

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, að stjórnvöld fylgi stefnumörkun um opinber fjármál sem stuðli að stöðugleika og sjálfbærni í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál með því að bæta afkomu hins opinbera og stöðva hallarekstur eigi síðar en árið 2028 þannig að skuldir hins opinbera taki að lækka markvisst í hlutfalli við landsframleiðslu. Í því skyni skal stjórn opinberra fjármála vera í samræmi við eftirfarandi stefnumið um afkomu- og skuldaþróun á gildistíma fjármálastefnunnar 2026–2030, á grundvelli þeirra efnahagshorfa og annarra forsendna sem hún er reist á:

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2026	2027	2028	2029	2030
A1-hluti hins opinbera¹					
Heildarafkoma	-0,8	-0,2	0,1	0,2	0,3
þar af ríkissjóður (A1-hluti)	-0,5	0,0	0,1	0,2	0,3
þar af sveitarfélög (A-hluti)	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
Skuldir ²	39,5	39,5	39,0	38,5	37,5
þar af ríkissjóður (A1-hluti)	32,5	32,5	32,5	32,0	31,5
þar af sveitarfélög (A-hluti)	7,0	7,0	6,5	6,5	6,0
Opinberir aðilar í heild					
Heildarafkoma	-1,2	-0,5	0,3	0,8	1,2
þar af A1-hluti hins opinbera	-0,8	-0,2	0,1	0,2	0,3
þar af fyrirtæki hins opinbera ³	-0,4	-0,3	0,2	0,6	0,9
Skuldir ²	61,0	61,5	61,5	61,0	59,5
þar af A-1 hluti hins opinbera	39,5	39,5	39,0	38,5	37,5
þar af fyrirtæki hins opinbera ³	21,5	22,0	22,5	22,5	22,0

¹ Samkvæmt endurskoðaðri flokkun á starfsemi hins opinbera á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals (GFS), sbr. nánari umfjöllun í kafla um framsetningu og flokkun ríkisaðila á bls. 107 í fjármálaáætlun 2025–2029.

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

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

Yfirlitið að framan felur eftirfarandi í sér:

- I. Heildarafkoma A1-hluta hins opinbera fer batnandi ár frá ári og snýst í afgang árið 2028 sem verður svo vaxandi til enda tímabilsins að gefnum þeim efnahagshorfum sem stefnan byggist á. Markmið um heildarafkomu A1-hluta ríkissjóðs byggja á stefnu um útgjaldaþróun ríkissjóðs samkvæmt tölulíð II.
- II. Undirliggjandi útgjöld A1-hluta ríkissjóðs, eins og þau eru nánar skilgreind í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál vegna innleiðingar stöðugleikareglu (171. mál á 156. löggjafarþingi) og að teknu tilliti til áhrifa sérstakra ráðstafana í tekjuöflun ríkissjóðs til hækkunar eða lækkunar, vaxa að hámarki um 2% að raungildi milli ára.
- III. Skuldir A1-hluta hins opinbera sem hlutfall af VLF lækka að gefnum þeim efnahagshorfum sem stefnan er reist á og stefna undir það hámark sem tilgreint er í 2. tölul. 7. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, innan ásættanlegs tíma. Í því skyni verður skuldaþróun í samræmi við skuldaþróunaráætlun sem er sett fram í greinargerð stefnunnar. Markmið um skuldir A1-hluta hins opinbera í töflu hér á undan eru hámarksviðmið að gefnum efnahagsforsendum stefnunnar. Í því felst að sértækar ráðstafanir í ríkisfjármálum mega ekki leiða til þess að skuldahlutfallið verði hærra en skv. skuldaþróunaráætlun. Undanskildar þessu skilyrði eru ráðstafanir vegna meiri háttar náttúruhamfara, en útgjöld vegna þeirra falla ekki undir gildissvið stöðugleikareglu skv. 3. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál (171. mál á 156. löggjafarþingi), og ráðstafanir sem með beinum hætti minnka áhættuskuldbindingar hins opinbera.

Alþingi staðfestir að fjármálastefna þessi sé samkvæm þeim grunngildum og skilyrðum sem kveðið er á um í 2. mgr. 6. gr. og 7. gr. laga um opinber fjármál.

Inngangur

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir að ná skuli stjórn á fjármálum ríkisins og skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta, m.a. með því að taka upp stöðugleikareglu og stöðva hallarekstur. Í þessum orðum felst skýr ásetningur um að leggja allt kapp á að ná þeim markmiðum um stöðugleika og sjálfbærni sem felast í lögum um opinber fjármál. Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2026–2030 sem hér er lögð fram staðfestir þennan ásetning og varðar leiðina fyrir þróun afkomu og skulda ríkissjóðs og annarra opinberra aðila frá einu ári til annars á tímabilinu.

Lykilatriðin í fjármálastefnunni eru þrjú:

- Í fyrsta lagi, að sá hallarekstur sem verið hefur á A1-hluta hins opinbera verði stöðvaður þegar á árinu 2028 og í kjölfarið verði heildarafkoma jákvæð.
- Í öðru lagi, að samhliða verði gripið í taumana á skuldaþróun hins opinbera þannig að skuldahlutfallið taki að síga örugglega að 30% af VLF og nái því marki innan ásættanlegs tíma. Í því skyni skal skuldaþróunaráætlun fyrir hið opinbera fylgja þeirri meginstefnu að andvirði af sölu ríkiseigna verði ráðstafað til niðurgreiðslu skulda.
- Í þriðja lagi, í samræmi við þessi áform um aðhaldssama fjármálastefnu, að raunvöxtur útgjalda á komandi árum verði minni en vöxtur landsframleiðslunnar þannig að útgjöld sem hlutfall af VLF fari lækkandi.

Full þörf er á varfærinni og aðhaldssamri fjármálastefnu sem stuðlar að aukinni sjálfbærni opinberra fjármála. Skuldahlutföll hins opinbera eru of há, lækkun þeirra hefur ekki verið nógu markviss og hallarekstur er meiri en þolað verður til lengdar. Reynslan kennir að brýnt er að nota tímenn þegar efnahagsskilyrði eru hagstæð til þess að efla viðnámsþrótt þjóðarbúsins til að það verði betur í stakk búið til að standa af sér efnahagslegt andstreymi eða áföll. Opinber fjármál hafa þegar þurft að standa af sér og veita efnahagslegt mótvægi gegn tveimur stóráföllum það sem af er þessari öld, fjármálakreppu og heimsfaraldri kórónuveirunnar. Að óbreyttu er hið opinbera í veikari stöðu en fyrir faraldurinn til að standa af sér óvænt skakkaföll. Með þessari fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar er brugðist við þessari veikni með markvissum hætti í því skyni að færa þróun opinberra fjármála til betri vegar.

Þessu til viðbótar er mikilvægt að fjármálastefna hins opinbera leggist á árarinnar með peningamálastefnu Seðlabankans. Verðbólgan hefur reynst þrálát, hún er enn þá umtalsvert yfir 2,5% verðbólgu markmiði og á það einnig við um verðbólguvæntingar. Vaxtastigið er einnig hátt, hvort sem lítið er til skemmri eða lengri tíma. Atvinnuleysi er aftur á móti lítið og ýmis merki um að mestu kælingaráhrif mikilla vaxtahækkana séu að baki og eftirspurn að taka við sér. Aðhaldssemi í fjármálastefnunni við þessar aðstæður mun styðja við hjöðnun verðbólgu og vaxta, með tilheyrandi ávinningi fyrir heimili og atvinnulíf.

Umbætur á umgjörð opinberra fjármála með nýrri stöðugleikareglu

Í fjármálastefnunni verður markmiðum um sjálfbærni opinberra fjármála og efnahagslegan stöðugleika náð með nokkuð öðrum og skilvirkari hætti en gert er ráð fyrir í gildandi lögum. Í stefnunni er gengið út frá breyttu fyrirkomulagi á tölulegum fjármálareglum laganna. Frumvarp til laga um breytingar á viðeigandi ákvæðum laga um opinber fjármál hefur verið lagt fyrir þingið og er nú til umfjöllunar í fjárlaganefnd (171. mál á 156. löggjafarþingi). Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði orðið að lögum áður en þingsályktunartillagan um fjármálastefnuna verður afgreidd.

Með frumvarpinu er tekin upp ný svonefnd stöðugleikaregla fyrir stefnumörkun í ríkisfjármálum. Reglan felur í sér hámark á árlegum vexti útgjalda að raunvirði í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Það hámark, 2,0%, tekur mið af vaxtargetu landsframleiðslunnar til lengri tíma. Helsta markmið þessarar breytingar er að fjármálareglur laganna stuðli samtímis að sjálfbærni og stöðugleika, en til þessa hafa fjármálareglurnar ekki stuðlað nægilega vel að því síðarnefnda.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að afkomuregla laganna verði felld brott þar sem hún samrýmist ekki nægilega vel sveiflujöfnunarvirkni nýju stöðugleikareglunnar. Sama gildir um tölusetta skuldalækkunarreglu laganna í núverandi mynd. Í staðinn verði tekinn upp nýr þáttur í fjármálastefnu sem feli í sér að þegar skuldir eru umfram hámarkið þurfi stjórnvöld að setja fram skýra skuldaþróunaráætlun á grundvelli greiningar á því hvernig skilyrði laganna um tölusetta skuldahámark verði uppfyllt innan ásættanlegs tíma með hliðsjón af stöðu ríkisfjármála og horfum í efnahagsmálum. Slíka áætlun er að finna neðar í þessari greinargerð. Í frumvarpinu er ekki hreyft við skuldareglu laga um opinber fjármál um að skuldir hins opinbera, eins og þær eru nánar skilgreindar, verði að hámarki 30% af vergri landsframleiðslu.

Stefnumörkun miðar samtímis að stöðugleika og sjálfbærni

Stefnumiðin um afkomu og skuldir í þessari fjármálaáætlun byggja á þeim efnahagsforsendum sem stefnan er reist á. Þar er einkum um að ræða þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem er birt í viðauka. Reynslan hefur sýnt að breyttar efnahagsforsendur hafa oft veruleg áhrif á horfur um afkomu og skuldahlutfall hins opinbera á þeim tíma sem líður milli setningar fjármálastefnu og fjármálaáætlana. Í fyrirnefndu frumvarpi til laga um breytingar á lögum um opinber fjármál er þess vegna gert ráð fyrir að formfesta hvaða svigrúm stjórnvöld hafa, vegna breyttra efnahagsforsendna, til þess að hliðra stefnuferlum í fjármálaáætlunum frá því sem er áformað í fjármálastefnu.

Við útfærslu markmiða fjármálastefnu í fjármálaáætlun verður, samkvæmt frumvarpinu, heimilt að taka tillit til beinna, óhjákvæmilegra áhrifa breyttra efnahagsforsendna á afkomu og skuldahlutfall frá því sem gert var ráð fyrir í efnahagsforsendum fjármálastefnu. Hér er í fyrsta lagi átt við þau beinu áhrif sem landsframleiðsla og aðrar forsendur um skattstofna hafa á tekjur A1-hluta hins opinbera, í öðru lagi þau beinu, óhjákvæmilegu áhrif sem atvinnuleysi, vaxtastig, verðbólga og aðrar þjóðhagsstærðir hafa á útgjöldin og í þriðja lagi afleidd áhrif á skuldir og skuldahlutfall. Gerð verður grein fyrir þessum áhrifum í fjármálaáætlun hverju sinni ef þörf krefur.

Þessi breyting er forsenda þess að stöðugleikareglan geti stuðlað að efnahagslegum stöðugleika eins og henni er ætlað, enda getur það kallað á ófyrirséðar breytingar á afkomu ríkissjóðs. Breytingin styður einnig við festu í stefnumörkun um fjármál hins opinbera. Markmið stöðugleikareglunnar er að stefnumörkun um útgjaldavöxt fái aukið vægi í

samanburði við stefnumörkun um þróun afkomu frá ári til árs. Í þessum anda er það tiltekið í stefnunni að markmið um afkomu ríkissjóðs byggji á stefnu um útgjaldaþróun hans. Með því er átt við að stefna um afkomu skuli skoðast í samhengi við markmið stöðugleikareglunnar. Í reglunni eru tilteknir útgjaldaliðir undanskildir, bæði liðir sem hreyfast sérstaklega mikið með hagsveiflunni og tilfallandi liðir.

Áður en stöðugleikareglan getur náð fyllilega markmiði sínu, um að stuðla í senn að stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála, þarf aftur á móti að vinda ofan af þeim viðvarandi hallarekstri sem verið hefur á ríkissjóði. Í millitíðinni þurfa ríkisútgjöld að vaxa hægar að raunvirði en sem nemur 2,0% hámarki stöðugleikareglunnar, auk þess sem gæta þarf varfærni í rekstri sveitarfélaga. Að öðrum kosti er hætt við því að áhyggjur af sjálfbærni opinberra fjármála hækki vaxtastig og leggi byrðar á bæði kynslóðir nútíðar og framtíðar. Meginmarkmið þessarar fjármálastefnu er því að auka sjálfbærni opinberra fjármála og leggja þannig grunn að því að ný stöðugleikaregla nái markmiðum sínum að fullu.

Útfærsla stefnumiðs fjármálastefnunnar um skuldir A1-hluta hins opinbera hefur þetta að markmiði, en eins og tekið er fram í stefnunni munu sértækar ráðstafanir í opinberum fjármálum ekki leiða til þess að skuldahlutfallið verði hærra en skv. skuldaþróunaráætlun sem liggur að baki markmiðum um skuldahlutfall. Stefnumiðum um skuldir í fjármálaáætlunum má því aðeins hliðra til hækkunar að því marki sem leiðir af beinum áhrifum breyttra efnahagsforsendna, eins og lýst var hér að framan. Í þessu felst afdráttarlaus varðstaða stjórnvalda um sjálfbærni opinberra fjármála. Rétt þykir að tilgreina að ráðstafanir vegna meiri háttar náttúruhamfara falla utan þessa skilyrðis, auk ráðstafana sem með beinum hætti minnka áhættuskuldbindingar hins opinbera.

Mikil tækifæri í stöðvun hallareksturs

Staða efnahagsmála og þeir áhrifaþættir sem endurspeglast í því háa vaxtastigi sem nú ríkir eru eindregin rök fyrir varfærinni ríkisfjármálastefnu til skamms tíma lítið. Til viðbótar við háa vexti er þróttur í efnahagslífinu þrátt fyrir að skammvinn áföll hafi leitt til veikburða hagvaxtar á síðasta ári, verðbólga er enn töluvert yfir markmiði, verðbólguvæntingar eru það einnig, raungengi er hátt í sögulegu samhengi, staða á vinnumarkaði sterk og halli er á viðskiptum við útlönd. Efnahagsaðstæður eru því þannig að aðhald í ríkisfjármálum styður við lífskjör heimilanna en ekki öfugt. Sú verður ekki alltaf raunin. Mikilvægt er því að nýta tækifærið næstu misseri til að endurbyggja styrk ríkissjóðs.

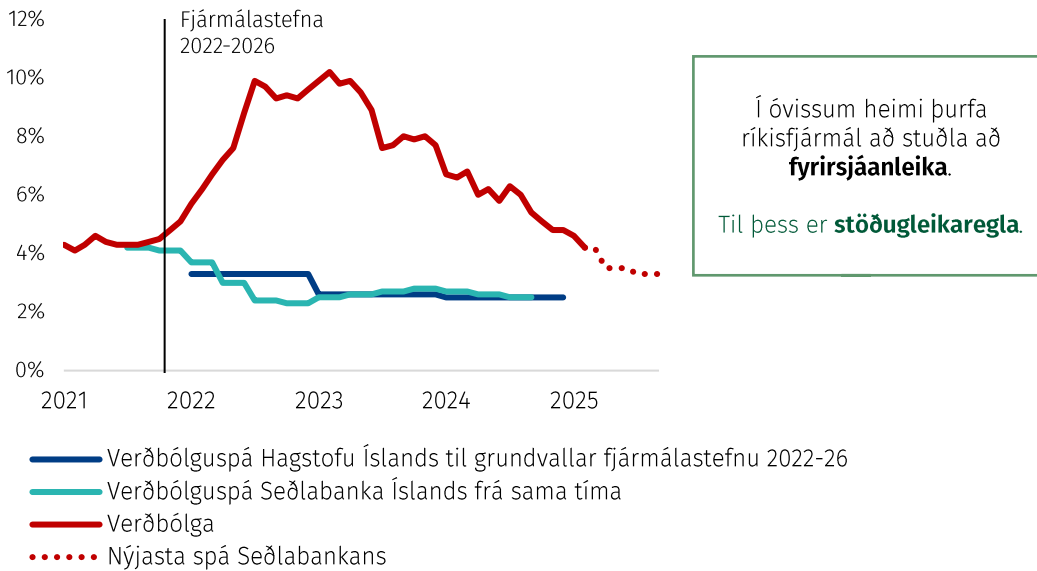
Ekki er ástæða til að ætla að aðhald í opinberum fjármálum leiði til markverðrar kólnunar efnahagssumsvifa. Þvert á móti styður ábyrg fjármálastefna við hjöðnun verðbólgu við lægra vaxtastig en ella. Þá hefur Seðlabankinn umtalsvert svigrúm til að styðja við hagkerfið með lækkun vaxta ef þörf krefur áður en beita þarf sértækum ráðstöfunum í ríkisfjármálum í sama tilgangi. Lægri vextir skapa forsendur fyrir aukin umsvif í hagkerfinu, s.s. með fjárfestingu sem styður við verðmætasköpun til lengdar, og er til þess fallin að styrkja fjárhag skuldsettra heimila og fyrirtækja. Hvert prósentustig sem vaxtastig hér á landi lækkar sparar heimilunum 35 ma.kr. í vaxtakostnað. Það jafngildir næstum öllum húsnæðisstuðningi ríkissjóðs. Með þessu móti er auk þess tryggt að efnahagsstefnan endurheimti sem fyrst það svigrúm sem hún þarf til að styðja tilhlýðilega við hagkerfið í gegnum ófyrirséð áföll. Það er forsenda þess að hún geti stuðlað að efnahagslegum stöðugleika.

Flestallar hagspár, þ.m.t. sú sem liggur til grundvallar þessari fjármálastefnu, gera ráð fyrir því að verðbólga minnki áfram að markmiði samhliða því sem hagvöxtur tekur nokkuð við sér

á ný. Ólíklegt er að það gangi eftir nema raunvextir verði áfram háir. Raunvextir Seðlabankans eru 6–8 prósentustigum hærrí en 2021 þegar fjármálastefna var síðast lögð fram. Fátítt er að raunvextir breytist svo mikið á jafn skömmum tíma. Hækkun raunvaxta einskorðast síður en svo við Ísland. Hækkun alþjóðlegs vaxtastigs er raunar ein stærsta efnahagslega breytingin sem orðið hefur frá því að fjármálastefna var síðast sett.

Mynd 1

Ófyrirséð hækkun verðbólgu er til marks um þá grundvallaróvissu sem ríkir alltaf um framtíðina



Búa þarf í haginn fyrir næsta áfall

Það er ekki aðeins staða efnahagsmála sem kallar á varfærna fjármálastefnu. Það gerir einnig staða opinberra fjármála, með tilheyrandi þýðingu fyrir viðnámsþrótt þjóðarbúsins. Svigrúm hins opinbera til að mæta efnahagsáfallum nú er heilt yfir minna en í aðdraganda þeirra tveggja stóru efnahagsáfalla sem riðið hafa yfir það sem af er 21. öldinni; fjármálakreppunnar og heimsfaraldursins. Skyldi álíka stórt áfall ríða yfir nú er því hætt við að stjórnvöld væru í nokkuð veikari færum en áður, frá sjónarhóli opinberra fjármála, til að styðja við heimili og fyrirtæki. Hættan á stórum efnahagsáfallum hefur ekki minnkað heldur aukist, ef eitthvað er, í ljósi varhugaverðrar stöðu í alþjóðamálum.

Stöðugleiki og sjálfbærni opinberra fjármála eru forsendur lífskjara til langs tíma

Þróttmiklar útflutningsgreinar eru og verða áfram forsenda lífskjara á Íslandi. Blikur eru nú á lofti í alþjóðaviðskiptum, svo vægt sé til orða tekið. Í því samhengi er enn mikilvægara en ella að stjórnvöld geri það sem á þeirra valdi er til þess að búa útflutningsgreinum okkar samkeppnishæft og stöðugt umhverfi.

Það er áskorun fyrir útflutningsgreinar að raungengi krónunnar er orðið nokkuð hátt í sögulegum samanburði. Þegar raungengi krónunnar hefur áður orðið jafn hátt hefur það iðulega lækkað í kjölfarið, stundum samhliða veikingu krónunnar og verðbólgu. Ríkisfjármálastefnan

þarf að stuðla að því að aðlögun hagkerfisins að jafnvægi eigi sér stað með betri hætti. Aðhaldssöm stefna í ríkisfjármálum styður ekki aðeins við stöðugleika innlendrar eftirspurnar, heldur aukið jafnvægi á ytri hlið þjóðarþúsins. Þannig má ná jafnvægi án kollsteypna.

Mynd 2

Á alþjóðlegan mælikvarða eru skuldir hins opinbera frekar miklar

Skuldahlutfall hins opinbera skv. Maastricht-skilgreiningu undir lok árs 2023, %



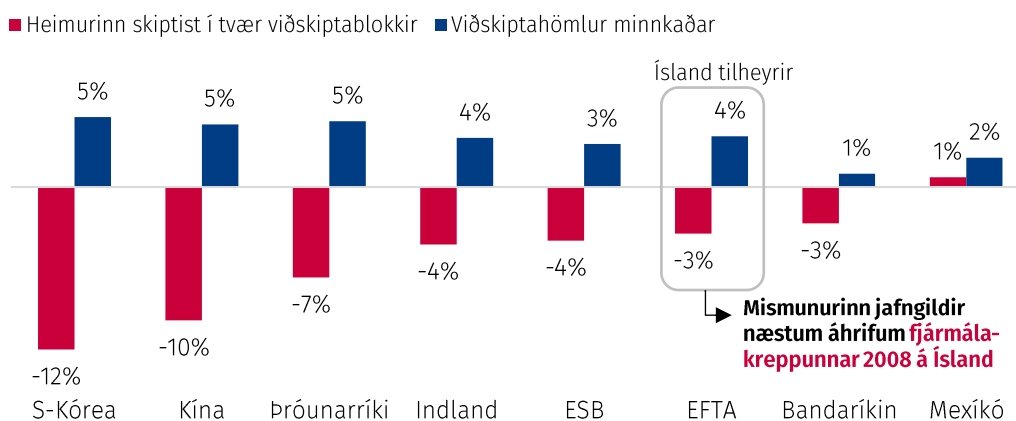
Heimild: Eurostat, AGS og Hagstofa Íslands. *Þróuð ríki með innan við 6 milljónir íbúa.

Hátt raungengi er ekki síst áskorun fyrir hugvitsdrifnar greinar sem finna einna mest fyrir alþjóðlegri samkeppni. Ein helsta breytingin á íslensku efnahagslífi á undanförunum fimm árum er stóraukið vægi þessara greina og annarra vaxtarsprotu útflutnings. Til þess að svona greinar geti tekið við keflinu sem helsti drifkraftur lífskjara er afar mikilvægt að búa þeim fyrirjábanlega og stöðuga efnahagslega fötfestu og samkeppnishæft vaxtaumhverfi. Raunar má telja að stöðugleiki skipti öll fyrirtæki máli, stór sem smá og þvert á atvinnugreinar. Stöðugleikaregla, stöðvun hallareksturs og útrýming óvissu um sjálfbærni opinberra fjármála styður þannig við verðmætasköpun og lífskjör.

Mynd 3

Staðan í alþjóðaviðskiptum er aðeins einn af mörgum áhættuþáttum - sem stjórnvöld verða að vera búin undir

Áhrif á landsframleiðslu 2020-2050*



Heimild: Alþjóðaviðskiptastofnunin. *Sviðsmyndir í efnahagslíkani stofnunarinnar.

Markmið og horfur í starfsemi hins opinbera

Fjármálastefnan endurspeglar það meginmarkið stjórnvalda að endurheimta stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála. Á fjórða ár er liðið frá lokum kórónuveirufaraldursins, þegar reglum laga um opinber fjármál var tímabundið vikið til hliðar og skapað rými fyrir stuðningsaðgerðir hins opinbera með tilheyrandi hallarekstri og skuldsetningu ríkis og sveitarfélaga. Þrátt fyrir vöxt efnahagssumsvifa á síðustu árum er hið opinbera enn rekið með halla. Framlagning nýrrar fjármálastefnu er liður í að snúa þeirri þróun við og birtast fyrrnefnd markmið stjórnvalda í þeim tölulegu viðmiðum sem hún setur.

Fjármálastefnan tekur nú í fyrsta sinn mið af fyrirhuguðum breytingum á tölulegum skilyrðum laga um opinber fjármál sem nú liggja fyrir Alþingi og farið var yfir að framan. Breytingarnar hafa mikil áhrif á mótun stefnunnar en auk þess að stuðla að bættri hagstjórn auka þær formfestu og aga við mótun útgjaldaramma ríkissjóðs.

Skuldahlutfall hins opinbera, skv. þeirri skilgreiningu sem tilgreind er í lögum um opinber fjármál, er nú ríflega níu prósentustigum yfir leyfilegu hámarki en gert er ráð fyrir að hlutfallið verði um 39% af VLF við lok yfirstandandi árs. Til þess að unnt verði að lækka hlutfallið á tímabili fjármálastefnunnar þarf í senn að bæta afkomu hins opinbera og standa vörð um efnahagslegan stöðugleika. Birtist þar hin nýja virkni laga um opinber fjármál en stjórnvöld setja sér það markmið í fjármálastefnunni að skuldahlutfallið verði innan við 37% af VLF árið 2030 og lækki því um ríflega tvö prósentustig á því tímabili sem fjármálastefnan tekur til. Þá verður afkoma hins opinbera nægjanlega jákvæð til þess að drífa frekari skuldalækkun þegar tímabili þessarar fjármálastefnu sleppir, en framreikningur gefur til kynna að skuldir hins opinbera verði komnar niður fyrir 30% af VLF-hámarkinu á næstu 10–15 árum. Nánar er fjallað um skuldaferil út fyrir tímabil fjármálastefnunnar í kafla hér aftar.

Þótt lög um opinber fjármál, með þeim breytingum sem hér hafa verið reifaðar, móti skilyrði fyrir fjármálastefnuna er meginefni hennar stefnumörkun stjórnvalda í opinberum fjármálum til næstu fimm ára. Forgangsatíði er að ná hratt tókum á opinberum rekstri og snúa af braut kerfisbundins hallareksturs sem viðgengist hefur í liðlega sjö ár. Frumforsenda slíkra áætlana er að haldið verði aftur af útgjaldavexti hins opinbera, bæði með hagræðingaraðgerðum og forgangsröðun verkefna. Hlutfall heildarútgjalda hins opinbera af VLF verður lækkandi öll árin sem fjármálastefnan tekur til og afkoman batnandi. Þegar á þriðja ári gildistíma fjármálastefnunnar, árið 2028, verður hið opinbera rekið með afgangi og góð staða þjóðarbúsins nýtt til að endurheimta fyrri styrk hins opinbera og búa í haginn fyrir viðsjárverðari tíma.

Tekjustefna

Hægt hefur á vexti efnahagssumsvifa undanfarna ársfjórðunga og samhliða hafa tekjustofnarnir vaxið hægar en á uppgangstímum síðustu ára. Við mótun skattstefnu þarf að huga að fjölmörgum þáttum, þar sem breytingar hafa bein áhrif á efnahag heimila og rekstrarskilyrði fyrirtækja. Mikilvægt er að stefnan stuðli að skilvirku og réttlátu skattkerfi og styðji um leið við hagvaxtargetu þjóðarbúsins og efnahagslegan stöðugleika.

Tækifæri eru til staðar til að nýta núverandi tekjustofna til frekari tekjuöflunar, án þess þó að leggja meiri álögur á einstaklinga, s.s. með því að fækka ívilnandi úrræðum og koma í veg fyrir skattasniðgöngu. Á tíma fjármálastefnunnar er ætlunin að efla skattskil, loka glufum og draga úr undanþágum í skattkerfinu. Ör þróun gervigreindar og tengdrar tækni hefur valdið

grundvallarbreytingum í stafrænum viðskiptum, sem skapa tækifæri til aukinnar stöðlunar gagna og sjálfvirknivæðingar í skatta- og tollakerfum. Jafnframt er brýnt að bregðast markvisst við skattundanskotum með öflugu rauntímaeftirliti sem byggir á áhættugreiningu og aðgerðum gegn peningabætti. Í því skyni verður áhersla lögð á kerfisbundnar stafrænar umbreytingar, þar sem þróun regluverks og samtímaeftirlit gegnir lykilhlutverki.

Tækniframförum fylgja ýmsar áskoranir í skattamálum sem þarf að horfa til við mörkun skattastefnu. Fjölgun vistvænna og sparneytinna ökutækja hefur leitt til umtalsverðrar lækkunar á tekjum ríkissjóðs og er að óbreyttu útlit fyrir að sú þróun haldi áfram. Mikilvægt er að bregðast við þeirri þróun með breyttum álögum á ökutæki og eldsneyti sem jafnframt stýðja við markmið ríkisstjórnarinnar um orkuskipti í samgöngum og kolefnishlutleysi.

Hagsæld á Íslandi hefur löngum byggst á nýtingu náttúruauðlinda, s.s. í landbúnaði, sjávarútvegi og sjálfbærri orku sem aftur nýtist í ýmiss konar iðnaði. Á undanföllum árum hafa bæst við nýjar og stöndugar atvinnugreinar sem jafnframt byggja sína afkomu á landsins takmörkuðu gæðum. Má þar nefna ferðaþjónustu og fiskeldi. Ríkisstjórnin hefur sett sér þá stefnu að gjaldtaka atvinnugreina byggist á sjálfbærum og réttlátum auðlindagjöldum sem renni að hluta til nærsamfélagsins.

Sú tekjuáætlun sem er undirliggjandi markmiðum fjármálastefnu gerir ráð fyrir að heildartekjur ríkisins nemi 30,2% af VLF á árinu 2025. Þá er gert ráð fyrir að heildartekjur sveitarfélaga verði 13,3% af VLF. Samanlagt heildarumfang hins opinbera er þá um 42,2% af VLF. Að jafnaði er gert ráð fyrir að heildarumfang hins opinbera verði um 41,8% af VLF á tímabili fjármálastefnu og lækki því lítillega á tímabilinu.

Útgjaldastefna

Ákvarðanir um útgjöld hins opinbera eru sama marki brenndar og samsvarandi ákvarðanir alls almennings. Vilji stendur til margs og undantekningalítið umfram það sem efni veita svigrúm til. Af því leiðir hina eilífu áskorun skortsins, að ekki er hægt að ráðast í öll verkefni, sama hversu gæfuleg þau eru í grunninn, heldur verður að forgangsraða þeim takmörkuðu fjármunum sem til skiptanna eru í það sem mestu skilar og breiðust sátt er um. Það er verkefni stjórnvalda.

Hið opinbera hefur lagað sig að þeim veruleika með lögum um opinber fjármál. Þær breytingar sem nú eru gerðar á þeim lögum með forgöngu sitjandi ríkisstjórnar eru einmitt til þess fallnar að auka gagnsæi slíkrar ákvarðanatöku og tryggja að ákvarðanir um forgangsröðun fjármuna hins opinbera einkennist af langtímasjónarmiðum fremur en skammtímaviðbragði.

Þær áskoranir sem við blasa næstu ár og áratugi eru af þeim meiddi að krefjast langtíma-hugsunar og voru margar verkefni við gerð síðustu fjármálastefnu og verða vafalítið einnig verkefni næstu fjármálastefnu. Viðhalda þarf lífskjarabata og aukinni verðmætasköpun þrátt fyrir hlutfallslega fækkun vinnandi handa, aukinn kostnað vegna heilbrigðisþjónustu og umönnun aldraðra og fatlaðra. Leiðir það af breyttri aldursamsetningu. Óhjákvæmilegt er að auknir fjármunir verði veittir til þeirra verkefna og í forgangi hjá stjórnvöldum er að vel verði hlúð að öldruðum og öryrkjum þrátt fyrir að fjöldi þeirra muni aukast á komandi árum. Önnur viðfangsefni eru nýrri af nálinni og vonandi skammvinnari. Tengjast þau aukinni spennu í alþjóðamálum, hernaðarlegum og efnahagslegum. Aukin vígvæðing vína- og samstarfsþjóða á undanföllum misserum kallar á viðbragð frá íslenskum stjórnvöldum og verður aukid fjármagn veitt til varnarmála, bæði í stuðning við varnir Úkraínu og til innviða hér á Íslandi svo auka megi viðbragðsgetu og sjálfsbjörg þjóðarinnar á varhugaverðum tímum. Óvissa í

efnahagsmálum vegna fráhrarfs Bandaríkjastjórnar frá fyrri stefnu um viðskiptafrelsi og vestræna samvinnu getur einnig haft áhrif hér á landi. Erfitt getur reynst að einangra afleiðingar þeirrar þróunar og þær geta raungerst á lengri tíma. Auknir tollar stórra samþættra hagkerfa á borð við Bandaríkin og Evrópu draga úr skilvirkni og verðmætasköpun og gæti áhrifa þeirra því helst gætt á tekjuhlíð hins opinbera.

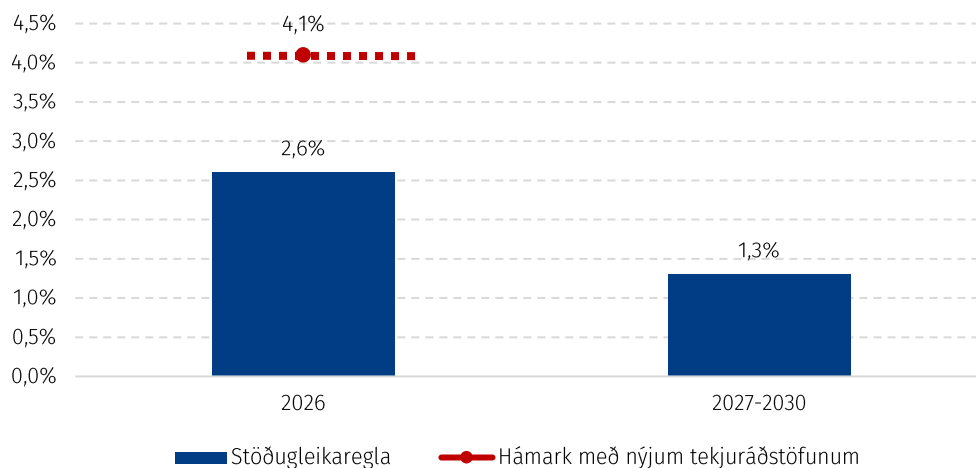
Heildarútgjöld hins opinbera munu samkvæmt uppfærðri áætlun nema 43,1% af VLF á yfirstandandi ári. Er það lækkun frá fyrra ári en þó enn nokkru hærra hlutfall en árin fyrir kórónuveirufaraldurinn og til marks um að vöxtur hins opinbera frá þeim tíma hafi ekki að fullu gengið til baka. Mun þetta hlutfall lækka á næstu árum samhliða hóflegum útgjaldavexti hins opinbera og aukinni verðmætasköpun í íslensku hagkerfi. Svigrúm til forgangsröðunar útgjalda og bættrar nýtingar opinbers fjár er enda mikið og hefur Ísland í áraradír skipað sér meðal þeirra iðnvæddu þjóða þar sem umsvif hins opinbera eru mest, jafnvel fyrir þær aðgerðir sem ráðist var í árin 2020–2021. Heildarútgjöld hins opinbera af VLF munu dragast saman um 1,6% af VLF á tímabili fjármálastefnunnar og verða 42,7% af VLF árið 2026, en 41,1% árið 2030, lokaár þess tímabils sem fjármálastefnan tekur til.

Framangreind markmið um útgjaldaþróun grundvallast á áformum um hóflegan raunvöxt útgjalda ríkissjóðs í samræmi við skilyrði stöðugleikareglu. Undirliggjandi áætlanir gera ráð fyrir að raunvöxtur útgjalda á þennan mælikvarða verði 2,6% á milli árunna 2025 og 2026 en 1,3% að jafnaði á síðari árum stefnunnar. Það er innan þess hámarks sem stöðugleikareglan veitir, en eins og fram hefur komið nemur það 2,0% árlega að teknu tilliti til tekna af nýjum tekjuráðstöfunum til hækkunar eða lækkunar. Að teknu tilliti til nýrra tekjuráðstafana sem áformaðar eru á milli árunna 2025 og 2026, og greint er frá nánar í fjármálaáætlun, er nettóútgjaldaauki á næsta ári vel innan þess sem heimilað er samkvæmt reglunni. Hóflegur raunvöxtur útgjalda á tímabili stefnunnar er forsenda þess að markmið um bætta afkomu hins opinbera náist.

Mynd 4

Raunaukning útgjalda ríkissjóðs verður hófleg á tímabilinu

Útgjöld skv. stöðugleikareglu, % breyting frá fyrra ári



Stefna í lánsfjármálum og skuldaþróunaráætlun

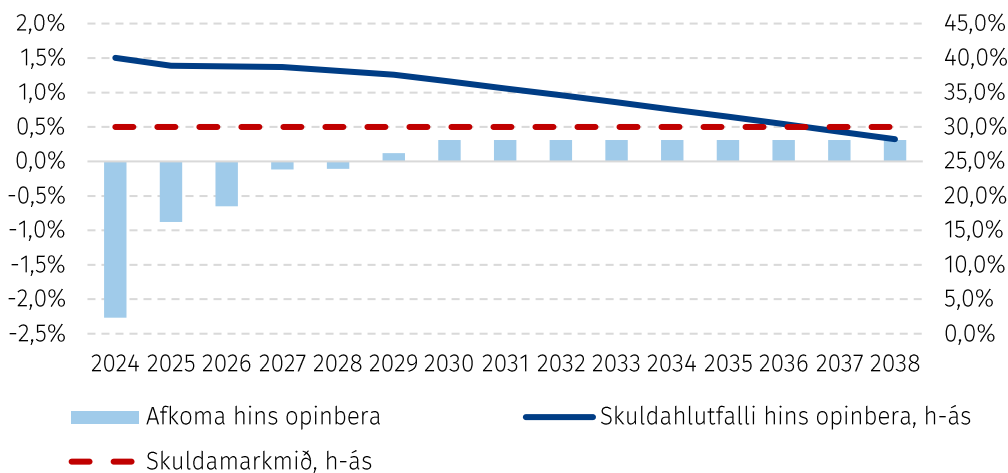
Eitt mikilvægasta markmið fjármálastefnu 2026–2030 er að ná afkomu sem tryggir lækkun skuldahlutfalls hins opinbera undir 30% af VLF örugglega og innan ásættanlegs tíma. Mynd 5 sýnir áætlaða afkomu og skuldahlutfall hins opinbera. Áhrif áætlaðrar sölu á hlutum ríkissjóðs í Íslandsbanka á árinu 2025 sjást glögg á myndinni þegar skuldahlutfall lækkar þrátt fyrir neikvæða afkomu. Skuldahlutfallið helst svo nokkuð stöðugt framan af tímabili fjármálastefnunnar en undir lok hennar tekur það að lækka hraðar samhliða batnandi afkomu. Haldi áætluð jákvæð afkoma ársins 2030 áfram næstu ár á eftir má gera ráð fyrir að skuldamarkmiðið náist árið 2037, eftir 13 ár.

Vakin er athygli á því að sú þróun sem hér er sett fram tekur mið af áætlunum um undirliggjandi afkomu- og skuldaþróun hins opinbera, en stefnumið í fjármálastefnunni fela jafnframt í sér lítils háttar vikmörk. Er það til þess að mæta lágmarksóvissu í áætlanagerð, auk þess sem markmið um skuldaþróun í fjármálastefnu eru sett fram í heilum og hálfum prósentustigum af VLF.

Skuldaþróunaráætlun fylgir þeirri meginstefnu stjórnvalda að einskiptistekjum, s.s. vegna sölu ríkiseigna, verði ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Skuldahlutfall hins opinbera má aðeins hækka umfram forsendur fjármálastefnu að því marki sem efnahagsforsendur fjármálastefnunnar leiða til verri skuldaþróunar, meiri háttar náttúruhamfarir leiða til útgjaldavaxtar umfram það sem stefnt er að eða að því marki sem stjórnvöld kjósa að greiða inn á áhættuskuldbindingar ríkissjóðs fremur en að greiða niður skuldir. Í samræmi við markmið stöðugleikareglu fær stefnumörkun um útgjaldavöxt aukið vægi við stefnumörkun um afkomuþróun. Í því felst að afkoma og skuldahlutföll hins opinbera sveiflast í auknum mæli með hagþróun en útgjaldavöxtur verður stöðugri. Í álitserð fjármálaráðs um fjármálaáætlun árána 2022–2026 eru sveiflur í opinberum útgjöldum til umfjöllunar. Þar segir að ekki séu góð rök fyrir því að opinber útgjöld sveiflist í sama mæli og þau hafi gert. Slíkar sveiflur í útgjaldavexti kunni ekki góðri lukku að stýra.

Mynd 5

Með jákvæðri afkomu hins opinbera um 0,3% af VLF frá og með árinu 2030 gæti skuldamarkmið náðst árið 2038



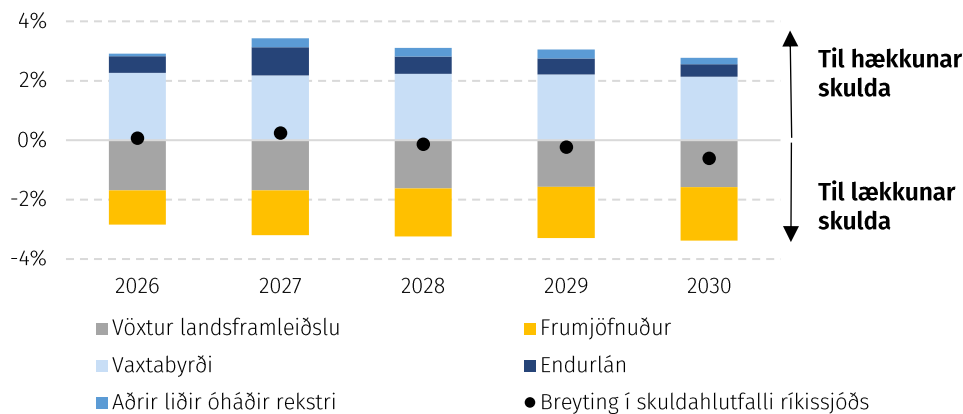
Mynd 6 sýnir helstu drifkrafta skuldaþróunar ríkissjóðs á tímabili fjármálastefnunnar. Stefnan tryggir að frumjöfnuður fari batnandi og að afgangur nái hámarki í 1,8% af VLF á síðasta ári hennar. Jákvæður og vaxandi frumjöfnuður dregur með tímanum úr íþyngjandi vaxtabyrði. Þannig stuðlar sá afkomubati sem stefnt er að á tímabili fjármálastefnu að því að skuldahlutfallið lækki áreiðanlega niður fyrir 30% af VLF innan ásættanlegs tíma, verði þeirri afkomu viðhaldið að jafnaði eftir að tímabili stefnunnar sleppir.

Hraði skuldalækkunarinnar er ásættanlegur í sögulegum og alþjóðlegum samanburði, sérstaklega þegar frá eru talin tilvik utanaðkomandi áhrifa eins og t.d. stöðugleikaframlög eða tímabil mikils hagvaxtar eða verðbólgu. Í þýði OECD-ríkja frá 1950, þ.e. eins langt og gögn ná til, hafa skuldir hins opinbera lækkað um 10% af VLF eða meira á 15 ára tímabili í tæplega fjórðungi tilfella. Skuldalækkunin samkvæmt skuldaþróunaráætlun, sem byggir á þeim afkomubata sem stjórnvöld hyggjast ná fram á tímabili fjármálastefnu, er þannig í senn raunhæf og metnaðarfull.

Mynd 6

Frumjöfnuður fer batnandi en vaxtabyrði verður áfram íþyngjandi

Framlag liða til breytinga á skuldahlutfalli ríkissjóðs milli ára, í VLF prósentustigum



Opinberir aðilar í heild

Horfur um afkomu fyrirtækja í opinberri eigu batna á gildistíma fjármálastefnunnar. Áætlað er að heildarfkoma þeirra færist úr því að vera neikvæð um 0,4% af VLF árið 2026 yfir í jákvæða afkomu sem nemur 0,9% af VLF á síðasta ári tímabilsins. Undir skilgreininguna *opinberir aðilar* í heild fellur annars vegar A-hluti hins opinbera og hins vegar nokkur fjöldi fyrirtækja í eigu hins opinbera, þ.m.t. Landsvirkjun, Landsnet, ISAVIA og Orkuveita Reykjavíkur. Auknar fjárfestingar lita tímabil fjármálastefnu en á næstu árum stefnir Landsvirkjun á fjárfestingar í tveimur raforkuverum, Vaðölduveri og Hvammsvirkjun. Á fyrstu tveimur árum á tímabili fjármálastefnu eru því horfur á að afkoma opinberra aðila í heild verði verri en ef aðeins er horft til A-hluta. Á síðari hluta tímabilsins verður afkomuþróun fyrirtækja í opinberri eigu jákvæð og afkoma opinberra aðila í heild því hagfelldari en ef aðeins væri horft til A-hluta hins opinbera. Hafa ber þó í huga að rekstur fyrirtækja í eigu hins opinbera kann í einhverjum tilfellum að vera sveiflukenndur og ber hið opinbera nokkra áhættu vegna þeirra.

Viðauki 1: Fjármálareglur, grunnildi og töluleg skilyrði

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um fjármálareglur af tvennum toga. Eins og í öðrum löndum er tilgangur þeirra að stuðla að stefnufestu í stjórn opinberra fjármála á hverjum tíma. Annars vegar eru í lögnum tilgreind fimm grunnildi. Þau kveða á um meginreglur eða viðmið sem fylgja ber við mótun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlana. Gildin fela þar með í sér skýra leiðsögn um æskilegar forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Þótt grunnildin snúi ekki beinlínis að fyrirframákveðnum stærðargráðum í útkomu opinberra fjármála bera þau engu að síður með sér fremur skýra forskrift fyrir mati á því hvort framlögð fjármálastefna og fjármálaáætlun miði í rétta átt. Grunnildin fimm sem gerð er krafa um í lögnum að fjármálastefna uppfylli eru eftirfarandi:

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

Hins vegar er í lögnum kveðið á um tölusetta mælikvarða. Frumvarp til laga um breytingar á þessum ákvæðum hefur verið lagt fyrir þingið og er nú til umfjöllunar í fjárlaganefnd. Með frumvarpinu er ný svonefnd stöðugleikaregla fyrir stefnumörkun í ríkisfjármálum tekin upp. Reglan felur í sér hámark á árlegum vexti útgjalda að raunvirði í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Verði frumvarpið að lögum verða tölusett skilyrði laganna með eftirfarandi hætti:

- i. **Stöðugleikaregla.** Að útgjöld A1-hluta ríkissjóðs skuli vaxa að hámarki um 2,0% að raunvirði á ári. Skilyrðið tekur ekki til útgjalda vegna fjárfestinga, vaxta, lífeyrisskuldbindinga, afskrifta skattkrafna og annarra tapaðra krafna, tjónabóta, meiri háttar náttúruhamfara, ríkisábyrgða, framlaga til Atvinnuleysistryggingasjóðs og framlaga til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Við mat á hámarki raunvaxtar útgjalda hvers árs skal taka tillit til áhrifa sérstakra ráðstafana í tekjuöflun ríkissjóðs til hækkunar eða lækkunar.
- ii. **Skuldaregla.** Að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Ef hlutfallið er hærra skal setja fram greinargerð um skuldaþróun í fjármálastefnu og greina frá forsendum fyrir því hvernig skuldaþróun muni samrýmast skilyrði skuldareglu innan ásættanlegs tíma.

Helsta markmið þessara tölusettu fjármálareglna er að stuðla samtímis að sjálfbærni og stöðugleika opinberra fjármála. Ítarlega er fjallað um framangreindar reglur í greinargerð með frumvarpinu um stöðugleikareglu (171. mál á 156. löggjafarþingi).

Viðauki 2: Efnahagsforsendur: Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands (mars 2025)

Magnbreyting, %	2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	ma.kr.								
Einkaneysla	2.140	0,5	0,6	2,4	2,9	2,8	2,8	2,7	2,5
Samneysla	1.085	1,8	2,5	1,4	1,2	0,8	1,1	1,1	1,1
Fjármunamyndun	1.077	4,3	7,5	4,6	-4,0	2,9	2,8	2,2	2,8
Atvinnuvegir	708	7,8	6,7	8,7	-7,4	2,7	2,6	2,0	2,7
Íbúðarhúsnæði	196	-2,2	18,0	-3,8	1,6	5,2	4,6	4,2	4,2
Opinber fjárfesting	173	-1,2	-1,4	-2,7	5,1	0,8	1,1	0,4	1,6
Útflutningur	1.885	6,3	-1,2	4,0	2,5	3,0	2,6	2,3	2,1
Innflutningur	1.878	-1,0	2,7	6,4	-2,4	1,9	2,1	1,9	1,6
Verg landsframleiðsla		5,6	0,5	1,8	2,7	2,8	2,6	2,3	2,4
Verg landsframleiðsla, nafnverð ma.kr. ...		4.339	4.616	4.866	5.139	5.425	5.713	6.009	6.323
Þjóðarútgjöld	4.332	2,3	2,3	2,8	0,6	2,3	2,4	2,2	2,2
Vöru- og þjónustujöfnuður % VLF		0,2	-1,1	-2,1	0,0	0,3	0,5	0,7	1,0
Viðskiptajöfnuður % VLF		0,8	-2,5	-3,0	-0,9	-0,6	-0,4	-0,2	0,1
Vísitala neysluverðs		8,7	5,9	3,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Gengisvísitala		2,6	0,0	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atvinnuleysi		3,2	3,5	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
Heildarlaun á ársverk		8,3	3,4	7,2	4,8	4,4	4,3	4,1	4,1

Heimild: Hagstofa Íslands