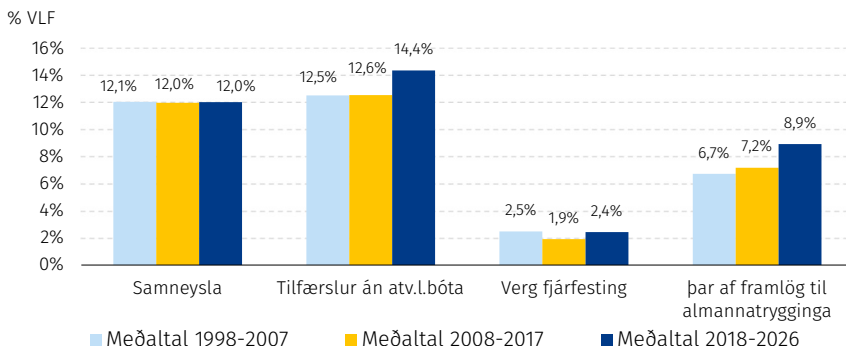


\* leiðrétt fyrir fjárfestingu í Hörpu á árinu 2011.

Líkt og meðfylgjandi myndir sýna hefur varanlegur vöxtur útgjalda fyrst og fremst legið í tilfærslukerfum ríkisins hvort sem það er með eða án atvinnuleysisbóta. Framlög til ellilífeyrisþega og öryrkja hafa aukist mikið sl. áratug meðal annars með umfangsmiklum kerfisbreytingum á réttindum og kjörum eldri borgara sem tóku gildi í ársbyrjun 2017. Þá hafa útgjöld vegna fæðingarorlofstöku foreldra aukist verulega undanfarin ár sem m.a. má rekja til hærri meðalgreiðslna og aukinnar orlofstöku foreldra.

## Umfang tilfærsluútgjalda aukist mest frá 1998

Meðaltal % af VLF eftir tímabilum



Hvað samneyslu ríkisins varðar hefur hún haldist nokkuð stöðug sem hlutfall af umfangi hagkerfisins sl. aldarfjórðung. Þá gera undirliggjandi forsendur fjármálaáætlunarinnar ráð fyrir að umfang hennar að raunvirði haldist nær óbreytt til ársins 2026. Ef horft er til þróunar samneyslu á hvern íbúa hefur hún aukist jafnt og þétt frá árinu 2015 en á tímabili áætlunarinnar stefnir í að hún dragist lítillega saman á milli ára. Í þessari þróun hefur ekki verið tekið tillit til afkomubætandi ráðstafana sem myndu draga enn frekar úr umfanginu.

Fjárfesting ríkissjóðs hefur verið aukin sl. ár svo sem með sérstöku fjárfestingar- og uppbyggingaráttaki sem fjallað var um í gildandi fjármálaáætlun. Með þessari aukningu er umfang fjárfestinga skv. gildandi fjármálaáætlun nálægt meðaltali árána 1998–2007. Verði farið í mikla lækkun á umfangi fjárfestinga er ljóst að það mun færa umfang þeirra nær því horfi sem var eftir bankahrunið og þar með undir langtímameðaltal fjárfestingarstigsins. Í meðfylgjandi rammagrein er farið nánar yfir bættu umgjörð fjárfestinga ríkissjóðs þar sem m.a. er litið til þess að auka á sveigjanleika til að stýra fjárfestingum ríkisins. Þá er enn fremur farið stuttlega yfir þann mun sem er á fjárfestingu í þjóðhagsreikningum og þeim fjárheimildum sem Alþingi ákvarðar til fjárfestinga og fjármagnstilfærslna í útgjaldarömmum einstakra málefna sviða.

### Rammagrein 10: Markvissari rammi um fjárfestingar ríkisins

Í samræmi við áherslur stjórnvalda var ráðist í fjárfestingaráttak til að sporna gegn samdrætti í hagkerfinu með áherslu á mannaflsfræk verkefni. Ákveðið var að verja 18 ma.kr. í átakið fyrir árið 2020 sem var í kjölfarið stækkað og framlengt og nemur nú alls 119 ma.kr. á árunum 2020–2025. Eins og fjallað er um í rammagrein 4 í kafla 2 eru jákvæð áhrif opinberrar fjárfestingar á umsvif sérstaklega mikil við núverandi aðstæður efnahagsslaka og bættir innviðir geta átt þátt í að leggja grunn að næsta skeiði þróttmikils hagvaxtar.

Unnið er að frumvarpi til laga um fjárfestingar sem mun fela í sér heildarendurskoðun á gildandi lögum um skipan opinberra framkvæmda. Markmið frumvarpsins er að stuðla enn frekar að skilvirkni, hagkvæmni, samræmdri málsmeðferð og faglegri umgjörð við fjárfestingar og eignaumsýslu ríkisins. Einn liður í þeirri endurskoðun er að kveða á um sérstaka framkvæmda- og fjárfestingaráætlun í tengslum við framlagningu fjármálaáætlunar. Í áætluninni mun koma fram yfirlit yfir helstu fjárfestingar ríkisins ásamt samantekt á fjárfestingum skv. samgönguáætlun. Markmiðið er að samræma áætlanir ríkisins og skapa betri grundvöll fyrir forgangsroðun verkefna.

Undanfarin ár hafa fjárveitingar til fjárfestinga hjá ríkinu verið umfram raunfjárfestingu ársins eins og sjá má í meðfylgjandi töflu. Ónýttar fjárveitingar hafa verið fluttar til næsta árs

til þess að fjármagna þær fyrirhuguðu fjárfestingar sem þeim var ætlað að mæta. Þetta hefur leitt til þess að ónýttar heimildir hafa safnast upp þar sem raunfjárfesting ríkisins hefur verið töluvert undir þeim heimildum sem veittar hafa verið til fjárfestingar. Þá stefnir í að óráðstafaðar heimildir vegna ársins 2020 verði umtalsvert hærri en verið hefur árin þar á undan.

ma.kr.	2017	2018	2019
Fjárfesting ársins .....	33,0	39,7	41,4
Til ráðstöfunar .....	43,1	54,4	60,9
Ónýttar heimildir .....	10,0	14,7	19,5
<b>Hlutfall ónýttra heimilda af fjárheimild .....</b>	<b>23%</b>	<b>27%</b>	<b>32%</b>

Telja verður að augljós tækifæri séu til staðar við að stýra fjárfestingum ríkisins betur með markvissari ramma um slíkar fjárfestingar. Nauðsynlegt er að auka sveigjanleika við nýtingu fjárfestingarheimilda til að halda uppi því fjárfestingarstigi sem ákveðið hefur verið, einkum ef tafir eru fyrirsjáanlegar í einstökum verkefnum. Móta þarf aðferðafræði sem heimilar að hefja framkvæmd eða fjárfestingu sem skilgreind er í framkvæmda- og fjárfestingaráætlun og er fullfjármögnuð samkvæmt forsendum fjármálaáætlunar. Einn valkostur til að ná þessu markmiði væri að kveða á um í fjárlögum hvers árs að ákveðið hlutfall fjárveitinga vegna fjárfestinga skuli settar á sérstakan lið undir málefnaviði almenns varasjóðs og sértækra fjárráðstafana. Fjárveitingar yrðu millifærðar til einstakra fjárfestingarliða eftir því sem framgangur verkefna krefst. Tefjist verkefni á einstökum fjárfestingarliðum væri hins vegar hægt að millifæra fjárveitingar á aðra fjárfestingarliði vegna fjárfestingarverkefna til að halda uppi fjárfestingarstigi og tryggja framgang efnahagslega arðbærra verkefna.

ma.kr.	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Fjárheimildir ríkissjóðs til fjárfestinga og fjármagnstílfærslna</b>						
Samgönguframkvæmdir .....	40,6	32,5	30,7	27,2	25,7	25,7
Húsbýggingar .....	27,2	32,5	34,2	29,5	29,1	28,7
Tæki og búnaður .....	10,9	9,9	8,2	7,0	6,8	6,8
Framlög til rannsóknna og nýsköpunarmála .....	24,8	25,5	20,7	17,9	18,0	18,0
Aðrar fjárfestingarheimildir og fjármagnstílfærslur .....	11,3	7,9	7,7	9,4	11,7	14,7
<b>Samtals fjárheimildir í útgjaldarömmum málefnaviða</b>	<b>114,8</b>	<b>108,3</b>	<b>101,5</b>	<b>91,0</b>	<b>91,3</b>	<b>93,9</b>
<b>GFS aðlaganir</b>	<b>-27,0</b>	<b>-21,8</b>	<b>-12,3</b>	<b>-5,6</b>	<b>-4,5</b>	<b>-2,8</b>
R&þ: tílfærslur til aðila utan A-hluta .....	-24,8	-25,5	-20,7	-17,9	-18,0	-18,0
R&þ: Ríkisaðilar innan A-hluta .....	15,1	16,5	17,6	18,6	19,5	20,5
Fjármagnstílfærslur sem eignfærast ekki hjá A-hluta .....	-12,5	-12,0	-9,2	-9,2	-9,2	-9,2
Skógrækt og landgræðsla .....	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Sala fastafjármuna .....	-0,7	-0,7	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0
Annað .....	-5,6	-1,6	-0,8	2,2	2,6	3,4
<b>Samtals fjárfesting A-hluta ríkissjóðs (GFS) .....</b>	<b>87,8</b>	<b>86,5</b>	<b>89,2</b>	<b>85,4</b>	<b>86,8</b>	<b>91,1</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>

Nokkur munur er á fjárfestingu samkvæmt útgjaldarömmum ráðuneytanna og þeirri fjárfestingu sem birtist sem fjárfesting ríkissjóðs í þjóðhagsreikningum. Í fjárlögum eru veittar heimildir til fjárfestingar annars vegar í formi fjárfestingarheimilda sem eru eignfærðar hjá ríkissjóði. Hins vegar eru veittar fjárheimildir vegna fjármagnstílfærslna sem er fjárfesting sem ríkið stuðlar að en eignfærast ekki hjá ríkinu og telst því ekki til fjárfestingar ríkisins skv. GFS-staðlinum. Það á t.d. við um framlög í Ofanflóðasjóð sem eignfærast hjá sveitarfélögum og framlög í hina ýmsu sjóði sem er úthlutað til almennings og fyrirtækja. Framlög til rannsóknna og þróunar, sem flokkast sem fjármagnstílfærslur í fjárlögum, eru því dregin frá í

framsetningu fjárfestingar í rekstraryfirliti ríkissjóðs skv. GFS-staðlinum. Á móti vegur að hlutfall launa og annarra gjalda hjá ríkisaðilum innan A-hluta ríkissjóðs er skilgreint sem fjárfesting ríkisins skv. GFS vegna þess að hluti af vinnu opinberra starfsmanna fer í að gera hugverk og kerfi sem teljast til fjárfestingar. Í útgjaldarömmum teljast framlög til skógræktar og landgræðslu til reksturs en skv. GFS-staðlinum er slíkt fært sem fjárfesting. Af ofangreindum ástæðum mun töluverður hluti fjárfestingar- og uppbyggingarátaks ríkisstjórnarinnar, sem fjallað var um hér að framan, ekki teljast sem fjárfesting ríkissjóðs í þjóðhagsreikningum. Framlöginn munu engu að síður fela í sér aukin umsvif í hagkerfinu.

#### 4.3.3 Útgjaldarammi ríkissjóðs 2022–2026

Í kaflanum hér fyrir framan var farið stuttlega yfir þróun heildarútgjalda ríkissjóðs, hagræna skiptingu þeirra og áhrif þróunarinnar á hagkerfið. Í þessum hluta er sjónarhornið fært frá alþjóðlegum reikningsskilastaðli (GFS) yfir á útgjaldaramma ríkissjóðs samkvæmt reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS). Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um árabíl við fjárlagagerðina.

Vakin er athygli á því að hluti útgjaldaliða ríkissjóðs er fyrir utan útgjaldaramma málfenasviða. Um er að ræða nokkra útgjaldaliði sem geta sveiflast mikið milli ára, s.s. vegna hagþróunar eða samkvæmt mati við reikningshaldslegt uppgjör, sem stjórnvöld geta ekki haft mikil áhrif á, a.m.k. ekki til skamms tíma. Þeir liðir sem teljast ekki til rammasettra útgjalda eru auk vaxtagjalda:

- **Lífeyrisskuldbindingar** eru stærsti óreglulegi liðurinn sem er undanskilinn í heildarútgjaldarammanum fram í tímann. Þær myndast þar sem iðgjöld sjóðfélaga og framlög vinnuveitenda eru lægri en réttindi sjóðfélaga og ræðst þróun þeirra helst af launabreytingum sjóðfélaga, breytingum á tryggingafræðilegum forsendum og fjölda sjóðfélaga.
- **Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur** falla einnig utan rammans en um er að ræða tilfallandi útgjöld sem ekki er hægt að spá fyrir um í áætlanagerðinni, þ.e. hvorki liggur fyrir vissa um hvort þau muni falla til á tímabilinu né hversu umfangsmikil þau verða.
- **Afskriftir skattkrafna** eru skattkröfur á hendur einstaklingum og lögaðilum, sem ekki hefur náðst að innheimta og geta náð yfir nokkurra ára tímabil.
- Framlög til **Atvinnuleysistryggingasjóðs**, sem geta sveiflast með atvinnustigi.
- Lögboðið framlag í **Jöfnunarsjóð sveitarfélaga**, sem ræðst af umfangi skatttekna ríkisins og stærð útsvarsstofns.

Taflan hér á eftir er nokkurs konar brú á mismunandi sjónarhorn útgjalda ríkissjóðs. Þannig sýnir efri hluti töflunnar rammasett útgjöld samkvæmt reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS) sem er sá hluti sem Alþingi veitir fjárheimildir fyrir á fjárlögum ár hvert. Því næst eru útgjöld vegna undanskilinna liða og þar á eftir aðlaganir til að sýna útgjaldaáætlunina á þjóðhagsgrunni (GFS-staðli) til samræmis við umfjöllun í kafla 4.3.1. Um ítarlegri skýringar á mismun þessara staðla er að öðru leyti vísað til umfjöllunar í viðauka um reikningshaldslega framsetningu ríkisfjármála og muninn á milli IPSAS- og GFS-staðlanna.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Rammasett útgjöld á verðlagi 2021.....</b>	<b>955,6</b>	<b>969,6</b>	<b>974,1</b>	<b>986,6</b>	<b>996,2</b>
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	847,4	868,1	883,3	895,4	902,5
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	108,2	101,5	90,9	91,1	93,7
<b>Liðir utan ramma á verðlagi 2021</b>					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	62,7	62,4	61,9	61,3	60,8
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	22,2	22,9	23,7	24,3	24,4
Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs.....	53,8	44,9	39,7	37,9	37,7
Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	16,3	16,9	17,2	18,0	18,8
<b>Alls liðir utan ramma.....</b>	<b>155,1</b>	<b>147,1</b>	<b>142,5</b>	<b>141,5</b>	<b>141,8</b>
<b>Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif<sup>1</sup>.....</b>		<b>-15,0</b>	<b>-30,0</b>	<b>-45,0</b>	<b>-45,0</b>
<b>Frumgjöld .....</b>	<b>1.110,7</b>	<b>1.101,7</b>	<b>1.086,6</b>	<b>1.083,0</b>	<b>1.093,0</b>
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli <sup>2</sup> .....	-108,1	-109,7	-111,5	-114,7	-116,2
<b>Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2021.....</b>	<b>1.002,6</b>	<b>992,0</b>	<b>975,1</b>	<b>968,3</b>	<b>976,8</b>
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar...	26,1	53,3	82,4	113,4	145,2
<b>Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.....</b>	<b>1.028,7</b>	<b>1.045,3</b>	<b>1.057,5</b>	<b>1.081,7</b>	<b>1.122,0</b>
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	68,7	73,5	81,1	84,6	89,0
þar af reiknaðir vextir v/ófjármagn. lífeyrisskuldb....	14,3	14,4	14,5	14,6	14,7
<b>Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....</b>	<b>1.097,4</b>	<b>1.118,8</b>	<b>1.138,6</b>	<b>1.166,3</b>	<b>1.211,0</b>

<sup>1</sup> Útgjaldaráðstafanir á verðlagi hvers árs.

<sup>2</sup> Hér er einkum um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, s.s. Ríkiskaup og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Einnig er um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

Gengið er út frá því að rammasett útgjöld verði um 955,6 ma.kr. á árinu 2022 og má áætla að þau lækki um 23,6 ma.kr. á föstu verðlagi 2021 eða sem nemur 2,4% raunlækkun frá áætlun fyrir árið 2021. Þá aukast rammasett útgjöld öll árin eftir það á verðlagi fjárlaga 2021 um 4,6–14 ma.kr. eða um 1,1% á ári.

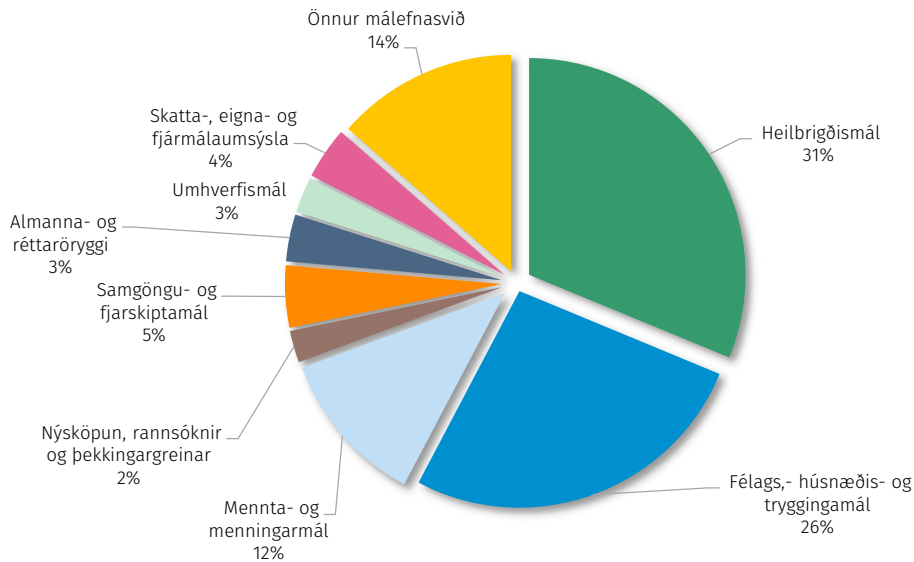
Samanlagt er gert ráð fyrir að liðir sem standa utan útgjaldarammans, að vaxtagjöldum frátöldum, verði á bilinu 141,8–155,1 ma.kr. á ári og lækki ár frá ári allt tímabilið að undanskildu síðasta árinu. Samdrátturinn er mestur árið 2022, eða 11,8 ma.kr., en síðan dregur úr honum árin þar á eftir og ráða þar framlög til atvinnuleysistrygginga mestu um. Á lokaári tímabilsins aukast svo framlögin um 0,3 ma.kr. eða sem nemur 0,2%. Þróun fjárveitinga vegna lífeyrisskuldbindinga ræðst helst af spá um launaþróun hjá starfsmönnum ríkisins en gert er ráð fyrir að þessar skuldbindingar lækki lítillaga á áætlunartímabilinu. Gengið er út frá því að framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði á bilinu 22,2–24,4 ma.kr. og fari hækkandi eftir því sem líður á áætlunartímann. Er það í samræmi við spá um tekjustofna hans. Þá taka framlög Atvinnuleysistryggingasjóðs mið af spá um atvinnuleysi á tímabilinu og lækka að meðaltali um 5,8 ma.kr. eða sem nemur 10,4%. Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur, tjónabætur og afskriftir skattkrafna eru liðir sem getur verið erfitt að spá fyrir um. Af þessum liðum vega afskriftir skattkrafna þyngst og eru áætlaðar á tímabilinu með hliðsjón af áætluðum eftirstöðvum álagningar og afskriftahlutfalli skv. sögulegri reynslu fyrir stærstu tekjustofna ríkisins. Áætlað er að frumgjöld samkvæmt IPSAS verði á bilinu 1.083–

1.110,7 ma.kr. á tímabilinu á verðlagi ársins 2021, að meðtöldum útgjaldaráðstöfunum á seinni hluta tímabilsins, og fari lækkandi uns þau taka að aukast að nýju árið 2026.

#### 4.3.4 Útgjöld málefnasviða og helstu breytingar frá gildandi áætlun

Útgjöld til heilbrigðismála eru fyrirferðarmest á tímabili áætlunarinnar, eða 31%. Næstmestu útgjöldin eru vegna félags-, húsnæðis- og tryggingarmála en þau nema 26%. Meira en helmingur rammasettra útgjalda er vegna þessara mála. Mennta- og menningarmál taka til sín 12% og önnur málefnasvið fá hlutfallslega lægri fjárheimildir eins og sést á eftirfarandi mynd.

**Hlutfallsleg skipting rammasettra útgjalda 2022-2026**



Eins og fram hefur komið verða litlar breytingar á útgjaldarömmum málefnasviða frá gildandi fjármálaáætlun og er vísað í greinagerðir málefnasviða í viðauka þeirrar áætlunar fyrir nánari umfjöllum um stefnumál málefnasviða. Þá er einnig fjallað um þróun útgjalda-mála og breytingar á milli ára í gildandi áætlun.

Í yfirliti 5 í töfluviðauka áætlunarinnar eru útgjaldarammar málefnasviða settir fram á verðlagi ársins 2021. Mesta breytingin í þessari áætlun er á málefnasviði 23 *Sjúkrahúshjónusta* sem skýrist að stærstum hluta af uppfærðri áætlun fyrir byggingu nýja Landspítalans en þar er gert ráð fyrir lækkun á árunum 2022–2023 en verulegri aukningu frá og með árinu 2024. Uppsöfnuð áhrif fela í sér um 16,8 ma.kr. hækkun á árunum 2022–2026, þar af um 9 ma.kr. á árunum 2022–2025. Þá voru í síðustu fjármálaáætlun veittir fjármunir til þess að bæta og stækka húsnæði vegna endurhæfingarveildar Landspítalans við Grensás. Nú liggur fyrir uppfærð áætlun um framkvæmdina og er í þessari fjármálaáætlun gert ráð fyrir svigrúmi til að hægt verði að fullfjármagna hana, m.a. með 1,2 ma.kr. viðbótarfjármagni. Áformað er að fela Nýjum Landspítala ohf. að taka við verkefninu, útfæra það nánar og standa fyrir framkvæmdinni á grundvelli endurskoðaðrar þarfagreiningar fyrir Landspítala.

Þá er gert ráð fyrir 1 ma.kr. árlegu framlagi til loftslagsmála til 10 ára, eða sem nemur 5 ma.kr. á tímabili þessarar áætlunar. Um er að ræða aukin framlög til aðgerða í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum og skiptast framlögin milli fjögurra málefnasviða, 11 *Samgöngu- og fjarskiptamál*, 12 *Landbúnaður*, 15 *Orkumál* og 17 *Umhverfismál*. Nánar er fjallað um framlög til loftslagsmála í meðfylgjandi rammagrein.

### Rammagrein 11: Útgjöld til loftslagsmála aukin um 10 ma.kr. til ársins 2031

Á liðnum árum hafa útgjöld til loftslagsmála aukist mikið og sú þróun heldur áfram í þessari fjármálaáætlun. Markmiðið er að Ísland standist uppfærðar skuldbindingar sínar gagnvart Parísarsamningnum og nái kolefnishlutleysi árið 2040. Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum frá júní 2020 er grundvöllur þeirra aðgerða sem stjórnvöld hafa sett til að ná markmiðum sínum í loftslagsmálum. Aðgerðirnar verða unnar í samstarfi stjórnvalda og atvinnulífs og lúta að samdrætti í losun koltvísýrings og aukinni kolefnisbindingu.

Í þessari fjármálaáætlun birtist stefna stjórnvalda um að auka framlög til loftslagsmála um 1 ma.kr. á ári á tímabilinu 2022–2031. Framlöggin bætast við fyrri ákvarðanir en áætluð framlög eru rúmir 13 ma.kr. árið 2022. Er þetta liður í að mæta hertum landsmarkmiðum Íslands en þessum fjármunum verður einkum varið til aðgerða á sviði náttúrumiðaðra lausna, landbúnaðar, orkuskipta og í frekari stuðning við breyttar ferðavenjur. Ítarlegri sundurlíðun er að finna í töflunni hér á eftir, framlög eru á verðlagi ársins 2021.

#### Aukin framlög til loftslagsmála

Rekstrargrunnur, m.kr.	Áætl. 2022	Áætl. 2023	Áætl. 2024	Áætl. 2025	Áætl. 2026	Áætlun '22-'31
Náttúrumiðaðar lausnir í loftslagsmálum ....	225	315	320	385	405	3.750
Aukinn stuðningur við orkuskipti .....	550	450	450	200	200	3.000
Betri almenningsamgöngur og innviðir .....	150	130	120	290	260	2.000
Loftslagsvænni landbúnaður .....	75	105	110	125	135	1.250
<b>Samtals .....</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>	<b>10.000</b>

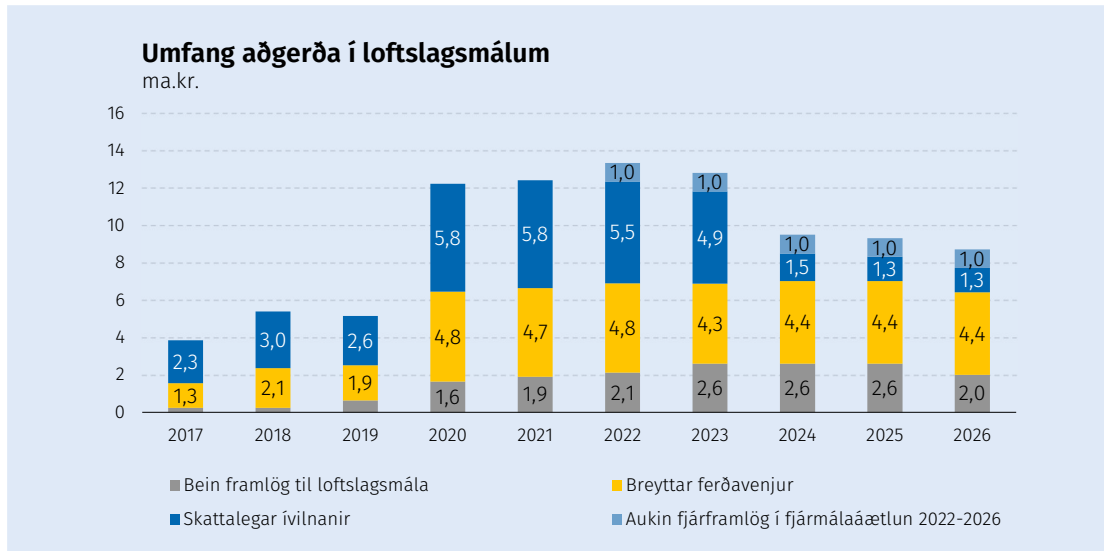
Auk þessara fyrirætlana liggur fyrir Alþingi frumvarp um skattalegar ívilnanir vegna grænna fjárfestinga. Þar er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs lækki um 1,3 ma.kr. á ári á árunum 2024–2026.

#### Framlög til að ná árangri í loftslagsmálum hafa margfaldast

Fjárheimildir til verkefna sem er ætlað að draga úr magni koltvísýrings í andrúmsloftinu hafa ríflega þrefaldast á milli árunum 2017 og 2021 á nafnvirði. Mesta aukningin er vegna beinna framlaga til loftslagsmála en þau hafa áttfaldast á tímabilinu, farið úr 227 m.kr. árið 2017 í 1,9 ma.kr. á árinu 2021. Stærstur hluti þessa fjármagns hefur farið til verkefna tengdum aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Bein framlög til loftslagsmála fara áfram vaxandi á næstu árum og verða 2–2,6 ma.kr. á ári til viðbótar við þá 10 ma.kr. á árunum 2022–2031 sem greint er frá hér að framan.

Framlög til breyttra ferðavenja, styrkir vegna almenningsamgangna, Borgarlínu og uppbyggingar göngu- og hjólastíga hafa aukist um 258%, farið úr 1,3 ma.kr. árið 2017 í 4,7 ma.kr. 2021. Framlög til að stuðla að breyttum ferðavenjum verða áfram veruleg eða um 4,5 ma.kr. á ári fram til ársins 2026. Skattalegar ívilnanir vegna vistvænna ökutækja, virkra ferðamáta og hleðslustöðva hafa á tímabilinu aukist um 152% eða úr 2,3 ma.kr. árið 2017 í 5,8 ma.kr. árin 2020 og 2021. Þessar ívilnanir lækka lítillaga árin á eftir og verða 4,9 ma.kr. árið 2023. Á árunum þar á eftir dregur verulega úr ívilnunum þegar núgildandi reglur falla úr gildi.

Árið 2022 er metár í framlögum til loftslagsmála en þá verða þau 13,3 ma.kr. Aukning síðustu ára sést vel á myndinni hér á eftir. Tölur fyrir árin 2017 og 2021 eru á verðlagi hvers árs en tölur fyrir árin 2022–2026 eru á verðlagi ársins 2021.



Framkvæmdum við Samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila lýkur árið 2026 og eru áætluð fjárframlög vegna framkvæmdanna á málefnasviði 9 *Almanna- og réttaröryggi* rúmlega 4 ma.kr. árið 2026 sem er tæplega 2 ma.kr. lækkun frá árinu 2025. Heildarkostnaður við bygginguna á árunum 2021–2026 er áætlaður tæplega 18 ma.kr.

Til viðbótar þeim útgjöldum sem gert er ráð fyrir að falli niður á árinu 2022 í gildandi áætlun, s.s. vegna viðspyrnustyrkja, falla niður á árinu 2022 ýmis tímabundin útgjöld vegna breytinga sem Alþingi gerði við 3. umræðu fjárlaga 2021, alls um 1 ma.kr. Á árinu 2026 er sett inn almennt aðhaldsmarkmið til samræmis við árin á undan en á móti er gert ráð fyrir kerfislægum vexti á nokkrum málefnasviðum. Má þar helst nefna á sviðum 27 *Örorka og málefni fatlaðs fólks*, 28 *Málefni aldraðra* og 29 *Fjölskyldumál*. Að öðru leyti tengjast breytingar helst tæknilegum útfærslum eða niðurfellingu á tímabundnum útgjaldamálum sem renna sitt skeið á enda.

Sem fyrr segir einskorðast þessi áætlun við veigameiri breytingar sem leiða af uppfærðri þjódhagssþá. Það felur í sér að í einstaka tilvikum þar sem óvissa ríkir um framvindu verði mál endurskoðuð við undirbúning og gerð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2022. Á það við um framlög til framhalds- og háskólastigsins vegna fjölgunar nemenda í tengslum við COVID-19 þar sem gert er ráð fyrir að endurskoða fjárheimildir verði raunaðsókn meiri en nú þegar er gert ráð fyrir í áætluninni. Jafnframt verða framfærslulán Menntasjóðs námsmanna til skoðunar, en breytingar velta á niðurstöðu greiningar um ráðstöfunartekjur og áhrif á kjör námslána sem unnin verður í samstarfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytis. Að síðustu er vert að nefna að undirbúningur er hafinn vegna húsnæðis fyrir Listaháskóla Íslands og Þjóðarleikvangs í knattspyrnu en áformin eru enn það skammt á veg komin að ekki þótti tímabært að gera ráð fyrir fjármögnun í þessari áætlun.

## Rammagrein 12: Skipulag framkvæmda við LSH

Uppbygging fasteigna Landspítala við Hringbraut er að umfangi til eitt stærsta beina fjárfestingarverkefni íslenska ríkisins frá upphafi. Grunnur var lagður að skipulagi verkefnisins árið 2010 þegar lög um stofnun opinbers hlutafélags um byggingu nýs Landspítala við Hringbraut í Reykjavík voru samþykkt (Nýr Landsspítali ohf. – NLSH). Í lögnum var kveðið á um heimild fjármálaráðherra til að stofna opinbert hlutafélag sem hefði það að markmiði að standa að nauðsynlegum undirbúningi og láta bjóða út byggingu nýs Land-



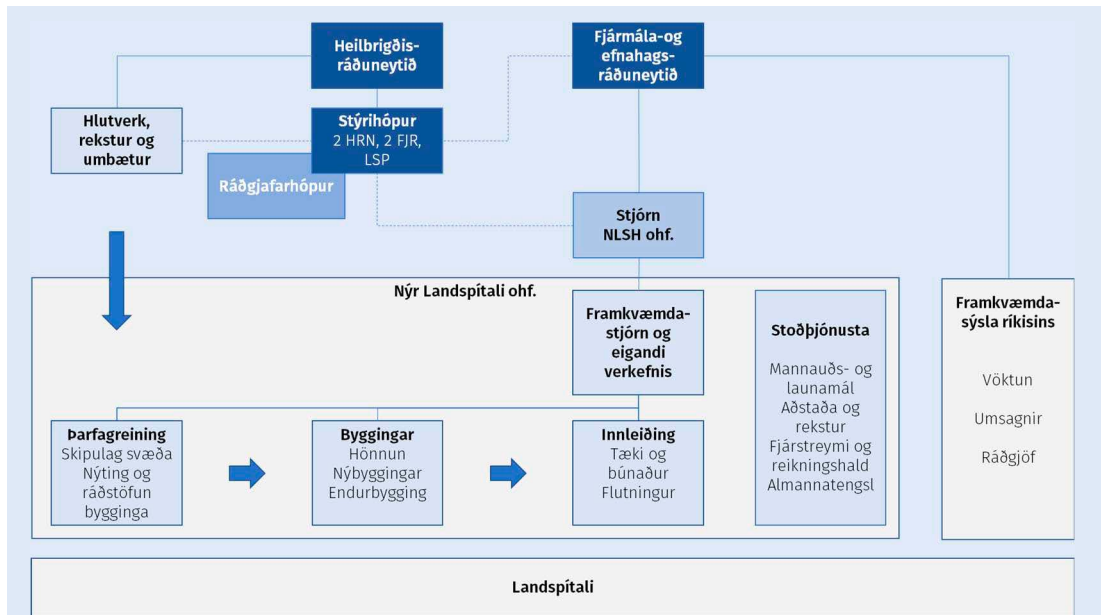
spítala, háskólasjúkrahúss við Hringbraut í Reykjavík. Árið 2013 var gerð breyting á lögnum sem tók af tvímæli um að ríkið myndi sjálft eiga nýbyggingarnar í stað þess að leigja þær af framkvæmdaraðila. Byggingar voru, auk nýs meðferðarkjarna, nýtt rannsóknarhús, bílastæða- og tæknihús og sjúkrahótel. Það síðasttalda hefur þegar verið byggt og er komið í notkun. Þá var áformað að samhliða nýbyggingum yrði ráðist í miklar framkvæmdir við götur og brýr, auk veitna og tengiganga á milli bygginga.

Upphaflegar áætlanir um verkefni NLSH lutu fyrst og fremst að uppbyggingu nýrra bygginga en vörðuðu að litlu leyti ráðstöfun og aðlögun eldra húsnæðis eða kaup á nýjum tækjabúnaði. Allt skipulag og stjórnun verkefnisins hefur þannig tekið mið af brýnum nýframkvæmdum sem fælu í sér viðbót við aðrar fasteignir sem Landspítalinn (LSH) nýtir nú þegar. Alla tíð hefur legið fyrir að skapa þyrfti skýra sýn á það hvernig umgjörð og aðstöðu fyrir starfsemi spítalans yrði hagað í heild og þar með að tryggja þyrfti fjárfestingu í tækjum og öðrum innviðum sem nauðsynlegir eru til að spítalinn geti gegnt hlutverki sínu sem burðarás í íslensku heilbrigðiskerfi. Í því felst að taka þurfi afstöðu til þess hvernig nýta eigi eldri byggingar og búnað, hvaða endurbóta á þeim væri þörf og e.a. hvaða byggingar yrðu ekki nýttar undir starfsemi spítalans, í samræmi við skilgreinda heilbrigðisstefnu stjórnvalda og þá þróun sem vænta má að verði á eðli og fyrirkomulagi heilbrigðisþjónustu, verkaskiptingu stofnana og rekstri sjúkrahúsa á næstu áratugum.

Í ljósi þessa hafa heilbrigðisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra tekið ákvörðun um að endurskoða umfang og skipulag fjárfestinga og framkvæmda í því skyni að styrkja heildarsýn og til að tryggja skýra forgangsröðun og góða nýtingu fjármuna. Settur hefur verið á fót nýr stýrihópur sem ber ábyrgð á samhæfingu og stjórn allra meginþátta þess. Í stýrihópnum eiga sæti fjórir fulltrúar ráðuneytanna auk fulltrúa Landspítala og eru helstu verkefni hans eftirfarandi:

- að fara með yfirstjórn og samhæfingu allra þátta verkefnisins og tryggja hagkvæmt skipulag þeirra;
- að staðfesta áætlanir og tryggja að verkefnið í heild lúti áherslum stjórnvalda um hlutverk LSH;
- að endurmeta fyrirbyggjandi áætlanir þar sem horft er til heildarskipulags, nýbygginga, nýtingar og aðlögunar eldri bygginga og öflunar tækjabúnaðar;
- að fylgjast með framvindu verkefna, m.a. með tilliti til þess að samræma fjárhagsáætlanir við fjármálaáætlun og fjárlög;
- að fylgjast með helstu áhættuþáttum verkefnisins og grípa til viðeigandi aðgerða til að draga úr áhættu, sé þess þörf;
- að skilgreina þau verkefni sem NLSH ohf. er ætlað að annast og tryggja að uppbygging aðstöðu sé í samræmi við þau;
- að fjalla um allar meiriháttar ákvarðanir sem teknar eru á vettvangi NLSH ohf. og veita álit sitt á þeim;
- að staðfesta áætlanir Framkvæmdasýslu ríkisins vegna vöktunar, umsagna og ráðgjafar;
- að leggja stefnumótandi ákvarðanir fyrir heilbrigðisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra.

Nýtt skipulag fyrir verkefnið getur að líta hér á meðfylgjandi mynd, en á grundvelli þess er unnið að því að útfæra nýtt skipulag NLSH að breyttu hlutverki og áherslum:



Verkefnið greinist í fjóra meginþætti sem mynda órofa ferli frá skilgreiningu á hlutverki LSH til fullbúinnar starfsemi í nýjum innviðum:

#### *Hlutverk, rekstur og umbætur*

Í heilbrigðisstefnu stjórnvalda eru sett fram markmið um það hvernig heilbrigðiskerfinu er ætlað að þjóna landsmönnum. Mikilvægur hluti þeirrar stefnumörkunar lýtur að því að skilgreina þátt sjúkráhusþjónustu í því tilliti og það hlutverk sem einstökum stofnunum er ætlað að rækja. LSH er burðarás í íslensku heilbrigðiskerfi og miklu skiptir að stofnuninni sé búin sú umgjörð og aðstaða sem nauðsynleg er til að hægt verði að mæta auknum þjónustukröfum í framtíðinni. Heilbrigðisráðuneytið ber ábyrgð á að skilgreina hlutverk LSH og þróun starfseminnar til næstu ára og áratuga. Unnið er að gerð heildstæðrar greiningar á hlutverki spítalans og mun hún veita forsendur fyrir gerð þarfagreiningar sem NLSH verður falið að gera og mun taka til bæði nýrra og eldri bygginga, lækningatækja og annarra innviða.

Heilbrigðisráðuneytið mun í samvinnu við spítalann hefja gerð áætlana um rekstur LSH í nýju umhverfi þannig að hægt sé að taka tillit til rekstrarlegra breytinga sem taka þarf tillit til við forgangsröðun fjárveitinga í fjárlögum og fjármálaáætlunum komandi ára. Miklu skiptir að horft verði til þess að umgjörð spítalans styðji við markmið um hagkvæmni í rekstri.

#### *Þarfagreining*

Unnið er að því á vegum heilbrigðisráðuneytisins að endurmeta skilgreiningar á þörf fyrir húsnæði og annan aðbúnað LSH með hliðsjón af gildandi heilbrigðisstefnu. Í því felst að til verður skýr grundvöllur fyrir gerð heildstæðrar þarfagreiningar fyrir LSH sem NLSH mun bera ábyrgð á. Verkefni NLSH verður að gera tillögur um þá umgjörð sem byggð verður upp til að þjóna starfsemi LSH, en í því felst að taka þarf afstöðu til þess hvernig eldri byggingar verða nýttar, e.a. hvaða breytingar þurfi að gera á þeim, hverjar núverandi bygginga megi nýta undir aðra starfsemi eða selja og hvort ráðast þurfi í frekari nýbyggingar. Hluti þessarar þarfagreiningar lýtur að því að meta í samvinnu við spítalann hvaða fjárfestinga er þörf í tækjum og öðrum kerfum sem eru starfseminni nauðsynlegar og að gera áætlanir um kaup á þeim.

### *Áætlanagerð og framkvæmdir*

Á grundvelli samþykkrar þarfagreiningar og skýrrar sýnar á það hvaða umgjörð skapa eigi spítalanum þarf að taka ákvörðun um nýtingu þeirra bygginga sem spítalinn hefur nú yfir að ráða, þar á meðal eru Borgarspítali, Landakotsspítali, Vífilstaðir, Grensás og Kleppsspítali. Þá þarf að taka ákvarðanir um staðsetningu og byggingu tæknilegra stoðbygginga, s.s. flokkunarmiðstöð sorps og líns og vörumóttöku. Gera þarf áætlanir um endurhönnun og lagfæringar eldri bygginga, útboð, framkvæmd, eftirlit með þeim og gerð skilamats. Eftir að ákvörðun hefur verið tekin um frekari uppbyggingu og aðlögun mannvirkja þarf að tryggja nauðsynlegar fjárveitingar. Stýrihópurinn sem að framan er getið fylgir eftir niðurstöðum endanlegrar þarfagreiningar og felur stjórn NLSH nánari útfærslu áætlanagerðar og umsjón með framkvæmdum.

### *Innleiðing.*

Mikilvægur hluti verkefnisins er að vinna áætlanir um tæki og búnað og stýra færslu á starfsemi LSH í nýja umgjörð. Áður en hægt verður að taka mannvirkin í notkun er ljóst að fjárfesta þarf í tækjum og búnaði. Jafnframt þarf að þróa upplýsingakerfi LSH. Stjórn NLSH ber ábyrgð á því verkefni í umboði stýrihópsins, en LSH gegnir þar að sjálfsögðu afar mikilvægu hlutverki.

Nýtt skipulag verkefnisins, sem birtist í skipuritinu hér að framan, felur í sér umtalsverðar breytingar á hlutverka- og ábyrgðarskiptingu þeirra fjölmörgu aðila sem að verkefninu hafa komið. Mestar verða breytingarnar hjá NLSH, sem fær víðtækari verkefni og aukna ábyrgð. Breytingarnar varða t.a.m. einnig Framkvæmdasýslu ríkisins (FSR) hvað varðar fyrirkomulag og yfirstjórn verklegra framkvæmda og skilamat. Hlutverk FSR er skýrar afmarkað en áður hefur verið. Þá verða tiltekin verkefni sem áður voru unnin af LSH færð undir forræði NLSH, s.s. undirbúningur ákvarðana um nýtingu eldri mannvirkja og stærri framkvæmdir þeim tengdar. Innan ramma félagsins er unnið að því að móta verkefnaskipulag sem byggir á viðurkenndum viðmiðum um skipulag viðamikilla umbreytinga- og framkvæmdaverkefna. Verk- og ábyrgðarskil stýrihóps og stjórnar NLSH byggir í grundvallaratriðum á því að stýrihópur mótar stefnu og allar meiriháttar forsendur verkefnisins. Stjórn NLSH annast og ber ábyrgð á framkvæmd á grundvelli stefnu og forsendna stýrihópsins. Gert er ráð fyrir því að vinna á vettvangi NLSH við þarfagreiningu og innleiðingu, og eftir atvikum aðra verkþætti, verði að hluta unnin af sérfræðingum Landspítala sem starfi tímabundið hjá NLSH eða með samstarfssamningum á milli NLSH og LSH.

Áætlanir um framkvæmdakostnað í fjármálaáætlun byggja fyrst og fremst á áætluðum kostnaði vegna þeirra fjögurra nýbygginga sem nefndar voru að framan. Til viðbótar við þann kostnað mun bætast við kostnaður vegna aðlögunar eldri bygginga, byggingar stoðbygginga og kaupa á tækjum og búnaði. Ekki hefur verið áætlað fyrir þessum kostnaði í fjármálaáætlun og mun hann að mestu falla til í aðdraganda þess að nýbyggingar verða teknar í notkun og eftir það. Á móti geta komið tekjur vegna sölu bygginga sem ekki verður lengur þörf fyrir eftir að nýjar byggingar verða teknar í notkun. Það er hluti þarfagreiningar, sbr. umfjöllun hér að framan, að vinna kostnaðaráætlanir vegna þessara þátta.

## **4.4 Skuldastýring og lánsfjáröflun**

Síðasti áratugur einkenndist af stefnufestu í ríkisfjármálum með skýru markmiði um að greiða niður skuldir. Sú stefna var grundvöllur að þeirri góðu stöðu sem ríkissjóður var í þegar heimsfaraldur kórónuveiru skall á með tilheyrandi afleiðingum á efnahags- og ríkisfjármál. Það gerði stjórnvöldum kleift að bregðast við af miklum þunga með mótvægis- aðgerðum til handa heimilum og fyrirtækjum. Neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs hafa leitt til þess að fjármögnunarþörf ríkissjóðs hefur margfaldast og nú stefnir í að skuldir ríkissjóðs

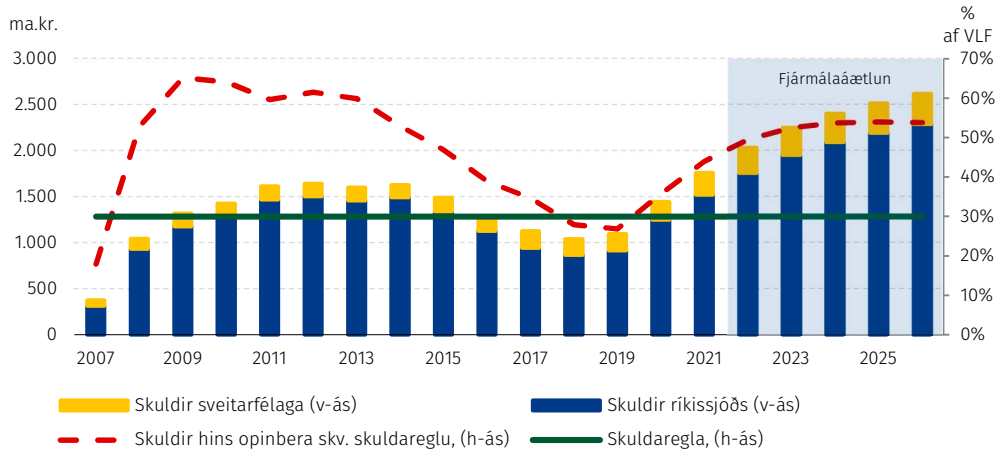
aukist verulega. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs fari batnandi á síðari hluta spátímabils og að skuldaaukning í hlutfalli af VLF stöðvist á árinu 2025.

Nú er gert ráð fyrir að heildarlánsfjárförf ríkissjóðs árið 2021 verði 340 ma.kr. Heildarskuldir ríkissjóðs eru áætlaðar 1.519 ma.kr. í lok árs 2021 eða 48,5% af VLF. Skuldir ríkissjóðs aukast enn út gildistíma þessarar fjármálaáætlunar en hægja fer á aukningunni þegar liður á tímabilið vegna batnandi afkomu ríkissjóðs.

Á síðasta áratug höfðu sveitarfélögin einnig náð verulegum árangri við lækkun skulda og voru skuldir hins opinbera í heild komnar niður fyrir skilgreind mörk samkvæmt fjármála-reglum laga um opinber fjármál í lok árs 2018. Áhrif heimsfaraldursins á tekjur og gjöld hins opinbera eru veruleg. Því munu skuldir hins opinbera vaxa að nýju á næstu árum vegna hallareksturs og mótvægisáðgerða sem stjórnvöld hafa gripið til.

Skuldir hins opinbera samkvæmt skilgreiningu 7. gr. laga um opinber fjármál námu 35,7% af VLF í árslok 2020 en munu hækka í 44% við lok þessa árs. Ef ekkert væri að gert er útlit fyrir að skuldir yrðu um 61,6% af VLF árið 2026. Með ráðstöfunum, sem gengið er út frá að gerðar verði í þessari fjármálaáætlun, mun aukning skulda sem hlutfall af VLF stöðvast í um 54% árið 2025. Þrátt fyrir þennan vöxt verður hlutfall opinberra skulda af landsframleiðslu tiltölulega hóflegt í samanburði við flest önnur efnahagslega þróuð ríki, sbr. umfjöllun í rammagrein 6. Skuldaaukninguna er að mestu leyti hægt að rekja til hallareksturs ríkissjóðs en hlutdeild hans í skuldum hins opinbera hækkar úr 83,4% í árslok 2020 í 86,3% á síðasta ári þessarar fjármálaáætlunar.

### Skuldir hins opinbera af VLF ná jafnvægi árið 2025



Traust á stefnu í ríkisfjármálum og væntingar um að þær ráðstafanir sem gripið verður til dugi til að snúa vörn í sókn og leiða okkur út úr þeirri efnahagslæggð sem heimsfaraldurinn hafði í för með sér dregur úr líkum á neikvæðum áhrifum á lánsþæfismat ríkissjóðs. Þrátt fyrir mikla hækkun skulda á síðustu misserum hefur lánsþæfismat ríkissjóðs staðið óbreytt. Aðgengi ríkissjóðs að erlendum lánsfjármörkuðum er gott, eins og skuldabréfaútgáfa í evrum í janúar sl. ber með sér, en þá gaf ríkissjóður út bréf fyrir 750 milljónir evra vaxtalaust til sjö ára.

#### 4.4.1 Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs

Handbært fé frá rekstri er það fé sem regluleg starfsemi ríkisins skilar þegar frá eru taldar rekstrarfærðar tekjur og gjöld sem ekki koma til innheimtu eða útgreiðslu á árinu. Áætlað er

að á árinu 2021 verði handbært fé frá rekstri A-hluta ríkissjóðs neikvætt um 254 ma.kr., neikvætt um 178 ma.kr. árið 2022 en fari batnandi ár frá ári eftir það. Heimild til fyrirtækja um að fresta skattgreiðslum vegna tekjumissis hefur valdið tilfærslu á innheimtu skatttekna frá árinu 2020 til 2021. Handbært fé frá rekstri verður minna neikvætt þegar líður á áætlunartímabilið með bættri afkomu ríkissjóðs og batnar um 223 ma.kr. frá 2021 til loka tímabils fjármálaáætlunar.

Fjárfestingar í efnislegum eignum, lánveitingar, móttækinn arður o.fl. teljast til fjárfestingarhreyfinga sjóðstreymis. Útlit er fyrir að fjárfestingarhreyfingar verði neikvæðar um 43 ma.kr. árið 2021 en á því ári er gert ráð fyrir sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka. Árið eftir eru fjárfestingarhreyfingar neikvæðar upp á 68 ma.kr., að mestu leyti vegna fjárfestingarframlaga til framkvæmdaverkefna á ýmsum málefnasviðum, m.a. vegna fjárfestingarátaks ríkisstjórnarinnar. Fjárfestingarhreyfingar verða jákvæðari á síðari hluta fjármálaáætlunar, ekki síst vegna meiri arðgreiðslna frá fyrirtækjum í eigu ríkissjóðs eftir að þau rétta úr kútnum eftir erfðari rekstrarskilyrði í heimsfaraldri og lægra fjárfestingarstigs þegar sérstakar örvunaraðgerðir renna sitt skeið. Til fjárfestingarhreyfinga teljast einnig innborganir ríkissjóðs vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sem nema 8 ma.kr. út áætlunartímabilið. Nánar er fjallað um lífeyrisskuldbindingar í umfjöllun um áhættu ríkissjóðs í kafla 4.5, um fjárhagsáhættu ríkissjóðs. Áætlað er að hreinn lánsfjárfjórðunur, þ.e. það fé sem taka þarf að láni til þess að fjármagna rekstur og fjárfestingarhreyfingar ríkissjóðs, verði neikvæður um 246 ma.kr. á árinu 2022 en batni á áætlunartímabilinu um 166 ma.kr. vegna bættrar afkomu ríkissjóðs.

Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs, m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
Handbært fé frá rekstri .....	-253.732	-177.924	-121.170	-71.970	-37.350	-31.135
Fjárfestingarhreyfingar .....	-43.433	-68.051	-57.441	-49.883	-47.582	-48.759
Hreinn lánsfjárfjórðunur .....	-297.165	-245.975	-178.611	-121.853	-84.932	-79.894
<b>Fjármögnunarmhreyfingar</b>						
Tekin langtímalán .....	404.500	410.300	244.100	200.000	188.100	240.700
þar af innlend .....	288.200	333.800	244.100	123.600	188.100	164.300
Afborganir af teknum lánnum .....	-135.600	-176.100	-65.500	-78.100	-103.200	-160.800
þar af innlendar .....	-135.600	-87.800	-65.500	-1.700	-103.200	-84.400
Fjármögnunarmhreyfingar .....	268.900	234.200	178.600	121.900	84.900	79.900
Breyting á handbæru fé .....	-28.665	-11.775	-11	47	-32	6

Afborganir af teknum lánnum verða nokkuð þungar næstu árin þegar stórir flokkar ríkisskuldabréfa, sem stofnað var til eftir bankahrunið árið 2008, eru á gjalddaga. Afborganir að viðbættum hreinum lánsfjárfjórðunum mynda þörf fyrir lántöku. Í töflunni hér á undan eru sýnd áætluð tekin langtímalán sem eru framhlaðin í takt við hreinan lánsfjárfjórðun og afborganir. Af þessu leiðir að heildarlántaka á áætlunartímabilinu 2022–2026 nemur 1.283 ma.kr. Umfjöllun um hvernig að fjármögnun ríkissjóðs verður staðið er að finna hér á eftir.

#### 4.4.2 Samsetning skulda ríkissjóðs

Í lok árs 2020 námu innlendar skuldir ríkissjóðs 978 ma.kr. en þær samanstanda einkum af ríkisvixlum og verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum. Á sama tíma námu erlendar skuldir 246 ma.kr. Þær samanstanda að stærstum hluta af þremur markaðsútgáfum í evrum frá árunum 2017, 2019 og 2020, samtals að fjárhæð um 1.500 milljónir evra, en að auki voru útistandandi eftirstöðvar af útgáfu í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012 að fjárhæð 92 milljónum Bandaríkjadala. Ríkissjóður gaf út nýtt skuldabréf í evrum í janúar 2021, fyrir 750 milljónir

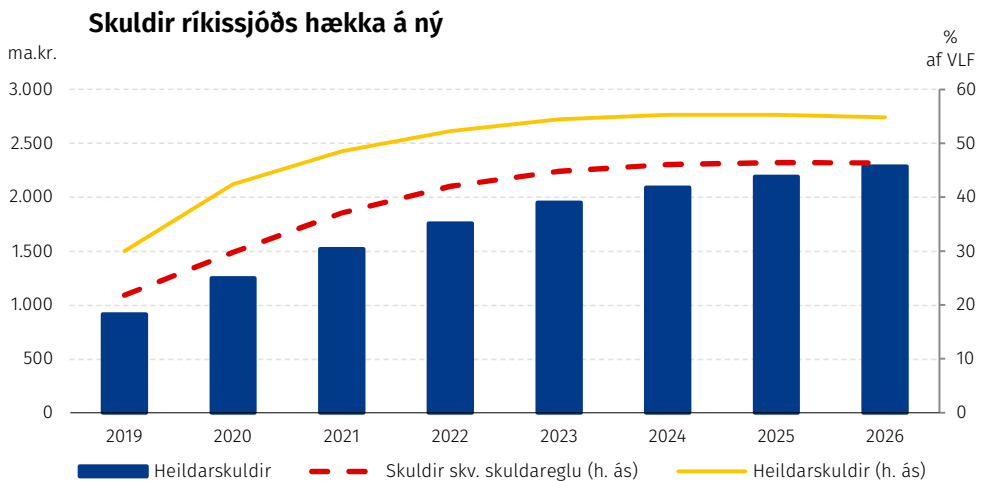
evra. Við það aukast erlendar skuldir um hartnær 117 ma.kr. Samsetning lána ríkissjóðs hefur tekið nokkrum breytingum á síðustu árum. Hlutdeild markaðshæfra bréfa hefur aukist á kostnað ómarkaðshæfra bréfa og dregið hefur úr hlutfalli óverðtryggðra skulda en hlutfall verðtryggðra skulda og erlendra skulda hefur aukist.

#### 4.4.3 Öflun lánsfjár á yfirstandandi ári

Stefnt er að því að mæta lánsfjárförf á yfirstandandi ári með sambærilegum hætti og á síðasta ári. Upphaflega gerðu áætlanir ráð fyrir að heildarfjárförf ríkissjóðs á árinu myndi nema um 390 ma.kr. Við endurskoðun áætlana er nú gert ráð fyrir um 340 ma.kr. Það sem af er ári hefur fjárförf ríkissjóðs einkum verið mætt með útgáfu ríkisbréfa og víxla. Ársáætlun í lánamálum gerði ráð fyrir um 200 ma.kr. útgáfu ríkisbréfa 2021. Tveir stórir gjalddagar ríkisbréfa eru á árinu, verðtryggði flokkurinn RIKS 21 er á gjalddaga í apríl og óverðtryggði flokkurinn RIKB 21 er á gjalddaga í ágúst. Samtals nema útistandandi fjárhæðir þessara flokka tæplega 130 ma.kr. Fjármögnun ríkissjóðs í ár hefur farið vel af stað. Þegar þetta er ritað hefur ríkissjóður gefið út ríkisbréf fyrir um 46 ma.kr. sem er tæplega fjórðungur af áætlaðri útgáfu ársins. Því til viðbótar hefur ríkissjóður haldið skiptiútboð fyrir um 8 ma.kr. Framhald hefur verið frá fyrra ári á lántöku frá ÍL-sjóði en áætlanir gera ráð fyrir að um 88 ma.kr. af fjárförf ársins verði mætt á þann hátt. Auk þessara úrræða til öflunar lánsfjár innan lands hefur ríkissjóður kost á að nýta gjaldeyriseign sína í Seðlabankanum til að mæta fjárförf. Í janúar sl. gaf ríkissjóður út skuldabréf í evrum til sjö ára og nam fjárhæð þess um 117 ma.kr. og var andvirði útgáfunnar lagt inn í Seðlabanka. Gjaldyriseignir ríkissjóðs hafa því vaxið verulega og námu þær rúmum 320 ma.kr. í lok febrúarmánaðar. Áform um sölu á hluta af eignarhluta ríkissjóðs í Íslandsbanka eykur einnig sveigjanleika ríkissjóðs í fjármögnun, en unnt er að nýta andvirði sölunnar til að mæta fjárförf. Í ljósi þess að dregið hefur úr fjárförf ríkissjóðs á yfirstandandi ári og að ekki verði frekari breytingar þar á kann að vera að nýting á einstökum fjármögnunarleiðum verði endurskoðuð.

#### 4.4.4 Fjárförf og fjármögnun til næstu ára

Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs aukist um 766 ma.kr. til ársloka 2026 og verði þá 2.285 ma.kr.



Á tímabilinu þarf ríkissjóður að tryggja sér lánsfé til að mæta bæði aukningu skulda og endurfjármögnun lána sem eru á gjalddaga. Þessi lánsfjárförf er áætluð 205 ma.kr. umfram afborganir á árinu 2021 en fer lækkandi með bættri afkomu í 80 ma.kr. árið 2026.

Vel hefur gengið að mæta fjármögnunarförf ríkissjóðs eftir að heimsfaraldurinn skall á fyrir ári. Í ljósi þeirrar óvissu sem því fylgdi var í fyrstu horft til þess að mæta fjárförf með aukinni útgáfu víxla og annarri skammtímafjármögnun. Markmið skuldastýringarinnar er að draga úr vægi víxla og færa fjármögnun í auknum mæli yfir í skuldabréf til lengri tíma eftir því sem tækifæri gefast. Sú snarpa aukning skulda sem fyrirsjáanleg er á næstu árum er áskorun, ekki síst að mæta henni á ásættanlegum kjörum fyrir ríkissjóð. Þessi áskorun er þó viðráðanlegri en ella vegna hóflegar skuldastöðu hins opinbera við upphaf faraldursins, góðs láns hæfis, sterkar vaxtargetu hagkerfisins og aukins trúverðugleika hagstjórnarinnar undanfarinn áratug. Þá má einnig benda á að hallareksturinn endurspeglar aukna sparnaðarhæð heimila og fyrirtækja vegna faraldursins. Ef það dregur úr henni og hagkerfið tekur hraðar við sér og af meiri krafti en nú er búist við munu sjálfvirkir sveiflujafnarar draga hratt úr skuldasöfnuninni. Kjör ríkissjóðs á erlendum lánamörkuðum endurspeglar góðan árangur í hagstjórn og opinberum fjármálum á síðustu árum og tiltrú og traust fjárfesta. Gild rök eru fyrir því að hugað verði að frekari útgáfum á erlendum fjármálamörkuðum á næstu misserum, m.a. m.t.t. uppgreiðslna á þegar teknum erlendum lánnum á allra næstu árum. Slíkar ákvarðanir byggjast þó alltaf á vel ígrunduðu mati á stöðu fjármálamarkaða og þeim kjörum sem þar bjóðast.

#### 4.4.5 Fjármögnunarleiðir

Stefna í lánamálum skilgreinir markmið um samsetningu fjármögnunar ríkissjóðs. Í fjármálaáætlun er ekki gerð grein fyrir nákvæmri áætlun um samsetningu fjármögnunar enda tekur hún mið af ótal þáttum, s.s. markaðsaðstæðum, afkomu ríkissjóðs og lausafjárstöðu sem getur breyst með skömmum fyrirvara. Leita þarf allra leiða til að mæta þeirri miklu fjárförf sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á næstu árum og skoða möguleika á að nýta aðrar fjármögnunarleiðir til viðbótar við þær sem ríkissjóður hefur til þessa einkum horft til. Hér á eftir verða reifaðir helstu möguleikar við fjármögnun ríkissjóðs sem líklegt er að horft verði til á næstu árum.

#### *Ríkisbréf*

Samkvæmt stefnu í lánamálum er markmiðið að hafa stærstan hluta lánasafns ríkissjóðs í ríkisbréfum. Til þess að styðja við innlendan skuldabréfamarkað og mæta fjármögnunarförf hefur ríkissjóður að jafnaði gefið út um 40 ma.kr. af ríkisbréfum á síðustu árum en fyrir liggur að eftirspurn hefur verið umfram það framboð. Líklegt er að unnt verði að mæta stórum hluta af fjárförf með útgáfu ríkisbréfa í mismunandi tímalengdum og sér í lagi ef bæði er horft til verðtryggðrar og óverðtryggðrar útgáfu. Í ljósi mikillar fjármögnunarfjarfar næstu ár er æskilegt að færa fjármögnun í auknum mæli yfir í skuldabréf til lengri tíma. Jafnframt þarf þó að huga að markmiðum stefnu í lánamálum um endurgreiðsluferil, stærð og fjölda markflokka.

#### *Víxlar*

Þegar heimsfaraldur skall á af fullum þunga á síðasta ári var í ljósi óvissu sem því fylgdi bætt verulega í útgáfu ríkisvixla. Eftirspurn eftir styttri ríkisbréfum og víxlum var talsvert umfram framboð allt fram eftir síðasta ári. Ein ástæða þess var m.a. sú að bankarnir færðu sig í auknum mæli úr innlánnum í Seðlabanka vegna minna framboðs bankans á bundnum innlánnum til eins mánaðar. Víxlar hafa verið gefnir út með mismunandi tímalengdum, allt frá

einum mánuði upp í 12 mánuði. Eftirspurn eftir víxlum hefur áfram verið góð en heldur hefur dregið úr útgáfu þeirra á yfirstandandi ári.

### *ÍL-sjóður*

Sameining lausafjárstyringar ríkissjóðs og ÍL-sjóðs hefur aukið sveigjanleika í fjármögnun ársins. Lántaka frá ÍL-sjóði var um 100 ma.kr. á árinu 2020 og er áætluð tæpir 90 ma.kr. í ár. Lántökurnar hafa stuðlað að styrkri sjóðstöðu ríkissjóðs um þessar mundir og nemur hún við framlagningu áætlunarinnar um 100 ma.kr. Vænt sjóðstreymi til ÍL-sjóðs skýrist annars vegar af afborgunum af lánum og fjárfestingum og hins vegar af uppgreiðslum á útlánum ÍL-sjóðs. Með auknum uppgreiðslum fer lánasafnið minnkandi og er því erfitt að áætla sambærilegt sjóðstreymi út tímabil fjármálaáætlunar og því er ekki gert ráð fyrir frekari sjóðstreymi frá sjóðnum eftir yfirstandandi ár.

### *Erlend lántaka*

Erlendar innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka nema nú um 320 ma.kr. og er hægt að nýta þær til fjármögnunar ríkissjóðs eftir því sem þörf krefur. Andvirði erlendrar lántöku hefur á síðustu árum verið lagt inn í Seðlabanka sem hluti af gjaldeyrisforða en ekki verið nýtt til að fjármagna rekstur ríkissjóðs. Sá möguleiki er þó ávallt fyrir hendi að ríkissjóður gangi á erlendar innstæður sínar í Seðlabankanum eða gefi út erlend skuldabréf til að fjármagna rekstur ríkissjóðs. Ákvörðun um að mæta hluta af fjárþörf ríkissjóðs með erlendum lánum fer eftir markaðsaðstæðum og öðrum fjármögnunarmöguleikum hverju sinni og sé það talið hagkvæmt eða skynsamlegt með tilliti til lánskjara og áhættu.

### *Græn og sjálfbær fjármögnun*

Útgáfa grænna skuldabréfa hefur aukist á heimsvísu á síðustu árum og eins hefur áhersla á sjálfbæra fjármögnun aukist. Nú er að störfum verkefnahópur sem skipaður var til að kanna fýsileika þess fyrir ríkissjóð að fjármagna skýrt skilgreind græn og sjálfbær verkefni hér á landi með slíkri útgáfu. Græn og sjálfbær fjármögnun getur bæði verið í innlendri og erlendri mynt. Á síðustu árum hefur ríkissjóður haft mjög takmarkaða fjármögnunarþörf og því hefur það verið nægileg áskorun að viðhalda almennri útgáfu ríkissjóðs. Áhrif heimsfaraldursins gefa tækifæri á að skoða fleiri valkosti fyrir ríkissjóð þegar kemur að fjármögnunarleiðum enda fjárþörfin umtalsverð og erfitt að finna henni allri sama farveg. Fjárfestar í grænum og sjálfbærum útgáfum væru viðbót við fjárfestaflóru í núverandi ríkisbréfum, innlendum og erlendum. Stefnt er að því að klára umgjörð utan um sjálfbæra fjármögnun á fyrri árshefningi. Samhliða vinnu við ramma er verið að greina verkefni, fjárfestingar og útgjöld sem gætu fallið innan sjálfbærs útgáfuramma. Ef hagkvæmt þykir og fýsilegt kann að vera gæti hluta af fjárþörf komandi ára geti verið mætt með grænni eða sjálfbærri fjármögnun.

### *Verkefna fjármögnun*

Hægt er að mæta fjármögnunarþörf vegna sérstakra verkefna eða fjárfestinga með sérstökum lántökum, t.d. frá fjölþjóðlegum fjármálastofnunum. Það gæti bæði átt við verkefni sem ríkið fjármagnar að fullu og þau sem eru skilgreind sem samstarfsverkefni ríkis og einkaaðila.

### *Sala eigna*

Ríkið hefur möguleika á að mæta fjárþörf með andvirði af sölu eigna. Stjórnvöld áforma nú sölu á hluta af eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka á sumarmánuðum. Með því er unnt að nýta söluandvirðið til að draga úr fjármögnunarþörf eða lækka skuldir á móti. Frekari sala



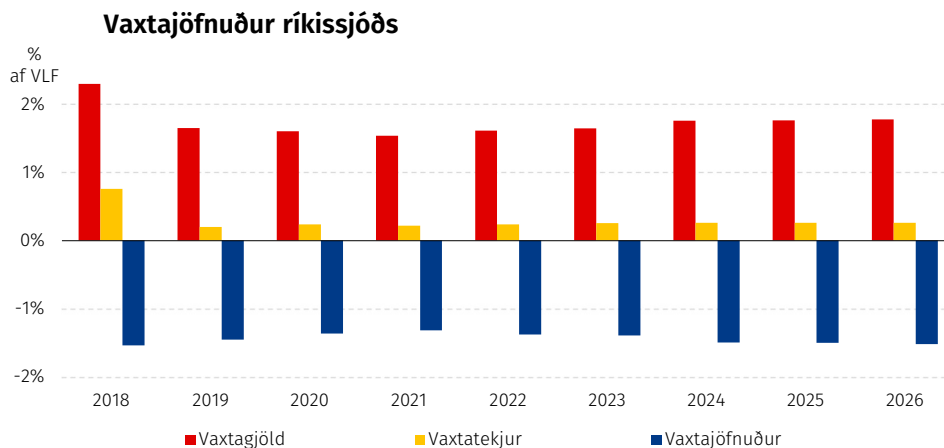
gæti verið vænlegur kostur á síðari hluta fjármálaáætlunar og þar með yrði hægt að draga úr skuldaaukningu fyrr en ella.

#### 4.4.6 Stefna í lánamálum

Á grundvelli fjármálaáætlunar gefur fjármála- og efnahagsráðuneytið árlega út *Stefnu í lánamálum* til fimm ára þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar á tímabilinu í samræmi við lög um opinber fjármál. Nánar vísast til umfjöllunar í greinargerð með fjármálaáætlun 2021–2025, sbr. þingskjal 2, bls. 103–104.

#### 4.4.7 Vaxtjöfnuður

Umfjöllunin hér tekur mið af hreinum vaxtjöfnuði, þ.e. hreinn vaxtakostnaður af teknum lánum að frádregnum vaxtatekjum af peningalegum eignum. Verðbætur eru meðtaldar en ekki reiknaðir vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum. Vaxtjöfnuður fer versnandi á tímabili fjármálaáætlunar vegna hækkunar skulda og vaxtagjalda þar til hækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs stöðvast. Ávöxtunarkrafa á ríkisskuldabréf sem gert er ráð fyrir að gefa út á tímabili fjármálaáætlunar er áætluð út frá vaxtaferli óverðtryggðra ríkisskuldabréfa eins og hann var í mars 2021. Notast er við fölgna framvirka vexti á vaxtaferlinum miðað við fimm ára meðallíftíma. Vaxtatekjur breytast lítillega til hækkunar á síðari hluta tímabils. Sökum lágs vaxtastigs eru áhrif versnandi vaxtjöfnuðar á afkomu ríkissjóðs mun minni en sem nemur hækkun skulda.



Vaxtjöfnuður er áætlaður neikvæður um 1,3% af VLF á yfirstandandi ári. Í fjármálaáætlun fer vaxtjöfnuðurinn versnandi um 0,1% af VLF á áætlunartímabilinu þar til hann nær jafnvægi árið 2025 og verður þá áþekkur því sem hann var fyrir heimsfaraldurinn, um 1,5% af VLF. Til samanburðar má nefna að vaxtjöfnuðurinn var neikvæður um rúmlega 3% árið 2013. Frekari umfjöllun um vaxtatekjur er að finna í kafla 4.2 og ítarlegri umfjöllun um þróun vaxtagjalda er í kafla 4.3.

### 4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs

Efnahagsreikningi ríkissjóðs hefur undanfarna 12 mánuði verið beitt til þess að takast á við afleiðingar heimsfaraldurs kórónuveiru. Þetta hefur leitt til þess að efnahagsreikningur ríkissjóðs hefur stækkað og er orðinn viðkvæmari fyrir áföllum en fyrir aðeins um ári síðan. Sú þróun heldur áfram á tímabili fjármálaáætlunar. Áhættu í fjármálum ríkissjóðs þarf nú og

til framtíðar að stýra út frá hærri skuldastöðu og minni framleiðslugetu hagkerfisins en áætlað var fyrir farsóttina.

Fjárhagsáhætta sú sem ríkissjóður stendur frammi fyrir í rekstri og á efnahagsreikningi er margvísleg. Í þessum kafla er fjallað um helstu áhættuþætti sem geta haft neikvæð áhrif á afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs. Í ljósi hraðrar skuldasöfnunar ríkissjóðs undanfarna 12 mánuði er sérstök áhersla lögð á markaðsáhættu. Hún innifelur m.a. þá áhættu sem getur skapast af breytingum í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu. Í kaflanum er einnig fjallað um aðra áhættuþætti sem snúa að ríkissjóði. Í fyrsta lagi ber að nefna endurfjármögnunaráhættu. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa sem gefnir voru út á árunum eftir bankahrunið árið 2008 verða á gjalddaga á næstu árum. Í öðru lagi er um að ræða útlánaáhættu. Með tilkomu nýrra sjóða á sviði námslána og íbúðalána verða breytingar á útlánum ríkissjóðs. Í þriðja lagi eru það veittar ríkisábyrgðir. ÍL-sjóður er þar stærstur en sérstaklega er fjallað um hann í kafla 4.5.4. Þá voru ýmsar ábyrgðir veittar fyrirtækjum á síðasta ári til þess að bregðast við afleiðingum heimsfaraldursins. Að síðustu er um að ræða aðrar áhættuskuldbindingar. Þar undir falla lífeyrisskuldbindingar, en ófjármagnaðar skuldbindingar ríkissjóðs gagnvart B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og fleiri sjóðum námu 722 ma.kr. í árslok 2019.

#### 4.5.1 Markaðsáhætta

Markaðsáhætta er sú áhætta sem ríkissjóður stendur frammi fyrir vegna sveiflna á fjármálamörkuðum, ýmist vegna breytinga á vöxtum, gengi eða verðbólgu. Þessir þættir geta haft áhrif á afkomu og skuldir ríkissjóðs. Áhættustýring miðar að því að draga úr markaðsáhættu samtímis því að lágmarka vaxtakostnað ríkissjóðs. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir einstökum þáttum.

##### *Vaxtaáhætta*

Vaxtaáhætta lýtur að þeirri áhættu að fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs hækki vegna breytinga á vaxtakjörum. Það getur bæði haft áhrif á kjör á því lánasafni sem þegar er útistandandi, en einnig á vaxtakjör á framtíðarlántökum. Vaxtaáhættan er þannig háð samsetningu lánasafnsins. Ef um breytilega vexti er að ræða felst áhættan í að vextir hækki og þar með vaxtakostnaður ríkissjóðs. Ef vextir á langtímalánum eru fastir er hætta á að ríkissjóður verði af vaxtasparnaði ef vextir lækka á markaði. Breytingar á vaxtastigi hafa líka áhrif á fjármögnunarkostnað af framtíðarlántökum. Vextir hafa lækkað á síðustu árum með jákvæðum áhrifum á fjármagnskostnað ríkissjóðs.

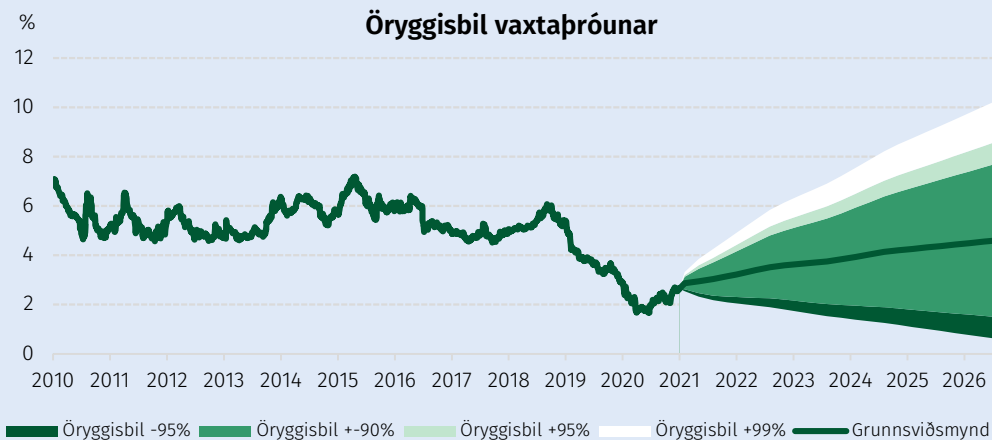
Meirihluti útgefinna ríkisverðbréfa, innlendra og erlendra, ber fasta vexti og greiðsluflæði þeirra er því þekkt út líftímann. Lítil hluti lána ríkissjóðs ber breytilega vexti þannig að greiðsluflæði þeirra mun breytast með breytingum á grunnvöxtum lánanna. Með vaxtaskiptasamningum er hægt að hafa áhrif á vaxtakostnað ríkissjóðs, hlutfall breytilegra og fastra vaxta, vægi verðtryggingar í lánasafni og stýra meðallíftíma lánasafnsins. Í stefnu í lánamálum síðustu ára hefur það komið fram að ríkissjóður kunni að nýta sér slíka samninga þyki það hagfellt fyrir ríkissjóð.

Lánshæfismat ríkissjóðs hefur farið batnandi og er nú komið í A-flokk hjá matsfyrirtækjunum þremur, Moody's, Standard & Poors og Fitch ratings. Síðasta hækkun lánshæfismatsins átti sér stað í nóvember 2019 þegar Moody's hækkaði lánshæfiseinkunn ríkissjóðs í A2. Bætt lánshæfismat hefur að óbreyttu áhrif til bættra vaxtakjara ríkissjóðs, bæði innan lands og erlendis.

### Rammagrein 13 – Næmnigreining á vaxtaáhættu

Áhrif vaxtaáhættu í rekstri og efnahag ríkissjóðs er hægt að meta með næmnigreiningu. Hér eru metin áhrif mismunandi vaxtastigs, verðbólgu og nafnstærðar landsframleiðslu á vaxtajöfnuð og skuldahlutfall ríkissjóðs. Þar sem um 24% skulda ríkissjóðs eru verðtryggð hefur verðbólga ekki aðeins óbein áhrif á efnahag ríkissjóðs í gegnum herra vaxtastig heldur einnig bein áhrif með hærri verðbótum. Í næmnigreiningunni er ekki tekin afstaða til ástæðu vaxtahækkunarinnar umfram grunnsviðsmynd. Þess vegna er ekki tekið tillit til ýmissa forsendna og afleiddra stærða eins og t.d. áhrifa verðbólgu á afkomu ríkissjóðs og gengi krónunnar, en báðum breytum er haldið föstum hér.

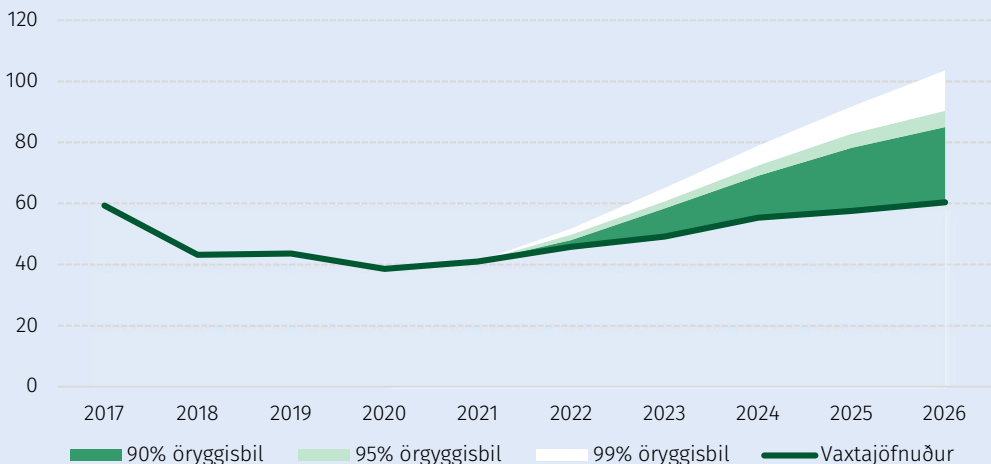
Fleiri en ein ástæða getur verið fyrir vaxtahækkunum á næstu árum. Vextir gætu hækkað vegna vaxandi spennu í hagkerfinu eins og gengið er út frá í grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar. Hagkerfið opnast eftir lokanir vegna farsóttarinnar, heildareftirspurn vaxi hratt án þess að framleiðsluþættir, sem hugsanlega eru sumir laskaðir, nái að fylgja eftir og mæta eftirspurninni. Samhliða vaxandi spennu hækki skammtímavextir sem leiða að hluta til út í lengri vexti. Hins vegar gæti vaxtastig hækkað á tímabilinu vegna misræmis á milli framboðs og eftirspurnar eftir ríkisbréfum. Verði það raunin gæti ríkissjóður þó brugðist við og nýtt önnur tæki til fjármögnunar í meira mæli. Ástæða hækkunar ávöxtunarkröfu meðallangra og langra ríkisbréfa sl. hálf t.ár er líklega sambland beggja þátta, þ.e. vegna væntinga um þenslu í náinni framtíð og aukið framboð ríkisbréfa, að viðbættum hækkandi vöxtum erlendis. Þróun ávöxtunarkröfu ríkisbréfa ræðst því af ýmsum þáttum. Í eftirfarandi umfjöllun er möguleg vaxtaþróun áætluð út frá væntingum markaðarins og mati hans á vaxtaáhættu ríkisbréfa sem fólgið er í vaxtaferlinum eins og hann liggur í dag



Ávöxtunarkrafa á ríkisskuldabréf sem gert er ráð fyrir að gefa út á tímabili fjármálaáætlunar er áætluð út frá vaxtaferli óverðtryggðra ríkisskuldabréfa í mars 2021. Nánar tiltekið er notast við fölgna framvirka vexti á vaxtaferlinum miðað við fimm ára meðallíftíma. Sú grunnsviðsmynd er táknuð með dökkgrænni línu á myndinni hér að framan. Í forsendum næmnigreiningarinnar er svo reiknað 90%, 95% og 99% öryggisbil vaxtaþróunar fram í tímann út frá vaxtaþróun árána á undan. Þeir fletir eru táknaðir með ljósari litum á sömu mynd. Samkvæmt þessu telur markaðurinn 90% líkur á að ávöxtunarkrafa fimm ára ríkisbréfa verði á bilinu 1,48% til 7,74% undir lok fjármálaáætlunar. Sömu aðferð er svo beitt fyrir önnur öryggisbil. Breidd bilanna ræðst af sveiflum í vöxtum á undanförunum 10 árum en leitni vaxta hefur á sama tíma verið niður á við. Ef sveiflur í vöxtum hefðu verið minni á undanförunum árum væru öryggisbilin þrengri. Að lokum er næmni vaxtajöfnuðar ríkissjóðs fyrir vaxtaþróuninni sett fram í sams konar mynd hér á eftir.

### Áhrif hærri vaxta á vaxtajöfnuð ríkissjóðs

Ma. kr.



Haldist ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa á jaðri 90% öryggisbilsins allt tímabil fjármálaáætlunar versnar vaxtajöfnuður ríkissjóðs um 70,3 ma.kr. sem jafngildir 1,7% af VLF hvers árs tímabilsins samanlagt. Vaxtajöfnuður versnar um 87,9 ma.kr. miðað við 95% öryggisbil og 122,8 ma.kr. miðað við 99% öryggisbil. Megináhrifin í sviðsmyndunum þremur verða í gegnum hækkun vaxtagjalda. Þar af er um helmingur vegna hærri verðbóta á öll verðtryggð lán og um helmingur vegna vaxtagjalda af nýútgefnum óverðtryggðum lánum. Vaxtatekjur og verðbætur á tekjuhlið hækka á móti og draga úr neikvæðum áhrifum hækkunar vaxtagjalda á vaxtajöfnuð.

Haldist ávöxtunarkrafa ríkisbréfa á jaðri öryggisbilanna geta áhrif á hreinar skuldir ríkissjóðs mest orðið 2,9% af VLF miðað við 99% öryggisbil, 2,3% miðað við 95% og 1,7% miðað við 90% undir lok fjármálaáætlunar. Þá er ekki tekið tillit til annarrar þróunar í gengi krónunnar eða afleiddra áhrifa á afkomu ríkissjóðs.

Þar sem allar markaðsútgáfur ríkissjóðs eru á föstum vöxtum vegur vaxtastig þungt, þegar ráðist er í miklar útgáfur, í því hvernig vaxtagjöld þróast næstu árin á eftir. Þegar mikil útgáfa ríkisbréfa er fyrir séð er því mikið í húfi fyrir ríkissjóð að koma í veg fyrir óeðlilega hækkun á ávöxtunarkröfu ríkisbréfa til þess að lágmarka fjármagnskostnað sinn og að vaxtastig í landinu sé í samræmi við stöðu hagkerfisins hverju sinni. Hækki vextir of skarpt samhliða væntum efnahagsbata er hætt við að þeir valdi bjögum í kostnaðar- og ábatagreiningu verkafna með þeim afleiðingum að ekki yrði ráðist í fjárfestingar sem hefðu verið arðbærar í eðlilegu vaxtaumhverfi. Of hátt vaxtastig hefur ekki aðeins neikvæð áhrif á afkomu hins opinbera heldur einnig heimila og fyrirtækja og umsvif í hagkerfinu í heild.

#### Verðbólguáhætta

Verðbólguáhætta er sú áhætta að verðbætur verðtryggðra ríkisbréfa hækki fjármögnunarkostnað ríkissjóðs ef verðbólga eykst. Í árslok 2020 námu verðtryggð lán ríkissjóðs 290 ma.kr. sem er um 24% af lánasafni. Á móti kemur að ríkissjóður á margar verðtryggðar eignir, s.s. útistandandi lán sem voru veitt Lánasjóði íslenskra námsmanna, sem dregur nokkuð úr verðbólguáhættu en verðtryggingarjöfnuður í lok árs 2020 var neikvæður um ríflega 255 ma.kr. Sé tekið tillit til ÍL-sjóðs er sá munur enn meiri. Hægt er að stýra verðbólguáhættu með afleiðum.

Á haustmánuðum 2018 tók ríkissjóður fyrstu skref í notkun vaxtaskiptasamninga á innlendum markaði með það að markmiði að draga úr verðtryggingaráhættu ríkissjóðs. Í árslok 2020 var ríkissjóður með útistandandi samninga að nafnvirði 34 ma.kr. Meginmarkmið með notkun þeirra er að stýra vaxtaáhættu ríkissjóðs. Ákvörðun um útgáfu þeirra tekur mið af aðstæðum á markaði hverju sinni.

#### *Gjaldeyrisáhætta*

Gjaldeyrisáhætta er sú áhætta að skuldastaða ríkissjóðs versni vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum. Gengisbreytingar krónunnar hafa áhrif á stöðu erlendra lána en að sama skapi hafa þær áhrif á gjaldeyriseignir. Bein gjaldeyrisáhætta ríkissjóðs er takmörkuð þar sem innstæður ríkissjóðs í erlendri mynt og endurlán ríkissjóðs í erlendum gjaldeyri standa á móti erlendum skuldum ríkissjóðs að mestu leyti.

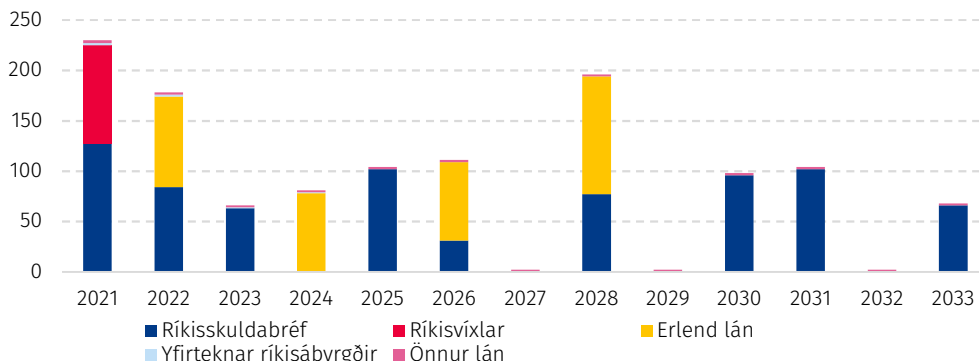
Innstæður ríkissjóðs eru hluti af gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands og bankinn ber stærstan hluta kostnaðar eða hagnaðar af gjaldeyrisforðanum eftir atvikum. Gjaldeyrisforða er stýrt með virkum hætti samkvæmt viðmiðum sem sett eru um gjaldmiðlasamsetningu. Seðlabanki Íslands leitast við að halda gjaldeyrisáhættu gjaldeyrisforðans í lágmarki með því að dreifa forðaeignum milli gjaldmiðla og dregur úr kostnaði við forðahaldið með fjárfestingum í skuldabréfum. Ríkissjóður leitast almennt við að hafa gjaldeyrisjöfnuð í jafnvægi og draga þannig úr gjaldeyrisáhættu ríkissjóðs. Ef ríkissjóður hagnýtir hluta af gjaldeyriseignum og skiptir þeim í krónur munu gengisbreytingar hafa aukin áhrif á stöðu ríkissjóðs þar sem skuldir verða óbreyttar en gjaldeyriseign minnkar. Sé hins vegar litið til samstæðu ríkissjóðs og Seðlabanka hefur það engin áhrif. Hagnaður eða tap af gjaldeyrisforða mun lenda á ríkissjóði á endanum, hvort sem staðan er óvarin eða ekki, vegna fjárhagslegra tengsla Seðlabankans og ríkissjóðs.

#### *4.5.2 Endurfjármögnunar- og lausaffjárahætta*

Endurfjármögnun er einn stærsti áhættuþáttur sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á næstu árum, í kjölfar mikillar skuldaaukningar. Endurfjármögnunaráhætta er sú áhætta sem fylgir því að lántaki geti lent í erfiðleikum með að fá nýtt lán til þess að fjármagna gjalddaga á eldra láni. Hún eykst eftir því sem skuldir vaxa og meðaltími skulda er styttri vegna þess að það krefst tíðari endurfjármögnunar. Til að draga úr endurfjármögnunaráhættunni er miðað við að endurgreiðsluferill ríkisverðbréfa sé sem jafnastur til lengri tíma litið. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa er gefnir voru út á árunum eftir bankahrunið árið 2008 verða á gjalddaga á næstu árum. Gjalddaga þeirra þarf að fjármagna samhliða neikvæðri greiðsluafkomu ríkissjóðs. Bregðast þurfti skjótt við stórauðinni fjárförf ríkissjóðs vorið 2020 með stuttri lántöku eins og útgáfu ríkisvixla og nýtingu á lausafé ÍL-sjóðs sem hafði safnast upp vegna uppgreiðslna á lánum sjóðfélaga. Flestar þjóðir innan OECD brugðust við með svipuðum hætti í upphafi COVID-19 faraldursins, þ.e. með styttri lántökum. Í kjölfarið er unnið að því að lengja lánstímann þegar tækifæri gefast til þess að draga úr endurfjármögnunaráhættu, en einnig með uppkaupum eða skiptiútboðum áður en til gjalddaga kemur.

### Eingreiðsluferill lána ríkissjóðs

ma.kr.



Lausafjárahætta er hættan á því að ríkissjóður geti ekki staðið við eða lendi í erfiðleikum með að mæta fjárskuldbindingum sínum eftir því sem þær gjaldfalla. Markmið ríkissjóðs er að stýra lausafé þannig að tryggt sé að alltaf sé nægt laust fé til að mæta skuldbindingum á gjalddaga. Virk lausafjárstýring var tekin upp á vormánuðum 2017 og felur m.a. í sér að ríkissjóður geti tekið og veitt skammtímalán á markaði til að jafna út sveiflur á innstæðureikningum sínum. Miðað er við að innstæður skuli að jafnaði standa sem næst 40 ma.kr. Aðstæður geta komið upp þar sem tímabundin þörf er á hærri innstæðum, t.a.m. þegar styttest í stóra gjalddaga á ríkisskuldabréfum, en með lausafjárstýringu er hægt að lána út hluta innstæðna meðan á uppbyggingu þeirra stendur og fá vaxtatekjur af þeim á meðan.

#### 4.5.3 Mótaðilaáhætta

Mótaðilaáhætta er hættan á fjárhagslegu tapi ríkissjóðs ef viðskiptamaður eða mótaðili á í vanskilum eða getur ekki staðið við skuldbindingar sínar. Mótaðilaáhætta ríkissjóðs er takmörkuð og verður fyrst og fremst til vegna útlána, afleiðusamninga, verðbréfalána og handbærs fjár. Almennt eru útlán ríkissjóðs til annarra aðila en ríkisaðila tryggð með veðum eða ábyrgðum frá viðskiptavinum og mótaðilaáhættan þar með takmörkuð. Þegar kemur að vörslu handbærs fjár og í afleiðuviðskiptum eins og vaxtaskiptasamningum er almennt miðað við að mótaðilar séu með lánshæfiseinkunn í fjárfestingaflokki. Til viðbótar þurfa mótaðilar í vaxtaskiptasamningum á innlendum markaði að reiða fram tryggingu í upphafi sem nemur 3% af fjárhæð samnings.

#### Útlánaáhætta vegna lánveitinga ríkissjóðs

Stjórnvöld ákvarða í fjármálaáætlun og á fjárlögum heimildir til útlána í nafni ríkissjóðs til tiltekinna verkefna, í samræmi við pólitísk markmið og stefnumótun þar um. Þetta á við um öll útlán ríkissjóðs, hvort sem þau eru veitt af ríkissjóði beint eða lánasjóðum í eigu ríkissjóðs sem eru fjármagnaðir með endurlánnum. Samhliða fær ríkissjóður heimild til að taka lán til að fjármagna lánveitingar þessar. Þetta fyrirkomulag er í samræmi við markmið laga um opinber fjármál og er til þess fallið að tryggja hagkvæma nýtingu á fjármunum ríkissjóðs og að umsvif útlána séu endurspegluð í áætlunum ríkisins og séu í samræmi við hagstjórnaráherslur hvers tíma.

Þeir lánasjóðir sem helst um ræðir eru Húsnæðissjóður, Menntasjóður námsmanna og Bygðastofnun, en um þessa aðila gilda sérlög. Er þeim ætlað að sjá um veitingu útlána og rekstur lánasafna ríkissjóðs í samræmi við markmið og ákvæði laga. Helstu verkefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að veita með þessum hætti lán til eru útlán Húsnæðissjóðs til fjár-

mögnunar húsnæðis á félagslegum forsendum og byggðasjónarmiðum, til almennra leigufélaga og einstaklinga, Menntasjóður námsmanna sem veitir námsmönnum lán og stuðning að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og Byggðastofnun sem veitir fyrirtækjum á landsbyggðinni lán í samræmi við markmið um byggðastefnu og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni.

ÍL-sjóður ber einnig áhættu af veittum útlánnum en þar sem ekki er um ný útlán að ræða og sjóðurinn er í úrvinnslu má gera ráð fyrir að dragi úr áhættu lánasafnsins yfir tíma. Lánin eru tryggð með veðum í húsnæði og hefur veðsetningarhlutfall farið lækkandi, bæði vegna þess að greitt er af lánnum en líka með hækkun fasteignaverðs. Nánar er fjallað um ÍL-sjóð hér að neðan, í kafla 4.5.4 um veittar ríkisábyrgðir.

Lánveitingum ríkissjóðs, hvort sem það er í nafni lánasjóða eða ríkissjóðs beint, fylgir margvísleg áhætta. Því er mikilvægt að um veitingu útlána gildi skýrar reglur og að í tilviki lánasjóða taki skipulag þeirra, bæði hvað varðar fjármagnsskipan og verklag, mið af því að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs með markvissum hætti. Í tilviki lánasjóða liggur útlánaáhætta hjá sjóðunum og áhættustýring vegna þeirrar áhættu. Gert er ráð fyrir að vaxtamunur sjóðanna endurspegli þá áhættu og að eigið fé standi undir því tapi sem myndast. Mikilvægt er að haldið sé utan um þessa áhættu hjá sjóðunum þrátt fyrir að útlánaáhættan sé á endanum ríkissjóðs, þ.e. ríkissjóður ber ábyrgð á að eigið fé sjóðanna sé í samræmi við markmið. Verði sjóðirnir fyrir áfalli þarf ríkissjóður að leggja þeim til eigið fé.

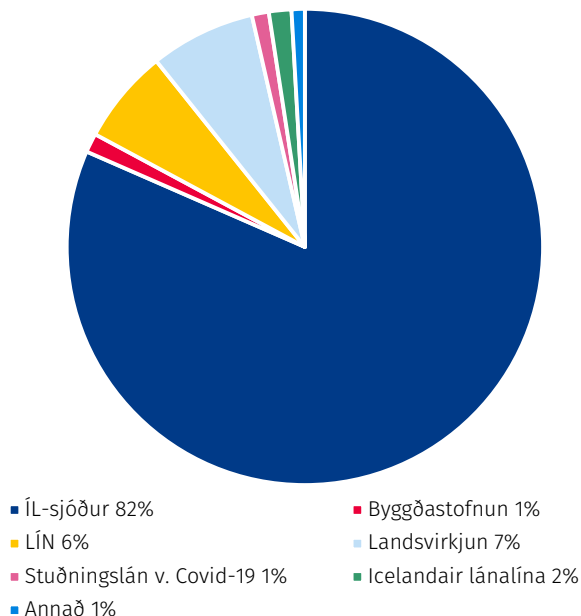
Markmiðið er að uppgreiðslu-, vaxta- og verðbólguáhætta vegna þessara útlána sé borin af ríkissjóði. Varðandi sjóðstýringu eininga er því mikilvægt að sjóðstýring þeirra sjóða sem njóta beinnar fjármögnunar ríkissjóðs sé felld að sjóðstýringu ríkissjóðs í heild. Með því næst hagkvæmni í minni heildarkostnaði við sjóðstýringu þar sem einstaka aðilar þurfa ekki að byggja upp einingar til að sinna virkri sjóðstýringu. Einnig er komið í veg fyrir að ríkissjóður þurfi að afla sér lausafjár á markaði á sama tíma og ríkisaðilar séu að leita að ávöxtun á lausafé, sem ekki sé þörf fyrir í starfsemi þeirra. Misræmi í innstreymi vegna afborgana og uppgreiðslna veittra lána og fjármögnunar ríkissjóðs getur valdið vaxtaáhættu og lausafjárstýringaráhættu. Með speglun á skilmálum endurlána ríkissjóðs og útlána lánasjóða dregur úr heildaráhættu eininga og sú áhætta sem starfseminni fylgir færirst til ríkissjóðs.

#### 4.5.4 Veittar ríkisábyrgðir

Fjárhagslegar skuldbindingar sem mögulega geta fallið á ríkissjóð við ákveðin skilyrði í framtíðinni eru óbeinar skuldbindingar en óvissa ríkir um hvort og hvenær slík gjöld falla til. Helstu óbeinu skuldbindingar ríkissjóðs felast í veittum ríkisábyrgðum, sbr. lög nr. 121/1997. Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar hefðbundnar ríkisábyrgðir á tímabili þessarar fjármálaáætlunar umfram þær sem þegar hafa verið veittar vegna kórónuveirufaraldurs sem ætlaðar eru til skemmri tíma.

Eins og sjá má á myndinni hér á eftir er langstærsti hluti útistandandi ábyrgða vegna ÍL-sjóðs, eða 82%, næst á eftir kemur Landsvirkjun með 7% og þá LÍN með 6%. Staða veittra ríkisábyrgða hefur farið lækkandi á síðustu árum og námu þær 897 ma.kr. í lok árs 2020 sem samsvarar 31% af VLF. Undanfarin ár hefur dregið úr umfangi áhættu ríkissjóðs, m.a. vegna uppgreiðslu skulda Landsvirkjunar sem bera ríkisábyrgð. Á móti kemur að kostnaður og áhætta ríkissjóðs vegna ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs) hefur aukist mjög vegna vaxtaþróunar og aukinnar uppgreiðslu lána.

### Veittar ríkisábyrgðir



#### Ábyrgðir vegna COVID-19

Afleiðingar kórónuveirufaraldursins setja mark sitt á þá almennu stefnu ríkissjóðs að draga úr ríkisábyrgðum. Þannig er einn meginþáttur stuðningsaðgerða stjórnvalda vegna efnahagsáhrifa kórónuveirufaraldursins veiting ríkisábyrgða á lánum sem veitt eru til fyrirtækja. Með því hefur ríkissjóður gengist í ábyrgð á almennum stuðnings- og viðbótarlánum sem veitt eru til fyrirtækja fyrir milligöngu Seðlabankans og fjármálafyrirtækja. Lánin eru ætluð fyrirtækjum, einkum smáum og meðalstórum, sem orðið hafa fyrir verulegu tekjufalli og eiga þar af leiðandi við tímabundinn rekstrarvanda eða lausafjárvanda að etja vegna heimsfaraldursins. Ríkissjóður gengst í ábyrgð fyrir 70–100% af fjárhæð lánanna sem fyrirtæki geta fengið að uppfylltum ákveðnum fjárhagslegum og öðrum skilyrðum, m.a. að lántaki greiði ekki arð eða kaupí eigin hluti á meðan ríkisábyrgðar nýtur við. Við frágang fjármálaáætlunar höfðu verið veitt lán undir þessum lánaúrræðum fyrir alls um 12 ma.kr. Lánstími vegna slíkra lána er að hámarki 30 mánuðir.

Í byrjun septembermánaðar 2020 samþykkti Alþingi frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir og frumvarp til fjáráukalaga. Með samþykkt þeirra veitti Alþingi heimildir fyrir ríkisábyrgð á lánalínu Ícelandair í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru. Aðkoma ríkisins að málefnum Ícelandair byggðist á fjórum meginforsendum:

1. Að aðkoma ríkisins sé nauðsynleg í þeim tilgangi að tryggja traustar og órofnar flugsamgöngur til og frá landinu.
2. Að tryggja að til staðar sé flugrekstraraðili sem taki öflugan þátt í efnahagslegri viðsyrnu þegar þar að kemur.
3. Að rekstrar- og samkeppnishæfni til lengri tíma sé tryggð.
4. Að almannafé og áhætta ríkisins verði takmörkuð við það sem þjóni opinberum hagsmunum en hafi ekki að markmiði að verja hag hluthafa eða lánardrottna.



Fyrirgreiðslu ríkissjóðs við Icelandair er ætlað að stuðla að áframhaldandi rekstri félagsins og tryggja að fullnægjandi árangur geti náðst í fjárhagslegri endurskipulagningu þess. Alþingi samþykkti ábyrgðina sem nemur 90% af fjárhæð 120 milljóna Bandaríkjadala (um 13,7 ma.kr. við framlagningu fjármálaáætlunar) lánalínu til þrautavara. Ábyrgðin var háð því að niðurstaða hlutfjárútbóðs, sem Icelandair boðaði til um miðjan septembermánuð, yrði jákvæð og varð ábyrgðin því virk eftir árangursríkt útböð félagsins 17. september. Þótt ekki sé gert ráð fyrir að Icelandair dragi á lánalínuna miðað við framlagða sviðsmynd um rekstraráætlun er umtalsverð óvissa um flug næstu misserin. Þar af leiðandi felur ábyrgðin í sér áhættu fyrir ríkissjóð.

Með breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og lögum um ríkisábyrgðir var stofnaður Ferðaábyrgðasjóður til að veita lán til ferðaskrifstofa vegna skipulegra ferða sem fallið hafa niður vegna heimsfaraldursins. Nánar tiltekið hefur sjóðurinn það hlutverk að bregðast sérstaklega við lausafjórunda ferðaskrifstofa með því að endurgreiða neytendum þær greiðslur sem þeir hafa innt af hendi vegna pakkaferða sem orðið hefur að afbóka eða afpanta vegna ófyrirsjáanlegra og óviðráðanlegra aðstæðna vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru. Jafnframt er ferðaskrifstofum heimilt að taka lán hjá sjóðnum vegna ferða sem felldar voru niður og þær höfðu áður endurgreitt. Áhætta af þessum lánnum er hliðstæð áhættu vegna ríkisábyrgða vegna lána til fyrirtækja. Heildarumfang lána var um 3,2 ma.kr. um síðustu áramót.

Mikil óvissa ríkir um endanleg efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins og þá áhættu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir vegna þeirra ábyrgða sem veittar hafa verið sem hluti af mótvægisáðgerðum stjórnvalda.

### *ÍL-sjóður*

Langstærstur hluti ríkisábyrgða er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs), eða 82% af útistandandi ríkisábyrgðum árið 2020. ÍL-sjóður varð til við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs í lok árs 2019 og er á forræði fjármála- og efnahagsráðherra samkvæmt lögum nr. 151/2019, um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Ráðherra fer með yfirstjórn sjóðsins og hefur yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem verða eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Er þar um að ræða útgefnar skuldir sjóðsins, þ.e. íbúðabréf, húsbref og húsnæðisbréf, sem allt eru verðtryggðar skuldir með föstum vöxtum. Eignir sjóðsins telja eldra útlánasafn og keypt lánasöfn, verðbréfasafn og innstæður, auk þess sem sjóðurinn lánaði Húsnæðissjóði fyrir félagslega hluta lánasafnsins sem fylgir Húsnæðissjóði við uppskiptin. Markmið uppgjors og úrvinnslu ÍL-sjóðs er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs sem tilkominn er vegna uppgreiðslna á útlánum sjóðsins sem ekki er hægt að ráðstafa í að greiða upp skuldir nema kaupa þær á markaði. Vegna þessa hefur byggst upp margvísleg áhætta í sjóðnum sem með uppskiptingu gefur ríkissjóði möguleika til að vinna með enda tækifæri ríkissjóðs til að nýta uppgreiðslur á skynsamlegan hátt meiri.

Til að fjalla um áhættu ÍL-sjóðs er gagnlegt að fara til baka í tíma og skoða forsöguna, þ.e. sögu Íbúðalánasjóðs sem farið hefur í gegnum nokkrar kerfisbreytingar frá stofnun. Þær hafa annars vegar snúið að rekstri sjóðsins og fjármögnun og hins vegar að breyttu umhverfi á húsnæðislánamarkaði.

Afdrifarík ákvörðun var tekin um rekstur Íbúðalánasjóðs árið 2004 þegar skuldir sjóðsins voru að mestu gerðar óuppgreiðanlegar og á sama tíma var líftími skulda lengdur. Jafnframt var hluti af uppgreiðanlegum skuldum sett til hliðar til að mæta væntum uppgreiðslum til framtíðar. Markmiðið var að sjóðurinn gæti þá mætt auknum uppgreiðslum á lánasafninu með því að efna til aukaútdrattar húsbrefa. Þegar sjóðurinn ætlaði síðan að láta reyna á þennan öryggisventil reyndist hann ekki vera framkvæmanlegur þar sem heimild til auka-

útdráttar var túlkuð þröngt. Eingöngu var talið að draga mætti út aukalega vegna uppgreiðslna lána sem tengdust tilteknum flokki húsbrefa en ekki heildaruppgreiðslum í safninu. Þau mistök sem þarna voru gerð má segja að séu sá þáttur sem valdið hefur ríkissjóði mestum skaða og ekki sér fyrir endann á. Í kjölfar þessa verða ákveðnar kerfisbreytingar sem allar hafa þau áhrif að auka uppgreiðslur á útlánum Íbúðalánasjóðs og raungera þá áhættu sem fylgir því að hafa ekki möguleika á að greiða upp fjármögnun á móti uppgreiðslum. Íslensku bankarnir hófu að lána með hagstæðari hætti til íbúðakaupa haustið 2004 og á sama tíma hófust uppgreiðslur á lánum hjá Íbúðalánasjóði. Árið 2012 voru síðan gerðar breytingar á lánaheimildum sjóðsins til samræmis við athugasemdir ESA sem gerðu það að verkum að ný útlán drógust verulega saman. Langvarandi vera í gjaldeyrishöftum, í kjölfar hruns á fjármálamörkuðum 2008, þrengdi að fjárfestingarmöguleikum lífeyrissjóðanna sem brugðust við með sókn á húsnæðislánamarkað. Markaðshlutdeild lífeyrissjóða jókst hratt og uppgreiðslur á útlánum Íbúðalánasjóðs jukust samhliða. Eins og fram kom hér að ofan var ekki mögulegt að mæta uppgreiðslum með útdrætti húsbrefa nema að litlu leyti og því var uppgreiðslum ráðstafað í skuldabréf og innlán eða eignir utan lánasafns (EUL). Hlutfall útlána af heildareignum hefur lækkað jafnt og þétt síðustu ár og EUL vaxið á móti.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019-6M
Safn einstaklingslána	553	609	607	626	652	637	599	518	444	365	297	272
Eignir alls	727	795	836	867	876	863	825	804	787	762	746	736
Eignir utan lánasafns	45	35	69	61	66	56	60	127	197	255	311	333
EUL % heildareignir	6,2%	4,4%	8,3%	7,0%	7,5%	6,5%	7,3%	15,8%	25,0%	33,5%	41,7%	45,2%

### ÍL-sjóður við uppskiptingu

Reikningsskilareglur gera ráð fyrir að við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs skuli viðtakendur eigna og skulda færa þær á gangvirði í reikningsskilum sínum, þ.e. ÍL-sjóður, Húsnæðis-sjóður og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Við mat á gangvirði kom í ljós að virði skulda var 159 ma.kr. umfram virði eigna. Við uppskiptingu er gert ráð fyrir að Húsnæðissjóði verði úthlutað eigið fé auk þess sem Leigufélagið Briet verður fært til ríkissjóðs. Við mat eigna og skulda ÍL-sjóðs til gangvirðis verður neikvætt eigið fé sjóðsins 178 ma.kr. Við uppskiptinguna er gert ráð fyrir að Húsnæðissjóður kaupi félagslega hluta útlánasafns Íbúðalánasjóðs og endurgjaldi með útgáfu skuldabréfs sem verði jafnt gangvirði hinna keyptu útlána og verði eign ÍL-sjóðs.

### Áhætta sjóðsins

Sjóðurinn er útsettur fyrir lækun vaxta sem endurspeglast bæði í auknum uppgreiðslum útlána sjóðsins þar sem ávinningur lántaka við endurfjármögnun vex, auk þess sem möguleikar sjóðsins til að ávaxta uppgreiðslur taka mið af lægri vöxtum á markaði. Sjóðnum er að hluta til bætt það tap sem verður vegna uppgreiðslna í formi uppgreiðslugjalda en uppgreiðslugjaldinu var upphaflega ætlað að gera sjóðinn skaðlausan af uppgreiðslum miðað við útlánavexti á hverjum tíma. Þar sem útlán voru orðin óveruleg og vaxtakjör sjóðsins sem útreikningur uppgreiðslugjalda tekur mið af eru talsvert hærri en markaðsvextir bætir uppgreiðslugjaldið aðeins að hluta tjónið við uppgreiðsluna. Höfðuð hafa verið dómsmál vegna uppgreiðslugjalda sjóðsins og liggur nú fyrir Hæstarétti að ákvarða lögmati þeirra. Fari svo að þau verði dæmd ólögmat mun það hafa verulega neikvæð áhrif á stöðu sjóðsins og þar með stöðu ríkissjóðs.

Umfang uppgreiðslna er þannig fall af vöxtum og uppgreiðslur auka síðan verðbólgu- og vaxtaáhættu sjóðsins. Verðtryggingarjöfnuður er neikvæður þar sem ekki hefur tekist að ráðstafa öllum uppgreiðslum í verðtryggðar eignir og sjóðurinn því útsettur fyrir hækkun

verðlags. Þessir áhættuþættir gera það að verkum að yfir tíma verður misvægi í greiðsluflæði sjóðsins en árlegt greiðsluflæði fjáreigna og skulda sjóðsins er jákvætt vegna uppgreiðslna sem gerir það að verkum að ríkissjóður þarf ekki að leggja sjóðnum til fjármagn fyrr en um 2034 þrátt fyrir að vaxtamunur sé orðinn neikvæður og afkoman þar með.

### ÍL-sjóður frá uppskiptingu

Frá uppskiptingu hafa vextir haldið áfram að lækka og uppgreiðslur því aukist og umfram það sem gert var ráð fyrir í gangvirðismati útlánasafna við uppskiptingu. Neikvæður vaxtamunur hefur því aukist enn frekar, auk þess sem vextir af félagslega hluta lánasafnsins sem Húsnæðissjóður tók við bera hærri vexti en vextir á fjármögnuninni sem ÍL-sjóður fékk í staðinn. Þá reyndist verðbólga meiri en búist var við sem hefur neikvæð áhrif á reksturinn. Fljótlega eftir uppskiptingu var tekin ákvörðun um að sameina lausafjárstyringu ÍL-sjóðs og ríkissjóðs og horfa til þess að ríkissjóður gæti nýtt sér rúma lausafjárstöðu ÍL-sjóðs til að fjármagna útgjöld vegna COVID-19 faraldursins. Með þessu var létt á útgáfuförf ríkissjóðs og gera áætlanir ráð fyrir að í lok þessa árs hafi ÍL-sjóður lánað ríkissjóði 190 ma.kr. Gert er ráð fyrir að afborgunarferill taki mið af þörfum ÍL-sjóðs til að standa skil á greiðslu af lánum sínum og að ríkissjóður greiði verðtryggð kjör í takt við kjör á útgefnum ríkisskuldabréfum. Þannig má segja að úrvinnsla ÍL-sjóðs hafi verið sett í biðstöðu þar til staða ríkissjóðs vegna áhrifa faraldursins verður skýrari. Allt þetta hefur leitt til þess að búast má við að núvirt framtíðartap sjóðsins hafi aukist og sýna sviðsmyndir að það geti verið á bilinu 200–250 ma.kr. eða 20–70 ma.kr. til viðbótar við það sem þegar hefur verið innleyst og þá tæplega 60 ma.kr. sem ríkissjóður lagði sjóðnum til á árunum 2010–2015.

### Landsvirkjun

Um 7% af útistandandi ríkisábyrgðum í árslok 2020 eru tilkomin vegna ábyrgða ríkissjóðs á skuldum Landsvirkjunar. Afkoma Landsvirkjunar hefur verið góð á síðustu árum og var eiginfjárhlutfall félagsins í sögulegu hámarki í árslok 2019, eða 51%. Gera má ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram. Þróun álverðs, vaxta og gjaldmiðla hefur mikil áhrif á þróun afkomu Landsvirkjunar en félagið nýtir afleiðusamninga í þeim tilgangi að draga úr áhættu. Tekjur félagsins eru að hluta tengdar álverði og að hluta raforkuverði á Nord Pool markaðnum og hafa breytingar á þessum verðþáttum áhrif á framtíðartekjur Landsvirkjunar. Í ljósi þess að langstærstur hluti orku félagsins fer til þriggja álvera eru tekjur Landsvirkjunar einnig háðar samkeppnishæfni þeirra álvera sem hér starfa. Nettóskuldir (vaxtaberandi skuldir að frádregnu handbæru fé) félagsins hafa farið hratt lækkandi og hefur það ásamt bættum lánskjörum haft jákvæð áhrif á afkomu félagsins. Fjármögnun Landsvirkjunar hefur á síðustu misserum verið án ríkisábyrgðar en áfram er til staðar ríkisábyrgð á eldri skuldbindingum. Staða ríkisábyrgða gagnvart Landsvirkjun hefur þó lækkað með uppgreiðslu útistandandi lána og námu þær tæplega 2% af landsframleiðslu í lok síðasta árs.

#### 4.5.5 Aðrar áhættuskuldbindingar

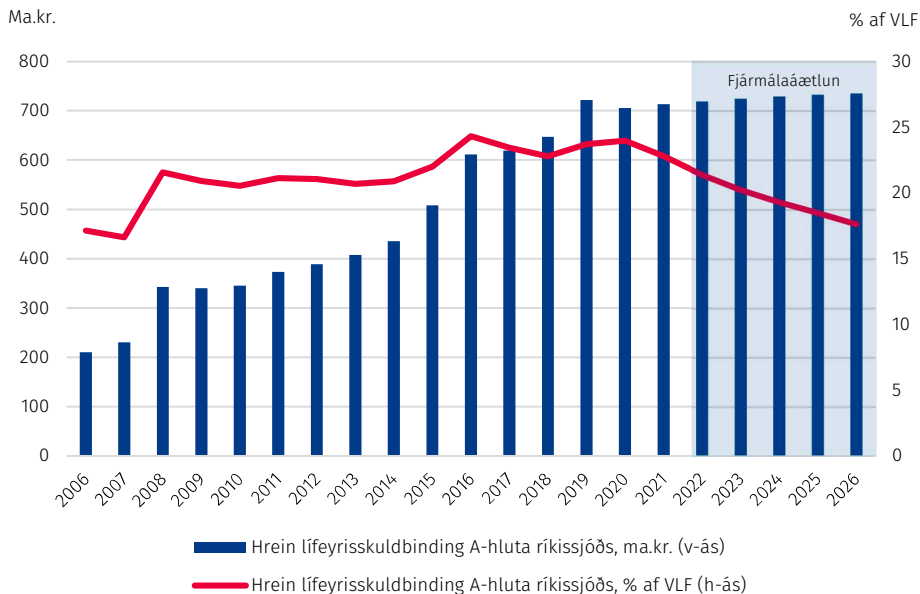
Ríkissjóður er skuldbundinn til greiðslu lífeyris til þeirra starfsmanna sem hafa greitt í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR), auk skuldbindinga vegna hluta starfsmanna sem greitt hafa í Brú lífeyrissjóð. Jafnframt er ríkissjóður ábyrgur fyrir skuldbindingum Lífeyrissjóðs alþingismanna og ráðherra auk eftirlauna tiltekinna fyrrverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands og Landsbanka Íslands.

### Lífeyrisskuldbindingar.

Í árslok 2019 námu lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs 990 ma.kr. en eignir til greiðslu lífeyris (í B-deild LSR) námu 268 ma.kr. Eftir stendur 722 ma.kr. ófjármögnuð skuldbinding

sem getur tekið nokkrum breytingum á milli ára. Launahækkunar opinberra starfsmanna, ávöxtun eigna, lífslíkur sjóðfélaga og forningreiðslur eru allt breytur sem geta haft mikil áhrif á nettóstöðu sjóðsins á milli ára. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir 8 ma.kr. forningreiðslum inn á skuldbindingu ríkissjóðs hjá B-deild LSR. Um 96% af ófjármagnaðri lífeyrisskuldbindingu ríkissjóðs liggja hjá B-deild LSR en deildinni var lokað fyrir nýjum sjóðfélögum í ársbyrjun 1997. Þar af leiðandi eru stórir hópar innan deildarinnar í hlutfalli við heildarsjóðsfélaga að hefja töku lífeyris á tímabili fjármálaáætlunar en í henni fer ófjármögnum skuldbinding ríkissjóðs vaxandi út áætlunartímabilið en þó hægir á vextinum undir lok tímabilsins.

### Hreinar lífeyrisskuldbindingar A-hluta ríkissjóðs



Í framreikningi hreinnar lífeyrisskuldbindingar fyrir fjármálaáætlun er reiknað með launahækkunum opinberra starfsmanna og ávöxtun eigna út frá reynslu árána á undan. Verði hins vegar mikil frávik frá meðaltali fyrri ára getur það haft nokkur áhrif á hreina lífeyrisskuldbindingu ríkissjóðs. Vísitala lífeyrisskuldbindinga fyrir opinbera starfsmenn hefur rúmlega tvöfaldast á sl. 10 árum. Á móti hefur ávöxtun eigna B-deildar verið góð og þær tæplega tvöfaldast á sama tímabili, en innborganir og útgreiðslur hafa haft áhrif á eignastöðu. Áhætta ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga snýr því að miklu leyti að miklum launhækkunum opinberra starfsmanna og slæmri ávöxtun í framtíðinni.

#### *Eignarhald á viðskiptabönkum.*

Eignarhaldi ríkisins á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta. Ef horft er til eigin fjár Landsbankans og Íslandsbanka samkvæmt ársuppgjöri þeirra fyrir 2020 er ríkissjóður með um 440 ma.kr. bundna í eignarhlutum í viðskiptabankakerfinu. Áföll á fjármálamarkaði eða breytt landslag vegna annarra ytri þátta geta rýrt verðmæti eignarhlutanna. Áform um að selja hluta af eignarhlut ríkissjóðs í Íslandsbanka í ár draga úr áhættu ríkissjóðs við eignarhaldið. Lagaumgjörð og eftirlit með fjármálakerfinu hefur tekið miklum breytingum frá árinu 2008. Kröfur um magn og gæði eigin fjár og stjórnarhætti í fjármálafyrirtækjum eru nú gerbreyttar og miða að því að áhættan af rekstri þeirra verði í meira mæli borin af eigendum fyrirtækjanna. Með nýjum lögum um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja er enn dregið úr líkum á því að áföll í rekstri þeirra lendi á almenningi og

ríkissjóði. Framkvæmd eftirlits á fjármálamarkaði hefur tekið stakkaskiptum á síðustu árum, t.d. með upptöku áhættumiðaðs eftirlits. Þá hafði sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits m.a. það markmið að efla traust og tryggja skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits. Allar þessar breytingar stuðla að því að mjög verulega hefur dregið úr líkum á því að reyni á aðkomu ríkisins vegna áfalla í rekstri fjármálafyrirtækja og að kostnaður af áföllum, þegar af þeim verður, lendi á ríkissjóði umfram það sem leiðir af eignarhlut hans í bönkunum. Ljóst er að efnahagsleg áhrif faraldursins ásamt lækkandi vaxtastigi geta haft veruleg áhrif á verðmæti eignarhluta ríkissjóðs í bönkunum og arðgreiðslugetu þeirra á næstu árum.

#### *Seðlabanki Íslands.*

Ríkissjóður stendur frammi fyrir áhættu vegna afkomu Seðlabanka Íslands. Á grundvelli 3. gr. laga nr. 122/2014, um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, getur Seðlabankinn kallað eftir því að ríkissjóður leggi honum til aukið eigið fé ef eigið fé bankans fer undir ákveðið viðmið og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eigin fjár. Eiginfjárframlagið getur orðið allt að 52 ma.kr. sem tryggðir eru með vísitölu neysluverðs frá desember 2014, en það svarar til um 60 ma.kr. á verðlagi í janúar 2021. Seðlabankinn skal á hverju ári ákveða eiginfjarmarkmið fyrir bankann sem endurspeglar þörf hans fyrir eigið fé sem 1. mgr. 3. gr. sömu laga tekur mið af:

- Kostnaði við rekstur bankans
- Áhættu á efnahagsreikningi hans
- Óvissu sem bankinn stendur frammi fyrir á hverjum tíma

Afkoma Seðlabankans ræðst að stóru leyti af þróun gjaldeyrisforðans, en veiking eða styrking krónunnar hefur veruleg áhrif á stöðu hans og þar með á stöðu eigin fjár bankans sem getur því sveiflast verulega. Eiginfjarmarkmið bankans sem kynnt var í ársreikningi 2020 var óbreytt frá fyrra ári, en við uppfærslu þess skýrist hvort og hvenær komi til innköllunar eigin fjár.

#### *Samstarfsverkefni hins opinbera og einkaaðila.*

Samstarfsverkefni ríkissjóðs og einkaaðila (e. Public private partnership) geta falið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt engin ríkisábyrgð hvíli á verkefnunum. Í slíkum samstarfsverkefnum geta komið upp aðstæður þar sem verkefni þurfa fjármagn umfram það sem áætlað er í gildandi fjárlögum. Ríkissjóður er í samstarfi við einkaaðila um Vaðlaheiðargöng. Vaðlaheiðargöng voru opnuð fyrir umferð í desember 2018. Frekari lánveitingar til félagsins voru samþykktar á árinu 2017 til að mæta fjárþörf þess svo hægt væri að ljúka frágangi við göngin og jókst áhætta ríkisins í samræmi við það. Rekstur ganganna hefur verið undir áætlunum vegna minni umferðar um göngin en gert var ráð fyrir, að hluta til vegna áhrifa af kórónuveirufaraldrinum. Gert var ráð fyrir í lánasamningum að lán ríkissjóðs til Vaðlaheiðarganga yrðu endurgreidd á árinu 2021 eða þau framlengd, en í ljósi umferðarþróunar nú stendur yfir skoðun á mögulegri fjárhagslegri endurskipulagningu sem getur haft áhrif á fjárhagsáhættu ríkissjóðs tengdri verkefninu.

## 5 Fjármál sveitarfélaga

### 5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga

Í tengslum við gerð fjármálaáætlunar ár hvert gera fjármála- og efnahagsráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra annars vegar og Samband íslenskra sveitarfélaga hins vegar samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára.

Gildandi samkomulag er frá 30. september 2020 og nær til árána 2021–2025. Samkomulag varð um það við sveitarfélögin að ekki yrði gert hefðbundið samkomulag í tengslum við gerð þessarar fjármálaáætlunar. Var það gert með skírskotun til þess að fyrir liggur nýlegt samkomulag sem unnið er að því að efna og fram undan eru alþingiskosningar í september. Ný fjármálaáætlun verður lögð fram af hálfu nýrrar ríkisstjórnar vorið 2022. Ríkisstjórnin hefur einnig samþykkt að áherslan í umfjöllun og framsetningu fjármálaáætlunarinnar verði fyrst og fremst á hagræn áhrif áætlunarinnar ásamt sviðsmyndagreiningu og mati á nauðsynlegri aðlögun á afkomu hins opinbera árin 2023–2026 til þess að tryggja meginmarkmið stjórnvalda um að stöðva hækkun hlutfalls skulda hins opinbera af landsframleiðslu fyrir árslok 2025 til að gera kleift að fjármálareglur laga um opinber fjármál geti aftur tekið gildi árið 2026. Hvað varðar árið 2026 er þar um framlengingu að ræða á framreikningum á sama grunni og áætlunin 2022–2025 byggist á. Aðilar eru því sammála að það samkomulag sem lá til grundvallar síðustu fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 gildi áfram í væntanlegri fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026.

### 5.2 Fjármál sveitarfélaga

#### Þáttur sveitarfélaga í þjódarbúskapnum

Sveitarfélög landsins eru nú 69 talsins og mynda annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með tæplega 30% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttada nærpjónustu sem er fjármögnuð með skatttekjum (79%), fjárframlögum (9%) og öðrum tekjum, s.s. eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (12%). Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögum eru tæplega 22.000 (A-hluti, byggðasamlög meðtalin) og 18.000 hjá ríkinu. Skipting íbúa sveitarfélaga eftir þéttbýlisstöðum er skv. Hagstofu Íslands þannig að 63% landsmanna búa í Stór-Reykjavík, langstærsta þéttbýlisstað landsins, ríflega 5% í Reykjanesbæ og einnig um 5% á Akureyri og nágrenni en þetta eru tveir næststærstu þéttbýlisstaðirnir, tæplega 6% búa í strjálbýli og um 21% dreifist á aðra byggðakjarna.

#### 5.2.1 Fjármál A-hluta sveitarfélaga

Við gerð fjármálaáætlunar 2021–2025 sem samþykkt var á Alþingi í desember sl. var ekki ljóst hvernig þær efnahagsaðgerðir sem gripið var til vegna hins mikla samdráttar sem blasti við vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins myndu virka. Þeim var ætlað að stuðla að því að grunngildi laga um opinber fjármál héldust frekar og yrðu leiðarljós í gegnum þessa efnahagskreppu, meðan tölulegum gildum var vikið til hliðar tímabundið til ársins 2026. Það sama á við um skuldareglu sveitarstjórnarlaganna.

Markmið þeirra aðgerða sem gripið hefur verið til er að stuðla að meiri framleiðslugetu en ella hefði orðið í hagkerfinu. Þessar aðgerðir hafa, beint eða óbeint, haft áhrif á afkomu sveitarfélaga sem m.a. má sjá á því að bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands um afkomu sveitarfélaga árið 2020 eru mun betri en gert hafði verið ráð fyrir í fjármálaáætlun 2021–2025.

Hátt og langvarandi atvinnuleysi er áhyggjuefni fyrir sveitarfélög, en hluti þeirra sem klárar atvinnuleysisrétt mun leita til sveitarfélaganna. Nánar er fjallað um efnahagsmál í kafla 2.

Í fjármálaáætlun 2021–2025 kom inn það meginmarkmið að stöðva skuldásöfnun hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2025, sem yrði þá fyrsta varðan í átt að sjálfbærni og stöðugleika opinberra fjármála til lengri tíma litið eftir þetta efnahagshrun. Til að ná þessu markmiði var gert ráð fyrir að farið yrði í afkomubætandi aðgerðir hjá ríkissjóði og sveitarfélögum á tímabilinu 2023–2025. Þrátt fyrir að staða hagkerfisins og opinberra fjármála sé talsvert betri nú en gert hafði verið ráð fyrir undir lok síðasta árs er ljóst að afkomubætandi ráðstafanir eru nauðsynlegar í fjármálaáætlun 2022–2026 ef ná á fyrra markmiði um að stöðva skuldásöfnun til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga og hins opinbera í heild. Umfang ráðstafana þarf þó ekki að vera eins mikið og gert hafði verið ráð fyrir. Í 3. kafla er fjallað um afkomu og efnahag hins opinbera í heild ásamt því að þar er fjallað um tvær frávikssviðsmyndir – önnur er bjartsýn og hin svartsýn – til að endurspegla þá óvissu sem hagkerfið stendur frammi fyrir. Eins og fram kemur í upphafi þessa kafla er fjármálaáætlun 2022–2026 frábrugðin fyrri áætlunum, m.a. vegna þess hvað stutt er síðan síðasta áætlun var samþykkt auk þess sem ný ríkisstjórn mun taka við í lok þessa árs og mun hún leggja fram nýja áætlun vorið 2022. Í þessum kafla eru því einkum til umfjöllunar þær breytingar sem hafa orðið frá fjármálaáætlun 2021–2025 ásamt því hvert umfang afkomubætandi ráðstafana þarf að vera.

### 5.2.2 Fjármálaáætlun 2022–2023

Grunngögn reiknilíkans sveitarfélaga eru gögn frá Hagstofu um afkomu sveitarfélaga árið 2020 og stuðst er við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga 2022–2024. Meðfylgjandi tafla sýnir yfirlit yfir áætlaða afkomu og helstu útgjalda- og tekjuliði sveitarfélaga árin 2020–2026. Metið umfang á aðhaldsráðstöfunum hjá sveitarfélögum er síðan sett fram þannig að stefnt er að því að draga úr vexti útgjalda sveitarfélaga sem hlutfall af landsframleiðslu til að stuðla að settu markmiði um að stöðva hækkun skuldahlutfallsins.

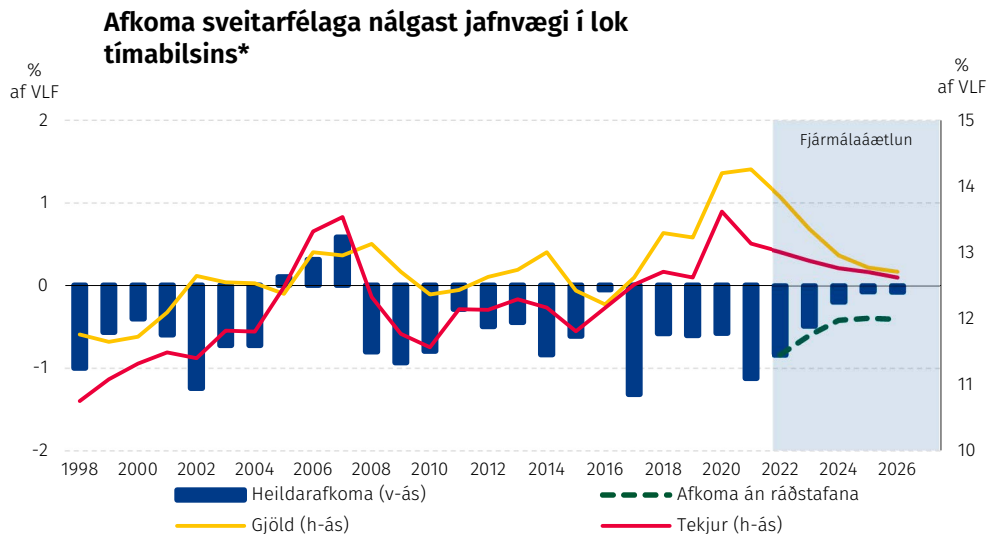
#### Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2020 –2026

ma.kr.	Brb. 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
Skatttekjur	317,1	325,7	348,4	368,2	385,8	403,6	422,7
Fjárframlög	36,4	34,9	36,7	38,8	40,8	42,6	44,0
Aðrar tekjur	47,0	50,4	52,5	54,0	55,7	57,4	59,7
<b>Heildartekjur</b>	<b>400,5</b>	<b>410,9</b>	<b>437,5</b>	<b>461,0</b>	<b>482,2</b>	<b>503,6</b>	<b>526,4</b>
% af VLF	13,6	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7	12,6
Rekstrarútgjöld	398,8	421,5	441,1	458,4	476,2	494,9	516,7
Fastafjárútgjöld	18,8	24,7	24,5	23,9	21,3	23,4	25,3
<b>Heildarútgjöld</b>	<b>417,6</b>	<b>446,3</b>	<b>465,5</b>	<b>482,3</b>	<b>497,5</b>	<b>518,2</b>	<b>542,0</b>
% af VLF	14,2	14,3	13,8	13,5	13,2	13,1	12,7
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b>				<b>4,0</b>	<b>8,0</b>	<b>12,0</b>	<b>12,0</b>
% af VLF				0,1	0,2	0,3	0,3
<b>Heildarafkoma með ráðstöfunum</b>	<b>-17,1</b>	<b>-35,3</b>	<b>-28,0</b>	<b>-17,3</b>	<b>-7,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,6</b>
% af VLF	-0,6	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1

Samkvæmt Hagstofu er gert ráð fyrir að halli á afkomu sveitarfélaga hafi verið um 17 ma.kr. árið 2020 og gert er ráð fyrir að afkoman verði neikvæð allt tímabil fjármálaáætlunarinnar eins og sést á meðfylgjandi mynd. Minni samdráttur í hagkerfinu leiðir til

batnandi afkomu sveitarfélaga á síðari hluta tímabilsins og hækkun á nafnvirði landsframléiðslu felur í sér að umfang afkomubætandi ráðstafana á tímabili fjármálaáætlunarinnar þarf ekki að vera eins mikið og gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun. Þannig er nú gert ráð fyrir að árlegar ráðstafanir til að bæta afkomu sveitarfélaga þurfi að vera 4 ma.kr. árin 2023–2025 í stað 5,5 ma.kr. til að stöðva vöxt skuldahlutfalls hins opinbera. Ef ekki væri gripið til afkomubætandi ráðstafana yrði halli árána 2023–2025 að nafnvirði rúmlega 25 ma.kr. meiri. Umsvif ráðstafana eru aftur á móti uppsafnað 4 ma.kr. árið 2023, 8 ma.kr. 2024 og 12 ma.kr. 2025; samtals 24 ma.kr. á þessu árabili. Ekki er gert ráð fyrir að gripið verði til frekari ráðstafana árið 2026, en að ráðstafanir fyrri ára séu varanlegar. Við vinnslu reiknilíkansins er gert ráð fyrir að ráðstafanirnar dreifist á gjaldahlíð sveitarstjórnarstigsins í dæmaskyni, enda hafa þau takmarkaða möguleika á að auka tekjur sínar. Umfang þessara aðgerða þarf að endurmeta á komandi misserum og mun það ráðast af efnahagsþróuninni.

Á meðfylgjandi mynd um afkomuþróun sveitarfélaga eru ráðstafanir meðtaldar á gjaldahlíð. Afkoma sveitarfélaga á næstu fimm árum verður að meðaltali neikvæð um 0,3% af VLF þrátt fyrir afkomubætandi ráðstafanir. Á seinni hluta tímabilsins batnar afkoman þó verulega þar sem tekjur aukast meira en útgjöld sem leiðir til þess að það markmið næst að lækka skuldir sem hlutfall af VLF þegar á árinu 2025, en þá verða þær orðnar aðeins lægri en þær eru áætlaðar árið áður.



\*Fjármagnstilfærsla sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs upp á 32 ma.kr. sem fram koma í gögnum Hagstofunnar fyrir árið 2017 er ekki meðtalin hér.

### 5.2.3 Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2021–2025

Í gildandi fjármálaáætlun voru birtar upplýsingar um áætlaða afkomu ársins 2020 þótt það ár sé í sjálfu sér ekki innifalið í áætluninni. Samanburð við nýbirtar bráðabirgðatölur Hagstofunnar fyrir árið 2020 má sjá í meðfylgjandi töflu. Gert er ráð fyrir að afkoman 2020 verði tæpum 11 ma.kr. betri er gert var ráð fyrir sem skýrist einkum af hærri tekjum og minni fjárfestingu en áætlað var. Afkoma árána 2021 og 2022 versnar aftur á móti í fjármálaáætlun 2022–2026 frá gildandi áætlun um 5 ma.kr. hvort ár. Tekjur og gjöld sveitarfélaga aukast öll árin, en gjöld nokkru meira en tekjur árin 2021 og 2022 sem skýrist einkum af auknum launaútgjöldum sveitarfélaga. Afkoma árána 2023–2025 batnar aftur á móti þar sem gert er



ráð fyrir að skatttekjur, einkum fasteignaskattar, hækki meira en aukin útgjöld. Afkomubættandi ráðstafanirnar eru meðtaldar í framangreindum samanburði.

### Samanburður við núgildandi fjármálaáætlun (br. frá fyrri áætlun)

ma.kr.	Bbt 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Skatttekjur	2,7	3,4	8,7	10,6	11,4	11,6
Fjárframlög	4,5	2,0	2,2	2,4	2,8	3,0
Aðrar tekjur	-0,4	-0,3	-0,3	-0,9	-1,5	-2,3
<b>Heildartekjur</b>	<b>6,8</b>	<b>5,1</b>	<b>10,6</b>	<b>12,1</b>	<b>12,6</b>	<b>12,3</b>
<b>% af VLF</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
Rekstrarútgjöld	4,3	7,9	9,2	6,2	3,1	-0,1
<i>þar af laun</i>	<i>6,2</i>	<i>9,8</i>	<i>12,4</i>	<i>12,8</i>	<i>13,4</i>	<i>14,0</i>
Fastafjárútgjöld	-8,2	2,1	6,4	4,0	-0,3	-0,2
<i>þar af fjárfesting í efnislegum eignum</i>	<i>-5,9</i>	<i>2,8</i>	<i>7,1</i>	<i>4,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>
<b>Heildarútgjöld</b>	<b>-3,9</b>	<b>10,0</b>	<b>15,6</b>	<b>10,2</b>	<b>2,7</b>	<b>-0,3</b>
<b>% af VLF</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif				1,5	3,0	4,5
<b>% af VLF</b>				<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Heildarafkoma með ráðstöfunum	10,7	-4,9	-5,0	0,4	6,9	8,1
<b>% af VLF</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

Megintekjur sveitarfélaga eru skatttekjur sem skila sveitarfélögum tæplega 80% af tekjum sínum. Gert var ráð fyrir því í gildandi fjármálaáætlun að útsvarstekjur myndu lækka mikið árið 2020 en þær eru langstærsti tekjustofn sveitarfélaga. Þrátt fyrir verulega auknið atvinnuleysi virðast þær aðgerðir sem gripið hefur verið til hafa stuðlað að því að tekjur af útsvari jukust um 6,1% frá 2019, sem er í góðu samræmi við það að talið er að ráðstöfunartekjur heimila hafi aukist 2020, sbr. kafla 2 um efnahagsmál. Aftur á móti eru nú horfur á því að á yfirstandandi ári aukist skatttekjur óverulega frá fyrra ári í samanburði við mörg hin síðari ár. Á seinni hluta tímabilsins er hins vegar gert ráð fyrir að skatttekjur verði mun meiri en gert er ráð fyrir í núgildandi áætlun, einkum vegna meiri tekna af fasteignasköttum eins og fram hefur komið. Hækkun fasteignaskatta skýrist af því að spár um þróun húsnæðisverðs eru nú bjartsýnni en í síðustu fjármálaáætlun, auk þess sem hækkun fasteignaverðs 2020 var meiri en áður var búist við.

Hvað varðar heildarútgjöld sveitarfélaga árið 2020 þá benda bráðabirgðatölur Hagstofunnar til þess að þau hafi verið um 4 ma.kr. minni en gert var ráð fyrir. Það skýrist einkum af minni fjárfestingu en reiknað var með, eins og nefnt er hér að framan. Fjárfestingin árið 2020 dregst saman um 20% frá fyrra ári reynast þessar tölur réttar við endanlegt uppgjör. Í útkomuspá sveitarfélaga var áætlað að fjárfesting myndi dragast saman um tæplega 3% árið 2020 frá fyrra ári. Ekki er ólíklegt að kórónuveiran hafi haft áhrif á undirbúning framkvæmda sem gæti hafa leitt til þess að fjárfestingar hliðrist yfir á yfirstandandi ár. Launagjöld hins vegar, sem vega um helming af heildarútgjöldum sveitarfélaga, jukust um ríflega 11% árið 2020 borið saman við fyrra ár. Gert er ráð fyrir að þau aukist um 6,4% á yfirstandandi ári. Hér vega inn m.a. áhrif af styttingu vinnuvikunnar, en óvissa varðandi þróun hennar á launakostnað er talsverð. Hærrí launagjöld árin 2020 og 2021 hafa áhrif út allt tímabilið sem sést á því að gert er ráð fyrir þó nokkuð meiri útgjöldum til launa öll árin en í núgildandi

fjármálaáætlun. Ef atvinnuleysið verður viðvarandi hækkar langtímaatvinnuleysi en því getur fylgt aukin fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum á næstu árum. Til að spyrna við atvinnuleysinu hefur verið sett af stað sérstakt atvinnuáttak – „Hefjum störf“ – en markmið þess er að til verði allt að 7.000 tímabundin störf í samvinnu við atvinnulífið, opinberar stofnanir, sveitarfélög og félagasamtök. Annars virðist margt benda til þess að atvinnuleitendur fari af atvinnuleysisskrá áður en bótarétti lýkur, þar sem þeim takist að finna nýtt starf, hefja nám eða flytja af landi brott. Þetta er sama reynsla og eftir fall fjármálakerfisins. Atvinnuátakið „Hefjum störf“ ætti enn frekar að stuðla að því að það takist að tryggja atvinnuleitendum aðgang að vinnumarkaðinum. Þannig getur átakið einnig dregið úr útgjöldum til fjárhagsaðstoðar og styrkt útsvarstofn sveitarfélaga.

#### 5.2.4 Skuldir sveitarfélaga

Afkoma sveitarfélaga hefur áhrif á skuldaviðmið laga um opinber fjármál (LOF) sem er það viðmið sem notað er við markmiðssetningu stjórnvalda um skuldapróun í fjármálastefnu. Skuldir skv. þessu viðmiði eru heildarskuldir að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Það dregur úr áætuðum halla á rekstri sveitarfélaga um 5,5 ma.kr. árin 2021–2025, samanborið við sama tímabil í gildandi fjármálaáætlun. Skuldir sveitarfélaga aukast því minna yfir tímabilið í takt við bætta afkomu en þar skiptir einnig máli að afkoma ársins 2020 var mun betri en gert var ráð fyrir og hefur það áhrif út allt tímabilið. Árið 2022 er áætlað að skuldir sveitarfélaga skv. LOF-skilgreiningunni muni nema 7,4% af VLF, fara hæst í 7,6% 2024 og lækka síðan og verða 7,4% 2026. Að meðaltali er áætlað að skuldahlutfallið muni nema 7,5% á áætlunartímabilinu. Á 10 ára tímabilinu 2011–2020 var hlutfallið að meðaltali 5,7%.

## 6 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Að loknu ári sem einkenndist af breytingum á flestum þáttum samfélagsins er tilefni til að fara yfir stöðu opinberrar þjónustu og skilgreina þau tækifæri sem skapast hafa til að beita markvissum aðgerðum í þágu bættrar þjónustu. Opinberar stofnanir hafa verið í lykilhlutverki síðustu misseri við að tryggja meðal annars heilbrigði og öryggi samfélagsins og bestu hliðar í þjónustu við almenning hafa sýnt sig. Í umbótakafla fjármálaáætlunar að þessu sinni verður fjallað um þau tækifæri sem hafa skapast á undanfögnu ári við veitingu þjónustunnar og einkennast af sveigjanleika, umbótahug og samvinnu.

### TÆKIFÆRI Í UMBÓTUM OG STAFRÆNNI ÞJÓNUSTU

**Umbætur í  
starfsemi hins  
opinbera stuðla  
að sjálfbærni.**

**Betri þjónusta** er byggð upp með **stafvæðingu** og **nýsköpun**, samrekstri og **samvinnu**.

**Almannafé** nýtt með **skilvirkari hætti** sem skilar **samfélagslegum árangri**.

Umbætur í starfsemi hins opinbera eru nauðsynlegur þáttur í því að takast á við þann fjárlagahalla sem fyrirséður er á tíma fjármálaáætlunar. Slikri hagræðingu í starfsemi hins opinbera þarf að mæta án þess að skerða þá mikilvægu þjónustu sem veitt er innan opinbera kerfisins. Til þess að svo megi vera þurfa opinberir aðilar að halda áfram að byggja upp viðnámsþrótt sinn í gegnum stafvæðingu og virkja starfsemi sína til nýsköpunar ásamt því að nýta öll tækifæri til samrekstrar og samvinnu. Samhliða þarf áfram að efla ríkisreksturinn og tryggja árangursmiðaða fjárlagagerð og upplýsta ákvarðanatöku um ráðstöfun fjármuna. Hér að neðan verður fjallað um verkefni sem snúa að þessum þáttum og stýrt er af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins í ríkri samvinnu við önnur ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög og hagaðila.

### 6.1 Aukin hagsæld með bættri þjónustu

Undanfarnin misseri hefur verið lögð gífurlega mikil áhersla á að efla stafræna þjónustu ríkisstofnana og auka þannig sveigjanleika, umbótastarf og viðnámsþrótt þeirra. Aukin stafræn þjónusta mun ekki einungis bæta upplifun fólks í samskiptum við stjórnvöld heldur auka skilvirkni og skapa tækifæri til hagræðingar. Má þar nefna aukna sjálfvirkni, fækkun ökuferða á milli stofnana, minni pappírnotkun og færri póstsendingar.

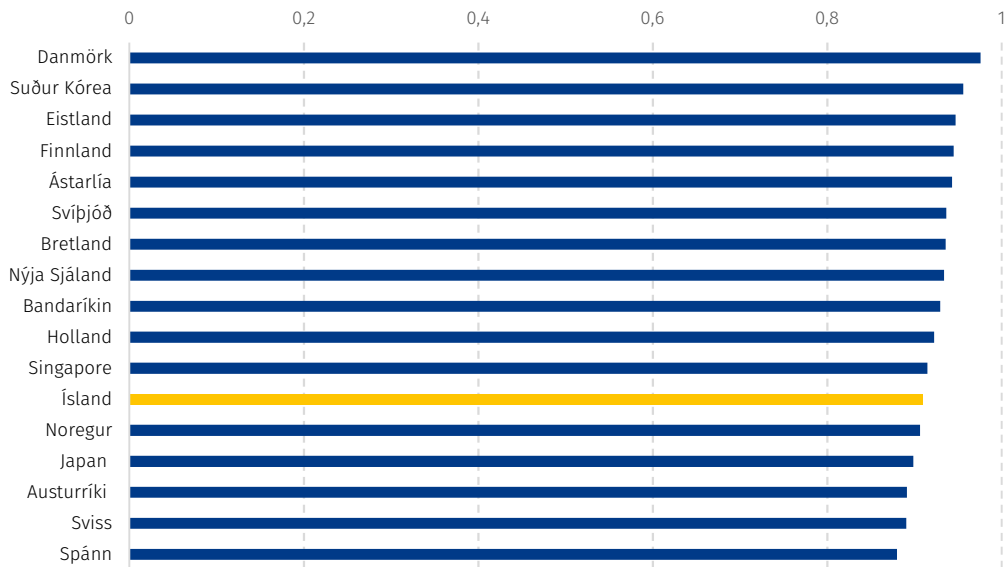
Áhersla stjórnvalda á stafvæðingu byggir fyrst og fremst á auknum væntingum og kröfum samfélagsins um að geta nálgast þjónustu hins opinbera hvar og hvenær sem er. Samkvæmt könnun á þjónustu ríkisstofnana eru 84% svarenda nú þegar að nýta sér stafræna þjónustu og einungis 4% segjast mjög lítinn áhuga hafa á að nýta sér slíka þjónustu. Sjálfvirknivæðing og stafræn þróun gegnir einnig mjög stóru hlutverki í að viðhalda óbreyttu þjónustustigi fyrir sömu eða minni fjármuni og áður. Eftir því sem þjóðin eldist munu sífellt færri skattgreiðendur standa undir fjármögnun hins opinbera og því er afar mikilvægt að umbætur í ríkisrekstrinum skili óbreyttu og jafnvel betra þjónustustigi. Þess vegna er nauðsynlegt að starfsemi hins opinbera sé skilvirkari til framtíðar þar sem færri hendur skila sama eða meiri árangri.

Á árinu 2021 mun stefna stjórnvalda um stafræna þjónustu koma út. Markmiðið er að veita framúrskarandi opinbera þjónustu með öruggum hætti. Þá er stefnunni jafnframt ætlað að styrkja samkeppnisstöðu Íslands um störf í þekkingariðnaði og auka hagsæld með

nýsköpun og skilvirkara samfélagi. Stefnan er að koma Íslandi í fremstu röð á meðal þjóða í heiminum í stafrænni þjónustu hins opinbera. Hefur þegar ákveðinn árangur náðst því að nýleg niðurstaða Sameinuðu þjóðanna sýnir að Ísland er í hópi fremstu ríkja heims þegar kemur að stafrænni opinberri þjónustu.<sup>1</sup> Ísland er nú í 12. sæti af 193 löndum og færast upp um sjö sæti frá síðustu mælingu en mælikvarðinn er gefinn út á tveggja ára fresti. Við matið horfa Sameinuðu þjóðirnar til fjögurra þátta – framboðs og gæða stafrænnar opinberrar þjónustu, stöðu tæknilegra innviða, mannauðs og netvirkni – og hækkaði einkunn Íslands á milli mælingu í öllum þáttunum.

### Ísland í hópi fremstu ríkja í stafrænni þjónustu

Ísland í 12. sæti af 193 í könnun Sp



#### 6.1.1 Nútímaleg opinber þjónusta

Verkefnastofa um stafrænt Ísland leggur grunninn að nútímalegri og aðgengilegri stafrænni opinberri þjónustu. Verkefnastofan vinnur fyrir hönd fjármála- og efnahagsráðuneytisins í samvinnu við önnur ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög, almenning og fyrirtæki. Í samræmi við áherslur um aðgengi almennings að stafrænni opinberri þjónustu hefur Stafrænt Ísland lagt til þekkingu og ferla til að aðstoða opinberar stofnanir við að innleiða stafrænar lausnir. Vefur og þjónustugáttin Ísland.is hafa verið uppfærð og rekstrarinnviðir styrktir. Á árinu 2020 varð gríðarleg þörf á stafrænum lausnum og var þróun þeirra hraðað umtalsvert með meðal annars fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar. Í upphafi árs var gengið frá ramma-samningi við 18 teymi frá 12 fyrirtækjum þar sem starfa um 100 manns sem samanlagt mynda teymið utan um Stafrænt Ísland. Á árinu 2021 verður lögð sérstök áhersla á víðtæka útbreiðslu stafrænnar þjónustu hjá hinu opinbera með auknum sjálfsafgreiðslulausnum, samnýtingu á kjarnaþjónustum, s.s. innskráningar- og umboðskerfum, opnum gögnum, vefþjónustum og notendamiðaðri hönnun. Þá verður sérstaklega unnið að því að setja aukinn þunga í endurnýjun tækniinnviða hjá stórum og kerfislega mikilvægum stofnunum, s.s. Skattinum, Þjóðskrá, Sjúkratryggingum og Tryggingastofnun.

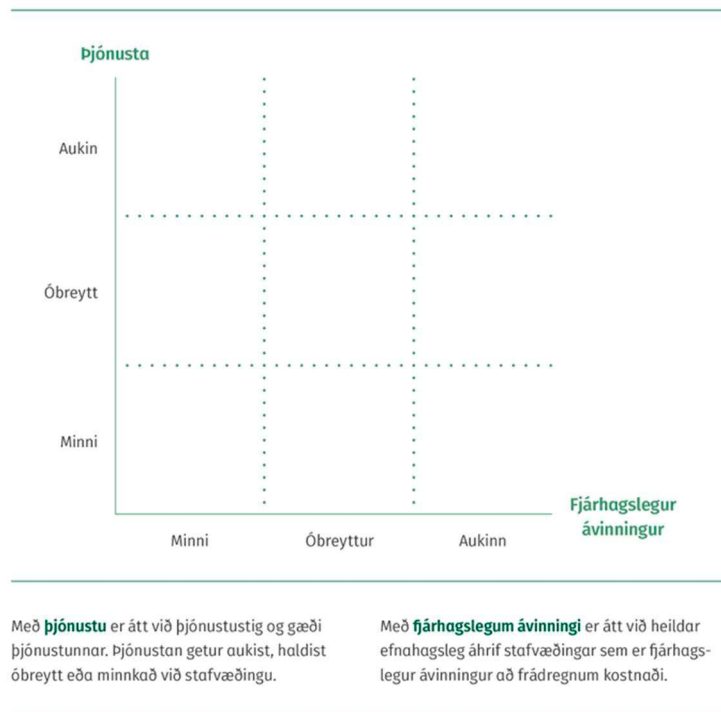
<sup>1</sup> E-Government Development Index: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

Dæmi um verkefni sem er lokið	Verkefni í vinnslu
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nýr Ísland.is vefur</li> <li>• Stafrænt ökuskið</li> <li>• Loftbrú</li> <li>• Ferðagjöf</li> <li>• Rafrænt sakavottorð</li> <li>• Stuðningslán</li> <li>• Réttarvörslugátt</li> <li>• Tenging fyrstu stofnana við Strauminn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flutningur Sýslumenn.is inn á Ísland.is</li> <li>• Nýtt rafrænt pósthólf Ísland.is</li> <li>• Fæðingarorlofsúmsókn</li> <li>• Ísland.is app</li> <li>• Askur: Þróun á spjallmenni</li> <li>• Stafrænt skilavottorð ökutækja</li> <li>• Nýjar mínar síður</li> <li>• Ný innskráningarpjónusta</li> </ul>

### 6.1.2 Stafræni innviðir grundvöllur frekari framfara

Samkvæmt nýlegri úttekt<sup>2</sup> stendur ríkiskerfið frammi fyrir mikilli tækniskuld og ljóst að mikilvægir upplýsingatækniinnviðir þarfnast viðhalds og endurnýjunar. Fjárfestingaáætlun til eflingar innviða upplýsingatækni ríkisins til næstu ára mun byggja á rýni á helstu upplýsingatæknikerfum og skipulagi um hvernig unnið verður að bættu umhverfi í þessum málum.

#### Samband þjónustu og fjárhagslegs ávinnings við stafræna opinbera þjónustu



Slík fjárfestingaáætlun er grundvöllur frekari framfara stafrænnar þjónustu hér á landi. Undanfarin ár hefur opinber fjárfesting aukist, þ.m.t. í stafrænum innviðum og lausnum, samhliða útgjaldaþexti ríkissjóðs. Mikilvægt er að fjárfesta áfram í slíkum verkefnum en leggja þarf meiri áherslu á að meta verkefni út frá fjárhagslegum ávinningi og áhrifum á þjónustustig. Á myndinni hér að framan er að finna aðferðafræði við að forgangsraða

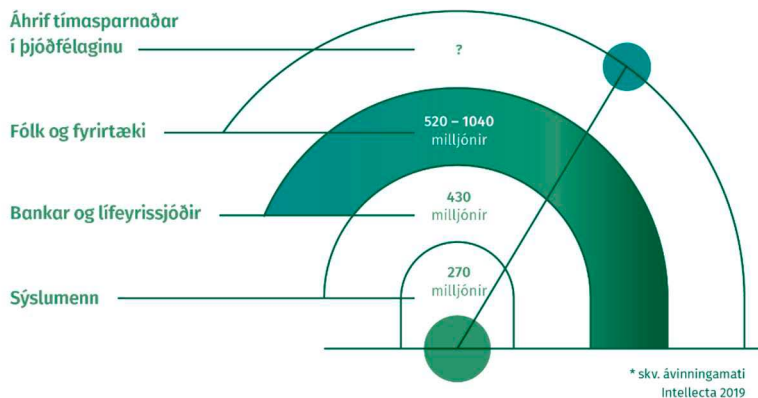
<sup>2</sup> <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/25/Stafræn-umskipti-mikilvaeg-ad-mati-stjornenda-stofnana/>

verkefnum eftir þjónustu og fjárhagslegum ávinningi, þ.e. heildar efnahagsleg áhrif að frádregnum kostnaði.

Þegar meta á kostnað við verkefni skal hafa alla þá þætti í huga sem fara í að veita þjónustuna sem eru, auk fjármagns, til að mynda tími starfsmanna, flækjustig og áhrif á almenning. Fjárhagslegur ávinningur getur tekið á sig margvíslegt form og nær yfir allt frá áhrifum á tíma einstaklinga og starfsemi fyrirtækja yfir í hagræðingu einstaka stofnana. Í upphafi stafvæðingar er eðlilegt að fjárhagslegur ávinningur stofnana við stafræn verkefni skili sér að mestu leyti til baka í starfseminu og sé þannig með í að efla hana en þegar stafvæðing hefur þroskast og náð frekari árangri er eðlilegt að fjárhagslegur ávinningur skili sér í bættum rekstri ríkisins. Markmiðið ætti að sjálfsgöðu alltaf að vera að veita meiri þjónustu með auknum fjárhagslegum ávinningi en meta þarf hvert verkefni fyrir sig. Þá ætti augljóslega ekki að ráðast í verkefni sem minnka þjónustuna á sama tíma og fjárhagslegur ávinningur er lágur.

Mikilvægt er að meta alltaf þennan ávinning þegar stafrænar lausnir eru innleiddar. Hjá Stafrænu Íslandi hefur áhersla verið lögð á að greina hvert verkefni fyrir sig. Sem dæmi má nefna er fjárhagslegur ávinningur af rafrænum þinglýsingum metinn að lágmarki á bilinu 1,2–1,7 ma.kr. á ári. Er þá ótalin ábati vegna vaxtamunar, hraðari viðskipta og minni ferðakostnaðar. Helsti ávinningurinn er skilvirkara umhverfi hjá sýslumönnum, lánveitendum og öðrum hagsmunaaðilum, s.s. fasteignasölum. Einnig fylgja rafrænum þinglýsingum töluverðar umbætur fyrir almenning þar sem núverandi ferli er tímafrekt og biðin eftir þinglýsingu oft löng.

### 1,2–1,7 ma.kr. ávinningur af rafrænum þinglýsingum



#### Rammagrein 14: Sjálfbærar fjárfestingar til umbótaverkefna

Hægt er að ná fram markmiðum um bætta þjónustu án aukningar í ríkisútgjöldum með því að verkefni fjármagni sig sjálf. Þannig geta útgjöld vegna eins verkefnis jafnast út á móti lægri útgjöldum annars verkefnis innan sama málaflokks eða að fjárfestingin standi undir sér með framtíðarhagræðingu viðkomandi stofnunar að óbreyttu eða lægra rekstrarframlagi. Skortur hefur verið á möguleikum stofnana til að fjármagna nýsköpunar- og umbótaverkefni en flest slík verkefni eru fjármöggnuð innan fjárhagsramma, samkvæmt könnun um nýsköpun opinberra aðila, Nýsköpunarvoginni<sup>3</sup>. Í fjármála- og efnahagsráðuneytinu hefur verið unnið

<sup>3</sup> <https://opinbernyskopun.island.is/samvinna/>

að þróun verkefnis sem mun bæta umgjörð stofnana til að fjármagna ákveðin umbótaverkefni á sjálfbæran hátt. Með sjálfbærum fjárfestingum er verið að auka getu stofnana til að veita almenningi góða og skilvirka þjónustu. Mörg verkefni sem falla undir sjálfbærar og minni fjárfestingar eru á sviði stafræna lausna og má þar t.d. nefna fjárfestingar í hugbúnaði, vélum, tækjum og þess háttar. Mun stofnunum því standa til boða að fara nýja leið til þess að standa undir ákveðnum umbótaverkefnum og verður verkefnið kynnt betur á vormánuðum.

## 6.2 Opinber þjónusta til framtíðar

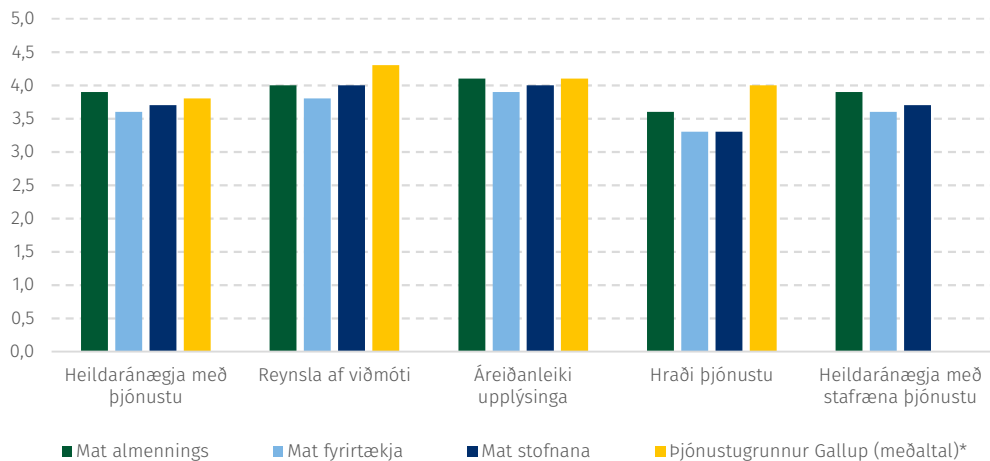
Tilfni er til að meta stöðu opinberrar þjónustu og hæfni opinberra stofnana til að takast á við framtíðaráskoranir. Þjónustan þarf að uppfylla þarfir samfélagsins og þróast í takt við væntingar almennings um gæði og skilvirkni. Skilgreina þarf hvert framtíðarfyrirkomulag opinberrar þjónustu verður og skoða hvaða þjónustuleiðir henta samfélaginu best.

Síðastliðið ár hafa ákveðnir þættir opinberrar þjónustu, s.s. stafrænar lausnir og samvinna þvert á aðila, tekið miklum framförum. Þróun undanfarinna missera hefur verið á þá leið að í auknum mæli er boðið upp á bæði stafræna þjónustu og þjónustu á staðnum. Skoða þarf hvort slíkt fyrirkomulag sé nauðsynlegt eða hvort tækifæri séu til hagræðingar. Meta þarf kostnað og skilvirkni þjónustunnar í ljósi þess að nauðsynlegt er að jafnvægi náist aftur á ríkisfjármálin og svara þarf spurningunni hvort samfélagið hafi efni á því að viðhalda þjónustunni á báða vegu.

Unnið verður að framtíðarsýn um ríkisþjónustu sem mun leitast við að svara þeim spurningum sem varpað er fram hér að ofan. Slík framtíðarsýn mun skapa grunn fyrir eflingu opinberrar þjónustu og nýtast við mótun viðmiða um þjónustustig, stærð, rekstur og skipulag. Þörf er á sviðsmyndagreiningu sem felur í sér að skoðaðar verði ólíkar leiðir við veitingu þjónustunnar og mismunandi áhrif þeirra á lykilþætti, s.s. skipulag, kostnað, aðgengi og gæði.

Samhliða þessu er fylgst náið með væntingum almennings til þjónustunnar og frammi-stöðu stofnana.

### Mismikil ánægja með opinbera þjónustu



\*Meðaltal ekki til fyrir stafræna þjónustu.

Framtíðarfyrirkomulag á samræmdri mælingu á þjónustu ríkisins verður mótað en slík mæling var framkvæmd í fyrsta sinn á árinu 2020. Þær niðurstöður, sem byggja á könnun sem framkvæmd var á meðal almennings, fyrirtækja og stofnana, voru almennt góðar en

leiddu einnig í ljós að tækifæri eru til staðar til að auka hraða þjónustunnar. Niðurstöður þjónustukönnunar eru birtar á vef Stjórnarráðsins.<sup>4</sup>

### 6.2.1 Öflug opinber starfsemi

Líkt og undanfarin ár verður unnið að því, á vettvangi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, að styrkja umgjörð í kringum verkefni og rekstur stofnana ríkisins. Í því samhengi hefur verið unnið að því að gera rekstur ríkisstofnana heildstæðari, skilvirkari og sveigjanlegri. Miklir möguleikar felast í því að sameina og samnýta þekkingu lítilla stofnana, sem hafa á að skipa mjög sérhæfðu starfsfólki á ýmsum sviðum, s.s. upplýsingatækni, persónuvernd, fjármálaumsýslu og skjalamálum, þvert á aðrar stofnanir. Þar að auki er auðvelt að færa fyrir því rök að stofnanir þurfi að vera af ákveðinni stærð til að hafa burði til að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til þeirra. Nú þegar er unnið að sameiningu sveitarfélaga með það að markmiði að auka getu þeirra og afköst til hagsbóta fyrir samfélagið í samræmi við þingsályktun þess efnis. Þá vegferð er einnig mikilvægt að skoða þegar kemur að ríkisrekstrinum.

Stjórnendur hjá ríkinu eru mikilvægur hlekkur í öflugum rekstri og þurfa að búa yfir hæfni og þekkingu til að geta brugðist við og haft frumkvæði að breytingum í samfélaginu og sífellt flóknara starfsumhverfi. Áfram verður unnið að því að bæta stjórnendafærni hjá ríkinu með markvissum hætti í samræmi við stjórnendastefnu ríkisins sem kom út árið 2019. Þá eru markmið vinnutímabreytinga sem urðu í upphafi árs 2021, umfram annað, að bæta gæði opinberrar þjónustu og auka skilvirkni. Fylgja þarf innleiðingu vinnutímabreytinganna eftir með markvissum og skipulögðum hætti. Meta þarf árangur breytinganna með rýni á starfsumhverfi og líðan starfsfólks, með mælingum á stjórnunarlegum og rekstrarlegum þáttum sem og mælingum á þjónustu stofnana ríkisins við samfélagið. Þannig er betur tryggt að markmið breytinganna náist en þau eru að stuðla að umbótum í starfsemi ríkisstofnana, bæta vinnustaðamenningu og auka samræmi á milli vinnu og einkalífs án þess að draga úr skilvirkni og gæðum þjónustu.

### 6.3 Lærdómur af COVID nýttur til umbóta

Mikilvægt er að draga jákvæðan lærdóm af áhrifum COVID-19 til að flýta fyrir nýsköpunar- og umbótaverkefnum sem bæta opinbera þjónustu og vinnubrögð. Aðlögunar- og viðbragðshæfni eru dýrmætir eiginleikar svo stofnanir geti brugðist hratt og vel við ófyrirséðum aðstæðum eins og sköpuðust á tímum heimsfaraldurs og náttúruhamfara. Efla þarf slík vinnubrögð utan krísuáðstæðna til að tryggja að nýsköpun og umbætur viðhaldist. Stofnanir ríkisins sýndu mikla hæfni þegar breyta þurfti vinnulagi og áherslum á stuttum tíma. Starfsfólk flutti sig til að mynda í fjarvinnu á mjög skömmum tíma og vinnubrögð á starfsstöðvum voru aðlöguð að breyttum veruleika. Fjölgun stöðugilda á tímum farsóttar var hverfandi (um 1%) og var aukningin mest hjá heilbrigðisstofnunum. Álagi var mætt með aukinni yfirvinnu, vaktavinnu og hliðrun verkefna. Töluverð hækkun varð á yfirvinnu hjá ákveðnum stofnunum í framlínu faraldursins (Landlækni, Vinnumálastofnun og öðrum stofnunum heilbrigðisráðuneytisins) en á móti kom að yfirvinna hjá öðrum stofnunum ríkisins minnkaði.

Á Nýsköpunardegi hins opinbera voru lærdómar vegna COVID til umræðu og þar kom fram skýr vilji þátttakenda til að nýta lærdóma ársins 2020 til frekari umbóta í starfsemi. Á deginum kom meðal annars fram að horfa þurfi fyrst og fremst til notenda við þróun þjónustuleiða og byggja áfram á góðum stafrænum lausnum. Í tilviki Vinnumálastofnunar var

<sup>4</sup> <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/03/05/Anaegja-med-thjonustu-opinberra-stofnana-en-taekifaeri-til-umbota/>



snjallmennið Vinný, sem svarar fyrirspurnum almennings, tekið í notkun mun fyrr en ella vegna COVID. Því hefur stofnunin getað annað gríðarlegri fjölgun atvinnulausra án þess að fjölga starfsfólki. Fleiri opinberar stofnanir hafa nú hug á að nýta sér íslenskumælandi snjallmenni til að bæta þjónustu sína. Rafrænar undirritanir eru dæmi um lausn sem var í auknum mæli tekin upp síðastliðið ár og er mikilvægt að stofnanir nýti sér þá tækni til fulls sem og aðrar stafrænar lausnir. Á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins um opinbera nýsköpun<sup>5</sup> er að finna umfjöllun um opinbera nýsköpun og er þar fjallað ítarlegar um viðbrögð stofnana undanfarna mánuði sem og lærdóma til framtíðar.

### **Rammagrein 15: Stafrænt heljarstökk heilsugæslunnar**

Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins stóð frammi fyrir fjöldanum öllum af verkefnum í tengslum við COVID-19. Ein helsta áskorun heilsugæslunnar var gríðarlega aukið álag á allt kerfið í heild. Inn kom til að mynda fjöldi fyrirspurna um sóttkví, um að komast í sýnatöku og vegna niðurstaðna úr sýnatöku. Í upphafi faraldursins var ferlið þungt, erfitt og handunnið af starfsfólki. Heilsugæslan vann að umbótaverkefni með Landlækni sem fólst í því að einfalda þjónustuna við almenning og stafvæða hana. Heilsuvera.is var styrkt svo fólk gæti sjálft bókað sig í sýnatöku og fengið þar niðurstöður. Allt sýnatökuferlið var að auki straumlínulagað og skilaði það sér í aukinni skilvirkni. Í byrjun var hægt að taka um 100–200 sýni á dag en nú annar kerfið allt að 2.000 sýnum daglega. Hafa þessar umbætur skilað sér í betri þjónustu og bættum sóttvörnum. Að auki getur starfsfólk heilsugæslunnar sinnt störfum sínum betur þar sem álag vegna símaþjónustu og umsýslu minnkaði snarlega. Með sanni má segja að þverfagleg vinna heilbrigðis- og tæknifólks hafi skilað þarna gríðarlega góðum árangri þar sem nýjar hugmyndir og lausnir skiluðu bættum ferlum og þjónustu. Þessi reynsla hefur nú verið nýtt við skipulagningu bólusetningar gegn COVID og er dæmi um verklag og hugarfar sem mikilvægt er að nýta við veitingu heilbrigðisþjónustu til framtíðar.

### **6.4 Aukin nýsköpun og vöxtur með hagnýtingu gagna**

Gögn og gervigreind gegna sífellt vaxandi hlutverki í okkar daglega lífi og bjóða upp á mikla möguleika til að bæta samfélag okkar enn frekar, meðal annars með aukinni nýsköpun. Stofnanir ríkisins hafa að vissu leyti vannýtt þau tækifæri sem þær hafa til að nýta sér gögn til aukinnar skilvirkni og bættrar þjónustu. Á þetta við um miðlun gagna á milli opinberra aðila, notkun gagna innan stofnunar og miðlun gagna til almennings. Á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er nú unnið að betri og markvissari notkun gagna á meðal opinberra stofnana og betri miðlun upplýsinga til almennings. Jafnframt er unnið að því að bæta yfirsýn yfir kyngreind tölfraeðigögn en slík gögn eru forsenda upplýstrar ákvarðanatöku um áhrif á jafnrétti kynjanna.

Í því skyni að auka sýnileika upplýsinga gagnvart almenningi vinnur fjármála- og efnahagsráðuneytið að því að efla og endurbæta framsetningu upplýsinga um fjármál hins opinbera. Unnið er að því að gera tölulegar upplýsingar um umsvif hins opinbera auðlesnar og aðgengilegar öllum með myndrænni framsetningu á sérstakri vefsíðu. Á síðunni verður hægt að sjá upplýsingar um tekjur og gjöld hins opinbera, skuldir og eignir auk upplýsinga um mannauðsmál sem og aðrar lykiltölur sem snerta umsvif hins opinbera. Meðfylgjandi mynd er dæmi um hvers konar upplýsingar verða á síðunni en þar má til að mynda sjá verðmæti eignarhluta ríkissjóðs í orkufyrirtækjum.

<sup>5</sup> [www.opinbernyskopun.island.is](http://www.opinbernyskopun.island.is)

## Félög í eigu ríkissjóðs

Íslenska ríkið á alfarið eða ráðandi eignarhluti í 37 fyrirtækjum með mismunandi starfsemi og markmið. Fyrirtækin eru mörg stór og áhrifamikil á íslenskum markaði og gegna mikilvægu hlutverki í samfélaginu.



### 6.4.1 Hvert á hlutverk gervigreindar að vera í íslensku samfélagi?

Stefnumörkun um gervigreind stendur nú yfir á vegum forsætisráðherra og miðar hún að því að hámarka samfélagslegan og efnahagslegan bata og lágmarka kostnað og áhættu við notkun gervigreindar hérlendis. Lögð er áhersla á að lýðræðislegar reglur ráði því hvernig gervigreind er notuð og öllum sé tryggður jafn réttur til að móta þjóðfélag framtíðarinnar. Stefnunni er meðal annars ætlað að svara spurningunni um hvert hlutverk gervigreindar eigi að vera í íslensku samfélagi. Því má spyrja hvert hlutverk gervigreindar eigi að vera í ríkisrekstrinum og veitingu opinberra þjónustu. Samkvæmt nýlegri könnun nýta um 18% ríkisstofnana gervigreind að einhverju leyti<sup>6</sup>.

Norræna ráðherranefndin gaf út skýrslu um gervigreind á Norðurlöndunum.<sup>7</sup> Niðurstöður skýrslunnar sýna fram á að hægt væri að bæta skilvirkni, bæði opinbera og almenna geirans, með því að nýta hið gífurlega magn gagna sem verða til hjá opinberum aðilum á degi hverjum. Með betra aðgengi að gögnum ásamt ábyrgri notkun, auk tækifæranna sem gervigreind býður upp á, gæti heilbrigðiskerfið t.d. bjargað fleiri mannlífum, fyrirtæki gætu orðið hagkvæmari og hægt væri að berjast gegn loftslagsbreytingum á áhrifaríkari hátt. Fram kemur að saman stjórn Norðurlöndin gífurlegu magni gagna í eigu ríkisins og með bættu aðgengi að þessum gögnum fyrir opinbera og einkaaðila gætu Norðurlöndin eflt þróun stafrænnar þjónustu og lausna og þannig stuðlað saman að nýsköpun og vexti samfélagsins. Í skýrslunni eru settar fram tillögur að stefnu til að yfirstíga hindranir, auka þekkingu á og framboð gagnasafna í eigu stjórnvalda fyrir gervigreindarlausnir en nauðsynlegt verður að horfa til þeirra ef bæta á nýtingu gagna opinberra aðila.

<sup>6</sup> <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/25/Stafræn-umskipti-mikilvaeg-ad-mati-stjornenda-stofnana/>

<sup>7</sup> <https://www.norden.org/en/publication/nordic-cooperation-data-boost-development-solutions-artificial-intelligence>

## Rammagrein 16: Gervigreind fyrir alla þjóðina

Ríkisstjórnin hefur ákveðið að færa íslensku þjóðinni að gjöf opið vefnámskeið um gervigreind sem mun líta dagsins ljós í marsmánuði. Námskeiðið er hannað til að vera aðgengilegt flestum, óháð aldri, starfsreynslu eða öðru. Kynning á áhrifum fjórðu iðnbyltingarinnar og helstu tækni sem henni tengjast var ein af aðgerðum sem skilgreindar voru í aðgerðaáætlun fyrir Ísland í fjórðu iðnbyltingunni. Áhersla í námskeiðinu, sem er að finnski fyrirmynd, er á að efla grunnskilning almennings á gervigreind og tengdri tækni. Verkefnið, sem er unnið í samstarfi við Verkefnastofu um stafrænt Ísland, Háskóla Íslands og Háskólann í Reykjavík, verður til tveggja ára. Að því tímabili loknu verði árangur metinn og ákveðið hvort halda skuli aðgangi að námskeiðinu opnum. Áfanginn hefur hlotið athygli um alla Evrópu og eru Svíar, Norðmenn, Eistar og Þjóðverjar meðal þeirra sem fljótt fóru í samstarf við Finna við innleiðingu á námskeiðinu hjá sér.

### 6.5 Starfsemi hins opinbera hafi árangur að leiðarljósi

Á undanförunum áratugum hefur áhersla á aukna skilvirkni og gagnsæi í umsvifum hins opinbera farið vaxandi. Árangur hins opinbera verði ekki mældur og metinn í auknum útgjöldum til einstakra málaflokka heldur skipti máli að almenningur fái þá þjónustu er væntingar standa til. Slík nálgun er oft kennd við árangursmiðaða fjárlagagerð og byggir í grunninn á að þegar ákvarðanir eru teknar um fjárveitingar til einstakra málefna sviða liggja fyrir upplýsingar um hvaða árangri stjórnvöld hyggist ná og hvaða árangri fyrri fjárveitingar hafa skilað.

Stefnumótunarákvæði laga um opinber fjármál byggir á þessari hugsun. Þar er mótað ferli sem á að stuðla að greinargóðri og formlegri stefnumótun hvers ráðherra um sig og sem felur m.a. í sér markmið og áherslur um fyrirkomulag og þróun á starfsemi hvers málefna sviðs til að minnsta kosti fimm ára. Árlega skal hver ráðherra einnig birta sérstaka ársskýrslu þar sem farið er yfir árangur og ávinning af ráðstöfun fjárveitinga. Á þetta að gera stjórnvöldum, Alþingi og almenningi kleift að meta hvort stefnumótun og forgangsroðun hafi gengið eftir. Í opinberum rekstri og opinberri þjónustu þarf að veita og meta marga þætti og ekki hægt að leggja eina mælistiku á hvort árangri sé skilað. Vandaðir og skýrir árangursmælikvarðar geta engu að síður gefið góða vísbendingu um hversu skilvirk starfsemin er og hversu vonduð þjónusta er veitt. Með því er stjórnendum ríkisins veitt mikilvægt aðhald og komið er til móts við vaxandi kröfu um gagnsæi í starfsemi hins opinbera. Miklu skiptir að íbúarnir sem standa undir kostnaði við opinber umsvif með sköttum sínum geti treyst því að almannafé sé nýtt með sem skilvirkustum hætti og að upplýsingar um nýtingu liggja fyrir.

Síðustu ár hefur innleiðing laga um opinber fjármál staðið yfir og er nú komið að því að horfa til þess að virkja ákvæði laganna frekar þegar kemur að framkvæmd fjárlaga. Þar verður horft til þess hvernig auka megi gagnsæi og skilvirkni með því að tengja útgjöld til einstakra málefna sviða betur við hin upphaflegu markmið og tryggja að árangursmælikvarðar lýsi í raun hvernig gangi að ná settum markmiðum.

#### 6.5.1 Upplýst ákvarðanatöku um útgjöld

Annað verkfæri sem sömuleiðis gefur upplýsingar um árangur og áhrif útgjalda og stuðlar þar með að upplýstari ákvarðanatöku er endurmat útgjalda. Endurmat útgjalda er ferli við að þróa og innleiða hagræðingu með kerfisbundnum greiningum á viðvarandi útgjöldum líkt og fjallað var um með ítarlegri hætti í fjármálaáætlun 2021–2025. Með endurmati útgjalda er unnið að því að finna þau verkefni sem framkvæma má með samfélagslega arðbærari hætti. Með greiningu ólíkra valkosta við þróun útgjalda og mögulegra áhrifa á einstaka hópa og þjónustu er ákvarðanatöku styrkt.

Á árinu 2021 verður unnið að endurmati útgjalda vegna framhaldsfræðslu, hjúkrunarþjónustu við aldraða og örorkumála í samvinnu fjármála- og efnahagsráðuneytis við viðkomandi fagráðuneyti og eftir tilvikum sveitarfélög. Þessi vinna byggir á markmiðasetningu og árangursmælikvörðum í einstökum málaflokkum og með greiningum á stjórnþækjum og aðgerðum. Þannig er leitað leiða til að ná þeim árangri sem stefnt er að með sem minnstum tilkostnaði og gera stjórnvöldum kleift að hagræða og forgangsraða takmörkuðum fjármunum.

Flest umbótaverkefni í rekstri hins opinbera eru þess eðlis að þau verða ekki unnin nema í náinni samvinnu innan Stjórnarráðsins sem og við ríkisaðila og Alþingi. Hagur ráðuneyta er að ná fram hagræðingu í grunnútgjöldum og nýta tækifæri til að færa fjármagn til verkefna þar sem þörfin er brýnni og fjármunir nýtast betur. Hagræðing héldist innan viðkomandi ráðuneytis og gæti komið til móts við hina almennu hagræðingarkröfu. Að sama skapi styðja þessi verkfæri, endurmat útgjalda og árangursmiðuð fjárlagagerð, við viðleitni ráðuneyta til að ná fram markmiðum sínum og stefnumótun. Alþingi fær samhliða fyllri upplýsingar, sem hafa má til hliðsjónar við þinglega meðferð fjárlaga, um hverju fjárveitingar eru að skila og hvernig fjármunir nýtast. Umræða um ráðstöfun opinberra fjármuna getur þannig tekið mið af þeim árangri sem náðst hefur og snúist í auknum mæli um samhengi fjárveitinga og þeirrar niðurstöðu sem þær skila. Reynsla annarra ríkja sýnir að verkefni sem þessi skila mestum árangri þegar tekst að byggja upp hugarfar eða menningu innan stjórnkerfisins, jafnt ráðuneyta sem stofnana, þar sem skilningur er á þeim samfélagslegu breytum er hafa áhrif á útgjöld til næstu áratuga og mikilvægi þess að starfsemi hins opinbera hafi árangur að leiðarljósi.

### **Rammagrein 17 – Aðgerðir stjórnvalda stuðli að jafnrétti**

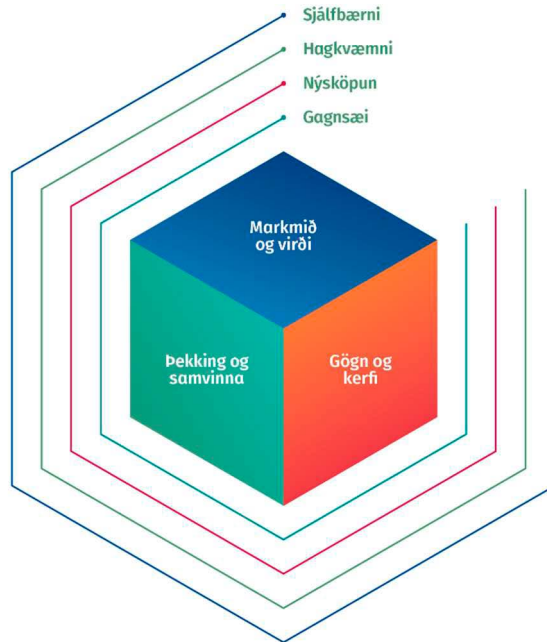
Þegar kemur að því að takast á við þær áskoranir sem ríkisfjármálin standa frammi fyrir í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru er mikilvægt að gætt sé að kynja- og jafnréttissjónarmiðum á öllum sviðum fjármála ríkisins. Því hefur verið ákveðið að gefa út leiðarvísi þar sem kortlögð eru kynja- og jafnréttissjónarmið sem hafa þarf í huga við ákvarðanir um afkomubætandi aðgerðir og viðbrögð við efnahagsþrengingum. Þannig verði komið í veg fyrir að aðgerðir auki kynjabil eða misrétti, en leiði til jafnréttis og bættrar stöðu kynjanna. Til þess að þekkja núverandi stöðu kynjanna og kynjasjónarmið sem hafa áhrif þar á hafa kynjasjónarmið á flestum málefnasviðum ríkisins verið kortlögð og birt í stöðuskýrslu 2021. Jafnframt er unnið að samantekt á áhrifum COVID-19 og aðgerða stjórnvalda á kynin. Verið er að þróa verklag sem ætlað er að tryggja að tekið sé mið af þessum upplýsingum við mótun stefnu og aðgerða og að upplýsingar um áhrif ákvarðana á jafnrétti kynjanna liggja ávallt fyrir við ákvarðanatöku.

#### *6.5.2 Sjálfbær opinber innkaup*

Rekstrar- og fjárfestingarútgjöld ríkisins, fyrir utan laun og húsaleigu, fara í gegnum innkaupaferla. Til mikils er að vinna þegar opinber innkaup eru stunduð á stefnumiðaðan hátt. Ríkið er stór aðili á markaði og innkaup þess geta því haft áhrif á framleiðslu og framboð. Þá hafa innkaup áhrif til að auka nýsköpun í landinu og verðmætasköpun ásamt því að vera mikilvægt tól til að auka jafnræði og jafnrétti. Innkaup skipta einnig miklu máli fyrir umhverfið því að með þeim má minnka kolefnisspor hins opinbera. Nýrri stefnu um sjálfbær innkaup, sem verður kynnt í mars, er ætlað að vera grundvöllur umhverfissvænni innkaupa og stuðla að betri nýtingu fjármuna. Meginmarkmið nýju stefnunnar eru sjálfbær innkaup, hagkvæm innkaup, nýskapandi og gagnsæ innkaup og ein helsta breytingin frá fyrri stefnum er að nú verða vistvæn innkaup ríkisaðila almenn regla.

Aðgerðir á árinu 2021 lúta meðal annars að aukinni notkun umhverfisskilyrða, gagnsæi og fleiri sameiginlegum innkaupum. Undanfarið hafa sameiginleg innkaup skilað góðum árangri, t.d. sameiginleg innkaup ríkisaðila á færsluhirðingu, rafmagni og öryggisþjónustu, og áfram verður haldið að auka virði í samningum ríkisins. Raforkuútboðið skilaði sem dæmi 15% lækkun á raforkukostnaði ríkisaðila og sparnaði upp á nær þrjú hundruð milljónir. Með reglulegum endurútbodum á eldri þjónustusamningum má svo virkja samkeppni, nýsköpun og nýliðun á markaði til hagsbóta fyrir ríkissjóð og almenning allan.

### Markmið stefnu um sjálfbær innkaup



### 6.6 Opinber þjónusta fyrir samfélagið

Mikið hefur reynt á stofnanir hins opinbera undanfarnir misseri og hefur þjónusta þeirra skipt gífurlega miklu máli til þess að tryggja velferð og öryggi almennings í landinu. Þar hefur mannauður hins opinbera ekki síst skipt máli. Mörgum úrræðum sem lengi höfðu legið á teiknborðinu, s.s. stafrænni stjórnsýslu, fjarvinnu og notkun snjallmenna, var snarlega hrint í framkvæmd. Mikilvægt er að stofnanir hins opinbera byggi á þessari reynslu til að efla enn fremur starfsemi sína, sýna hagkvæmni og ráðdeild í ríkisrekstri til hagsbóta fyrir samfélagið allt. Á síðasta ári var samið um betri vinnutíma, eina stærstu kerfisbreytingu á vinnutíma í 50 ár. Við innleiðingu þeirra breytinga hefur skapast dýrmætur samstarfsvettvangur aðila vinnumarkaðarins sem hægt verður að nýta til innleiðingu frekari umbóta.

Opinber starfsemi er fjármögnuð með almannafé og skal því ávallt leita hagkvæmustu leiða í ríkisrekstrinum. Rafrænar lausnir, endurskipulagning verkferla og samvinna stofnana þvert á fagsvið hafa sannað gildi sitt og verður lykillinn að hagkvæmni í ríkisrekstri á komandi árum. Verður sú áhersla ekki síður mikilvæg þar sem fyrir liggur að vinna þarf upp þá útgjaldaaukningu sem skapaðist í efnahagsþrengingum í kjölfar kórónuveirufaraldursins. Í umbótakaflanum í ár hafa verið dregnar fram leiðir sem færar eru til þess að auka viðbragðsgetu ríkiskerfisins og bæta þjónustu við almenning fyrir minni tilkostnað. Engum verður fært að líta fram hjá umbótaverkefnum í þeirri vegferð sem fram undan er þar sem tækifærin eru margvísleg til hagsbóta fyrir almenning, starfsfólk og samfélagið allt.

## Viðauki 1

### Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála

Lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, kveða m.a. á um að framsetning ríkisfjármála og reikningsskil skuli byggð á alþjóðlegum stöðlum. Þetta ákvæði fól í sér umtalsverðabreytingu frá eldri lögum nr. 88/1997, lögum um fjárreiður ríkisins, sem kváðu svo á að fylgja skyldi ákvæðum laga um ársreikninga þó með veigamiklum undantekningum að því er varðaði meðferð á varanlegum rekstrarfjármunum og verðbótum.

Lögin gera ráð fyrir að reikningsskil fyrir ríkissjóð í heild og aðila í A-hluta skuli byggð á alþjóðlegum reikningsskilastaðli um opinber fjármál, IPSAS (e. *International Public Sector Accounting Standard*). Þá gera lögin ráð fyrir að framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkissjóðs skuli vera samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svokölluðum GFS-staðli (e. *Government Finance Statistics Manual*), sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur umsjón með.

Innleiðing á breyttum reikningsskilum hefur verið í samræmi við innleiðingaráætlun á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum en gert var ráð fyrir að henni myndi ljúka með framlagningu ríkisreiknings fyrir árið 2019. Þetta gekk hins vegar ekki eftir og nýtti reikningsskilaráð sér heimildir í gildandi lögum til að fresta tímabundið innleiðingu á nokkrum stöðlum í samræmi við ósk fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins.

Áfram er unnið að því að þróa áætlanir og reikningsskil ríkisins að kröfum GFS- og IPSAS-staðlanna í samræði við Fjársýslu ríkisins og Hagstofu Íslands með það að markmiði að tryggja samræmi gagna og upplýsinga og gagnsæi um frávík milli staðlanna tveggja.

### Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

Með lögum um opinber fjármál voru gerðar talsverðar breytingar varðandi framsetningu og meðferð tekna og gjalda hjá ríkissjóði í heild, þ.e. samstæðunni fyrir A-hluta ríkissjóðs. Fjárstreymisýfirlitið í 1. gr. fjárlaga er sem fyrr segir sett fram samkvæmt GFS-staðli en þar er lögð áhersla á að gefa heildarmynd af tekjum, gjöldum og efnahags-hreyfingum hjá ríkissjóði (A-hluta) gagnvart öðrum aðilum hagkerfisins og auðvelda mat á áhrifum opinberrar fjármálastefnu á hagkerfið. Yfirlitið felur í sér veigamiklar breytingar samanborið við framsetningu ríkisfjármálanna samkvæmt eldri lögum en í aðalatriðum eru þær eftirfarandi:

- a. **rekstrartekjur ríkisstofnana** eru innifaldar meðal tekna í stað þess að koma til frádráttar á gjaldahlið samkvæmt eldri framsetningu. Rekstrartekjurnar eru þó lækkaðar sem nemur innbyrðis viðskiptum milli ríkisstofnana í A-hluta en það var ekki gert í eldri framsetningu;
- b. **afskriftir skattkrafna** koma til lækkunar á viðeigandi sköttum í stað þess að teljast meðal gjalda;
- c. **tekjur af fjármagnstekjuskatti** eru lækkaðar sem nemur eigin greiðslum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti en þær færðust áður meðal gjalda;
- d. **verðbætur af innlendum bankainnstæðum, verðtryggðum innlendum veittum og teknum lánnum** færast um rekstrarreikning meðal vaxtatekna og vaxtagjalda. Hins vegar færast allur gengismunur af gengisbundnum bankainnstæðum, veittum og teknum lánnum um endurmatsreikning yfir á efnahag. Samkvæmt fyrri uppgjörsaðferðum voru allar verðbætur færðar utan rekstrarreiknings, þ.e. um endurmatsreikning yfir á efnahag. Áhrif þessa á rekstrarafkomu ríkissjóðs geta verið umtalsverð, einkum við verðbólguaðstæður;

- e. **meðferð á breytingu lífeyrisskuldbindinga innan ársins** breytist nokkuð með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða um endurmat yfir á efnahagsreikning. Þessi breyting á reikningsskilaaðferð hefur ekki áhrif á stöðu lífeyrisskuldbindinga í árslok. Samkvæmt GFS-staðli færast einungis breytingar á lífeyrisskuldbindingum vegna ávinnslu réttinda á árinu og reiknaðs vaxtakostnaðar af útistandandi lífeyrisskuldbindingu um rekstrarreikning. Aðrar breytingar á lífeyrisskuldbindingum, s.s. vegna launabreytinga, breytinga á ávöxtunarprósentu, lífslíkum eða lífeyrisaldri, færast um endurmat yfir á efnahag. Samkvæmt eldri uppgjörsaðferðum voru breytingar á lífeyrisskuldbindingum, sem mátti rekja til launabreytinga ársins, færðar um endurmatsreikning á efnahag en aðrar breytingar færðar um rekstrarreikning;
- f. **endurgreiðslur á virðisaukaskatti til opinberra aðila** færast ekki til lækkunar á virðisaukaskatti heldur sem tilfærslur til viðkomandi aðila á gjaldahlið. Þessi breytta framsetning þarfnast ítarlegrar skoðunar og undirbúnings og hefur ekki verið innleidd;
- g. **varanlegir rekstrarfjármunir** teljast meðal eigna og afskrifast í samræmi við líftíma sinn. Í þessu felst að kaup og sala slíkra eigna færast ekki um rekstrarreikning eins og í fyrri reikningsskilum;
- h. **gert er ráð fyrir að hlutdeildaraðferð verði beitt við mat á eignarhluta ríkissjóðs í félögum og stofnunum.** Er það töluverð breyting frá fyrri uppgjörsaðferðum sem almennt breyttu ekki eignamati á slíkum fyrirtækjum í efnahagsreikningi ríkissjóðs nema þegar hætt var við ofmati á virði eignarhlutar eða við sérstakar aðstæður.

### **Helstu frávík á framsetningu ríkisfjármála samkvæmt GFS- og IPSAS-staðli**

Báðum stöðlunum er ætlað að tryggja samkvæmni og alþjóðlega samanburðarhæfni en áherslur þeirra eru ólíkar. Í aðalatriðum sýna niðurstöður samkvæmt stöðlunum tveimur, GFS og IPSAS, sömu niðurstöður í efnahagsreikningi á hreinni eign í árslok. Hins vegar er í ákveðnum tilvikum mismunandi færslumeðferð með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða um endurmat á efnahagsreikningi. Ræðst það einkum af ólíkum markmiðum staðlanna þar sem GFS-staðlinum er ætlað að draga fram efnahagsleg áhrif viðkomandi einingar á hagkerfið á meðan IPSAS-staðallinn miðast við að sýna fjárhagslega afkomu og stöðu viðkomandi rekstraraðila. Frávík á milli staðlanna eru í aðalatriðum eftirfarandi:

- a. allur gengismunur færast um endurmatsreikning yfir á efnahag samkvæmt GFS-staðli en samkvæmt IPSAS-staðli færast hann um rekstrarreikning;
- b. IPSAS-staðallinn gerir almennt ráð fyrir að allar breytingar á lífeyrisskuldbindingum ársins færast um rekstrarreikning, s.s. vegna áhrifa af ávinnslu nýrra réttinda á árinu, launabreytinga og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum. Færslumeðferð samkvæmt GFS-staðli er lýst undir lið e) hér að framan en stærstu frávíkin eru þau að þar eru áhrif launabreytinga á skuldbindingarnar færðar um endurmatsreikning yfir á efnahag. Staða lífeyrisskuldbindinga í efnahagsreikningi í árslok er hins vegar sú sama samkvæmt stöðlunum báðum;
- c. samkvæmt báðum stöðlunum er gerð krafa um eignfærslu á varanlegum rekstrarfjármunum. Eignamat á öllum eignum, skuldum og varanlegum rekstrarfjármunum ríkissjóðs, þ.m.t. mannvirkjum á borð við vegakerfið, er umfangsmikið verkefni sem unnið er að en er ekki lokið að fullu. Innleiðing fyrrgreindra staðla fela í sér breytingar á framsetningu og innihaldi efnahagsreikninga hjá

einstökum ríkisaðilum og þá sérstaklega er varðar meðferð varanlegra rekstrarfjármuna. Í stað þess að þessir fjármunir gjaldfærast við kaup eru þeir eignfærðir eins og vikið var að hér á undan. Það felur í sér að á móti eignfærslunni færast eignamyndunarframlag í skuldahlíð sem fyrirfrangreitt framlag. Yfir líftíma eignarinnar er hún síðan afskrifuð árlega og á móti þeirri gjaldfærslu er jafnan tekjufærður sambærilegur hluti af eignarmyndunarframlaginu. Í árlegum reikningsskilum fyrir þessar eignir er því lögð áhersla á að jafna saman gjöldum og tekjum í rekstrarreikningi og eignum og skuldum í efnahagsreikningi yfir líftíma viðkomandi eignar;

- d. samkvæmt IPSAS-staðli eru afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna gjaldfærðar og hafa þannig áhrif á heildarafkomu en samkvæmt GFS-staðlinum eru afskriftir færðar til gjalda á meðal rekstrarútgjalda en til lækkunar á fastafjárútgjöldum í sama mæli. Samkvæmt GFS-staðlinum hafa afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna þannig ekki áhrif á heildarafkomu;
- e. IPSAS-staðallinn gerir ráð fyrir því að fjárfesting fari aðeins um efnahagsreikning en GFS-staðallinn gerir auk þess ráð fyrir gjaldfærslu. Þannig hafa fjárfestingar áhrif á heildarafkomu samkvæmt GFS-staðlinum en ekki samkvæmt IPSAS-staðlinum;
- f. samkvæmt GFS-staðlinum er sala fastafjármuna dregin frá fjárfestingu ársins á gjaldahlíð;
- g. báðir staðlarnir gera almennt ráð fyrir að hlutdeildaraðferð sé beitt við mat á eignarhlutum í félögum og stofnunum. Niðurstöðutölur í árslok í efnahagsreikningi eru hinar sömu en frávik er á milli þess hvernig staðlarnir fara með breytingar ársins með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða endurmatsreikning yfir á efnahag. IPSAS-staðallinn gerir kröfu um að öll breytingin færast um rekstrarreikning. GFS-staðallinn gerir hins vegar ráð fyrir að sá hluti breytingarinnar, sem rekja má til viðskipta ársins, s.s. arðgreiðslur, færast um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar, s.s. matsbreytingar, færast um endurmatsreikning yfir á efnahag.

### **Breytt flokkun Hagstofu Íslands á starfsemi hins opinbera**

Ein meginástæða fyrir innleiðingu framangreindra staðla var að auka samræmi og gagnsæi við framsetningu upplýsinga um opinber fjármál sem er mikilvægt m.a. til að meta áhrif ákvarðana í opinberum fjármálum á aðra geira hagkerfisins og er í samræmi við það sem tíðkast hjá öðrum þjóðum og alþjóðastofnanir leggja áherslu á. Íslenskum stjórnvöldum ber að fylgja stöðlunum í hvívetna en þar til bærir aðilar leggja mat á með hvaða hætti upplýsingarnar eru settar fram samkvæmt stöðlunum. Hagstofa Íslands ber ábyrgð á gerð þjóðhagsreikninga og hagskýrslna um opinber fjármál sem m.a. felur í sér ábyrgð á túlkun og innleiðingu þeirra staðla og reglna sem um gerð þeirra gilda. Þá er það hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins að taka ákvarðanir um innleiðingu reikningsskilastaðla og álitaefni sem þá varða.

Í þessu samhengi skiptir flokkun ríkisaðila/stofnanaeininga verulegu máli og er ein af grunnforsendum þess að þjóðhagsreikningar geti talist samanburðarhæfir á milli landa. Í greinargerð gildandi fjármálaáætlunar og fjárlaga var vakin athygli á því að Hagstofa Íslands hefði til skoðunar breytta flokkun á starfsemi tiltekinna ríkisaðila/stofnanaeininga sem má rekja til úttekta sem Eurostat gerði árið 2018 á framkvæmd og framsetningu talnaefnis um opinber fjármál hér á landi. Í greinargerðinni var m.a. bent á að þær breytingar sem voru til skoðunar myndu hafa veruleg áhrif á eignir og skuldir A-hluta



ríkissjóðs og sveitarfélaga, en einnig á afkomu þeirra á þjóðhagsgrunni. Breytingarnar þyrftu þess vegna ítarlegrar greiningar og yfirferðar við af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins með viðeigandi aðilum áður en áætlanagerð og framsetning hins opinbera í fjárlögum og fjármálaáætlun verður uppfærð. Í ljósi þessa voru ekki gerðar breytingar á framsetningu á afkomu og efnahag ríkissjóðs og sveitarfélaga í gildandi fjárlögum og fjármálaáætlun.

Í lok nóvember á síðasta ári gaf Hagstofa Íslands út ítarlega greinargerð<sup>1</sup> þar sem fjallað er sérstaklega um aðferðafræðilegan grundvöll geiraflokkunar og úrlausn álitamála er snúa að flokkun fyrirtækja og stofnana í eigu ríkisins. Í framhaldinu birti Hagstofan um miðjan desember heildarendurskoðun tímaráða þjóðhagsreikninga í samræmi við samþykktu stefnu og leiðbeiningar Hagstofu Evrópusambandsins (e. Eurostat) um reglulegar heildarendurskoðanir þjóðhagsreikninga og samræmda tímasetningu þeirra en ítarlega er fjallað um endurskoðunina í greinargerð á vef Hagstofunnar<sup>2</sup>. Meginbreyting endurskoðunarinnar í desember sl. fólst í breyttri flokkun hagaðila og hafa alls 24 stofnanir sem áður voru flokkaðar utan hins opinbera verið endurflokkaðar og teljast nú innan þess. Rekstur og efnahagur þessara aðila telst nú með hefðbundnum rekstri ríkis og sveitarfélaga og kemur fram í opinberum hagtölum um Ísland. Þessi breytta flokkun er í samræmi við nýlegar álitargerðir Eurostat sem og álit reikningskilaráðs ríkisins.

### *Gjörbreytt umfang opinberra fjármála*

Líkt og kemur fram hér að framan voru gerðar breytingar á flokkun samtals 24 stofnanaeininga á þann veg að í stað þess að teljast utan hins opinbera teljast þær nú með hinu opinbera (A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga) og eru þeir aðilar listaðir upp í meðfylgjandi yfirliti. Umfang flestra þessara aðila er óverulegt sem hluti af umfangi hins opinbera, hvort sem litið er til reksturs þeirra eða efnahags. Það eru fyrst og fremst tveir aðilar eða lánasjóðir sem hafa teljandi áhrif á afkomu og efnahag hins opinbera en það er annars vegar Íbúðalánasjóður (nú ÍL-sjóður og Húsnæðissjóður) og hins vegar Lánasjóður íslenskra námsmanna (nú Menntasjóður námsmanna) og nemur umfang þeirra hátt í 95% af heildarbreytingunni.

Breytingarnar hafa mismikil áhrif eftir því hvort litið sé til afkomu eða efnahags hins opinbera. Heildarafkoma hins opinbera tekur óverulegum breytingum en heildarafkoman verður lítillega betri á árunum 1998–2019. Stærsta frávikið má sjá á árinu 2010 sem skýrist af því að það ár veitti ríkissjóður 33 ma.kr. framlag til Íbúðalánasjóðs vegna erfiðrar fjárhagsstöðu hans. Með breyttri flokkun telst sjóðurinn innan hins opinbera og nettast því framlagið út þegar samstæðan er skoðuð í heild sinni. Við þessar breytingar hafa vaxtatekjur og vaxtagjöld hins opinbera jafnframt tekið stakkaskiptum og hefur umfang þeirra aukist um nálægt 60 ma.kr. sem rekja má ÍLS og LÍN, en þar sem vaxtatekjur þeirra eru áþekkar vaxtagjöldum er vaxtagjöfnuðurinn í heild nær óbreyttur sé litið til undanfarinna ára.

<sup>1</sup> Hagstofa Íslands. (2020, 30. nóvember). Heildarendurskoðun á tímaröðum þjóðhagsreikninga 1995–2019: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/thjodhagsreikningar-endurskodun-timarada/>

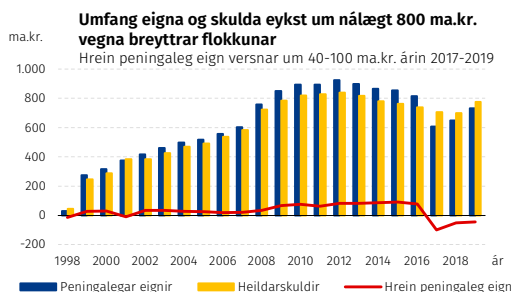
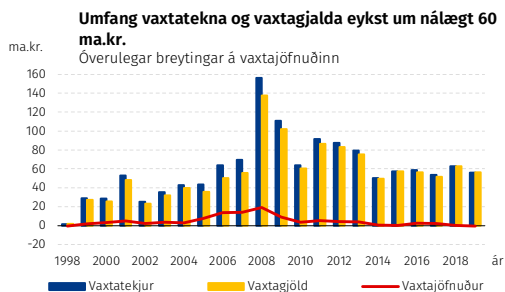
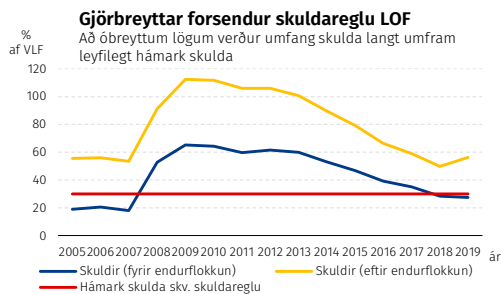
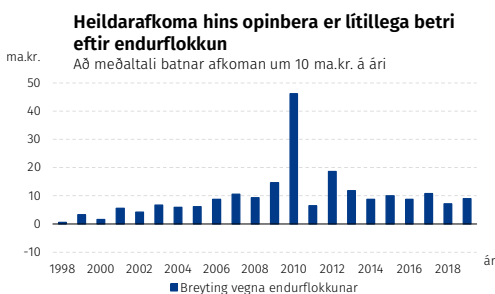
<sup>2</sup> Hagstofa Íslands. (2020, 14. desember). Heildarendurskoðun á tímaröðum fjármála hins opinbera 1998–2019: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/fjarmal-hins-opinbera/fjarmal-hins-opinbera-endurskodun-timarada/>

## Stofnanaeiningar sem teljast nú til hins opinbera eftir breytta flokkun Hagstofunnar

- Bjargráðasjóður
- Bríet ehf.
- Byggðastofnun
- Eignarhlutir ehf.
- Harpa ohf.
- Hugverkasjóður Íslands ehf.
- Húsnæðissjóður
- Íbúðalánasjóður
- ÍL-sjóður
- KADECO
- Landskerfi bókasafna hf.
- Lánasjóður íslenskra námsmanna (Menntasjóður námsmanna)
- Lindarhvoll ehf.
- Náttúruhamfaratryggingar Íslands
- Neyðarlínan hf.
- Nýr Landspítali ehf.
- Orkusjóður
- Rannsókn- og háskólanet Íslands
- Síтус ehf.
- Strætó bs.
- Tæknigarður hf.
- Vísindagarðar Háskóla Íslands ehf.
- Vísindagarðurinn ehf.
- Öryggisfjarskipti ehf.

Stærstu og veigamestu breytingarnar eru á efnahagshlið ríkissjóðs og um leið fyrir hið opinbera í heild. Með breytingunni jókst umfang eigna og skulda um nálægt 800 ma.kr. eða sem svarar til um 40–50% aukningar frá því sem áður var. Með þessum breytingum eru heildarskuldur hins opinbera, að meðtöldum viðskiptaskuldum og lífeyrisskuldbindingum, nú komnar yfir 3.000 ma.kr. samkvæmt opinberum hagtölum Hagstofunnar eða sem svarar til meira en 100% af VLF. Rétt er að vekja sérstaka athygli á því að innfalið í því er 178 ma.kr. aukning skulda milli árunna 2018 og 2019 sem rekja má til endurmats á eignum og skuldum Íbúðalánasjóðs í ríkisreikningi árið 2019 þar sem þær væru færðar til gangvirkis. Að teknu tilliti til peningalegra eigna eru nettóáhrifin á hreina peningalega eign umtalsvert minni fram til ársins 2017. Á árunum 2017–2019 eru áhrifin á hinn bóginn neikvæð um 40– 100 ma.kr., einkum vegna endurmats á gangvirkni eigna og skulda Íbúðalánasjóðs.

Loks valda framangreindar breytingar því að forsendur skuldareglu laga um opinber fjármál taka algjörum stakkaskiptum. Skuldareglan undanskilur lífeyrisskuldbindingar og viðskiptaskuldur en tekur tillit til innstæðna á móti skuldum. Eignir þessara sjóða sem flytjast



yfir í A-hluta eru ekki nema í litlum mæli innstæður og vega því óverulega á móti auknum skuldum. Þetta leiðir til þess að skuldahlutfallið tvöfaldast frá því sem fyrri flokkun gerði ráð fyrir og eru skuldir þá komnar langt umfram leyfilegt hámark í gildandi lögum.

Þar sem framsetning hins opinbera í áætlanagerðinni er óbreytt valda framangreindar breytingar því að myndast hefur misræmi á milli fjárhagsstærða samkvæmt fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum annars vegar og þjóðhagsreikninga hins vegar. Slíkt misræmi dregur úr gagnsæi um rekstur og áætlanagerð hins opinbera og gengur því gegn einu af grunngildum laga um opinber fjármál. Í ljósi þessa er talið mikilvægt að þetta tímabil misræmis milli fjárlaga og þjóðhagsreikninga vari sem styst. Ella er hætt á að sá trúverðugleiki sem stjórnvöld hafa skapað um stjórn opinberra fjármála eftir bankahrunið gæti skaðast. Þá má nefna að lánsþæfismatsfyrirtæki horfa t.a.m. til trúverðugleika í áætlanagerð við mat á lánsþæfi og getur áframhaldandi misræmi því haft neikvæð áhrif á fjármögnunarkjör ríkissjóðs.

### *Gera þarf viðeigandi lagabreytingar til að endurspegla breytta stöðu*

Þær breytingar sem hafa nú þegar komið til framkvæmda varðandi flokkun ríkisaðila kalla á viðeigandi lagabreytingar, en þar er einkum tvennt sem þarf að takast á við. Annars vegar eru það áhrif breyttrar flokkunar á skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu eins og lýst hefur verið hér að framan. Hins vegar er afkomuþróun þeirra lánsjóða sem færast yfir í A-hlutann sveiflukennður og nær alfarið háður þróun á mörkuðum fremur en pólitískri stefnumörkun. Þannig eru áhrif þeirra á afkomumarkmið hins opinbera ófyrirsjáanleg og án beinnar tengingar við stefnumörkun stjórnvalda á sama máta og hefðbundinn rekstur hins opinbera. Því falla þessir aðilar illa undir regluverk opinberra fjármála en stefnumörkun um afkomuþróun verður ómarkvissari að þeim viðbættum.

Í ljósi þess sem að framan greinir er æskilegt og óhjákvæmilegt að gera breytingar á viðeigandi ákvæðum laga um opinber fjármál til að endurspegla breytta flokkun. Með slíkum breytingum verði tryggt fullt samræmi á framsetningu áætlanagerðar og skýrslugerðar um opinber fjármál og þjóðhagsreikninga. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur það til skoðunar að breytingarnar verði innleiddar með þeim hætti að núverandi A-hluti haldist sem mest óbreyttur og að sem minnst rask verði á því fyrirkomulagi sem í gildi hefur verið varðandi hina pólitíska stefnumörkun og ákvarðanatöku í fjárlögum.

Til skoðunar er að gerð verði sú breyting að skipta núverandi A-hluta ríkissjóðs í þrjá hluta.

1. A1; sem felur í sér hina hefðbundnu starfsemi ríkisins sem er einkanlega fjármögnuð með lögbundnum þjónustutekjum og framlögum úr ríkissjóði.
2. A2; sem næði yfir starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og aðra starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins, en stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi.
3. A3; sem næði til starfsemi hlutafélaga sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu skv. alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Með þessari skiptingu væri unnt að breyta fjármálareglum laga um opinber fjármál þannig að þær taki eingöngu til A1-hluta fjárlaga. Þeir liðir sem færast í A2- og A3-hluta fjárlaga skv. hinni nýju flokkun yrðu undanþegnir ýmsum ákvæðum um A-hluta, s.s. varðandi framsetningu í fjárlögum, lánareglur, framkvæmd fjárlaga o.fl., og þar giltu ákvæði líkt og gilda nú um B- og C-hluta aðila. Eftir sem áður er gengið út frá því að þessir aðilar myndu allir birtast í samstæðuyfirliti fyrir ríkið í heild þannig að A-hlutinn í heild verði samanburðarhæfur við framsetningu þjóðhagsreikninga.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun áfram vinna að úrlausn þessara framsetningar-  
breytinga til samræmis við þá stöðu sem hér hefur verið farið yfir í samráði við reiknings-  
skilaráð ríkisins, hlutaðeigandi hagaðila og eftir atvikum einstök fagráðuneyti og leggja að  
því loknu til viðeigandi breytingar fyrir Alþingi. Stefnt er að því að þeirri vinnu, þ.m.t.  
nauðsynlegum lagabreytingum, verði lokið á yfirstandandi ári.

## Viðauki 2

### Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs

Í þessum kafla er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2022–2026. Áætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefna sviða ráðuneyta, s.s. hvað varðar útreiknaða og kerfislega útgjaldaþætti, en með þeim formerkjum að í þetta sinn er áætlunin einungis uppfærð ef um veigameiri þætti er að ræða. Hún inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem og breytingar vegna framlaga sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar og spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá mars 2021, forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og forsendum um aðhalds-markmið.

Í meðfylgjandi töflum eru helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunarinnar birtar og er þeim skipt upp í þrjá hluta. Í fyrsta lagi er yfirlit yfir launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar. Í öðru lagi eru birtar forsendur um vöxt útgjaldahliðar en í fjármálaáætlun er áætlað fyrir hagrænum breytingum með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og kerfislægum vexti. Í þriðja lagi eru forsendur um aðhald. Í áætluninni er gert ráð fyrir að draga úr útgjaldavexti málefna sviða ráðuneyta með árlegum aðhaldsmarkmiðum. Þar eru frátaldir liðir sem tíðkast hefur að undanskilja aðhaldskröfu, s.s. almannatryggingar, búvöru-samningar og óreglulegir liðir á borð við lífeyrisskuldbindingar.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar	
Vísitala neysluverðs	Spáin gerir ráð fyrir að verðbólga verði 2,4% á árunum 2022–2023 og 2,5% á árunum 2024–2026.
Laun opinberra starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar gengur út frá því að launabætur í launa- og verðlagsútreikningi verði í samræmi við kjarasamninga árið 2022. Gert er ráð fyrir að almenn launahækkun ríkisstarfsmanna verði 3,9% það ár. Frá og með árinu 2023 er gengið út frá 1,5% árlegri kaupmáttaraukningu sem viðmiðunarforsendu.
Bætur almanna-trygginga	Áætluð útgjöld vegna almannatrygginga eru framreiknuð með hliðsjón af launa- og verðlagsforsendum áætlunarinnar.
Önnur rekstrargjöld	Flest önnur rekstrargjöld og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka í takt við verðlag að því frátöldu að gert er ráð fyrir að kaup á tiltekinni vöru og þjónustu verði ekki verðbætt á árinu 2022.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um skráð atvinnuleysi hjá Vinnumálastofnun yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að atvinnuleysi verði 7,2% árið 2022 og 5,9% árið 2023 en á bilinu 4,7–5,2% eftir það.
Forsendur um kerfislegan vöxt	
Kerfislegur vöxtur	Í nokkrum málaflokkum er gert ráð fyrir vexti sem tekur mið af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti. Þar er fyrst og fremst um að ræða 3% fjölgun ellilífeyrisþega og 2,5% fjölgun örorkulífeyrisþega sem tekur mið af þróun undanfarinna ára.
	Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema í kringum 5 ma.kr. á ári eða um 25 ma.kr. uppsafnaðri hækkun á árinu 2026.

<b>Almennt aðhaldsmarkmið útgjaldahlíðar ríkissjóðs</b>	
<b>Aðhalds- markmið</b>	Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða og að ráðuneyti ákvarði hvernig því markmiði verði mætt í fjárlagagerðinni, s.s. með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum eða með jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangs röðun.
	Gert er ráð fyrir að almenn aðhaldsmarkmið skili ríflega 5 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,5% veltu frumgjalda ársins 2022 skv. GFS-staðli. Almenna aðhaldsmarkmiðið lækkar á seinni hluta tímabilsins og samsvarar þá rúmum 2 ma.kr. á ári. Gert er ráð fyrir að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi rúmum 14 ma.kr. í lok tímabilsins.
	<b>2022:</b> Gerð er 2% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) og 0,5% aðhaldskrafa á heilbrigðisstofnanir, öldrunarstofnanir og skóla. Engin aðhaldskrafa er sett á bótakerfi almannatrygginga og atvinnuleysis, sjúkratryggingar og dómstóla.
	<b>2023–2026:</b> Gerð er 1% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) en engin aðhaldskrafa er gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skóla, dómstóla og bótakerfi og sjúkratryggingar.
	<b>Útgjaldaráðstafanir 2023–2025.</b> Til viðbótar almennri aðhaldskröfu er gert ráð fyrir 15 ma.kr. óútfærðum ráðstöfunum árlega á tímabilinu 2023–2025. Gert er ráð fyrir að sú ráðstöfun verði endurskoðuð árlega í ljósi óvissu vegna kórónuveirufaraldursins.



Viðauki  
**Töfluviðauki**

**Efnisyfirlit**

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera.....	152
2. Rekstraryfirlit A-hluta ríkissjóðs.....	153
3. Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs.....	154
4. Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs.....	155
5. Útgjaldarammar A-hluta ríkissjóðs eftir málefnasviðum.....	156
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða.....	157
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða.....	158
8. Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs.....	159
9. Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs.....	160
10. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga.....	161
11. Þjóðhagsspá 2021–2026.....	162



Tafla 1

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera<sup>1</sup>

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.197,4</b>	<b>1.168,5</b>	<b>1.276,5</b>	<b>1.390,9</b>	<b>1.484,7</b>	<b>1.569,5</b>	<b>1.635,9</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>967,1</b>	<b>949,4</b>	<b>1.028,4</b>	<b>1.103,4</b>	<b>1.169,8</b>	<b>1.228,0</b>	<b>1.282,6</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	538,0	527,5	565,6	611,4	649,8	684,7	716,1
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli ...	9,1	8,9	9,3	9,9	10,4	10,8	11,2
Eignarskattar .....	65,8	65,2	70,1	74,0	77,8	81,0	84,5
Skattar á vöru og þjónustu .....	332,1	331,4	366,5	390,5	413,3	432,1	450,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .	2,7	2,9	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3
Aðrir skattar .....	19,4	13,5	14,1	14,7	15,4	16,1	16,8
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>94,2</b>	<b>92,3</b>	<b>105,9</b>	<b>113,1</b>	<b>119,2</b>	<b>125,1</b>	<b>131,4</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>133,8</b>	<b>124,0</b>	<b>139,3</b>	<b>156,1</b>	<b>162,2</b>	<b>167,8</b>	<b>173,0</b>
Eignatekjur .....	46,3	47,4	58,9	72,1	74,5	76,6	77,8
þ.a. vaxtatekjur .....	-34,1	10,6	11,8	13,1	14,1	14,7	15,3
þ.a. arðgreiðslur .....	4,0	17,3	26,4	36,9	37,4	37,6	37,6
Sala á vöru og þjónustu .....	74,8	69,1	72,2	75,3	78,7	82,0	85,6
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur ..	12,7	7,4	8,2	8,7	9,0	9,2	9,6
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.406,8</b>	<b>1.523,7</b>	<b>1.527,5</b>	<b>1.559,6</b>	<b>1.588,7</b>	<b>1.631,5</b>	<b>1.698,8</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.374,4</b>	<b>1.463,3</b>	<b>1.469,9</b>	<b>1.520,2</b>	<b>1.576,0</b>	<b>1.635,8</b>	<b>1.698,3</b>
Laun .....	469,7	492,5	517,6	543,4	567,8	594,8	620,6
Kaup á vöru og þjónustu .....	335,8	345,2	351,5	366,0	382,7	399,7	421,8
Afskriftir .....	72,0	70,4	72,0	73,7	75,3	77,1	79,0
Vaxtagjöld .....	69,5	75,8	83,3	89,1	97,3	101,4	106,4
Framleiðslustyrkir .....	64,6	75,9	56,1	52,8	53,2	53,1	54,4
Fjárframlög .....	8,7	11,1	13,0	13,4	13,8	13,4	13,7
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	292,0	313,1	296,4	297,8	301,5	306,0	308,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	62,1	79,4	79,9	84,0	84,4	90,1	94,3
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>32,4</b>	<b>60,4</b>	<b>57,6</b>	<b>58,4</b>	<b>50,7</b>	<b>52,8</b>	<b>57,5</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	104,4	130,8	129,6	132,1	126,1	129,9	136,5
Afskriftir (-) .....	-72,0	-70,4	-72,0	-73,7	-75,3	-77,1	-79,0
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-19,0</b>	<b>-38,0</b>	<b>-57,0</b>	<b>-57,0</b>
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-105,8</b>	<b>-290,0</b>	<b>-179,4</b>	<b>-92,7</b>	<b>-20,8</b>	<b>24,7</b>	<b>28,2</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-103,6</b>	<b>-65,2</b>	<b>-71,5</b>	<b>-76,0</b>	<b>-83,2</b>	<b>-86,7</b>	<b>-91,1</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-209,4</b>	<b>-355,2</b>	<b>-250,9</b>	<b>-168,7</b>	<b>-104,1</b>	<b>-62,0</b>	<b>-62,9</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	41,9	37,0	37,6	38,5	38,9	39,2	38,9
Frumgjöld .....	45,5	46,3	42,9	41,1	39,5	38,6	38,2
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-3,6</b>	<b>-9,3</b>	<b>-5,3</b>	<b>-2,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>
Vaxtatekjur .....	-1,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Vaxtagjöld .....	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,2</b>
Heildartekjur .....	40,7	37,3	38,0	38,9	39,3	39,6	39,2
Heildargjöld .....	47,8	48,7	45,4	43,6	42,1	41,2	40,7
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-7,1</b>	<b>-11,4</b>	<b>-7,5</b>	<b>-4,7</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>

<sup>1</sup> A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga.

Tafla 2

## Rekstraryfirlit A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Heildartekjur</b> .....	<b>845,8</b>	<b>791,6</b>	<b>874,5</b>	<b>967,4</b>	<b>1.041,8</b>	<b>1.107,0</b>	<b>1.151,7</b>
<b>Skatttekjur</b> .....	<b>650,1</b>	<b>623,7</b>	<b>680,0</b>	<b>735,2</b>	<b>784,0</b>	<b>824,4</b>	<b>859,9</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	282,0	268,3	290,0	319,6	343,2	363,3	378,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	9,1	8,9	9,3	9,9	10,4	10,8	11,2
Eignarskattar .....	10,3	6,7	7,0	7,3	7,6	7,9	8,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	326,6	323,4	356,8	380,8	404,3	423,1	441,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,7	2,9	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3
Aðrir skattar .....	19,4	13,5	14,1	14,7	15,4	16,1	16,8
<b>Tryggingagjöld</b> .....	<b>94,2</b>	<b>92,3</b>	<b>105,9</b>	<b>113,1</b>	<b>119,2</b>	<b>125,1</b>	<b>131,4</b>
<b>Fjárframlög</b> .....	<b>16,5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>	<b>7,2</b>
<b>Aðrar tekjur</b> .....	<b>85,0</b>	<b>70,1</b>	<b>82,8</b>	<b>97,9</b>	<b>102,0</b>	<b>105,6</b>	<b>108,2</b>
Eignatekjur .....	31,6	32,0	42,5	54,9	56,5	57,8	58,2
þ.a. vaxtatekjur .....	8,0	6,8	7,9	9,1	9,9	10,4	10,8
þ.a. arðgreiðslur .....	18,5	17,3	26,4	36,9	37,4	37,6	37,6
Sala á vöru og þjónustu .....	41,7	31,8	33,3	35,6	37,9	40,0	41,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	11,7	6,3	7,0	7,4	7,6	7,8	8,1
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.041,3</b>	<b>1.111,5</b>	<b>1.097,4</b>	<b>1.118,8</b>	<b>1.138,6</b>	<b>1.166,3</b>	<b>1.211,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.027,7</b>	<b>1.075,8</b>	<b>1.064,3</b>	<b>1.099,3</b>	<b>1.139,2</b>	<b>1.181,9</b>	<b>1.223,8</b>
Laun .....	231,8	236,6	250,6	264,8	276,8	290,9	303,2
Kaup á vöru og þjónustu .....	150,8	146,5	145,0	152,4	159,8	164,7	169,0
Afskriftir .....	52,5	52,1	53,4	54,7	56,0	57,4	58,9
Vaxtagjöld <sup>2</sup> .....	58,0	62,4	68,7	73,5	81,1	84,6	89,0
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldb. ....	12,2	14,2	14,3	14,4	14,5	14,6	14,7
Framleiðslustyrkir .....	59,5	70,4	50,2	46,4	46,5	46,1	47,1
Fjárframlög .....	404,6	422,8	411,9	419,4	431,1	445,0	459,6
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	25,3	23,4	23,6	24,2	24,7	25,2	25,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ....	45,2	61,6	60,9	63,9	63,2	68,0	71,2
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>13,6</b>	<b>35,7</b>	<b>33,1</b>	<b>34,5</b>	<b>29,4</b>	<b>29,4</b>	<b>32,2</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	66,1	87,8	86,5	89,2	85,4	86,8	91,1
Afskriftir (-) .....	-52,5	-52,1	-53,4	-54,7	-56,0	-57,4	-58,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-15,0</b>	<b>-30,0</b>	<b>-45,0</b>	<b>-45,0</b>
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-145,5</b>	<b>-264,3</b>	<b>-162,1</b>	<b>-87,0</b>	<b>-25,6</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-50,0</b>	<b>-55,6</b>	<b>-60,8</b>	<b>-64,4</b>	<b>-71,2</b>	<b>-74,2</b>	<b>-78,2</b>
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-195,5</b>	<b>-319,9</b>	<b>-222,9</b>	<b>-151,4</b>	<b>-96,8</b>	<b>-59,3</b>	<b>-59,3</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	28,5	25,1	25,8	26,8	27,3	27,7	27,4
Frumgjöld .....	33,4	33,5	30,6	29,2	28,0	27,3	26,9
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-4,9</b>	<b>-8,4</b>	<b>-4,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Vaxtatekjur .....	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-1,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>
Heildartekjur .....	28,8	25,3	26,0	27,0	27,6	27,9	27,6
Heildargjöld .....	35,4	35,5	32,6	31,3	30,1	29,4	29,0
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-6,6</b>	<b>-10,2</b>	<b>-6,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,4</b>

<sup>1</sup> Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

<sup>2</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 14,2 ma.kr. í áætlun ársins 2021.

Tafla 3

## Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>845,8</b>	<b>791,6</b>	<b>874,5</b>	<b>967,4</b>	<b>1.041,8</b>	<b>1.107,0</b>	<b>1.151,7</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>650,1</b>	<b>623,7</b>	<b>680,0</b>	<b>735,2</b>	<b>784,0</b>	<b>824,4</b>	<b>859,9</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	282,0	268,3	290,0	319,6	343,2	363,3	378,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli .....	9,1	8,9	9,3	9,9	10,4	10,8	11,2
Eignarskattar .....	10,3	6,7	7,0	7,3	7,6	7,9	8,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	326,6	323,4	356,8	380,8	404,3	423,1	441,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,7	2,9	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3
Aðrir skattar .....	19,4	13,5	14,1	14,7	15,4	16,1	16,8
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>94,2</b>	<b>92,3</b>	<b>105,9</b>	<b>113,1</b>	<b>119,2</b>	<b>125,1</b>	<b>131,4</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>16,5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>	<b>7,2</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>85,0</b>	<b>70,1</b>	<b>82,8</b>	<b>97,9</b>	<b>102,0</b>	<b>105,6</b>	<b>108,2</b>
Eignatekjur .....	31,6	32,0	42,5	54,9	56,5	57,8	58,2
þ.a. vaxtatekjur .....	8,0	6,8	7,9	9,1	9,9	10,4	10,8
þ.a. arðgreiðslur .....	18,5	17,3	26,4	36,9	37,4	37,6	37,6
Sala á vöru og þjónustu .....	41,7	31,8	33,3	35,6	37,9	40,0	41,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	11,7	6,3	7,0	7,4	7,6	7,8	8,1
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>	<b>45,0</b>	<b>45,0</b>

% af VLF

<b>Heildartekjur .....</b>	<b>28,8</b>	<b>25,3</b>	<b>26,0</b>	<b>27,0</b>	<b>27,6</b>	<b>27,9</b>	<b>27,6</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>22,1</b>	<b>19,9</b>	<b>20,2</b>	<b>20,5</b>	<b>20,8</b>	<b>20,8</b>	<b>20,6</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	9,6	8,6	8,6	8,9	9,1	9,2	9,1
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli .....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar .....	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	11,1	10,3	10,6	10,6	10,7	10,7	10,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar .....	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>2,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>
Eignatekjur .....	1,1	1,0	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4
þ.a. vaxtatekjur .....	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
þ.a. arðgreiðslur .....	0,6	0,6	0,8	1,0	1,0	0,9	0,9
Sala á vöru og þjónustu .....	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Ýmsar aðrar tekjur .....	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>

<sup>1</sup> Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

Tafla 4

## Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.041,3</b>	<b>1.111,5</b>	<b>1.097,4</b>	<b>1.118,8</b>	<b>1.138,6</b>	<b>1.166,3</b>	<b>1.211,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.027,7</b>	<b>1.075,8</b>	<b>1.064,3</b>	<b>1.099,3</b>	<b>1.139,2</b>	<b>1.181,9</b>	<b>1.223,8</b>
Laun .....	231,8	236,6	250,6	264,8	276,8	290,9	303,2
Kaup á vöru og þjónustu .....	150,8	146,5	145,0	152,4	159,8	164,7	169,0
Afskriftir .....	52,5	52,1	53,4	54,7	56,0	57,4	58,9
Vaxtagjöld <sup>2</sup> .....	58,0	62,4	68,7	73,5	81,1	84,6	89,0
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbinding	12,2	14,2	14,3	14,4	14,5	14,6	14,7
Framleiðslustyrkir .....	59,5	70,4	50,2	46,4	46,5	46,1	47,1
Fjárframlög .....	404,6	422,8	411,9	419,4	431,1	445,0	459,6
Til erlendra stjórnvalda .....	8,7	11,1	13,0	13,4	13,8	13,4	13,7
Til almannatrygginga .....	359,6	376,8	362,2	367,2	376,5	389,0	401,9
Til sveitarfélaga .....	36,3	34,9	36,7	38,8	40,8	42,6	44,0
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	25,3	23,4	23,6	24,2	24,7	25,2	25,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	45,2	61,6	60,9	63,9	63,2	68,0	71,2
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>13,6</b>	<b>35,7</b>	<b>33,1</b>	<b>34,5</b>	<b>29,4</b>	<b>29,4</b>	<b>32,2</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	66,1	87,8	86,5	89,2	85,4	86,8	91,1
Afskriftir (-) .....	-52,5	-52,1	-53,4	-54,7	-56,0	-57,4	-58,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-15,0</b>	<b>-30,0</b>	<b>-45,0</b>	<b>-45,0</b>

% af VLF

<b>Heildargjöld</b> .....	<b>35,4</b>	<b>35,5</b>	<b>32,6</b>	<b>31,3</b>	<b>30,1</b>	<b>29,4</b>	<b>29,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>34,9</b>	<b>34,4</b>	<b>31,7</b>	<b>30,7</b>	<b>30,2</b>	<b>29,8</b>	<b>29,4</b>
Laun .....	7,9	7,6	7,5	7,4	7,3	7,3	7,3
Kaup á vöru og þjónustu .....	5,1	4,7	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1
Afskriftir .....	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Vaxtagjöld .....	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbinding	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Framleiðslustyrkir .....	2,0	2,2	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1
Fjárframlög .....	13,8	13,5	12,2	11,7	11,4	11,2	11,0
Til erlendra stjórnvalda .....	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Til almannatrygginga .....	12,2	12,0	10,8	10,3	10,0	9,8	9,6
Til sveitarfélaga .....	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	1,5	2,0	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	2,2	2,8	2,6	2,5	2,3	2,2	2,2
Afskriftir (-) .....	-1,8	-1,7	-1,6	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>

<sup>1</sup> Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

<sup>2</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 14,2 ma.kr. árið 2021.

**Tafla 5 Útgejaldarammar A-hluta ríkissjóðs eftir málafnasviðum<sup>1</sup>**

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2021	Fjárlög 2020	Fjárlög 2021	Aætlun 2022	Aætlun 2023	Aætlun 2024	Aætlun 2025	Aætlun 2026
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	7.028	6.961	6.972	5.971	5.637	5.606	5.572
02 Dómstólar	3.464	3.480	3.494	3.524	3.524	3.524	3.524
03 Eðsta stjórnsýsla	2.949	2.708	3.196	2.349	2.322	2.305	2.288
04 Utanríkisráðgjafi	13.525	14.101	13.770	13.550	13.094	12.752	12.573
05 Skatta-, eigna- og fjármálaunýsla	32.590	36.745	36.343	37.506	38.102	38.931	38.746
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.227	4.125	4.112	4.103	3.914	3.870	3.829
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	16.808	28.788	29.831	25.023	22.033	19.947	19.771
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.302	2.195	2.119	2.111	2.092	2.072	2.053
09 Almanna- og réttarþryggi	32.405	31.300	32.396	33.030	34.592	36.401	34.339
10 Rétt. einstakl. trúmál og stjórnsýsla dómsmála	17.316	17.287	16.575	16.525	16.796	16.669	16.542
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	48.246	59.503	50.017	48.286	43.736	42.281	42.049
12 Landbúnaður	17.047	18.709	17.676	17.541	17.397	17.265	17.252
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.435	9.463	8.414	6.692	6.447	6.369	6.307
14 Ferðapjónusta	2.019	2.574	2.048	2.032	1.814	1.797	1.780
15 Orkuskipti	4.599	5.118	5.638	5.591	5.615	5.382	5.373
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnsýsla atv. mála	4.849	4.464	4.787	5.148	5.339	5.480	5.455
17 Umhverfismál	20.874	24.352	25.000	26.350	26.548	26.562	25.842
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	16.432	17.609	17.098	16.597	15.348	15.201	15.019
19 Fjölmöblun	5.304	5.138	5.390	5.595	5.820	5.996	5.991
20 Framhaldsskólastig	37.152	40.551	37.667	37.979	37.802	37.755	37.709
21 Háskólastig	46.498	53.168	53.052	55.251	54.908	54.660	54.610
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menna mála	5.666	5.674	5.635	5.646	5.592	5.471	5.471
23 Sjúkrahúspjónusta	109.844	121.454	125.569	131.451	132.764	131.323	132.627
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	58.567	59.817	61.746	64.488	65.032	66.834	66.774
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta	59.720	64.042	65.911	66.264	61.288	63.229	63.166
26 Lyf og lækningavörur	31.042	30.440	31.659	32.866	33.477	34.037	34.037
27 Öroorka og málefni fatlaðs fólks	77.276	83.609	84.395	86.924	89.052	91.263	93.219
28 Málefni aldabra	88.468	93.420	96.004	98.866	101.813	104.849	107.975
29 Fjölskyldumál	42.589	47.118	48.859	49.389	50.016	50.054	50.094
30 Vinnuarkaður og atvinnuleysi	8.602	28.976	6.544	6.667	6.678	6.677	6.611
31 Húsnæðisstuðningur	13.501	13.048	12.796	10.894	10.893	10.891	10.890
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	11.245	14.923	12.512	12.506	12.108	12.018	11.907
33 Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sérteklar fjárráðstafanir	13.941	21.535	20.052	24.236	33.600	40.090	47.858
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.012	6.790	8.331	8.627	8.940	8.938	8.936
<b>Samtals</b>	<b>869.540</b>	<b>979.186</b>	<b>955.605</b>	<b>969.575</b>	<b>974.132</b>	<b>986.550</b>	<b>996.186</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaðli í samræmi við framsetningu fjárheimilda í fjátögum. Í rekstrarýfriti í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu úgjalda samkvæmt þessu staðli er fjallað í greinargerð áætlunarmat.

**Tafla 6** Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefna sviða<sup>1</sup>

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2021	Fjárlög 2020	Fjárlög 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	5.372	5.544	5.317	5.308	5.187	5.156	5.123
02 Dómstólar	3.392	3.405	3.419	3.449	3.449	3.449	3.449
03 Eðsta stjórnýsla	2.363	2.270	2.259	2.262	2.235	2.218	2.202
04 Utanríkisráðgjafi	13.222	13.804	13.479	13.262	12.810	12.470	12.294
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	31.502	32.436	33.069	34.242	34.848	35.687	35.512
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.129	4.029	4.018	4.010	3.822	3.778	3.739
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	3.366	4.348	4.778	4.871	4.747	2.671	2.596
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.302	2.195	2.119	2.111	2.092	2.072	2.053
09 Almanna- og réttaröryggi	29.759	30.412	30.259	30.683	30.275	30.017	29.759
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	17.279	17.250	16.505	16.456	16.727	16.601	16.474
11 Sangöngu- og fjarskiptamál	18.428	18.372	17.963	18.052	17.942	18.012	17.806
12 Landbúnaður	17.031	18.694	17.661	17.525	17.382	17.250	17.238
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.353	6.020	5.875	6.156	5.913	5.838	5.778
14 Ferðaþjónusta	1.503	1.769	1.454	1.441	1.229	1.216	1.203
15 Orkumál	4.593	5.012	5.632	5.585	5.609	5.376	5.367
16 Markaðsefirlit, neytendamál og stj.ýsla atv.mála	4.833	4.448	4.771	5.132	5.323	5.464	5.440
17 Umhverfismál	19.247	20.209	21.354	22.919	23.110	23.346	23.243
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	15.597	16.163	15.874	15.822	14.581	14.442	14.268
19 Fjölmöðun	5.304	5.138	5.390	5.595	5.820	5.995	5.990
20 Framhaldsskólastig	36.398	39.830	36.960	37.275	37.101	37.057	37.014
21 Háskólastig	43.098	50.628	50.746	52.643	52.609	52.520	52.479
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og mennmála	5.651	5.660	5.621	5.632	5.578	5.512	5.458
23 Sjúkrahúþjónusta	101.805	105.023	107.110	109.479	111.848	114.235	114.189
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	58.409	59.412	60.694	62.987	64.881	66.684	66.625
25 Hjúkrunar- og endurhæfingartjónusta	55.349	57.918	58.363	58.986	59.296	59.748	59.697
26 Lyf og lækningavörur	31.042	30.440	31.659	32.866	33.477	34.037	34.037
27 Órorka og málefni fatlaðs fólks	77.276	83.609	84.394	86.924	89.052	91.262	93.218
28 Málefni aldraðra	88.468	93.420	96.004	98.866	101.813	104.849	107.975
29 Fjölskyldumál	42.428	46.683	48.502	49.033	49.662	49.702	49.744
30 Vinnuamarkaður og atvinnuleysi	8.582	28.956	6.525	6.648	6.659	6.659	6.593
31 Húsnæðisstuðningur	9.765	9.312	9.059	9.158	9.156	9.155	9.154
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	11.130	14.810	12.401	12.396	11.999	11.910	11.801
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstaðanir	13.479	20.556	19.807	21.706	28.100	32.078	36.057
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.012	6.790	8.331	8.627	8.940	8.938	8.936
<b>Samtals</b>	<b>794.466</b>	<b>864.561</b>	<b>847.369</b>	<b>868.104</b>	<b>883.269</b>	<b>895.404</b>	<b>902.506</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassifíkationum í samræmi við framsetningu fjárhéimilda í fjárlögum. Í rekstraryfirliti í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli. Alþjóðgaldveyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðum er fjallað í greinargerð áætlunarmat.

**Tafla 7** Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarörömmum málefna sviða<sup>1</sup>

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2021	Fjárlög 2020	Fjárlög 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	1.655	1.417	1.654	664	450	450	449
02 Dómsíolar	73	76	76	76	76	76	76
03 Æðsta stjórnýsla	586	438	938	87	87	87	87
04 Utanríkisráðgjafi	303	297	291	288	285	282	279
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	1.087	4.310	3.274	3.264	3.254	3.244	3.233
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	98	96	94	93	92	91	90
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	13.442	24.441	25.053	20.152	17.286	17.276	17.175
09 Almanna- og réttaröryggi	2.646	889	2.138	2.347	4.317	6.384	4.579
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	37	37	69	69	69	68	68
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	29.817	41.131	32.054	30.234	25.794	24.269	24.243
12 Landbúnaður	16	16	15	15	15	15	15
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	1.082	3.443	2.539	536	534	532	529
14 Ferðaþjónusta	515	805	595	590	586	581	577
15 Orkumál	6	106	6	6	6	6	6
16 Markaðsefirlit, neytendamál og stj. sýsla atv. mála	17	16	16	16	16	15	15
17 Umhverfismál	1.627	4.143	3.646	3.430	3.438	3.216	2.599
18 Menning, listir, íþrótt- og eskulýðsmál	836	1.445	1.224	775	767	759	751
19 Fjölmíðun	0	0	0	0	0	0	0
20 Framhaldsskólastig	754	722	707	704	701	698	695
21 Háskólastig	3.401	2.540	2.306	2.608	2.299	2.140	2.131
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og mennmála	15	14	14	14	14	14	13
23 Sjúkrahúsiþjónusta	8.039	16.431	18.459	21.972	20.916	17.088	18.439
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	158	405	1.052	1.501	151	150	149
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta	4.371	6.125	7.548	7.277	1.992	3.481	3.470
27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks	0	1	1	1	1	1	1
29 Fjölskyldumál	161	435	357	356	354	352	351
30 Vinnuamarkaður og atvinnuleysi	20	20	19	19	19	19	18
31 Húsnæðisstuðningur	3.736	3.736	3.736	1.736	1.736	1.736	1.736
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	115	113	111	110	109	108	107
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	462	978	244	2.529	5.501	8.012	11.801
<b>Samtals</b>	<b>75.074</b>	<b>114.624</b>	<b>108.235</b>	<b>101.471</b>	<b>90.863</b>	<b>91.147</b>	<b>93.681</b>

<sup>1</sup> Útgöldin eru á verðlagi ársins 2021 og eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassaðli (IPSAS) og er í samræmi við framsetningu fjárheimilda eins og þau birtast í fjárlögum. Fjárfreysmyrirlit ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í greinargerð áætlunarinnar.

Vákin er athugi á því að áætluð framlög til fjárfestinga hér eru annars vegar fjármagnstilfærslur og hins vegar heimildir í formi fjárfestingarframlög í útgjaldarörömmum málefna sviða eru ekki gjaldfærð í ríkisreikningi heldur verða þau eignfærð og afskrifuð yfir lífúma viðkomandi eigna.

**Tafla 8 Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs**

Stöðutölur í m.kr. á verðlagi í lok hvers árs (áætlun)	2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>1.247.635</b>	<b>1.519.234</b>	<b>1.758.417</b>	<b>1.950.408</b>	<b>2.089.740</b>	<b>2.191.161</b>	<b>2.285.371</b>
Ríkisbréf, ríkisvixlar og sparskirteini .....	978.469	1.138.829	1.393.599	1.584.243	1.720.673	1.820.818	1.913.835
Erfend lán .....	245.858	359.552	344.262	343.700	343.711	343.791	343.791
Áfallnir ógjaldfallnir vextir .....	23.308	20.854	20.556	22.465	25.357	26.551	27.745
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>145.950</b>	<b>104.320</b>	<b>165.584</b>	<b>185.829</b>	<b>212.403</b>	<b>236.340</b>	<b>271.504</b>
Veitt lán .....	35.323	80.793	100.657	121.702	143.276	164.713	186.877
Viðskiptareikningur, nettó .....	110.627	23.527	64.927	64.127	69.127	71.627	84.627
<b>Hreinar lántökur ríkissjóðs</b> .....	<b>1.101.685</b>	<b>1.414.915</b>	<b>1.592.833</b>	<b>1.764.579</b>	<b>1.877.338</b>	<b>1.954.820</b>	<b>2.013.867</b>
Handbært fé vegna gjaldveyrissvaraförða .....	214.152	298.000	283.900	283.900	283.900	283.900	283.900
Handbært fé, annað, nettó .....	134.615	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
<b>Hrein staða ríkissjóðs</b> .....	<b>-752.918</b>	<b>-1.076.915</b>	<b>-1.268.933</b>	<b>-1.440.679</b>	<b>-1.553.438</b>	<b>-1.630.920</b>	<b>-1.689.967</b>
Hlutafé, eignarhlutir, stofnfé og stöðugleikaframlög .....	906.811	870.711	870.811	870.911	870.911	870.811	870.611
<b>Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>153.893</b>	<b>-206.204</b>	<b>-398.122</b>	<b>-569.768</b>	<b>-682.527</b>	<b>-760.109</b>	<b>-819.356</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>875.560</b>	<b>1.160.380</b>	<b>1.413.961</b>	<b>1.604.043</b>	<b>1.740.483</b>	<b>1.840.710</b>	<b>1.933.726</b>
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>42,4</b>	<b>48,5</b>	<b>52,3</b>	<b>54,5</b>	<b>55,3</b>	<b>55,3</b>	<b>54,8</b>
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>5,0</b>	<b>3,3</b>	<b>4,9</b>	<b>5,2</b>	<b>5,6</b>	<b>6,0</b>	<b>6,5</b>
<b>Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>5,2</b>	<b>-6,6</b>	<b>-11,8</b>	<b>-15,9</b>	<b>-18,1</b>	<b>-19,2</b>	<b>-19,7</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>29,8</b>	<b>37,1</b>	<b>42,1</b>	<b>44,8</b>	<b>46,1</b>	<b>46,5</b>	<b>46,4</b>



Tafla 9

## Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Fjárlög 2021	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Handbært fé frá rekstri<sup>1</sup> .....</b>	<b>-250,9</b>	<b>-253,7</b>	<b>-177,9</b>	<b>-121,2</b>	<b>-72,0</b>	<b>-37,3</b>	<b>-31,1</b>
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>							
Fjárfesting .....	-76,7	-72,7	-70,0	-71,6	-66,8	-67,3	-70,6
Sala eigna .....	0,7	36,9	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0
Veitt löng lán .....	-36,1	-27,5	-22,8	-24,0	-24,7	-25,3	-25,3
Innheimtar afborganir af veittum lánnum .....	2,2	3,0	6,4	9,4	12,2	15,4	17,4
Mótttekinn arður .....	8,7	17,3	26,4	36,9	37,4	37,6	37,6
Fyrirframgreiðsla til LSR .....	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup .....	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Mísm. á innheimtu og greiddu útsvari til svf. ....	8,4	8,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Fjárfestingarhreyfingar samtals .....</b>	<b>-101,6</b>	<b>-43,4</b>	<b>-68,1</b>	<b>-57,4</b>	<b>-49,9</b>	<b>-47,6</b>	<b>-48,8</b>
<b>Hreinn lánsfjárfjöfnuður .....</b>	<b>-352,5</b>	<b>-297,2</b>	<b>-246,0</b>	<b>-178,6</b>	<b>-121,9</b>	<b>-84,9</b>	<b>-79,9</b>
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>							
Tekin langtímalán .....	427,3	404,5	410,3	244,1	200,0	188,1	240,7
Afborganir af teknum lánnum .....	-149,9	-135,6	-176,1	-65,5	-78,1	-103,2	-160,8
<b>Fjármögnunarhreyfingar samtals .....</b>	<b>277,4</b>	<b>268,9</b>	<b>234,2</b>	<b>178,6</b>	<b>121,9</b>	<b>84,9</b>	<b>79,9</b>
<b>Breyting á handbæru fé .....</b>	<b>-75,1</b>	<b>-28,3</b>	<b>-11,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> Líkt og fram kemur í áætluninni eru afkomubætandi ráðstafanir ekki útfærðar nánar í rekstri eða til fjárfestinga. Til einföldunar er hér miðað við að ráðstafanirnar hafi eingöngu áhrif á handbært fé frá rekstri.

Tafla 10

## Rekstrarreikningur A-hluta sveitarfélaga

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>400,5</b>	<b>410,9</b>	<b>437,5</b>	<b>461,0</b>	<b>482,2</b>	<b>503,6</b>	<b>526,4</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>317,1</b>	<b>325,7</b>	<b>348,4</b>	<b>368,2</b>	<b>385,8</b>	<b>403,6</b>	<b>422,7</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	256,0	259,2	275,6	291,8	306,6	321,4	337,4
Eignarskattar .....	55,5	58,5	63,1	66,7	70,2	73,1	76,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	5,6	8,0	9,7	9,7	9,0	9,0	9,0
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>36,4</b>	<b>34,9</b>	<b>36,7</b>	<b>38,8</b>	<b>40,8</b>	<b>42,6</b>	<b>44,0</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>47,0</b>	<b>50,4</b>	<b>52,5</b>	<b>54,0</b>	<b>55,7</b>	<b>57,4</b>	<b>59,7</b>
Eignatekjur .....	14,7	15,4	16,4	17,2	18,0	18,8	19,6
þ.a. vaxtatekjur .....	3,8	3,8	3,9	4,0	4,2	4,3	4,5
Sala á vöru og þjónustu .....	31,2	33,8	34,9	35,5	36,3	37,2	38,6
Ýmsar aðrar tekjur .....	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>417,7</b>	<b>446,3</b>	<b>465,5</b>	<b>478,3</b>	<b>489,5</b>	<b>506,2</b>	<b>530,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>398,9</b>	<b>421,5</b>	<b>441,1</b>	<b>458,4</b>	<b>476,2</b>	<b>494,9</b>	<b>516,7</b>
Laun .....	205,3	218,4	228,0	238,1	248,9	260,1	271,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	128,0	136,1	142,4	146,4	150,7	155,5	163,0
Afskriftir .....	19,5	18,3	18,6	19,0	19,3	19,7	20,1
Vaxtagjöld .....	11,5	13,1	14,3	15,3	15,9	16,4	17,0
Framleiðslustyrkir .....	5,0	5,2	5,6	6,0	6,3	6,6	6,9
Fjárframlög .....	2,7	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2	3,3
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	10,1	10,5	10,7	11,0	11,2	11,5	11,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ..	16,8	17,4	18,6	19,7	20,8	21,7	22,7
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>18,8</b>	<b>24,7</b>	<b>24,5</b>	<b>23,9</b>	<b>21,3</b>	<b>23,4</b>	<b>25,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	38,3	43,0	43,1	42,9	40,7	43,1	45,4
Afskriftir (-) .....	-19,5	-18,3	-18,6	-19,0	-19,3	-19,7	-20,1
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,0</b>	<b>-8,0</b>	<b>-12,0</b>	<b>-12,0</b>
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-9,5</b>	<b>-26,1</b>	<b>-17,6</b>	<b>-6,0</b>	<b>4,5</b>	<b>9,5</b>	<b>8,9</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-7,7</b>	<b>-9,3</b>	<b>-10,4</b>	<b>-11,3</b>	<b>-11,7</b>	<b>-12,1</b>	<b>-12,5</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-17,2</b>	<b>-35,3</b>	<b>-28,0</b>	<b>-17,3</b>	<b>-7,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,6</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	13,5	13,0	12,9	12,8	12,7	12,6	12,5
Frumgjöld .....	13,8	13,8	13,4	12,9	12,5	12,4	12,3
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Vaxtatekjur .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld .....	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
Heildartekjur .....	13,6	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7	12,6
Heildargjöld .....	14,2	14,3	13,8	13,4	13,0	12,8	12,7
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>

Tafla 11

Þjóðhagsspá 2021-2026<sup>1</sup>

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Einkaneysla .....	2,3	4,1	3,5	2,8	2,7	2,6
Samneysla .....	1,1	0,7	-0,5	-0,4	-0,1	1,4
Fjármunamyndun .....	5,0	4,3	5,7	2,3	2,1	3,1
Atvinnuvegafjárfesting .....	6,9	7,6	5,9	3,8	3,0	3,0
Íbúðarhúsnæði .....	-6,7	4,9	8,6	3,3	3,6	3,6
Opinber fjárfesting .....	17,7	-6,8	0,8	-4,8	-3,6	2,8
Þjóðarútgjöld .....	2,1	3,2	3,1	1,9	1,9	2,4
Útflutningur .....	10,3	16,8	10,1	8,4	3,8	2,6
Innflutningur .....	8,7	12,5	8,6	6,7	3,2	2,3
Verg landsframleiðsla .....	2,6	4,8	3,8	2,7	2,1	2,4
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	-0,1	1,4	2,2	3,0	3,3	3,4
Viðskiptajöfnuður % af VLF .....	0,9	2,1	2,8	3,5	3,7	3,7
VLF, nafnvirði í ma.kr. ....	3.129	3.362	3.580	3.777	3.962	4.169
Neysluverðsvísitala .....	3,2	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi .....	9,2	7,2	5,9	5,2	4,9	4,7
Laun .....	4,8	5,4	4,3	3,9	3,8	3,7

<sup>1</sup> Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars 2021

## Um fjöllum um málefna svið og málaflokka

### Stefnumörkun málefna sviða efnislega óbreytt

Gildandi fjármálaáætlun til fimm ára var samþykkt á Alþingi 17. desember sl., sbr. 2. mál 151. þings. Áætluninni fylgdi greinargerð um áherslur og markmið á tímabilinu fyrir þau 35 málefna svið og 103 málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til, sbr. þingskjal 2, bls. 153–435.

Sú stefnumörkun sem þar lá til grundvallar er efnislega óbreytt. Með fjármálaáætlun 2022–2026 eru því ekki lagðar til efnislegar breytingar á grunnsviðsmynd gildandi fjármálaáætlunar, þ.m.t. útgjaldarömmum og hvað varðar breytingar á tekjuhlíð ríkissjóðs. Þess í stað hefur áætlunin verið framreiknuð með hliðsjón af breytingum sem leiða af uppfærðri þjóðhagsspa og nýjum upplýsingum um tekju- og útgjaldahlíð hins opinbera og breyttum forsendum í lánsfjármálum. Í umfjöllun og framsetningu áætlunarinnar hefur því fyrst og fremst verið lögð áhersla á hagræn áhrif hennar ásamt sviðsmyndagreiningu og mati á nauðsynlegri aðlögun á afkomu hins opinbera árin 2023–2026 til þess að tryggja meginmarkmið fjármálastefnunnar um stöðvun skuldasoöfnunar fyrir árslok 2025 og að fjármál hins opinbera uppfylli tölusett skilyrði laga um opinber fjármál sem taka aftur gildi árið 2026.

Fjallað er um helstu breytingar á gjaldahlíð í samnefndum kafla hér að framan. Vert er að nefna tvö atriði í því sambandi: framlög til loftslagsmála sem eru aukin, sbr. umfjöllun í rammagrein um útgjöld til loftslagsmála til ársins 2031 þá eykst fjárheimild fjögurra málefna sviða af þessu tilefni, í samræmi við heimahöfn verkefna, en þeirri aukningu var fundinn staður innan heildarramma málefna sviða. Þá hefur umfangi afkomubætandi ráðstafana árin 2023–2025 verið breytt eins og lýst er í upphafi 4. kafla.

### Umfjöllun um framtíðarsýn, tækifæri, markmið og árangursmælikvarða áfram í gildi

Allt framangreint er í samræmi við framtíðarsýn fyrir hvert málefna svið sem lýsir þeim ávinningi eða árangri sem ætlað er að ná og sömuleiðis meginmarkmið sem styður við þessa framtíðarsýn.

Í fyrrnefndri greinargerð um 35 málefna svið og 103 málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til, sbr. þingskjal 2, bls. 153–435, eru dregnar fram helstu áherslur og forgangsmál á tímabilinu. Til grundvallar umfjöllun á málefna sviðum eru sex velsæðaráherslur sem saman endurspeglar stefnu ríkisstjórnarinnar og horfa til framtíðar á mikilvægum sviðum. Umfjöllun um einstakar velsæðaráherslur er að finna í yfir 30 málefna sviðsstefnum af 35. Nánari grein er gerð fyrir aðferðafræði við skilgreiningu velsæðaráherslna í þingskjali 2, kafla 4.6, bls. 110–115.

Í málaflokkum er fjallað um verkefni og dregnar fram helstu áskoranir og tækifæri til að mæta þessum áskorunum. Lögð er áhersla á að gera grein fyrir áskorunum út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum, sem einnig eru kortlagðar í nýrri stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða. Loks er gerð grein fyrir tækifærum til að mæta þessum áskorunum og birtast tækifærin gjarnan sem verkefni í greinargerð um viðkomandi málaflokk í fjárlagafrumvarpi fyrir komandi fjárlagaár.

Á grundvelli þessa eru sett fram markmið fyrir hvern málaflokk sem miða að því að ná meginmarkmiði málefnasviðs. Leitast er við að framsetning markmiða miði að áhrifum fyrir heildina, samfélagið eða almenna borgara. Hverju markmiði fylgja mælikvarðar sem mæla framgang markmiðs, þ.e. ólíka þætti árangurs með hlutlægum hætti. Mælikvörðunum er ætlað að mæla aukið samfélagsvirði, sjáanlegar jákvæðar breytingar eða bætt gæði fyrir samfélagið. Þar sem það er mögulegt er leitast við að mæla endanleg áhrif sem sóst er eftir.

Gerð er grein fyrir fjárhagslegri þróun málefnasviða á tímabilinu 2019–2020 í greinargerð ráðuneyta um málefnasvið í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021, sbr. þingskjal 1, bls. 146–316, en fjárheimildir málefnasviða fyrir árið 2021 koma fram í 3. gr. fjárlaga ársins, sbr. þingskjal 726, bls. 5. Fjárheimildir málefnasviða á tímabili fjármálaáætlunar 2022–2026 koma fram í töflum um heildarútgjöld og útgjaldaramma málefnasviða, sjá bls. 7–8 hér að framan.

### **Stefnumörkun til meðallangs tíma í ljósi aðstæðna**

Áfram er í gildi sambærilegur fyrirvari og í gildandi fjármálaáætlun, þ.e. að vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar skoðast stefnumörkun málefnasviða til meðallangs tíma í ljósi aðstæðna.

Á síðari hluta tímabils þessarar áætlunar, þ.e. á árunum 2023–2026, er fyrrséð að grípa þurfi til ráðstafana á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs til að ná markmiðum áætlunarinnar um stöðvun hækkun hlutfalls skulda af vergri landsframleiðslu eigi síðar en í árslok 2025. Í áætluninni er sett fram umfang ráðstafana til að ná þessu markmiði og er því jafndreift á tekju- og gjaldahlið ríkissjóðs á árunum 2023–2026. Á útgjaldahlið nema þessa ráðstafanir 15 ma.kr. á ári eða sem svarar til innan við 1,6% af rammasettum útgjöldum ríkissjóðs. Í áætluninni hefur þeim ráðstöfunum ekki verið dreift niður á einstök málefnasvið. Slíkar ráðstafanir kunna vissulega að hafa áhrif á stefnumörkun einstakra málefnasviða og málaflokka þegar fram í sækir án þess þó að þær muni kollvarpa þeirri stefnumörkun sem er þegar fyrir hendi.

Ný fjármálaáætlun verður lögð fram af hálfu nýrrar ríkisstjórnar vorið 2022 og mun hún byggjast á nýrri fjármálastefnu sem lögð verður fram eigi síðar en samhliða fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2022. Stefnumörkunin mun, eins og áður, koma til endurskoðunar í árlegum fjármálaáætlunum líkt og lög um opinber fjármál gera ráð fyrir og þá með hliðsjón af horfum í efnahagsmálum og opinberum fjármálum hverju sinni.

