

Hinn 1. október sl. var bæði fjárlagafrumvarp fyrir árið 2021 og þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 lögð fram á Alþingi. Þjóðhagsforsendur beggja eru því þær sömu.

Tafla 1 ber saman spá Hagstofu Íslands frá 1. október (sem áætlanir þingmálanna miðast við) og spá *Peningamála* 2020/3 frá því í ágúst. Eins og sjá má byggist fjárlagafrumvarpið á heldur bjartsýnni efnahagshorfum en birtust í spá Seðlabankans í ágúst. Horfurnar hafa síðan versnað samkvæmt nýrri grunnsþá bankans sem birtist í þessu hefti *Peningamála*.

Tafla 1 Þjóðhagsforsendur fjárlagafrumvarps ársins 2021 (%)

	Spá Hagstofu Íslands	PM 2020/3
Einkaneysla	4,2	3,8
Samneysla	1,8	1,2
Fjármunamyndun	5,5	2,4
Útflutningur vöru og þjónustu	17,1	19,8
Innflutningur vöru og þjónustu	17,4	17,4
Hagvöxtur	3,9	3,4
Verðbólga	2,7	2,4
Atvinnuleysi	6,8	7,9

Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Lykilforsendur fjárlagafrumvarps fyrir árið 2021

Launaforsendur: Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2020 var gert ráð fyrir 3% veginni meðalhækkun launa. Endurmat fjármálaráðuneytisins á launaforsendum fjárlaga árin 2019 og 2020 felur í sér 400 m.kr. minni launaútgjöld á næsta ári en áður var áætlað. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að almennar launahækkningar á árinu 2021 verði 3,6% að jafnaði en hækkningar eru misjafnar eftir tekjum þar sem samið var um krónutöluhækkningar. Til viðbótar almennum hækkunum koma breytingar á orlofsréttindum sem gera það að verkum að hækkun launakostnaðar nemur samtals 4% á ársgrundvelli eða 13,8 ma.kr. Því er áætlað að hrein hækkun launakostnaðar nemi 13,4 ma.kr. á árinu 2021.

Verðlagsforsendur: Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2020 var gert ráð fyrir 3,2% verðbólgu á því ári og frumvarpið fyrir árið 2021 gerir ráð fyrir að það gangi eftir og þarf því hvorki að bæta né skerða verðbætur næsta árs. Í samræmi við spá Hagstofunnar nemur verðlagsuppfærslan á öðrum rekstrargjöldum 2,7% árið 2021 og nemur kostnaðurinn af því 3,9 ma.kr.

Gengisforsendur: Gengisforsendur miðast að þessu sinni við meðalgengi krónunnar í ágúst mánuði en gengi krónunnar var þá 13% lægra en í forsendum fjárlaga fyrir árið 2020. Það veldur 6,1 ma.kr. hækkun á fjárheimildum. Útgjöld vegna utanríkismála og lyfjakostnaðar vega þar þyngst.

Atvinnuleysisbætur og bætur Almannatrygginga: Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að bætur hækki um 3,6% 1. janúar nk. og er kostnaður af hækkuninni áætlaður 7,8 ma.kr.

Samtals nema launa-, verðlags- og gengisbreytingar á fjárheimildum í fjárlagafrumvarpi ársins 2021, að meðtöldum hækkunum atvinnuleysisbóta og bóta Almannatrygginga, ríflega 31 ma.kr. (tafla 2).

Tafla 2 Launa-, bóta-, verðlags- og gengisbreytingar árið 2021

Rekstrargrunnur	Útgjöld ma.kr.
Launaforsendur	
Endurmat á hækkunum launa 2019 og 2020	-0,4
Áætlaðar launahækkningar 2021	13,8
Samtals launahækkningar	13,4
Atvinnuleysisbætur og bætur Almannatrygginga	7,8
Almennar verðlagsforsendur	3,9
Gengisforsendur	6,1
Samtals launa-, bóta-, verðlags- og gengisbreytingar	31,2

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

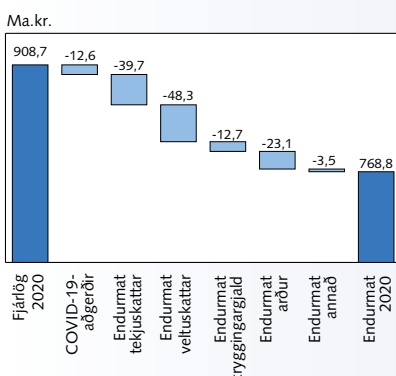
Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir að skattkerfisbreytingar, bæði þær sem þegar hafa verið lögfestar og hinar sem enn hafa ekki verið lögfestar, lækki tekjur ríkissjóðs á næsta ári um tæplega 38 ma.kr. (tafla 3).

Tafla 3 Tekjuáhrif helstu skattabreytinga á ríkissjóð 2021

Rekstrargrunnur	Ma.kr.
Lögfestar breytingar	
Síðasti áfangi breytinga á tekjuskatti einstaklinga	-14,3
Síðari áfangi innleiðingar skatts á f-gös	0,2
Fyrsti áfangi við lækkingu bankaskatts	-1,7
Afnám flutningsjöfnunargjalds á olíuvörur	-0,4
Aðgerðir vegna COVID-19	-9,4
Samtals lögfestar breytingar	-25,6
Ólögfestar breytingar	
Skattleysismark erfðafjárskatts hækkað	-0,5
Breytingar á fjármagnstekjuskatti	-2,1
Stuðningur við almannaheillafélög	-2,1
Framlenging á auknum endurgreiðslum VSK vegna COVID-19	-8,0
Útsendir starfsmenn (keðjuábyrgð á staðgreiðsluskilum)	0,3
Hækkun kolefnisgjalds	0,2
Samtals ólögfestar breytingar	-12,2
Lögfestar og ólögfestar breytingar samtals	-37,8

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Mynd 1
Endurmat tekna ársins 2020



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Frekari breytingar á tekjuhlíð

Hinn 29. september sl. var ákveðið að lækka tryggingagjaldið um 0,25 prósentur til loka árs 2021 til að milda áhrif af þeim launahækkunum sem samið var um í síðustu kjarasamningum og koma eiga til framkvæmda um næstu áramót.

Endurskoðun tekjuáætlunar fyrir árið 2020

Í fjárlögum fyrir árið 2020 voru tekjur áætlaðar tæplega 909 ma.kr. en nú er hins vegar gert ráð fyrir að tekjurnar nemi tæplega 769 ma.kr. (mynd 1). Þetta 140 ma.kr. frávik frá samþykktum fjárlögum skýrist annars vegar af virkni sjálfvirkar sveiflujöfnunar skattkerfisins í tengslum við niðursveifluna í þjóðarþúinu og hins vegar mótvægis- aðgerðum stjórnvalda vegna COVID-19-farsóttarinnar (sjá nánar síðar í þessari rammagrein).

Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að heildartekjur ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu lækki um 2,7 prósentur samanborið við árið 2019 eins og sundurliðað er í töflu 4.

Tafla 4 Sundurliðun á heildartekjum A-hluta ríkissjóðs

% af VLF	Reikningur 2019	Endurmat 2020	Frumvarp 2021
Skatttekjur	22,0	21,1	20,0
Skattar á tekjur og hagnað	9,7	9,2	8,6
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar	0,4	0,3	0,3
Skattar á vöru og þjónustu	10,7	10,6	10,5
Tollar og aðflutningsgjöld	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar	0,8	0,7	0,4
Tryggingargjöld	3,3	3,1	3,1
Fjárframlög	0,1	0,2	0,2
Aðrar tekjur	2,6	2,5	1,9
Eignatekjur	1,3	1,0	0,6
Vaxtatekjur	0,3	0,2	0,2
Arður og fleira	0,7	0,6	0,2
Veiðigjöld	0,2	0,2	0,2
Aðrar eignatekjur	0,0	0,0	0,0
Sala á vöru og þjónustu	1,0	1,1	1,0
Ýmsar tekjur	0,3	0,4	0,2
Heildartekjur ríkissjóðs	27,9	26,9	25,2

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Breytingar á gjaldahlíð

Helstu breytingar á útgjöldum árið 2020 frá fjárlögum þess árs koma fram á mynd 2. Þrjú helstu liðirnir til hækkunar gjalda eru í fyrsta lagi sjálfvirk sveiflujöfnun atvinnuleysistrygginga um tæpa 30 ma.kr. Í öðru lagi eru áætlaðir 85 ma.kr. vegna mótvægisáðgerða í kjölfar farsóttarinnar og í þriðja lagi bætist við 5 ma.kr. svigrúm vegna umframútgjalda umfram varasjóð í fjárlögum. Samtals nema aukin útgjöld til þessara þriggja flokka tæplega 120 ma.kr. umfram það sem gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins 2020.

Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að heildargjöld ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu lækki um 3 prósentur samanborið við fjárlög ársins 2020 eins og sundurliðað er í töflu 5.

Tafla 5 Sundurliðun á heildargjöldum A-hluta ríkissjóðs

Rekstrargrunnur, ma.kr.	Fjárlög 2020	Frumvarp 2021 ¹	Breyting % af VLF	
			%	%
Rekstrarframlög	438,7	446,9	0,3	1,9
Rekstrartilfærslur	325,4	341,4	0,5	4,9
Fjármagnstilfærslur	223,1	339,8	0,4	52,3
Fjárfestingarframlag ²	519,1	758,8	0,8	46,2
Rammasett útgjöld	838,3	898,2	1,9	7,1
Vaxtagjöld	432,3	460,1	0,1	6,4
Aðrir liðir utan ramma	122,7	153,2	1,0	24,9
Heildargjöld	1.004,2	1.097,4	3,0	9,3

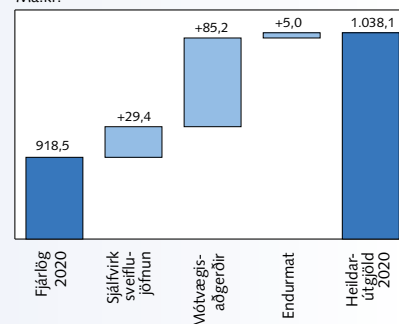
1. Án verðlagshækkana. 2. Fjárfestingarframlög eru afskrifuð yfir líftíma eignarinnar.

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Mynd 2

Endurmat á heildarútgjöldum ársins 2020

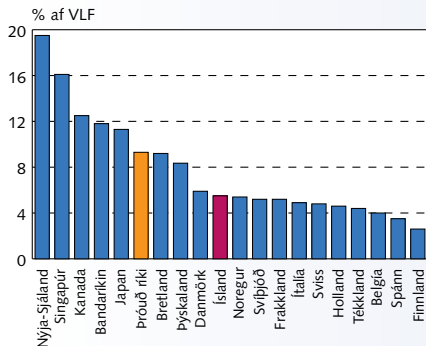
Ma.kr.



Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Mynd 3

Beinar aðgerðir í ríkisfjármálum vegna COVID-19¹



1. Aðgerðir sem tilkynnt hafði verið um um miðjan september 2020. Tímabil aðgerða er breytilegt eftir löndum en rúmast innan árunna 2020-2021.

Heimildir: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, fjármála- og efnahagsráðuneytið, Seðlabanki Íslands.

Aðgerðir vegna COVID-19-farsóttarinnar

COVID-19-farsóttin hefur haft veruleg áhrif á efnahagssumsvif og fjárhag ríkis og sveitarfélaga. Eins og rakið er í rammagrein 2 í *Peningamálam* 2020/2 hafa stjórnvöld gripið til margvíslegra aðgerða til að milda áfallið fyrir þau heimili og fyrirtæki sem eru hvað mest berskjölduð fyrir áhrifum farsóttarinnar og til að vernda störf og fyrirtæki.

Í töflum 6 og 7 má sjá uppfært yfirlit yfir þær mótvægis-aðgerðir sem ríkisstjórnin hyggst grípa til á árunum 2020 og 2021 vegna farsóttarinnar og áhrif þeirra á rekstrarafkomu ríkissjóðs. Þar eru meðtaldir tekjufallsstyrkir fyrir þetta ár sem samþykktir voru í ríkisstjórn 16. október sl. eftir framlagningu frumvarpsins. Samtals er áætlað að þessar aðgerðir kosti ríkissjóð 174 ma.kr. eða sem samsvarar um 5³/₄% af landsframleiðslu ársins 2019. Eins og sést á mynd 3 er umfang beinna aðgerða minna en að meðaltali í þróðum ríkjum en svipað því sem ákveðið hefur verið á hinum Norðurlöndunum að Finnlandi undanskildu.

Tafla 6 Aðgerðir í ríkisfjármálum árið 2020 vegna COVID-19

Úrræði	Umfang (ma.kr.)
Atvinnuleysisbætur í minnkuðu starfshlutfalli	22
Greiðsla hluta launakostnaðar á uppsagnarfresti	21,1
Flýting framkvæmdaverkefna	17,9
Tekjufallsstyrkir	23,3
Afturfæranlegt tap lögðila	12
Ýmis félags- og heilbrigðismál	5,4
Náms- og starfsúrræði	5
Aukin VSK-endurgreiðsla vegna viðhalds o.fl.	4,7
Skatttekjur vegna sérstakra útgreiðslna séreignarsparnaðar	-4,6
Barnabótaauki	3,1
Markaðsátak innanlands og erlendis	3
Styrkur vegna lokunar	2,5
Endurgreiðsla vegna kvikmyndagerðar	2,1
Framlenging á tekjutengdum atvinnuleysisbótarétti	1,5
Stuðningur við nýsköpun og þróun	1,4
Greiðsla launa í sóttkvi	0,3
Niðurfelling gistináttaskatts	0,3
Niðurfelling tollafgreiðslugjalds	0,2
Samtals kostnaður	121,3

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Þessu til viðbótar eru ýmsar aðgerðir sem ekki hafa sömu beinu áhrif á rekstrarafkomu ríkissjóðs þrátt fyrir að efnahagsumfang þeirra geti verið umtalsvert. Það hafa t.d. verið veitt brúar- og stuðningslán auk víkjandi lána fyrir 23 ma.kr. en ríkissjóður ábyrgist stóran hluta þessara lána viðskiptabankanna til fyrirtækja. Einnig hafa verið veittir greiðslufrestir á skattgreiðslum að andvirði 20 ma.kr. auk þess sem Alþingi samþykkti í júní sl. lög um greiðsluskjól fyrir fyrirtæki í allt að eitt ár (sjá nánar í rammagrein 2 í *Peningamálam* 2020/2).

Tafla 7 Aðgerðir í ríkisfjármálum árið 2021 vegna COVID-19

Úrræði	Umfang (ma.kr.)
Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak	27,2
Framlenging VSK-endurgreiðslu	8
Flyting lækkunar bankaskatts	4,9
Aukin endurgreiðsla VSK úr 60% í 100%	3,9
Stuðningur við nýsköpun	2,5
Framlenging á tekjutengdum atvinnuleysisbótarétti	1,5
Menntamál	1
Niðurfelling gistináttagjalds	0,8
Þjónusta við atvinnuleitendur	0,7
Vinnumarkaðsúræði	0,6
Fjölskyldumál	0,5
Skatttekjur vegna sérstakra útgreiðslna séreignarsparnaðar	-0,6
Andlegt heilbrigði	0,6
Skatturinn, sértekjur	0,5
Niðurfelling tollafgreiðslugjalds	0,4
Greiðsla launa í sóttkví	0,2
Samtals kostnaður	53

Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Skuldahlutfall ríkissjóðs hækkar töluvert

Til þess að fjármál ríkissjóðs teljist sjálfbær þarf hlutfall skulda af landsframleiðslu að vera stöðugt eða fara lækkandi. Samkvæmt framlagðri fjármálaáætlun árána 2021-2025 hækkar skuldahlutfall ríkissjóðs úr 30% af landsframleiðslu árið 2019 og nær hámarki í 50% af landsframleiðslu árið 2025. Skuldahlutfallið hækkar því töluvert á næstu árum þótt það fari ekki eins hátt og það gerði í kjölfar fjármálakreppunnar fyrir liðlega áratug (mynd 4).

Þótt áætlað sé að skuldahlutfallið nái hámarki árið 2025 þýðir það ekki að nafnvirði skulda ríkissjóðs sé þá orðið stöðugt eða fari lækkandi því að eins og sést þegar áætlað sjóðstreymi ríkissjóðs er skoðað er handbært fé frá rekstri enn neikvætt um 62 ma.kr. árið 2025 og hrein fjármögnunarpörf í kringum 100 ma.kr. (tafla 8).

Tafla 8 Sjóðstreymi ríkissjóðs árin 2021-2025

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Frumvarp 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Handbært fé frá rekstri	-182	-175,1	-127,2	-93,4	-62
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-97,1	-62,8	-37,1	-40,3	-38,8
Hreinn lánsfjárföfnuður	-279	-237,9	-164,3	-133,7	-100,8
Fjármögnunarahreyfingar samtals	277,4	225,2	164,3	133,7	100,8

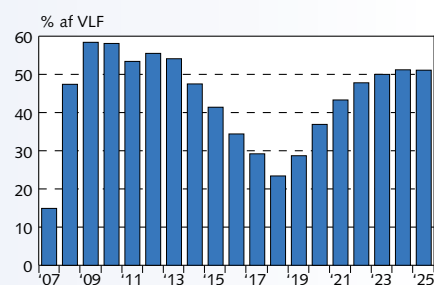
Heimild: Fjárlagafrumvarp ársins 2021.

Þessi hækkun skuldahlutfallsins vegna mikils hallarekstrar endurspeglar viðbrögð stjórnvalda við farsóttinni og efnahagsáfallinu í kjölfar hennar. Beitt er sértækum aðgerðum eins og raktar eru hér að framan auk þess sem sjálfvirkri sveiflujöfnun ríkissjóðs er leyft að koma fram með hefðbundnum hætti.

Þegar farsóttin hefur hjaðnað og efnahagssumsvif taka við sér á ný þarf hins vegar að huga að því að vinna ofan af þessum aðgerðum svo að sjálfbærni opinberra fjármála sé ekki stefnt í voða. Við mat á því hvort skuldsetning ríkissjóðs geti talist sjálfbær er nauðsynlegt að huga að tvennu: vaxtabyrði skulda ríkissjóðs og hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði á rekstri ríkissjóðs (hvoru tveggja sem hlutfalli af landsframleiðslu). Þannig samsvarar breyting á skuldahlutfallinu raunvaxtabyrðinni umfram hagvöxt að frádregnum afgangi á frum-

Mynd 4

Skuldir ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu^{1,2}



1. Heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldabindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. 2. Spá fjármála- og efnahagsráðuneytisins 2020-2025.

Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

jöfnuði í hlutfalli af landsframleiðslu. Til þess að skuldahlutfallið hækki ekki þarf hagsveifluleiðréttur afgangur á frumjöfnuði því að vera a.m.k. jafn raunvaxtabyrðinni umfram hagvöxt. Sé markmiðið að lækka skuldahlutfallið þegar frá líður þarf afgangur á frumjöfnuði því að vera meiri en raunvaxtabyrði umfram hagvöxt. Eftir því sem skuldirnar eru hærri, vextir hærri og hagvöxtur minni, þarf ríkissjóður meira að reiða sig á hækkun skatta eða lækkun útgjalda nú eða í framtíðinni. Því eru þær ákvarðanir sem ríkissjóður þarf að taka mjög háðar því hver hagvöxtur verður að jafnaði. Þótt það skuldahlutfall sem ríkissjóður er talinn standa frammi fyrir árið 2025 sé eingöngu $\frac{3}{4}$ af því sem það var árið 2011 þegar það reis hvað hæst þarf einnig að hafa í huga að ekki er fyrirjácánlegur einskiptis ávinningur eins og sá sem féll ríkissjóði í skaut árið 2016 vegna stöðugleikaframlags slitabúa föllnu fjármálafyrirtækjanna (sem nam liðlega 15% af landsframleiðslu ársins 2016). Þá eru forsendur um efnahagshorfur næstu ára mjög óvissar.