

Mai 2021



Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum



Stjórnarráð Íslands

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Útgefandi:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Maí 2021

fjr@fjr.is

www.fjr.is

Umbrot og textavinnsla:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Ljósmyndir: Eydís Eyjólfsdóttir, Hari, Pexels, Unsplash.

Skýrsla um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum

©2021 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

ISBN 978-9979-820-82-6

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	7
1. Inngangur	10
1.1.1 Lög um opinber fjármál kveða á um mat á langtímahorfum	10
1.1.2 Stjórnvöld hér á landi hafa takmarkaða reynslu af langtímaáætlanagerð	11
1.1.3 Bæta þarf samhengi fjárlaga og fjármálaáætlana við framtíðarhorfur	11
1.1.4 Langtímaáætlanir geta beinst að almennum eða sértækum áhrifaþáttum.....	12
1.1.5 Meginviðfangsefnið er mat á langtímasjálfbærni opinberra fjármála	14
1.1.6 Áhrif af heimsfaraldri kórónuveirunnar	15
1.1.7 Langtímaspár eru spegilmynd gefinna forsendna.....	16
2. Áskoranir og tækifæri til næstu áratuga.....	18
2.1 Þjóðin eldist og hægir á fólksfjölgun	18
2.1.1 Þróun mannfjölda getur ráðið miklu um verðmætasköpun	18
2.1.2 Verulega hægir á vexti mannfjöldans.....	18
2.1.3 Aldurssamsetning áfram hagstæðari á Íslandi en í öðrum löndum.....	19
2.2 Atvinnuþátttaka áfram ein sú hæsta í Evrópu	20
2.2.1 Hlutfall starfandi hækkar frekar en lækkar – einkum meðal kvenna.....	20
2.2.2 Útlit fyrir að fjöldi starfandi aukist út spátímann	22
2.3 Lífeyrissjóðir vaxa hraðar en landsframleiðsla og styðja við lífsgæði.....	25
2.4 Tæknibreytingar kalla á menntun og nýja hæfni.....	26
2.4.1 Skólaganga lengist að meðaltali um hátt í tvö ár.....	26
2.4.2 Nauðsynleg aðlögun menntakerfisins að breyttri tækni framtíðarinnar	27
2.4.3 Bæta þarf grunmenntun og fjölga tæknimenntuðum	28
2.4.4 Jöfnuður menntunar er mikill en árvekni er þörf.....	29
2.4.5 Helstu tækifæri til umbóta í menntamálum.....	30

2.5	Auðlindir og loftslag hafa ráðandi áhrif á lífsgæði	32
2.5.1	Náttúruauðlindir landsins verði áfram nýttar með sjálfbærni að leiðarljósi	32
2.5.2	Nýting fiskveiðiauðlindarinnar virðist í stórum dráttum í jafnvægi.....	32
2.5.3	Auðlindir ferðapjónustu verða fyrir áhrifum af loftslagsbreytingum	36
2.5.4	Áhrif loftslagsbreytinga á innviði	36
2.5.5	COVID-19 sýnir að við þurfum að vera undirbúin undir hamfarir	37

3. Horfur í efnahagsmálum..... 41

3.1	Framleiðslugeta vex áfram þótt hægi á vextinum	41
3.1.1	Vinnuafli, fjárfesting og framleiðni ráða langtímavexti.....	41
3.1.2	Aflvakar hagvaxtar hafa breyst.....	41
3.1.3	Efnahagskreppur hafa oft langvarandi áhrif á framleiðslugetu.....	43
3.1.4	Framleiðslugetan vex hægar eftir því sem þjóðin eldist.....	44
3.1.5	Framleiðslugeta er 1.290 ma.kr. meiri í háspá en í lágspá	45
3.2	Sóknartækifærin liggja í aukinni framleiðni.....	48
3.2.1	Aukin framleiðni er lykillinn að bættum lífskjörum.....	48
3.2.2	Lífleg umræða um alþjóðlega þróun framleiðni	49
3.2.3	Lítið hagkerfi í ólgusjó tækniþróunar	50
3.2.4	Umgjörð nýsköpunar er afar mikilvæg.....	51
3.2.5	Samkeppnishindranir í regluverki sem halda aftur af framleiðnivexti	51
3.2.6	Atvinnustig hvergi hærra en fjármagnsstofninn lægri en á hinum Norðurlöndunum	52
3.2.7	Bætt fjárfesting og framleiðni getur stutt við framleiðslugetu hagkerfisins	54

4. Horfur í opinberum fjármálum..... 58

4.1	Sjálfbærni opinberra fjármála	59
4.1.1	Grunngildi fyrir stefnumörkun í opinberum fjármálum.....	59
4.1.2	Mælikvarðar á sjálfbærni gefa góðar vísbendingar en eru ekki einhlítir.....	60
4.1.3	Lögfestum fjármálareglum er ætlað að stuðla að sjálfbærni	62
4.2	Horfur um afkomu hins opinbera	64

4.2.1	Frumjöfnuður er lykilstærð í sjálfbærni	64
4.2.2	Staðan nú og helstu viðmið framreikningsins til næstu ára og áratuga.....	64
4.2.3	Grunnsviðsmynd langtímaáætlunar – halli á afkomu og hækkun á skuldahlutfalli.....	65
4.2.4	Framreikningurinn vîkur afkomureglunni til hliðar.....	67
4.2.5	Minni hagvöxtur og aukin útgjöld geta leitt til verri afkomuhorfa	68
4.2.6	Sviðsmynd: Lágspá – hægari hagvöxtur.....	68
4.2.7	Sviðsmynd: Hærrí útgjaldaspá – aukin útgjöld í heilbrigðis- og menntamálum.....	69
4.3	Horfur um tekjur hins opinbera.....	71
4.3.1	Heildartekjur hins opinbera verði að jafnaði 40% af VLF.....	71
4.3.2	Öldrun þjóðarinnar breytir samsetningu tekna hins opinbera	72
4.3.3	Þróun í tekjuskatti ræðst af vogaraflí fjögurra áhrifaþátta	73
4.3.4	Nái umhverfisskattar tilskildum árangrí skíla þeir ríkissjóði minní tekjum.....	74
4.4	Horfur um útgjöld hins opinbera.....	76
4.4.1	Tilfærslur og samneysla hafa aukist en fjárfesting og vaxtagjöld dregist saman.....	76
4.4.2	Frumgjöldin hækka í hlutfalli við landsframleiðsluna	77
4.4.3	Einstaklingsbundin samneysla eykst í takt við mannfjöldaspá.....	78
4.4.4	Breytt aldurssamsetning eykur heilbrigðisútgjöld	78
4.4.5	Breytt aldurssamsetning dregur úr útgjöldum vegna menntunar.....	80
4.4.6	Hlutur lífeyrissjóðsgreiðslna í heildartekjum ellilífeyrisþega fer vaxandi.....	81
4.4.7	Óvissa um áhrif af fjölda örorkuþega á útgjaldaþróunina.....	82
4.4.8	Útgjaldahorfurnar fela í sér miklar áskoranir fyrir stjórnvöld	84
4.5	Horfur um skuldaþróun hins opinbera.....	84
4.5.1	Hreyfiöfl skuldsetningar hins opinbera.....	85
4.5.2	Skuldastaða hins opinbera var komin í gott horf fyrir veirufaraldurinn.....	87
4.5.3	Skuldahlutfallið stígur mikið samhliða öldrun þjóðarinnar.....	88
4.5.4	Áhættuskuldbindingar ríkissjóðs.....	88
4.5.5	Minni hagvöxtur og frekari efnahagsáföll gætu leitt til meiri skulda	91

4.5.6	Skuldahlutfallið hækkar meira í frávikssviðsmyndum.....	92
4.6	Niðurstöður í opinberum fjármálum.....	95
4.6.1	Sporna þarf gegn því að skuldahlutföll hækki að nýju.....	96
4.6.2	Aðlögun til að tryggja stöðugt skuldahlutfall er nauðsynleg.....	97
4.6.3	Samanburður við langtímaspá OECD.....	98
Viðauki: Spálíkön og forsendur.....		101
	Efnahagslíkan.....	101
	Vinnuafli.....	101
	Skilvirkni vinnuafli.....	102
	Fjármagnsstofn.....	102
	Landsframleiðsla og framleiðslugeta í upphafi spátíma.....	103
	Líkan fyrir áhrif öldrunar og lýðfræðilegra breytinga á tekjuskatt einstaklinga.....	104
	Líkan fyrir opinber fjármál.....	106
	Framreikningur skulda.....	107

Útdráttur

Þegar litið er til næstu áratuga er ljóst að ýmsar krefjandi áskoranir felast í þeim samfélagslegu og hagrænu breytingum sem eru í auglýn. Helstu áskoranir stjórnvalda munu snúa að því að viðhalda góðum lífskjörum, ásamt því að tryggja stöðugan vöxt til lengri tíma, þrátt fyrir að það hægi á fjölgun starfandi eftir því sem þjóðin eldist. Samhliða því gætu umhverfisþættir eins og loftslagsbreytingar og aðrir ytri þættir haft mikil áhrif á vöxt og viðgang þjóðarbúsins. Hagvöxtur verður fyrst og fremst drifinn áfram af aukinni framleiðni og því þurfa stjórnvöld að tryggja að sú stofnanaumgjörð sem verður fyrir hendi á hverjum tíma styðji við þá þætti sem leiða til framleiðniaukningar.

Eigi að viðhalda núverandi velferðarstigi mun óbreytt fyrirkomulag útgjaldskuldbindinga og tekjuöflunarkerfis hafa í för með sér að afkoma hins opinbera verður verulega neikvæð þar sem útgjöld vaxa umfram tekjur samkvæmt langtímaframreikningi. Er þá gengið út frá þeirri forsendu í framreikningnum að engar ráðstafanir verði gerðar af hálfu stjórnvalda til að vega á móti því. Einnig er ástæða til að leggja ríka áherslu á að mikil óvissa er um helstu forsendur og áhrifabreytur sem gengið er út frá í slíkum framreikningi. Samhliða auknum útgjöldum hægir á fjölgun starfandi fólks sem hefur í för með sér að vöxtur tekjuskatts og skatta á laun verður hægari. Auk þess felast talsverðar áskoranir í tekjuöflun vegna breytinga á viðskiptaháttum, orkuskiptum og auknum umsvifum deiliahagkerfisins. Versnandi afkoma mun að öllu öðru óbreyttu leiða til aukinnar skuldsetningar og vaxtabyrði, sem dregur úr getu hins opinbera til að fjármagna grunnþjónustu og innviðauppyggingu. Sá útgjaldaþrýstingur sem grunnsviðsmynd þessarar langtímaáætlunar spáir fyrir kallar á að stjórnvöld bregðist við með skýrri forgangsröðun fjármuna og stefnumótun í fjármálaáætlunum til fimm ára í senn til að stuðla að því að samfélagið verði í stakk búið til að takast á við þær breytingar sem framundan eru.

Fyrir kórónuveirufaraldurinn stöð Ísland vel að vígi þrátt fyrir þessar áskoranir. Áhrif faraldursins hafa síðan haft verulega neikvæð áhrif á afkomu og skuldir hins opinbera á fimm ára tímabili fjármálaáætlunar fyrir árin 2022–2026, sem hefur í för með sér að grunnstaðan verður lakari en ella þegar framreikningur langtímaáætlunarinnar tekur við. Til lengri tíma litið eru hagvaxtarhorfur þó ágætar á Íslandi í samanburði við nágrannaríki. Öflugt lífeyrissjóðakerfi gerir það að verkum að útgjöld vegna opinbers ellilífeyris verða minni hér en annars staðar þegar fram í sækir. Heildarafkoma hins opinbera hefur jafnframt verið jákvæð undanfarin ár og skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu voru orðnar lægri en víðast annars staðar. Smæð og einhæfni hagkerfisins gera það þó að verkum að ábyrg skuldahlutföll til lengri tíma þurfa líklega að vera lægri hérlendis en víðast annars staðar. Samanborið við önnur lönd ætti hið opinbera hér á landi því að hafa ágæt skilyrði til þess að rata rétta leið fram á veginn þannig að framvindan verði hagfelldari en ætla mætti af framreikningi einum saman.

Helstu niðurstöður skýrslunnar samkvæmt grunnsviðsmynd framreikningsins:

- Á næstu 30 árum mun hægja á fólksfjölgun. Útlit er fyrir að landsmönnum fjölgi um 60 þúsund næstu 30 árin eftir að hafa fjölgað um 110 þúsund undanfarin 30 ár.
- Þjóðin mun jafnframt eldast. Um þessar mundir er sjöundi hver landsmaður 65 ára og eldri en árið 2050 verður fjórði hver landsmaður á þeim aldri. Aldursamsetning verður þó áfram hagstæðari á Íslandi en í flestum samanburðarríkjum.
- Miklar breytingar verða á vinnumarkaði. Smám saman hægir á fjölgun starfandi fólks og árið 2050 verður fjölgunin orðin hverfandi. Líklega eykst atvinnuþátttaka eldra fólks en aðgerða gæti verið þörf til að tryggja áfram háa atvinnuþátttöku innflytjenda. Sjálfvirknivæðing mun hafa mikil áhrif á vinnumarkað.
- Sífellt meira máli skiptir fyrir íslenskt hagkerfi að vera í fararbroddi í tækni og framleiðsluþáttum. Tækifæri eru til þess að einfalda regluverk og bæta viðskiptaumhverfi nýrra fyrirtækja. Umbóta er þörf svo menntakerfið henti þeim breytingum sem framundan er.
- Til lengri tíma eru hagvaxtarhorfur ágætar á Íslandi í samanburði við nágrennaríki. Útlit er fyrir að landsframleiðsla vaxi um samtals 88% á milli árána 2020 og 2050. Landsframleiðsla á mann vex um 59% á tímabilinu gangi spáin eftir.
- Mikil óvissa er hins vegar um þróun framleiðslugetu til svo langs tíma litið. Aðgerðir stjórnvalda skipta miklu í því efni en hagvaxtargetan getur líka minnkað af ytri ástæðum, svo sem vegna hægari tækniþróunar á alþjóðavísu.
- Sjálfbær nýting náttúruauðlinda er undirstaðan að hagsæld landsmanna. Ekkert bendir til þess að helstu náttúruauðlindir séu nú nýttar með ósjálfbærum hætti. Loftslagsbreytingar og súrmun sjávar geta haft áhrif á sjávarútveg.
- Útgjöld vegna heilbrigðismála munu aukast verulega á næstu þremur áratugum, eða sem nemur 3% af VLF, sé eingöngu horft til öldrunar þjóðarinnar.
- Að öllu öðru óbreyttu fara útgjöld vegna menntamála lækka á spátímabilinu þar sem fólki á skólagöngualdri fækkar hlutfallslega.
- Framlög til almannatrygginga halda áfram að aukast en ná hámarki um miðjan þriðja áratug þessarar aldar og taka þá að lækka aftur. Óvissa um þróun örorku getur haft áhrif á útgjöld til almannatrygginga.
- Öldrun þjóðarinnar breytir samsetningu tekna hins opinbera. Skatttekjur færast að einhverju leyti milli launa og neyslu. Tekjuskattur og útsvar lækka fram til ársins 2050.

- Umhverfisskattar skila ríkissjóði minni tekjum ef þeir ná markmiðum sínum og deilihagkerfi og sjálfvirknivæðing geta dregið úr tekjum hins opinbera.
- Frumútgjöld vaxa um 1,5% af VLF frá lokum gildandi fjármálaáætlunar fram til ársins 2050 en gengið er út frá því að tekjur standi í stað sem hlutfall af VLF.
- Vaxtajöfnuður fer versnandi á síðari hluta tímabilsins og verður 3,6% af VLF undir lok spátímans. Frumjöfnuður versnar og þar með heildarafkoman sem verður neikvæð frá og með árinu 2026 til loka tímabilsins.
- Versnandi afkoma gerir það að verkum að skuldir hins opinbera fara vaxandi og stefna heildarskuldir samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármála í að verða nálægt 87% af VLF í lok tímabilsins. Með fyrirvara um verulega óvissu um margar helstu lykilbreytur framreikningsins er því útlit fyrir að skuldir hins opinbera muni aukast verulega á tíma framreikningsins ef ekki verður gripið til viðnámsaðgerða af hálfu stjórnvalda.

1. Inngangur

1.1.1 Lög um opinber fjármál kveða á um mat á langtímahorfum

Með setningu laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, lögfesti Alþingi ákvæði um framkvæmd langtímaáætlana og mat á samfélagsþróun og áhrifum hennar á opinber fjármál til langs tíma. Í 9. gr. laganna er svohljóðandi ákvæði: *[Fjármála- og efnahagsráðherra] skal, eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti, leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðabáttu og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila.* Skýrsla þessi er samin á grundvelli þessa lagaákvæðis.

Í umfjöllun um þessa áætlanagerð í greinargerð með lögunum kemur fram að með henni verði leitast við að greina með skipulegum hætti líklega þróun samfélags-, atvinnu- og umhverfisþátta til lengri tíma. Sú áætlanagerð muni m.a. miða að því að meta langtímaáhrif breytinga á mannfjölda og aldurssamsetningu á ýmis málefnasvið hins opinbera, svo sem heilbrigðis-, mennta- og velferðarmál. Sömuleiðis er þar nefnt að skoða þurfi líklegar breytingar á búsetu- og umhverfismálum sem geti haft margþætt áhrif á opinber fjármál. Þá þurfi að greina líkleg áhrif þessarar þróunar á efnahag samfélagsins á grundvelli þjóðhagsspár til lengri tíma og meta hvernig gildandi tekju- og útgjaldastefna hins opinbera muni þróast, þ.m.t. hver áhrif verða á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Í greinargerðinni segir einnig að með þessu verklagi sé ætlunin að styrkja undirstöður heildstæðrar stefnumörkunar um opinber fjármál til langs tíma þar sem tekið verði tillit til mikilvægra forsendna og niðurstaðna um þróun meginumgjarðar samfélagsins.

Í þessu sambandi er einnig rétt að geta þess að í 33. gr. laganna er kveðið á um skyldu hvers ráðherra til að meta langtímahorfur um fjárhagslega framvindu og áhættuþætti á þeim málefnasviðum sem hann ber ábyrgð á og að gera tillögur um viðbrögð eftir atvikum. Væntingar eru til þess að í framtíðinni, þegar slíkri áætlanagerð á vegum ráðuneyta vex fiskur um hrygg, verði unnt að styðjast við þær greiningar varðandi ýmsa þætti í langtímaþróun starfsemi hins opinbera.

Þá er einnig ástæða til að nefna hér að Alþingi samþykkti þann 2. júní 2016 ályktun nr. 52/145, um undirbúning að gerð þjóðhagsáætlana til langs tíma. Í skriflegu svari við fyrirspurn til forsætisráðherra um stöðu málsins á 146. þingi kom fram að áform um langtímaáætlanagerð á grundvelli 9. gr. laga um opinber fjármál væru, eðli málsins samkvæmt, mjög áþekk þeim markmiðum sem sett eru fram í þingsályktunartillögunni. Allt útlit væri því fyrir að sú vinna mundi ná til allra sömu verkþátta. Telja mætti að skýrsla fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis um langtímahorfur ætti fyllilega að geta þjónað þeim ásetningi sem fólst í þingsályktuninni. Í svarinu kom einnig fram að mikilvægt væri að nýta takmörkuð aðföng stjórnsýslunnar með sem hagkvæmustum hætti. Forðast þurfi að koma á

fót tveimur hliðstæðum sérfræðilegum vinnsluferlum við áætlanagerð, sem gætu falið í sér tvíverknað og óþarfa kostnað.

1.1.2 Stjórnvöld hér á landi hafa takmarkaða reynslu af langtímaáætlanagerð

Ekki hefur farið mikið fyrir viðleitni til heildstæðrar langtímaáætlanagerðar af hálfu stjórnvalda hér á landi fram til þessa. Þó er ástæða til að minna á starf og skýrslugerð af þessum toga á vegum svonefndrar framkvæmdanefndar um framtíðarkönnun á árunum 1984–1987. Þar var um að ræða samstarf fjölmargra aðila í mörgum starfshópum sem leituðust við að rýna aldarfjórðung fram í tímann, til ársins 2010. Afraksturinn birtist í nokkrum skýrslum þar sem m.a. var fjallað um mannfjöldaspá, heilbrigðismál, menntun og skólustarf, búsetu og umhverfismál, nýtingu sjávarútvegsauðlindarinnar, orkubúskapinn, landnýtingu og landbúnað. Einnig má nefna að í tengslum við það starf gaf Fjárlaga- og hagsýslustofnun árið 1987 út sértilvitnun um áætlun um fjárhag hins opinbera til ársins 2010. Þá hafa einnig verið gerðar nokkrar rannsóknir á vegum háskólanna á framtíðarþróun samfélagsins, s.s. með gerð svonefndra kynslóðareikninga, framreikningum heilbrigðisútgjalda og mati á áhrifum breyttrar lýðfræði á hina ýmsu þætti efnahagslífsins.

Mörg, ef ekki flest, vestræn lönd hafa nokkuð mikla reynslu af langtímaáætlunum um efnahagsmál og opinber fjármál og liggja fyrir fjölmargar skýrslur og líkön á því sviði. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur haft þessar erlendu fyrirmyndir til hliðsjónar og þá sérstaklega hvernig staðið er að þessum málum hjá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), hinum Norðurlöndunum og á Nýja-Sjálandi. Með þessari skýrslu er nú stigið fyrsta skrefið til þess að koma slíkri áætlanagerð á fastan grunn hér á landi. Þó verður að hafa í huga að þær stofnanir sem starfa að áætlanagerð til nokkurra ára hér á landi eru fáliðaðar og hafa takmarkaða burði til að setja fram langtímaáætlanir af því umfangi sem tíðkast hjá stærri þjóðum. Markmiðið er engu að síður að verklagið geti þróast og þroskast hér á landi með tíð og tíma. Eftir því sem þessari vinnu vindur fram og skýrslurnar verða fleiri má ætla að þær skili margbreytilegri og fyllri sviðsmyndargreiningum en þeim framreikningum sem settir eru fram hér í þessari fyrstu atrennu.

1.1.3 Bæta þarf samhengi fjárlaga og fjármálaáætlana við framtíðarhorfur

Eitt helsta hlutverk langtímaáætlana er að stuðla að framsýnni stefnumörkun stjórnvalda. Fjárlög eru sett til eins árs í senn hér á landi, líkt og í flestum öðrum löndum. Þau einkennast því af fremur skammsýnu tímaviðmiði. Með upptöku á stefnumörkun og áætlanagerð fyrir opinber fjármál til meðallangs tíma, til fimm ára hér á landi, hefur verið leitast við að stuðla að því að ákvarðanataka stjórnvalda verði meira stefnumarkandi um framvindu helstu verkefna til nokkurra ára. Þótt slík áætlanagerð og ákvarðanataka í mynd fjármálastefnu og fjármálaáætlunar til fimm ára í senn hafi reynst mikið framfaraskref nær hún ekki að fanga undirliggjandi þróun í efnahagskerfinu og uppbyggingu opinberra fjármála sem er það hægfara að áhrifin koma ekki að fullu fram fyrr en að nokkrum áratugum liðnum. Þetta á t.a.m. við um áhrif af lýðfræðilegum breytingum á íslensku þjóðinni. Þess vegna er í lögum um opinber fjármál einnig

kveðið á um að stjórnvöld leggi á þriggja ára fresti mat á horfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum til næstu áratuga. Þessu fyrirkomulagi er ætlað að gera stjórnvöldum betur kleift að móta stefnu um viðbrögð í fimm ára fjármálaáætlun gagnvart helstu áhrifaþáttum í framtíðarhorfum til langs tíma litið.

Langtímahorfur 30 ár	Mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðapáttanna og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga Áhrif á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila.
Fjármálastefna 5 ár	Meginmarkmiðasetning stjórnvalda um opinber fjármál, þ.m.t. fyrir ríkissjóð Afkomu- og skuldamið til 5 ára Tvenns konar fjármálareglur: Grunnildir og tölusettir mælikvarðar um afkomu og skuldastöðu
Fjármálaáætlun 5 ár	Nánari útfærsla á markmiðum fjármálastefnunnar Nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags (þ.m.t. ráðstafanir) Stefnumótun og áætlanagerð — forgangsröðun útgjalda og útgjaldarammar fyrir málefna svið ákveðnir
Fjárlög 1 ár	Nánari útfærsla á markmiðum fjármálaáætlunar fyrir komandi fjárlagaár Útgjöld eftir málefna sviðum og málaflokkum auk sundurliðunar í fjárveitingar til stofnana í fylgiriti Útfærsla á aðgerðum fyrir komandi fjárlagaár

1.1.4 Langtímaáætlanir geta beinst að almennum eða sértækum áhrifaþáttum

Líta má svo á að eitt af helstu viðfangsefnum við gerð langtímaáætlunar um þróun hagrænna og samfélagslegra þátta sé að greina og meta vægi veikleika og styrkleika sem kunna að vera framundan í efnahagskerfinu og opinberum fjármálum. Jafnframt að samfélagslegur skilningur og samstaða geti tekist um ráðstafanir til að bregðast tímanlega við slíkum áhrifaþáttum, t.d. ef þörf þætti á því að hækka lífeyristökualdur í ljósi hækkandi meðalaldurs þjóðarinnar. Með hliðsjón af grunnildum sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál mætti líka orða þetta þannig að þessari áætlanagerð sé einkum ætlað að stuðla að sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi í opinberum fjármálum til langs tíma litið. Sem dæmi um það má taka að ef fyrir hendi væri óhófleg skuldaflokkun og nýmyndun lífeyrisskuldbindinga á vegum hins opinbera með hliðsjón af vexti framleiðslugetunnar, þannig að fjárhagsstaðan væri í reynd ósjálfbær til lengri tíma litið, gæti framreikningur af þessum toga leitt það fram.

Annað dæmi um veigamikinn almennan áhrifaþátt í framvindu opinberra fjármála er mannfjöldapróunin sem er framundan næstu áratuginum. Hún felur að öðru óbreyttu í sér að mjög dregur úr fólksfjölgun, sem hefur verið ein helsta uppspretta hagvaxtar, samhliða því að aldurssamsetningin breytist ört í átt til

aukinnar öldrunar þar sem vinnufæru fólki fækkar hlutfallslega. Það mun hafa í för með sér að kostnaður við heilbrigðisþjónustu og umönnun aldraðra getur aukist hröðum skrefum samhliða því að vöxtur tekjuskatta og skatta á laun verður hægari eftir því sem vægi lífeyristekna í framfærslu eykst. Reyndar vega hækkandi lífeyristekjur hér eitthvað á móti. Í grunnsviðsmynd langtímaáætlunarinnar er leitast við að setja fram líklega framvindu slíkra almennra áhrifaþátta í því skyni að leiða í ljós hversu sjálfbær opinber fjármál eru til langs tíma litið.

Langtímagreining getur einnig beinst að sértækari áhrifaþáttum, t.d. breytingu orkunotkunar til að knýja bifreiðar og skip úr jarðefnaeldsneyti í raforku eða aðra græna orkugjafa. Það mundi, að öðru óbreyttu, skerða tekjuöflun ríkissjóðs í verulegum mæli en jafnframt draga úr tilkostnaði og gjaldeyrisþörf í hagkerfinu. Þá gæti verið talin ástæða til að taka með í reikninginn hagvaxtaráhrif af yfirstandandi tæknibyltingum þar sem gervigreindar- og vélmennavæðing, þrívíddarprentun á vörum, líftækni, nettengd heimilistæki, sjálfstýrð samgöngutæki o.fl. munu leysa af hólmi ýmsar hefðbundnar starfsgreinar, umbylta framleiðsluferlum og knýja framleiðnivöxt.

Fimm áherslur við gerð langtímaáætlunar

1.	Leiða í ljós hvort framvinda opinberra fjármála samrýmist lögfestum grunnildum um sjálfbærni og varfærni til langs tíma, einkum að tekjur standi undir útgjöldum
2.	Greina áhrifaþætti og leitniþróun fyrir efnahagskerfið og opinber fjármál (lýðfræði, atvinnuhættir, framleiðni, tækniþróun, byggðapróun, umhverfismál)
3.	Meta áhrif á fjárhagsstöðu hins opinbera af hægfara samfélagslegri og efnahagslegri þróun til langs tíma sem ekki kemur fyllilega fram í áætlunum til meðallangs tíma
4.	Gera betur kleift að tengja ákvarðanir og stefnu til skamms tíma við horfur til lengri tíma
5.	Sambætta langtímaáætlanir ráðuneyta um einstök málefnasvið við horfur í efnahagsþróun og opinberum fjármálum til langs tíma

Vera má að með tíð og tíma verði unnt að þróa þessa áætlanagerð á þann veg að hægt verði að framreikna sviðsmyndir til að meta tilgátur um slíka sértæka áhrifaþætti. Hins vegar er ljóst að það mundi taka langan tíma að þróa sérfræðiþekkingu, aðferðafræði, gagnasöfn og reiknilíkon í það horf. Að sinni má telja að rýni á slíkum sviðsmyndum sé betur fyrir komið á vegum ýmissa nefnda sem stjórnvöld hafa falið að taka ákveðna málaflokka til sérstakrar skoðunar. Sem dæmi um það má taka orkuspárnefnd, framtíðarnefnd forsætisráðherra um tæknibreytingar, verkefnisstjórn um nýsköpunarstefnu eða starfshóp um langtímaorkustefnu.

Í þessu sambandi er einnig ástæða til að áréttta að það mat á langtímaþróun sem lög um opinber fjármál gera ráð fyrir að stjórnvöld gangist fyrir felur ekki í sér að gera eigi tilraun til að útbúa eina allsherjarþjóðhagsáætlun til margra áratuga. Slíkur ásetningur væri óraunsær þar sem geta sérfræðinga og stefnusmiða til að sjá fyrir og gera spár um alla mögulega atburðarás samfélagsins og umhverfisins er afar takmörkuð.

1.1.5 Meginviðfangsefnið er mat á langtímasjálfbærni opinberra fjármála

Í þessari fyrstu skýrslu um langtímahorfurnar hefur verið lögð áhersla á að afmarka verkefnið við að ná góðum tókum á framreikningum um eina grunnsviðsmynd um hagvöxt og framvindu opinberra fjármála, en þó með frávíkstilvikum. Í þeim framreikningi hafa samtengd reikniverk um framleiðnivöxt og landsframleiðslu, þróun mannfjöldans og aldurssamsetningu hans einna mesta þýðingu, ásamt líkönum um kerfislæga framþróun opinberra fjármála, sem taka einkum til lýðfræðilegra áhrifa á framvindu í samsetningu tekna og einstaklingsbundinnar samneyslu á útgjaldahlið, þ.e. þess hluta samneyslunnar sem er í beinu sambandi við fjölda þeirra sem njóta hennar, s.s. heilbrigðisþjónustu og menntun. Sá framreikningur tengist jafnframt reikniverki fyrir skuldafn hins opinbera sem snýr að þróun skuldahlutfalla og vaxtakostnaðar. Einnig hefur verið stuðst við fyrstu drög að líkani um langtímaþróun í innstreymi og útstreymi lífeyrissjóðakerfisins. Þá áætlanagerð mun þurfa að útfæra frekar og endurbæta fyrir næstu útgáfu skýrslunnar. Nánari skýringar á forsendum og líkönum framreikningsins eru í viðauka.

Áætlanagerðinni er einkum ætlað að svara þeirri lykilspurningu hvort tekjur hins opinbera verði nægilega miklar til að fjármagna öll útgjöld til lengri tíma litið, eða með öðrum orðum hvort stefna stjórnvalda um starfsemi hins opinbera sé sjálfbær. Nánar tiltekið felst það í þessari nalgun að sjálfbærnin er metin út frá því hvort tekjuafkoma hins opinbera og sú lánsfjárþörf sem af henni leiðir hafi í för með sér viðvarandi leitni til þess að núverandi skuldastaða versni sem hlutfall af landsframleiðslu. Slíkur framreikningur getur falið í sér að skuldabyrðin aukist yfir tiltekið tímabil, t.d. þar til útgjöld vegna opinbers ellilífeyris ná hámarki, en að það verði vegið upp á lengri tíma. Í þessu samhengi getur einnig verið áhugavert að reyna að meta skuldapol hins opinbera og þar með hvað gætu talist vera heppileg efri og neðri mörk skulda.

Grunnsviðsmynd langtímaáætlunarinnar er þannig ætlað að varpa ljósi á það hvort óbreytt fyrirkomulag útgjaldaskuldbindinga og tekjuöflunarkerfis hins opinbera sé samrýmanlegt við spár um þróun mannfjöldans og efnahagslífsins. Er því gengið út frá gildandi meginfyrirkomulagi hvað varðar tekjuöflun og skattheimtu hins opinbera og helstu útgjaldakerfi. Má segja að útgangspunkturinn sé að hið opinbera viðhaldi því velferðarstigi sem felst í núverandi þjónustu- og tilfærslukerfum og annarri opinberri starfsemi og að það endurspeglit í þróun útgjalda til lengri tíma litið. Undirliggjandi forsenda grunnsviðsmyndarinnar er því sú að pólitísk stefna stjórnvalda viðhaldi

opinberum umsvifum í takt við vaxandi umfang efnahagsstarfseminnar fremur en að stefnan miði að því að annað hvort auka eða draga úr umsvifum hins opinbera.

1.1.6 Áhrif af heimsfaraldri kórónuveirunnar

Þegar heimsfaraldur kórónuveirunnar barst til landsins í febrúar 2020 var unnið að lokafrágangi á skýrslu um framreikning á langtímahorfunum til prentunar og birtingar. Von bráðar þótti hins vegar orðið ljóst að faraldurinn mundi hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir efnahagsþróunina og fjárhag hins opinbera. Á þeim tímapunkti var það metið svo að hugsanlega yrðu það miklar breytingar á forsendum í langtímalíkönunum og grunnstöðu opinberra fjármála fyrir framreikninginn að það gæti raskað töluvert þeim útreikningum sem þá lágu fyrir um leitniþróun afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindinga opinberra aðila, bæði til meðallangs og lengri tíma lítið. Innan tíðar þótti sýnt að mikil óvissa væri orðin um það hvort skýrslan gæfi raunhæfa mynd af líklegri þróun á næstu árum og áratugum. Ráðlegra þótti að endurtaka útreikningana þegar meiri víska væri fengin um áhrif heimsfaraldursins og var útgáfu skýrslunnar því frestað.

Þótt talsverð óvissa ríki ennþá um framvindu faraldursins og árangur bólusetningar á heimsvísu liggur nú engu að síður mun betur fyrir í áætlanagerð og greiningum nýlegrar fjármálaáætlunar til næstu fimm ára hvaða afleiðingar faraldurinn hefur fyrir þróun opinberra fjármála, að því gefnu að hann gangi niður á seinni hluta þessa árs. Framreikningarnir hafa nú verið endurteknir og skýrslan endurskoðuð á grundvelli þeirrar grunnsviðsmyndar. Að öðru leyti er að mestu byggt á sömu aðferðafræði og spábreytum og í fyrri drögum skýrslunnar.

Fyrstu fimm árin í langtímaáætluninni eru í samræmi við sviðsmynd fjármálaáætlunar fyrir árin 2022–2026, sem lögð var fyrir Alþingi undir lok mars sl. Eftir það tekur við framreikningur til ársins 2050. Þetta felur í sér að staða opinberra fjármála er mun lakari við upphaf framreikningsins en gengið var út frá í fyrri drögum skýrslunnar. Í stórum dráttum er gert ráð fyrir að ein helsta afleiðing faraldursins á þeim tímapunkti verði að skuldahlutfall hins opinbera verði um 35 prósentustigum hærra en samkvæmt fyrri framreikningi. Svo mikil hækkun skuldahlutfallsins, ásamt verulegu bili milli tekna og gjalda sem þarf að brúa í afkomunni á næstu árum, hefur í för með sér að sjálfbærni opinberra fjármála stendur á veikari grunni en fyrir faraldurinn. Þegar horft er til lengri tíma, til næstu áratuga, er þó ekki ástæða til að ætla að faraldurinn hafi langvarandi eða varanleg hamlandi áhrif á hagvöxt. Þannig er gert ráð fyrir því í langtímahorfunum að eftir snarpan samdrátt á árinu 2020 taki hagvöxtur aftur að glæðast á þessu ári og verði síðan frekar kröftugur í um tvö ár, eins og yfirleitt er raunin eftir skammtímaáfall, en fylgi síðan langtímaleitni til loka tímabilsins. Með hliðsjón af slíkri framvindu mála má líta svo á að veirufaraldurinn sé þungt en tímabundið áfall sem muni að mestu líða hjá þegar fram í sækir. Hins vegar muni standa eftir langvinnari áskoranir, s.s. vegna öldrunar þjóðarinnar, umhverfisbreytinga og tæknibyltinga, sem stjórnvöld munu þurfa að reyna að sjá fyrir og takast á við með ábyrgri og varkárri stefnu í opinberum fjármálum á komandi árum og áratugum.

1.1.7 Langtímaspár eru spegilmynd gefinna forsendna

Gagnsemi áætlanagerðar um horfur til margra áratuga kann að vera dregin í efa í ljósi þess að efnahagsspár til einungis fárra ára hafa reynst vera skeikular og að áætlanir um opinber fjármál hafa iðulega tekið miklum breytingum á kjörtímabili hvernar ríkisstjórnar. Í þessu sambandi mætti segja að munurinn á skammtíma- og langtímaspá um efnahagsþróun sé af sama meiði og munurinn á veðurspá og sviðsmynd um loftslagsþróun. Horft er framhjá skammtímasveiflum og óstöðugleika í langtímaáætlanagerð sem miðar fremur að því að greina og framreikna hægfara leitniþróun.

Í annan stað er vert að hafa í huga að tilgangurinn með slíkum langtímasviðsmyndum er ekki að skila sem raunhæfustum uppdrætti af framtíðinni heldur frekar að vera upplýsandi um þá meginkrafta sem kunna að móta framtíðina í mynd framreiknings sem byggist á mörgum tilgátum og gefnum forsendum. Á hinn bóginn er þá e.t.v. ekki tekið tillit til ýmissa annarra drifkrafta sem kunna að reynast mikilvægir þegar fram í sækir, eins og t.d. tiltekna tæknibreytingar eða hlýnun andrúmsloftsins. Því þarf vitaskuld að hafa alla fyrirvara á reiknuðum niðurstöðum þessarar skýrslu um langtímahorfur — þær endurspeglar valið á forsendunum sem gengið er út frá. Mikilvægt er að stjórnvöld séu vel meðvituð um þessa óvissu en láti það samt sem áður ekki aftra sér frá því að greina framtíðarhorfur eins vel og kostur er og móti stefnu um þær áskoranir og úrlausnarefni sem framundan eru.



2. Áskoranir og tækifæri til næstu áratuga

Mannauður, auðlindir og tækni eru undirstöður hagsældar til lengri tíma. Langvarandi og djúpstæðar breytingar á þessum þáttum ráða miklu um langtímaþróun hagkerfisins og sjálfbærni opinberra fjármála. Í þessum kafla eru reifaðar þessar langtímabreytingar og þær áskoranir sem í þeim felast.

2.1 Þjóðin eldist og hægir á fólksfjölgun

2.1.1 Þróun mannfjölda getur ráðið miklu um verðmætasköpun

Mannfjöldi og samsetning hans, þ.m.t. menntun og þátttaka á vinnumarkaði, ræður miklu um hagþróun. Hröð íbúafjölgun hafði þannig mikið að segja um vöxt efnahagssumsvifa á nýliðnu uppgangsskeiði. Á árunum 2012 til 2020 óx hagkerfið um 23% en ef horft er til verðmætasköpunar á mann var vöxturinn 8%. Útlit er fyrir að hægi á vexti vinnuafls næstu áratuginna en tækifæri liggja í auknum mæli í framleiðni þess.

2.1.2 Verulega hægir á vexti mannfjöldans

Að öllu jöfnu er hægt að spá með nokkurri vissu fyrir um þróun mannfjölda og aldurssamsetningu hans, enda ræðst sú þróun að stærstum hluta af fæðingar- og dánartíðni sem breytist yfirleitt hægt. Sveiflur í búferlaflutningum hafa hins vegar valdið miklum breytingum í fólksfjölda undanfarinn einn og hálfan áratug. Fjöldi erlendra ríkisborgara búsettur hér á landi hefur tvöfaldast á fimm árum og voru innflytjendur um 17% þeirra sem störfuðu á vinnumarkaðinum í lok árs 2020. Aldur erlendu ríkisborgaranna getur líkt og fjöldi þeirra, haft áhrif en næstum fjórðungur þeirra er á þrítugsaldri.¹ Ólíkt því sem þekkist í mörgum nágrannaríkjum okkar hefur atvinnuþátttaka erlendra ríkisborgara verið jafn há og jafnvel hærri en meðal annarra landsmanna. Mikil atvinnuþátttaka innflytjenda í samanburði við nágrannalöndin gæti orsakast af ólíkum uppruna þeirra og ástæðum búferlaflutninganna.

Mannfjöldaspá Hagstofunnar, sem liggur til grundvallar framreikningi á efnahags- og ríkisfjármálum í þessari skýrslu, gerir ráð fyrir því að landsmenn verði um 430 þúsund talsins í lok spátímans árið 2050.² Verulega hægir á fólksfjölgun gangi spáin eftir, m.a. vegna lægri fæðingartíðni. Flutningur erlendra ríkisborgara til og frá landinu er sá þáttur sem helst veldur óvissu um þróun

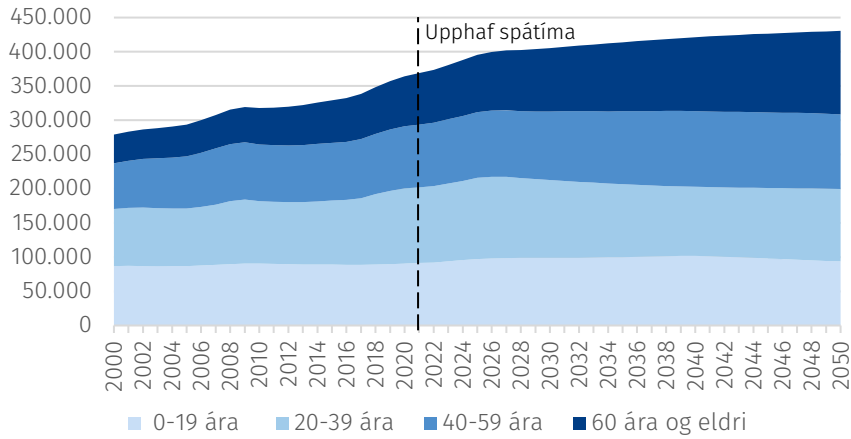
¹ Fólk á þrítugsaldri var rúm 15% heildarmannfjöldans á Íslandi í ársbyrjun 2020.

² Mannfjöldaspá Hagstofunnar árið 2020.

mannfjöldans. Líklegt er að hlutfall þeirra af heildaríbúafjölda vaxi áfram eins og hann hefur gert allt frá aldamótum.

Verulega hægir á fólksfjölgun á næstu áratugum

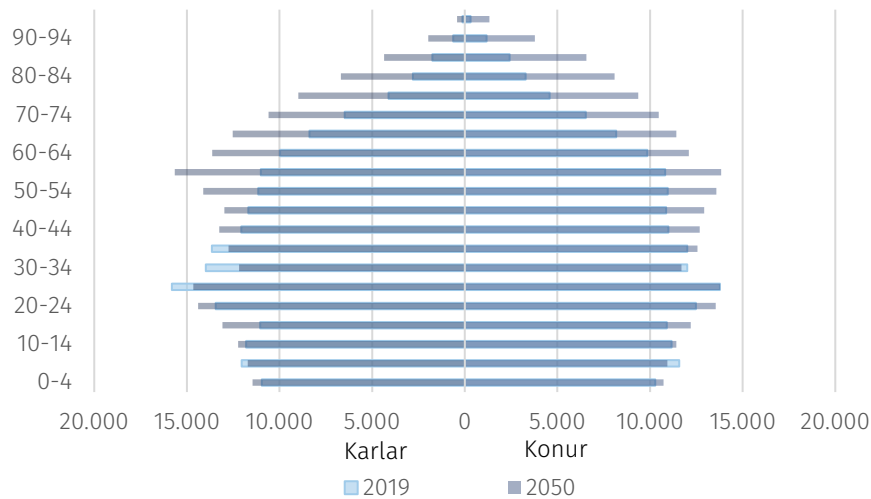
Mannfjöldi eftir aldurshópum



Heimild: Hagstofa Íslands

Eldra fólki fjölgar samhlíða fækkun þeirra yngri

Mannfjöldapíramídi eftir aldurshópum



Mannfjöldapíramíðarnir 2019 og 2050 eru lagðir ofan á hvorn annan og eru hálf gagnsæir. Dekksta svæðið fyrir miðju táknar báða píramíðana.

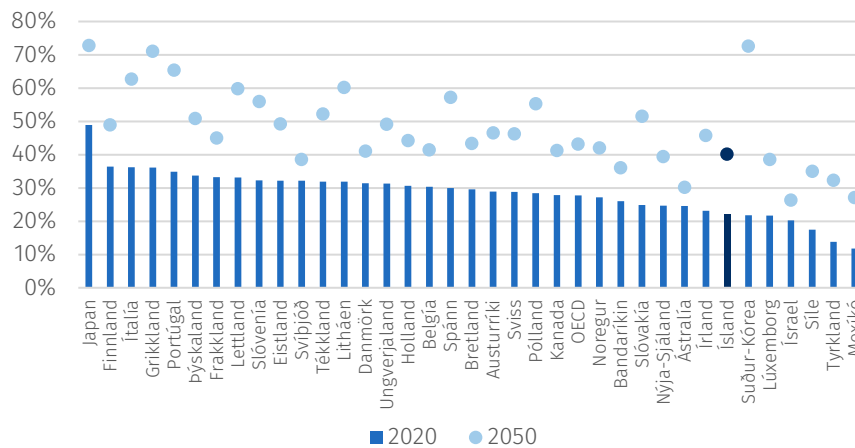
2.1.3 Aldurssamsetning áfram hagstæðari á Íslandi en í öðrum löndum

Hækkandi meðalaldur vegna aukinna lífslíka og minnkandi frjósemi er alþjóðlegt fyrirbæri sem felur í sér miklar áskoranir. Þessar áskoranir felast m.a. í fjölgun fólks utan vinnumarkaðar og aukinni þörf fyrir umönnunar- og heilbrigðisþjónustu, þótt á móti vegi að umfang menntakerfis gæti minnkað vegna hlutfallslega færri barna og ungmenna. OECD spáir því að í aðildarríkjum samtakanna vaxi framfærsluhlutfall eldra fólks úr 28% í 43% á milli árunna 2020

og 2050.³ Það þýðir að fyrir hvern einstakling eldri en 65 ára verða aðeins rúmlega tveir einstaklingar á vinnufærum aldri í lok spátímans að meðaltali í þessum ríkjum.

Spár um aldurssamsetningu Íslendinga hafa tekið miklum breytingum síðustu ár vegna fólksflutninga til landsins. Framfærsluhlutfall eldra fólks er nú lægra á Íslandi en að meðaltali í ríkjum OECD og aldurssamsetning því hagstæðari. Búast má við því að svo verði áfram út spátímann, m.a. vegna mikils aðflutnings ungs fólks á undanförunum árum. Samkvæmt spá OECD verður framfærsluhlutfall eldra fólks enn undir meðaltali OECD-ríkja árið 2050, eða 40%, þótt það feli í sér mikla hækkun frá því sem nú er. Samkvæmt mannfjöldaspánni sem hér er byggt á mun framfærsluhlutfallið á Íslandi hækka úr 21% árið 2019 í 36% í lok spátímans.

Framfærsluhlutfall eldra fólks hækkar en verður áfram lægra en í flestum öðrum löndum



Heimild: OECD

2.2 Atvinnuþátttaka áfram ein sú hæsta í Evrópu

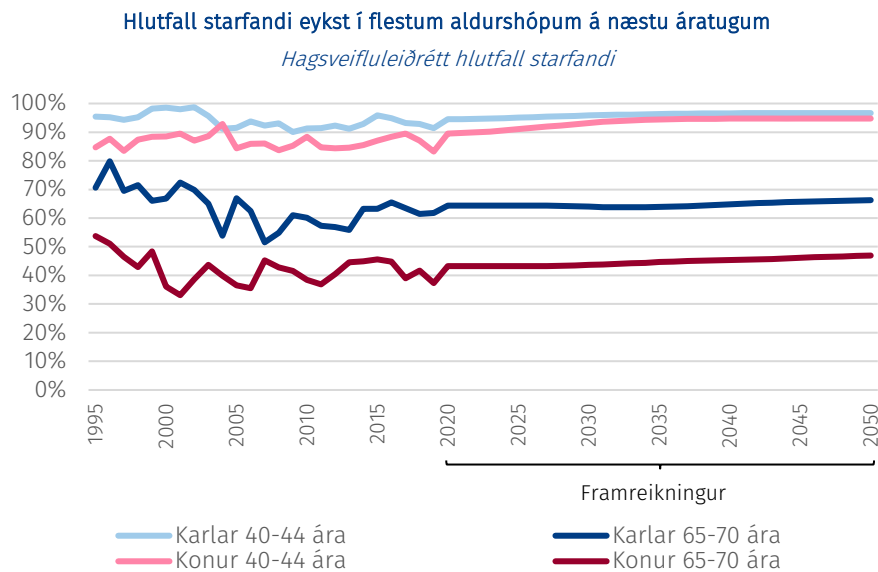
2.2.1 Hlutfall starfandi hækkar frekar en lækkar – einkum meðal kvenna

Ísland nýtur einkar hárrar atvinnuþátttöku beggja kynja og lágs atvinnuleysis á jafnaði í alþjóðlegum samanburði. Atvinnuþátttaka hefur verið nálægt 90% meðal karla 15–64 ára og um 85% meðal kvenna eða nærri 88% fyrir bæði kynin samanlagt. Þessi hlutföll eru þau hæstu í Evrópu. Atvinnuþátttaka 65 ára og eldri er nú sú langhæsta í Evrópu eða 35%.

Framreikningur sem byggist á lýðfræðilegri þróun bendir til þess að atvinnuþátttaka verði áfram há hér á landi. Á eftirfarandi mynd má sjá framreikning á hlutfalli starfandi meðal mismunandi aldurshópa karla og kvenna. Atvinnuleysi og atvinnuþátttaka hafa fylgni við hagsveifluna og hefur hlutfall

³ Heimild: OECD. Framfærsluhlutfall er hér þýðing á enska hugtakinu „old age dependency ratio“, sem er yfirleitt reiknað sem hlutfall fjölda 65 ára og eldri á móti 15–64 ára.

starfandi af mannfjölda á vinnufærum aldri t.d. lækkað umtalsvert í yfirstandandi kreppu. Á myndinni er því sýnt hagsveifluleiðrétt hlutfall starfandi eftir aldurshópum, þ.e. það hlutfall sem við má búast þegar hagkerfið er í jafnvægi.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Tölur til 2019 eru frá Eurostat.

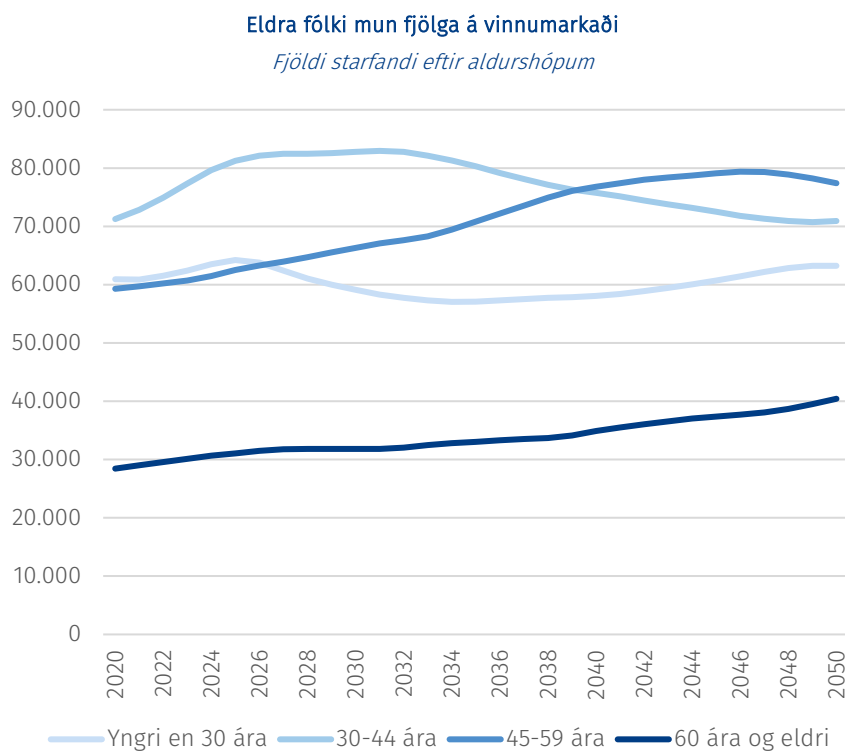
Þessi framreikningur á hlutfalli starfandi tekur tillit til þeirra lýðfræðilegu breytinga sem hafa nú þegar haft greinileg áhrif á vinnumarkaðinn og fyrirséð er að hafi áhrif næstu áratugi. Framreikningurinn gefur til kynna nokkra aukningu í hlutfalli starfandi í flestum aldurshópum á næstu áratugum, einkum meðal kvenna annars vegar og fólks í kringum sextugt hins vegar. Skýringin er sú að atvinnuþátttaka þeirra árganga sem komið hafa inn á vinnumarkaðinn á undanförunum áratugum hefur að jafnaði verið meiri á hverju aldursskeiði fyrir sig en meðal þeirra árganga sem á undan komu. Þessi þróun á einkum við um konur.⁴ Í spánni er tekið tillit til þessa og gert ráð fyrir að þetta endurspeglit áfram í atvinnuþátttöku þessara árganga fólks.

Hækkunin á hlutfalli starfandi gæti orðið minni en hér segir, t.d. ef illa gengur að styrkja þátttöku innflytjenda á vinnumarkaði eða ef yfirstandandi efnahagskreppa, sem er einkar snörp í sögulegu samhengi, leiðir til varanlegs skaða á vinnumarkaði. Hækkunin gæti á hinn bóginn einnig orðið meiri, t.d. ef aukning í atvinnuþátttöku eldra fólks er vanmetin í spánni. Þótt gert sé ráð fyrir nokkurri aukningu í atvinnuþátttöku eldra fólks í takt við sögulega leitni er ekki sérstaklega gert ráð fyrir breytingum á lögbundnum lífeyristökualdri í spánni.

⁴ Atvinnuþátttaka einstaklinga á aldrinum 16–24 ára hefur aukist um 12 prósentustig á tæplega 30 árum, úr 66% í 78% frá 1991 til 2019. Á sama tíma hefur atvinnuþátttaka kvenna á vinnufærum aldri aukist úr 74% í ríflega 77%.

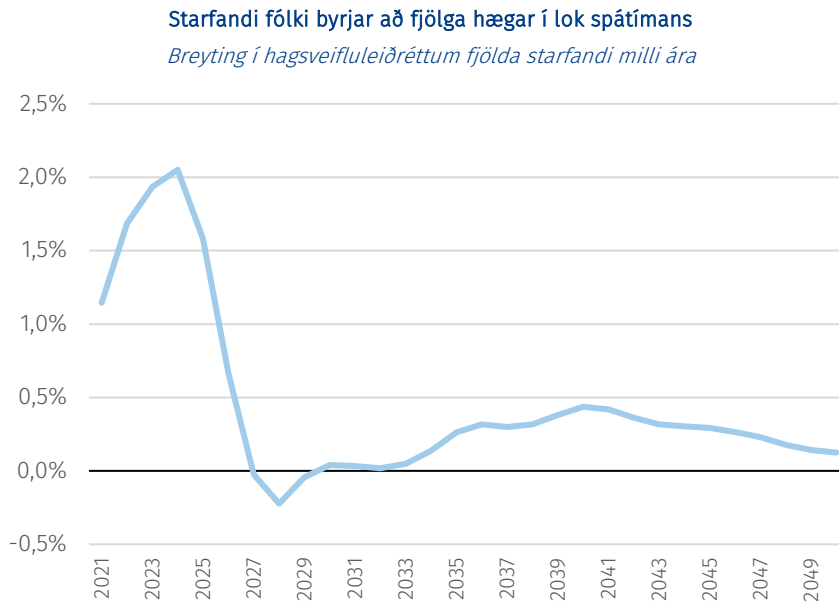
2.2.2 Útlit fyrir að fjöldi starfandi aukist út spátímann

Spá um hagsveifluleiðréttan fjölda starfandi er undirstaða í spá um þróun framleiðslugetu hagkerfisins hér á eftir. Í spánni vegast á áhrif annars vegar af auknum mannfjölda og aukinni atvinnuþátttöku meðal fólks á vinnufærum aldri og hins vegar af því að hærra hlutfall mannfjöldans verður á eftirlaunaaldri. Samkvæmt spánni mun fjöldi starfandi aukast allt fram til ársins 2050 og verða þá um 32 þúsund fleiri starfandi en í dag, leiðrétt fyrir hagsveiflunni.⁵ Þó gerir mannfjöldaspá Hagstofunnar ráð fyrir því að verulega hægi á mannfjölgun á seinni hluta þessa áratugar og fækkar starfandi fólki því lítillega árin 2027–2029 í spánni hér að neðan, en telja má að talsverð óvissa ríki um þennan þátt í mannfjöldaspánni. Hlutfall starfandi af mannfjölda helst nokkurn veginn óbreytt á spátímanum þrátt fyrir öldrun þjóðarinnar. Það orsakast af mikilli fjölgun ungra innflytjenda um þessar mundir og aukningu í vinnumarkaðspátttöku flestra aldurshópa.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

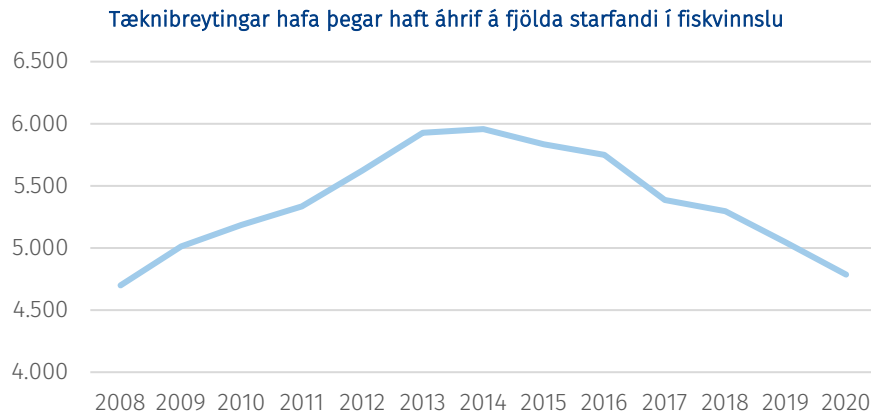
⁵ Hér er átt við hagsveifluleiðréttan fjölda, þ.e. fjölda starfandi miðað við að hagkerfið sé í jafnvægi. Áfram er við því að búast að raunverulegur fjöldi starfandi sveiflist með hagsveiflunni. Aðferðafræðinni að baki spá um fjölda starfandi er lýst í viðauka.



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Á meðal helstu óvissuþátta um atvinnuþátttöku og fjölda starfandi til næstu áratuga eru:

- **Fjöldi erlendra ríkisborgara á íslenskum vinnumarkaði.** Óvissa ríkir um umfang búferlaflutninga til landsins, að hvaða marki þeir verða tengdir hagsveiflunni sem og hvernig atvinnuþátttaka innflytjenda þróast.
- **Þróun fjölda fólks utan vinnumarkaðar.** Hlutfall örorkulífeyrisþega hefur hækkað mikið á undanförunum árum. Stefnumörkun stjórnvalda getur þar haft veruleg áhrif líkt og fjallað eru um í kafla 4. Öldrun þjóðarinnar er einn drifkraftanna að baki þessari þróun þar sem hlutfall öryrkja er hærra meðal eldri aldurshópa. Minni breytingar hafa orðið á hlutfalli öryrkja innan einstakra aldurshópa en óvissa ríkir um þá þróun á spátímanum.
- **Áhrif tæknibreytinga á vinnumarkað.** Sjálfvirknivæðing og „fjórða iðnbyltingin“, sem fjallað er um í rammagrein í kafla 2, mun hafa mikil en þó ójöfn áhrif á ólíkar starfsstéttir. Áhrif tæknibreytinga á eftirspurn eftir vinnuafli til næstu áratuga eru ekki ljós en þeirra gætir nú þegar, m.a. í fiskvinnslu og smásölu.



Heimild: Hagstofa Íslands

Verður íslenskur vinnumarkaður áfram sveigjanlegur?

Sveigjanleiki íslensks vinnumarkaðar hefur verið undirstaða lágs atvinnuleysis. Hátt atvinnustig hér á landi er tilkomið annars vegar vegna sveigjanlegs regluverks vinnuveitenda í að ákvarða fjölda vinnustunda og fjölda starfsmanna og hins vegar vegna sveigjanleika raunlauna þar sem gengi krónunnar hefur oftár en ekki bætt samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja í niðursveiflum þrátt fyrir nafnlaunahækkanir. Frjálst flæði evrópsks vinnuafls hefur aukið sveigjanleika vinnumarkaðarins með umtalsverðum innflutningi vinnuafls á þenslutímum og útflutningi, a.m.k. í síðustu niðursveiflu.

Í sveiflukenndu hagkerfi þar sem atvinnuþátttaka er há og atvinnuleysi lítið er ekki hægt að mæta eftirspurn eftir vinnuafli á þenslutímum nema með lengri vinnutíma eða með innflutningi vinnuafls. Meðalfjöldi vinnustunda í hverri viku hefur dregist saman á undanförunum áratugum og sveiflast nú minna með hagsveiflunni en áður. Á móti kemur að flutningar erlendra ríkisborgara til landsins hafa aukist og hafa þeir, í það minnsta hingað til, tengst stöðu hagsveiflunnar.

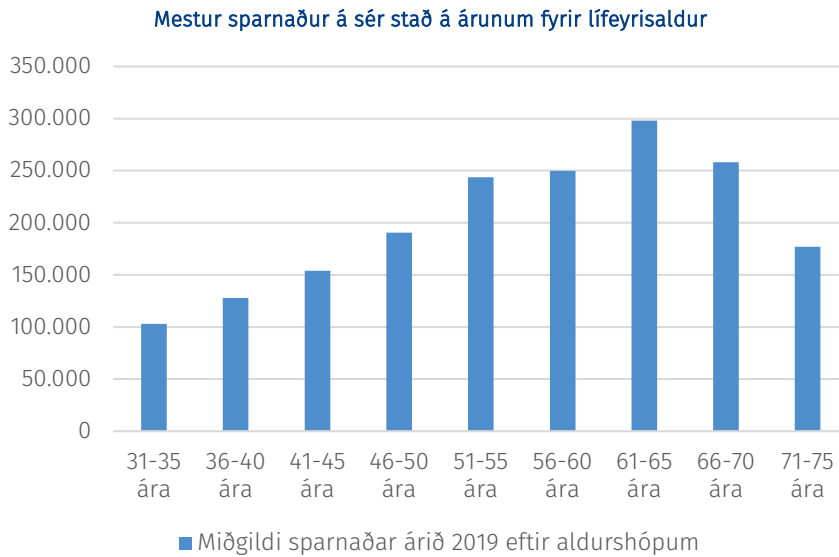
Atvinnuleysi meðal erlendra ríkisborgara hefur aukist mikið í núverandi niðursveiflu en um fjórðungur þeirra var atvinnulaus í lok mars 2021. Reynsla síðustu tveggja efnahagsáfalla bendir til þess að fyrirtæki standi frammi fyrir nær óþrjótandi framboði vinnuafls í uppsveiflu á grundvelli EES-samningsins en að vinnuafl flytji ekki úr landi í sama mæli þegar kreppir að í efnahagslífinu. Núverandi niðursveifla er ólík hinum fyrri að því leyti að svo virðist sem aðlögun hagkerfisins eigi sér stað í gegnum vinnumarkaðinn fremur en í gegnum gengi gjaldmiðilsins og verðlag eins og áður. Of snemmt er að fullyrða hvort þetta sé varanleg þróun. Sveigjanleiki vinnumarkaðar og hátt atvinnustig eru meðal helstu styrkleika íslensks efnahagslífs. Í sífellt samþættari heimi er hætt við að aðlögun hagkerfisins að efnahagsskellum brjótist í auknum mæli fram með áþekkingu hætti og í viðskiptalöndunum, þ.e. á vinnumarkaði.

Á það ekki síst við þegar hlutur launa í verðmætasköpun hagkerfisins er orðinn hár bæði í alþjóðlegu og sögulegu samhengi, líkt og raunin var þegar orðin áður en áhrifa heimsfaraldursins fór að gæta. Þannig var skráð atvinnuleysi þegar orðið yfir 5% áður en faraldurinn skall á af fullum þunga. Hátt atvinnustig í alþjóðlegum samanburði hefur gegnt lykilhlutverki í hárra landsframleiðslu hér á landi. Mikilvægt er að standa vörð um það háa atvinnustig sem hefur verið viðvarandi á undanförunum árum og áratugum.

2.3 Lífeyrissjóðir vaxa hraðar en landsframleiðsla og styðja við lífsgæði

Lífeyrissjóðakerfið gerir Ísland betur í stakk búið að takast á við hækkandi meðalaldur en mörg önnur lönd. Á undanförunum árum hafa lífeyrissjóðir vaxið töluvert hraðar en landsframleiðslan og útlit er fyrir að sú þróun haldi áfram enn um sinn. Sá hluti landsmanna sem er á þeim aldri sem sparar mest, u.þ.b. á sextugsaldri, hefur vaxið mjög frá aldamótum. Mikil aukning í inngreiðslum í lífeyrissjóði orsakast ekki síst af þeirri þróun auk þess sem meðaliðgjald í lífeyrissjóði hefur verið hækkað sem hlutfall af launum.

Á næstu áratugum munu þær stóru kynslóðir sem nú spara hins vegar fara á eftirlaun en þær yngri kynslóðir sem taka við verða sífellt minni eins og fjallað var um hér að framan. Eftir því sem þeirri þróun vindur fram aukast útgreiðslur lífeyrissjóða til sjóðfélaga meira en inngreiðslur iðgjalda. Miðað við framreikning fjármála- og efnahagsráðuneytisins er útlit fyrir að hreint ráðstöfunarfé lífeyrissjóðanna, þ.e. innstreymi að frádregnu útstreymi, sé um þessar mundir að ná hámarki á föstu verðlagi. Áframhaldandi uppbygging erlendra eigna lífeyrissjóða og mikil aukning í lífeyrisgreiðslum hefur í för með sér að tekjur landsmanna munu aukast meira en landsframleiðsla, að öllu öðru óbreyttu. Á vegum Landssamtaka lífeyrissjóða er nú unnið að þróunarverkefni um líkan fyrir lífeyrissjóðakerfið sem hefur það m.a. að markmiði að auka yfirsýn yfir þjóðhagslegt samhengi þess til lengri tíma litið. Stefnt er að ítarlegri umfjöllun um áhrif lífeyriskerfisins í næstu útgáfu þessarar skýrslu.



Heimild: Hagstofa Íslands, Skatturinn, fjármála- og efnahagsráðuneytið

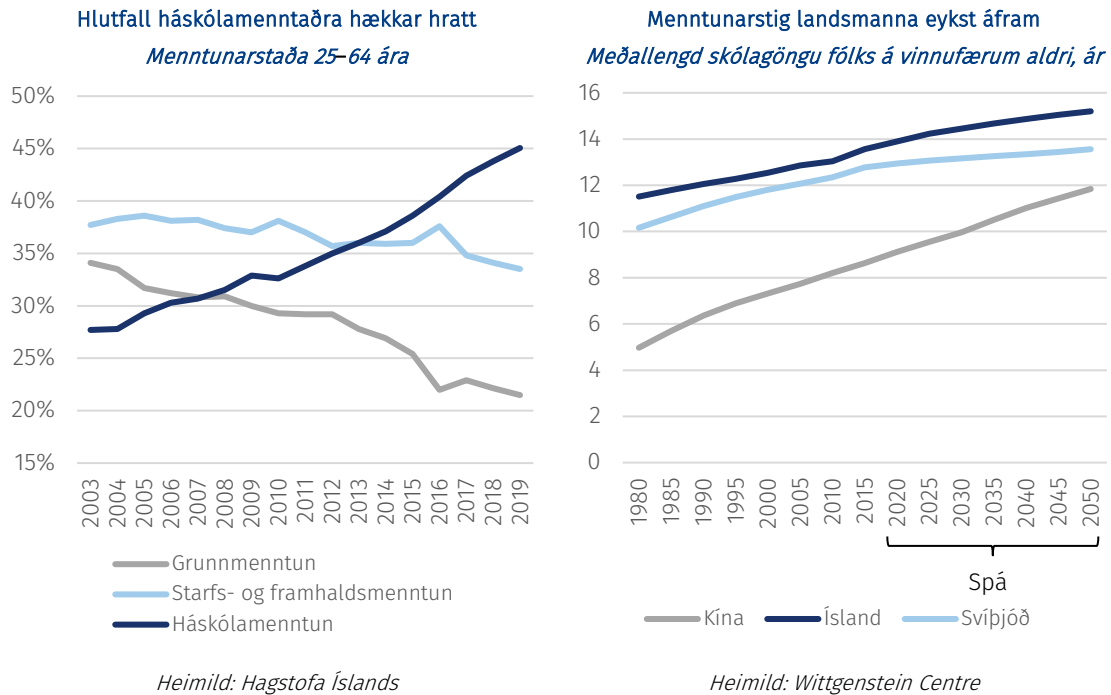
2.4 Tæknibreytingar kalla á menntun og nýja hæfni

2.4.1 Skólaganga lengist að meðaltali um hátt í tvö ár

Eðli starfa er ekki síður mikilvægt fyrir velferð samfélagsins en fjöldi þeirra. Menntun er þar einn mikilvægasti áhrifaþátturinn. Fjöldi rannsókna styður þá kenningu að bætt menntunarstig og aukinn mannauður stuðli að meiri framleiðni vinnuafls.⁶

Menntunarstig Íslendinga hefur hækkað mikið síðustu áratugi og undanfarin ár hefur hlutfall háskólamenntaðra hækkað sérstaklega mikið. Á sama tíma hefur hlutfallslegt misræmi menntunar starfandi og atvinnulausra farið minnkandi sem er vísbending um að breytt menntunarstig er að svara þörfum vinnumarkaðarins betur en áður. Árið 2019 voru 45% þjóðarinnar með háskólamenntun. Ekki er útlit fyrir annað en að þessi þróun haldi áfram, m.a. af þeirri einföldu ástæðu að ungt fólk á vinnumarkaði hefur að meðaltali verið lengur í skóla en eldri kynslóðir sem hverfa af vinnumarkaði.

⁶ Sjá t.d. Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2010). Education and economic growth. *Economics of Education*, 60–67.



Samkvæmt spá rannsóknastofnunarinnar Wittgenstein Centre má búast við því að meðallengd skólagöngu hjá fólki á vinnufærum aldri hér á landi aukist um hátt í tvö ár milli árána 2015 og 2050.⁷ Jákvæð áhrif þessa á framleiðni geta verið talsverð en koma þó ekki af sjálfu sér heldur skiptir miklu máli að menntakerfið bregðist við síbreytilegum þörfum vinnuamarkaðarins. Í því sambandi má t.d. nefna að í aðgerðaáætlun um fjórðu iðnbyltinguna er lagt til aukið samstarf viðkomandi aðila um skipulegt mat á færni- og menntunarpörf vinnuamarkaðarins til framtíðar lítið.⁸

2.4.2 Nauðsynleg aðlögun menntakerfisins að breyttri tækni framtíðarinnar

Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að víðtækar samfélagsbreytingar muni hafa áhrif á vinnuamarkaðinn og valda því að vöxtur framleiðslugetu þjóðarbúsins ráðist í auknum mæli af framleiðni vinnuafsis fremur en fólksfjölgun. Það kallar á að atvinnulífið og menntakerfið tryggji að vinnuaflið hafi hæfni sem hæfir breyttum starfsháttum. Á sama tíma þarf umgjörð atvinnulífsins að vera með þeim hætti að eftirsóknarverð störf geti orðið til.

Þrátt fyrir hratt vaxandi hlutfall háskólamenntaðra og hækkandi menntunarsstig metið í árum menntunar eru vísbendingar um að íslenskur vinnuamarkaður og

⁷ Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital, (2018). Wittgenstein Centre Data Explorer Version 2.0 (Beta). Aðgengilegt á: <http://www.wittgensteincentre.org/dataexplorer>

⁸ Huginn Freyr Þorsteinsson, Ásdís Jónsdóttir, Einar Birkir Einarsson, Henný Hinz, Hjálmar Gíslason, Lilja Dögg Jónsdóttir og Stefánía G. Halldórsdóttir. 2020. „Aðgerðaáætlun um fjórðu iðnbyltinguna.“ Reykjavík: Forsætisráðuneyti.

menntakerfi þurfi að laga sig betur að þeim tækifærum og ógnum sem felast í tæknibreytingum framtíðarinnar. Í nýlegum úttektum OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á íslensku efnahagslífi er vikið að þeim áskorunum sem eru til staðar á þessu sviði og takast þarf á við til að styrkja stöðir hagvaxtar til lengri tíma. Á meðal þess sem bent er á er að hlutfall starfandi sem teljast of hæfir (e. overqualified) fyrir starf sitt er hærra á Íslandi en víðast hvar annars staðar meðal þróaðra ríkja. Hlutfall of hæfra starfsmanna er sérstaklega hátt meðal innflytjenda. Einnig er atvinnuleysi meðal háskólamenntaðra hlutfallslega hátt. Einn af hverjum fjórum atvinnulausum um þessar mundir er háskólamenntaður. Það er svipað hlutfall og fyrir kórónuveirufaraldurinn þrátt fyrir að mikill samdráttur hafi síðan þá orðið í ferðaþjónustu þar sem mörg störf krefjast ekki sérmenntunar.

Sjálfvirknivæðing er einn helsti drifkraftur breytinga á vinnumarkaði á næstu árum og áratugum eins og fjallað er um í rammagrein um fjórðu iðnbyltinguna síðar í þessum kafla. Greining á vinnumarkaðsáhrifum gervigreindar í skýrslu nefndar um fjórðu iðnbyltinguna sýnir að áhrif sjálfvirknivæðingar eru líkleg til að verða ójöfn milli samfélagshópa. Þar er áætlað að um 26% einstaklinga á vinnumarkaði með íslenskt ríkisfang muni verða fyrir miklum áhrifum af sjálfvirknivæðingu en um 59% þeirra sem eru með erlent ríkisfang. Meðal annars af þessum orsökum er staða erlendra ríkisborgara á vinnumarkaði viðkvæm og verður menntakerfið í lykilhutverki við að tryggja góða aðlögun innflytjenda að íslenskum vinnumarkaði og samfélagi.

2.4.3 Bæta þarf grunnmenntun og fjölga tæknimenntuðum

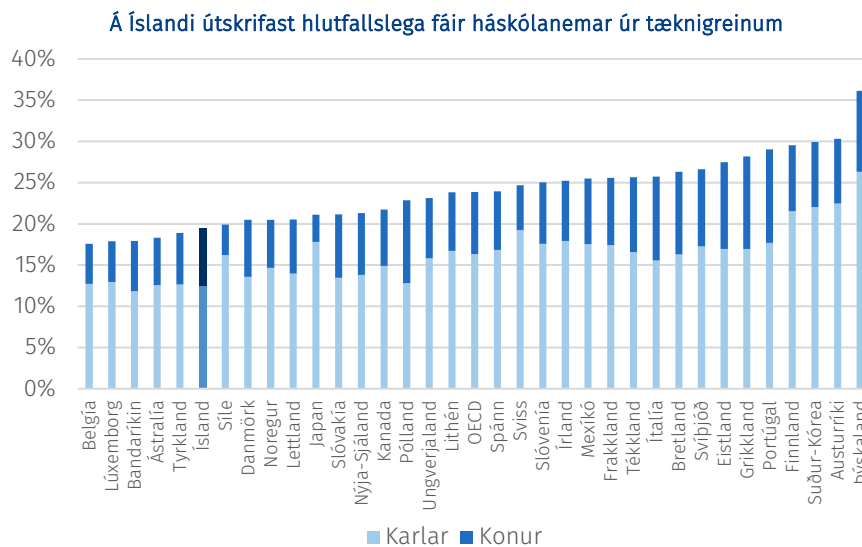
Auðlindagreinar á borð við sjávarútveg og ferðaþjónustu, sem yfirleitt hafa drifið aukningu landsframleiðslu hér á landi, geta einar og sér varla staðið undir miklum lífskjarabata næstu áratugi þar sem vaxtarmöguleikum þeirra eru takmörk sett. Skapa þarf aðstæður fyrir fjölbreyttara atvinnulíf sem byggir á hugverka- og þekkingariðnaði í ríkari mæli til að standa undir hagvexti. Fjölga þarf tæknimenntuðum einstaklingum því að á Íslandi útskrifast hlutfallslega fáir háskólanemar, ekki síst konur, úr verk- og tæknigreinum á borð við náttúruvísindi, verkfræði og stærðfræði. Það er því misvægi á milli þeirrar menntunar sem fólk aflar sér og þeirra starfa sem til verða í framtíðinni.⁹

Í úttektum OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er einnig vikið að mikilvægi þess að bæta grunnmenntun. Mikið hefur verið rætt um niðurstöður PISA-kannana sem benda til þess að grunnskólanemar á Íslandi standi verr að vígi hvað varðar hæfni í helstu greinum en annars staðar á Norðurlöndum. Samfélagslegar afleiðingar þessa geta verið margþættar og nægir að nefna að þeir grunnskólanemar sem

⁹ Huginn Freyr Þorsteinsson, Ásdís Jónsdóttir, Einar Birkir Einarsson, Henný Hinz, Hjálmar Gíslason, Lilja Dögg Jónsdóttir og Stefanía G. Halldórsdóttir. 2020. „Aðgerðaáætlun um fjórðu iðnbyltinguna.“ Reykjavík: Forsætisráðuneyti.

tóku þátt í PISA-rannsókninni árið 2018 verða á fimmtugsaldri, eða um það bil við hápunkt ævitekjuferilsins, við lok þess tímabils sem hér er til umfjöllunar.

Konur eru með hærra menntunarstig en karlar og bilið á milli kynjanna hefur breikkað á undanförunum árum. Á meðal fólks á aldrinum 25–64 ára eru 50% kvenna en aðeins 35% karla með háskólagráðu. Hluti skýringarinnar er að menntun fjölmennra stétta þar sem konur eru í meirihluta hefur verið flutt á háskólastig, t.d. kennara- og hjúkrunarfræðimenntun, en sama þróun hefur ekki átt sér stað í eins ríkum mæli í stéttum þar sem karlmenn eru í meirihluta. Þótt konur séu meirihluti háskólanema eru karlar yfir 60% þeirra sem eru í raunvísindum og verk- og tæknigreinum.



Heimild: OECD. Tölur ársins 2016

2.4.4 Jöfnuður menntunar er mikill en árvekni er þörf

Ísland sker sig úr meðal ríkja OECD að því leyti að efnahagslegur bakgrunnur (e. socioeconomic background) grunnskólanema hefur almennt minni áhrif á námsframmistöðu en annars staðar samkvæmt niðurstöðum nýlegra PISA-rannsókna. Hins vegar er talsverður munur á námsframmistöðu milli landshluta og einnig er mikill munur á frammistöðu innflytjenda og annarra grunnskólanema. Auk þess er munur á frammistöðu kynjanna sem skilar sér upp á framhaldsskólastig. Það er áhyggjuefni þar sem hætta er á aukinni lagskiptingu vinnumarkaðarins og um leið samfélagsins í heild ef innflytjendur og börn þeirra dragast aftur úr hvað varðar menntun og samkeppnisstöðu. Lífskjör þeirra gætu því dregist aftur úr lífskjörum annarra af þessum sökum. Aukinn ójöfnuður og vannýttir hæfileikar hluta íbúa landsins geta svo dregið úr almennri hagsæld.

Í aðgerðaáætlun um fjórðu iðnbyltinguna, sem kom út fyrr á þessu ári, er fjöldi aðgerða til að styrkja stöðu Íslands í yfirstandandi tæknibyltingu. Ein af þeim er markvisst átak í málefnum innflytjenda, ekki síst innan menntakerfisins. Áhersla verður lögð á samhæfingu á milli ráðuneyta og sveitarfélaga í þessum málum.

2.4.5 Helstu tækifæri til umbóta í menntamálum

Ofangreindar áskoranir og viðbrögð við þeim eru dregnar saman í úttekt OECD á íslensku efnahagslífi frá 2019 þar sem menntun og hæfni var tekin til sérstakrar umfjöllunar. Þar kemur fram að þjóðin standi frammi fyrir þremur megináskorunum á þessu sviði.

- Í fyrsta lagi er mikilvægt að bæta gæði kennslu, einkum á grunnskólastigi, með áherslu á lesskilning og kennslu í raungreinum, en framangreindar niðurstöður úr PISA-prófum endurspeglar áskoranir í þeim efnum. Auka þarf starfsþjálfun kennara og stuðla að einstaklingsmiðaðri endurmenntun þeirra. Enn fremur þarf að auka verkmenntun á öllum skólastigum og samþætta hana bóknámi.
- Í öðru lagi þarf fólk að geta tekist á við endurmenntun á lífsleiðinni. Grundvöllur þess er læsi, bæði á texta og tölur.
- Í þriðja lagi þarf að meta menntunarpörf og beina námsmönnum í auknum mæli í menntun samkvæmt því. Skortur er á starfsfólki með viðhlítandi færni í tilteknum atvinnugreinum sem þarfnast mikillar menntunar, á meðan margir eru með of mikla eða aðra menntun en starfið sem þeir gegna krefst. Það felur í sér að framleiðni þeirra er minni en ella gæti orðið.

Fjórdða iðnbyltingin gæti umbylt vinnumarkaðinum

Með fjórðu iðnbyltingunni er átt við örar tækniframfarir síðustu og komandi áratuga og samfélagsbreytingar þeim tengdum. Einn helsti drifkraftur fjórðu iðnbyltingarinnar er þróun gervigreindar og almenn hagnýting hennar í iðnaði og þjónustu. Sé gervigreind jafngildi rafmagns í þessari iðnbyltingu þá eru gögn hið nýja eldsneyti. Gjörbreyting á umhverfi gagna, forgangsröðun fjárfestingar í tæknilegum innviðum, nýjar áherslur í menntun og stafræn væðing bæði atvinnulífs og hins opinbera eru allt dæmi um áhrif fjórðu iðnbyltingarinnar sem gætir nú þegar víðs vegar í samfélaginu.

Aukin notkun gervigreindar þýðir ekki síst að tölur munu í auknum mæli leysa verkefni af hendi sem áður þurfti mannlegt hugarafli til. Í þessu felst verulegt uppbrot á samfélaginu, ekki síst vegna þess hve ör tækniþróunin verður. Á Íslandi er tæplega þriðjungur starfa talinn líklegur til að hverfa nær alveg af völdum sjálfvirknivæðingar en aðeins 14% starfa munu merkja lítil áhrif af þeirri þróun. Þau 60% starfa sem eftir sitja eru störf sem munu breytast mjög mikið með nýrri tækni og krefjast því bæði sveigjanleika og lærdómsfýsi af því fólki sem þeim gegnir.¹⁰

¹⁰ Huginn Freyr Þorsteinsson, Guðmundur Jónsson, Ragnheiður Hrefna Magnúsdóttir, Lilja Dögg Jónsdóttir og Kristinn R. Þórisson. 2019. Ísland og fjórða iðnbyltingin. Reykjavík: Forsætisráðuneyti.

Til skamms tíma verður sjáanleg breyting því líklega mikil fækkun starfa í ákveðnum stéttum, þó svo að til lengri tíma ættu ný störf að koma til í staðinn. Í aðgerðaáætlun fyrir Ísland í fjórðu iðnbyltingunni er bent á þrjár áskoranir sem þessu fylgja:¹¹

- Atvinnuleysi, tímabundið og langvarandi, sérstaklega hjá ákveðnum samfélagshópum.
- Breytt fyrirkomulag vinnu: sveigjanleiki mun aukast og óformleg ráðningarsambönd verða algengari.
- Ör breyting starfa með innleiðingu nýrrar tækni og aukin þörf á sí- og endurmenntun.

Til lengri tíma blasir við vinnumarkaður sem er ólíkur þeim sem við þekkjum í dag, ekki síst hvað varðar samsetningu starfa: Ýmis kennslu- og umönnunarstörf vaxa til dæmis mjög í vægi á sama tíma og framleiðslustörf hverfa. Þessi þróun getur öll haft varanleg áhrif á jöfnuð og skiptingu gæða ef ekki er markvisst unnið gegn því. Sterk staða stéttarféлага og jafnt aðgengi að menntun eru meðal helstu styrkleika Íslands til að takast á við þessar áskoranir. Á þeim má byggja til að undirbúa þjóðina fyrir breytingar, t.d. með áherslu á símenntun, nýsköpun í grunn- og framhaldsskólastarfi og markvissum stuðningi við hópa sem veikar standa gegn breytingum, s.s. innflytjendum og minna menntuðum.

Fjórðu iðnbyltingunni fylgja þó ekki aðeins áskoranir heldur má þar einnig finna fjölmörg tækifæri fyrir Íslenskt samfélag. Eins og áður segir í þessum kafla er menntunarstig hér hátt og áhersla á nýsköpun sífellt vaxandi. Íslenskt samfélag er auk þess frekar smátt í sniðum sem gerir boðleiðir styttri og samvinnu aðila úr ólíkum áttum auðveldari. Þá hefur upplýsingatæknin haft áhrif á heimsvísu sem Ísland getur nýtt. Þar má einkum benda á að efnahagsstarfsemi er ekki lengur eins bundin landfræðilegum aðstæðum og að fyrirtæki upplýsingatækninnar þurfa ekki að vera stór og fjármagnsfrek til að vaxa. Sé rétt á málum haldið getur hagnýting gervigreindar falið í sér tækifæri til að efla verðmætasköpun hér á landi sem byggist á hugviti og nýsköpun.

Það er ekki til einhlítt svar við því hvernig þjóðir ná fótfestu í fjórðu iðnbyltingunni, eins og bent er á í skýrslu nefndar forsætisráðherra um fjórðu iðnbyltinguna. Lykilatriðið er að nálgast ekki tæknibreytingar með þeim hætti að samfélög verði óvirkir áhorfendur að framrás tækninnar heldur að viðbrögðin felist í aðlögun hennar að þörfum okkar samfélags.

¹¹ Huginn Freyr Þorsteinsson, Ásdís Jónsdóttir, Einar Birkir Einarsson, Henný Hinz, Hjálmar Gíslason, Lilja Dögg Jónsdóttir og Stefanía G. Halldórsdóttir. 2020. Aðgerðaáætlun um fjórðu iðnbyltinguna. Reykjavík: Forsætisráðuneyti.

2.5 Auðlindir og loftslag hafa ráðandi áhrif á lífsgæði

2.5.1 Náttúruauðlindir landsins verði áfram nýttar með sjálfbærni að leiðarljósi

Hagkvæm nýting náttúruauðlinda er ein helsta undirstaðan að hagsæld landsmanna. Þrjár stærstu útflutningsgreinarnar – ferðaþjónusta, stóriðja og sjávarútvegur – stóðu að baki samtals 70% af útflutningi Íslands árið 2019 en hlutfallið lækkaði í 60% árið 2020 í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru. Því til viðbótar hefur orðið mikil aukning í fiskeldi og útlit er fyrir áframhaldandi vöxt. Allar þessar greinar byggja á nýtingu auðlinda og náttúru með einum eða öðrum hætti.

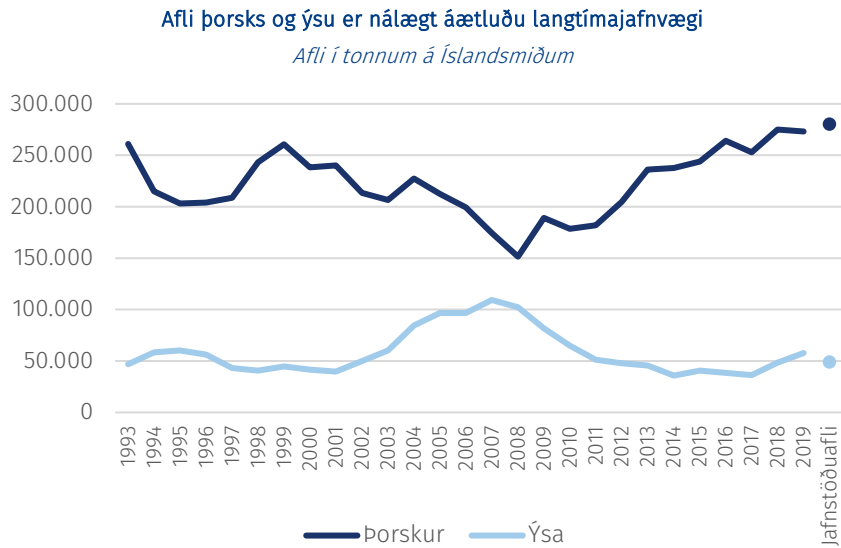
Sjálfbær nýting náttúruauðlinda til langrar framtíðar er því eitt af mikilvægari verkefnum stjórnvalda hverju sinni. Sjálfbærni í umhverfis- og auðlindamálum hefur einnig sterka tengingu við sjálfbærni í opinberum fjármálum, s.s. vegna tekna af þessum atvinnugreinum og þeim sem í þeim starfa.

Ekkert bendir til þess að helstu náttúruauðlindir landsins séu að svo stöddu nýttar með ósjálfbærum hætti, þótt stakar og staðbundnar áskoranir séu fyrir hendi. Að því gefnu að umgjörð auðlindanýtingar verði áfram í fremstu röð ættu auðlindir landsins að geta staðið undir lífsgæðum til langrar framtíðar. Langtímabreytingar, ekki síst loftslagsbreytingar af mannavöldum, gætu þó haft áhrif á marga þætti náttúru og umhverfis á Íslandi og í hafinu í kringum landið, auk þess að kalla á viðbrögð og aðlögun eins og farið verður yfir hér á eftir.

2.5.2 Nýting fiskveiðiauðlindarinnar virðist í stórum dráttum í jafnvægi

Sjávarútvegur var lengi grundvöllur bættra lífskjara hér á landi og mikilvægi greinarinnar er enn óumdeilt. Vegna breytinga á umgjörð fiskveiðistjórnunar sem urðu á síðustu tveimur áratugum 20. aldarinnar hefur tekist að standa betur vörð um þessa auðlind en víða annars staðar.

Meðfylgjandi mynd sýnir veiðar á þorski og ýsu undanfarin ár ásamt mati Hafrannsóknastofnunar á svokölluðum jafnstöðuafla. Það er í einfölduðu máli sá afli sem talinn er samrýmast langtímajafnvægi miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar.



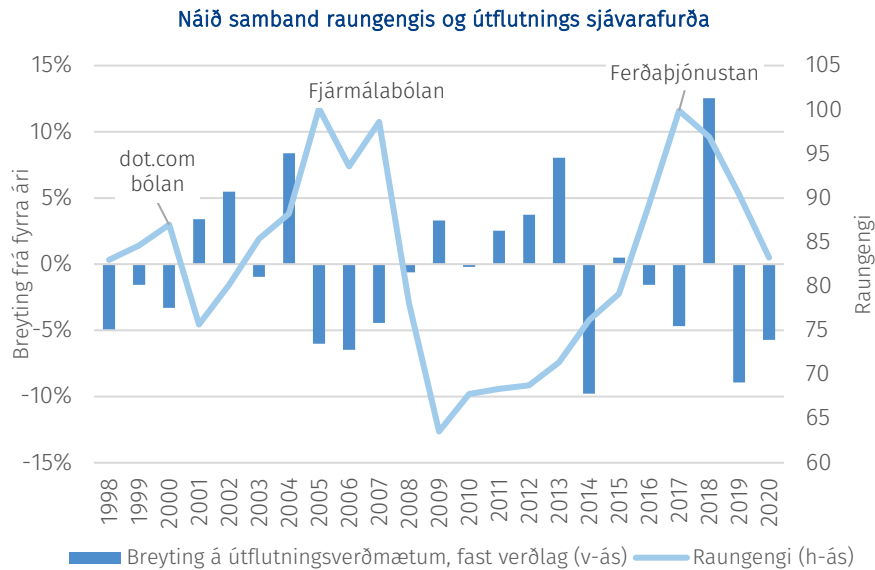
Heimild: Hagstofa Íslands, Hafrannsóknastofnun

Eins og myndin ber með sér var aflfi í þessum tveimur tegundum nálægt áætluðu langtímajafnvægi árið 2019, en þá stóðu þær að baki um 10% af virði heildarútflutnings. Það sama má í stórum dráttum segja um ufsa og karfa og búast má við auknum afla sumargotssíldar til lengri tíma litið. Aftur á móti er ekki víst hvort loðna muni áfram veiðast í miklum mæli hér við land.¹²

Á 20. öldinni voru sveiflur í sjávarútvegi ein helsta uppspretta hagsveiflna hér á landi. Það hefur breyst á undanförunum árum. Rannsóknir og þróun í sjávarútvegi hafa aukið mjög verðmætasköpun í greininni, fjárhagsstaða hennar hefur eflst og framleiðni aukist. Í því felst aukin geta til að takast á við sveiflur innan greinarinnar.

Á sama tímabili hefur stöðum útflutnings fjölgað og er hagkerfið því ekki jafn berskjaldað gagnvart sveiflum í aflabrögðum milli ára. Nú skilar sértæk áhætta sjávarútvegsins sér í áhættudreifni fyrir þjóðarbúið og er þannig sveiflujafnandi fyrir hagkerfið. Hagnaður sjávarútvegsins og útflutningur sjávarafurða er nátengdur gengi krónunnar. Þegar gengið lækkar þá eykst útflutningsverðmæti sjávarafurða en að sama skapi dregst útflutningur sjávarafurða saman með hækkandi gengi. Þetta verður til þess að milda hagsveifluna.

¹² Taka verður fram að talsverð óvissa ríkir um jafnstöðuafla í mörgum tegundum. Á myndinni er sýnt besta mat á jafnstöðuafla en hún sýnir einnig að miklar sveiflur geta orðið í afla yfir tíma. Margir fiskistofnar eru viðkvæmir fyrir ytri þáttum og breytingar í stærð þeirra geta verið ófyrirséðar.



Heimild: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands

Þótt skammtímasveiflur í sjávarútvegi hafi minni áhrif á íslenskt hagkerfi en áður geta langtímabreytingar í hafinu í kringum landið haft áhrif á líf skjör til lengri og skemmri tíma. Loftslagsbreytingar af mannavöldum gætu reynst vera slíkur þáttur eins og fjallað er um í næstu rammagrein.

Áhrif loftslagsbreytinga á sjávarútveg

Aukinn styrkur gróðurhúsalofttegunda í andrúmslofti af mannavöldum hefur þau áhrif að hafið í kringum Ísland fer nú hlýnandi og sýrustig þess eykst. Þessar breytingar hafa áhrif á lífríkið en miðað við núverandi þekkingu er ómögulegt að spá fyrir um þróun í útbreiðslu og stofnstærð einstakra fisktegunda.

Samkvæmt skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar frá 2018 benda þær fáu rannsóknir sem þá höfðu verið gerðar á þessu efni til þess að hækkun á hita sjávar sé líkleg til að hafa að jafnaði jákvæð áhrif á sjávarútveg á norðlægum slóðum.¹³ Ný rannsókn á efninu bendir til að áhrif hlýnunar á Íslandsmiðum gætu orðið hægari en jafnframt breytilegri og minna fyrirsjáanleg en á öðrum svæðum.¹⁴ Þessar rannsóknir taka þó aðeins til hlýnunar sjávar en ekki súrnunar sem er sérstaklega ör í hafinu í kringum Ísland og getur haft neikvæð áhrif á undirstöður lífríkisins.

¹³ Halldór Björnsson, Bjarni D. Sigurðsson, Brynhildur Davíðsdóttir, Jón Ólafsson, Ólafur S. Ástþórsson, Snjólaug Ólafsdóttir, Trausti Baldursson, Trausti Jónsson. 2018. Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi – Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2018. Veðurstofa Íslands.

Hlýnun sjávar hér við land hefur hingað til aðallega haft áhrif á uppsjávartegundir, þ.m.t. loðnu og makríl. Loðna hefur sögulega verið einn mikilvægasti nytjastofn Íslendinga og var hátt í 2% af heildarútflutningi Íslands árið 2018, eða 18 ma.kr. Loðnan virðist nú hörfa norður í átt frá Íslandi enda sækir hún æti sitt í kaldan sjó milli Íslands og Grænlands sem verður sífellt hlýrri. Stofn loðnu hefur jafnframt minnkað. Árið 2019 var engin loðna veidd hér við land í fyrsta skipti síðan 1962. Að sama skapi var enginn kvóti gefinn út fyrir árið 2020 en kvóti loðnuvertíðar var í ársbyrjun 2021, sem þó var lítil í sögulegu samhengi.

Hlýnun sjávar hefur aftur á móti haft jákvæð áhrif á útbreiðslu makríls hér við land. Makrílveiðar hafa stórauðist á undanförunum áratug. Makrill var 1,4% heildarútflutnings árið 2019 sem er hærra en hlutdeild loðnu í útflutningi árið áður. Líklega er koma makrílsins einstakur búhnykkur því að ekki er vitað um aðrar fisktegundir sem gætu leitað hingað til lands og hægt er að nýta í sama mæli og makríl. Þá er ekki víst hvort þessar breytingar á útbreiðslu makríls og loðnu séu varanlegar en áframhaldandi hlýnun sjávar eykur líkurnar á því.

Hlýnun sjávar virðist ekki hafa haft neikvæð áhrif á útbreiðslu botnfisks við Ísland. Að því er fram kemur í skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar virðist þorskur vera á kjörsvæði sínu við Ísland og vel aðlagður til að takast á við þær umhverfisbreytingar sem hafa átt sér stað. Hins vegar er ekki hægt að útiloka að frekari breytingar í hafinu eða lífríki þess, s.s. vegna frekari súrnunar eða hlýnunar, hafi neikvæð og langvarandi áhrif á botnfiskstegundir, þar á meðal þorsk. Þorskur er mikilvægasta nytjategund íslensks sjávarútvegs og var útflutningsverðmæti þorsks um 8% af heildarútflutningi Íslands árið 2019. Þá er þorskur langmikilvægasta tegund afla fyrir flestar sjávarbyggðir og víða er efnahagslegt mikilvægi þorskveiða svo mikið að það yrði reiðarslag ef þær myndu minnka varanlega og engar aðrar tegundir koma í staðinn. Af stærri byggðarlögum má nefna Siglufjörð, Bolungarvík og Dalvík þar sem um eða yfir 70% alls aflaverðmætis 2017–2018 voru þorskur. Þorskur var einnig meira en helmingur afla á Ísafirði, Akureyri og í Grindavík.

Óvissa um aflabrogð er ekki nýr áhættuþáttur í íslensku efnahagslífi og íslenskur sjávarútvegur er að mörgu leyti vel í stakk búinn að takast á við breytingar í lífríkinu. Auknar líkur á ófyrirséðum og varanlegum breytingum á lífríki sjávar hér við land fela þó í sér efnahagslega áhættu til lengri tíma lítið, sérstaklega fyrir þau sveitarfélög sem reiða sig á sjávarútveg.

Einnig ríkir óvissa um áhrif breytinga í hafinu á fiskeldi. Að því er fram kemur í skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar gæti hlýnun sjávar aukið framleiðni fiskeldis lítilllega en súrnun sjávar gæti vegið á móti. Þörf er á frekari rannsóknum á þessu efni.

¹⁴ Campana, S.E., Stefánsdóttir, R.B., Jakobsdóttir, K. et al. Shifting fish distributions in warming sub-Arctic oceans. *Sci Rep* 10, 16448 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41598-020-73444-y>

2.5.3 Auðlindir ferðaþjónustu verða fyrir áhrifum af loftslagsbreytingum

Ferðaþjónusta nýtir ekki auðlindir með beinum hætti eins og orkuvinnsla og sjávarútvegur en hún byggist þó að miklu leyti á náttúru landsins. Þegar þetta er ritað hefur ferðaþjónusta orðið fyrir gríðarlegum búsifjum af völdum heimsfaraldurs COVID-19. Til lengri tíma litið er þó líklegt að fjöldi ferðamanna verði af svipaðri stærðargráðu og hann var áður en faraldurinn reið yfir. Margir af helstu ferðamannastöðum Íslands eru viðkvæmar náttúruperlur og vegna mikillar fjölgunar ferðamanna var álag á sumum ferðamannastöðum orðið verulegt fyrir faraldurinn. Víða hefur myndast þörf á að koma upp viðeigandi aðstöðu til að koma í veg fyrir skemmdir á náttúru og hefur fjárfesting í slíkum innviðum því verið aukin að undanfögnu.

Náttúrufarsbreytingar hér á landi vegna loftslagsbreytinga gætu bæði haft jákvæð og neikvæð áhrif á íslenska ferðaþjónustu. Rannsóknir benda til þess að ferðamenn hafi áhuga á að skoða umhverfi sem er við það að taka óafturkræfum breytingum og að því leyti gæti t.d. bráðnun jökla haft jákvæð áhrif á áhuga ferðamanna á að koma til landsins.¹⁵ Til lengri tíma gæti aðdráttarafl jöklanna hins vegar minnkað þegar þeir munu hafa minnkað verulega. Kannanir benda til þess að aðrir þættir íslenskrar náttúru hafi meira aðdráttarafl fyrir ferðamenn en jöklar, þótt þeir séu vissulega mikilvægir.¹⁶

Flug losar mikið af koltvísýringi og hlutdeild þess í heildarlosun gróðurhúsalofttegunda á alþjóðavísu fer mjög vaxandi. Flug milli Íslands og annarra landa EES-svæðisins fellur undir sameiginlegt viðskiptakerfi EES með losunarheimildir (ETS-kerfið). Flug til og frá öðrum ríkjum fellur ekki þar undir en það mun hins vegar falla undir viðskiptakerfi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (CORSIA) sem tekur gildi árið 2021. Ekki er ljóst hvort og hversu mikið aðgerðir til að sporna við losun gróðurhúsalofttegunda í flugi hafa áhrif á fjölda ferðamanna til langrar framtíðar.

2.5.4 Áhrif loftslagsbreytinga á innviði

Loftslagsbreytingar hafa ekki einungis í för með sér áhrif á langtímahorfur í útflutningsgreinum því að áhrifa þeirra mun gæta víðar í daglegu lífi. Samkvæmt skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar er líklegt að sjávarflóð, aurskriður og gróðureldar verði algengari af þeirra völdum. Aftur á móti er ekki sérstök ástæða til að ætla að hætta aukist af völdum snjóflóða og miðað við fyrirbyggjandi þekkingu er ekki ljóst hvort óveður verði tíðari. Betri þekking á áhrifum hnattrænna loftslagsbreytinga á náttúrufar hér á landi mun eflaust byggjast upp á næstu árum.

¹⁵ Halldór Björnsson, Bjarni D. Sigurðsson, Brynhildur Davíðsdóttir, Jón Ólafsson, Ólafur S. Ástþórsson, Snjólaug Ólafsdóttir, Trausti Baldursson, Trausti Jónsson (2018). „Loftslagsbreytingar og áhrif þeirra á Íslandi – Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2018.“ Veðurstofa Íslands.

¹⁶ Oddný Þóra Óladóttir (2018). „Erlendir ferðamenn á Íslandi 2018: Lýðfræði, ferðahegðun og viðhorf.“ Ferðamálastofa. Aðgengilegt á <https://www.ferdamalastofa.is/static/files/konnun2018/konnun-18-2.pdf>

Ein stærstu áhrif loftslagsbreytinga hér á landi eru á grunnkerfi sem eru fjármögnuð og rekin af hinu opinbera. Þar má ekki síst nefna vegi, fráveitukerfi, hafnir og önnur mannvirki við sjó, s.s. sjóvarnargarða. Aukin úrkoma og hitasveiflur fara illa með vegi og auka líkur á aurskriðum og grjóthruni. Hækkandi sjávarstaða eykur líkur á sjávarflóðum og auk þess eru vísbendingar um að úrkomuákefð gæti aukist. Hanna þarf sjóvarnir og fráveitukerfi með þetta í huga, auk þess sem taka þarf betur tillit til þess við skipulagsgerð.¹⁷

Loftslagsbreytingar erlendis og viðbrögð við þeim gætu einnig haft áhrif á Ísland. Verð á landbúnaðarvörum og matvælum gæti hækkað og orðið sveiflukennara. Ef landsvæði verða óbyggileg af völdum loftslagsbreytinga gæti flóttamönnum fjölgað á alþjóðavísu, sem gæti skapað þrýsting á lönd á borð við Ísland að taka á móti fleiri flóttamönnum.

2.5.5 COVID-19 sýnir að við þurfum að vera undirbúin undir hamfarir

Þekking á þeim ógnum sem loftslagsbreytingar fela í sér fer smám saman batnandi eins og hér hefur verið fjallað um. Jarðskjálftar og eldgos eru dæmi um hefðbundnari hamfarir hér á landi. Hamfarir geta þó einnig skolið á úr óvæntari átt eins og yfirstandandi heimsfaraldur af völdum kórónuveirunnar hefur bersýnilega sýnt. Hann sýnir einnig að stjórnvöld þurfa að vera vel undirbúin undir afleiðingar slíkra atburða og viðbrögð við þeim.

Hætta á náttúruhamförum og umhverfisbreytingum, ekki síst vegna loftslagsbreytinga, er talsverður fjárhagslegur áhættuþáttur fyrir hið opinbera. Sú áhætta er af margvíslegum toga. Hamfarir á borð við óveður, skriðuföll, eldgos og jarðskjálfta geta skemmt mannvirki í opinberri eigu, svo sem vegi, virkjanir og veitumannvirki eða stóriðjuver og verksmiðjur í einkaeigu. Hægfara og neikvæðar breytingar í umhverfinu, s.s. á fiskistofnum, geta leitt til þess að landsframleiðsla skerðist varanlega og þar með tekjustofnar hins opinbera. Þá gæti slík atburðarás lamað tiltekna atvinnugreinar eða atvinnusvæði og skapað þörf fyrir kostnaðarsamar stuðningsaðgerðir af hálfu hins opinbera.

Náttúruhamfaratrygging Íslands (NTÍ) tryggir tiltekin mannvirki, bæði í eigu hins opinbera og einkaaðila, gagnvart tilteknum náttúruhamförum. Heildargreiðslugeta NTÍ í einstökum stórum tjónsatburði er nú tæplega 100 ma.kr. miðað við að bæði eigið fé og endurtryggingavernd stofnunarinnar sé fullnýtt. Að mati stofnunarinnar má búast við því að svo kostnaðarsamir atburðir gerist ekki nema í mesta lagi á 200 ára fresti að jafnaði og líklega enn sjaldnar. Hrökkvi eignir og endurtryggingar NTÍ ekki til að greiða bætur er stofnuninni heimilt að taka lán með ríkisábyrgð til að geta fullnægt skuldbindingum sínum. Jarðskjálftinn á Suðurlandi í maí 2008 er stærsti einstaki tjónaatburður NTÍ hingað til en uppsafnaðar bótagreiðslur vegna hans eru um 10 ma.kr. Kostnaðarsömustu

¹⁷ Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2018, bls. 228.

náttúruhamfarir Íslandssögunnar eru hins vegar eldgosíð í Heimaey 1973 en telja verður að slíkir atburðir séu sjaldgæfir.

Losun gróðurhúsalofttegunda frá Íslandi og aðgerðaáætlun í loftslagsmálum

Uppfærð aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum var kynnt í júní 2020. Markmið aðgerðaáætlunarinnar er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla að aukinni kolefnisbindingu þannig að Ísland geti staðið við markmið Parísarsamkomulagsins til 2030. Þá styður aðgerðaáætlunin við markmið ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutleysi árið 2040.

Í umfjöllun um loftslagsmál er mikilvægt að gera greinarmun á helstu uppsprettum gróðurhúsalofttegunda þar sem þær hafa mismunandi stöðu innan þeirrar umgjardar sem skilgreind hefur verið um loftslagsmál á alþjóðavísu. Skuldbindingar Íslands gagnvart Parísarsamkomulaginu er sameiginlegt markmið með Evrópusambandinu og Noregi um að draga saman losun um 55% á tímabilinu 2021-2030. Þetta metnaðarstig var aukið í desember 2020 en það var áður 40%. Sú losun gróðurhúsalofttegunda sem er á beinni ábyrgð íslenskra stjórnvalda í skilningi samkomulagsins nær m.a. til losunar frá landbúnaði, fiskiskipum, vegasamgöngum og urðun. Með Parísarsamkomulaginu og samningum við ESB og Noreg um ábyrgðardreifingu hafa íslensk stjórnvöld skuldbundið sig til að draga úr losun á beinni ábyrgð stjórnvalda sem samsvarar 29% milli 2005 og 2030, en það metnaðarstig miðast við eldra heildarmarkmið um 40% samdrátt og verður uppfært í samræmi við nýtt heildarmarkmið um 55% samdrátt. Losun frá tiltekinni starfsemi, m.a. stóriðju og millilandaflugi innan Evrópu fellur hins vegar innan viðskiptakerfis ESB um losunarheimildir og markmið um samdrátt losunar nær til allra ríkja sem taka þátt í kerfinu, þ.e. ríkja ESB, Íslands, Noregs og Liechtenstein. Losun gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar og breytinga á landnotkun er að mestu undanskilin alþjóðlegum skuldbindingum, en á gildistíma Parísarsamkomulagsins er þó krafa um enga nettólosun frá landnotkun miðað við tiltekin tímabil. Það á einnig við um flug til og frá Evrópu, s.s. milli Íslands og Norður-Ameríku, en unnið verður að því að draga úr losun frá flugi innan CORSIA, nýs kerfis Alþjóðaflugmálastofnunarinnar.

Í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum eru 48 aðgerðir og hefur ríflega helmingi þeirra þegar verið hrint í framkvæmd. Margar aðgerðir eru á sviði orkuskipta í vegasamgöngum og má þar nefna ívilnanir vegna vistvænna bíla, hækkun kolefnisgjalds og aðgerðir til að efla vistvæna ferðamáta. Einnig eru í áætluninni aðgerðir vegna orkuskipta í skipum og í fiskimjölsverksmiðjum. Átaki í skógrækt, landgræðslu og endurheimt kolefnis hefur verið fylgt eftir með sérstakri fjármögnun. Skattur hefur verið lagður á flúorgös. Aðrar aðgerðir eru m.a. á sviði landbúnaðar og á sviði fræðslu og nýsköpunar í loftslagsmálum.

Samkvæmt spá Umhverfisstofnunar er talið að losun gróðurhúsalofttegunda muni alls minnka um 35% á tímabilinu 2005–2030 vegna grunnþróunar að viðbættum þeim aðgerðum í aðgerðaáætlun sem eru nægilega vel útfærðar til að hægt sé að meta tölulega samdrátt vegna þeirra. Þær aðgerðir eru því taldar vera nægjanlegar til að Ísland uppfylli skuldbindingar sínar um 29% lágmarkssamdrátt í losun í þeim flokkum sem eru á beinni ábyrgð íslenskra stjórnvalda. Til viðbótar við útfærðar aðgerðir eru í áætluninni ýmsar aðgerðir sem eru í mótun og er talið að losun á beinni ábyrgð stjórnvalda geti dregist saman um 5-11 prósentustig til viðbótar vegna þeirra milli 2005 og 2030.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum hefur ýmsar tengingar við ríkisfjármál og efnahagsmál. Áætlunin er hluti af alþjóðlegu átaki til að sporna við loftslagsbreytingum sem geta valdið margþættum fjárhagslegum skaða. Margar aðgerðanna kalla ýmist á útgjöld hjá hinu opinbera eða valda því tekjutapi. Má þar nefna ívilnanir fyrir loftslagsvæna bíla, stuðning við innviði fyrir rafbíla, orkuskipti í ferjum og átak í kolefnisbindingu. Aðrar aðgerðir eru tekjuaukandi, í það minnsta tímabundið, og má þar nefna hækkun kolefnisgjalds og skatt á flúorgös. Þær samfélagslegu breytingar sem aðgerðirnar fela í sér geta haft áhrif á fyrirtæki, vinnumarkað og daglegt líf. Þær munu kalla á fjárfestingar hjá einkageiranum rétt eins og hinu opinbera. Áhrif á þjóðhagsstærðir á borð við hagvöxt eru óljós en einhver óbein áhrif geta orðið, s.s. vegna minni innflutnings á jarðefnaeldsneyti og aukinnar nýsköpunar á sviði loftslagslausna. Ísland stendur að flestu leyti vel gagnvart þessu stóra verkefni í samanburði við önnur lönd. Til dæmis eru nægir möguleikar í innlendri raforkuframleiðslu með vistvænum orkugjöfum til að standa undir rafvæðingu í samgöngum.



3. Horfur í efnahagsmálum

Traust efnahagslíf er forsenda þess að hægt sé að veita öfluga almannajónustu og vinna gegn alvarlegum efnahagssamdrætti án þess að sjálfbærni opinberra fjármála sé stefnt í hættu. Efni þessa kafla um langtímahorfur í efnahagsmálum notast við forsendur og áhrifaþætti úr fyrri kafla og liggur til grundvallar umfjöllun um opinber fjármál hér á eftir. Líkt og fjallað var um í fyrri kafla er ekki hægt að gera ráð fyrir að aflvakar hagvaxtar verði fólksfjölgun eða aukin nýting náttúruauðlinda heldur mun framleiðslugeta hér á landi í vaxandi mæli ráðast af framleiðni. Stjórnvöld geta örvað framleiðnivöxt og stuðlað að enn aukinni velsæld.

3.1 Framleiðslugeta vex áfram þótt hægi á vextinum

3.1.1 Vinnuafli, fjárfesting og framleiðni ráða langtímavexti

Þegar horft er jafn langt fram í tímann og gert er í þessari skýrslu er ómögulegt að spá fyrir um skammtímasveiflur í hagkerfinu. Hins vegar er hægt að fjalla af nokkurri vissu um þá áhrifaþætti sem ráða mestu um langtímaþróun framleiðslugetu, þ.e. landsframleiðslu þegar hagkerfið er hvorki í þenslu né niðursveiflu.

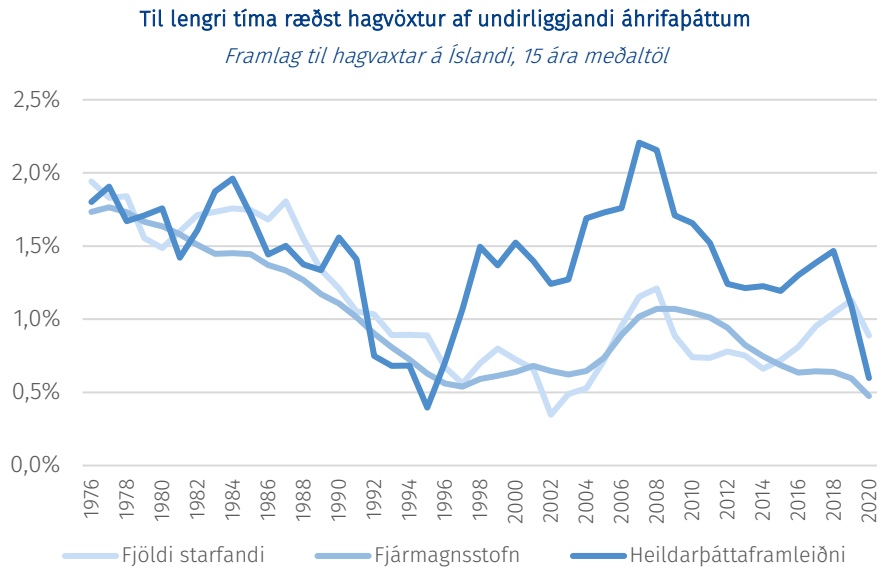
Það er ekki auðvelt að festa fingur á það hvað nákvæmlega felst í framleiðslugetu. Í hagfræðilegri umfjöllun er hefð fyrir því að skipta áhrifaþáttum framleiðslugetu í þrennt til einföldunar:

- **Vinnuafli.** Fjöldi starfandi er af augljósum ástæðum einn helsti áhrifaþáttur landsframleiðslunnar hverju sinni. Íbúafjöldi, aldurssamsetning þjóðarinnar, atvinnuþátttaka og jafnvægisatvinnuleysi eru þeir þættir sem einna helst ráða fjölda starfandi til lengri tíma.
- **Fjármagnsstofn.** Með því er átt við þá efnislegu og manngerðu innviði (vélar, tæki, húsnæði og annað) sem þarf til framleiðslu. Þótt færa megi rök fyrir því að náttúruauðlindir og umhverfisgæði séu einnig forsenda fyrir heilbrigðu efnahagslífi eru þau yfirleitt ekki talin með fjármagnsstofninum.
- **Heildarþáttaframleiðni.** Með því er átt við alla aðra áhrifaþætti landsframleiðslunnar en vinnuafli og fjármagnsstofn. Til lengri tíma litið vex heildarþáttaframleiðni t.a.m. vegna tæknibreytinga, mannauðs, bættis skipulags og stofnanaumgjarðar, sem hefur áhrif á það hversu vel aðföng nýtast í framleiðslu. Heildarþáttaframleiðni getur einnig minnkað, t.d. ef ytri áföll á borð við heimsfaraldur hættulegrar farsóttar torvelda framleiðslu og viðskipti.

3.1.2 Aflvakar hagvaxtar hafa breyst

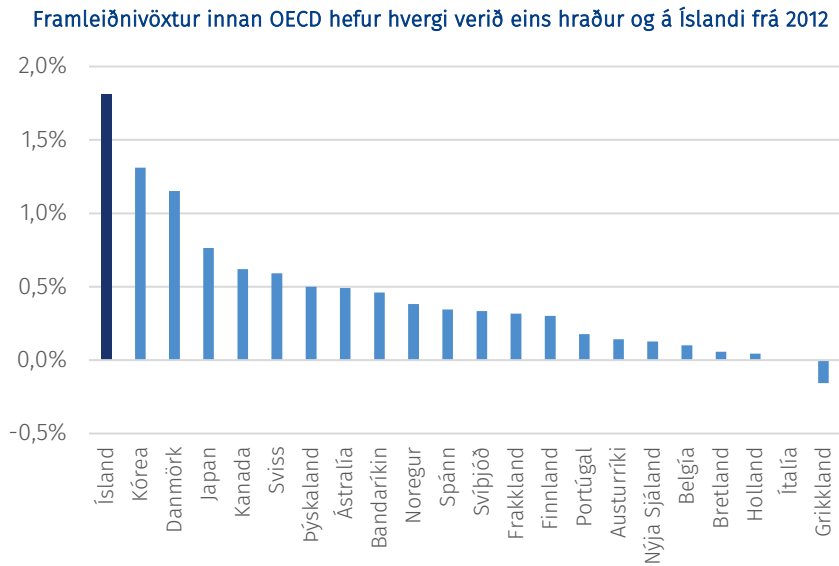
Það getur verið gagnlegt að líta á sögulega þróun til að fá gleggri mynd af því hvað veldur langtímabreytingum í landsframleiðslu. Á undanförunum áratugum

hefur það verið breytilegt hversu miklu hver og einn af ofangreindum þáttum – vinnuafli, fjármagnsstofni og heildarþáttaframleiðni – skilar til hagvaxtar, þ.e. hlutfallslegrar magnbreytingar landsframleiðslunnar frá einu ári til annars. Þetta sést á næstu mynd þar sem eru sýnd hlaupandi 15 ára meðaltöl framlags hvers þáttar til að jafna út sveiflur yfir skemmri tíma.¹⁸



Af myndinni sést að allir þessir þrjú helstu áhrifaþættir langtímahagvaxtar hafa vaxið hægar á undanförunum árum en lengst af á seinni helmingi 20. aldar. Það sem af er þessari öld hefur starfandi fólk fjölgað mikið, ekki síst vegna mikils aðflutnings erlendra ríkisborgara undanfarin ár. Vöxtur heildarþáttaframleiðni hefur aftur á móti almennt farið minnkandi það sem af er þessari öld. Framleiðnivöxtur var að vísu ágætur í nýliðinni uppsveiflu en það er líklega ekki síst vegna þess að ferðaþjónusta nýtti innviði sem voru að miklu leyti til staðar áður en ör vöxtur greinarinnar hófst. Þannig hefur framleiðni vaxið mun hraðar hér á landi undanfarinn áratug en í þeim ríkjum OECD sem gögn stofnunarinnar ná til.

¹⁸ Framlag hvers þáttar til hagvaxtar er reiknað með Cobb-Douglas framleiðslufalli með fastri skalahagkvæmni þar sem hlutfeld vinnuafis í framleiðslu (α) er 0,67.



Heimild: OECD, Seðlabanki Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Hratt dró þó úr vexti heildarþáttaframléiðni árin 2018 og 2019 og árið 2020 olli faraldurinn einum mesta samdrætti hennar á einu ári frá síldarbrestinum 1968 þar sem ferðatakmörkanir, fjöldatakmörkanir og skorður á ýmissi starfsemi minnka umsvif og um leið framléiðni í hagkerfinu.

3.1.3 Efnahagskreppur hafa oft langvarandi áhrif á framléiðslugetu

Hér hefur verið fjallað um áhrif langtímabreytinga á sviði lýðfræði og framléiðni á framléiðslugetuna enda eru það þeir þættir sem skipta mestu máli í greiningu sem nær 30 ár fram í tímann. En framléiðslugetan getur líka breyst óvænt og tiltölulega snögglega. Það á ekki síst við í efnahagskreppum þegar mikill samdráttur fjárfestingar, aukið langtímaatvinnuleysi og hægari tækniþróun geta haft langvarandi neikvæð áhrif á vöxt framléiðslugetu. Meðal annars af þessum orsökum benda rannsóknir til þess að það sé ekki nema í um þriðjungi tilfella sem hagkerfi vinna upp framléiðslutapið sem efnahagskreppur valda. Í næstum helmingi tilfella minnkar langtímaleitni hagvaxtar eftir efnahagskreppur.¹⁹

Líklegt er að þessir þættir verði að verki hér á landi sem og alþjóðlega í kjölfar yfirstandandi efnahagskreppu af völdum veirufaraldursins. Breyttar neysluvenjur alþjóðlega gætu falið það í sér að eftirspurn eftir ferðaþjónustu verði til frambúðar minni en áður með tilheyrandi langvarandi áhrifum á íslenska þjóðarbúið, þótt nú sé of snemmt að fullyrða um slíkt.²⁰ Framléiðslugetan getur einnig orðið fyrir skaða af langvarandi atvinnuleysi vegna hækkunar kerfislægs

¹⁹ Blanchard, O., Cerutti, E. & Summers, L. (2015). Inflation and activity—two explorations and their monetary policy implications (No. w21726). National Bureau of Economic Research.

²⁰ Bank of England. Monetary Policy Report, November 2020.

atvinnuleysis og brotthvarfi fyrirtækja sem eru arðbær við aðstæður hefðbundinna efnahagssumsvifa. Þau umskipti sem geta orðið við mikil efnahagsáföll geta einnig haft jákvæð áhrif á framleiðslugetuna til lengri tíma þótt hætt sé við að neikvæðu áhrifin verðir þeim jákvæðu yfirsterkari.

Horfur um viðvarandi neikvæð áhrif yfirstandandi kreppu á framleiðslugetu birtast í forsendum grunnsviðsmyndar fjármála- og efnahagsráðuneytisins um framleiðslugetu til 2050 hér að neðan. Munurinn á landsframleiðslu ársins 2025 í síðustu þjóðhagsspá Hagstofunnar fyrir faraldurinn (febrúar 2020) og í nýjustu þjóðhagsspá er um 1 prósentustig, að teknu tilliti til breyttra verðlagsforsaenda. Má líta á þann mun á þessu stigi sem áætluð langvarandi eða jafnvel varanleg áhrif faraldursins á framleiðslugetu þjóðarþúsins í samanburði við þær væntingar sem voru til hennar áður.²¹ Í grunnsviðsmynd um efnahagsþróun sem kynnt er hér á eftir er gert ráð fyrir því að landsframleiðsla þróist samkvæmt nýjustu þjóðhagsspá Hagstofunnar fram á miðjan yfirstandandi áratug og að hagkerfið verði þá við framleiðslugetu.

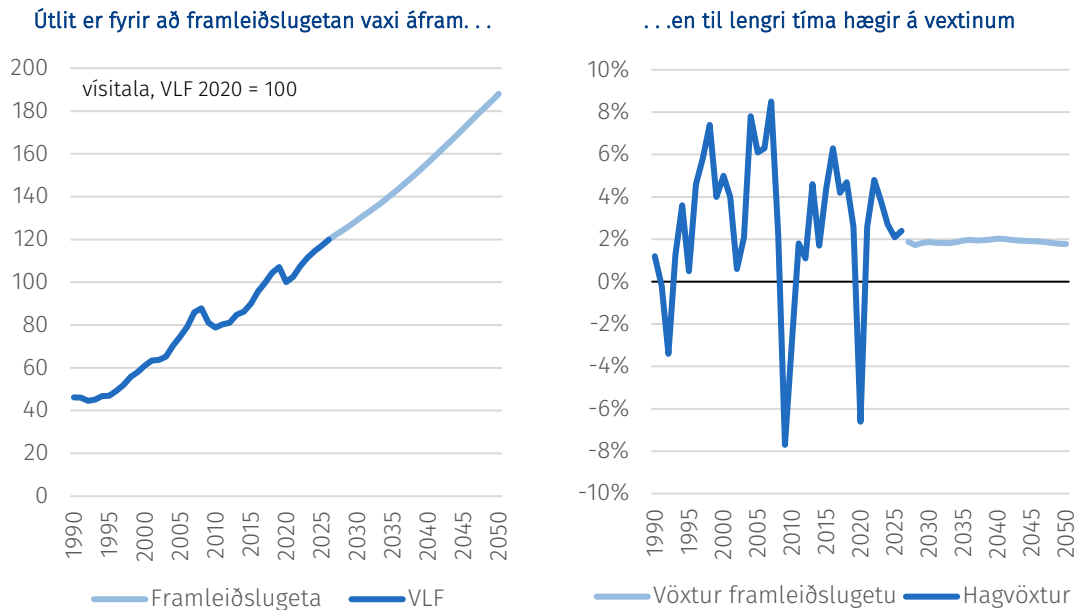
3.1.4 Framleiðslugetan vex hægar eftir því sem þjóðin eldist

Í grunnsviðsmynd fjármála- og efnahagsráðuneytisins um framleiðslugetu íslenska hagkerfisins til 2050 er, með hliðsjón af því sem hér hefur verið fjallað um, gert ráð fyrir að hún vaxi um 2,5% á ári að meðaltali næsta áratuginn. Þegar líður á spátímabilið hægir á vexti framleiðslugetunnar vegna lýðfræðilegrar þróunar og er áætlað að hann verði um 1,8% á ári um miðbik aldarinnar. Væntingar um hægari vöxt framleiðslugetunnar stafa fyrst og fremst af öldrun þjóðarinnar þar sem fjölgun fólks á vinnumarkaði staðnar. Til samanburðar var hagvöxtur að meðaltali 3,2% á ári á tímabilinu 2000–2019. Því er útlit fyrir að hægi á langtímaleitni hagvaxtar á næstu áratugum. Skammtímasveiflur munu áfram valda breytileika í hagvexti milli ára.

Gangi spáin eftir vex landsframleiðsla um samtals 88% á 30 ára tímabili, á milli áranna 2020 og 2050, að því gefnu að landsframleiðsla verði við framleiðslugetu í lok spátímans. Landsframleiðsla á mann vex um 59% á tímabilinu. Til samanburðar hefur landsframleiðsla vaxið um samtals 116% á undanförunum 30 árum, frá 1990 til 2020, og um 50% á mann. Útlit er fyrir að vöxtur framleiðni taki enn frekar við af vexti vinnuafls sem mikilvægasti áhrifaþáttur hagvaxtar á næstu áratugum. Við lok spátímans er gert ráð fyrir að fjöldi starfandi muni svo gott sem staðna og verður því sem næst allur hagvöxtur þá drifinn áfram af framleiðniþróun. Ómögulegt er að spá fyrir um þróun framleiðni með vissu en í

²¹ Endurskoðun þjóðhagsreikninga seint á árinu 2020 til hækkunar landsframleiðslu hefur áhrif á muninn. Langvarandi áhrif faraldursins á framleiðslugetu eru því líklega eitthvað meiri en samanburður spánna gefur til kynna.

grunnsviðsmyndinni er gert ráð fyrir því að núverandi leitnivöxtur í skilvirkni vinnuafis, sem er um 1,6% á ári, haldist stöðugur út spátímann.²²



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

3.1.5 Framleiðslugeta er 1.290 ma.kr. meiri í háspá en í lágspá

Eins og gefur að skilja ríkir mikil óvissa um þróun framleiðslugetu til næstu þriggja áratuga. Lýðfræðileg þróun og ytri aðstæður geta hæglega orðið aðrar en hér er gert ráð fyrir. Umbætur á vegum stjórnvalda geta einnig haft áhrif á framleiðnivöxt. Ómögulegt er að telja upp alla óvissuþætti en til að gefa innsýn í hvaða áhrif nokkrar veigamiklar forsendur hafa á niðurstöður spárinnar eru hér birtar tvær aðrar sviðsmyndir.

Í **háspánni** eru sömu forsendur og í grunnsviðsmyndinni nema hvað varðar eftirfarandi:

- Opinber fjárfesting verði hærra en í grunnsviðsmyndinni sem nemur um 1% af framleiðslugetu á hverju ári eða um 30 ma.kr. við upphaf spátímans. Það felur í sér að fjárfestingarstig hins opinbera sem hlutfall af VLF verði 1,5 prósentustigi hærra en það var að meðaltali síðustu 20 árin, eða 5,3%. Fjármagnsstofninn stækkar því hraðar.
- Hagkerfið verði opnara og milliríkjavíðskipti meiri. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir því að bæði innflutningur og útflutningur aukist strax í upphafi

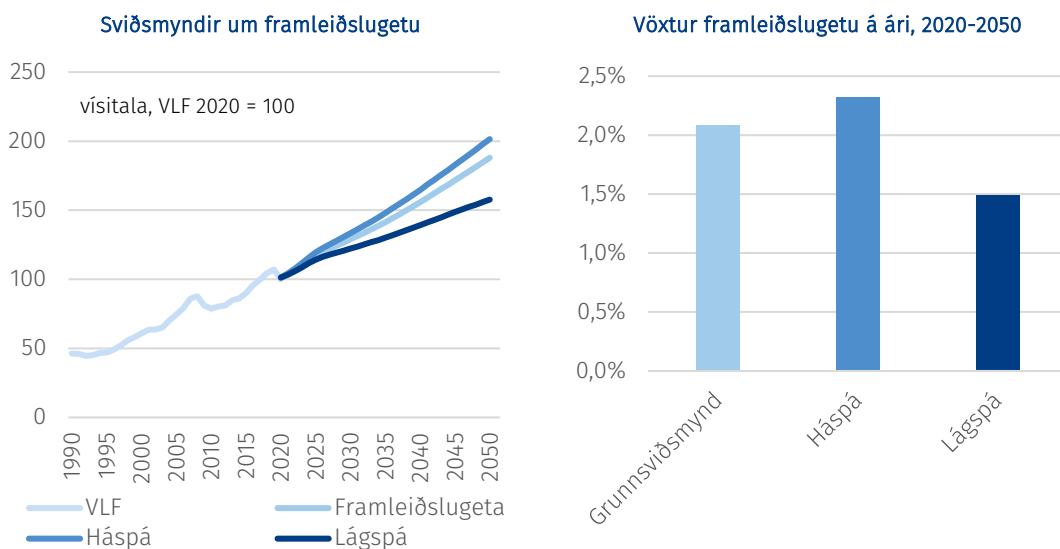
²² Hugtakið skilvirkni vinnuafis er nátengt heildarþáttaframleiðni sem útskýrð var hér að framan. Fjallað er um sambandið á milli þessara hugtaka í viðauka. Í langtímaefnahagslíkani OECD, sem liggur til grundvallar líkani fjármála- og efnahagsráðuneytisins, er skilvirkni vinnuafis notuð og er það því einnig gert hér. Leitnivöxtur í skilvirkni vinnuafis er metinn með Kalman-síun á tölum fyrir tímabilið 1999–2019.

spátímans um sem nemur 10% af framleiðslugetu í samanburði við grunnsviðsmyndina.²³ Þetta er talið hafa jákvæð áhrif á skilvirkni vinnuafls og er byggt á mati OECD um umfang þeirra áhrifa.

Í **lágspánni** eru sömu forsendur og í grunnsviðsmyndinni nema hvað varðar eftirfarandi:

- Alþjóðleg tækniþróun verði hægari og/eða menntunarstig aukist minna. Gert er ráð fyrir að framlag þessara þátta til vaxtar í skilvirkni vinnuafls verði 0,6 prósentustigum minna á hverju ári þannig að skilvirkni vinnuafls vaxi aðeins um 1% á ári.

Niðurstöðurnar eru birtar á meðfylgjandi myndum. Í háspánni vex framleiðslugetan um 0,2 prósentustigum meira á ári að meðaltali en í grunnsviðsmyndinni en 0,6 prósentustigum minna í lágspánni. Við lok spátímans er framleiðslugeta í háspánni um 7% meiri en í grunnsviðsmyndinni en 16% minni í lágspánni. Munurinn á framleiðslugetu í háspá og lágspá nemur um 1.290 ma.kr. á ársgrundvelli við lok spátímans.



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Hagþróun næstu þriggja áratuga er háð ýmsum ytri öflum en þó einnig þáttum sem eru að einhverju leyti í valdi stjórnvalda. Í einungis fimm ríkjum OECD er landsframleiðsla á mann hærrí en á Íslandi jafnvel þótt leiðrétt sé fyrir kaupmætti.²⁴ Há landsframleiðsla hér á landi skýrist einkum af verulega háu atvinnustigi. Framleiðni hér á landi er einnig há í alþjóðlegum samanburði, þótt

²³ Bein áhrif þessa á landsframleiðslu væru engin þar sem innflutningur er dreginn frá útflutningi við útreikning á framlagi utanríkisviðskipta til landsframleiðslu. Þau áhrif sem hér er reiknað með væru eingöngu í gegnum framleiðni.

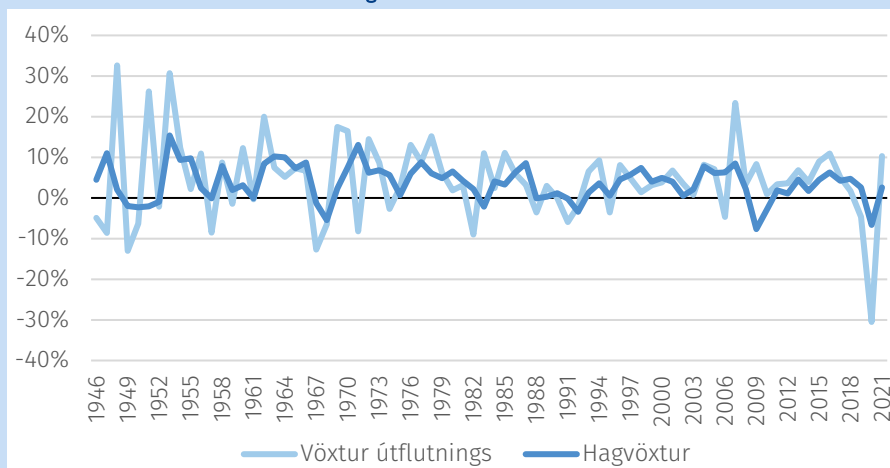
²⁴ Ríkin eru Lúxemborg, Írland, Sviss, Noregur og Bandaríkin.

hún sé ívið lægri en í mörgum nágrennaríkjum. Í næsta kafla verður fjallað um hvernig stjórnvöld geta örvað framleiðnivöxt og þannig komið í veg fyrir að lágspáin raungerist og stuðlað að því að efnahagsþróunin verði frekar nær háspánni.

Mun útflutningur áfram taka stökk?

ráð fyrir öðru en að hún þróist í takt við undirliggjandi þætti, einkum mannfjölda og framleiðni, sem breytast yfirleitt hægt. Þetta er þó vitaskuld einfölduð lýsing á raunveruleikanum. Eins og fjallað var um hér að framan geta efnahagskreppur haft sjálfstæð og langvarandi áhrif á framleiðslugetu. Í hinu smáa og auðlindadrifna íslenska hagkerfi hafa ytri búhnykkir, einkum í útflutningi, einnig oft afgerandi áhrif á landsframleiðsluna til langs tíma.

Vöxtur útflutnings hefur sveiflast mikið milli ára



Heimild: Hagstofa Íslands. Árið 2021 er þjóðhagsspá Hagstofu í mars.

Saga efnahagsmála hér á landi ber þessu vitni. Langt fram eftir 20. öldinni voru aflagrestir og verðfall í sjávarútvegi helstu orsakir niðursveiflna. Útfærsla landhelginnar og uppbygging virkjana og stóriðju ollu varanlegri aukningu í framleiðslugetu. Mikill vöxtur ferðaþjónustu á síðasta áratug virðist m.a. hafa orsakast af aukinni meðvitund um Ísland á alþjóðavettvangi sem telja má að hafi verið ófyrirséður búhnykkur. Heimsfaraldurinn olli svo 30% samdrætti útflutnings í fyrra, einkum vegna nær algjörs hruns í ferðaþjónustu.

Hér að framan var vikið að umræðu um það hvort hægt hafi á alþjóðlegum tækniframförum eða hvort áfram megi gera ráð fyrir því að þær stuðli að bættum lífskjörum. Ef til vill má yfirfæra þá umræðu á hið smáa íslenska hagkerfi með því að spyrja hvort gera megi ráð fyrir frekari stökkum í útflutningsvexti. Til lengri tíma litið mun vöruþróun, verðmætasköpun og framleiðniaukning eflaust halda áfram í sjávarútvegi, iðnaði, ferðaþjónustu og öðrum útflutningsgreinum. Útlit er fyrir mjög öran vöxt í fiskeldi á næstu árum og líklegt að hlutdeild þess í heildarútflutningi vaxi úr 1% í 3% á milli áranna 2018 og 2022. Lyfjafyrirtæki hér á landi stefna einnig að mikilli framleiðsluaukningu sem gæti haft þjóðhagsleg áhrif ef þær fyrirætlanir ganga eftir.

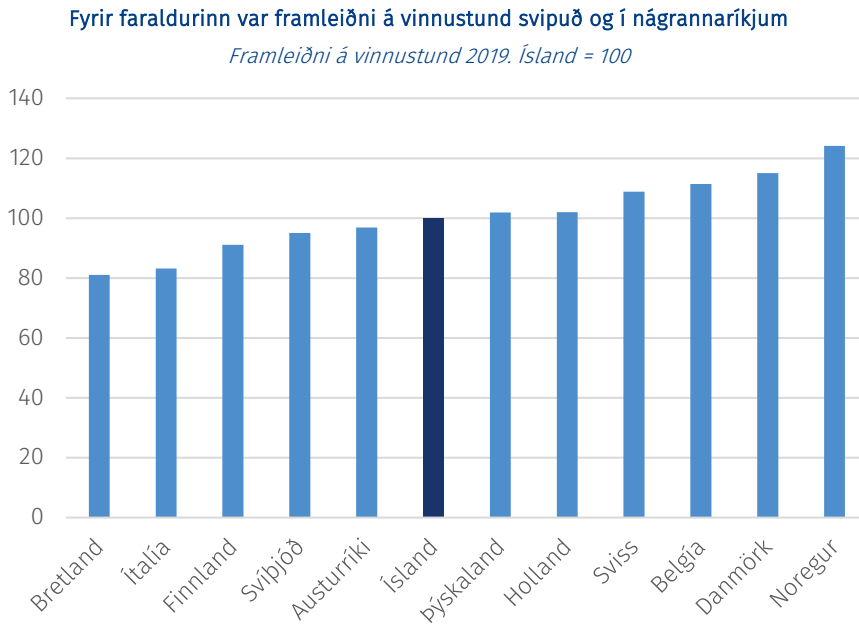
Þeirri spurningu er svo ósvarað hvort samsvarandi stökk og sagan sýnir að hafi öðru hvoru orðið í íslenskum útflutningi muni enn eiga sér stað á næstu áratugum eða hvort stórar ófyrirséðar búsisfar í útflutningi á borð við þær sem orðið hafa á yfirstandandi ári endurtaki sig með langvarandi afleiðingum, t.d. í formi vistkerfisbrests á fiskimiðum. Þetta er einn af þeim þáttum sem valda hvað mestri óvissu um þróun framleiðslugetunnar.

3.2 Sóknartækifærin liggja í aukinni framleiðni

3.2.1 Aukin framleiðni er lykillinn að bættum lífskjörum

Eins og hér hefur verið fjallað um mun framleiðslugetan í vaxandi mæli ráðast af framleiðni fremur en fólksfjölgun. Aukin framleiðni vinnuafls getur bæði komið til vegna áhrifa fjármagnsstofnsins og heildarþáttaframleiðni.

Framleiðni vinnuafls, mæld sem verg landsframleiðsla á vinnustund, er nú svipuð á Íslandi að meðaltali og í helstu samanburðarríkjum á Norðurlöndum og í Vestur-Evrópu. Framleiðni vinnuafls er t.d. hærri en í Svíþjóð og Finnlandi en lægri en í Danmörku og Noregi. Sóknartækifæri felast í umbótum á þessu sviði og mun það ráða miklu um þróun lífskjara á Íslandi til lengri tíma hvaða árangri við náum í þeim efnum.



Heimild: Eurostat

3.2.2 Líflig umræða um alþjóðlega þróun framleiðni

Framleiðni hefur verið í deiglu í efnahagsumræðu víðar en á Íslandi enda hefur hún víða vaxið hægt í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar.²⁵ Hún hefur verið í rénun vegna þátta sem íslenska hagkerfið er ekki ónæmt fyrir, s.s. vegna öldrunar og veikrar fjárfestingar auk þess sem menntunarstig hefur víða staðnað. Ólík sjónarmið eru svo um áhrif yfirstandandi og fyrirséðar tækniþróunar sem fjallað er um í kafla 1 hér að framan. Þessi sjónarmið lúta að því hvort iðnbýltingar síðustu tveggja alda hafi verið einstakar og að ekki séu horfur á því að lífskjör batni með sama hraða á næstu áratugum²⁶ eða að heimurinn sé nú í miðri tækniþyngingu á sviði hugbúnaðar og gervigreindar sem muni leiða til viðvarandi framleiðnivaxtar.²⁷

Þegar horft er yfir sviðið undanfarinn áratug er ljóst að ýmsar tækniþrýtingar hafa aukið lífsgæði með beinum hætti og leitt til betri nýtingar vinnuafls og innviða. Nýjungar í tækni og hugbúnaði hafa leitt til hagræðingar innan fyrirtækja og straumlínulagað alþjóðlegar virðiskeðjur, s.s. í ferðaþjónustu og sjávarútvegi.

En ekki hafa allir notið góðs af þessum breytingum. Á alþjóðavísu er vaxandi munur á framleiðni innan þeirra fyrirtækja sem eru leiðandi í nýsköpun og

²⁵ Sjá m.a. umfjöllun í OECD Economic Outlook, 2016:1.

²⁶ Gordon, R. J. (2012). Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds (No. w18315). National Bureau of Economic Research.

²⁷ Brynjolfsson, E. og McAfee, A. (2011). Race Against the Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy, Digital Frontier Press.

innleiðingu nýrrar tækni og fyrirtækja sem eru það ekki.²⁸ Munur á framleiðni innan einstakra geira er í auknum mæli talinn skýra munur á framleiðni milli landa.²⁹

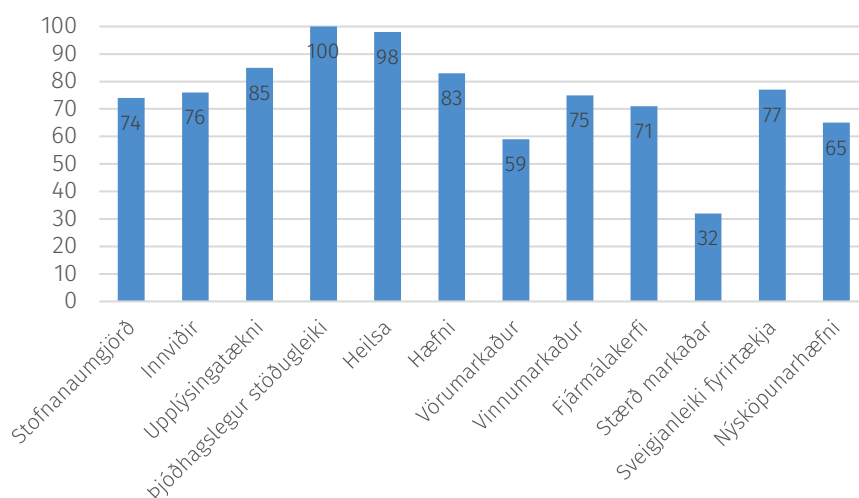
3.2.3 Lítið hagkerfi í ólgusjó tækniþróunar

Umræða um framleiðni liggur nærri kjarna spurningarinnar um hvernig lífskjör á Íslandi muni þróast á næstu áratugum. Fyrir lítið hagkerfi líkt og það íslenska, sem verður vart leiðandi á mörgum sviðum tækniþróunar, skiptir miklu máli að ekki séu fyrirstöður í vegi þess að innleiða jafnt og þétt tækni sem verður til annars staðar. Það á ekki síst við um útflutningsgreinar. Eins og fjallað er um í rammagrein framfarir í þessum kafla hefur uppbygging öflugra útflutningsatvinnuvega þjónað lykilhlutverki við að bæta hagsæld hér á landi undanfarna öld.

Þar gæti smæð hagkerfisins verið hamlandi því að þeir alþjóðlegu markaðir sem hafa orðið til vegna tækniþróunar undanfarinna ára, t.d. á sviði hugbúnaðar og þjónustu í gegnum internetið, einkennast í auknum mæli af stórum fyrirtækjum sem ná stigvaxandi forskoti á grundvelli yfirburða sinna. Í slíku umhverfi kann að vera krefjandi fyrir fyrirtæki sem starfa á litlum heimamarkaði eins og Íslandi að afla sér markaðshlutdeildar.

Ísland að sumu leyti vel samkeppnishæft en smæð heimamarkaðar er hamlandi

Samkeppnisvísir Alþjóðaeftahagsráðsins, staða Íslands 2019, 0-100 (best)



Heimild: Alþjóðaeftahagsráðið

²⁸ Andrews, D., Criscuolo, C. & Gal, P. (2016). The global productivity slowdown, technology divergence and public policy: a firm level perspective. Background Paper for OECD Global Forum on Productivity.

²⁹ Bartelsman, E., Haltiwanger, J. & Scarpetta, S. (2013). Cross-country differences in productivity: The role of allocation and selection. American Economic Review, 103(1), 305-34.

Einnig kann að verða hætt við því að nýsköpunarfyrirtæki hér á landi sem eru að komast á vaxtarstig verði keypt jafnóðum af stærri erlendum fyrirtækjum sem vilja halda samkeppnisstöðu sinni.

3.2.4 Umgjörð nýsköpunar er afar mikilvæg

Enn mikilvægara verður við þessar aðstæður að íslensk stofnanaumgjörð sé í fararbroddi á heimsvísu, að hún hvetji til nýsköpunar, auðveldi útflytjendum að keppa á alþjóðavísu og skapi hvata fyrir bæði fyrirtæki og hið opinbera til að nota nýjustu tækni og framleiðsluhætti. Séu þær aðstæður til staðar er engin ástæða til annars en að ætla að íslensk fyrirtæki geti náð árangri, eins og dæmin sanna, t.d. á sviði tæknilausna í sjávarútvegi, þar sem fyrirtæki hafa náð forystu í nýsköpun þrátt fyrir smæð heimamarkaðar og starfa nú á alþjóðavísu.

Stjórnvöld kynntu nýsköpunarstefnu sína í október 2019 þar sem tekist er á við þessar áskoranir. Nokkrar af þeim áherslum sem þar koma fram eru:

- að stjórnvöld stuðli að markvissum breytingum á fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja með sjóðum, lagalegri umgjörð og skattalegum hvötum,
- að stjórnvöld standi vörð um og eflí aðgang nýsköpunarfyrirtækja að alþjóðlegum markaði,
- að regluverk, t.d. varðandi stofnun fyrirtækja, ýti undir samkeppnishæfni og nýsköpun,
- að innviðir, s.s. á sviði gagnaflutninga, samgangna og póstflutninga, séu í fremstu röð.

3.2.5 Samkeppnishindranir í regluverki sem halda aftur af framleiðnivexti

Það verður ekki hjá því komist að ræða um innlenda samkeppni í umræðunni um framleiðni. Samkeppni hvetur fyrirtæki til aukinnar skilvirkni; hún leiðir til þess að framleiðnari fyrirtæki auka markaðshlutdeild sína á kostnað síður framleiðinna fyrirtækja og örvar nýsköpun. Þannig knýr sterk samkeppni áfram framleiðnivöxt. Rannsóknir benda til þess að lönd með einfaldara regluverk sem er til þess fallið að skapa sterk samkeppnisskilyrði séu framleiðnari en önnur. Þannig geta stjórnvöld með aðgerðum eða aðgerðaleyzi haft mikil áhrif á samkeppni í landinu.³⁰

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur unnið sjálfstætt samkeppnismat fyrir íslensk stjórnvöld á því regluverki sem hér gildir á sviðum byggingarstarfsemi og ferðaþjónustu. Niðurstöður samkeppnismatsins voru kynntar í nóvember 2020 og innihéldu 438 tillögur til úrbóta sem eru til þess fallnar að skapa sveigjanlegra umhverfi fyrir viðkomandi atvinnustarfsemi, skapa fleiri störf og auka framleiðni

³⁰ CMA. (2015). Productivity and competition, A summary of the evidence (No. CMA45).

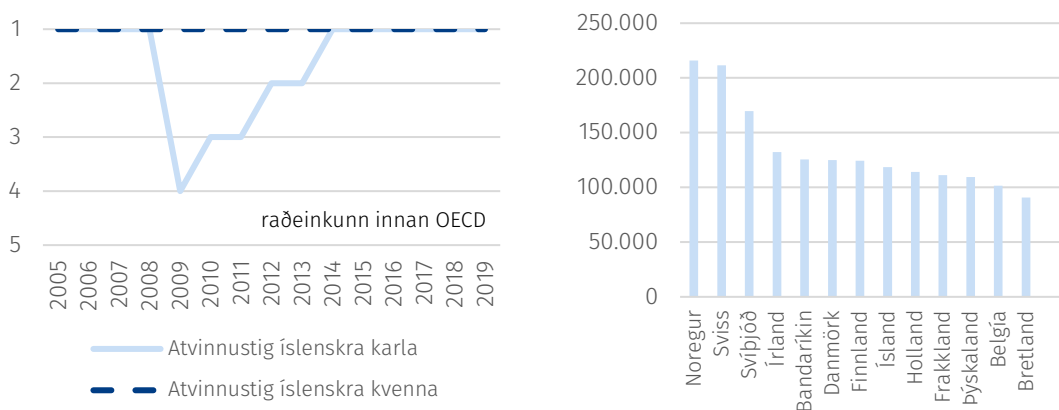
og hagvöxt. Samkvæmt OECD er samkeppni á Íslandi minni en á hinum Norðurlöndunum og regluverk þjónustustarfsemi hvergi jafn hamlandi innan OECD og hér á landi. Þannig er mikið svigrúm til samkeppnisörvandi umbóta og metur OECD að áhrif tillagnanna geti leitt til aukinnar framleiðslu sem svarar til um 1% af landsframleiðslu Íslands.³¹

3.2.6 Atvinnustig hvergi hærra en fjármagnsstofninn lægri en á hinum Norðurlöndunum

Há landsframleiðsla hér á landi hefur einkum skýrst af verulega háu atvinnustigi. Atvinnustig á Íslandi hefur verið það hæsta meðal OECD-ríkja samfleytt frá árinu 2010. Mjög hátt atvinnustig kvenna í alþjóðlegum samanburði hefur mikla þýðingu í þessu samhengi og hefur verið það hæsta meðal OECD-ríkja síðan stofnunin hóf að safna gögnum um Ísland árið 2003. Atvinnustig karla hefur verið það hæsta meðal OECD-ríkja síðan 2014. Líkt og bent er á í rammagrein í fyrri kafla er mikilvægt að standa vörð um þetta háa atvinnustig.

Fjármagnsstofn á mann er lægri hér á landi en á Norðurlöndunum þrátt fyrir að atvinnustig sé hærra á Íslandi og aldursamsetning þjóðarinnar hagfelldari. Þrátt fyrir kröftuga efnahagsuppsveflu hér á landi hefur fjárfesting hagkerfisins haldist lág í samanburði við nágrannalöndin frá fjármálahruni. Fjárfesting, ekki síst fyrirtækja, er mikilvægur áhrifabáttur framleiðni og þar með lífskjara til lengri tíma. Kröftug og arðbær fjárfesting gefur fyrirheit um framleiðnivöxt og lífskarabata en máttlítil fjárfesting getur á hinn bóginn leitt til slapps vaxtar.

Atvinnustig á Íslandi það hæsta meðal OECD. . . .en fjármagnsstofninn er lægri en á hinum Norðurlöndunum



Heimild: OECD

Heimild: Penn World Table 10

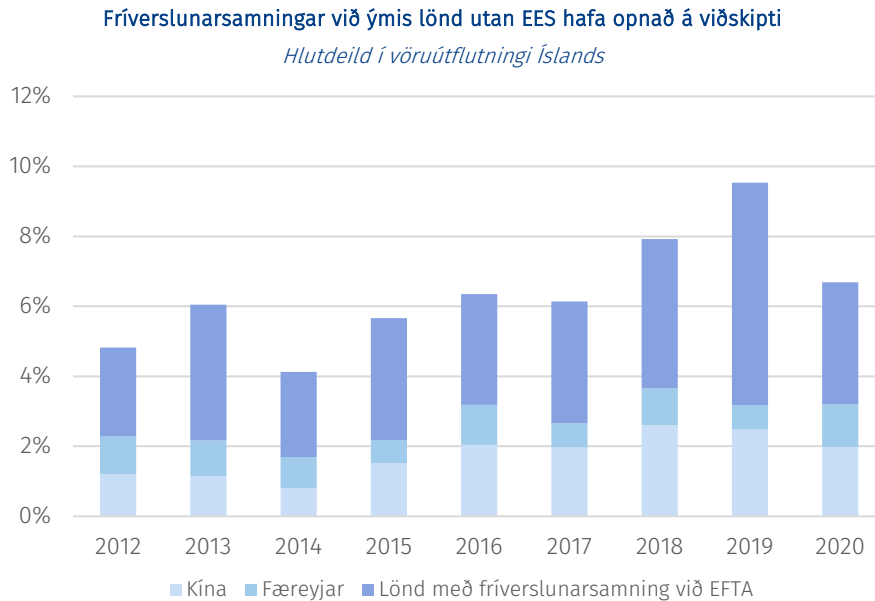
Alþjóðlegur samanburður áhrifabátta framleiðslugetunnar að framan gefur til kynna að sóknartækifæri til að auka langtímahagvöxt liggja einkum í aukinni

³¹ OECD. (2020). OECD Competition Assessment Reviews: Iceland. Aðgengilegt á: www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-assessment-reviews-iceland.htm

fjárfestingu og umbótum sem auka framleiðni með öðrum hætti, s.s. á sviði menntunar, nýsköpunar og samkeppni. Á hinn bóginn er atvinnustig hér á landi það hæsta meðal OECD-ríkja og því lítið svigrúm til bætingar á því sviði. Í nýjustu reglulegri úttekt OECD á íslensku efnahagslífi eru ýmis helstu tækifæri stjórnvalda í þessum efnum dregin saman. Þessar ábendingar eru þar helstar:

- Mikilvægt er að **einfalda regluverk fyrirtækja**, sérstaklega í þjónustugreinum. Mikil reglusetning skapar aðgangshindranir á mörkuðum, dregur úr samkeppni og minnkar hvata til framleiðni aukningar og hagræðingar. Bent er á skýr dæmi um það í nýrri úttekt OECD á umgjörð tveggja atvinnugreina, byggingariðnaðar og ferðaþjónustu, líkt og fjallað var um hér á undan.
- Bæta þarf viðskiptaumhverfi **nýrra fyrirtækja** og minnka reglubyrði þeirra. Stafvæðing opinberrar þjónustu gæti gagnast nýjum fyrirtækjum sérstaklega vel með því að auðvelda ýmis umsóknaferli. Í gegnum verkefnið Stafrænt Ísland er nú unnið að því að gera opinbera þjónustu aðgengilega á island.is.
- Umbóta er þörf í íslensku **menntakerfi**. Það þarf að mæta betur þörfum samfélagsins fyrir hæfni og þekkingu. Bæta þarf iðnmenntun, símenntun og menntun innflytjenda. Nánar var fjallað um íslenska menntakerfið í kafla 1.

Við þessar ábendingar OECD má bæta þeirri áminningu að frjáls milliríkjaviðskipti eru í senn undirstaða góðra lífskjara hér á landi og mikilvægur áhrifaþáttur framleiðni. Mikilvægt er að standa vörð um og efla viðskiptasambönd Íslands, bæði við hefðbundin viðskiptalönd okkar og önnur vaxandi hagkerfi. Unnið hefur verið að því undanfarin ár að treysta þátttöku og aðild að innri markaði EES og að því að auðvelda viðskipti með tvíhliða samningum við einstök ríki. Einnig hafa vörugjöld verið afnumin einhliða af öllum vörum öðrum en matvælum og bifreiðum. Bæði útflutningur og innflutningur hafa minnkað mjög í yfirstandandi efnahagskreppu og það er áhyggjuefni ef sú þróun gengur ekki hratt til baka þegar faraldurinn er genginn yfir.



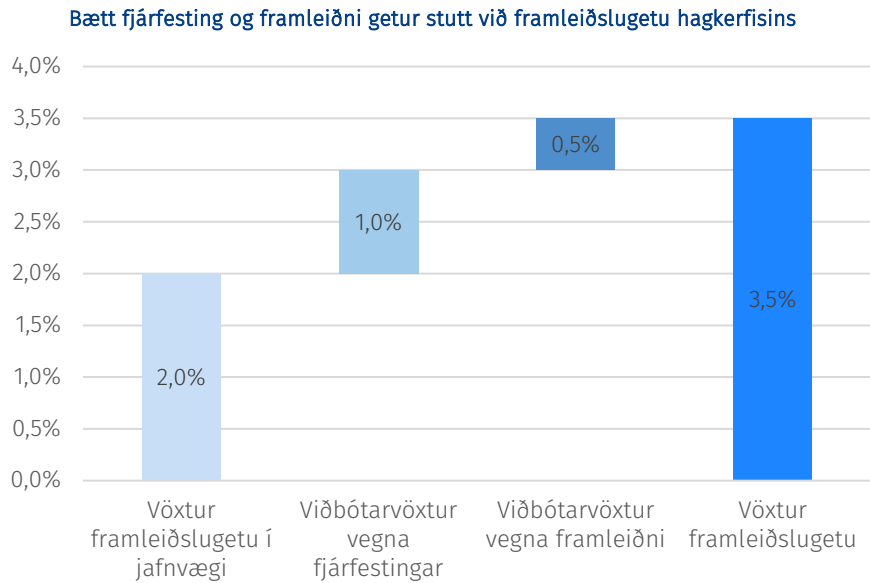
Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

3.2.7 Bætt fjárfesting og framleiðni getur stutt við framleiðslugetu hagkerfisins

Íslenska hagkerfið stendur vel að vígi í alþjóðlegum samanburði hvað varðar framleiðslugetu hagkerfisins. Ef horft er til hinna Norðurlandanna er Ísland þó eftirbátur hvað varðar framleiðni en ekki síst fjárfestingu, sem hefur verið töluvert lægri hér á landi undanfarinn áratug en á hinum Norðurlöndunum. Hér er í dæmaskyni sett fram reikningsdæmi um hver vöxtur framleiðslugetunnar gæti orðið ef árlegt fjárfestingarstig hagkerfisins nálgast meðaltal hinna Norðurlandanna, sem nemur u.þ.b. 23% af VLF, á næstu árum og framleiðnigatinu lokað á áratug. Athuga ber að ekki er um að ræða mat á líklegri efnahagsframvindu, enda óraunhæft að fjárfesting vaxi fyrirvaralaust eins mikið og hér er gert ráð fyrir. Þess í stað er tilgangur dæmisins fyrst og fremst að koma auga á sóknartækifæri til vaxtar framleiðslugetunnar með því að líta á þróun áhrifaþátta hennar í alþjóðlegum samanburði.

Með árlegri heildarfjárfestingu hliðstæðri þeirri sem á sér stað á hinum Norðurlöndunum gæti vaxtargeta hagkerfisins verið um 1 prósentustigi hærrí ella ef miðað er við að fjárfestingin sé aðeins næg til að viðhalda núverandi hlutfalli fjármagnsstofnsins af VLF. Þá má reikna með að hagkerfið gæti vaxið um 0,5 prósentustig til viðbótar á meðan framleiðnigatinu við hin Norðurlöndin er lokað.³²

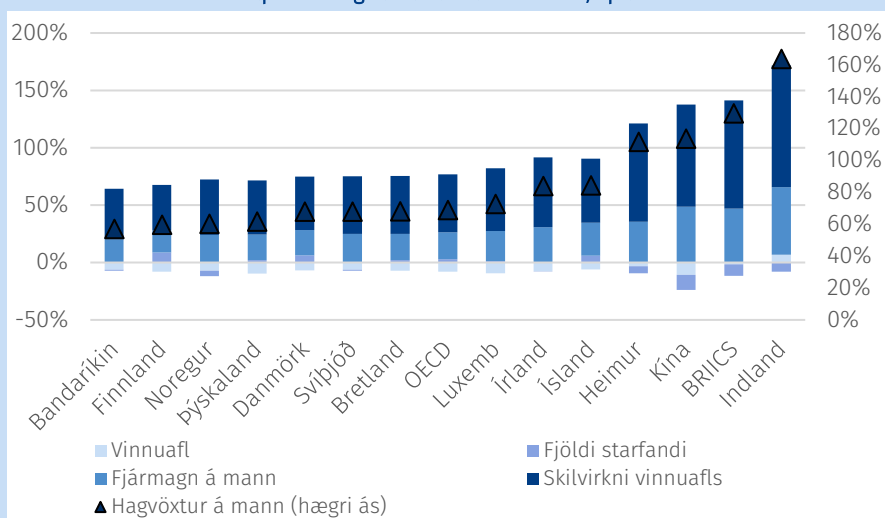
³² Framleiðni er mæld með VLF á hverja vinnustund í hlutfalli við Bandaríkin. Framleiðni Norðurlandanna er reiknuð sem meðaltal Danmerkur, Finnlands og Svíþjóðar. Noregur er undanskilinn útreikningunum þar sem framleiðni á þennan mælikvarða mælist mjög há, líklega vegna ríkra olíuauðlinda.



Spá OECD: Góðar langtímahorfur Íslands í alþjóðlegum samanburði

framan. Raunar byggir langtímaefnahagslíkan fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem fjallað er um í viðauka, að miklu leyti á aðferðafræði OECD. Áhugavert er að skoða niðurstöður OECD, ekki síst í ljósi þess að stofnunin birtir samanburðarhæfar niðurstöður fyrir önnur aðildarríki samtakanna og heiminn í heild. Nýjustu langtímaspár OECD voru þó unnar árið 2018 en síðan þá hefur heimsfaraldurinn haft áhrif á horfur um framleiðslugetu í mörgum hagkerfum til langrar frambúðar. Af þeim sökum og vegna þess að OECD spáir meiri langtímahagvexti en fjármála- og efnahagsráðuneytið er spá OECD um framleiðslugetu hér á landi nokkru hærri en spá ráðuneytisins. Á fyrri hluta spátímans er munurinn um 5% en í lok hans um 15%.

Áhrifaþættir hagvaxtar á mann til 2060, spá OECD



Heimild: OECD

Spá OECD fyrir Ísland er engu að síður bjartsýn í samanburði við önnur lönd því stofnunin spáir því að hagvöxtur á mann verði meiri hér á landi en víðast hvar annars staðar í ríkjum OECD á næstu áratugum. Gert er ráð fyrir því að á tímabilinu 2020–2050 fari Ísland úr sjöunda í fjórða sæti meðal OECD-ríkja hvað varðar landsframleiðslu á mann. Gangi spáin eftir verður landsframleiðsla á mann á kaupmáttarjafnvirðiskvarða aðeins meiri í Lúxemborg, Írlandi og Noregi árið 2050.

Á heimsvísu mun árlegur vöxtur framleiðslugetu minnka úr 3,5% árið 2018 í 1,5% árið 2060 í grunnsviðsmynd OECD. Helsta ástæðan er sú að það hægir á vexti í nýmarkaðsríkjum sem þó draga vagninn áfram. Indland og Kína verða í auknum mæli ráðandi í heimshagkerfinu og þungamiðja viðskipta færir þangað. Landsframleiðsla á mann heldur áfram að vaxa meira í nýmarkaðsríkjum en þróuðum ríkjum en þó er gert ráð fyrir töluverðum breytileika milli landa.



4. Horfur í opinberum fjármálum

Sjálfbær opinber fjármál eru ein meginforsenda þess að hægt sé að tryggja viðvarandi hagsæld í landinu. Hið opinbera þarf að vera fjárhagslega í stakk búið til að standa undir árlegri starfsemi sinni eða, eftir atvikum, til að mæta efnahagslegum mótbyr eða óvæntum áföllum, eins og heimsfaraldur kórónuveirunnar hefur haft í för með sér. Eitt mikilvægasta hlutverk hagstjórnarinnar af hálfu hins opinbera við slíkar aðstæður er að draga úr niðursveiflunni og dreifa efnahagslegum kostnaði á fleiri herðar og yfir lengri tíma án þess þó að leggja of þungar byrðar á komandi kynslóðir. Af þessum sökum er mikilvægt að stjórnvöld leggi á nokkurra ára fresti mat á sjálfbærni opinberra fjármála þar sem tekið er mið af líklegri framvindu helstu áhrifaþátta.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur í þessu skyni gert framreikning á þeim áhrifum sem breytt lýðfræði getur haft á opinber fjármál miðað við að gengið sé út frá óbreyttum skuldbindingum og óbreyttu tekju- og gjaldakerfi. Í stórum dráttum eru framreikningarnir gerðir á þá leið að tekjum er haldið í föstu hlutfalli af landsframleiðslu og hið sama á við um útgjaldaflokka sem ekki teljast til einstaklingsbundinnar samneyslu. Málaflokkar eins og heilbrigðis-, mennta- og velferðarmál eru hins vegar reiknaðir með tilliti til mannfjöldaspár og breytinga á aldurssamsetningu þjóðarinnar. Rétt er að taka fram að við framreikninga á tekju- og útgjaldahlíð hins opinbera í þessari skýrslu er rekstur A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga ekki aðgreindur sérstaklega heldur er horft til hins opinbera í heild sinni. Afleiðingar kórónuveirufaraldursins endurspeglast í framreikningnum þar sem fyrstu fimm árin byggjast á sviðsmynd fyrirbyggjandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2022–2026 og upphafsstaða afkomu og skulda verður fyrir vikið lakari. Það áfall er engu að síður tímabundið og ætti ekki að hafa í för með sér viðvarandi hamlandi áhrif á hagvöxt í teljandi mæli.

Framreikningarnir sýna að þegar fram í sækir mun öldrun þjóðarinnar fela í sér auknar áskoranir í opinberum fjármálum vegna aukins kostnaðar í heilbrigðis- og velferðarmálum. Að gefnum forsendum áætlunarinnar verður afkoma hins opinbera neikvæð allt til enda tímabils langtímaáætlunarinnar. Skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu munu að öðru óbreyttu vaxa út tímabilið, að því marki sem gæti skapað vanda þegar fram í sækir, þar sem hagvöxtur til lengri tíma litið nægir ekki til að vega á móti halla á frumjöfnuði og vaxtakostnaðinum. Greiðslur vegna ófjármagnaðra skuldbindinga B-deildar LSR og ÍL-sjóðs hafa einnig neikvæð áhrif á skuldahlutfallið í gegnum lánsfjárfjöfnuð. Þótt ekki sé gert ráð fyrir því í framreikningum verður varla hjá því komist að reyna að sporna við því að þessar horfur verði að veruleika. Viðbrögðin gætu einkum falist í aukinni tekjuöflun, ráðstöfunum til að draga úr útgjaldavexti, breyttri forgangsroðun málaflokka sem og kerfislægum breytingum á uppbyggingu hagkerfisins. Einnig

er mikilvægt að huga að kerfisbreytingum sem snúa að því að draga úr áhættu og ábyrgðum sem gætu fallið á ríkissjóð, samanber LSR og ÍL-sjóð.

Þrátt fyrir að framreikningarnir gefi til kynna að bregðast þurfi við til að afkoma hins opinbera verði sjálfbær til langs tíma gefa þeir engu að síður vísbindingar um að Ísland sé betur í stakk búið til að mæta þeim áhrifum sem öldrun þjóðarinnar mun hafa á opinber fjármál en flest önnur þróuð lönd þar sem útkoma sambærilegra útreikninga er í flestum tilvikum mun lakari. Það skýrist m.a. af því að skuldastaða hins opinbera var hófleg fyrir veirufaraldurinn sem og af styrk íslenska lífeyrissjóðakerfisins, mikilli atvinnuþátttöku og aldurssamsetningu þjóðarinnar.

Rétt er að vekja athygli á því hér að í desember sl. gerði Hagstofa Íslands umfangsmikla breytingu á flokkun hagaðila í tengslum við heildarendurskoðun þjóðhagsreikninga. Við þá breytingu hafa 24 stofnanir og ríkisaðilar sem áður töldust vera utan hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, verið endurflokkaðir og teljast nú með hinu opinbera. Meðal þeirra eru ÍL-sjóður. Sá framreikningur sem settur er fram í þessari skýrslu er á hinn bóginn gerður á grundvelli fyrirbyggjandi fjármálaáætlunar fyrir árin 2022–2026. Sú áætlun byggist á eldri skilgreiningu Hagstofunnar en þar er t.d. ÍL-sjóður staðsettur fyrir utan hið opinbera. Fjármála- og efnahagsráðuneytið vinnur nú að yfirferð og greiningu á áhrifum breyttrar flokkunar hagaðila, sem kunna að leiða til þess að gera þurfi viðeigandi breytingar á regluverki laga um opinber fjármál.

Í þessum kafla er fjallað um afkomu hins opinbera, áhrif breyttrar aldurssamsetningar á tekjuöflun og skattheimtu og á samneyslu og tilfærsluútgjöld hins opinbera, sérstaklega með tilliti til heilbrigðis-, mennta- og velferðarmála. Fjallað er um sjálfbærni og skuldaþróun og hvort möguleg framvinda opinberra fjármála samrýmist lögfestum grunngildum um sjálfbærni og varfærni til langs tíma.

4.1 Sjálfbærni opinberra fjármála

4.1.1 Grunngildi fyrir stefnumörkun í opinberum fjármálum

Stefnumörkun í opinberum fjármálum skal byggjast á fimm grunngildum samkvæmt lögum um opinber fjármál: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Þegar horft er áratugi fram í tímann skipta fyrstu tvö þeirra, sjálfbærni og varfærni, ekki síst máli. Með varfærni er samkvæmt lögum átt við að hæfilegt jafnvægi sé á milli tekna og gjalda og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar. Í lögum er sjálfbærni skilgreind á þann hátt að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til lengri og skemmri tíma og séu sanngjarnar gagnvart komandi kynslóðum. Auk þess þurfa stjórnvöld að tryggja að hið opinbera geti ávallt staðið undir þeim kostnaði sem leiðir af ákvörðunum og ráðstöfunum þeirra, t.a.m. vaxtabyrði. Sjálfbærni felur enn fremur í sér að hver kynslóð eða aldurshópur

hagi ákvörðunum sem varða eigin efna- og fjárhag þannig að hvorki sé gengið í teljandi mæli á eignir eða gæði né ósanngjörnum byrðum 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 hagvexti.

Þetta er áþekk skilgreining og margar aðrar þjóðir og alþjóðlegir aðilar notast við þótt orðalagið og nánari reikniviðmið geti verið með mismunandi blæbrigðum. Evrópusambandið (ESB) vísar til þess að sjálfbærni opinberra fjármála felist í getu hins opinbera til að viðhalda óbreyttum útgjöldum, sköttum og öðrum stefnum til langs tíma án þess að ógna greiðsluhæfi eða eiga það á hættu að ná ekki að standa við fjárhagsskuldbindingar.³³ Samkvæmt Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (AGS) teljast skuldir hins opinbera sjálfbærar ef það er talið vera bæði efnahagslega og pólitískt raunhæft að viðhalda þeim frumjöfnuði sem þarf til að skuldir verði stöðugar, hvort tveggja í grunnsviðsmynd og áfallsviðsmyndum, á þann veg að skuldastigið samrýmist ásættanlegri endurfjármögnunaráhættu og stuðli að ásættanlegum hagvexti. Þessi skilgreining sjóðsins felur í sér skilyrði um bæði gjaldfærni viðkomandi ríkis gagnvart skuldbindingum til lengri tíma litið og greiðsluhæfi á hverjum tíma og þar með aðgengi að lánsfé á fjármálamörkuðum.³⁴

4.1.2 Mælikvarðar á sjálfbærni gefa góðar vísbendingar en eru ekki einhlítir

Hægt er að setja fram töluleg viðmið um sjálfbærni opinberra fjármála en í þeim felst þó alltaf töluverð einföldun. Í því sambandi er mikilvægt að horfa til þess hvort ríki séu í stakk búin til að mæta áföllum og geti viðhaldið aðgengi að fjármálamörkuðum. Einnig er rétt að horfa til þess hvort skuldsetningin sé byggð á arðsamri fjárfestingu eða neikvæðri rekstrarafkomu. Skuldsetning byggð á neikvæðri afkomu leggur byrðar á næstu kynslóðir en arðbærar fjárfestingar ættu að borga sig til baka og hafa jákvæð áhrif til langs tíma. Eigendur og samsetning skuldanna er einnig mikilvæg, t.d. meðaltími þeirra, ferill afborgana, gjaldmiðill og tengingar við vísitölur. Jafnframt skiptir máli hvort seljanlegar eignir eru til staðar og hvort seljanleiki þeirra haldist ef það kemur niðursveifla.

Flest þeirra atriða sem nefnd eru hér á undan er erfitt að meta með tölulegu gildi, auk þess sem þau eru mikilli óvissu háð. Því til viðbótar er hægt að meta sjálfbærni opinberra fjármála til misjafnlega langs tíma. Af þeim sökum er bæði flókið að skilgreina og mæla sjálfbærni opinberra fjármála. Þetta flækjustig hefur þó ekki komið í veg fyrir að alþjóðlegir aðilar, þ.m.t. ESB og AGS, hafi sett fram tölulega mælikvarða. ESB styðst við þrjá mælikvarða: S0, S1 og S2.³⁵

³³ ESB (2017) European Semester Thematic Factsheet - Sustainability of Public Finances.

³⁴ IMF (2013) Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market Access Countries; IMF (2021) Review of The Debt Sustainability Framework For Market Access Countries.

³⁵ EU (2019) Fiscal Sustainability Report 2018, Volume 1.

- *Skammtíamælikvarðinn S0* vegur saman hátt í 30 mælikvarða um opinber fjármál og fjárhags- og samkeppnisstöðu hagkerfisins. Honum er ætlað að vera eins konar varúðarmælikvarði sem metur áhættuþætti sem steðja að innan eins árs.
- *Til meðallangs tíma notar ESB S1-mælikvarðann*. Honum er ætlað að gefa til kynna hvaða þrepaskiptu breytingar þarf að gera á frumjöfnuði yfir fimm ára tímabil sem hefst eftir næsta fjárlagaár til að ná skuldahlutfalli hins opinbera niður í 60% að 15 árum liðnum. Til dæmis var árið 2019 metið hversu miklum afkomubata þyrfti að ná í frumjöfnuði á árunum 2021–2025 til að skuldahlutfall hvers ríkis lækkaði í 60% af VLF árið 2033 að meðtöldum áhrifum af öldrun þjóðarinnar.
- *Þriðji og síðasti mælikvarði ESB, S2, er til langs tíma*. Hann er notaður til að ákvarða hvaða afgangur þarf að vera á afkomu hins opinbera til langframa til að skuldahlutfallið vaxi ekki þegar tekið er tillit til væntra breytinga á lýðfræði þjóðarinnar. Niðurstaða þessa mælikvarða segir til um hversu mikið afkoma hins opinbera þarf að batna, sem hlutfall af VLF, til að skuldahlutfallið haldist stöðugt til langs tíma. Þessi nálgun getur haft í för með sér að skuldahlutfall hækki áður en það verður stöðugt, jafnvel talsvert mikið, og getur því brotið í bága við S1-mælikvarðann fyrir aðildarríki sem eru þegar mikið skuldsett. Þegar horft er til langs tíma er því ekki horft á hvert skuldahlutfallið er heldur hvert það stefnir.

Í reglubundnum úttektum sínum rýnir AGS sérstaklega vel skuldir landa þar sem heildarskuldir hins opinbera eru meiri en sem nemur 60% af VLF. Ef skuldir eru meiri en 85% af VLF, eða útlit er fyrir að þær verði það í fjórsjúanlegri framtíð, er áhætta af þeim talin mikil. AGS er nú að vinna að nýrri aðferðafræði án slíkra skuldaþróskulda þar sem fremur verði sett fram óvissubil byggð á líkindadreifingum á sviðsmyndum en einnig gerðar endurbætur til að útfæra betur mat til skamms, meðallangs og langs tíma.³⁶

Þegar fjallað er um sjálfbærni opinberra fjármála er oft til einföldunar horft til mælikvarða um þak á skuldir (AGS og S1) eða hversu mikið afkoma þarf að batna til að skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu séu stöðugar (S2). Þessir mælikvarðar fela í sér mismunandi nálgun á sjálfbærni skulda og geta því stangast á við hvorn annan. Skuldir geta talist sjálfbærar til meðallangs tíma að því leyti að þær séu undir tilteknu þaki á spátímanum en geta engu að síður farið vaxandi og því ekki verið sjálfbærar samkvæmt langtíamælikvarðanum. Jafnframt geta skuldirnar verið stöðugar í lok framreikningsins og því sjálfbærar til langs tíma en yfir skuldaviðmiðunum til meðallangs tíma. Því er nauðsynlegt að þekkja þá aðferðafræði sem beitt er, skilgreiningar á mælikvörðum, notagildi þeirra og takmarkanir.

³⁶ IMF (2021) Review of The Debt Sustainability Framework For Market Access Countries

Ofangreindir mælikvarðar eru ekki reiknaðir beinlínis fyrir Ísland í þessari skýrslu. Þó er hér horft til viðtekinnar aðferðafræði og leitast við að meta sjálfbærni opinberra fjármála á Íslandi með áþekkingu hætti með því að skoða þróun heildarafkomunnar en líta einnig til afleiddrar skuldaþróunar. Þá er rétt að hafa í huga að mat á skuldaboli eða ákjósanlegu skuldastigi hins opinbera, að gefnum tilteknum kjörum á lánsfjármörkuðum, þarf ekki að leiða til sömu niðurstöðu og þeirrar sem felst í langtímasjálfbærni í afkomu hins opinbera.

4.1.3 Lögfestum fjármálareglum er ætlað að stuðla að sjálfbærni

Hér á landi hefur ekki verið skilgreindur nákvæmur mælikvarði á sjálfbærni opinberra fjármála. Á hinn bóginn er í lögum um opinber fjármál kveðið á um tölusett viðmið um afkomu og skuldastöðu, sem eiga að varna því að sjálfbærni opinberra fjármála sé raskað til langs tíma litið. Þau viðmið sem kveðið er á um í lögunum gegna því hlutverki að setja ytri vikmörk við frávikum fjármálastefnu hins opinbera frá þeirri stöðu sem talin er æskileg í þeim skilningi að hún einkennist í senn af jafnvægi og takmarkaðri áhættu af langtímaskuldum. Þessi tölulegu viðmið eru fremur skýr og fyrirsjáanleg og eiga því að geta fallið vel að ákvarðanatökufæri stjórnvalda um þróun opinberra fjármála, þótt vissulega verði ávallt fyrir hendi ýmis óvissa og álitaefni sem tengjast breytilegu mati á þjóðhagsstærðum og efnahagsspám. Má segja að þessar tölusettu reglur tiltaki lágmarkskröfur sem gerðar eru til þess hvernig opinberu fjármálin þróast. Reglurnar eru settar fram í mynd afkomureglu, skuldareglu og skuldalækkunarreglu.

Í niðurstöðum skýrslunnar eru framangreindir mælikvarðar á sjálfbærni og fjármálareglurnar haft til hliðsjónar en einkum er horft til þess varðandi sjálfbærni hins opinbera að framtíðartekjur standi undir framtíðarútgjöldum án þess að raska skuldastöðu í teljandi mæli. Rétt er þó að taka fram að sjálfur framreikningurinn á opinberu fjármálunum í þessari skýrslu er óbundinn af þessum mælikvörðum og fjármálareglum, þannig að ekki er gert ráð fyrir ráðstöfunum til að varna frávikum frá þeim, heldur ræðst útkoma hans af þeim forsendum og áhrifaþáttum sem hann er reistur á. Einn helsti tilgangur framreikningsins er einmitt að leiða í ljós hvort þeir drifkraftar sem í honum felast muni reyna á þau viðmið.

Fjármálareglur laga um opinber fjármál

Afkomureglan nær yfir afkomumarkmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar og felur í sér annars vegar að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og hins vegar að árlegur halli verði aldrei meiri en 2,5% af landsframleiðslu. Skilyrðið er sveigjanlegt og veitir stjórnvöldum ákveðið svigrúm til að vinna gegn áhrifum hagsveiflunnar, m.a. með hallarekstri sé þess þörf vegna tiltekinnar þjóðhagslegra aðstæðna. Reglan felur hins vegar jafnframt í sér að bregðast þarf við viðvarandi hallarekstri og þeirri skuldasetningu sem því fylgir til þess að því verði ekki slegið á frest í óhæfilega langan tíma.

Skuldareglan kveður á um að heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og innstæðum skuli vera lægri en sem nemur 30% af vergri landsframleiðslu. Lögin takmarka því skuldsetningu hins opinbera og gera jafnframt kröfu um að kuldir umfram skuldahlutfall laganna skuli greiddar niður sem svarar til a.m.k. 5% á ári að meðaltali fyrir hvert þriggja ára tímabil. Skuldabak laga um opinber fjármál er varfærið og til þess fallið að stuðla að sjálfbærni opinberra fjármála þrátt fyrir að verulegar sveiflur verði í þjóðarbúskapnum. Hefur það sýnt sig að það var farsæl stefna að lækka kuldir niður í þetta viðmið laganna þar sem það hefur gert stjórnvöldum mun betur kleift en ella að grípa til kröftugra mótvægisráðstafana vegna kórónuveirufaraldurins um þessar mundir.

Heimsfaraldur kórónuveiru sem hófst hér á landi í marsbyrjun 2020 hefur valdið miklum búsigjum í efnahagslífinu. Til að mæta þeim afleiðingum hefur opinberum fjármálum verið beitt af miklum þunga til að styðja við heimili og fyrirtæki þar til hagkerfið nær sér aftur á skrið. Það hefur óhjákvæmilega í för með sér mikinn afkomuhalla sem fjármagna þarf með aukinni skuldsetningu. Við endurskoðun á fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 á árinu 2020 var fjármálaeiglu laga um opinber fjármál af þessum sökum vikið tímabundið til hliðar, svo sem heimilt er samkvæmt 10. grein laganna. Þá var með sérstöku lagafrumvarpi³⁷ gert enn lengra hlé á hinum tölusettu skilyrðum laganna eða fram til ársins 2026 þar sem ljóst þykir að áhrif heimsfaraldursins á afkomu og efnahag hins opinbera og hagkerfið í heild muni vara til næstu ára. Tímabundin frestun tölusettra skilyrða laganna veitir ríkissjóði nauðsynlegan sveigjanleika til þess að beita ríkisfjármálum í því skyni að draga úr dýpt samdráttarins og styðja við endurreisn hagkerfisins.

Þá er rétt að minna á í þessu samhengi að stjórnvöld hafa á undanförunum árum staðið fyrir sérstökum aðgerðum í þeim tilgangi að gera opinber fjármál sjálfbærari en ella væri. Þar má nefna að framlög og uppgjör vegna A- og B-deildar LSR og ÍL-sjóðs, bæði á umliðnum árum og þau sem felast í fyrirbyggjandi áætlunum, munu minnka ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar og

³⁷ Þingskjal 424, 151. Lögjafarþing, 6. mál: opinber fjármál (skilyrði um heildarjöfnuð og skuldahlutfall). Lög nr. 123 2. desember 2020.

áhættuskuldbindingar ríkissjóðs, sem teljast ekki með beinum skuldum við útreikning á framfylgd skuldareglu samkvæmt lögum um opinber fjármál. Forsendur áætlunarinnar gera ráð fyrir að greiðslum í fyrrnefnda sjóði verði lokið nálægt lokum framreikningsins en þær er þó töluverðri óvissu háðar.

4.2 Horfur um afkomu hins opinbera

4.2.1 Frumjöfnuður er lykilstærð í sjálfbærni

Þegar mat er lagt á sjálfbærni opinberra fjármála er nauðsynlegt að líta til afkomuþróunar til langs tíma, helst nokkurra áratuga. Áhrif hægfara samfélagslegra breytinga koma ekki vel í ljós þegar einungis er horft til nokkurra ára. Með afkomu er átt við heildarútgjöld að frádrögnum heildartekjum. Í umfjölluninni hér á eftir er áherslan þó einkum á frumjöfnuð hins opinbera en þá hafa vaxtatekjur og vaxtagjöld verið dregin frá heildarjöfnuði. Frumjöfnuðurinn gefur skýra vísbendingu um hversu sjálfbær rekstur hins opinbera er til lengri tíma litið. Eftir því sem vaxtajöfnuður er meira íþyngjandi þarf frumjöfnuður að skila meiri afgangi til þess að halda heildarjöfnuði í jafnvægi. Að öðrum kosti þarf að fjármagna reksturinn með lántökum og þar með hækkandi skuldastöðu sem leiðir til neikvæðra áhrifa á vaxtajöfnuðinn að því gefnu að vextir séu jákvæðir. Ef kerfislægur halli er til staðar vegna misvægis tekjuöflunar og útgjaldaskuldbindinga samfara þverrandi lánstrausti og versnandi kjörum á fjármálamarkaði getur slík framvinda leitt til vítahrings sívaxandi skuldasöfnunar. Nánar er fjallað um vaxtajöfnuð síðar í þessum kafla.

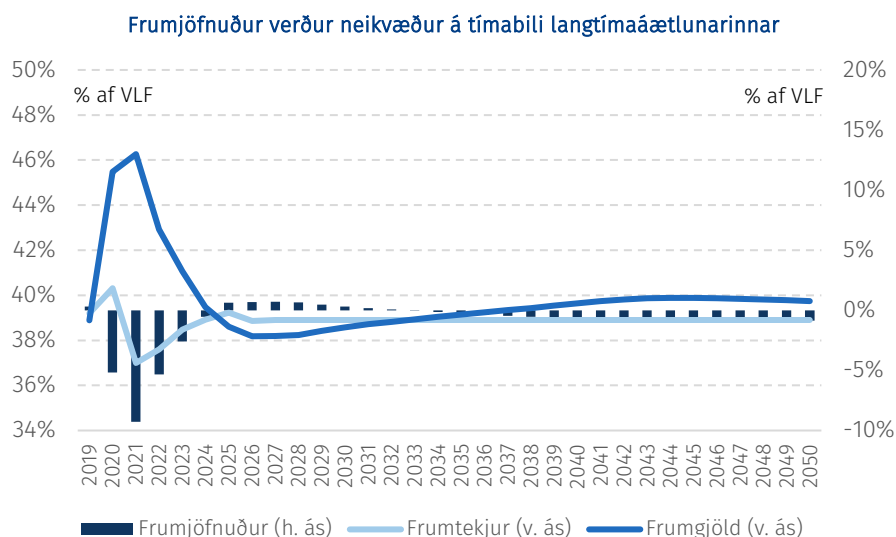
4.2.2 Staðan nú og helstu viðmið framreikningsins til næstu ára og áratuga

Jafnvægi náðist að nýju í opinberum fjármálum árið 2014 eftir hallarekstur frá árinu 2007. Heildarafkoma hins opinbera hefur verið jákvæð flest undanfarin ár og skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu lækkuðu verulega með rekstrarafgangi, einkiptistekjum eftir uppgjör bankahrunsins og þróttmiklum hagvexti. Verulegur árangur í ríkisfjármálum á undanförunum árum styður nú við viðnámsþrótt hagkerfisins í þeim efnahagsaðstæðum sem kórónuveirufaraldurinn hefur leitt af sér. Líkt og víðast annars staðar mun efnahagssamdrátturinn og aðgerðir stjórnvalda gegn faraldrinum leiða til hratt vaxandi skulda. Útlit er fyrir einn mesta skell í afkomu- og skuldaþróun hins opinbera frá stofnun lýðveldisins ef frá eru taldar afleiðingar bankahrunsins 2008. Samkvæmt undirliggjandi þróun á tíma fjármálaáætlunar má búast við umtalsverðum og viðvarandi halla allt tímabilið með tilheyrandi skuldasöfnun verði ekki gripið til neinna ráðstafana. Slík skuldasöfnun er ósjálfbær til lengri tíma og því er eitt meginmarkmið fyrirliggjandi fjármálaáætlunar að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu árið 2025. Til að ná því markmiði er gert ráð fyrir að gripið verði til afkomubætandi ráðstafana frá árinu 2023 og að frumjöfnuður verði orðinn jákvæður árið 2025. Sem hlutfall af VLF yrðu skuldir hins opinbera þá orðnar stöðugar við um 54%.

Afkomuþróun hins opinbera er hér sett fram á þjóðhagsgrunni og byggist á endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 og fyrirbyggjandi fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026. Sú áætlun felur í sér afkomubætandi ráðstafanir á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs en tölulegum fjármálareglum hefur verið vikið frá til ársloka 2025. Eftir að tímabili fjármálaáætlunar lýkur byggist afkomuþróunin á framreikningum á tekju- og útgjaldahlið hins opinbera sem ráðast m.a. af lýðfræðilegum breytingum. Þetta felur í sér að þrátt fyrir að í þeirri sviðsmynd sem fjármálaáætlun byggist á sé gert ráð fyrir tilteknum ráðstöfunum til að hægja á útgjaldavexti hins opinbera samhliða því sem tekjurnar aukast með vaxandi landsframleiðslu er í framreikningum ekki gert ráð fyrir kerfisbreytingum á tekju- og útgjaldahlið frá 2026 né heldur að gripið verði til sérstakra ráðstafana til þess að tryggja að afkomu- og skuldaferill hins opinbera verði í samræmi við fjármálareglurnar. Þetta er sambærileg aðferðafræði og aðrar þjóðir nota við gerð framreikninga og mat á langtímahorfum í opinberum fjármálum.

4.2.3 Grunnsviðsmynd langtímaáætlunar – halli á afkomu og hækkun á skuldahlutfalli

Í grunnsviðsmynd langtímaáætlunarinnar er gert ráð fyrir þeirri forsendu að tekjur hins opinbera haldist sem stöðugt hlutfall af VLF frá árinu 2027 þótt samsetning tekna kunnist breytast yfir tímabilið. Gert er ráð fyrir að hlutfallið verði rétt tæplega 40% af VLF, en þar af verði skatttekjur og tryggingagjöld um 36% af VLF. Það er í samræmi við áætlaða þróun tekna til næstu ára í fjármálaáætlun, eins og fjallað er um í kafla 4.3, um tekjur hins opinbera. Á útgjaldahlið vex hlutfall frumgjalda af VLF um ríflega 1 prósentustig frá lokum gildandi fjármálaáætlunar, eða úr 38,2% árið 2026 í 39,7% árið 2050. Þá hækkun má einkum rekja til áhrifa af lýðfræðilegum breytingum á heilbrigðisútgjöld. Nánar er fjallað um útgjöld hins opinbera í kafla 4.4.



Í fyrirbyggjandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að frumjöfnuður fari batnandi á árunum 2022–2026 og verði orðinn jákvæður árið 2025 að teknu tilliti til

afkomubætandi ráðstafana. Frá og með árinu 2027 verða hins vegar skil í aðferðafræðinni þar sem ekki er byggt á fyrirliggjandi stefnumörkun heldur einungis framreikningum á tekju- og útgjaldahlið hins opinbera. Eins og áður segir felur það m.a. í sér að framreikningurinn er ekki bundinn af fjármálareglum laga um opinber fjármál og því er ekki gert ráð fyrir almennu aðhaldi og afkomubætandi ráðstöfunum. Þessar forsendur leiða til þess að frumjöfnuðurinn sem verður jákvæður fyrstu ár framreikningsins tekur að versna árið 2028 og verður orðinn viðvarandi neikvæður árið 2034 út tímabil áætlunarinnar þar sem vöxtur frumgjalda er umfram vöxt frumtekna. Frumjöfnuður hins opinbera hefur undanfarin ár verið hár í alþjóðlegum samanburði³⁸ og var um og yfir 3% af VLF árin 2014–2018. Miðað við forsendur framreikningsins í þessari áætlun stefnir hins vegar í að frumjöfnuðurinn verði neikvæður um 0,8% af VLF árið 2050.

Vert er að benda á í þessu sambandi að afkoman er hér sett fram á rekstrargrunni. Töluverður munur getur verið á henni og útkomunni á greiðslugrunni, þ.e. handbæru fé frá rekstri ársins, sem gefur betur til kynna lánsfjárbörf og getu hins opinbera til að greiða niður skuldir. Þetta skýrist m.a. af ýmsum reiknuðum stærðum sem færðar eru til bókar á rekstrargrunni. Í núverandi fjármálaáætlun er árleg afkoma á greiðslugrunni um 20 ma.kr. lakari en á rekstrargrunni. Það skýrist helst af mismun á álögðum og innheimtum tekjum. Að teknu tilliti til þessa mismunar fara skuldir hins opinbera því hækkandi eftir því sem líður á tímabilið. Það leiðir í kjölfarið til hærri vaxtagjalda að gefnum forsendum um vaxtakostnað.

Þessi þróun hefur í för með sér að vaxtajöfnuðurinn, sem er mismunur vaxtagjalda og vaxtatekna, mun fara versnandi á síðari hluta tímabilsins. Forsendur áætlunarinnar gera ráð fyrir að vaxtatekjur vaxi í réttu hlutfalli við landsframleiðslu en að vaxtagjöldin reiknist af skuldum sem taka breytingum í takt við afkomuna í framreikningunum. Vextir núverandi skulda eru reiknaðir fyrir hvert útgefið skuldabréf en nafnvextir nýrra skulda eru reiknaðir miðað við að þeir verði 4,5% að meðaltali, sem er í samræmi við mat Seðlabankans á núgildandi hlutlausum vöxtum.³⁹ Mat Seðlabankans á jafnvægisvöxtum hefur farið lækkandi á undanförunum árum. Vaxtajöfnuðurinn var neikvæður um 2,1% af VLF árið 2019 og verður neikvæður um 2,2% árið 2026 en fer svo versnandi út spátímamann og verður 3,6% af VLF árið 2050.⁴⁰ Rétt er að vekja athygli á því að skuldastigið er mjög næmt fyrir breytingum á vaxtastiginu. Sem dæmi má nefna að ef gert er ráð fyrir því að vextir á nýjum skuldum verði 1 prósentustigi lægri/hærri en þau 4,5% sem notast er við í framreikningnum verða heildarskuldir hins opinbera sem hlutfall af VLF í kringum 15 prósentustigum lægri/hærri en í grunnsviðsmyndinni. Þó má gera ráð fyrir að til langs tíma séu jákvæð tengsl á milli vaxtastigs og hagvaxtar og því myndi breyting á vaxtastigi

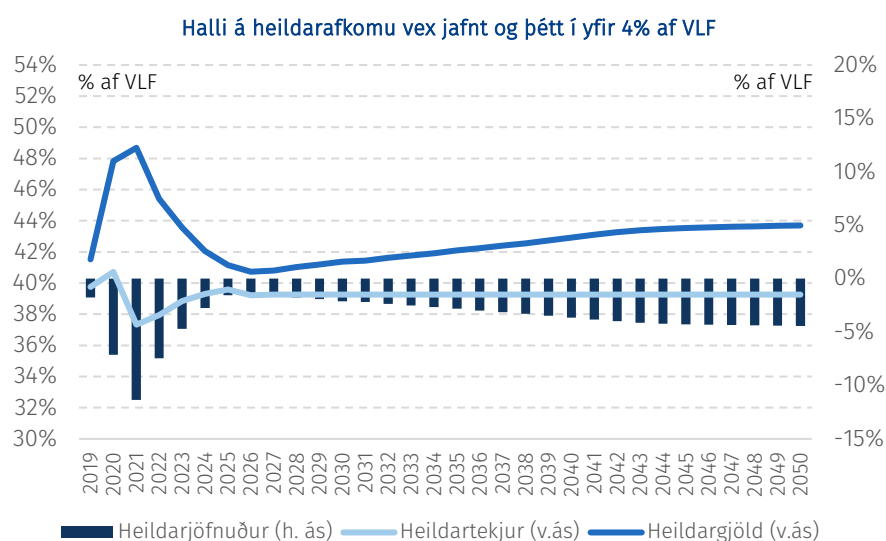
³⁸ Afgangur á frumjöfnuði hins opinbera hefur verið yfir meðaltali OECD frá árinu 2012.

³⁹ Sjá nánar í viðauka.

⁴⁰ Með vaxtagjöldum teljast reiknaðir vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum.

fylgja samsvarandi breytingu á hagvexti. Því er þessi einfalda framsetning væntanlega að ofmeta áhrif vaxtabreytinga á skuldahlutfallið að einhverju leyti.

Samkvæmt fyrirliggjandi fjármálaáætlun verður heildarafkoma hins opinbera neikvæð um yfir 11% af VLF á árinu 2021 en fer svo batnandi. Árið 2026 verður afkoman neikvæð um 1,5% af VLF. Að óbreyttu fer hún svo versnandi út spátímann þar til hallinn verður orðinn um 4,4% af VLF árið 2050 samkvæmt grunnsviðsmyndinni. Megindrífkraftar þeirrar þróunar eru aukin samneysluútgjöld sem helst má rekja til vaxandi heilbrigðiskostnaðar vegna öldrunar þjóðarinnar.



4.2.4 Framreikningurinn víkur afkomureglunni til hliðar

Afkomuregla laga um opinber fjármál kveður í fyrsta lagi á um að heildarafkoma yfir hvert fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæð. Grunnsviðsmyndin í framreikningi langtímaáætlunarinnar nær ekki að uppfylla þetta afkomuskilyrði laganna þar sem áhrif lýðfræðilegra breytinga á útgjöld hins opinbera koma fram með vaxandi þunga. Því má telja, að gefnum þeim forsendum sem hér er gengið út frá og að öllu öðru óbreyttu, að stjórnvöld muni fyrr eða síðar þurfa að bregðast við og gera ráðstafanir til að setja skorður við áhrifum af öldrun þjóðarinnar á opinber fjármál í því skyni að varna því að farið verði í bága við þennan þátt afkomureglunnar og þau grunnildir sem hún endurspeglar.

Afkomuregla laganna kveður í öðru lagi á um að árlegur halli á heildarafkomu skuli ávallt vera undir 2,5% af VLF. Samkvæmt grunnsviðsmynd langtímaáætlunarinnar verður árlegur halli ávallt meiri en 2,5% frá árinu 2033. Vert er að hafa í huga að í undirliggjandi hagvaxtarforsendum er reiknað með langtímaleitni í framleiðslugetu hagkerfisins og því horft framhjá hagsveiflum. Þar sem varla er við öðru að búast en að slíkar sveiflur verði áfram fyrir hendi eins og hingað til mun raunverulegt gildi sveiflast í kringum spágildið. Viðvarandi halli á heildarafkomunni í framreikningnum gefur vísibendingu um undirliggjandi kerfislæg vandkvæði á því að uppfylla þetta skilyrði þegar efnahagslægd gengur

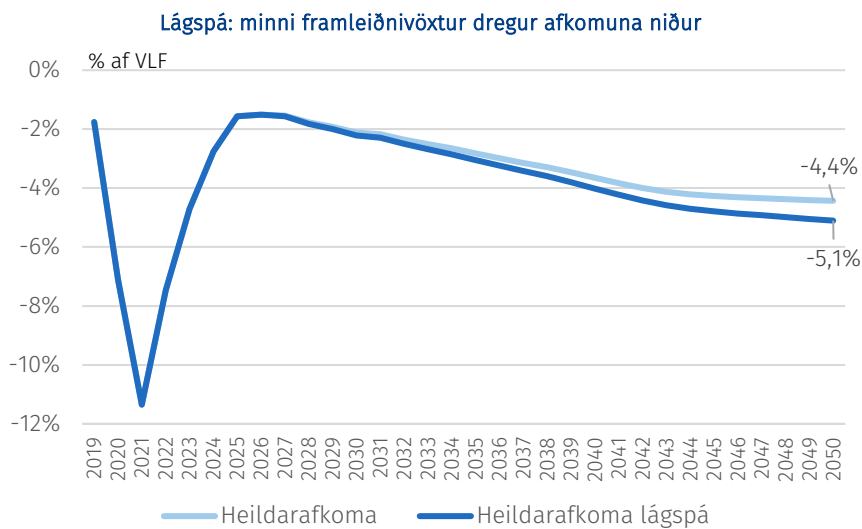
yfir. Þessi niðurstaða gefur til kynna að viðvarandi halli sem leiðir m.a. af öldrun þjóðarinnar, ásamt veikari upphafsstöðu opinberra fjármála af völdum kórónuveirufaraldursins, kalli á að stjórnvöld bregðist við og leiti leiða til að skjóta styrkari stoðum undir afkomureglurnar þegar þær taka aftur gildi frá og með árinu 2026.

4.2.5 Minni hagvöxtur og aukin útgjöld geta leitt til verri afkomuhorfa

Eðli málsins samkvæmt ríkir mikil óvissa um afkomuþróun hins opinbera til ársins 2050. Aðstæður og forsendur geta þróast með öðrum hætti en gert er ráð fyrir í grunnsviðsmynd skýrslunnar og ómögulegt er að gera ráð fyrir öllum þeim þáttum sem geta haft áhrif á niðurstöðurnar. Hér eru settar fram tvær aðrar sviðsmyndir með forsendum sem hafa önnur áhrif á niðurstöður framreikninga en í grunnsviðsmyndinni. Þeim er ætlað að gefa til kynna næmni framreikningsins fyrir tilteknum forsendum.

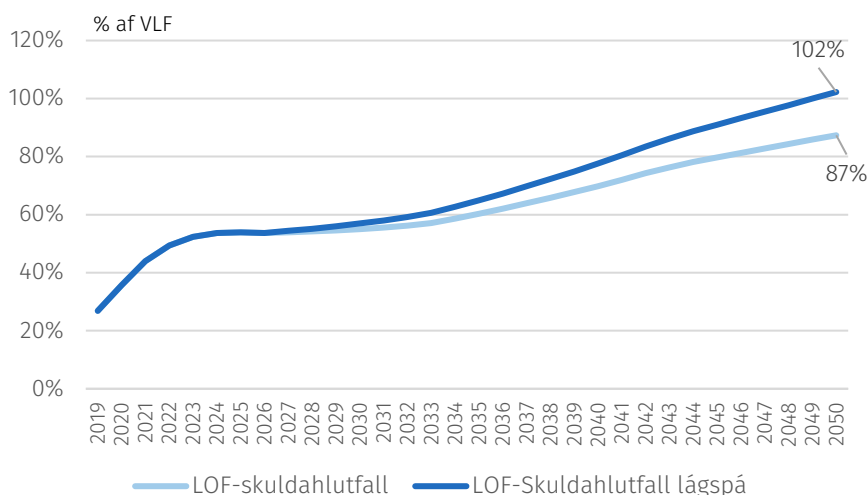
4.2.6 Sviðsmynd: Lágspá – hægari hagvöxtur

Í forsendum lágspárinnar sem fjallað er um í kafla 2 um horfur í efnahagsmálum er gert ráð fyrir lakari alþjóðlegri tækniþróun og/eða menntunarstigi. Gert er ráð fyrir að framlag þessara þátta til framleiðnivaxtar verði u.þ.b. 0,6 prósentustigum minna á hverju ári þannig að skilvirkni vinnuaflds vaxi aðeins um 1% á ári. Slík þróun mundi hafa neikvæð áhrif á afkomu og skuldir hins opinbera. Til langs tíma mundi heildarafkoma fara versnandi og árið 2050 væri hún orðin neikvæð um 5,1% í stað 4,4% samkvæmt grunnsviðsmyndinni sem byggist á miðspá hagspárinnar.



Samkvæmt lágspánni yrðu skuldirnar einnig talsvert hærri. Skuldir á mælikvarða laga um opinber fjármál yrðu 102% af VLF samanborið við 87% í lok framreikningsins, eða um 15 prósentustigum hærri en þær eru hefðu annars orðið. Heildarskuldir, þ.e. brúttó án þess að draga frá innstæður og sjóði, myndu þá standa í 106% og verða 16 prósentustigum hærri en í grunnsviðsmyndinni.

Lágspá: minni framleiðnivöxtur hækkar skuldahlutfallið

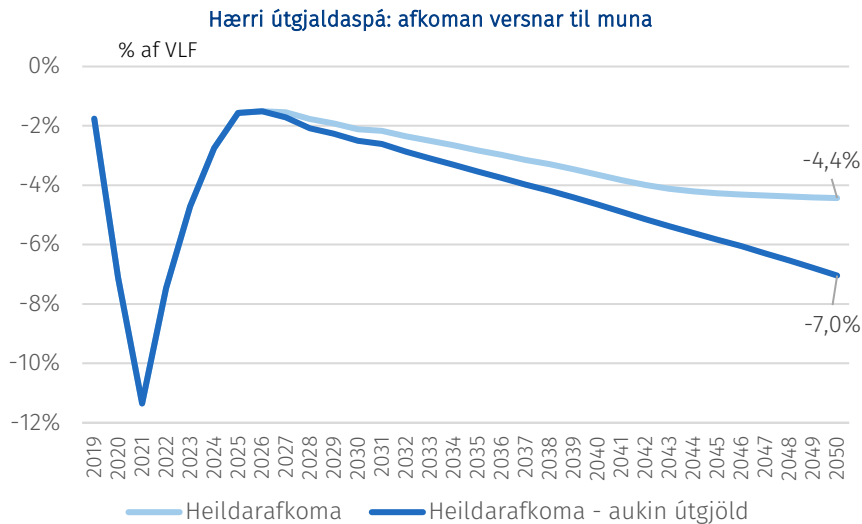


4.2.7 Sviðsmynd: Hærrí útgjaldaspá – aukin útgjöld í heilbrigðis- og menntamálum

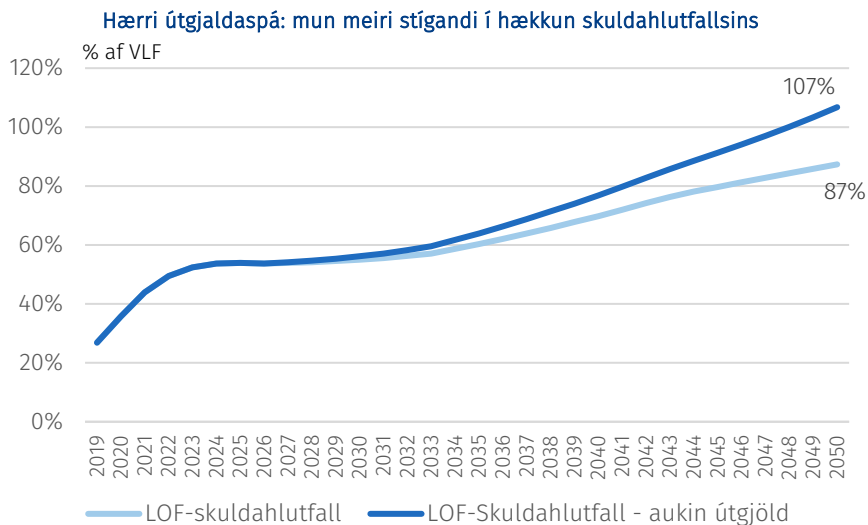
OECD hefur gert langtímaspár fyrir afkomu hins opinbera í aðildarlöndum sínum fram til ársins 2060. Í framreikningum OECD er gert ráð fyrir nokkru meiri útgjaldavexti í heilbrigðis- og menntamálum en í grunnsviðsmynd þessarar skýrslu þar sem fleiri drifkraftar koma við sögu en gerð er tilraun til að fanga í undirliggjandi útreikningum hennar. Hér er sett fram sviðsmynd þar sem leitast er við að taka betur tillit til þessara þátta en þó með einfaldaðri nálgun.

Annars vegar er reiknað frávik frá grunnsviðsmyndinni þar sem útgjöldum vegna menntunar er haldið föstum í sama hlutfalli af VLF og þau voru á grunnári framreikningsins, árið 2019, allt til enda spátímabilsins, árið 2050. Hlutfallsleg fækkun ungs fólks af mannfjölda kemur því ekki til lækkunar á útgjöldum vegna menntamála líkt og gerist í grunnsviðsmyndinni vegna aldursdreifingar útgjaldanna í forsendum hennar. Óbreytt hlutfall af VLF gæti til dæmis stafað af fjölgun í framhaldsnámi, lengri námstíma og aukinni sókn í endurmenntun. Áhrif þessarar forsendu eru að útgjöld vegna menntamála verða 0,7 prósentustigum af VLF hærri undir lok spátímans en í grunnsviðsmyndinni, eða 7,2% í stað 6,5%.

Hins vegar er vikið frá grunnsviðsmyndinni með því móti að gert er ráð fyrir að fleiri þættir en einungis aldursbreyting hafi áhrif á útgjöld vegna heilbrigðismála. Samkvæmt framreikningi OECD eru aðrir þættir sem hafa meiri áhrif á útgjaldavöxt í þessum málaflokki, en þeir eru aukin eftirspurn eftir heilbrigðisþjónustu samfara aukinni hagsæld og kaupmætti, takmarkaðir möguleikar á framleiðniaukningu í geiranum og kostnaðarsamar tæknibreytingar. Niðurstöður OECD fela í sér að vöxtur í heilbrigðisútgjöldum verður um 5 prósentustig af VLF samanborið við 3 prósentustig í grunnsviðsmyndinni. Áhrif af því að byggja á þessari forsendu eru því að þessi útgjöld verða 2% af VLF hærri undir lok spátímans og fara úr 7,8% af VLF árið 2019 í 12,7% af VLF árið 2050.



Eins og meðfylgjandi myndir bera með sér er framreikningur langtímaáætlunarinnar mjög næmur fyrir forsendum um þróun í þessum tveimur veigamiklu málaflokkum þannig að útkoman verður til muna verri. Heildarafkoman árið 2050 yrði neikvæð um 7,0% af VLF samanborið við 4,4% í grunnsviðsmynd.



Í þessari sviðsmynd verða skuldirnar um 107% af VLF samanborið við 87% í grunnsviðsmyndinni. Því er ljóst að þessar forsendur um útgjöld til mennta- og heilbrigðismála geta haft töluverð áhrif á afkomu- og skuldaþróun hins opinbera til langs tíma. Til að geta staðið undir slíkum útgjaldavexti til langs tíma og án þess að veikja afkomu hins opinbera eða auka skuldir er ljóst að draga þyrfti úr útgjöldum annarra málaflokka á móti eða auka tekjur.

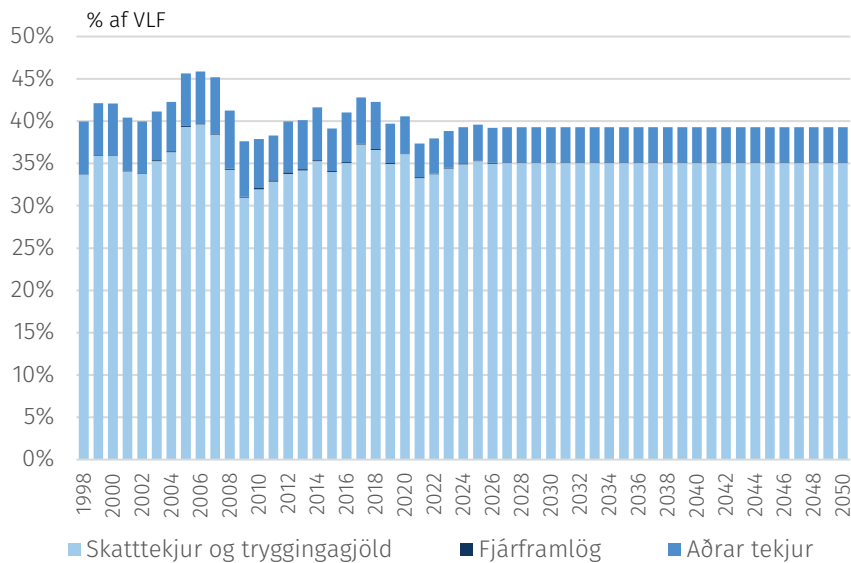
4.3 Horfur um tekjur hins opinbera

Tekjur hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga, samanstanda af sköttum og tryggingagjöldum, ásamt öðrum tekjum, einkum arði, vöxtum og sölu á vöru og þjónustu. Þyngst vega skatttekjur. Síðastliðin 20 ár námu þær hæst 36% af VLF árið 2006 en hlutfallið náði lágmarki haustið 2008 er það lækkaði um 8 prósentustig á aðeins þremur árum í kjölfar falls bankakerfisins. Í þeirri uppsveiflu sem einkenndi annan áratug aldarinnar óx hlutfall skatttekna af VLF á ný þrátt fyrir að á sama tíma væri ráðist í lækkun ýmissa skatthlutfalla og aflagningu tolla og vörugjalda. Stóð sú þróun allt fram til ársins 2017 þegar hlutfallið var orðið 34%. Eins og sveiflur hlutfallsins bera með sér er það mjög háð hagsveiflunni og var því aftur farið að lækka samhliða versnandi hagvaxtarhorfum áður en kórónuveirufaraldurinn brast á árið 2020. Gjörbreyttar efnahagshorfur verða nú til þess að gert er ráð fyrir því að hlutfall skatttekna af VLF muni haldast töluvert lægra næstu ár en árin á undan. Gert er ráð fyrir því að það haldist í kringum 31% út spátímabil fjármálaáætlunar til 2026 en í langtímaáætlun fyrir árin 2026–2050 er gert ráð fyrir að hlutfallið verði tæplega 32%.

4.3.1 Heildartekjur hins opinbera verði að jafnaði 39% af VLF

Eftir að tímabili núverandi fimm ára fjármálaáætlunar sleppir og fram til ársins 2050 er gert ráð fyrir að heildartekjur hins opinbera, þ.e. skattar og allar aðrar tekjur, þ.m.t. af tryggingagjaldi, nemi rétt ríflega 39% af VLF. Það er nokkuð lægra hlutfall en í síðustu uppsveiflu en þó hærra en gert er ráð fyrir að það verði næstu ár meðan hagkerfið er að vinna úr afleiðingum núverandi efnahagsþrenginga. Þá er gert ráð fyrir að aðrar tekjur hins opinbera, s.s. arður og vextir, verði svipað hlutfall VLF og gert er ráð fyrir í lok gildandi fjármálaáætlunar. Með því að halda tekjunum óbreyttum sem hlutfalli af VLF í langtímaáætluninni er ekki verið að spá fyrir um ákvarðanir í tekjuöflun hins opinbera. Í stað þess er gert ráð fyrir að stjórnvöld aðlagi skattkerfið til lengri tíma þannig að skattbyrði heimila og fyrirtækja haldist stöðug þrátt fyrir að samsetning skatttekna kunni að breytast yfir spátímabilið. Í langtímaáætluninni er ekki gert ráð fyrir sölu á eignum hins opinbera umfram það sem gert er ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun.

Samsetning tekna hins opinbera



Heimild: Hagstofa Íslands 1998–2019, endurmetin áætlun 2020 og 2021, fjármálaáætlun 2022–2026 og áætlun FJR

4.3.2 Öldrun þjóðarinnar breytir samsetningu tekna hins opinbera

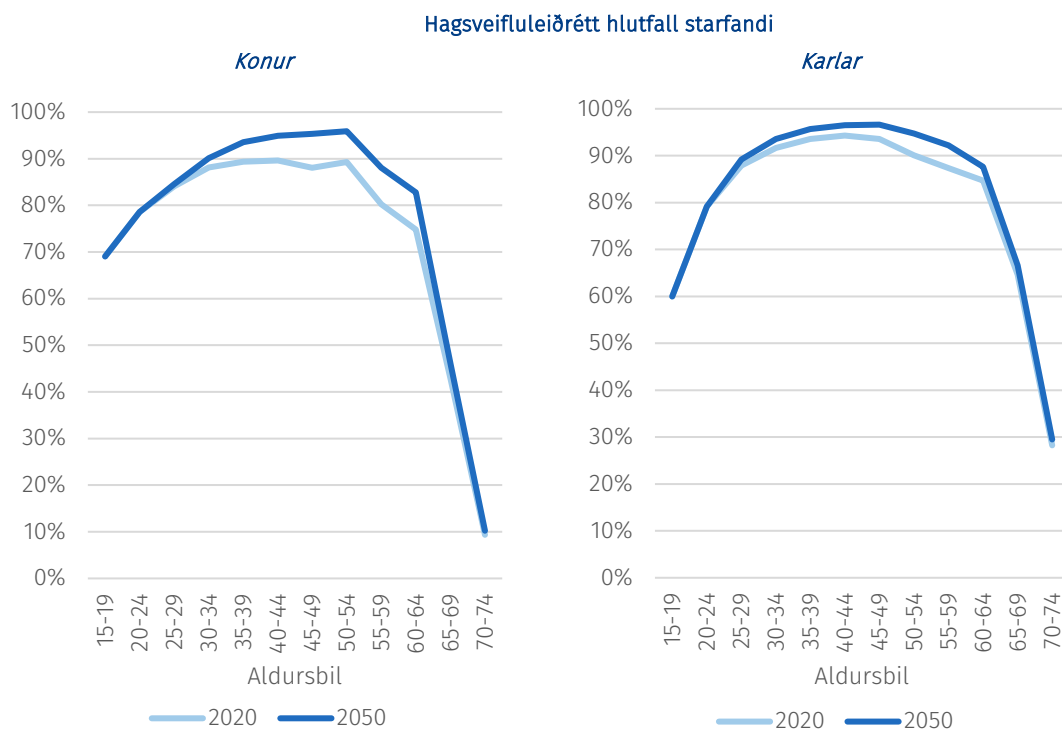
Öldrun þjóðarinnar á komandi árum getur haft áhrif á samsetningu tekna hins opinbera á þann veg að skatttekjur færast að einhverju leyti milli launa og neyslu. Skýrist það af því að tekju- og launaskattar eins og tryggingagjald vaxa hægar en íbúafjöldi þar sem hlutfallslega færri verða á vinnumarkaði. Þótt neysluskattar vaxi samhliða auknum íbúafjölda geta neyslumynstur ólíkra aldurshópa haft áhrif á tekjur hins opinbera af neyslusköttum og gætu stjórnvöld brugðist við því með breikkun skattstofna.⁴¹ Til þess að mæta lækkun skatttekna hins opinbera vegna fyrirséðra lýðfræðilegra og samfélagslegra þátta mun þurfa að gera breytingar á skattkerfinu eigi það að skila sambærilegum tekjum í framtíðinni.

Þá er mikilvægt að tryggja sanngjarna dreifingu skattbyrði milli aldurshópa. Hækkun tekju- og launaskatta eykur skattbyrði á yngri kynslóðir og getur dregið úr vinnuframboði í framtíðinni á meðan hækkun neysluskatta leggst jafnar á allar kynslóðir og hefur því minni hliðaráhrif af slíkum toga. Út frá þessu sjónarmiði gæti komið til álita að draga úr skattheimtu á tekjur og laun og auka þess í stað vægi neysluskatta í því skyni að vega á móti umræddri lækkun tekna hins opinbera. Í langtímaframreikningnum er þó ekki gert ráð fyrir neinum slíkum breytingum á tekjuöflunarkerfi hins opinbera.

⁴¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Average_VAT_rate_out_of_consumption_by_age_of_the_reference_person.png&oldid=360591

4.3.3 Þróun í tekjuskatti ræðst af vogarafli fjögurra áhrifaþátta

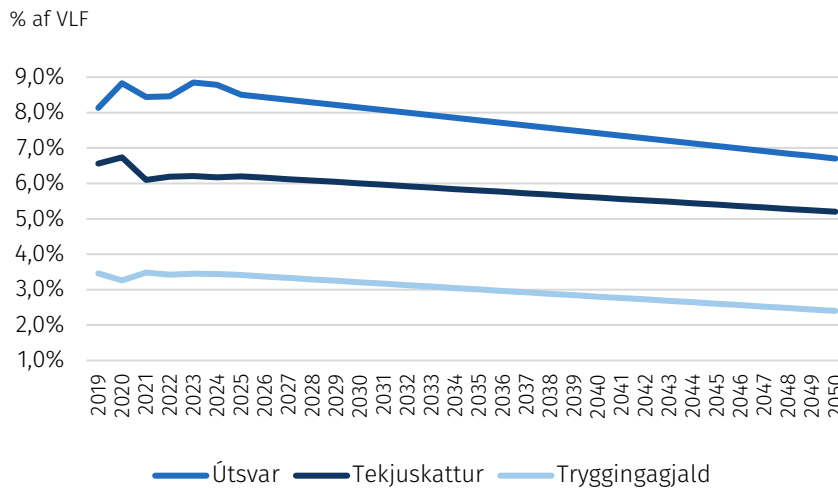
Tekjuskattur og útsvar einstaklinga er stærsti tekjustofn hins opinbera. Ljóst er að yfir spátímabilið mun samsetning skattgreiðenda breytast nokkuð, einkum með tilliti til aldurs. Fjórir fyrirsjáanlegir áhrifaþættir munu takast á. Fyrsti áhrifaþátturinn er öldrun þjóðarinnar. Þar skiptir máli ævitekjuferill mismunandi fæðingarárganga og það að tekjur við ellilífeyristöku eru að miðgildi og meðaltali lægri en tekjur yngri skattgreiðenda. Að öðru óbreyttu mun öldrun skattgreiðenda, sem birtist m.a. í hlutfallslegri fjölgun ellilífeyrisþega, hafa áhrif til lækkunar á tekjuskatti einstaklinga. Annar áhrifaþátturinn er þróun kynbundinnar atvinnuþátttöku og sá þriðji þróun atvinnuþátttöku eftir aldri. Spáð er að atvinnuþátttaka kvenna muni aukast meira en atvinnuþátttaka karla yfir tímabilið og að mesta breytingin í prósentustigum talið verði hjá konum á sextugs- og sjötugsaldri. Að öðru óbreyttu hefur aukin atvinnuþátttaka eðli málsins samkvæmt áhrif til hækkunar á tekjum hins opinbera af tekjuskatti einstaklinga. Fjórði og síðasti áhrifaþátturinn er hækkun útgreiðslna úr lífeyrissjóðum þegar líður á spátímabilið en það leiðir til hækkunar á tekjuskatti að öðru óbreyttu.



Til þess að forsenda langtímaáætlunar um að tekjur hins opinbera haldist stöðugt hlutfall af VLF frá árinu 2026 þarf samsetning teknanna að breytast töluvert á næstu áratugum. Fyrirnefndir áhrifaþættir munu að óbreyttu leiða til þess að tekjur af stórum skattaliðum munu dragast saman og vega öldrunaráhrifin þar þyngst. Ætla má að í heildina lækki tekjuskattur til ríkisins sem hlutfall af VLF frá 2026 til 2050 um 1 prósentustig og útsvar til sveitarfélaga um 1,7 prósentustig af VLF, eða samanlagt um 2,7 prósentustig af VLF hjá hinu opinbera. Þar er gert ráð fyrir langtímaævexti nafnlauna sem nemur samtölu

verðlags og framleiðni vinnuaflds, að viðbættri spá um aukningu lífeyrisgreiðslna til ellilífeyrisþega. Tryggingagjald sem hlutfall af VLF lækkar samkvæmt sömu forsendum um 1 prósentustig frá 2026 til 2050. Ekki er greitt tryggingagjald af lífeyrisgreiðslum og því hefur aukning lífeyrisgreiðslna, eðli málsins samkvæmt, engin áhrif til hækkunar á tekjum af tryggingagjaldi yfir tímabilið. Tryggingagjaldið er því sérstaklega næmt fyrir öldrunaráhrifum.

Spá um tekjur af tekjuskatti einstaklinga, útsvari og tryggingagjaldi



4.3.4 Nái umhverfisskattar tilskildum árangri skila þeir ríkissjóði minni tekjum

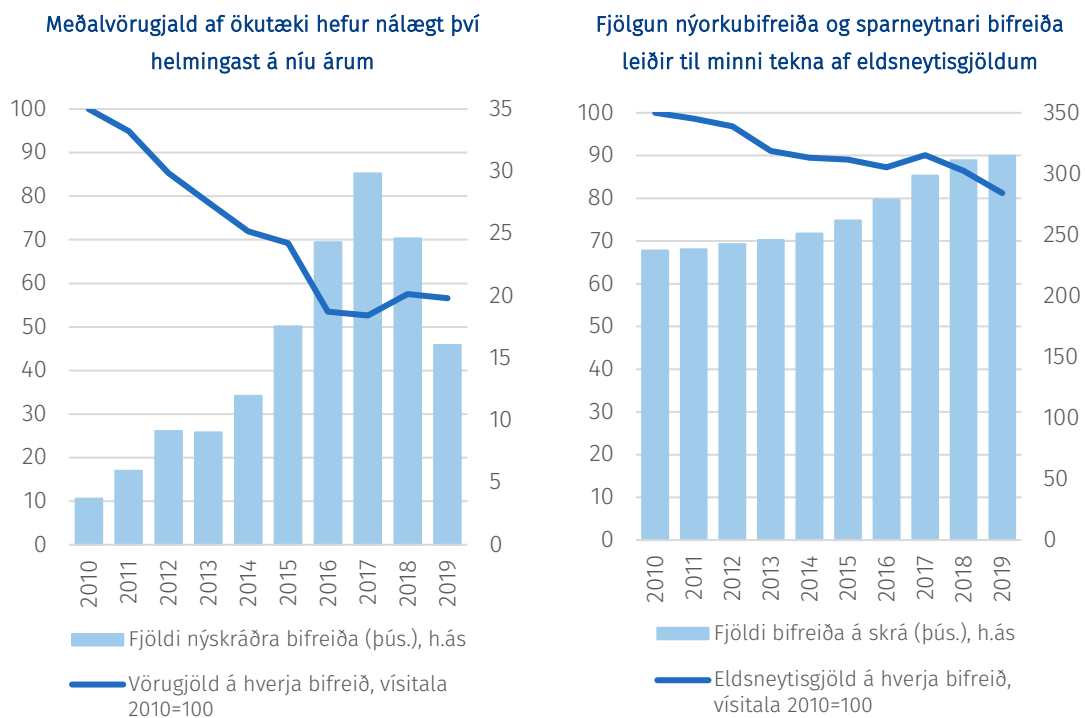
Umhverfisskattar⁴² hafa verið lagðir á undanfarin ár til þess að styðja við markmið í loftslagsmálum. Neysla sem talin er skaða umhverfið er skattlögð til þess að markaðsverð hennar endurspegli betur þann þjóðhagslega kostnað sem af henni hlýst. Um er að ræða mikilvægt stjórnþæki til þess að vinna gegn neikvæðum ytri áhrifum og eru umhverfisskattar hannaðir til þess að hafa áhrif á ákvarðanir og hegðun einstaklinga og fyrirtækja. Nái slík skattlagning tilskildum árangri mun hún hins vegar skila ríkissjóði minni tekjum í framtíðinni. Dæmi eru um að sú þróun sé nú þegar hafin.

Undanfarin ár hefur náðst árangur í fjölgun vistvænna bifreiða og samhliða því hafa hefðbundnar bensín- og dísilbifreiðar orðið sparneytnari. Fyrir vikið hafa skatttekjur ríkissjóðs af hverri bifreið dregist saman þar sem skattlagning bifreiða er að miklu leyti beint eða óbeint tengd losun koltvísýrings. Sú þróun er hvað sýnilegust í vörugjöldum af ökutækjum en þau taka mið af koltvísýringslosun nýskráðra bifreiða. Líkt og sjá má á mynd hér á eftir hafa tekjur af vörugjöldum á

⁴² Umhverfisskattar eru hér skilgreindir sem vörugjöld af ökutækjum, vörugjöld á bensín, olíugjald, kolefnisgjald, bifreiðagjald, kílómetragjald, skilgjald og úrvinnslugjald og frá 2020 skattur á flúoraðar gróðurhúsalofttegundir.

hverja bifreið dregist saman um þriðjung frá árinu 2010. Tekjur á hverja bifreið hafa þó aukist sl. tvö ár vegna afnáms á afslætti bílaleiga af vörugjöldum við kaup á ökutækjum. Sú ráðstöfun kom til framkvæmda í áföngum á tímabilinu 2016–2018 og sjást áhrifin af því í mynd hér fyrir neðan. Gera má ráð fyrir að tekjurnar haldi áfram að dragast saman á næstu árum við óbreytt kerfi og að þær hverfi að fullu þegar bann við nýskráningu bensín- og dísilbifreiða tekur gildi árið 2030 líkt og gert er ráð fyrir í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum.

Tekjur af vörugjöldum af eldsneyti á hverja bifreið hafa einnig farið lækkandi. Sú þróun er þó mun hægari en samdráttur tekna af vörugjöldum innfluttra bifreiða enda taka breytingar á samsetningu bifreiðaflota landsins lengri tíma. Ef eldsneytisgjöld verða ekki hækkuð umfram raunvirði munu tekjur af þeim halda áfram að dragast saman allt til ársins 2045 miðað við að hver bifreið sé að meðaltali 15 ár í umferð. Það blasir því við að tekjur af umhverfissköttum munu dragast verulega saman á næstu árum og áratugum.



Heimild: Samgöngustofa, ríkisreikningur, útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytis

Þrátt fyrir að markmið umhverfisskatta sé að draga úr óumhverfisvænu atferli hafa þeir einnig gegnt mikilvægu tekjuöflunarhlutverki fyrir ríkissjóð. Tekjur af umhverfissköttum námu 6,7% af skatttekjum og tryggingagjöldum ríkissjóðs árið 2019 og vógu skattar á bifreiðar þar þyngst. Innleiða verður ný viðmið í skattlagningu bifreiða eða auka aðra tekjuöflun til mótvægis til þess að viðhalda innviðafjárfestingu til framtíðar, t.d. vegna viðhalds og uppbyggingar vegakerfisins. Slík undirbúningsvinna er nú þegar hafin á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Viðbúið er að tekjuöflunin í framtíðinni muni ráðast af breyttri tækni, atvinnuháttum o.þ.h. Sem fyrr er það verkefni stjórnvalda á hverjum tíma að bregðast við veikingu eða brotthvarfi einstakra skattstofna. Ef litið er til þeirra meginbreytinga sem orðið hafa á tekjuöflunarkerfum hins opinbera á síðustu árum og áratugum er þess að vænta að þau muni taka jafnvel enn örari breytingum á komandi árum. Það felur í sér kröfu um að stjórnvöld verði vakandi fyrir því að aðlaga tekjuöflun hins opinbera breyttum forsendum, enda þótt það kunni að verða vandasamt verkefni m.t.t. alþjóðavæðingar, deiliahagkerfisins og aukins vægis óefnislegra eða stafrænna viðskipta.

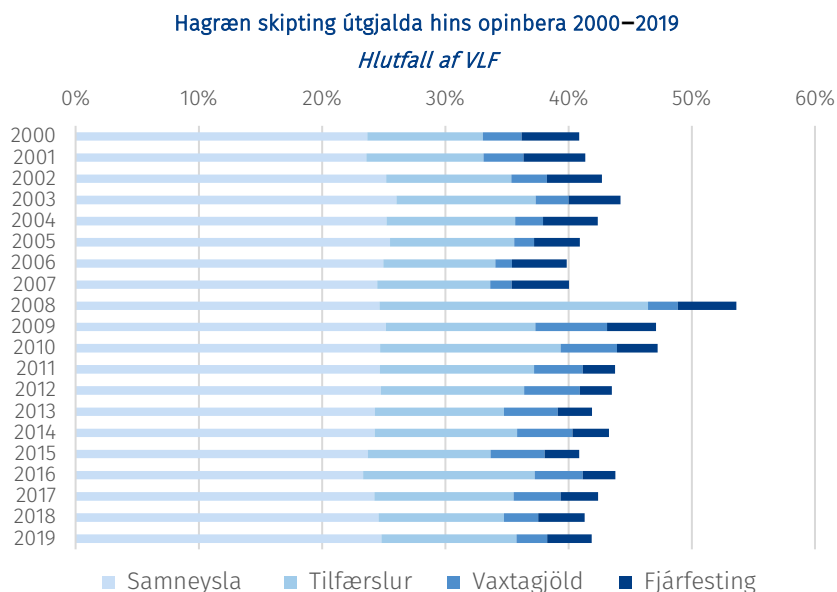
4.4 Horfur um útgjöld hins opinbera

Frumgjöld hins opinbera námu tæplega 39% af VLF árið 2019. Tæplega fjórðungur landsframleiðslunnar rann til samneyslu en með því er átt við laun og kaup hins opinbera á vöru og þjónustu auk afskrifta. Tilfærsluútgjöld, þ.e. framleiðslustyrkir, félagslegar tilfærslur til heimila og önnur tilfærsluútgjöld, námu nærri 11% af VLF. Þar af vógu félagslegar tilfærslur þyngst en hér er um að ræða bótagreiðslur almannatrygginga, félagslega aðstoð og atvinnuleysisbætur. Fjárfesting hins opinbera nam 3,6% af VLF árið 2019. Við þessi svonefndu frumgjöld bættust vaxtagjöld hins opinbera sem voru 2,6% af VLF. Að meðtöldum vaxtagjöldum nam heildarumfang hins opinbera því nálægt 42% af VLF árið 2019.

4.4.1 Tilfærslur og samneysla hafa aukist en fjárfesting og vaxtagjöld dregist saman

Samsetning opinberra útgjalda eftir hagrænni flokkun hefur breyst nokkuð undanfarin 20 ár, bæði vegna áhrifa fjármálahrunsins árið 2008 sem leiddi til nokkurs samdráttar í fjárfestingu og vegna vaxandi umsvifa sem teljast til tilfærslna og samneyslu. Í kjölfar fjármálahrunsins hækkðu vaxtagjöld skarpt en lækkuðu mikið aftur, einkum vegna mikils árangurs í lækun skulda ríkissjóðs, en hlutfall þeirra af landsframleiðslu var orðið meira en 0,5 prósentustigi lægra árið 2019 en fyrir tveimur áratugum. Þegar litið er til flokkunar útgjalda eftir málaflokkum vógu útgjöld til velferðar- og menntamála þyngst árið 2019. Samanlagt námu útgjöld þessara málaflokka meira en fjórðungi af VLF og hefur þessi hluti útgjaldanna farið hækkandi, einkum frá árinu 2015.⁴³

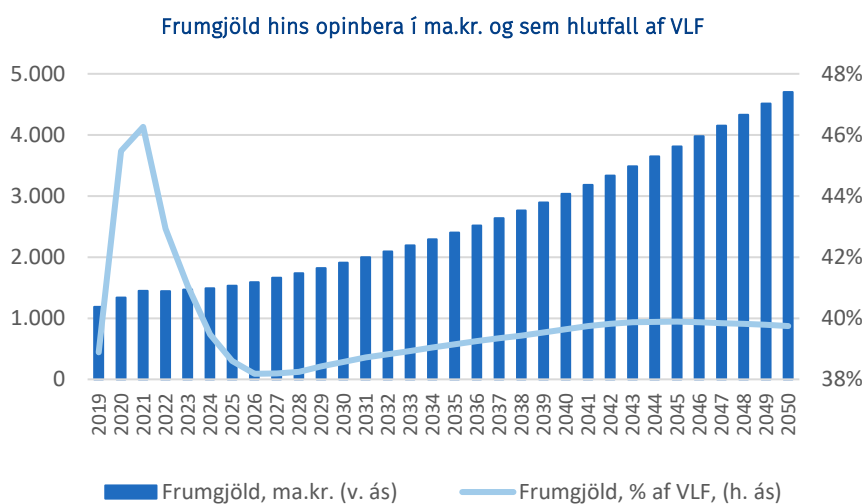
⁴³ Hagstofa Íslands. Útgjöld hins opinbera eftir hagrænni flokkun og málaflokkum 1998–2019.



Fjárfesting er leiðrétt fyrir afhendingu Hvalfjarðarganga til ríkisins árið 2018

4.4.2 Frumgjöldin hækka í hlutfalli við landsframleiðsluna

Vegna viðbragða stjórnvalda við heimsfaraldri kórónuveiru og samdráttar í landsframleiðslu eru frumgjöld sögulega hlutfallslega há eða um 45,5% af VLF á árinu 2020. Á tímabili fjármálaáætlunar fyrir árin 2022–2026 er gert ráð fyrir að frumgjöld hins opinbera lækki nokkuð sem hlutfall af VLF eða úr 46,3% í 38,2%. Í grunnsviðsmynd framreikninganna sem taka við eftir að tímabili fjármálaáætlunar lýkur eru ekki settar skorður við því að útgjaldaþróunin víki frá afkomumarkmiði laga um opinber fjármál og ekki gert ráð fyrir að gripið verði til neinna ráðstafana á gjalda- eða tekjuhlið líkt og áður hefur komið fram. Við það taka frumgjöld sem hlutfall af VLF að vaxa að nýju allt til ársins 2050. Í grunnsviðsmyndinni verða þau um 1,5 prósentustigi hærrí en áætlað er við lok tímabils fjármálaáætlunarinnar, árið 2026.



Við framreikninga á útgjöldum hins opinbera er gengið út frá skiptingu heildarútgjalda ársins 2019 samkvæmt fyrri framsetningu þjóðhagsreikninga

Hagstofu Íslands, án þeirra félaga sem hafa verið flutt á milli geira í nýrri framsetningu, eins og fjallað er um í inngangi kaflans. Framreikningarnir byggjast bæði á svokölluðum COFOG-staðli, sem er málaflokkasundurliðun Sameinuðu þjóðanna, og hagrænu eðli útgjaldanna, þ.e. skiptingu þeirra í samneyslu, tilfærslur, fjárfestingu og vaxtagjöld. Í grunnsviðsmyndinni er gengið út frá óbreyttu umfangi opinberrar starfsemi og velferðarþjónustu, t.d. að fjöldi starfsmanna á hvern þjónustuþega verði sá sami og hann er áætlaður við lok gildandi fjármálaáætlunar. Fjárfestingu hins opinbera og útgjöldum til málaflokka sem ekki teljast til einstaklingsbundinnar samneyslu er haldið föstum í hlutfalli við VLF út tímabil áætlunarinnar. Útgjöld sem teljast til einstaklingsbundinnar samneyslu eru hins vegar framreiknuð með tilliti til mannfjöldaspár Hagstofunnar. Hér er helst um að ræða útgjöld til almannatrygginga og heilbrigðis- og menntamála, sem samanlagt nema um 60% af frumgjöldum hins opinbera.

4.4.3 Einstaklingsbundin samneysla eykst í takt við mannfjöldaspá

Breytt aldurssamsetning mun hafa umtalsverð áhrif á þróun samneysluútgjalda. Þótt starfsævin geti vafalaust lengst hjá mörgum og fleiri verði lengur við góða heilsu er ljóst að fjölga mun í þeim hópi sem þarf á aukinni þjónustu að halda á meðan þeim fækkar hlutfallslega sem afla atvinnutekna og greiða af þeim skatta.⁴⁴ Þessari þróun munu fylgja aukin útgjöld og þá einkum í heilbrigðisþjónustu og við umönnun aldraðra. Að öllu öðru óbreyttu gætu hins vegar útgjöld til menntamála lækkað vegna hlutfallslegrar fækkunar einstaklinga á skólaaldri á öllum skólastigum. Þá má ætla að miðað við óbreytta uppbyggingu núverandi tilfærslukerfa muni félagslegar tilfærslur fara lækkandi frá miðjum fjórða áratug aldarinnar. Þar vega þyngst auknar greiðslur almennra lífeyrissjóða sem munu hafa í för með sér að þörf fyrir greiðslur ríkissjóðs til ellilífeyrisþega fer lækkandi. Það leiðir af því að ellilífeyrir úr almannatryggingum ríkissjóðs er tekjutengdur, þ.e. hann er uppbót á eigin lífeyri og aðrar tekjur lífeyrisþega, sem fer því lækkandi eftir því sem þær verða hærrí.

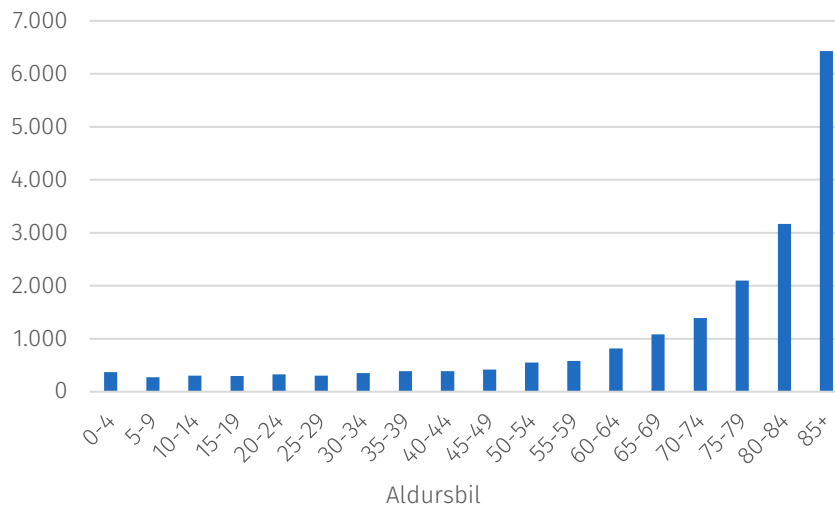
4.4.4 Breytt aldurssamsetning eykur heilbrigðisútgjöld

Aukin heilbrigðisútgjöld á tímabili langtímaáætlunarinnar má að miklu leyti skýra með víxlverkandi áhrifum öldrunar, fólksfjölgunar og framfara í læknavísindum.⁴⁵ Aldursmynstur heilbrigðisútgjalda gefur vísbendingar um að með hækkandi aldri þjóðarinnar muni kostnaður vegna heilbrigðisútgjalda aukast töluvert. Það má m.a. ráða af því að árið 2019 námu heilbrigðisútgjöld vegna þeirra sem voru 65 ára og eldri 48% af öllum heilbrigðisútgjöldum hins opinbera. Fólk í þessum aldurshópi var þó einungis 14,2% mannfjöldans.

⁴⁴ Byggt á hækkandi framfærsluhlutfalli Dependency Ratio, þ.e. hlutfall 65 ára og eldri m.v. 20–64 ára.

⁴⁵ de Meijer, C., Wouterse, B., Polder, J. & Koopmanschap, M. (2013). The effect of population aging on health expenditure growth: a critical review. *European journal of ageing*, 10(4), 353–361.

Heilbrigðisútgjöld á mann eftir aldurshópum 2019
bús.kr. á einstakling



Samkvæmt forsendum grunnsviðsmyndar framreikningsins í þessari skýrslu mun lýðfræðileg þróun vegna fólksfjölgunar og öldrunar þjóðarinnar leiða til 50% hækkunar á heilbrigðisútgjöldum á föstu verðlagi á næstu þremur áratugum ef viðhalda á óbreyttu þjónustustigi og að því gefnu að verð heilbrigðisþjónustu þróist í takt við annað verðlag. Heildarútgjöld til heilbrigðismála munu þá vaxa úr 7,8% af VLF árið 2019 í 10,8% árið 2050, eða um 3 prósentustig. Árlegur raunvöxtur heilbrigðisútgjalda hér á landi verður samkvæmt þessum forsendum að meðaltali 3,1% fram til ársins 2050. Á sama tíma er árlegur vöxtur framleiðslugetunnar áætlaður 2,1%. Það þýðir að útgjöld til málaflokksins munu vaxa árlega um u.þ.b. 1 prósentustig af landsframleiðslunni. Hlutfall heilbrigðisútgjalda af VLF mun því aukast jafnt og þétt fram til ársins 2050.

Í þessu sambandi er ástæða til að hafa til hliðsjónar að Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) gerir einnig langtímatil á útgjöldum til heilbrigðismála fyrir aðildarríki sín. Í langtímalíkani OECD er ekki einungis horft til lýðfræðilegra breytinga þegar útgjöld til heilbrigðismála eru metin til ársins 2060. Í framreikningum stofnunarinnar, sem byggjast m.a. á hagrannsóknnum á sögulegum gögnum, er gert ráð fyrir að þrír aðrir drifkraftar hafi meiri áhrif á heilbrigðisútgjöld. Þar vegur þýngst tekjunæmi spurnar eftir heilbrigðisþjónustu en OECD metur vægi hans sem 44% í þróuninni á Íslandi. Rannsóknir hafa sýnt fram á að hækkandi kaupmáttur og þjóðartekjur hafa í för með sér að sóst er eftir meiri og betri heilbrigðisþjónustu. Hinir drifkraftarnir í líkani OECD, sem vega þó minna, eru takmarkanir á framleiðni í heilbrigðiskerfinu og kostnaðarsamar tækniframfarir, s.s. búnaður og lyf. Samkvæmt útreikningum sem OECD hefur birt

verður einungis liðlega þriðjungur vaxtar heilbrigðisútgjalda hér á landi fram til ársins 2030 rakinn til öldrunar.⁴⁶

Í grunnsviðsmynd framreikningsins sem byggt er á í þessari fyrstu skýrslu um langtímahorfur er ekki gerð tilraun til að fanga með sama hætti áhrifin af þessum þremur viðbótardrífkröftum heldur einskorðast þeir við áhrifin af öldruninni. Má því leiða líkur að því að grunnsviðsmyndin í þessari fyrstu útgáfu reiknilíkansins vanmeti að einhverju leyti vöxt heilbrigðisútgjaldanna og að það gæti haft talsverða þýðingu fyrir spá um afkomuþróunina. Í ljósi þess kostnaðarþrýstings sem aukin heilbrigðisútgjöld koma til með að hafa á fjármál hins opinbera er mikilvægt að gripið sé til ráðstafana og þá ekki síst þeirra sem stuðla að framleiðniaukningu í heilbrigðiskerfinu, t.a.m. hagnýtingar tækninýjunga og aukinnar þjónustustýringar. OECD spáir því að útgjöld til heilbrigðismála aukist til lengri tíma umfram landsframleiðslu í öllum ríkjum OECD og að sú verði raunin áfram næstu 15 árin. Spár gera ráð fyrir að á tímabilinu 2015 til 2030 muni árlegur vöxtur heilbrigðisútgjalda í aðildarríkjunum vera að meðaltali 2,7% en vöxtur landsframleiðslunnar að meðaltali 2,1%.⁴⁷ Með hliðsjón af þessum forsendum og spám OECD er í kafla 4.2 um afkomu hins opinbera sett fram önnur sviðsmynd þar sem gengið er út frá áþekktum forsendum og spá um þróun heilbrigðisútgjalda hér á landi og OECD gerir, sjá nánari umfjöllun í þeim kafla.

4.4.5 Breytt aldurssamsetning dregur úr útgjöldum vegna menntunar

Breytt aldurssamsetning mannfjöldans ætti að draga úr útgjöldum vegna menntamála að öðru óbreyttu. Það skýrist af því að einstaklingum á skólaaldri fækkar hlutfallslega. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar mun hlutfall þeirra sem eru 0–22 ára lækka úr rúmlega 29% af heildarmannfjölda árið 2019 í 26% árið 2050. Þessi breytta aldurssamsetning veldur því í framreikningum að framlög til menntamála, miðað við óbreytt fyrirkomulag í skólakerfinu, lækka sem hlutfall af útgjöldum hins opinbera þrátt fyrir að útgjöld á hvern nemanda komi til með að aukast með aukinni landsframleiðslu. Þá er miðað við óbreyttan kostnað á nemanda á hverju skólastigi.

Samkvæmt grunnsviðsmyndinni verða útgjöld til menntamála lægri árið 2050 en þau voru árið 2019 sem nemur 0,7 prósentustigum af VLF og fara úr 7,2% af landsframleiðslu í 6,5%. Í þessum framreikningum felst að öllum líkindum vanmat á þróun framlaga til menntamála og þarf í því sambandi að hafa í huga að hér hefur ekki verið tekið tillit til þess að hlutfall árganga sem fara í háskólanám og sérnám mun að öllum líkindum halda áfram að aukast líkt og síðustu ár, ekki síst fyrir tilstuðlan fjórðu iðnbyltingarinnar. Einnig má telja líklegt að endurmenntun fyrir fullorðna færist í aukana frá því sem verið hefur. Þá mun einnig skapast þörf fyrir uppbyggingu menntainviða til að tryggja að menntakerfið verði betur í stakk

⁴⁶ Health Spending Projections to 2030. OECD (2019).

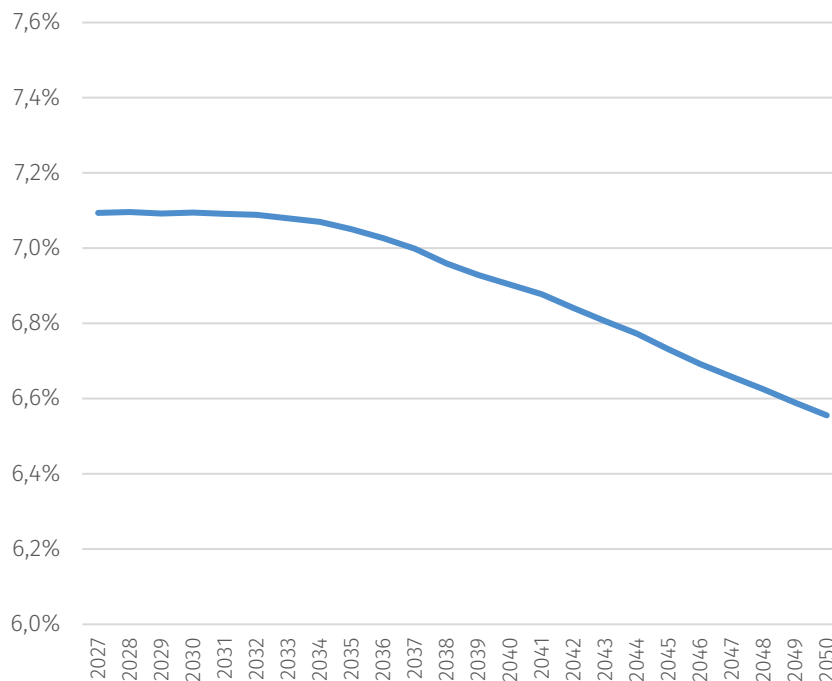
⁴⁷ Health at a Glance 2019: OECD indicators.

búið til að aðlaga sig að þörfum atvinnulífsins, svo hægt verði að manna störf sem skapast við þær breytingar sem fjórða iðnbyltingin hefur í för með sér. Nánar er fjallað um áhrif fjórðu iðnbyltingarinnar á menntun og vinnumarkað í kafla 2. Í kafla 4.2, um afkomu hins opinbera, er af þessu tilefni sett fram önnur sviðsmynd um útgjaldaþróun í menntamálum. Þar er gert ráð fyrir að útgjöldin haldist óbreytt sem hlutfall af landsframleiðslu, þ.e. lækki ekki á þann mælikvarða eins og í grunnsviðsmyndinni.

4.4.6 Hlutur lífeyrissjóðsgreiðslna í heildartekjum ellilífeyrisþega fer vaxandi

Félagslegar tilfærslur munu vaxa lítillega næstu 15 árin. Vöxtinn í upphafi spátímabilsins má að stórum hluta rekja til aukinna fæðingarorlofsréttinda, framlaga til Atvinnuleysisstryggingasjóðs og almannatrygginga. Hlutur félagslegra tilfærslna í frumgjöldum hins opinbera og hlutfall þeirra af VLF mun hins vegar að óbreyttu fara lækandi frá miðjum fjórða áratugnum, eða upp úr árinu 2035. Skýrist það af því að þá munu greiðslur almannatrygginga til ellilífeyrisþega hafa náð hámarki og taka að dragast saman vegna tekjutillits í bótakerfinu við vaxandi greiðslur úr eigin lífeyrissjóðum eftirlaunaþega. Tiltölulega lágt hlutfall lífeyrisgreiðslna hins opinbera af VLF og horfur á að hækkun þess staðnæmist innan fárra áratuga og fari svo lækandi hefur verið talið einn helsti styrkur ríkisfjármálanna hér á landi. Í samanburði við önnur lönd stendur Ísland vel að vígi þegar litið er til þessarar uppbyggingar á sjóðsöfnun vegna lífeyris aldraðra.

Útgreiðslur lífeyrissjóða munu draga úr félagslegum tilfærslum hins opinbera
Hlutfall af VLF

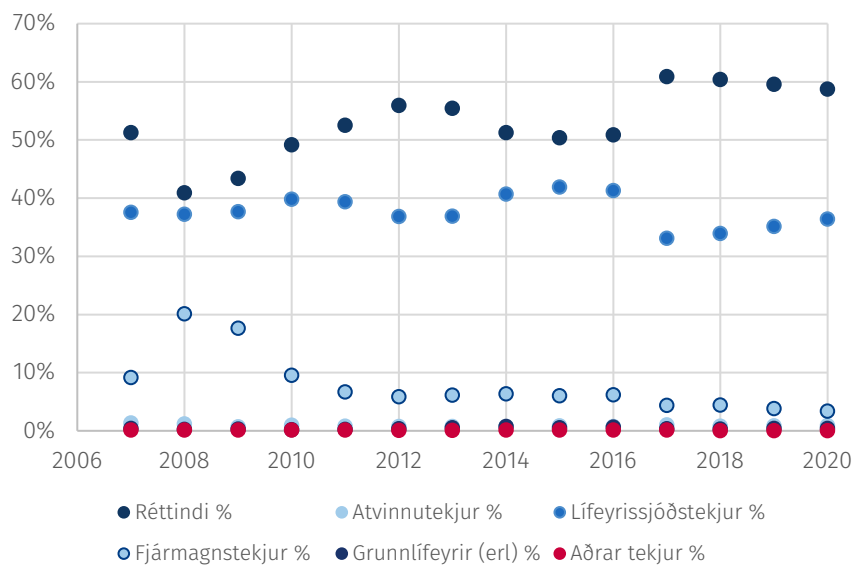


Frá árinu 2011 hafa útgjöld almannatrygginga vegna ellilífeyrisþega meira en tvöfaldast að raunvirði sé miðað við vísitölu neysluverðs og farið úr 42 ma.kr. í 87 ma.kr. á árinu 2020. Þessa aukningu má bæði rekja til fjölgunar aldraðra og

hækkunar á fjárhæðum ellilífeyris. Í byrjun ársins 2017 voru gerðar breytingar á almannatryggingakerfinu til að bæta kjör aldraðra en þá voru bótaflokkar sameinaðir og framfærsluviðmið hækkuð. Í kjölfarið jukust útgjöld til málaflokksins um 17 ma.kr. Þegar breytingarnar voru komnar fram að fullu.

Í kjölfar þessara breytinga hækkaði hlutur almannatrygginga í heildartekjum þeirra ellilífeyrisþega sem fá lífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun úr 51% í 61%. Samhliða þessu minnkaði vægi eigin lífeyrissjóðstekna aldraðra en það hefur aftur farið hækkandi og er nú um 3 prósentustigum hærra en það var árið 2017.

Hlutfallsleg skipting heildartekna ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá TR



Á næstu árum má búast við því að hlutfall lífeyrissjóðstekna af heildartekjum ellilífeyrisþega haldi áfram að vaxa þar sem réttindi þeirra til greiðslna úr lögbundnum lífeyrissjóðum, sem þeir hafa áunnið sér vegna greiddra iðgjalda og ávöxtunar, eru að aukast jafnt og þétt. Þá mun hægja á vexti greiðslna almannatrygginga vegna tekjutengingar bóta við tekjur úr lífeyrissjóðum. Ellilífeyrir almannatrygginga og tengdar greiðslur munu engu að síður halda áfram að aukast á næstu 15 árum. Samkvæmt útreikningum fjármála- og efnahagsráðuneytisins munu þessar greiðslur ná hámarki árið 2035. Þegar hlutfall greiðslna almannatrygginga og lífeyrissjóða af VLF er skoðað sést hversu hratt útgreiðslur lífeyrissjóðanna aukast á næstu þremur áratugum en hér er átt við greiðslur til allra ellilífeyrisþega sem eiga einhver lífeyrissjóðsréttindi hvort sem þeir fá greitt frá almannatryggingum eða ekki.

4.4.7 Óvissa um áhrif af fjölda örorkuþega á útgjaldapróunina

Verði þróunin sú að örorkulíkur halda áfram að hækka, líkt og þær hafa gert síðasta áratuginn, þá dregur minna úr útgjöldum vegna félagslegra tilfærslna en kemur fram í grunnsviðsmynd langtímaáætlunarinnar. Þá mun minni atvinnuþátttaka vegna örorku jafnframt draga úr réttindum í atvinnutengdum lífeyrissjóðum, sem hefur í för með sér lægri ellilífeyrisgreiðslur úr lífeyrissjóðum

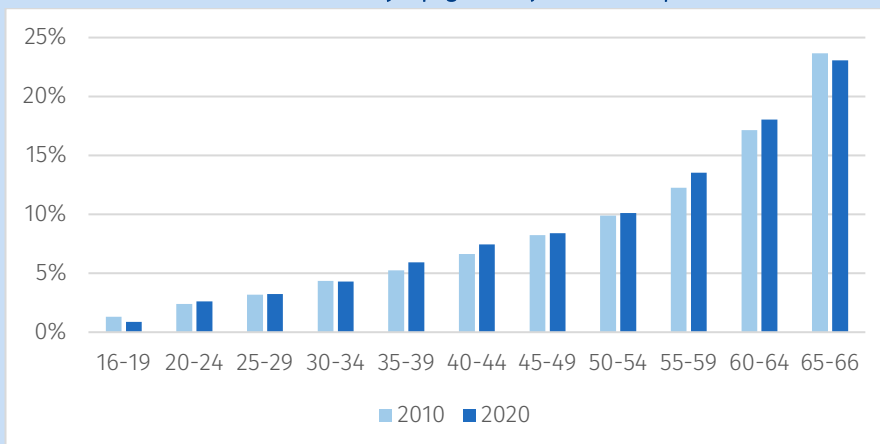
en hjá þeim sem taka að fullu þátt á vinnumarkaði. Því lægri lífeyrissjóðstekjur sem einstaklingar hafa, því meira þurfa þeir að reiða sig á ellilífeyri almannatrygginga. Aukin örorkubyrði lífeyrissjóðanna getur einnig haft neikvæð áhrif á tryggingafræðilega stöðu sjóða sem njóta ekki ábyrgðar launagreiðenda. Það getur orðið til þess að skerða þurfi ellilífeyri sjóðsfélaga. Verði það þróunin mun það aftur draga úr hlut lífeyrissjóðstekna í heildartekjum ellilífeyrisþega og auka hlut almannatrygginga á móti.

Aldurssamsetning mannfjölda hefur áhrif á fjölda örorkulífeyrisþega

Árið 2020 voru örorkulífeyrisþegar rúmlega 20 þúsund en það eru þeir einstaklingar sem eru með 75% örorkumat í gildi. Þar af voru um 62% konur og 38% karlar. Örorkulíkur aukast með aldri og eru hæstar hjá aldurshópnum 60–66 ára en um fimmtingur þess aldurshóps er örorkulífeyrisþegar þegar innflytjendur eru undanskildir. Meira en þriðjungur örorkulífeyrisþega er undir fertugu og hefur þeim fjölgað frá 2010 en yfir helmingur nýgengis öryrkja í þessum aldurshópnum er með geðraskanir sem fyrstu greiningu. Haldi ungum öryrkjum áfram að fjölga fækkar vinnandi höndum, þegar innflytjendur eru frátaldir, þrátt fyrir að þjóðinni fjölgi.

Frá árinu 2010 hefur örorkulífeyrisþegum fjölgað um tæplega 4 þúsund manns og farið úr 7% í 7,6% sem hlutfall mannfjölda á vinnualdri. Að innflytjendum undanskildum eru örorkulífeyrisþegar 9,6% mannfjöldans á vinnualdri og hefur fjölgað um 1,7 prósentustig. Mest er aukning örorkulífeyrisþega í aldurshópnum 40–44 ára og 55–59 ára.

Hlutfall örorkulífeyrisþega í hverjum aldurshópi



Haldi örorkulífeyrisþegum áfram að fjölga á sama hraða og á árunum 2010–2020 má búast við því að öryrkjum fjölgi um 2,3% á ári að meðaltali. Þá væru örorkulífeyrisþegar orðnir um 15% af mannfjölda á vinnualdri árið 2050 sem er tvöfalt hærra hlutfall en í dag.

Á tímabilinu 2000–2017 fjölgaði örorkulífeyrisþegum hins vegar ennþá meira, eða um 4,1% á ári að meðaltali. Verði þróunin sú sama næsta áratuginn verða 27% vinnuaflsins á örorkubótum árið 2050 og myndi það kosta ríkissjóð rúma 280 ma.kr., eða sem nemur tæplega þriðju hverri krónu sem greidd var úr ríkissjóði í fjárlögum ársins 2019. Þótt hér sé ekki verið að spá slíkri línulegri þróun er ljóst að stemma þarf stigu við því að þessi hópur fólks sem fer af vinnumarkaðinum, eða nær jafnvel aldrei að taka þátt í honum, stækki jafn ört og verið hefur undanfarna tvo áratugi.

4.4.8 Útgjaldahorfunar fela í sér miklar áskoranir fyrir stjórnvöld

Af framangreindu er ljóst að breytingar á aldurssamsetningu þjóðarinnar geta falið í sér miklar áskoranir verði ekkert að gert. Áframhaldandi vöxtur tilfærsluútgjalda á fyrri hluta spátímabilsins og aukin útgjöld vegna heilbrigðismála munu taka til sín sífellt stærri hluta af útgjaldasvigrúmi ríkis og sveitarfélaga. Það felur í sér þá áskorun að minna svigrúm verði til fjárfestinga en ella og til að viðhalda og jafnvel auka við þjónustu eða efna til nýrra og aukinna verkefna í öðrum málaflokkum. Að öðrum kosti kynni að þurfa að auka skattheimtu. Uppbygging lífeyriskerfisins gerir það hins vegar að verkum að um miðjan fjórða áratug þessarar aldar munu greiðslur ríkissjóðs til ellilífeyrisþega fara lækkandi vegna aukinna greiðslna úr lífeyrissjóðum. Sú þróun ætti að geta vegið talsvert á móti þrýstingi annarra útgjalda vegna velferðarmála á tímabilinu.

4.5 Horfur um skuldaþróun hins opinbera

Þróun skulda getur gefið sterka vísbendingu um sjálfbærni opinberra fjármála. Framreikningur getur leitt í ljós hvort tekjuöflunarkerfi hins opinbera megna að rísa undir þeim útgjaldaskuldbindingum og velferðarstigi sem felst í núverandi starfsemi þegar tekið hefur verið tillit til efnahagslegrar framvindu til lengri tíma litið, þ.m.t. lýðfræðilega breytinga. Ef rekstur hins opinbera felur í sér misvægi þegar fram í sækir endurspeglast það óhjákvæmilega í skuldaþróuninni.

Hægt er að setja fram töluleg viðmið um sjálfbærni opinberra fjármála en í þeim felst þó alltaf töluverð einföldun. Nánar er fjallað um slíka mælikvarða í kafla 4.1. ESB er með þrjá mælikvarða um sjálfbærni opinberra fjármála. Tveir þeirra snúa beint að skuldahlutfallinu. S1-mælikvarðinn miðast við hvaða aðlögun þarf að gera á opinberum fjármálum til að skuldahlutfallið verði undir 60% að 15 árum liðnum og S2-mælikvarðinn miðast við þá aðlögun sem þarf að gera til að skuldahlutfallið sé ekki vaxandi í lok spátímans. Auk þess rýnir AGS sérstaklega vel skuldir landa þar sem heildarskuldir hins opinbera eru meiri en sem nemur 60% af VLF. Ef skuldir eru meiri en 85% af VLF, eða útlit er fyrir að þær verði það í fyrirjáanlegri framtíð, er áhætta af þeim talin mikil. Í lögum um opinber fjármál er auk þess skuldaregla þar sem greiða þarf niður skuldir ef skuldahlutfallið fer

yfir 30%. Þótt slík viðmið séu ákveðin einföldun getur verið gagnlegt að hafa þau til hliðsjónar við mat á sjálfbærni opinberra fjármála.

4.5.1 Hreyfiöfl skuldsetningar hins opinbera

Burðir hins opinbera til að greiða niður skuldir ráðast að miklu leyti af afkomu. Jákvæða afkomu má nota til að greiða niður skuldir en neikvæð afkoma er jafnan fjármögnuð með útgáfu skulda. Sjálfbærni opinberra fjármála ræðst þó ekki aðeins af umfangi opinberra skulda, heldur er fremur litið til hlutfalls þeirra af verðmætasköpun í hagkerfinu þar sem tekjuöflun hins opinbera er reist á henni. Skuldahlutfallið, þ.e. skuldir í hlutfalli við landsframleiðslu, hreyfist þannig ekki aðeins í takt við afkomu hins opinbera því að hagvöxtur hefur einnig mikilvæg áhrif á þróun skuldahlutfallsins.

Efnahagsáhrif opinberra fjármála eru gjarnan mæld með frumjöfnuði, sem undanskilur vaxtatekjur og -gjöld. Ástæðan er einkum sú að stjórnvöld taka hverju sinni ákvarðanir um rekstrartekjur og -gjöld, en umfang vaxtagjalda ákvarðast af skuldastöðu hins opinbera og vaxtakjörum á fjármálamörkuðum og er því síður innan áhrifasviðs stjórnvalda á hverjum tíma. Frá sjónarhóli stjórnvalda ræðst þróun skuldahlutfallsins því af þróun frumjafnaðar, vaxta og hagvaxtar.

Samhengi frumjafnaðar, vaxta og landsframleiðslu við þróun skulda

Þróun skulda hins opinbera sem hlutfall af VLF yfir tíma má lýsa með einfaldri jöfnu þar sem breyting skuldahlutfallsins ($\Delta \frac{S}{Y}$) ræðst af hlutfalli frumjafnaðar ($\frac{G_t - T_t}{Y_t}$), áhrifum hagvaxtar (g) og vaxta (r) á fyrirliggjandi skuldastöðu ($(g - r) \frac{S_t}{Y_t}$) auk annarra breytinga sem hafa áhrif á sjóðstreymi, og þar með lánsfjárbörf, en eru hlutlaus gagnvart afkomunni, s.s. kaup eða sala eigna eða fyrirframgreiðsla lífeyrisskuldbindinga.

$$\Delta \frac{S}{Y} = \frac{(G_t - T_t)}{Y_t} - (g - r) \frac{S_t}{Y_t} + \text{aðrar breytingar}$$

Í þessari jöfnu má greina eftirfarandi samhengi og áhrifaþætti:

- *Frumjöfnuður.* Rekstur hins opinbera hefur áhrif á skuldahlutfallið í gegnum frumjöfnuðinn. Þannig leiðir jákvæður frumjöfnuður til þess að dregið er úr skuldahlutfallinu ef aðrir liðir jöfnunnar eru hlutlausir, en þá eru frumtekjur hærri en gjöld og liðurinn í heild verður neikvæður. Á hinn bóginn leiðir halli á frumjöfnuðinum til þess að skuldahlutfallið hækkar að því gefnu að aðrir liðir jöfnunnar séu hlutlausir.
- *Hagvöxtur.* Jákvæður hagvöxtur milli ára dregur úr skuldahlutfallinu að öðru óbreyttu þar sem vægi fyrirliggjandi skulda sem færast á milli tímabila lækkar sem hlutfall af aukinni landsframleiðslu, sem táknuð er með bókstafnum Y í jöfnunni hér á undan. Við útreikning á skuldahlutfallinu er þannig deilt með hærri nefnara sem leiðir til lægra skuldahlutfalls. Í jöfnunni táknar g áhrif hagvaxtar á tímabilinu á fyrirliggjandi skuldahlutfall.

- *Vextir.* Raunfjármögnunarkostnaður, eða vextir, sem táknaður er með bókstafnum r í jöfnunni, eykur skuldirnar að öðru óbreyttu. Þannig má sjá í jöfnunni að ef aðrir liðir hennar eru hlutlausir og ef ekki er gert ráð fyrir hagvexti bætast vextirnir sem hlutfall af VLF beint við skuldahlutfallið í upphafi næsta tímabils.
- *Aðrar breytingar.* Þessi liður fangar önnur áhrif á skuldahlutfallið sem færast jafnan um efnahag, t.d. hækkun skulda vegna kaupa á eignum eða lækkun skulda með sölu eigna. Þá geta ýmsar sjóðstreymishreyfingar haft áhrif á handbært fé og þar með lánsfjárbörfina án þess að hafa bein áhrif á frumjöfnuðinn með gjaldfærslu, t.d. útlæði fjármagns vegna fyrirframgreiðslna lífeyrisskuldbindinga.

Í ofangreindu samhengi er sérlega áhugavert að skoða samspil hagvaxtar og vaxta, þ.e. áhrif liðarins $(g - r)$. Hagvöxtur og vextir vegast að jafnaði á þannig að hagvöxtur lækkar skuldahlutfallið en fjármögnunarkostnaður hækkar það. Ef mismunur þessara áhrifa er jákvæður yfir tíma þannig að áhrif hagvaxtar eru meiri en áhrif vaxta mun skuldahlutfallið lækka með tímanum ef aðrir liðir eru hlutlausir. Eftir því sem þessi áhrif eru meiri getur skuldahlutfallið haldist óbreytt eða lækkað þrátt fyrir neikvæðan frumjöfnuð. Ef vextir eru að sama skapi hærri en hagvöxtur mun þurfa að skila jákvæðum frumjöfnuði til þess að halda aftur af vexti skuldahlutfallsins.

Horfur um þróun skuldahlutfallsins til lengri tíma ráðast ekki aðeins af afkomu hins opinbera heldur eru þær verulega háðar forsendum um samspil vaxta og hagvaxtar. Jafnvel þótt unnt væri að spá nákvæmlega fyrir um þróun skatttekna og rekstrarútgjalda hins opinbera hefði samspil framangreindra breyta afgerandi áhrif á þróun skuldahlutfalls hins opinbera til lengri tíma. Svo lengi sem vextir eru lægri en hagvöxtur þá vex skuldabyrði hægar en landsframléiðsla nema að halli á frumjöfnuði sé nægilega mikill til að vega á móti samspili vaxta og hagvaxtar. Skuldahlutfall hins opinbera lækkar þar með á milli ára. Lækkun skuldahlutfallsins er meiri eftir því sem munurinn á vöxtum og hagvexti er meiri og eftir því sem skuldir hins opinbera eru hærri. Þessu er öfugt farið þegar vextir eru hærri en hagvöxtur, en við slíkar aðstæður er aðeins unnt að halda skuldahlutfalli hins opinbera stöðugu ef afgangur á frumjöfnuði hins opinbera er nægur til að vega upp á móti vaxandi skuldabyrði.

Forsendur áætlunarinnar um samspil vaxta og hagvaxtar má telja fremur varfærnar því að þar er gert ráð fyrir að vextir haldist stöðugir þrátt fyrir að vaxtargeta hagkerfisins dvíni með árunum. Það felur í sér að munurinn á vöxtum og hagvexti eykst á síðari hluta spátímans. Þrátt fyrir þetta er munur á vöxtum og hagvexti á heildina lítið fremur lítill yfir tímabilið og áhrifin á skuldsetningu hins opinbera fram til ársins 2050 því takmörkuð. Þróun skulda í áætluninni ræðst því að stærstu leyti af uppsöfnuðum áhrifum af þróun frumjafnaðar, auk annarra greiðslna sem leiða til hærri skulda þótt þær hafi ekki áhrif á frumjöfnuðinn. Þar er einkum um að ræða forinngreiðslur ríkissjóðs til ÍL-sjóðs til að gera upp eignir

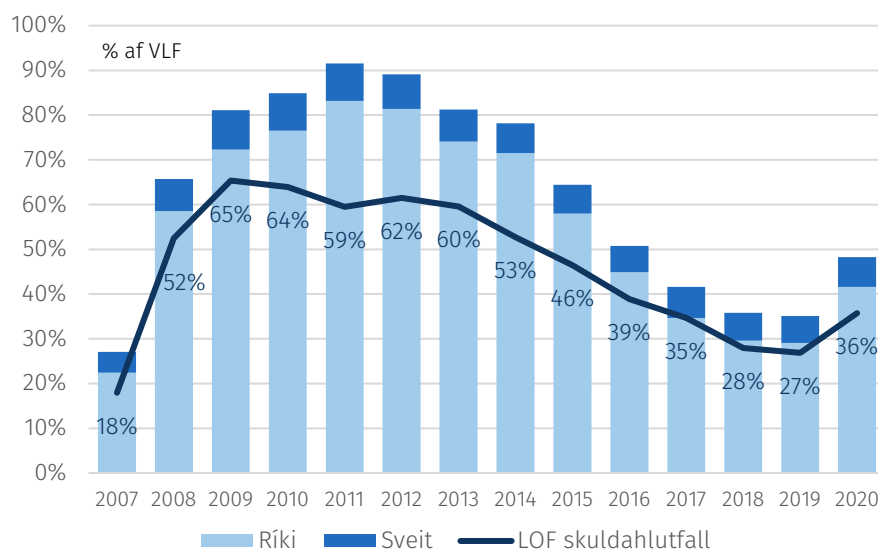
og skuldir sjóðsins og fyrirframgreiðslur ríkissjóðs til LSR vegna lífeyrisskuldbindinga.

4.5.2 Skuldastaða hins opinbera var komin í gott horf fyrir veirufaraldurinn

Við mat á skuldapróun hefur tíðkast að horfa til skulda sem hlutfalls af landsframleiðslu, enda gefur það til kynna getu hins opinbera til að endurgreiða skuldir. Í skýrslunni er einkum litið til tvenns konar viðmiða um skuldir: annars vegar þróunar heildarskulda (brúttó) og hins vegar þróunar skulda samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál (LOF-hlutfall) þar sem sjóðir og innstæður ríkissjóðs eru dregnar frá heildarskuldum. Árið 2007 voru heildarskuldir hins opinbera um 27% af VLF. Í kjölfar falls bankakerfisins haustið 2008 hækkuðu þær mikið og náðu hámarki í 92% af VLF árið 2011. Á hinn bóginn var skuldahlutfall samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál hæst árið 2009, eða 65% af VLF.

Með bættri afkomu ríkissjóðs, nýtingu einkiptistekna og vaxandi landsframleiðslu lækkuðu skuldahlutföllin verulega sl. áratug. Þannig námu heildarskuldir ríkis og sveitarfélaga tæplega 1.100 ma.kr. í árslok 2019 en það svarar til 36% af VLF. Þar af námu heildarskuldir sveitarfélaga 6% af VLF og ríkissjóðs 30%. Skuldir hins opinbera í heild samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál voru á sama tíma um 27% af VLF. Árið 2020 hækkaði skuldahlutfallið á þennan mælikvarða svo aftur í kjölfar kórónuveirufaraldursins og fór í 36%.

Ef hraðfara lækun skulda stíga þær skarpt aftur af völdum COVID-19



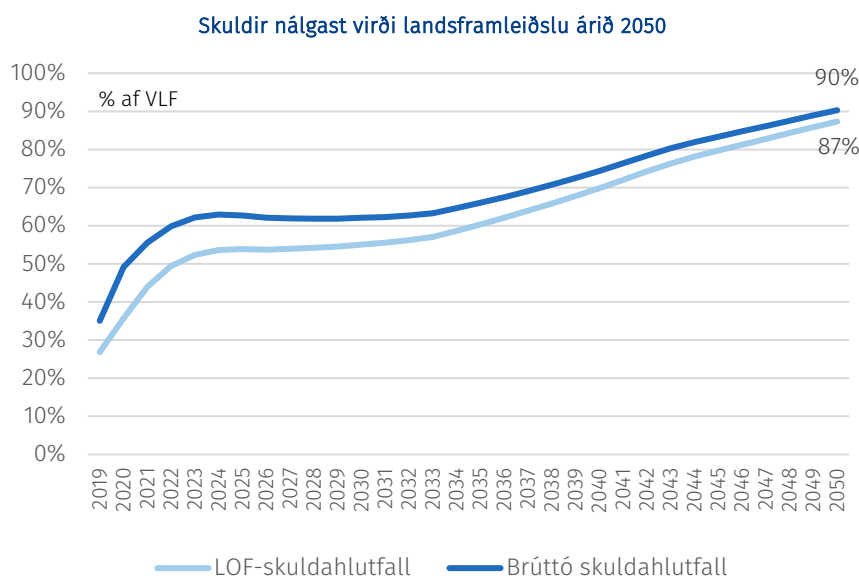
Afleiðingar heimsfaraldurs kórónuveiru hafa verið þær að skuldir hins opinbera hafa vaxið snögglega. Skuldapróunin í grunnsviðsmynd langtímaáætlunarinnar byggist á fyrirliggjandi fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026. Eftir að fjármálaáætluninni sleppir tekur við framreikningur á grundvelli afkomuþróunar sem kynnt er í þessari skýrslu og þeim lánsfjárfjöfnum sem af henni leiðir. Lánsfjárfjöfnum samanstendur af handbæru fé frá rekstri ásamt greiðslum sem teljast utan rekstrarafkomu, eða svonefndum fjárfestingarhreyfingum, t.d. greiðslum vegna eignfærðra fjárfestinga og til að standa straum af

skuldbindingum ÍL-sjóðs og sérstökum aukaframlögum til B-deildar LSR allt fram til ársins 2050.

4.5.3 Skuldahlutfallið stígur mikið samhliða öldrun þjóðarinnar

Gert er ráð fyrir að skuldir á mælikvarða laga um opinber fjármál vaxi úr um 27% árið 2019 í um 54% árið 2026. Þessi stakkaskipti verða á skuldastöðunni af völdum afleiðinga kórónuveirufaraldursins. Samkvæmt fjármálaáætlun 2022–2026 er skuldareglu LOF vikið til hliðar og stefnt að því að skuldir verði orðnar stöðugar í hlutfalli af VLF árið 2025. Til að ná því markmiði er í þeirri áætlun gert ráð fyrir að gripið verði til afkomubætandi ráðstafana á árunum 2023–2025 um sem nemur 34 ma.kr. á hverju ári. Samkvæmt grunnsviðsmynd langtímaáætlunarinnar taka skuldir þá aftur að vaxa frá árinu 2027 og út spátímann vegna öldrunar þjóðarinnar. Árið 2050 verði skuldir samkvæmt framreikningnum orðnar um 87% af VLF. Þessa aukningu skulda má rekja annars vegar til versnandi frumjafnaðar, sem fjallað er um í kafla 4.2 um afkomu hins opinbera, og hins vegar efnahags ÍL-sjóðs og sérstakra aukaframlaga vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga B-hluta LSR.

Við lok fjármálaáætlunar er skuldahlutfallið tæp 54%. Vöxtur þess á tíma framreikningsins er því 33%. Þessi hækkun skýrist til jafns af þremur þáttum. Um þriðjungur er vegna neikvæðs frumjafnaðar á árunum 2027–2050. Um þriðjungur er vegna uppgreiðslu á halla LSR og ÍL-sjóðs. Að lokum er um þriðjungur vegna mismunar afkomu á rekstrar- og greiðslugrunni sem nemur um 20 ma.kr. á föstu verðlagi árlega á árunum 2027–2050. Áhrif samspils vaxta og hagvaxtar á skuldahlutfallið samkvæmt gefnum forsendum er hins vegar óverulegt í þessum framreikningi.



4.5.4 Áhættuskuldbindingar ríkissjóðs

Fyrir utan afborganir og vexti af útgefnum skuldabréfum stendur hið opinbera á hverjum tíma frammi fyrir metnum fjárhagsáhrifum af ýmsum

áhættuskuldbindingum, sem geta verið óvissar í meira eða minna mæli. Við núverandi aðstæður eru stærstu fjárhagslegu áhættuskuldbindingar hins opinbera sem meta má með viðunandi skekkjumörkum annars vegar ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar og hins vegar kostnaður vegna uppgjörs á fortíðarvanda Íbúðalánasjóðs.⁴⁸ Ljóst er að kostnaður af hvoru tveggja verður verulegur og mun slaga upp í hátt í 1.000 ma.kr. en endanlegt umfang og tímasetning er þó nokkurri óvissu háð.

Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar

Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs er ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar, einkum í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR). Lögum samkvæmt er ríkissjóður ábyrgur fyrir þessum skuldbindingum. B-deild LSR var lokað fyrir nýjum sjóðsfélögum árið 1997 þegar við blasti að sjóðurinn gæti ekki staðið undir sér. Þá var orðið ljóst að ríkissjóður þyrfti að forgreiða í sjóðinn verulegar fjárhæðir til að varna því að hann tæmdist og til að draga þannig úr skuldbindingum skattgreiðenda framtíðarinnar. Árið 1999 voru því hafnar greiðslur úr ríkissjóði til B-deildarinnar umfram það sem lög kváðu á um. Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 var þessum inngreiðslum hætt en þá hafði ríkissjóður greitt alls um 91 ma.kr. til sjóðsins. Ef ekki hefði verið gripið til þessara ráðstafana væri sjóðurinn orðinn tómur og allar árlegar lífeyrisgreiðslur úr honum væru þar með fjármagnaðar jafnóðum af ríkissjóði.

Foringreiðslur ríkissjóðs til LSR hófust að nýju árið 2017 og námu þær 24 ma.kr. það ár. Þar af voru 19 ma.kr. í formi stöðugleikaframlags frá slitabúum bankanna sem féllu haustið 2008. Í fjárlögum ársins 2018 kom fram að fleira þyrfti að koma til ef bæta ætti stöðuna og var þá gert ráð fyrir að ljúka framsali á óseldum stöðugleikaeignum til LSR. Jafnframt kom fram að til að sjóðurinn gæti staðið við skuldbindingar sínar miðað við forsendur í tryggingafræðilegri úttekt þyrftu árlegar fyrirframgreiðslur ríkissjóðs að vera sem svarar til liðlega 9 ma.kr. að jafnaði á núverandi verðlagi næstu 30 árin til að hann tæmist ekki áður en allar lífeyrisgreiðslur hafa verið inntar af hendi. Í fimm ára fjármálaáætlunum frá þeim tíma hefur verið gert ráð fyrir slíku árlegu framlagi til B-deildarinnar og í framreikningnum í þessari skýrslu er jafnframt gengið út frá því að þær greiðslur haldi sér út tímabil áætlunarinnar til ársins 2050.

⁴⁸ Í desember 2020 endurflokkaði Hagstofa Íslands 24 ríkisaðila sem áður höfðu verið utan A-hluta ríkissjóðs nú sem A-hluta stofnanir, þ. á m. var ÍL-sjóður. Þessi skýrsla byggist hins vegar á tölum áður en sú breytta flokkun var tekin upp og er ÍL-sjóður því utan A-hluta ríkisins.

Í árslok 2019 námu ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs vegna B-deildar LSR alls um 700 ma.kr. Skuldbindingarnar hafa hækkað umtalsvert undanfarin ár en það skýrist að miklu leyti af afleiddum áhrifum af launahækkunum í kjarasamningum, einkum þeim sem gerðir hafa verið frá og með árinu 2015.

Auk ofangreindra skuldbindinga er ríkissjóður með aðrar fjárhags- og áhættuskuldbindingar. Útlán í nafni ríkissjóðs, hvort sem þau eru veitt af ríkissjóði beint til tiltekinna verkefna eða lánasjóða í eigu ríkissjóðs sem eru fjármagnaðir með endurlánum, fela í sér áhættu. Hér má nefna útlán til námsmanna, til fjármögnunar félagslegs húsnæðis og fyrirtækja á landsbyggðinni. Ríkissjóður ber áhættuna af því að lántaki geti ekki staðið við skuldbindingar sínar en almennt eru útlán þessara aðila tryggð með veðum og áhættan þar með takmörkuð.

Veittar ríkisábyrgðir fela í sér óbeinar skuldbindingar þar sem óvissa ríkir um hvort og hvenær slík gjöld falla til. Ríkisábyrgðir hafa farið lækkanði sem hlutfall af landsframleiðslu síðustu ár en hluti af mótvægisáðgerðum ríkissjóðs vegna kórónuveirufaraldurs voru í formi ríkisábyrgða en þær eru ætlaðar til skemmri tíma. Langstærsti hluti útistandandi ábyrgða er vegna ÍL-sjóðs en næst á eftir er Landsvirkjun og Lánasjóður íslenska námsmanna.

ÍL-sjóður

Við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs í árslok 2019 var aðskilinn sá hluti sem snýr að úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda í svonefndum ÍL-sjóði. Helsta hlutverk sjóðsins er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Sá vandi lýtur fyrst og fremst að því að útlán sjóðsins hafa verið greidd upp í miklum mæli en skuldbindingar sjóðsins eru á hinn bóginn óuppgreiðanlegar. Ekki hefur verið unnt að ávaxta andvirði uppgreiðslanna til að standa að fullu undir ávöxtunarkröfunni á skuldunum. Vegna slíkra uppgreiðslna hafa eignir utan lánasafns sjóðsins vaxið jafnt og þétt á síðustu árum og námu þær um 45% af heildareignum hans í lok árs 2019.

Í lok árs 2019 var lagt mat á gangvirði eigna og skulda ÍL-sjóðs og var munur þar á neikvæður um 178 ma.kr. Sú upphæð endurspeglar að öðru óbreyttu mat á kostnaði ríkissjóðs af því að gera upp eignir og skuldir sjóðsins á þeim tímapunkti. Kemur það til viðbótar þeim 53 ma.kr. sem ríkissjóður lagði honum til á árunum 2010–2013 til þess að styrkja eiginfjárhlutfall hans sem þá var komið undir lögboðið lágmark. Þróun markaðsvaxta, sem hefur bæði áhrif á uppgreiðslur og möguleika í eignastýringu sjóðsins, getur haft veruleg áhrif á framangreindan kostnað þegar upp verður staðið.

Undan því verður ekki vikist að ákvarðanir um aðkomu hins opinbera að húsnæðismálum landsmanna á fyrri árum og lækkun raunvaxta mun leiða til þess að kostnaður falli á ríkissjóð. Þar sem ÍL-sjóður hafði töluverðar eignir en átti ekki kost á að greiða upp skuldbindingar sínar var brugðist við fjárþörf ríkissjóðs af völdum heimsfaraldurs kórónuveirunnar með því að ÍL-sjóður lánaði ríkissjóði af sínum lausafjárforða. Langtímaáætlunin gerir ráð fyrir að þessi samnýting lausafjárforðans verði endurgreidd í nokkrum skrefum fram til ársins 2032.

Eignarhaldi ríkisins á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta. Áföll á fjármálamarkaði eða breytt landslag vegna annarra ytri þátta geta rýrt verðmæti eignarhlutanna. Þá stendur ríkissjóður frammi fyrir áhættu vegna afkomu Seðlabanka Íslands sem getur kallað eftir því að ríkissjóður leggi honum til aukið eigið fé ef það fer undir ákveðið viðmið og útlit fyrir frekari lækkun eigin fjár. Afkoma bankans um þessar mundir ræðst að stóru leyti af þróun gengis krónunnar.

4.5.5 Minni hagvöxtur og frekari efnahagsáföll gætu leitt til meiri skulda

Þegar lagt er mat á sjálfbærni skuldastöðu hins opinbera nægir ekki að líta einungis á þróunina í grunnsviðsmyndinni. Mikilvægur þáttur sjálfbærni er bolmagn til að takast á við áföll sem hið opinbera getur þurft að mæta með litlum fyrirvara. Heimsfaraldur kórónuveirunnar sem hófst snemma á árinu 2020 og fjármálaáfallið árið 2008 eru dæmi um slík þung högg. Við fjármálaáfallið 2008 hækkaði skuldahlutfall samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál um 47% á tveimur árum. Alvarleg áföll, þar sem skuldir aukast hratt, og fjármálamarkaðir taka að efast um efnahagslega og samfélagslega getu hins opinbera til að standa undir skuldabyrðinni, geta leitt til mikillar hækkunar vaxtakostnaðar og þar með aukið enn á efasemdir markaðsaflanna um sjálfbærni opinberra fjármála.

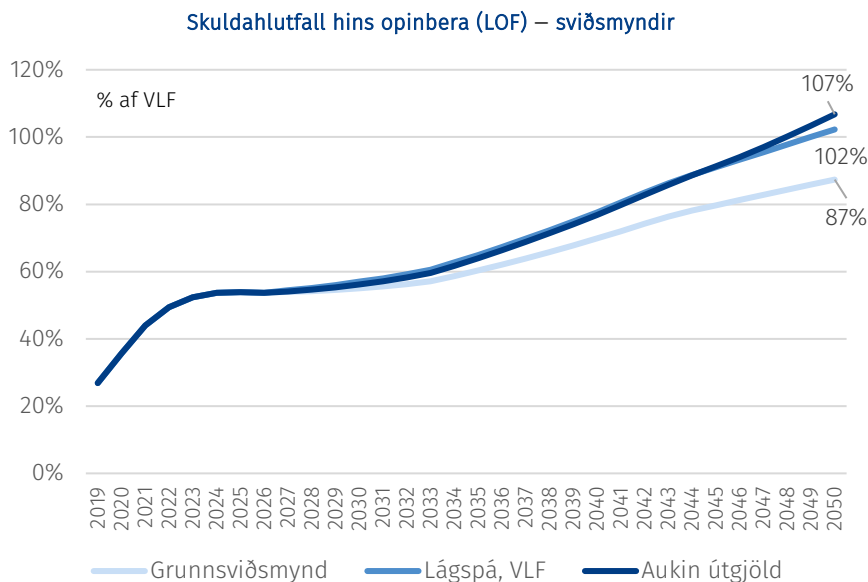
Að meðaltali eru fjárhagsleg áföll sem ríkissjóðir verða fyrir, s.s. vegna efnahagskreppa, fjármálaáfalla, náttúruhamfara eða annarra sambærilegra atburða, sjaldnast mjög stór. Nýleg rannsókn bendir til að af 174 tilgreindum fjármálaáföllum sem ríkissjóðir urðu fyrir á alþjóðavísu á tímabilinu 1990–2014 hafi aðeins fjórir atburðir (2%) verið kostnaðarsamari en sem nemur 40% af VLF og er fjármálaáfallið á Íslandi þar á meðal. Að meðaltali er kostnaður vegna fjárhagslegra áfalla sem ríkissjóðir verða fyrir um 6% af VLF. Miðað við alþjóðlega reynslu gerist það á 36 ára fresti að jafnaði að ríkissjóðir verða fyrir fjárhagslegum áföllum sem eru kostnaðarsamari en sem nemur 5% af VLF. Kostnaður af áföllum sem ná þeirri stærðargráðu er að jafnaði 16% af VLF.⁴⁹ Hugsanlegt er þó að með aukinni alþjóðavæðingu verði kreppur dýpri og samræmdari á milli landa. Hér verður að hafa í huga að íslenska hagkerfið er lítið að vöxtum og langt undir

⁴⁹ Bova o.fl. (2016).

meðaltali þeirra ríkja sem þessi úttekt nær yfir, auk þess sem það hefur búið við talsvert miklar sveiflur í bæði innri og ytri aðstæðum í gegnum tíðina.

4.5.6 Skuldahlutfallið hækkar meira í frávikssviðsmyndum

Þegar rýnt er 30 ár fram í tímann er óvissan að sjálfsögðu mjög mikil og er ómögulegt að ná utan um alla óvissuþætti í einni sviðsmynd. Skuldahlutfall hins opinbera getur orðið enn óhagstæðara en gert er ráð fyrir í grunnsviðsmyndinni í langtímaspánni. Í kafla 4.2 um afkomuhorfurnar til langs tíma hér að framan er fjallað um tvær aðrar sviðsmyndir. Fyrri sviðsmyndin gerir ráð fyrir nokkru lægri framleiðni og hagvexti en grunnsviðsmyndin og felur hún í sér lakari afkomu hins opinbera yfir tímabil áætlunarinnar. Það leiðir til þess að skuldahlutfall á mælikvarða laga um opinber fjármál mundi verða 102% af VLF í lok tímabilsins í stað 87%. Síðari sviðsmyndin gerir ráð fyrir meiri útgjaldavexti heilbrigðis- og menntamála. Niðurstaða þeirrar sviðsmyndar er að aukinn halli verður á afkomu hins opinbera á tímabilinu, sem aftur myndi leiða til þess að skuldahlutfallið yrði 107% af VLF.



⁵⁰ Seðlabanki Íslands. Peningamál, nóvember 2019 (Rammagrein 1).

Vextir hafa áhrif á afkomu og skuldaþróun

Í framreikningi langtímaáætlunarinnar er raunvöxtum haldið stöðugum út spátímann miðað við núverandi mat Seðlabankans á jafnvægisraunvöxtum, sem er 2,0%.⁵⁰ Það mat er hins vegar nokkru hærra en hjá flestum öðrum þróuðum hagkerfum. Þannig metur seðlabanki Bandaríkjanna jafnvægisraunvexti í námunda við 0,5% og almennt er talið að sambærilegir vextir á evrusvæðinu séu neikvæðir um þessar mundir.⁵¹

Niðurstöður nýlegrar rannsóknar Englandsbanka gefa til kynna að alþjóðlegt vaxtastig hafi verið á niðurleið um langt skeið.⁵² Því sé núverandi lágvaxtaumhverfi ekki tímabundin undantekning frá eðlilegu raunvaxtastigi, þótt lækkun vaxta vegna yfirstandandi efnahagsáfalls ýki þá þróun. Þvert á móti kunni tímabilið sem jafnan er kennt við hinn mikla stöðugleika (e. great moderation) að hafa verið hin raunverulega undantekning. Það tímabil nær frá fyrri hluta níunda áratugar síðustu aldar, þegar stærstu seðlabankar heims sögðu verðbólgu stríð á hendur og raunvextir hækkuðu skarpt, fram til fjármálakreppunnar 2008. Raunvextir allra þróaðra ríkja hafa aldrei verið jákvæðir eins lengi og á þessu tímabili. Með hliðsjón af framangreindu gætu undirliggjandi alþjóðlegir vextir átt eftir að lækka enn frekar. Öldrun þjóða, tæknibreytingar og hnattvæðing eru meðal þátta sem stuðla að þeirri þróun.

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

⁵¹ Federal Reserve Bank of St. Louis. Longer Run FOMC Summary of Economic Projections for the Fed Funds Rate, Median (<https://fred.stlouisfed.org/series/FEDTARMDLR>).

Claus Brand o.fl. (2018). The natural rate of interest: estimates, drivers and challenges to monetary policy. European Central Bank (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op217.en.pdf>).

Georgi Krustev (2018). The natural rate of interest and the financial cycle. European Central Bank.

Claus Brand og Falk Mazelis (2019). Taylor-rule consistent estimates of the natural rate of interest.

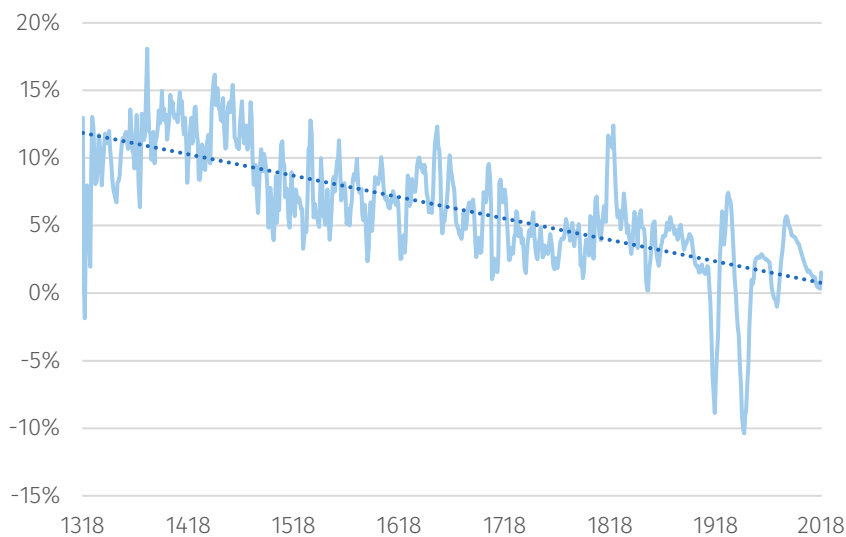
⁵² Paul Schmelzing (2019). Eight centuries of global real interest rates, R-G, and the 'suprasecular' decline, 1311–2018.

Þróun skulda hins opinbera ræðst einkum af afgangi á frumjöfnuði og samspili vaxta og hagvaxtar eins og fjallað er um í rammagrein framar í þessum kafla. Í núverandi vaxtaumhverfi hafa ríkissjóðir flestra iðnríkja getað gefið út skuldir á vöxtum sem eru lægri en hagvöxtur. Við þær aðstæður getur hið opinbera aukið skuldir að nafnvirði, t.d. til að ráðast í arðbæra innviðafjárfestingu, án þess að þær kalli á meiri afgang af frumjöfnuði í framtíðinni til þess að halda skuldahlutfallinu í skefjum. Haldist slíkar aðstæður til frambúðar getur það haft í för með sér að skuldahlutfallið lækki þó að enginn afgangur verði á frumjöfnuði eða, á hinn bóginn, að hægt væri að halda hlutfallinu stöðugu þrátt fyrir halla á frumjöfnuði.

Í umhverfi frjálsra fjármagnsflutninga hljóta innlendir vextir að ráðast af þróun vaxta erlendis auk innlands áhættuálags. Sú skoðun að vextir verði áfram lægri en hagvöxtur á alþjóðavettvangi nýtur vaxandi fylgis.⁵³ Reynist það rétt má búast við að vaxtaumhverfið hér á landi þróist með svipuðum hætti. Í greiningunni er gert ráð fyrir föstum 2% raunvöxtum út spátímamann samhliða lækkingu vexti framleiðslugetunnar.

Einstakir atburðir og ekki síst önnur þróun raunvaxta en greiningin gerir ráð fyrir getur þó breytt myndinni nokkuð og raskað skuldahlutfallinu í hvora áttina sem er. Því er mikilvægt fyrir lítið og opið hagkerfi í öldusjó alþjóðafjármála að fylgja ábyrgri og varfærinni stefnu í opinberum fjármálum.

Raunvextir hafa verið á stöðugri niðurlægingu – sjö ára hlaupandi raunvextir stórra iðnríkja



Heimild: Englandsbanki

⁵³ Sjá t.d. Lukasz Rachel og Thomas Smith (2015). Secular drivers of the global interest rate og Larry Summers (2015). Demand Side Secular Stagnation.

4.6 Niðurstöður í opinberum fjármálum

Eins og fram kemur í inngangi er í þessari fyrstu skýrslu um langtímahorfur samkvæmt ákvæði laga um opinber fjármál lögð áhersla á að útfæra framreikninga um fremur einfalda grunnsviðsmynd. Er henni ætlað að varpa ljósi á hvort óbreytt fyrirkomulag útgjaldaskuldbindinga og tekjuöflunarkerfis hins opinbera samræmist spám um þróun mannfjöldans og efnahagslífsins. Í skýrslunni eru þó einnig settar fram tvær aðrar sviðsmyndir sem fela í sér annars vegar hægari efnahagsþróun og hins vegar meiri útgjaldavöxt en í grunnsviðsmyndinni. Tilgangurinn með því er að gefa vísbendingar um hversu næmur framreikningurinn er fyrir breytingum í undirliggjandi forsendum.

Eins og hefur verið rakið í umfjölluninni hér á undan um grunnsviðsmynd áætlunarinnar þá stefnir að öðru óbreyttu í að útgjöld til heilbrigðismála muni aukast verulega á næstu þremur áratugum, eða sem nemur 3 prósentustigum af VLF, sé eingöngu horft til öldrunar þjóðarinnar. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að breytt aldurssamsetning leiði til þess að framlög til menntamála lækki smám saman sem hlutfall af VLF miðað við núverandi uppbyggingu skólakerfisins. Þá gerir spáin ráð fyrir því, ólíkt því sem á við í flestum öðrum ríkjum, að framlög til almannatrygginga og velferðarmála standi nokkurn veginn í stað. Uppbygging lífeyrissjóðakerfisins gerir það að verkum að um miðjan fjórða áratug þessarar aldar munu greiðslur ríkissjóðs til ellilífeyrisþega hafa náð hámarki og fara aftur lækkandi samhliða því að tekjur þeirra koma í auknum mæli úr eigin lífeyrissjóðum. Þessi þróun ætti því að óbreyttu að geta vegið á móti þrýstingi vegna annarra framlaga til velferðarmála á tímabilinu, s.s. aukinna greiðslna til örorkulífeyrisþega.

OPINBER FJÁRMÁL 2020–2050, HELSTU NIÐURSTÖÐUR*

<i>% af VLF</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2040</i>	<i>2050</i>
Grunnsviðsmynd				
Heilbrigðismál	8,4%	8,6%	9,8%	10,8%
Almannatr. og velferðarmál	15,0%	11,1%	10,9%	10,4%
Menntamál	7,2%	7,0%	7,0%	6,5%
Frumgjöld	45,5%	38,6%	39,6%	39,7%
Frumtekjur	40,3%	38,9%	38,9%	38,9%
Frumjöfnuður	-5,2%	-0,3%	-0,7%	-0,8%
Vaxtajöfnuður	-2,0%	-2,4%	-2,9%	-3,6%
Heildarafkoma	-7,1%	-2,1%	-3,6%	-4,4%
Heildarskuldir	49,2%	62,1%	74,4%	90,3%
Skuldir skv. LOF	35,7%	55,0%	69,8%	87,3%
VLF (ma.kr., verðlag 2020)	2.941	3.790	4.583	5.529

Sviðsmynd lægri framleiðni

Heildarafkoma	-7,1%	-2,2%	-4,0%	-5,1%
Skuldir skv. LOF	26,8%	57,0%	77,6%	102,3%

Sviðsmynd meiri útgjaldavöxtur

Heildarafkoma	-7,1%	-2,5%	-4,7%	-7,0%
Skuldir skv. LOF	35,7%	56,2%	76,8%	106,8%
Heilbrigðismál	7,9%	9,5%	11,1%	12,7%
Menntamál	7,3%	7,2%	7,2%	7,2%

* Árið 2019 er grunnár framreikningsins

4.6.1 Sporna þarf gegn því að skuldahlutföll hækki að nýju

Niðurstaða grunnsviðsmyndar áætlunarinnar er að óbreytt fyrirkomulag útgjaldaskuldbindinga og tekjuöflunarkerfis og áætluð þróun vaxtafnaðar geri það að verkum að tekjur hins opinbera muni ekki standa undir öllum útgjöldum til lengri tíma litið. Frumútgjöld vaxa um 1,5% af VLF frá lokum gildandi fjármálaáætlunar fram til ársins 2050 en tekjur standa í stað sem hlutfall af VLF.

Vaxtjöfnuður fer versnandi á síðari hluta tímabilsins og verður neikvæður um 3,6% af VLF árið 2050. Að teknu tilliti til þróunar vaxtafagnaðarins verður heildarafkoman neikvæð um 1,5% af VLF árið 2026 en endar í 4,4% halla árið 2050.

Versnandi afkoma í grunnsviðsmyndinni leiðir einnig til þess að skuldir hins opinbera munu fara vaxandi og stefna heildarskuldir í að verða ríflega 90% af VLF í lok tímabilsins. Ef litið er til skuldaþróunar samkvæmt mælikvarða laga um opinber fjármál munu þær einnig fara vaxandi út spátímann og verða 87% af VLF árið 2050. Til samanburðar má nefna að Evrópusambandið var með 60% hámark á skuldir í hlutfalli af VLF í S1-mælikvarða sínum um sjálfbærni opinberra skulda til meðallangs tíma. Þá miðaði AGS við að ef skuldahlutföll væru yfir 60% kallaði það á aukna rýni og að ef þau færu yfir 85% teldust þau vera áhættusöm. Skuldir Íslands samkvæmt þessum framreikningi stefna í að verða yfir framangreindum hlutföllum og fara í bága við nógildandi lagaumgjörð, sem bendir til að skuldir hins opinbera gætu orðið ósjálfbærar ef ekki verður brugðist við. Út frá niðurstöðum grunnsviðsmyndarinnar má nefna í dæmaskyni að hlutfall tekna af VLF þyrfti að vera um 2,2% hærra frá lokum fjármálaáætlunar 2026 til að ná skuldahlutfallinu undir 30% viðmið laga um opinber fjármál í lok tímabilsins.

Annar mælikvarði ESB, S2, tiltekur að ef skuldir hins opinbera í hlutfalli við VLF, að teknu tilliti til öldrunar þjóðarinnar, eru vaxandi í lok framreikningsins teljist þær ekki vera sjálfbærar. Til að halda skuldahlutfallinu stöðugu í lok framreikningsins þyrfti að hækka árlegar tekjur hins opinbera um 1,3% af VLF frá því að gildistíma fjármálaáætlunar lýkur árið 2025 og fram til ársins 2050. Skuldir hins opinbera yrðu þá stöðugar í um 54% af VLF. Hér er bilið sem þarf að brúa reiknað sem þær auknu tekjur sem vantar upp á eins og tíðkast í framsetningu ESB, AGS o.fl. en augljóslega mætti einnig ná sömu markmiðum með lækkun útgjalda.

Niðurstaða framreikningsins er því að skuldir í hlutfalli við landsframleiðslu eru hvort tveggja vaxandi og yfir þeim mörkum sem ESB og AGS hafa sett sem viðmið um sjálfbær skuldahlutföll. Að öllu öðru óbreyttu og að gefnum óvissum forsendum um framtíðina, sem og að tekju- og gjaldakerfi hins opinbera verði óbreytt, gefur framreikningurinn skýra vísbindingu um að skuldir hins opinbera gætu stefnt í að verða ósjálfbærar verði ekkert að gert. Leitni vaxtakjara hefur verið til lækkunar. Haldi sú þróun áfram mun lægri fjármagnskostnaður leiða til þess að auðveldara verður að halda óbreyttu skuldastigi. Jafnframt væri hægt að hækka skuldastigið vegna lægri vaxta og auka þannig útgjöld tímabundið án þess að vaxtabyrðin aukist sem því nemur. Sjálfbærni er þó ekki bara framreikningur á skuldahlutföllum heldur þarf einnig að hafa í huga þá áhættu sem skuldastaðan sjálf felur í sér, t.d. þegar kemur að endurfjármögnun eða ef vextir taka að hækka á ný.

4.6.2 Aðlögun til að tryggja stöðugt skuldahlutfall er nauðsynleg

Af framangreindu má ráða að öldrun þjóðarinnar og snörp hækkun skulda af völdum kórónuveirufaraldursins munu reynast áskoranir fyrir fjármál hins

opinbera. Í nýsamþykktri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að grípa þurfi til afkomubætandi ráðstafana á árunum 2023–2025 sem nemi um 34 ma.kr. á hverju ári til þess að skuldahlutfallið verði orðið stöðugt undir lok fjármálaáætlunarinnar. Ljóst er að verkefninu lýkur ekki þar með heldur þarf samhliða að fara að huga að viðbrögðum við öldrun þjóðarinnar. Með því að hefja nauðsynlega aðlögun snemma á tímabilinu ætti hún að verða mun viðráðanlegri en ef vandanum verður leyft að safnast upp. Frá árinu 2026 versnar lánsfjárjöfnuður vegna neikvæðrar stöðu LSR og ÍL-sjóðs. Því er líka mikilvægt að hið opinbera hafi langtímaafleiðingar í huga við veitingu ábyrgða og útfærslu stuðningskerfa. Verðmætasköpun hagkerfisins til langs tíma þarf að geta staðið undir kostnaði sem leiðir af öldrun þjóðarinnar.

Auðsætt er að grundvallaróvissa er um þróun efnahagsmála, afkomu og skuldahlutfall til 30 ára. Til að mynda má nefna að hagvöxtur í efnahagsspánni er að miklu leyti drifinn áfram af leitnivexti í framleiðni en óvíst er hvort takist að viðhalda núverandi leitnivexti til langrar framtíðar. Á móti vegur að ef langtímahagvaxtargeta reynist minni en gert er ráð fyrir í grunnsviðsmyndinni má búast við að vaxtastig hagkerfisins lækki einnig, eins og fjallað er um í rammagrein í kafla 4.5 um skuldir hins opinbera.

4.6.3 Samanburður við langtímaspá OECD

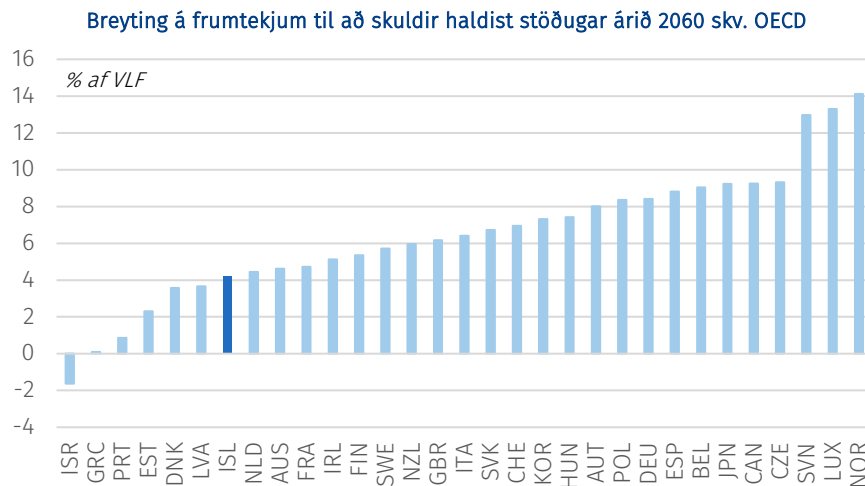
OECD⁵⁴ gerði árið 2018 langtímaspá fyrir heimshagkerfið til ársins 2060. Í henni má finna spá um fjármál hins opinbera og skuldaþróun. Samkvæmt þeim niðurstöðum þurfa lönd OECD að meðaltali að hækka frumtekjur um 6,5% af VLF til að skuldaþróun verði stöðug árið 2060. Niðurstöðurnar fyrir Ísland eru að hækka þurfi frumtekjur hins opinbera um rúmlega 4% af VLF til að skuldaþróun hins opinbera verði stöðug árið 2060. Það felur í sér þörf fyrir töluvert meiri hækkun tekna en í niðurstöðu grunnsviðsmyndar langtímaspár fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Munurinn liggur í ólíkri aðferðafræði í skýrslunum tveimur og mismunandi spátíma. OECD spáir til ársins 2060 en langtímaspáin í þessari skýrslu er til ársins 2050. Uppbygging undirlíkana OECD er með öðrum hætti, auk þess sem OECD gerir ekki ráð fyrir að útgjöld vegna menntamála lækki eins og í grunnsviðsmynd þessarar skýrslu. Í spá OECD er því reiknað með útgjöldum sem hækka vegna hlutfallslegrar fjölgunar eldra fólks en ekki útgjöldum sem ættu að lækka vegna hlutfallslegrar fækkunar ungs fólks. Eins og fjallað er um í kafla 4.4 um útgjöld hins opinbera byggist framvinda heilbrigðisútgjalda í líkönum OECD á fleiri þáttum en lýðfræði, s.s. eftirspurnarhrifum, tækniframförum og framleiðni. Það hefur í för með sér að OECD metur meiri útgjaldvöxt í heilbrigðismálum en felst í grunnsviðsmynd langtímaspárinnar hér. Áhrif þessara þátta eru til hækkunar og

⁵⁴ OECD (2018). The Long View: Scenarios for the world economy to 2060.

Því er niðurstaða OECD að auka þurfi frumjöfnuð meira til að tryggja sjálfbærni og stöðugt skuldahlutfall.

Í kafla 4.3 um afkomu hins opinbera er sett fram viðbótarsviðsmynd þar sem tekið er tillit til þessara forsendna OECD. Niðurstaða hennar gefur til kynna verri afkomu en í grunnsviðsmyndinni. Það felur enn fremur í sér meiri aðlögun á frumtekjum til að tryggja að skuldir verði stöðugar til lengri tíma litið, sem er áþekkt niðurstöðu OECD.



Þessi athugun OECD var gerð áður en kórónuveirufaraldurinn skall á og má búast við að afleiðingar hans hafi veruleg en þó misjöfn áhrif á skuldastöðu landa. Sá lærdómur sem helst má draga af skýrslu OECD er tvíþættur. Í fyrsta lagi að eðli málsins samkvæmt ríkir töluverð óvissa um langtímaspár. Nauðsynlegt er að gefa sér fjölda forsendna sem geta haft mikil áhrif á lokaniðurstöðuna. Hinn lærdómurinn er að Ísland kemur almennt frekar vel út í samanburði við önnur lönd. Samkvæmt langtímaspá OECD þurfa 24 lönd af 30 að hækka tekjur hins opinbera meira en Ísland til að mæta þeim áskorunum sem felast í öldrun þjóðarinnar.



Viðauki: Spálíkön og forsendur

Í þessum viðauka er fjallað um þau líkön sem liggja að baki útreikningum á framleiðslugetu og afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs.

Efnahagslíkan

Efnahagslíkanið er notað til að reikna framleiðslugetu á spátímanum og landsframleiðslu á því tímabili þar sem þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sleppir, þ.e. frá og með árinu 2027. Efnahagslíkanið byggist á langtímaefnahagslíkani Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD. Ítarlega er fjallað um það í greinargerðum sem eru aðgengilegar á vefsíðu stofnunarinnar.⁵⁵ Framleiðslugeta er metin með Cobb-Douglas framleiðslufalli af eftirfarandi gerð:

$$y = a(n+e) + (1-a)k$$

þar sem lágstafir tákna náttúrulegan lógaritma og α stendur fyrir hlutdeild vinnuafli í framleiðslu, en gert er ráð fyrir að hún sé 0,67 í samræmi við viðtekna venju. n stendur fyrir vinnuafli, e stendur fyrir skilvirkni vinnuafli og k táknar fjármagnsstofn. Eftirfarandi samband er á milli skilvirkni vinnuafli og heildarþáttaframleiðni (HPF):

$$\ln(HPF) = \alpha e$$

Hér verður því næst lýst hvernig vinnuafli, fjármagnsstofni og skilvirkni vinnuafli er spáð. Þar á eftir er fjallað um landsframleiðslu og framleiðslugetu í upphafi spátímans og birt tafla með samantekt á gögnum og forsendum. Loks er tafla með niðurstöðum.

Vinnuafli

Spá um vinnuafli tekur tillit til þeirra lýðfræðilegu breytinga sem mestu máli skipta á vinnumarkaði. Vinnuafli er mælt í fjölda starfandi og er reiknað sem margfeldi hlutfalls starfandi og mannfjölda. Þeir útreikningar eru brotnir niður á annars vegar karla og hins vegar konur innan hvers fimm ára aldurshóps á aldrinum 15–75 ára.

Mannfjöldaspá er brotin niður á hvern þessara hópa. Söguleg gögn um hlutfall starfandi innan þessara hópa eru hagsveifluleiðrétt. Það hlutfall er notað til að reikna út sögulega leitni í því á hvaða aldri hver kynslóð karla og kvenna byrjar og hættir á vinnumarkaði. Þannig er tekið tillit til þeirra breytinga sem verða yfir tíma á vinnumarkaðsþátttöku kynslóða vegna breytinga í m.a. menntun, stöðu kvenna á vinnumarkaði og heilbrigði fólks á efri árum. Slíkar breytingar gera það að verkum að gera má ráð fyrir áframhaldandi aukningu í hlutfalli starfandi meðal

⁵⁵ OECD (2016). The Long View: Scenarios for the world economy to 2060.

flestra aldurshópa á spátímanum. Nánar má lesa um aðferðafræðina í greinargerð OECD.⁵⁶

Skilvirkni vinnuafls

Leitnivöxtur í skilvirkni vinnuafls er reiknaður með því að beita Kalman-síu á söguleg gögn. Leitnivöxturinn er nú metinn 1,6% og í grunnsviðsmynd er gert ráð fyrir að hann sé óbreyttur út spátímann. Þótt þetta kunni að vera einföld aðferð er hún talin skila raunhæfum niðurstöðum með hliðsjón af aðferðafræði OECD.⁵⁷ Í grunnsviðsmynd langtímaspár stofnunarinnar fer vöxtur í skilvirkni vinnuafls eftir i) alþjóðlegum tækniframförum og ii) breytingum í menntunarstigi. Alþjóðlegur tæknivöxtur er þar talinn skila um 1% vexti í skilvirkni á ári. Miðað við spá Wittgenstein Centre um menntunarstig hér á landi og aðferðafræði OECD við að meta áhrif menntunar á framleiðni gæti aukning í menntunarstigi skilað 0–1% til viðbótar til vaxtar í skilvirkni að meðaltali á ári hverju á spátímanum. Samanlögð framlög þessara tveggja þátta eru því að líkindum nærri núverandi leitnivexti.

Í háspá er gert ráð fyrir því að auk þeirra áhrifaþátta sem hér hafa verið nefndir hafi það einnig áhrif á skilvirkni vinnuafls hversu opið hagkerfið er. OECD hefur metið þau áhrif í alþjóðlegu samhengi í líkani þar sem tekið er tillit til ýmissa mögulegra áhrifaþátta skilvirkni. Mat OECD á þessum áhrifum jafngilda því að aukning í bæði útflutningi og innflutningi um 10% af VLF skili 8% uppsafnaðri aukningu í landsframleiðslu til lengri tíma vegna aukinnar skilvirkni. OECD birtir einnig mat á því hversu hratt þessi áhrif koma fram. Í háspánni er gert ráð fyrir því að hlutfall bæði útflutnings og innflutnings af VLF aukist um 10 prósentustig strax í upphafi spátímans og að uppsöfnuð áhrif þessa á landsframleiðslu vegna aukinnar skilvirkni séu jákvæð um 5,1% til 2050.

Í lágspá er gert ráð fyrir að vöxtur skilvirkni vinnuafls sé 1% á ári út spátímann og er það ytri forsenda.

Fjármagnsstofn

Fjármagnsstofninn er mældur sem verðmæti fjármagnsstofns atvinnuvega og hins opinbera á föstu verðlagi. Gert er ráð fyrir því að fjármagnsstofn hins opinbera nái ákveðnu jafnvægi sem í grunnsviðsmyndinni er 65% af framleiðslugetu. Í því felst að opinber fjárfesting vex lítillega umfram vöxt framleiðslugetu á fyrstu árum spátímans en vex svo í takt við framleiðslugetu. Til lengri tíma vex atvinnuvegafjárfesting í takt við aukningu í fjölda starfandi og framleiðni vinnuafls en til skemmri tíma á sér stað aðlögun að því vaxtarstigi. Af öllu þessu leiðir að til lengri tíma hefur vöxtur í fjármagnsstofni aðeins hófleg áhrif á vöxt framleiðslugetunnar; vöxtur hennar ræðst í grundvallaratriðum af

⁵⁶ OECD (2017). A revised approach to trend employment projections in long-term scenarios.

⁵⁷ OECD (2017). A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios.

þróun í vinnuafli og skilvirkni vinnuafls. Nánar er fjallað um þessa aðferðafræði í greinargerð OECD.⁵⁸

Í háspá er gert ráð fyrir því að fjárfesting hins opinbera sé meiri en í grunnsviðsmyndinni sem nemur 1% af framleiðslugetu á hverju ári og stækkar fjármagnsstofninn meira sem því nemur.

Landsframleiðsla og framleiðslugeta í upphafi spátíma

Spá um landsframleiðslu 2021–2026 miðast við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars 2021. Spá um framleiðslugetu tekur mið af þeirri forsendu að landsframleiðsla sé við framleiðslugetu í lok spátíma þjóðhagsspár Hagstofu, þ.e. árið 2026. Eftir það er gert ráð fyrir því að landsframleiðsla þróist í takt við framleiðslugetu eins og henni er spáð í efnahagslíkaninu.

Gögn og forsendur

<i>Breyta</i>	<i>Gögn og forsendur í grunnsviðsmynd</i>
α , hlutdeild vinnuafls	0,67
Hlutfall starfandi (söguleg gögn)	Eurostat, 1995-2019.
Mannfjöldi	Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands, janúar 2021.
Skilvirkni vinnuafls (söguleg gögn)	QMM-gagnagrunnur Seðlabanka Íslands, 1990-2019. Reiknuð með Cobb-Douglas framleiðslufalli sem inniheldur breyturnar GDP, EMP og K.
Fjármagnsstofn og fjárfesting (söguleg gögn)	Hagstofa Íslands.
Afskriftahlutfall atvinnuvegafjárfestingar	8%
Afskriftahlutfall opinberrar fjárfestingar	5%
Fjárfestingarstofn hins opinbera sem hlutfall af framleiðslugetu	65%

⁵⁸ OECD (2018). Saving, investment, capital stock and current account projections in long-term scenarios.

Niðurstöður

<i>Ár</i>	<i>Framleiðslugeta (ma.kr., verðlag 2020)</i>
2025	3.441
2030	3.790
2035	4.155
2040	4.583
2045	5.049
2050	5.529

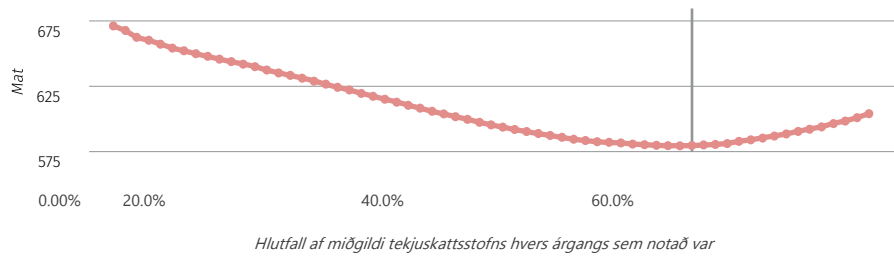
Líkan fyrir áhrif öldrunar og lýðfræðilegra breytinga á tekjuskatt einstaklinga

Notast er við örhermilíkan fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að reikna tekjuskatt og útsvar fyrir skattgreiðendur. Notast er við skattframtalsgögn úr álagningu ársins 2019 og út frá spám um mannfjölda og atvinnuþátttöku er búin til líkindadreifing fyrir aldur, kyn og ytri jaðar atvinnuþátttöku fyrir hvert ár innan spátímabilsins. Þá er notuð Monte Carlo hermun til að búa til endurteknar nálganir á þýði framteljenda til tekjuskatts, út frá framtalsgögnum álagningar 2019 og líkindadreifingunni fyrir hvert ár.

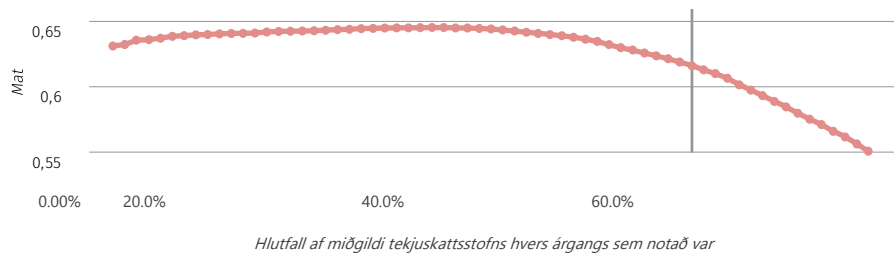
Þannig eru búin til 1.000 möguleg þýði framteljenda fyrir hvert ár tímabilsins. Tekjur ellilífeyrisþega eru til viðbótar uppreiknaðar í takt við vöxt lífeyrisgreiðslna á mann yfir tímabilið og því næst er reiknireglum tekjuskattskerfisins beitt á hvert mögulegt þýði í gegnum örhermilíkanið.

Engar upplýsingar eru um atvinnuþátttöku í framtalsgögnum. Þannig er nálgun á ytri jaðar atvinnuþátttöku – það hvort viðkomandi sé á vinnumarkaði eða ekki – fengin með því að flokka alla þá einstaklinga utan vinnumarkaðar sem eru með lægri tekjuskattsstofn en sem nemur helmingi af miðgildi tekna jafnaldra sinna. Er sú aðferðafræði fengin með því að miða við það hlutfall af miðgildi tekjuskattsstofns hvers árgangs sem lágmarkar kvaðratfrávik frá fjölda starfandi í hverjum árgangi skv. flokkun Eurostat.

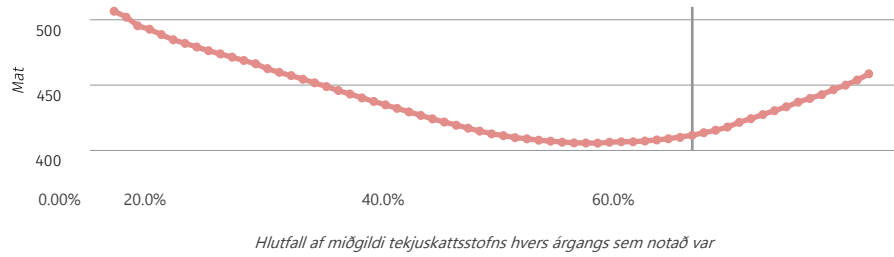
Kvaðratfrávik



R₂



Tölugildi meðalfráviks



Gögn og forsendur

Breyta

Gögn og forsendur

Aldur, kyn og tekjuskattsstofn skattgreiðenda fyrir tekjuárið 2018	Álagningargrunnur frumálagningar tekjuskatts árið 2019 fyrir tekjur 2018.
Hlutfall starfandi eftir aldurshópum	Raungögn frá Eurostat 2018. Spá úr efnahagslíkani 2019-2050.
Mannfjöldi	Rauntölur frá Hagstofu Íslands 2018-2019. Mannfjöldaspá 2020-2050.
Útgreiðslur lífeyrissparnaðar	Raungögn úr frumálagningu tekjuskatts 2019 fyrir tekjur 2018. Spá úr lífeyrissjóðalíkani 2019-2050

Líkan fyrir opinber fjármál

Við framreikning á tekjum og gjöldum hins opinbera er byggt á gildandi fjármálaáætlun og skiptingu heildarútgjalda ársins 2019 frá Hagstofu Íslands. Sú skipting byggir á COFOG-málaflokkasundurliðun Sameinuðu þjóðanna og hagrænu eðli útgjaldanna ásamt þeim forsendum sem lýst er í töflunni hér fyrir neðan. Í reikniverkinu er tekjum haldið í föstu hlutfalli af landsframleiðslu frá lokum fjármálaáætlunar sem og þeim útgjaldaflokkum sem ekki teljast til einstaklingsbundinnar samneyslu. Í grunnsviðsmyndinni eru málaflokkar eins og heilbrigðis-, mennta- og velferðarmál hins vegar reiknaðir með tilliti til mannfjöldaspár og breyttrar aldurssamsetningar. Við framreikning á tekju- og útgjaldahlíð hins opinbera er rekstur A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga ekki aðgreindur sérstaklega heldur er horft til hins opinbera í heild sinni.

Gögn og forsendur

<i>Breyta</i>	<i>Gögn og forsendur</i>
Hlutfallsleg skipting útgjalda	2019-tölur Hagstofu Íslands um útgjöld hins opinbera skv. COFOG-staðli.
Ellilífeyrir	Gögn um þróun ellilífeyris skv. lögum um almannatryggingar frá 2016.
Mannfjöldi	Rauntölur frá Hagstofu Íslands 2018-2019. Mannfjöldaspá 2020-2050.
Heilbrigðisútgjöld	Gögn frá Sjúkratryggingum Íslands og Landspítalanum.
Menntamál	Gögn frá Hagstofu Íslands.

Framreikningur skulda

Í langtímaspánni er gert ráð fyrir að skuldir og vaxtagjöld hins opinbera til ársins 2026 þróist með sama hætti og kom fram í gildandi fjármálaáætlun. Frá og með árinu 2027 hefst framreikningur. Ýmis atriði hafa áhrif á þróun skulda á árunum 2027–2050.

- Skuldabróunin tekur mið af þeim ríkisskuldabréfum sem nú eru útistandandi.
- Lántökur miðast við endurfjármögnun núverandi skulda, skuldbindingar og til að mæta neikvæðri afkomu á tímabilinu. Nýjar lántökur eru á 4,5% nafnvöxtum (2% raunvöxtum) og eru að öllu leyti innlendar.
- Gengi krónunnar er fast á spátímabilinu og gert er ráð fyrir endurfjármögnun erlendra lána. Erlend lán standa þannig óbreytt frá og með árinu 2021 í EUR 2,25 ma. sem jafngildir 343 ma.kr. Reiknað er með að erlend lán verði endurfjármögnuð á gjalddaga á óbreyttum kjörum á árunum eftir 2022.
- Tekið er mið af afkomu hins opinbera með aðlögunum til þess að brúa bil á milli afkomu og lánsfjárfjöfnuðar en hann segir til um getu hins opinbera til þess að greiða skuldir eða þörfina á nýrri lántöku.
- Reiknað er með árlegum 9,5 ma.kr. verðtryggðum forinngreiðslum frá árinu 2027 til B-deildar LSR út spátímabilið en greiðslurnar eru ekki gjaldfærðar heldur er farið með þær reikningshaldslega á svipaðan hátt og afborganir af lánum. Neikvæð staða B-deildar Brúar lífeyrissjóðs upp á um 12 ma.kr. er tekin inn í áætlunina sem eingreiðsla árið 2027 undir LSR.
- Greiðslur í ÍL-sjóð ráðast af fjárförf ÍL sjóðs og eru fjármagnaðar með lántöku ríkissjóðs. Þeim lýkur árið 2044 þegar síðasta skuldabréfið er á gjalddaga

