

**ÁLITSGERÐ FJÁRMÁLARÁÐS UM TILLÖGU TIL
ÞINGSÁLYKTUNAR UM FJÁRMÁLAÁÆTLUN FYRIR ÁRIN
2026-2030**

Fjármálaráð 15. álitsgerð
14. apríl 2025

Gunnar Haraldsson
Arna Olafsson
Þórunn Helgadóttir

Aðfaraorð

Fjármálaráð starfar skv. 13. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015. Formaður fjármálaráðs er Gunnar Haraldsson, en auk hans eru aðalmenn í ráðinu þau Arna Olafsson og Þórunn Helgadóttir.

Gunnar Haraldsson lauk doktorsprófi í hagfræði við Université Toulouse 1 og hefur verið formaður fjármálaráðs frá upphafi.

Arna Olafsson lauk doktorsprófi í hagfræði við Stockholm School of Economics árið 2014 og starfar sem dósent í fjármálahagfræði við Copenhagen Business School.

Þórunn Helgadóttir útskrifaðist með meistaraþáttu í hagfræði frá Barcelona School of Economics með áherslu á þjóðhagfræði og fjármálamarkaði.

Til vara er skipuð Elísabet Kemp Stefánsdóttir, hagfræðingur.

Efnisyfirlit

Inngangur.....	4
1 Helstu ábendingar og ályktanir	5
2 Ný lagaumgjörð	9
2.1 Stöðugleikaregla.....	9
2.2 Nýtt verklag	12
3 Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni.....	13
3.1 Óvissa í heimshagkerfinu	13
3.2 Framleiðnivöxtur er forsenda hagsældar.....	14
3.3 Greiðslur almannatrygginga tengdar launavísitölu með gólfi	16
3.4 Fjárfestingar og fjármögnun þeirra	17
4 Afkoma og afkomuhorfur.....	18
4.1 Aðhaldsstig opinberra fjármála.....	19
4.2 Sérstakar tekjuráðstafanir.....	20
4.3 Ríki og sveitarfélög gangi í takt	21
5 Skuldastaða og skuldahorfur.....	23
Lokaorð	26
Viðauki	27
Orðskýringar.....	27
Grunngildi	31

Inngangur

Frá því að lög nr. 123/2005 um opinber fjármál tóku gildi hefur fjármálaráð birt átta álitsgerðir um fjármálaáætlanir og sex um fjármálastefnur. Hér birtist álitsgerð fjármálaráðs um þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030 sem lögð var fram á 156. löggjafarþingi 2025, þann 31. mars sl.

Það álit fjármálaráðs sem hér birtist ber þess merki að framlögð fjármálastefna, sem er grunnur framlagðrar fjármálaáætlunar, hefur ekki enn verið afgreidd af alþingi, sem og þær breytingar á lögum um opinber fjármál, sem áætlunin byggir að miklu leyti á. Í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 er að finna veigamiklar breytingar, t.a.m. um markmiðasetningu og verklag áætlanagerðarinnar sem og hlutverk fjármálaráðs.

Fjármálaráði ber að starfa eftir þeim lögum sem um það gildir á hverjum tíma. Engu að síður verður ekki hjá því komist að ráðið reyni eftir megni að uppfylla þær kröfur sem til þess eru gerðar út frá þeim áætlunum stjórnvalda sem fyrir liggja, þótt þær hafi ekki enn hlotið lagagildi.

Efnisskipan álitsgerðarinnar er þannig að fyrst er yfirlit yfir helstu ábendingar og ályktarnir fjármálaráðs. Þá er sérstakur kafli um nýja boðaða lagaumgjörð um opinber fjármál. Þá er fjallað um efnahagslegar forsendur framlagðrar áætlunar. Þar á eftir er umfjöllun um afkomu og afkomuhorfur og að lokum er fjallað um skuldastöðu og skuldahorfur. Álitinu líkur með lokaorðum.

Í viðauka má finna orðskýringar og útskýringar á grunngildum.

1 Helstu ábendingar og ályktanir

Nýtt verklag gerir fjármálaráði erfiðara en áður að uppfylla lögbundið hlutverk sitt

Í framlagðri fjármálaætlun er nýtt verklag boðað þar sem í áætluninni kemur einungis fram skipting útgjalda til útgjaldasviða. Ráðherrum málefnasviðanna er svo falið að ákveða hvernig fjármunum er skipt innan málavíðanna og kemur sú skipting einungis fram í fjárlögum.

Þetta nýja verklag gerir fjármálaráði erfiðara en áður að uppfylla lögbundið hlutverk sitt. Í fyrsta lagi gerir það fjármálaráði erfitt fyrir að rýna útfærslur og áhrif útgjaldaskiptingar, en minna má á að ráðið rýnir ekki fjárlög. Það leiðir einnig af sér að erfiðara er en áður fyrir fjármálaráð að rýna hvernig markmiðum áætlunarinnar skuli náð, líkt og lög um opinber fjármál kveða á um.

Göfugt markmið um hallalaus fjárlög en áföll hafa verið meira regla en undantekning á síðustu árum

Fjármálaráð fagnar metnaðarfullu markmiði um hallalaus fjárlög árið 2027. En þó markmiðið sé gott þarf mikinn aga til að ná því. Ýmsar forsendur, s.s. um hagvöxt, lækkun vaxta og verðbólgu og að hagkerfið verði ekki fyrir meiriháttar áfalli á tímabilinu, þurfa að ganga upp til þess að svo verði. Í ljósi sögunnar verður að teljast líklegt að áföll muni ríða yfir. Því mætti hafa meira borð fyrir báru svo að markmið um hallalaus fjárlög árið 2027 teljist trúverðugt.

Árangur stöðugleikareglu ræðst af útfærslu hennar

Fjármálaráð hefur lengi talað fyrir upptöku útgjaldareglu í opinberum fjármálum sem styðji við stöðugleika með því að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum, þ.e. sjálfvirkum viðbrögðum tekna og gjalda við hagsveiflunni, að vinna sitt verk. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál er nú boðuð upptaka slíkrar reglu, svokallaðrar stöðugleikareglu, og mun hún koma í stað afkomureglu. Fjármálaráð fagnar upptöku stöðugleikareglunnar en bendir á að útgjaldaregla er engin töfralausn og hversu vel hún þjónar markmiði sínu veltur á þeim útfærslum og skilyrðum sem henni tengjast. Má þar nefna hvaða útgjöld teljast ekki með og hvaða heimildir eru varðandi sveigjanleika reglunnar yfir tíma, s.s. vegna ytri áfalla og meiri háttar náttúruhamfara.

Forðast ber að líta á hámark útgjaldavaxtar sem markmið

Í framlagðri fjármálaáætlun kemur fram að stjórnvöld geti sett sér þengri skorður varðandi raunvöxt útgjalda en leiðir af útgjaldareglunni. Fjármálaráð vill benda á að vel fer á því að líta

á tölulegt markmið um raunvöxt sem hámark. Ef háværk útgjaldareglu væru sjálfstætt markmið þyrfti umgjörðin að vera önnur. Þá er mikilvægt að frávikum frá fjármálareglum opinberra fjármála fylgi afleiðingar. Með því að setja inn fyrirkomulag sem leiðréttir fyrir frávikum frá reglunni er hægt að draga úr líkum á að litið sé á fjármálareglur sem markmið en ekki þök eða gólf.

Áform um að þróun örorku- og ellilífeyrisbóta taki mið af launavísitölu og verðtryggingu sem gólf, er grundvallarbreyting frá núverandi kerfi og getur haft ýmsar afleiðingar í för með sér

Það er grundvallarmunur á tilfærslum og launagreiðslum hins opinbera. Laun eru greidd fyrir veitta þjónustu en tilfærslum er ætlað að tryggja framfærslu. Með yfirlýstum áformum er bótaþegum gert hærra undir höfði en launþegum. Þá er ekki með skýrum hætti fjallað um það hvaða áhrif þessi áform, komi þau til framkvæmda, geti haft á hvata fólks á vinnumarkaði. Yfirleitt hefur launavísitala hækkað meira en almennt verðlag. Þegar sú hefur ekki verið raunin hefur verið um að ræða eðlilega leiðréttingu til að koma á jafnvægi í hagkerfinu. Gangi þessi áform eftir mun slík byrði verða borin af launafólki eingöngu. Þá virðist ekki litið til þess að á undanförunum árum hafa greiðslur til þeirra bótaþega sem verst eru staddir hækkað töluvert umfram almennar launahækkunarir.

Örorku- og ellilífeyrisbætur eru undanskildar raunvexti útgjalda í stöðugleikareglu. Stöðugleikaregla setur því vexti nafnlauna litlar skorður, ekki fremur en greiðslum almannatrygginga, og þau geta hækkað verulega án þess að farið sé á svig við regluna. Áform þessi geta haft mikil áhrif á sjálfbærni opinberra fjármála til framtíðar og því er mikilvægt að fyrir liggi ítarleg greining á þessum áhrifum.

Skuldaþróunaráætlun í stað reglufastrar skuldalækkunarreglu getur dregið úr festu

Fjallað er um galla við núgildandi skuldalækkunarreglu í nýrri fjármálaáætlun og hvernig hún geti mögulega dregið úr efnahagslegum stöðugleika og verðmætasköpun. Áformuð breyting þar sem stjórnvöld eiga þess í stað að leggja fram skuldaþróunaráætlun sem lýsir því hvernig skuldum verði komið undir reglubundið hámark innan ásættanlegs tíma, er einnig vandkvæðum bundin. Hægt er að færa rök fyrir ólíkum útkomum samtímis og jafnframt er hægt að ákvarða hvað sé ásættanleg tímasetning eftir hentisemi. Slíkt getur dregið úr festu.

**Ávinningur
hagræðingar á það til
að enda í nýjum
verkefnum í stað þess
að dregið sé úr
útgjöldum**

Líkt og fjármálaráð hefur áður fjallað um á þá bendir þróun síðustu ára til þess að tímabundin útgjöld eigi það til að verða varanleg. Þróun útgjalda eftir að heimsfaraldri Covid-19 lauk er gott dæmi um það. Stjórnvöldum ber að búa þannig um hnútana að slíkt gerist ekki nánast sjálfkrafa, t.d. þegar grípa þarf til aðgerða í kjölfar ófyrirséðra efnahagslegra áskorana.

Það er áhyggjuefni að í framlagðri fjármálaáætlun er lögð áhersla á að aðhaldsráðstafanir miði að því að skapa svigrúm fyrir ný og aukin verkefni. Áherslan virðist því fremur vera á að flytja útgjöld á milli málaflokka í stað þess að draga úr útgjöldum. Þetta endurspeglar það sem sagan kennir, þ.e. að þeim sparnaði sem hagræðingaraðgerðir eða framleiðnivöxtur skila er nánast undantekningalítið ráðstafað í önnur verkefni.

**Álagning auðlindagjalda
á að endurspegla
kostnað vegna ágangs
og hámarka
þjóðhagslegan ábata**

Boðuð álagning auðlindagjalda á ferðamenn á að endurspegla kostnað vegna ágangs og uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum í eigu ríkisins. Breytingar á aflaverðmæti í reiknistofni veiðigjalda mun hækka álögur á íslenskan sjávarútveg verulega. Álagning slíkra gjalda ætti að miða að því að hámarka þjóðhagslegan ábata af nýtingu auðlindarinnar. Útskýra mætti betur í áætluninni hvort og hvernig áformaðar breytingar munu gera það.

**Gæta verður að
varfærni í ljósi óvissu
um framvindu
efnahagsmála**

Fjármálaráð fagnar áformum um að draga úr hallarekstri hins opinbera á tímabili framlagðrar fjármálaáætlunar. Í ljósi mikillar óvissu um framvindu efnahagsmála þarf að huga að því núna, ekki síður en oft áður, að búa í hagin fari allt á verri veg en áætlanir gera ráð fyrir. Við þessar aðstæður er mikilvægt að huga að því að draga úr útgjaldavexti og greiða niður skuldir.

**Gagnsæi í opinberum
fjármálum er ábótavant
og lagaskyldu ekki
fullnægt**

Í fyrri álitssgerðum fjármálaráðs hefur komið fram að ráðið telur að auka þurfi gagnsæi hvað varðar framsetningu upplýsinga um opinber fjármál. Þar sem ekki er fylgt lagaskyldu um að birta ársfjórðungslegar upplýsingar er ráðinu ekki kleift að fylgast með framvindu opinberra fjármála innan ársins á þeim grunni sem áætlanir, lögum samkvæmt, byggjast á. Fjármálaráð leggur, nú sem áður, áherslu á að bætt verði úr þessum annmörkum svo skjótt sem verða má.

Nýta mætti gervigreind og aðra tækni til hagræðingar í opinberum rekstri

Í framlagðri fjármálaáætlun er fjallað um að nauðsynlegt sé að auka stafræna færni og hæfni í meðhöndlun gagna. Hér skortir á skýr markmið og leiðir. Þannig má notast við gervigreind til að draga úr vinnuafþörf, m.a. hjá hinu opinbera en framleiðni vinnuafls hefur vaxið minna þar en í flestum öðrum geirum.

Nýjar leiðir til fjármögnunar fjárfestinga í samgönguinnviðum

Fjármálaráð fagnar því að leitað sé nýrra leiða í fjármögnun samgönguframkvæmda og vonar að slíkt leiði til þess að hraðar gangi að vinna upp þá innviðaskuld sem myndast hefur á undanförunum árum. Hér verður að vanda til verka og huga má að því hvort ekki megi leita nýrra leiða til að fjármagna fleiri verkefni en bara á sviði samgönguinnviða.

2 Ný lagaumgjörð

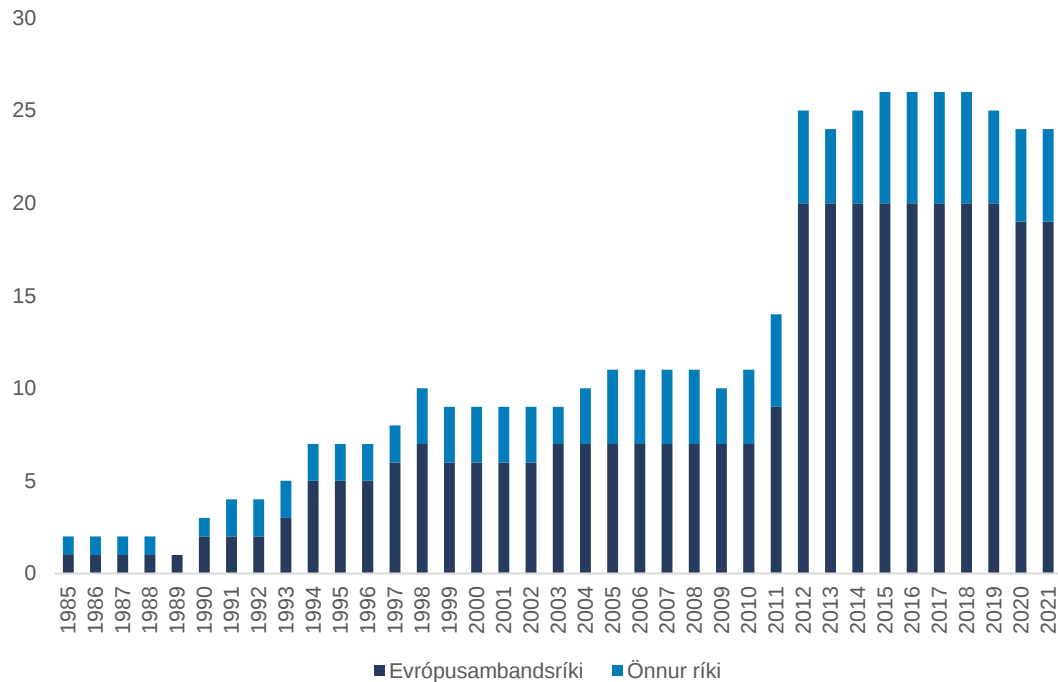
2.1 Stöðugleikaregla

Í nýrri boðaðri lagaumgjörð styðjast fjármálastefna og fjármálaáætlun nú í fyrsta sinn við stöðugleikareglu, sem er útgjaldaregla. Einnig er stjórnvöldum gert að birta skuldaþróunaráætlun sem kemur í stað skuldalækkunarreglu. Skuldaþróunaráætlunin skal rökstudd á grundvelli greiningar á því hvernig skuldahlutfall hins opinbera stefnir niður fyrir hámark skuldareglu. Slík greining á að koma fram í fjármálastefnu og hefur fjármálaráð áður fjallað um hana í nýbirtri álitsgerð sinni. Því verður ekki fjallað nánar um hana hér en sjónum fremur beint að stöðugleikareglunni.

Hin nýja stöðugleikaregla kemur í stað eldri afkomureglu. Fjármálaráð hefur talað fyrir því að skoðuð væri upptaka slíkrar útgjaldareglu í fjölmörgum álitum þar sem líkur á að sjálfvirkir sveiflujafnar geti unnið sitt verk eru meiri þegar stuðst er við útgjaldareglu en afkomureglu. Framkvæmdarstjórn Evrópusambandsins gerði úttekt á skilvirkni útgjaldareglna innan sambandsríkja þess. Rannsóknin sýndi að útgjaldareglur draga úr tilhneigingu stjórnvalda til að auka við útgjöld í uppsveiflu og hafi þannig stuðlað að auknum stöðugleika. Niðurstöður sýndu einnig að reglurnar virkuðu best þegar i) útgjaldareglan náði yfir sem stærstan hluta ríkisútgjalda, ii) það væru viðurlög við því að fara á svig við regluna, iii) lagaumgjörð væri sterk og iv) fram færi sjálfstætt mat á framkvæmd reglunnar. Jafnframt eru reglur sem miða við útgjaldaþak, líkt og útgjaldareglur Dana, Finna, Svía og Hollendinga gera, árangursríkari en útgjaldareglur sem miða við árlegan útgjaldavöxt.¹ Vaxandi fjöldi þróaðra ríkja hefur tekið upp útgjaldareglu á síðastliðnum áratugum líkt og sjá má af mynd 1. Þar á meðal eru Bandaríkin og Evrópusambandsríki. Fjármálaráð fagnar því upptöku stöðugleikareglu þó árangur muni á endanum ráðast að miklu leyti af útfærslu hennar og framkvæmd.

¹ European Commission. (2020). *National expenditure rules in the EU: An analysis of effectiveness and compliance* (Discussion Paper No. 124). https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-04/dp124_en_national_expenditure.pdf

Mynd 1: Fjöldi þróaðra ríkja með útgjaldareglu



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

Nákvæm útfærsla ræður því hverjir eiginleikar slíkrar reglu eru, og þar með mögulegur ábati og óhagræði af upptöku hennar. Útgjaldareglur geta sett þak á hlutfall útgjalda af landsframleiðslu og þá hvort sem heldur sem tölulegt þak útgjalda eða sem vaxtarþak útgjalda, að nafn- eða raunvirði. Þá má yfirleitt draga tiltekna liði frá heildarútgjöldum. Ef markmiðið er að reglan leyfi sjálfvirkum sveiflujöfnurum að vinna sitt verk sem mest óhindrað er óráðlegt að hafa þakið tilgreint sem hlutfall að landsframleiðslu þar sem slíkt hvetur til hærri útgjalda á þenslutímum og lægri útgjalda á samdráttartímum. Útgjaldapak sem tilgreint er á tölulegu formi eða sem vaxtarhlutfall er ekki jafn sveiflukennt. Jafnframt má færa rök fyrir, a.m.k. í tilfelli tölulegs þaks, að slík þök séu skýrari og þar af leiðandi meira bindandi.

Útgjaldapak sem tilgreint er að nafnvirði er gagnsætt og þar af leiðandi auðveldara að fylgjast með hvort því sé fylgt eftir. Slíkt þak krefst þó meiri aðlögunar við breyttum aðstæðum ef verðbólga er óvænt.

Sé útgjaldapakið tilgreint að raungildi getur það tryggt að verðbólga hafi minni áhrif á áætlanagerðina en ella og getur virkað vel ef stjórnvöld ætla að halda magni vöru og þjónustu stöðugu yfir hagsveifluna. Þó ber að vara við því að útgjaldapak verði viðkvæmt fyrir endurmati á verðbólgu þar sem slíkt dregur úr bæði gagnsæi og stöðugleika áætlana. Það er þó vert að benda á að í öðrum löndum er sjaldgæft að miðað sé við raunvöxt útgjalda og er oftast miðað við þak á nafnvirði útgjalda eða nafnvöxt útgjalda.

Útgjaldareglur geta jafnframt náð yfir ólíka útgjaldaflokka. Vaxtagreiðslur eru oft undanskildar þar sem þær eru ekki undir beinni stjórn stjórnvalda og gerir auðveldara að

fylgja reglunni. Í sumum tilfellum er opinber fjárfesting einnig undanskilin, til að koma í veg fyrir að mikilvæg fjárfestingarverkefni séu látin sitja á hakanum til að búa til rými fyrir öðrum útgjöldum. Útgjöld sem sveiflast með hagsveiflunni eru yfirleitt undanskilin þar sem þau eru ekki ákvörðun stjórnvalda til skamms tíma lítið. Þetta á til dæmis við um atvinnuleysisbætur.

Miðað við það sem hér hefur verið rakið þarf ekki að koma á óvart að flest lönd kjósa að miða við tölulegt þak útgjalda og nafnvöxt útgjalda. Töluleg þök eru skýr og vöxtur að nafnvirði er almennt gagnsærri en vöxtur að raunvirði. Þá er raunvöxtur sem þak óheppilegt markmið að því leyti að það getur verið erfitt að sundurgreina nafn- og raunáhrif þegar fram líða stundir. Þannig getur reynst þrautin þyngri að sannreyna hvort stjórnvöld hafi í raun staðið við þau markmið sem þau settu sér.

Stöðugleikareglan miðar við 2% hámark á raunvexti útgjalda. Við mat á því hvort stjórnvöld hafi fylgt reglunni um hámarksútgjöld er þannig lítið framhjá áhrifum verðbólgu og nafnlaunaþróunar. Stöðugleikareglan setur nafnlaunahækkunum litlar skorður og þau geta því hækkað verulega svo fremi sem fjölgun stöðugilda og aðrar raunbreytingar útgjalda sé undir 2% hámarki reglunnar. Það er sérstaklega varhugavert í ljósi áforma ríkisstjórnar um að tengja upphæðir lífeyrisgreiðslna við launavísitölu, en þær eru undanskildar stöðugleikareglunni. Fjármálaráð telur þetta vera veikleika í útfærslu reglunnar sem ætti að skoða sérstaklega.

Ráðinu er ekki kunnt um að önnur lönd hafi takmarkað vöxt útgjalda sinna við svo mikinn raunvöxt sem hér hefur verið gert. Þá er rétt að benda á að reglan undanskilur um 20% af útgjöldum hins opinbera frá reglunni. Það er nokkuð hátt hlutfall og hærra en gengur og gerist á meðal flestra þeirra landa sem styðjast við útgjaldareglu. Að öðrum forsendum gefnum, ef tekið væri réttilega tillit til þess að reglan nær aðeins til 80% útgjalda, væri réttara að miða við 1,6% hámarksvöxt. Hér er þó ekki tekin afstaða til þess hvort aðrar forsendur og sú aðferðafræði sem stuðst er við, sé sú rétta til að finna út hvert ákjósanlegasta hámark útgjaldavaxtar ætti að vera.

Þá skal bent á að stöðugleikareglan veitir útgjöldum, að undanskildum þeim útgjöldum sem ekki heyra undir regluna, og eru um 20% af heildarútgjöldum hins opinbera, rými til að vaxa um 10,4% uppsafnað að raunvirði á tímabili hvernar fjármálaáætlunar. Það er ekki lítill vöxtur og er fjármálaráði ekki kunnt um að útgjaldareglur sem önnur lönd styðjast við leyfi svo ríflegan vöxt.

Til þess að útgjaldaregla í ríkisfjármálum virki þarf hún bæði að vera ströng, þ.e., einungis séu fáir vel skilgreindir og rökstuddir útgjaldaliðir sem reglan nær ekki til, og bindandi. Á sama tíma þarf hún að gefa nægilegt svigrúm til að hægt sé að bregðast við ytri þróun með viðeigandi hætti. Útgjaldaregla þar sem frávik frá reglunni er flutt á milli ára myndi tryggja slíkan sveigjanleika. Stöðugleikareglan felur nú þegar í sér undanþágúkvæði þar sem í meiriháttar og óvenjulegum aðstæðum sem stjórnvöld ráða ekki við (t.d. heimsfaraldur eða náttúruhamfarir) er hægt að víkja frá reglunni og stofna til óvenjulegra útgjalda. Með því að gera regluna bindandi þyrfti því að jafna slík óvenjuleg útgjöld á næstu árum ef ekki er hægt að standa undir þeim með uppsöfnuðu rými fyrri ára. Þannig mætti koma í veg fyrir ótilhlýðilega notkun undanþágunnar og tryggja að útgjaldamarkmið náist að meðaltali.

Þá má velta fyrir sér hvort hin nýja stöðugleikaregla sé nægjanlega ströng, þ.e. hvort nægjanlega sterk rök séu fyrir að undanskilja alla þá útgjaldaliði sem eru tilteknir í þingsályktunartillögu um breytingar á lögum um opinber fjármál. Ísland er land þar sem veður eru válynd, jörð skelfur og eldfjöll gjósa og stjórnvöldum ber að gera ráð fyrir því. Tjón sem hlýst af sumum slíkum atburðum teljast varla óvænt á Íslandi. Því er mikilvægt að einungis sé litið til meiri háttar náttúruhamfara, eins og tilgreint er í þingsályktunartillögunni. Meginreglan ætti að vera sú að aðeins ætti að undanskilja þau útgjöld sem þurfi til að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum að vinna sitt verk eða sem stjórnvöld geta ekki haft áhrif á, líkt og vaxtagjöld. Með öðrum orðum, undanskildir liðir ættu aðeins að vera hagsveifludrífir eða áföll sem snúa að ytri stóráföllum. Ákvæði um að auka megi við útgjöld ef slík útgjaldaaukning er fjármögnuð með aukinni skattheimtu leyfir svo stjórnvöldum að hafa áhrif á umfang hins opinbera til samræmis við pólitískan vilja þeirra.

Fjármálaráð hefur oft varað við því að stjórnvöld festi sig í þökum og gólfum tölusettra skilyrða laga um opinber fjármál. Þessi varnaðarorð eiga enn við enda þótt útgjaldaregla komi nú í stað afkomureglu. Ef svigrúm til útgjaldaaukningar er aukið í djúpum niðursveiflum, en tveggja prósentu raunaukning útgjalda er fullnýtt á tímum uppsveiflu, verður erfitt að greiða niður skuldir til að takast á við síðari efnahagsáföll sem munu óhjákvæmilega eiga sér stað. Það er því lykilatriði að litið sé á tveggja prósentu hámarkið sem hámark en ekki markmið og ætti markmið stjórnvalda um raunvöxt útgjalda hverju sinni alla jafna að vera undir því.

Reynslan erlendis frá sýnir að ef hægt er að brjóta fjármálareglur án afleiðinga hefur almennt reynst erfitt að fá stjórnvöld til að líta á tölusett skilyrði sem hámark og lágmark. Tölusett skilyrði verða þannig ekki nægilega bindandi. Innbyggðir hvatar við framkvæmd útgjaldareglna, s.s. þar sem útgjöld umfram töluleg skilyrði lækka útgjaldapak komandi ára, hafa gefið góða raun. Slíkir hvatar tryggja að miðað sé við hámark útgjaldavaxtar sem hámark. Þau þurfa því að finna rými fyrir öll útgjöld umfram heimildir í fjármálaáætlun næsta árs. Fjármálaráð telur að stjórnvöld mættu skoða kosti og galla slíks kerfis til að tryggja að hámark útgjaldavaxtar sé meðhöndlað sem hámark.

2.2 Nýtt verklag

Í framlagðri fjármálaáætlun er einnig boðað nýtt verklag þegar kemur að útfærslu á skiptingunni á útgjöldum til útgjaldasviða. Hið nýja verklag felur í sér að í fjármálaáætlun komi fram skipting útgjalda til málefnasviða en ráðherrum málefnasviðanna er svo falið að ákveða hvernig fjármunum er skipt innan málasviðanna. Sú skipting kemur fyrst fram í fjárlögum að hausti.

Hið nýja verklag felur það í sér að framkvæmd fjármálaáætlunarinnar er undanskilin rýni fjármálaráðs þar sem hún kemur að auknu leyti fram í fjárlögum. Lög um opinber fjármál kveða á um að fjármálaráð skuli veita umsagnir um fjármálastefnu og fjármálaáætlun en fjárlög eru undanskilin rýni ráðsins. Þetta nýja verklag gerir það því að verkum að fjármálaráð á erfiðara með en áður að uppfylla lögbundið hlutverk sitt að greina og leggja mat sitt á hvernig markmiðum fjármálaáætlunar skuli náð út frá þeim grunngildum sem lögin kveða um að stefnumörkun í opinberum fjármálum skuli byggð á.

3 Efnahagslegar forsendur og úrlausnarefni

3.1 Óvissa í heimshagkerfinu

Það eru miklir umbrotatímar á alþjóðasviðinu og samdráttur í alþjóðaviðskiptum vegna tolla eða stríðsátaka getur hæglega dregið úr hagvexti hér á landi sem og annars staðar á komandi misserum og árum. Þar að auki er hætt við að vextir haldist hærri en flestar hagspár hafa gert ráð fyrir, sem jafnframt myndi hamla hagvexti. Þá setja lýðfræðilegar breytingar einnig þrýsting á hagvöxt á komandi árum. Aldurssamsetning þjóðarinnar breytist nú ört og fólk lifir stöðugt lengur. Byrðar vegna öldrunar munu því aukast á komandi árum en sýnt hefur verið fram á að almennt dragi hlutfallsleg aukning aldraðra og fækkun fólks á vinnualdri úr hagvexti. Allt ber því að sama brunni, þ.e. að flest bendir til neikvæðari horfa varðandi hagvöxt en áður.

Opinber fjármál standa ekki jafn sterkum fótum nú og þau gerðu við upphaf fjármálakreppunnar og heimsfaraldurs Covid-19. Sterk staða ríkissjóðs við upphaf þessara áfalla gerði stjórnvöldum kleift að draga úr þeim skelli sem annars hefði dunið á íslenskum heimilum og fyrirtækjum. Til þess að hið opinbera geti dregið úr þeim neikvæðu áhrifum sem næsta áfall leiðir af sér þurfa þau að hafa vaðið fyrir neðan sig og velta við hverjum steini til að bæta afkomuna og stöðu opinberra fjármála eftir megni.

Fjármálaráð fagnar áformum um að draga úr hallarekstri hins opinbera á tímabili framlagðrar fjármálaáætlunar og styðja þannig við að draga megi úr skuldum í kjölfarið, en telur jafnframt að í ljósi þeirrar óvissu sem ríkir um framvindu efnahagsmála á næstu misserum og árum þurfi að huga að varfærni. Því skiptir meira máli nú en oft áður að tryggja jákvæða afkomu sem allra fyrst og nýta hana, sem og það fé sem hugsanlega sparast vegna hagræðinga, til að greiða niður skuldir. Þannig er hægt að búa í haginn verði efnahagsástandið verra en áætlanir gera ráð fyrir.

Fjármálaráð hefur lengi talað fyrir notkun sviðsmyndagreininga í framsetningu fjármálaáætlana og hafa stjórnvöld brugðist vel við því. Sviðsmyndagreining er nú orðinn fastur liður í fjármálaætlun hvers tímabils. Ósamræmi virðist þó gæta í fjármálaáætluninni í vali á forsendum fyrir bjartsýna sviðsmynd annars vegar og svartsýna sviðsmynd hins vegar.

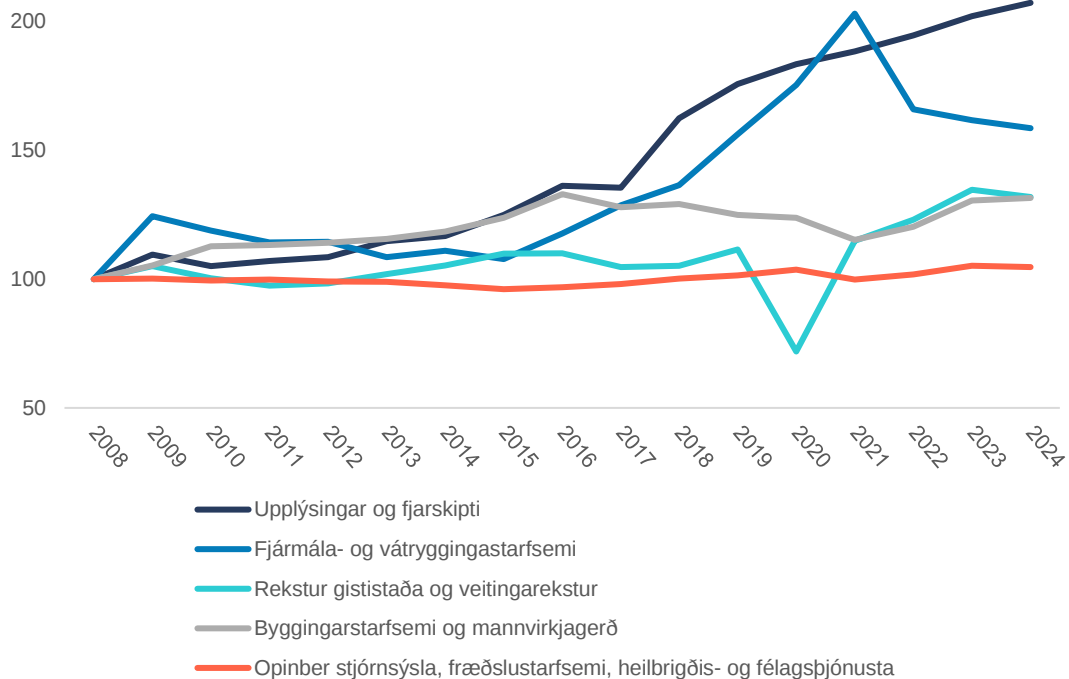
Í bjartsýnni sviðsmynd er gert ráð fyrir meiri fjölgun íbúa en í hagspá Hagstofunnar. Þá er gert ráð fyrir að útflutningur vaxtagreina með góða framleiðni, án þess að þær greinar séu upptaldar, verði 10% meiri á ársgrundvelli en grunnspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir. Þá er jafnframt gengið út frá því að uppgangur í þessum greinum leiði til þess að framleiðni vinnuafis vaxi um 1% á hverju ári. Þannig náist verðbólgaumarkmið þegar á árinu 2026.

Aðrar forsendur liggja að baki svartsýnni sviðsmynd og hún er ekki neikvæð spegilmynd hinnar bjartsýnu. Við þær aðstæður sem nú ríkja væri eðlilegt að svartsýn sviðsmynd fæli í sér samdrátt í útflutningi. Jafnframt virðist svartsýn sviðsmynd, við þær aðstæður sem nú blasa við í efnahagslífinu og heiminum almennt, vera líklegri en bjartsýn sviðsmynd. Því ber stjórnvöldum af hafa vaðið fyrir neðan sig í ljósi grunnilda um stöðugleika og varfærni.

3.2 Framleiðnivöxtur er forsenda hagsældar

Sjálfbær hagvöxtur til lengri tíma byggir á sífelld aukinni verðmætasköpun og þá ekki síst aukinni framleiðni. Í nýlegri skýrslu um horfur í framleiðni í Evrópu er bent á að aukin framleiðni sé ekki einungis nauðsynleg til að tryggja hagvöxt til framtíðar, heldur einnig til þess að ná öðrum markmiðum, þ.m.t. félagslegum. Það á jafnt við hér á landi sem annars staðar. Framleiðni vinnuafls á Íslandi hefur verið mjög breytileg eftir atvinnugreinum á síðustu árum. Á meðfylgjandi mynd má sjá þróun vísitalna um framleiðni vinnuafls í nokkrum þeirra frá árinu 2008 til 2024.

Mynd 2: Þróun framleiðni vinnuafls í völdum atvinnugreinum (2008=100)



Heimild: Hagstofa Íslands

Það vekur sérstaka athygli að í nánast öllum greinum hefur framleiðni vinnuafls, þ.e. sú verðmætasköpun sem verður til við framleiðslu á hverja unna vinnustund, farið vaxandi á síðustu 17 árum en framleiðnivöxturinn er merkjanlega minnstur í þeim starfsgreinum sem teljast til opinberrar stjórnsýslu, fræðslustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónustu. Hugsanlega eru á þessu einhverjar skýringar, s.s. að um sé að ræða mannaflsfreka starfsemi hjá hinu opinbera. Engu að síður virðist ástæða til að skoða þennan mikla mun nánar. Huga mætti að því hvort ekki megi nýta ýmsar tæknilausnir, t.d. gervigreind, til að auka framleiðni hjá hinu opinbera líkt og annars staðar á vinnumarkaði.

Með framlögðum breytingum á lögum um opinber fjármál má ráða að stjórnvöld skilji mikilvægi þessa og ætla fjármálaráði að fjalla um þróun og áhrifavalda framleiðni í framtíðinni. Vænta má að í kjölfarið verði umfjöllun um framleiðni bæði dýpri og umfangsmeiri hjá ráðinu.

Til að ná því markmiði stjórnvalda á hverjum tíma að efla hagvöxt bæði til skamms og lengri tíma, þurfa stjórnvöld að tryggja sem besta nýtingu ekki bara vinnuafis heldur líka fjárframlaga. Í núverandi fyrirkomulagi er erfitt fyrir stjórnvöld að vita hvernig fjármunum er best varið sakir skorts á árangursmælikvörðum. Þvert á málefnasvið opinberra fjármála skortir tilfinnanlega mælikvarða á árangur og hvernig útgjöld skila sér í árangri. Sá misskilningur virðist útbreiddur að útgjöld til málefnasviða og málefnaflokka séu ávísun á árangur en það þarf ekki að leita langt eftir dæmum til að sýna að svo er ekki. Grunnskólakerfið er gott dæmi um þetta. Í alþjóðlegum samanburði er grunnskólakerfi okkar dýrara en í flestum samanburðarlöndum okkar. Á sama tíma er námsárangur slakur í alþjóðlegum samanburði. Með öðrum orðum þá virðast síaukin og há útgjöld ekki hafa skilað sér í auknum árangri. Hér þarf að leita annarra skýringa en fjárhagslegra.

Vandinn er sá að við erum aðeins minnt á þennan skort á sambandi milli útgjalda og árangurs í menntakerfinu á nokkurra ára fresti þegar alþjóðleg samanburðarpróf fara fram eða þegar fyrir liggja aðrar samanburðarhæfar mælingar á námsárangri. Slíkir mælikvarðar hafa ekki legið fyrir um nokkuð skeið sem gerir í raun ómögulegt að mæla árangur í menntakerfinu, hvort sem er með tilliti til nýtingar fjármagns eða vinnuafis. Til að hægt sé að byggja upp skilvirkt og gott menntakerfi þar sem útgjöldum er varið til þeirra verkefna sem skila sér í bættum námsárangri þurfum við að hafa reglulega og samræmda mælikvarða á árangur.

Önnur leið til að auka hagvöxt bæði til skemmri og lengri tíma er að bæta nýtingu vinnuafis í landinu. Íslenska hagkerfið býr vel að miklum fjölda vel menntaðra einstaklinga á vinnufærum aldri en það má nýta starfskrafta þessa fólks betur. Það felst t.d. tap fyrir þjóðfélagið í heild ef menntun, mestmegnis fjármögnuð af hinu opinbera, nýtist ekki á vinnumarkaði. Við þær aðstæður myndast sóun á mannauði.

Í framlagðri fjármálaáætlun er boðað að afnema skuli að hluta það skattalega hagræði sem samskattaðir einstaklingar hafa notið. Nánar tiltekið verður samsköttuðum einstaklingum ekki lengur heimilt að færa ónýtt skattþrep sín á milli, þannig að ekki verður lengur unnt að deila lægra skattþrepi þegar annar makinn hefur tekjur í hærri skattþrepi.

Vandinn við núverandi fyrirkomulag, þar sem sambúðarfólki er frjálst að færa ónýtt skattþrep sín á milli sem og persónuafslátt er sá að slíkt kerfi letur tekjulægri maka, sem eru oftast konur, frá vinnu. Slíkt kerfi dregur því bæði úr skatttekjum hins opinbera, bæði vegna þess að konur vinna minna en ella og makar þeirra greiða lægri tekjuskatt. Slíkt ýtir að öðru óbreyttu undir kynjamun og gerir það jafnframt að verkum að þjóðfélagið nýtir ekki mannauð með sem bestum hætti, sem á endanum dregur úr hagvexti. Í því ljósi er afnám millifæranleika ónýtt skattþreps sem boðað er í fjármálaáætlun jákvætt skref.

Á síðustu árum hafa stjórnvöld beitt skattalegum hvötum til að efla rannsóknir og þróun, ekki síst hjá litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Í nýlegri úttekt OECD er fjallað um þetta kerfi og bent á að betur megi gera hvað varðar upplýsingaöflun og árangursmat. Þannig er ekki ljóst að hve miklu leyti þær auknu rannsóknir og þróunarverkefni sem fyrirtæki og stofnanir stunda, leiði til aukinnar hagsældar. Fjármálaráð fagnar því að í framlagðri áætlun hyggjast stjórnvöld taka þessi mál til skoðunar. Með því er ekki verið að draga úr mikilvægi rannsókna og þróunar, heldur einungis verið að benda á hve mikilvægt er að afla upplýsinga og greina

hvaða áhrif skattalegir hvatar hafa á endanum fyrir íslenskt efnahags- og þjóðlíf. Þótt slíkir hvatar auki umfang rannsókna og þróunar er ekki sjálfgefið að það leiði til þess ábata sem að er stefnt.²

Fjármálaráð hefur áður kallað eftir að metin verði raunveruleg endanleg efnahagsleg áhrif ýmis konar fyrirgreiðslna og ívilnana á opinber fjármál. Í framlagðri fjármálaáætlun er boðað að endurskoðað verði fyrirkomulag vegna endurgreiðslna innlands kostnaðar vegna kvikmyndagerðar til að frekar sé tryggt að það styðji við þau markmið sem stjórnvöld setja sér í samræmi við þær ábendingar sem fjármálaráð hefur áður sett fram.

Sá vandi að erfitt er að mæla samspil útgjalda og árangurs virðist ganga nokkuð þvert á málefnasviðin. Fjármálaráð hvetur til þess að reynt verði að koma á gangsæjum og óhlutdrægum árangursmælikvörðum sem bæði má nota til að bera saman ólíka málefnaflokkar og svið, sem og að fylgjast með árangri innan málefnaflokkar og sviða yfir tíma og í alþjóðlegu samhengi, þar sem við á.

3.3 Greiðslur almannatrygginga tengdar launavísitölu með gólfu

Í framlagðri fjármálaáætlun er fjallað um þau áform stjórnvalda að láta greiðslur almannatrygginga, þ.e. örorku- og ellilífeyrisbætur, fylgja launavísitölu en þær hækki þó aldrei minna en verðlag samkvæmt vísitölu neysluverðs. Fjármálaráð vill benda á nokkur atriði varðandi þessa breytingu.

Fyrst ber að nefna að töluverður eðlismunur er á greiðslum almannatrygginga og launum. Laun eru endurgreiðsla fyrir verðmætasköpun á meðan hlutverk bóta almannatrygginga er að tryggja framfærslu. Hér er því verið að tengja greiðslur almannatrygginga við vísitölu sem er óháð eðli almannatrygginga.

Þá er vert að benda á að launavísitala hefur yfirleitt hækkað töluvert umfram kjarasamningsbundnar hækkanir launa. Launavísitala hefur því að jafnaði tilhneigingu til að hækka umfram lágstu laun. Jafnframt er ekkert gólf fyrir launahækkanir fólks á vinnumarkaði sambærilegt við það sem nú er lagt til að verði lagt undir hækkanir greiðslna almannatrygginga. Á síðustu tveimur áratugum hefur það gerst fjórum sinnum að launavísitala hefur hækkað minna en sem nemur almennu verðlagi. Slík raunlaunalækkun er oft sársaukafull en nauðsynleg til að koma á jafnvægi í hagkerfinu. Fjármálaráð telur það varhugavert að setja slíkt gólf á hækkanir á greiðslum almannatrygginga, ekki síst þar sem víðtækar tengingar við vísitölu neysluverðs gera baráttu við verðbólgu enn erfiðari en ella. Hvoru tveggja, þ.e. gólf á hækkanir sem og hækkanir umfram lágstu laun, búa til óeðlilega hvata fyrir vinnandi fólk á tímum þar sem bótagreiðslur hækka umfram laun á vinnumarkaði.

Fjármálaráð benti á það í álitsgerð sinni um framlagða fjármálastefnu að verðlag opinberra útgjalda hækkar iðulega meira en almennt verðlag í hagkerfinu. Slíkt er óheppilegt þar sem hlutfallslegt verðlag ríkisútgjalda endurspeglar að einhverju leyti áhrif aukinna ríkisútgjalda á penslu. Í baráttunni við að ná verðbólgu niður að markmiði er því mikilvægt að lækka þetta

² Sjá t.d. nýlega rannsókn Melnik og Smith (2024). R&D tax credits and innovation. *Journal of Public Economics*, Vol. 236.

hlutfall. Tenging greiðslna almannatrygginga við launavísitölu að viðbættu gólfi tengdu vísitölu neysluverðs vinnur gegn þessu markmiði.

Hér er um grundvallarbreytingu á fjármögnun almannatryggingakerfisins að ræða og ætla má að hún geti haft veruleg áhrif á sjálfbærni opinberra fjármála til framtíðar. Því ætti að liggja fyrir ítarleg greining á mögulegum áhrifum hennar.

3.4 Fjárfestingar og fjármögnun þeirra

Góðir innviðir eru mikilvægir og stuðla að sjálfbærum hagvexti og velsæld. Margar fjárfestingar eru mjög arðbærar og fjármálaráð hefur áður bent á að varasamt getur verið að fresta arðsömum fjárfestingum. Brögð hafa verið að því í fortíðinni að fjárfestingarákvarðarnir hafi verið afgangsstærð við gerð áætlana til lengri tíma. Ráðið hefur einnig bent á að reynslan af því að nota fjárfestingarútgjöld til sveiflujöfnunar hafi ekki verið góð, þar sem almennt tekur tíma að undirbúa fjárfestingarverkefni og hrinda þeim í framkvæmd. Þannig hefur skapast hættu á að þær framkvæmdir sem ákveðið var að fara í þegar samdráttur ríkti hafi farið á fullt þegar hagkerfið var búið að koma sér upp úr niðursveiflunni. Þannig getur það gerst að fjárfestingarákvarðanir sem áttu að vera sveiflujafnandi hafi reynst þvert á móti sveifluaukandi.

Í framlagðri áætlun er stjórnvöldum ljóst að skapa verður svigrúm til fjárfestinga á ýmsum sviðum enda merki um að innviðaskuld hafi myndast á síðustu árum. Í því ljósi er skiljanlegt að stjórnvöld hafi ákveðið að undanskilja fjárfestingarútgjöld í boðaðri stöðugleikareglu, eins og rætt hefur verið um hér að framan.

Fjármálaráð fagnar því að stjórnvöld eru að skoða hvort mögulegt sé að leita nýrra leiða varðandi fjármögnun samgönguframkvæmda sérstaklega, í ljósi takmarkaðs svigrúms beinna framlaga úr ríkissjóði. Bent er á að víða í nágrannalöndum okkar hefur verið notast við ýmis konar fyrirkomulag, með eða án þátttöku óopinberra aðila. Hér á landi eru dæmi um slík verkefni og hafa þau gefist misjafnlega vel. Vanda þarf vel undirbúning við slíka fjármögnun og skynsamlegt getur verið að leita til erlendra aðila sem búa yfir þekkingu og reynslu.

Yfirleitt snúast samvinnuverkefni um að framkvæma hraðar og betur en með öðru fyrirkomulagi, frekar en að lækka kostnað við framkvæmdir. Í því samhengi er mikilvægt að þeir aðilar beri ábyrgð á áhættuþáttum sem þeir hafa eitthvað með að gera, s.s. hvað varðar fjármögnun, hönnun, framkvæmdir, rekstur og viðhald.

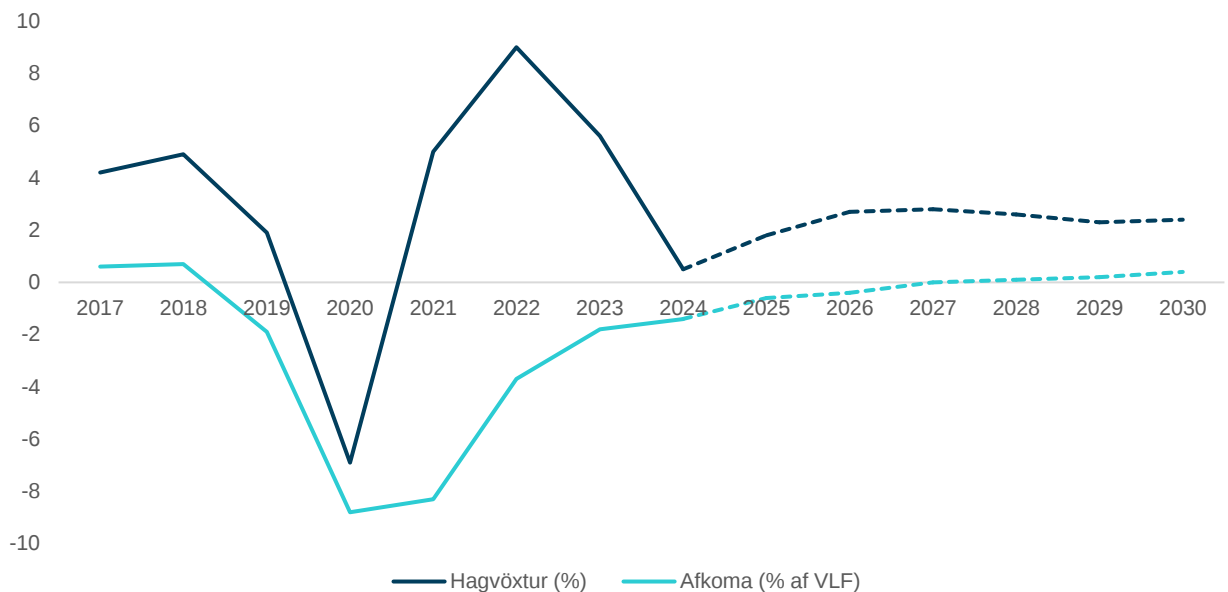
Líkt og tekið er fram í framlagðri áætlun má gera ráð fyrir því að slík fjármögnun muni falla utan A1-hluta fjárlaga. Þar sem fjárhagslegt umfang slíkra verkefna getur verið mikið mun reyna á gagnsæi, þ.e. að hið opinbera takist ekki á hendur fjárhagslegar skuldbindingar sem erfitt sé að sjá merki um í opinberum upplýsingum um fjármál hins opinbera. Tryggja þarf að slíkt gagnsæi sé til staðar.

Fjármálaráð vill enn fremur benda á að skoða megi hvort fyrirkomulag samvinnuverkefna geti ekki átt allt eins við fleiri fjárfestingarverkefni en þau er snúa að fjárfestingum í samgönguinnviðum.

4 Afkoma og afkomuhorfur

Eins og áður hefur verið rætt versnaði afkoma hins opinbera á tímabili heimsfaraldurs Covid-19 sakir aukinna útgjalda sem hið opinbera tók á sig til að verja bæði heimili og fyrirtæki fyrir þeim skelli sem hefði annars dunið á þeim. Erfiðlega hefur gengið að draga úr útgjöldum eftir að faraldrinum lauk og eru útgjöld hins opinbera enn hærri en þau voru fyrir Covid-19. Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir að þau muni lækka sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er hlutfallið enn mjög hátt í alþjóðlegu samhengi og þá sérstaklega ef tekið er tillit til lægri útgjalda vegna lífeyrisskuldbindinga hér á landi en víðast hvar erlendis og lágra útgjalda til varnarmála. Öðrum þjóðum tókst að draga nánast samstundis úr þeim útgjöldum sem uxa á tímabili heimsfaraldursins. Vandinn hér á landi virðist vera sá að tímabundin útgjöld eiga það til að verða varanleg og þegar útgjöld til eins málaflokks dragast saman virðist þeim undantekningalítið ráðstafað til annarra verkefna.

Mynd 3: Hagvöxtur og heildarafkoma hins opinbera (% af VLF)



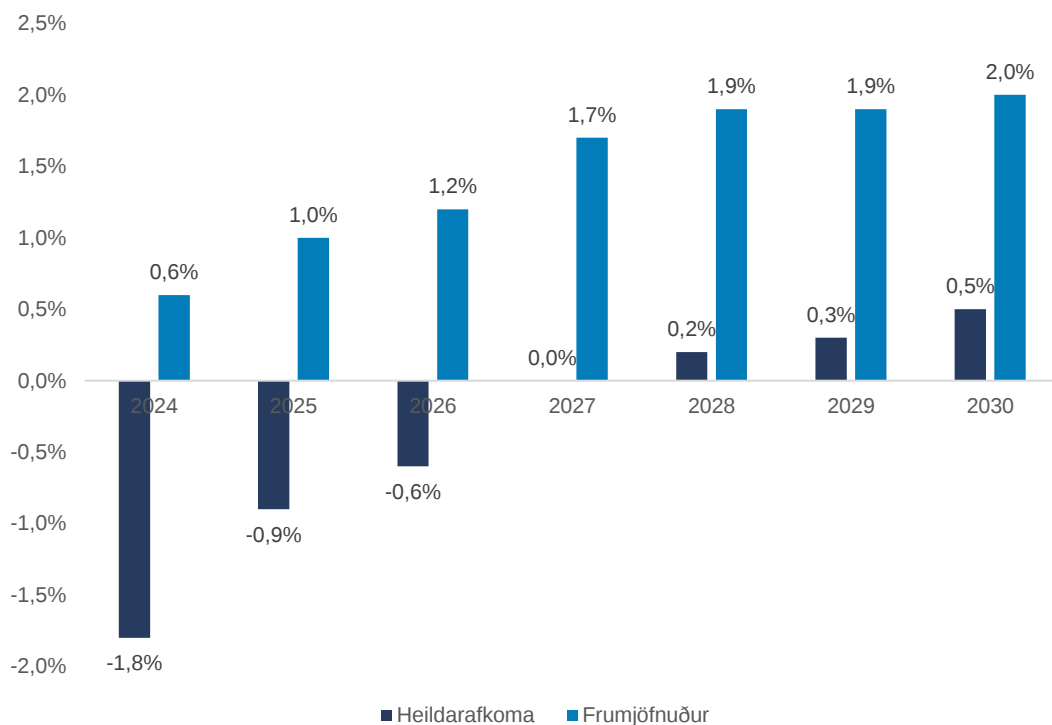
Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2026-2030

Við þær aðstæður sem ríkja nú um stundir í efnahagslífinu er mikilvægt að búa svo um hnútana að tímabundin útgjöld verði ekki varanleg. Hagræðing og framleiðniaukning þurfi að skila sér í lægri útgjöldum og vinda þarf ofan af þeirri útgjaldaaukningu sem átti sér stað á meðan heimsfaraldur Covid-19 stóð yfir. Framlögð fjármálaáætlun felur í sér að stjórnvöld ætli sér að fara fetið hvað varðar bætingu á afkomu. Stjórnvöld stefna á að skila jákvæðri afkomu árið 2028 en hún verður aðeins jákvæð um 0,1% af VLF, 0,2% árið 2029 og 0,3% árið 2030. Þetta jafngildir aðeins 30 milljörðum samtals á verðlagi dagsins í dag fyrir árin 2028-2030. Það virðist því sem að þeir peningar sem sparast við þær hagræðingaaðgerðir sem ráðist verður í á tímabili áætlunarinnar, sem og auknar skatttekjur, muni fyrst og fremst fara til annarra og nýrra verkefna en ekki í að bæta afkomuna og greiða niður skuldir.

4.1 Aðhaldsstig opinberra fjármála

Ýmsar aðferðir eru notaðar til þess að mæla áhrif ríkisfjármála á hagkerfið og sjálfbærni þeirra. Þróun frumjafnaðar, þ.e. heildarafkoma án vaxtatekna og vaxtagjalda er þó alla jafna talinn mikilvægur mælikvarði á aðhald og getu hins opinbera til að greiða niður skuldir. Gangi áætlanir eftir mun frumjöfnuður batna og verða um 2% af landsframleiðslu undir lok tímabils fjármálaáætlunar. Þó batnandi frumjöfnuður sé styrkleikamerki opinberra fjármála segir hann ekki alla söguna. Frumjöfnuður undanskilur neikvæðan vaxtajöfnuð sem vegur þungt í rekstri hins opinbera og þá sérstaklega í aðstæðum sem nú þegar skuldahlutfall og vaxtastig er tiltölulega hátt.

Mynd 4: Afkoma og frumjöfnuður hins opinbera (% af VLF)

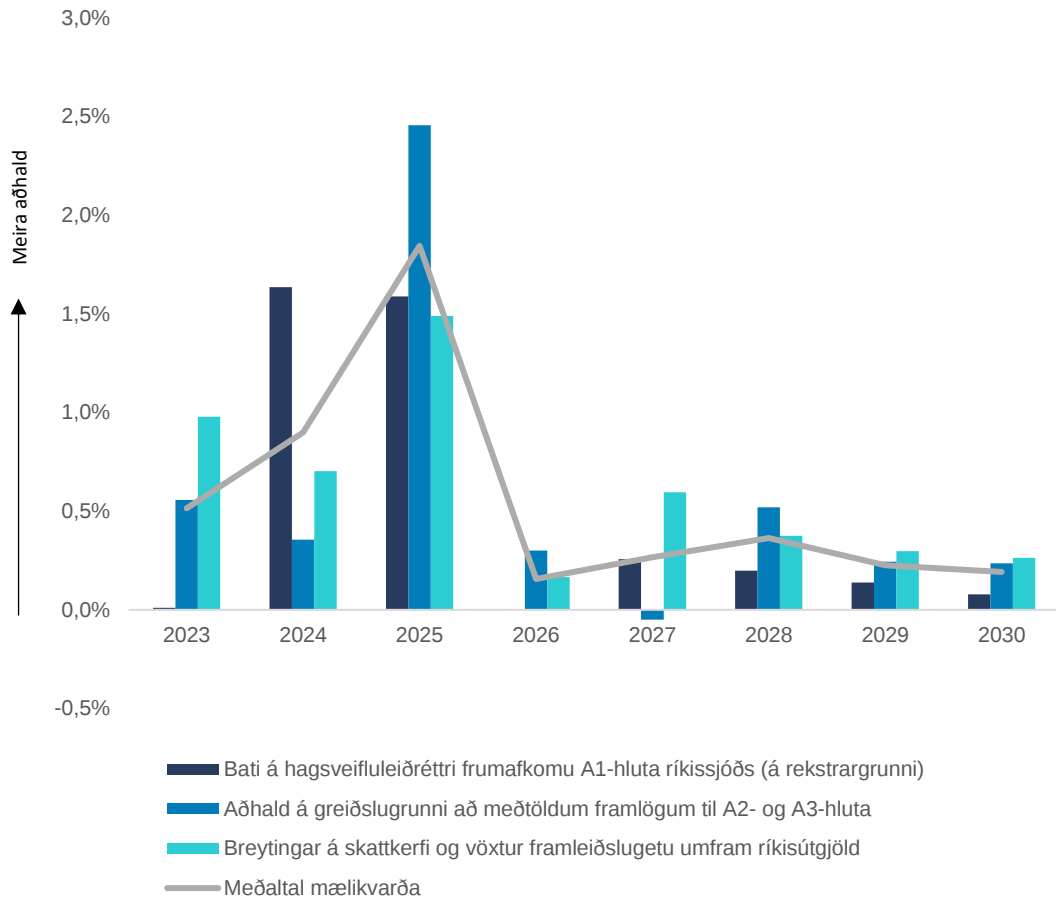


Heimild: Fjármálaáætlun 2026-2030

Gert er ráð fyrir 0,9% halla á heildarafkomu hins opinbera árið 2025 þegar tekið er tillit til neikvæðs vaxtajafnaðar. Í framlagðri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir sífellt batnandi afkomu og metnaðarfull markmið um að hallalaus fjárlög náist strax árið 2027, ári á undan fjármálaáætlun síðasta árs.

Í þessu samhengi er áhugavert að skoða aðhaldsstig ríkisfjármála mælt á ólíka mælikvarða til þess að leggja mat á þær ráðstafanir sem stjórnvöld hyggjast beita til að styrkja afkomu hins opinbera og tryggja hallalausn rekstur á tímabilinu. Líkt og mynd 5 sýnir er gert ráð fyrir minna aðhaldi, mælt á nánast alla mælikvarða, á tímabili fyrirbyggjandi fjármálaáætlunar en á árunum 2023-2025. Hátt aðhaldsstig árið 2025 endurspeglar meðal annars samdrátt útgjalda sem tengjast náttúruhamförum í Grindavík.

Mynd 5: Aðhaldsstig opinberra fjármála (% af VLF)



Heimild: Fjármálaáætlun 2026-2030

Fjármálaráð fagnar því að stefnt sé að hallalausum fjárlögum strax árið 2027 en bendir á að ýmislegt þurfi að ganga upp eigi það markmið að nást. Varast ber að treysta á að afkomubatininn náist í krafti niðurrhallandi vaxtaferils, lækkandi verðbólgu og hagvaxtar þar sem þær forsendur gætu auðveldlega breyst. Þá byggja áætlanir á þjóðahagsspá sem gerir ekki ráð fyrir að hagkerfið verði fyrir áföllum. Sagan kennir að þar er ekki á vísan að róa.

4.2 Sérstakar tekjuráðstafanir

Í framlagðri fjármálaáætlun er ráðgert að fylgt verði eftir stefnu ríkisstjórnarinnar hvað varðar aukna gjalddöku á ferðamenn, sjávarútveg og fiskeldi.

Tekjum af auðlindagjaldi fyrir aðgang ferðamanna að ferðamannastöðum í eigu ríkisins skal varið til uppbyggingar og verndar staðanna. Gert er ráð fyrir að gjaldið verði innheimt af öllum ferðamönnum, hvort sem þeir búa hér á landi eða ekki. Ekki liggur fyrir endanleg útfærsla á þessu gjaldi en gert er ráð fyrir gildistöku þess um mitt ár 2026.

Þá hafa verið boðaðar breytingar á lögum um veiðigjald sem eiga að tryggja að útreiknað aflaverðmæti tiltekinna nytjastofna endurspegli betur en nú er raunverulegt aflaverðmæti

þeirra. Þannig skuli aflaverðmæti þorsks og ýsu miðast við meðalverð á fiskmarkaði og aflaverðmæti ákveðinna uppsjávartegunda við meðalverð samkvæmt Fiskistofu Noregs. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi því sem liggur fyrir um þessar breytingar má ætla að þær leiði til umtalsverðrar hækkunar á álagningu veiðigjalds. Til að koma til móts við litlar og meðalstórar útgerðir er áformað að hækka frítekjumark þeirra.

Hér hefði mátt auka gagnsæi í framlagðri áætlun með því að skýra betur frá því hvaða áhrif þessar breytingar hafa á tekjur ríkisins, hvað mótvægisáðgerðirnar kosta og hvaða áhrif þær munu hafa á íslenskan sjávarútveg. Boðaðar breytingar munu hafa áhrif á ólíka útgerðarflokka með ólíkum hætti. Með boðuðum mótvægisáðgerðum er sumum útgerðarflokkum gert hærra undir höfði en öðrum. Slíkt vekur upp spurningar hvort áformaðar breytingar séu hugsaðar til þess að hámarka þjóðhagslegan afrakstur af nýtingu sjávarauðlindanna eða hvort einnig sé verið að líta til annarra þátta, s.s. byggðasjónarmiða eða annarra pólitískra áherslna.

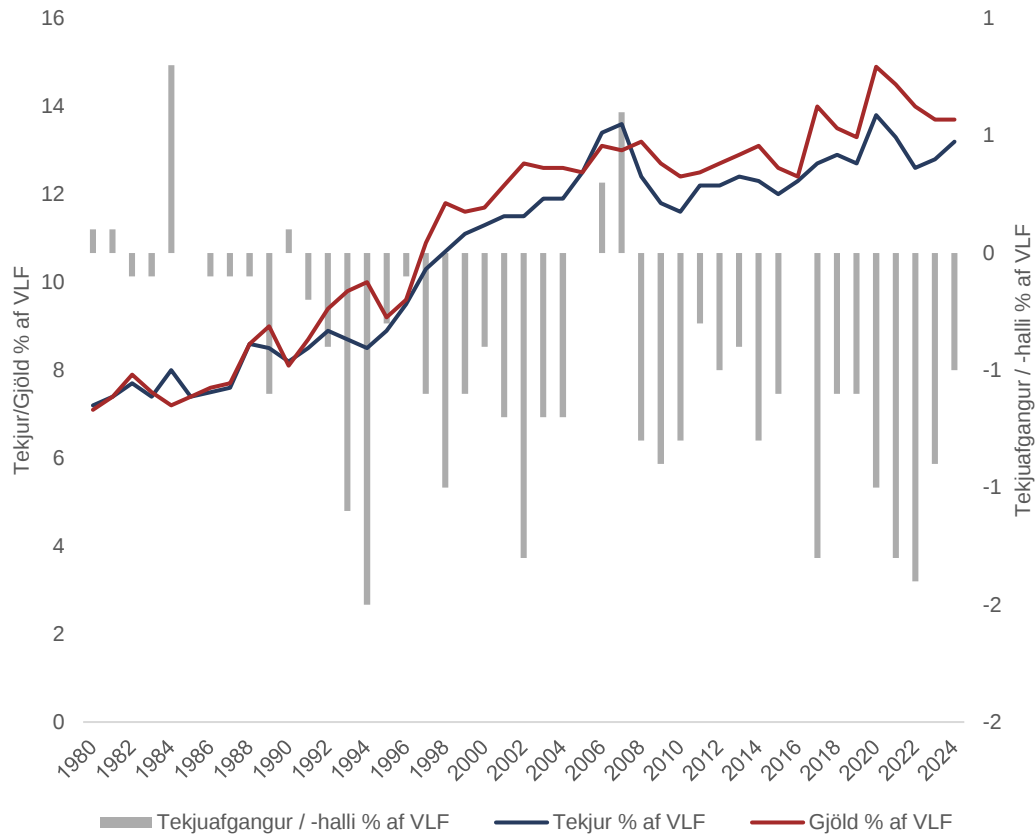
Einnig er boðuð hækkun á fiskeldisgjaldi þar sem efsta þrep þess hækkar í 5% af meðaltali markaðsverðs á Atlantshafslaxi. Er þar byggt á niðurstöðum erlendra ráðgjafa og stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar um framkvæmd laga um fiskeldi.

Auk ofangreindra sérstakra tekjuráðstafana verður haldið áfram að búa til framtíðartekjuöflunarkerfi vegna ökutækja og eldsneytis. Endurskoðun á þessum þáttum er nauðsynleg, sérstaklega vegna hraðra orkuskipta ökutækja. Núverandi áætlanir ganga út á að leggja á kílómetragjald fyrir hvern ekinn kílómetra þannig að tekjuöflunin endurspegli notkun vegakerfisins betur en nú er. Samhliða þessum breytingum, sem áætlaðar eru að taki gildi um mitt ár 2025, verður kolefnisgjald hækkað. Þessar breytingar verða að teljast jákvæðar svo lengi sem álagning gjaldanna endurspeglar raunverulegan kostnað við samgönguinnviði annars vegar og neikvæð ytri áhrif notkunar kolefniseldsneytis hins vegar.

4.3 Ríki og sveitarfélög gangi í takt

Fjármálaráð hefur ítreikað bent á að fjármál sveitarfélaga virðast einkennast af kerfislægum hallarekstri og hefur heildarafkoma sveitarfélaga verið, að jafnaði, neikvæð um 0,6% af VLF það sem af er þessari öld. Hallinn náði hámarki á tímabili heimsfaraldurs Covid-19. Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands fyrir árið 2024 námu heildartekjur sveitarfélaganna 13,2% af VLF en heildargjöld námu 13,7% af VLF og hefur því ekki enn náðst að draga úr þeim til að ná því stigi sem sem þau voru á fyrir heimsfaraldurinn. Tekjuaukning hefur þó átt sér stað síðan faraldrinum lauk svo bilið á milli tekna og gjalda er nú svipað því sem áður var.

Mynd 6: Tekjur, gjöld og afkoma sveitarfélaga (% af VLF)



Heimild: Hagstofa Íslands

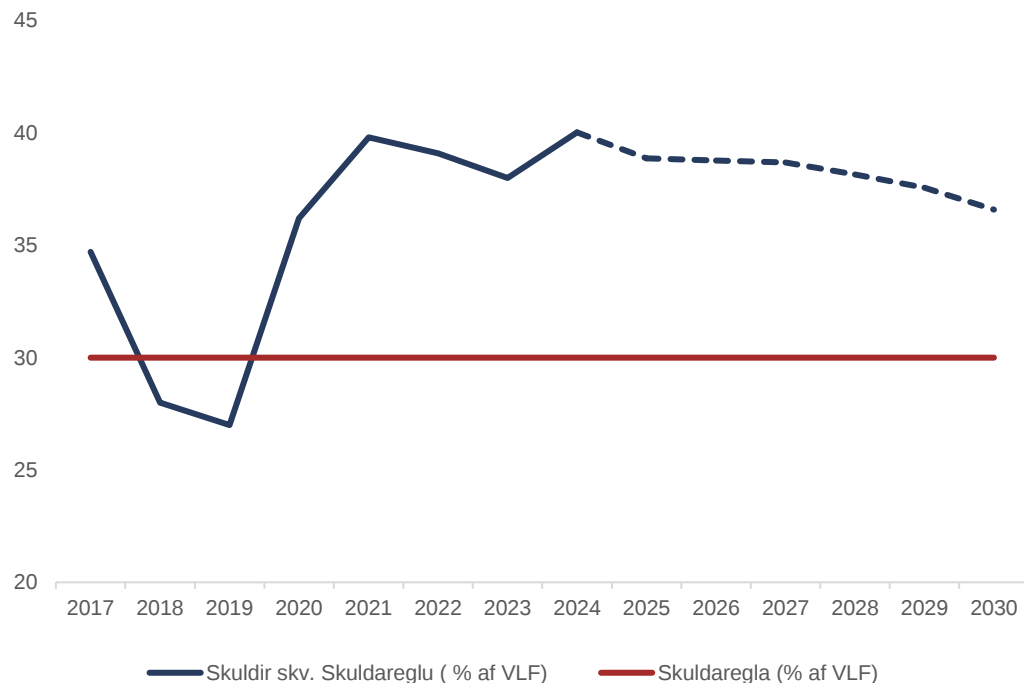
Að framansögðu er ljóst að mikilvægt er að snúa við þessum kerfislæga hallarekstri. Líkt og í tilfelli ríkissjóðs vill fjármálaráð benda á að greina þurfi hvers vegna útgjöld hafa ekki náð því stigi sem þau voru á við upphaf heimsfaraldursins. Í framlagðri fjármálaáætlun er fjallað um að ríki og sveitarfélög hafi í aðdraganda fjármálaáætlunar gert með sér samkomulag um efnahagslegar forsendur og hagstjórnarleg markmið á gildistíma áætlunarinnar, eins og kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. Þar kemur fram að Samband íslenskra sveitarfélaga muni hvetja sveitarfélög til að huga sérstaklega að þremur atriðum, þ.e. vinna að markmiðum kjarasamninga, stuðla að jöfnu og nægu framboði lóða og sinna fjárfestingum. Það vekur athygli að við þær aðstæður sem nú eru í hagkerfinu sé aukin hagræðing í rekstri og samdráttur útgjalda ekki þar á meðal.

5 Skuldastaða og skuldahorfur

Stjórnvöld boða að skuldir hins opinbera sem hlutfall af VLF muni lækka á tímabili framlagðrar fjármálaáætlunar, úr 38,8% árið 2026 í 36,6% árið 2030 þar sem nánast öll lækkunin kemur fram á síðustu tveimur árunum. Til að meta hversu varfærin þessi áætlun er þarf að greina hvernig gert er ráð fyrir að þessi breyting eigi sér stað. Slík lækkun getur annars vegar komið til vegna lækkunar teljara, þ.e. bættrar afkomu sakir aukinna tekna eða samdráttar í útgjöldum, eða hins vegar hækkunar nefnara, þ.e. vegna aukins hagvaxtar.

Á tímabili framlagðrar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að skuldir sem hlutfall af VLF dragist saman þar sem raunvöxtur útgjalda verði minni en vöxtur VLF. Með öðrum orðum, bætt skuldaviðmið á að nást í gegnum nefnara skuldaviðmiðsins þar sem gengið er út frá því að hagkerfið muni vaxa að raunvirði. Eins og reifað hefur verið hér á undan ríkir óvenjumikil óvissa um hagvöxt til framtíðar og stjórnvöld hafa takmörkuð bein áhrif á hann. Stjórnvöld hafa aftur á móti bein áhrif á teljarann, þ.e. þau geta dregið úr skuldum með því að draga úr ríkisútgjöldum, og það ríkir minni óvissa um þá stærð. Það væri því varfærnara og trúverðugra ef áætluð lækkun skuldahlutfallsins kæmi til vegna samdráttar í útgjöldum og þar með bættrar afkomu og minni skulda í stað þess að treysta um of á hagvöxt.

Mynd 7: Skuldir hins opinbera samanborið við skuldareglu (% af VLF)



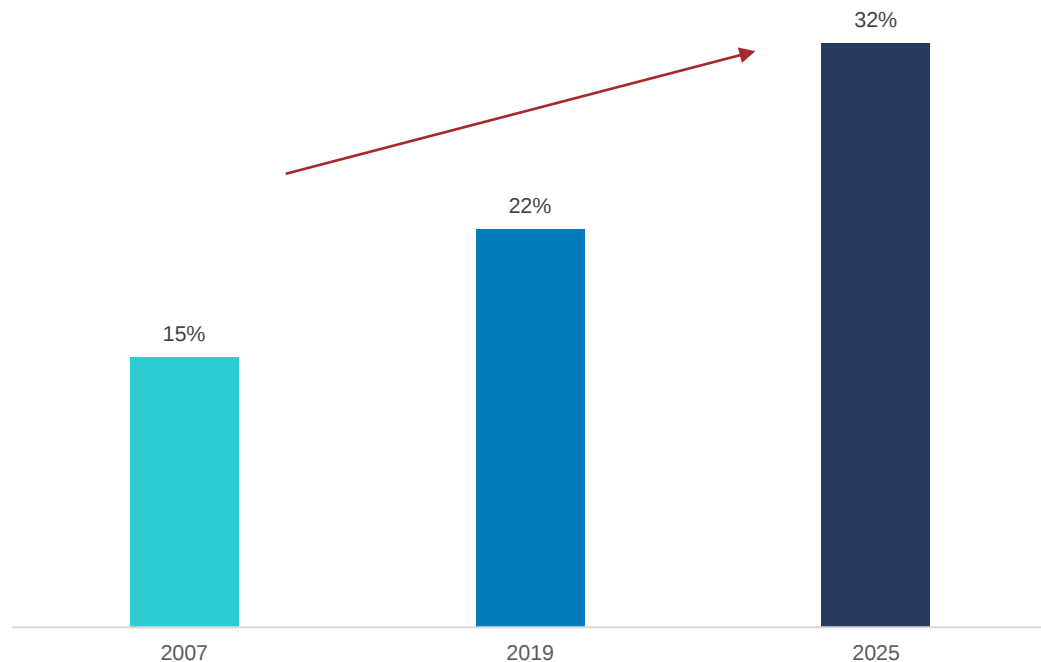
Heimild: Fjármálaáætlun 2025-2029 og Fjármálaáætlun 2026-2030

Eins og áður sagði helst skuldahlutfallið nokkuð stöðugt framan af tímabili fjármálaáætlunarinnar en undir lok hennar er áætlað að það taki að lækka hraðar samhliða batnandi afkomu. Í framlagðri fjármálaáætlun er einnig fjallað um, og nánar var reifað í framlagðri fjármálastefnu, að haldi áætluð jákvæð afkoma ársins 2030 áfram næstu ár þar á

eftir megi gera ráð fyrir að skuldamarkmiðið náist árið 2037. Líkt og fjármálaráð benti á í álitsgerð sinni um framlagða fjármálastefnu mætti líka framreikna skuldahlutfallið miðað við meðaltalslækkun á tímabili áætlunarinnar. Ef það er gert næst skuldamarkmiðið í kringum árið 2050. Á tímabili fjármálaáætlunar ætla stjórnvöld að nýta sér rýmri tímaramma með boðuðum breytingar á lögum um opinber fjármál. Það kæmi því í hlut ríkisstjórna framtíðarinnar að greiða niður skuldir hraðar og ná þannig að uppfylla skuldareglu opinberra fjármála árið 2037. Hér birtist aftur sá vandi sem felst í að skipta út tölusettum reglum fyrir sveigjanlegra fyrirkomulag. Þótt samkomulag ríki um óbindandi reglu þá hafa stjórnvöld oft og tíðum freistast til að víkja frá markmiðum hennar þegar að kemur að framkvæmd reglunnar.

Frá því lög um opinber fjármál tóku gildi hefur einungis tekist að halda skuldum hins opinbera innan marka skuldareglu í tvö ár, þ.e. árið 2018 og 2019 líkt og sjá má af mynd 7. Staða opinberra fjármála er ekki eins sterk og í aðdraganda fjármálakreppunnar og heimsfaraldurs. Líkt og mynd 8 sýnir voru skuldir ríkissjóðs töluvert minni í aðdraganda þessara áfalla en þær eru nú. Hátt skuldahlutfall er dýrt í núverandi vaxtaumhverfi sem hefur neikvæð áhrif á afkomu hins opinbera. Að ná niður skuldahlutfallinu er forsenda fyrir því að styrkja stöðu ríkissjóðs svo hann sé í stakk búinn til að mæta áföllum.

Mynd 8: Skuldahlutfall ríkissjóðs skv. lögum um opinber fjármál (% af VLF)



Heimild: Fjármálaáætlun 2026-2030

Spyrja má hve langan tíma gæti tekið að ná skuldum niður að lögbundnu markmiði skuldareglu opinberra fjármála. Til einföldunar má segja að árlegri lækkun skulda megi lýsa með jöfnunni:

$$\Delta d_t = \left(\frac{g - r}{1 + g} \right) \times d_{t-1} + f j_t$$

Samkvæmt jöfnunni ræðst lækkun skulda (Δd_t) á hverju ári af frumjöfnuði ($f j_t$), raunvöxtum (r), hagvexti (g) og upphaflegri skuldastöðu (d_{t-1}) þar sem hærri frumjöfnuður eykur lækkun skulda, hærri raunvextir draga úr henni, aukinn hagvöxtur eykur hana og skuldir á hverjum tíma eru þá:

$$d_t = d_{t-1} - \Delta d_t$$

Stjórnvöld hafa takmarkaða getu til að hafa bein áhrif á raunvexti og hagvöxt til skemmri tíma litið. En þau geta haft áhrif á frumjöfnuð með því að draga úr útgjöldum og/eða bæta afkomuna. Til viðbótar við bættan frumjöfnuð, aukinn hagvöxt og lækkun raunvaxta þá geta stjórnvöld selt eignir og ráðstafað söluandvirðinu til niðurgreiðslu skulda.

Það má leika sér með þessar jöfnur til að sjá hvernig skuldahlutfallið þróast miðað við ólíkar forsendur, að því gefnu að engin eignasala verði þar sem andvirði sölu eignanna verðið notað til að greiða niður skuldir. Jafnan felur í sér að skuldir geti lækkað annað hvort vegna þess að hagvöxtur er umfram raunvexti eða vegna þess að hið opinbera skilar jákvæðum frumjöfnuði.

Gefum okkur nú að hagvöxtur verði jafn langtímahagvexti fortíðar og gerum ráð fyrir að frumjöfnuður verði eins og lagt er upp með í framlagðri fjármálaáætlun og haldist svo við það hámark áætlunartímabilsins eftir að því líkur. Gerum einnig ráð fyrir að raunvextir verði 1% á tímabili áætlunarinnar, sem er töluvert lægra vaxtastig en nú um mundir. Miðað við þessar forsendur myndu skuldir komast undir lögbundið hámark laga um opinber fjármál árið 2042. Ef við breytum forsendum um vexti og miðum við 2% raunvexti á tímabilinu þá verður skuldamarkmiðinu náð árið 2072. Þessu dæmi er ekki ætlað að vera spá um hve langan tíma tekur að ná skuldum hins opinbera niður fyrir markmið heldur að sýna hve viðkvæm skuldaþróunaráætlun er fyrir forsendum um breytur sem stjórnvöld geta illa stjórnað til skamms tíma. Dæmið sýnir líka að eina leiðin til að hafa bein áhrif á skuldaþróun til skamms tíma er með því að bæta frumjöfnuðinn sem er eina breytan sem stjórnvöld geta haft bein áhrif á til skamms tíma litið.

Lokaorð

Fjármálaráði ber að starfa samkvæmt þeim lögum sem um það gilda á hverjum tíma. Í þessu áliti hefur að auki verið litið til þeirra áforma sem stjórnvöld hafa lagt fram um breytingar á lögum um opinber fjármál. Starfsemi og álit ráðsins munu, eðli málsins samkvæmt, taka fullt mið af þeim áformum þegar endanleg útgáfa þeirra og samþykkt liggur fyrir.

Fjármálaráð staðfestir að framlögð fjármálaáætlun er í samræmi við gildandi fjármálastefnu og gangi forsendur og áætlanir eftir verður stöðugleikaregla uppfyllt og skuldaþróun í samræmi við áform stjórnvalda. Í þessari staðfestingu felst ekki mat á því hve líklegt sé að forsendur og áætlanir gangi eftir.

Viðauki

Orðskýringar

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

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

b. *A2-hluti.* Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og gert er ráð fyrir að standi undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi.

c. *A3-hluti.* Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu skv. alþjóðlegum hagskýrslustöðlum. (lög um op.fjárm. 50. gr.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Framleiðni: Framleiðni er almennt skilgreind sem hve mikla framleiðsluþætti, vinnu og fjármagn, þarf til að framleiða afurðir, það er vöru og þjónustu og bætt nýting annarra aðfanga. Það er hve mikil aðföng þarf til að framleiða afurðir.

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

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

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

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

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

Handbært fé frá rekstri: Er niðurstaða rekstrarhreyfinga í sjóðstreymi og sýnir reiðufjárhæfni til að mæta skuldbindingum, svo sem afborgunum tekinnna lána, eða til (annarra) eignabreytinga.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Skuldaregla: Eitt skilyrða fjármálastefnu og -áætlunar skv. 2. tölul. 7.gr. laga um opinber fjármál. Hún kveður á um að heildarskuldir (A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga), að

frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu.

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

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

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

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

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

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

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

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

Vaxtjöfnuður: Vaxtatekjur að frádregnum vaxtagjöldum.

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

Grunngildi

Samkvæmt lögum skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggð á eftirtöldum grunngildum:

- **Sjálfbærni** - skuldir séu viðráðanlegar og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á næstu kynslóðir.
- **Varfærni** - forðast skuli ákvarðanir og aðstæður sem geti haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar og viðhafa skuli hæfilegt jafnvægi tekna og gjalda.
- **Stöðugleiki** - þannig að opinber fjármál stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
- **Festa** - forðast ber óvæntar breytingar, eða án fyrirvara, frá gildandi stefnu og áætlunum.
- **Gagnsæi** - þannig að markmið séu auðsæ og mælanleg svo unnt sé að meta árangur stefnumörkunarinnar. Greinargóðar, traustar og aðgengilegar upplýsingar skulu liggja fyrir um markmiðin.