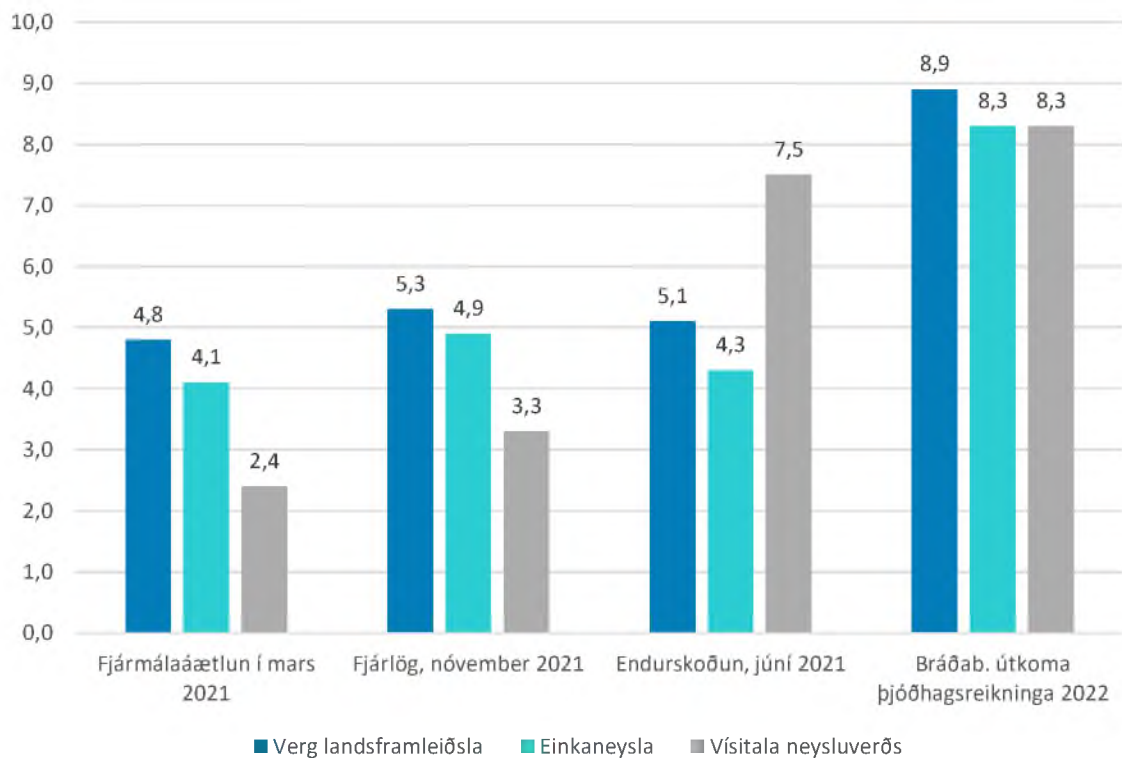


## Viðauki I - Framvinda stefnumótunar

### Fjármálaáætlun 2022

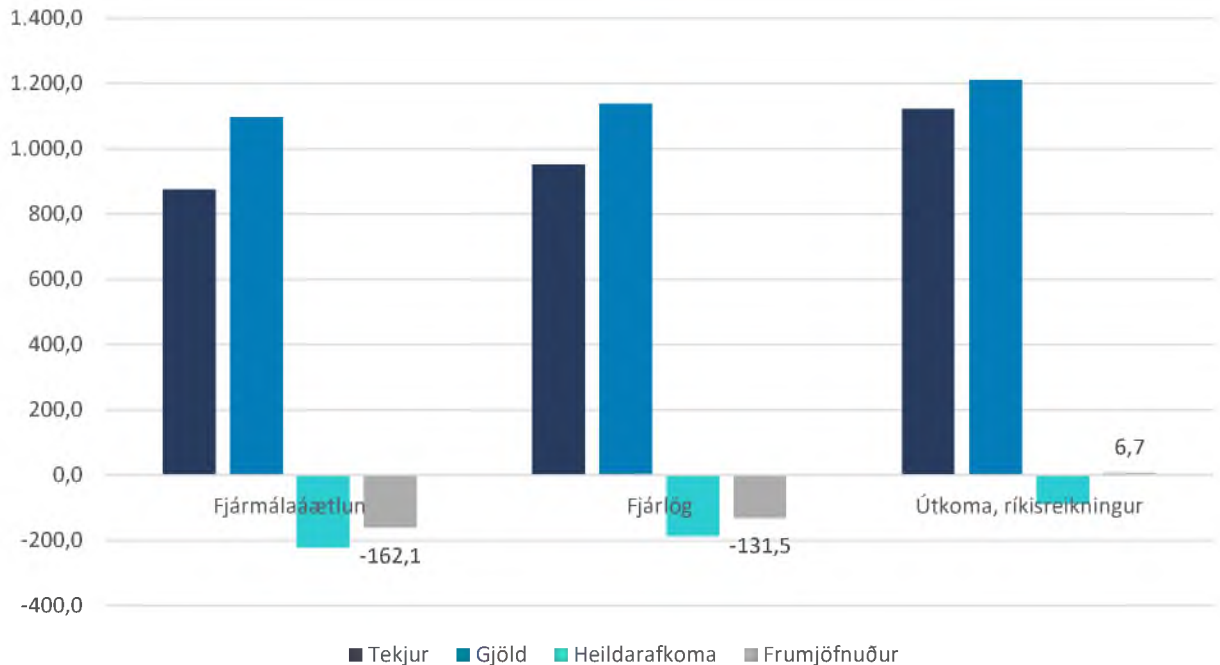
Í þessum kafla er fjallað um framvindu stefnumótunar síðustu tvö ár og horfur fyrir árið 2024. Eftir talsverðan en skammvinnan samdrátt í hagkerfinu vegna heimsfaraldurs Covid-19 tók hagvöxtur vel við sér. Ríkisfjármálum og peningamálum hefur verið beint frá því að örva hagkerfið yfir í hert aðhald til að vinna á móti verðbólgu. Í kjölfar þess að takmörkunum vegna heimsfaraldursins var aflétt tók ferðaþjónustan hraðar við sér en spár gerðu ráð fyrir auk þess sem innlend eftirspurn jókst þegar heimilin gengu á uppsafnaðan sparnað sinn. Mikil eftirspurn og launahækkanir umfram framleiðslugetu hafa valdið hárrí og viðvarandi verðbólgu, sem átti upptök sín í hækkun á orkuverði og truflunum í erlendum aðfangakeðjum. Nú virðist hafa hægt á þeirri þróun og búist er við minni verðhækkunum og hóflegri hagvexti næstu misseri og ár. Við hægari vöxt í efnahagslífinu kemur raunverulegur styrkur opinberra fjármála fram og neikvæði áhrif skuldaföfnunar síðustu ára. Óvissa er þó enn mikil, einkum vegna stríðsátaka og áhrifa náttúrumhamfaranna á Reykjanesskaga.

Mynd 1 Efnahagsforsendur fyrir árið 2022 – samanburður áætlana, fjárlaga og bráðab. útkoma.



Hagvöxtur árið 2022 varð umtalsvert meiri en spáð var og verðbólga langt umfram fyrri spár. Kröftugur hagvöxtur og einkaneysla höfðu mikil áhrif á tekjur ríkissjóðs. Afkoma A1 hluta varð mun betri en áætlanir gerðu ráð fyrir skv. niðurstöðum ríkisreiknings. Í stað þess að heildarafkoma yrði neikvæð um 223 ma.kr. var hallinn um 89 ma.kr. og í stað 162 ma.kr. halla á frumjöfnuði var 6,7 ma.kr. afgangur, sem ætti að nægja til að stöðva aukningu skulda í hlutfalli af vergri landsframleiðslu.

Mynd 2 Ríkissjóður A1-hluti 2022 (ma.kr.) miðað við fjármálaáætlun, fjárlög og útkomu ríkisreiknings.

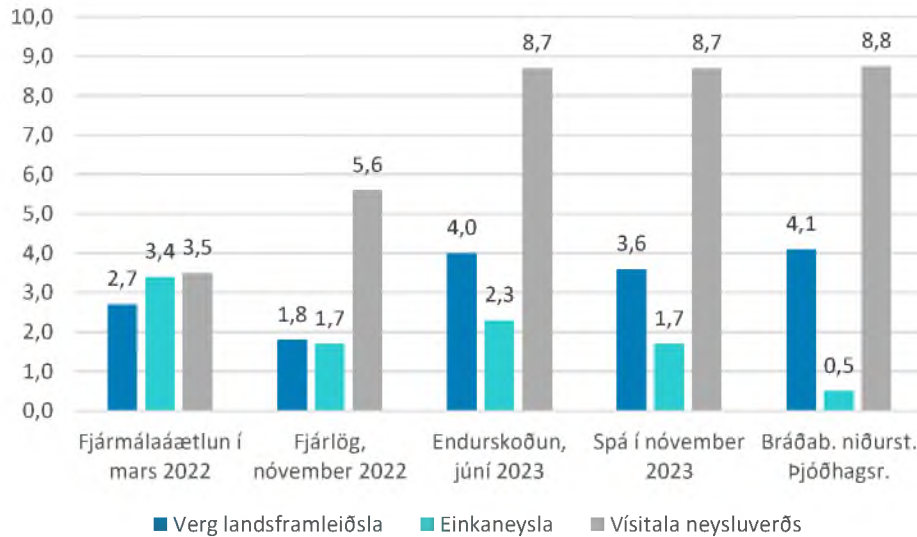


Frumtekjur árið 2022 urðu um 233 mö.kr. hærri en í fjármálaáætlun, eða tæplega 27% meiri og frumgjöld 64 mö.kr. hærri, eða sem nemur 6,4%, kemur það til viðbótar þeim vexti sem gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun og fjárlögum. Vaxtagjöld urðu tæplega 50 mö.kr. króna hærri, einkum vegna meiri verðbólgu en spáð var og vaxtatekjur 15 millörðum króna hærri en í fjármálaáætlun. Að meðtöldum vaxtatekjum og vaxtagjöldum urðu heildartekjur 248 mö.kr. meiri en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun og heildargjöld tæplega 114 mö.kr. meiri.

### Fjármálaáætlun 2023

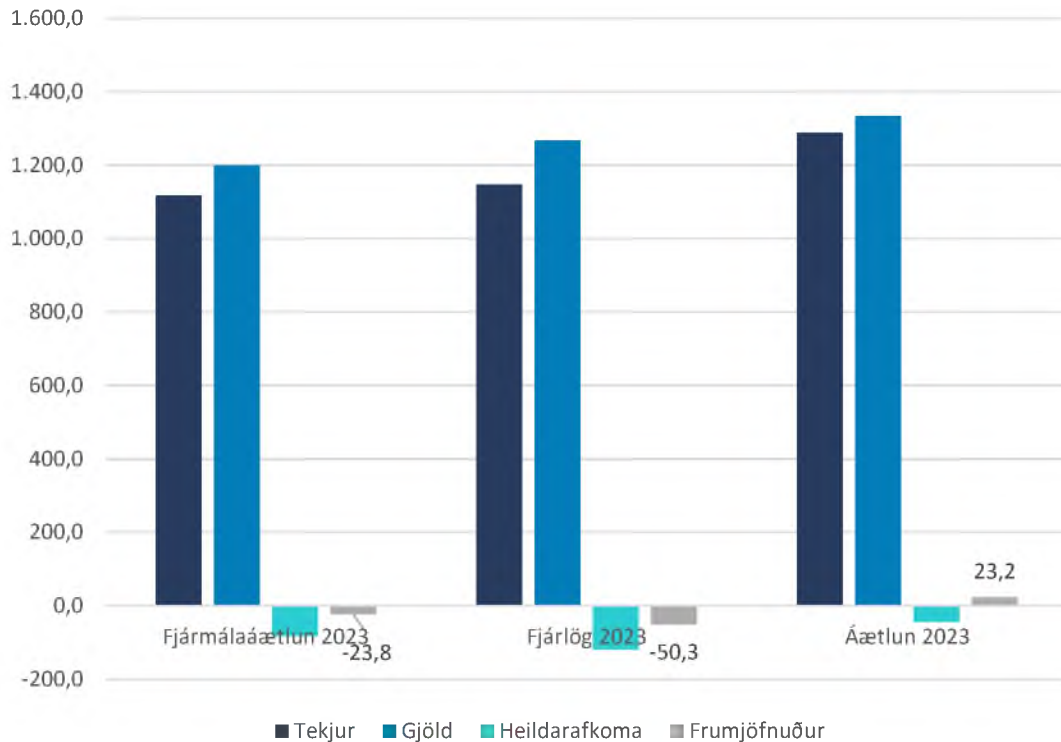
Fyrri helming árs 2023 var áframhaldandi kröftugur hagvöxtur og eftirspurn í hagkerfinu ásamt viðvarandi verðbólgu. Eftir mitt ár fór a bera á hægari vexti einkaneyslu og minni umsvifum, enda höfðu háir stýrivextir og aukið aðhald ríkisfjármála sífellt meiri áhrif, auk þess að þrálát verðbólga hægði á vexti kaupmáttar. Þrátt fyrir minni einkaneyslu er gert ráð fyrir að verg landsframleiðsla verði meiri en spáð var við afgreiðslu fjármálaáætlunar, einkum vegna áhrifa utanríkisverslunar, en verðbólga varð aftur á móti mun meiri en spár gerðu ráð fyrir.

Mynd 3 Efnahagsforsendur fyrir árið 2023 miðað við fjármálaáætlun, fjárlög, endurskoðuð fjárlög og spá.



Miðað við áætlaða útkomu árið 2023 hækka frumtekjur ríkissjóðs um tæplega 144 ma.kr. frá fjármálaáætlun, eða um 13%. Hluti af þeirri hækkun er vegna grunnáhrifa frá árinu 2022. Áætlað er að frumgjöld verði tæplega 97 mö.kr. umfram fjármálaáætlun, eða tæplega 9% meiri. Vegna hærri tekna er nú gert ráð fyrir tæplega 45 millarða halla á ríkissjóði í stað 82,5 ma.kr. halla skv. fjármálaáætlun. Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld verði 37 mö.kr. hærri en í fjármálaáætlun og vaxtatekjur 28 mö.kr. meiri en áætlað var. Afgangur á frumjöfnuði verður skv. því tæplega 23 ma.kr., en gert var ráð fyrir um 24 ma.kr. halla í fjármálaáætlun.

Mynd 4 Ríkissjóður A1-hluti, 2023 miðað við fjármálaáætlun, fjárlög og áætlun (ma.kr.)

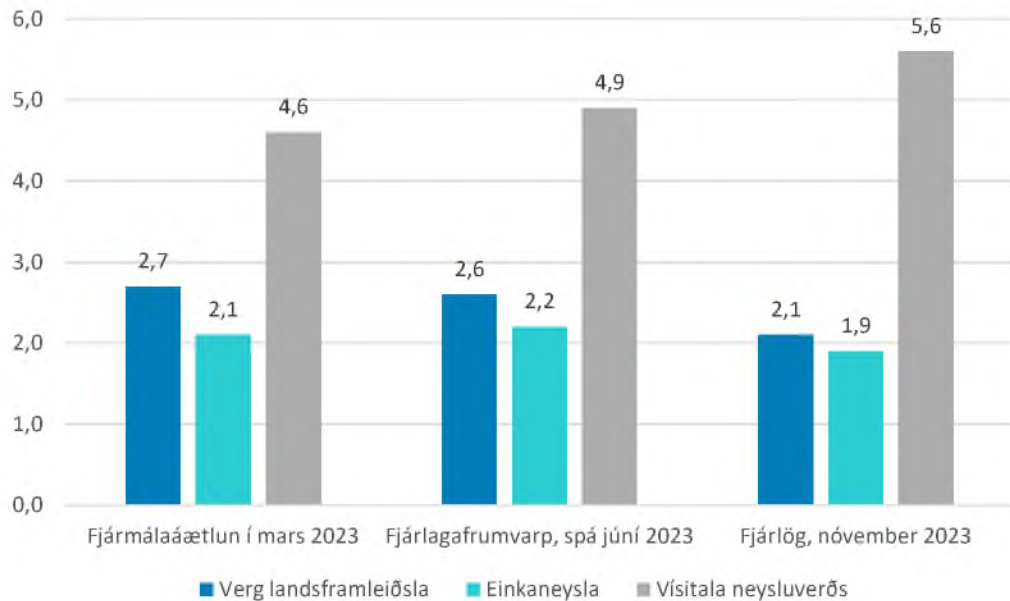


Afkoma ríkissjóðs hefur verið mun betri en áætlanir gerðu ráð fyrir bæði árin 2022 og 2023, eftir mikinn samdrátt og halla árin áður vegna heimsfaraldursins. Á þann mælikvarða hefur aðhald ríkisfjármála því aukist, frá því að ríkissjóður studdi dyggilega við efnahagslífið í faraldrinum árin þar á undan.

#### Fjármálaáætlun 2024

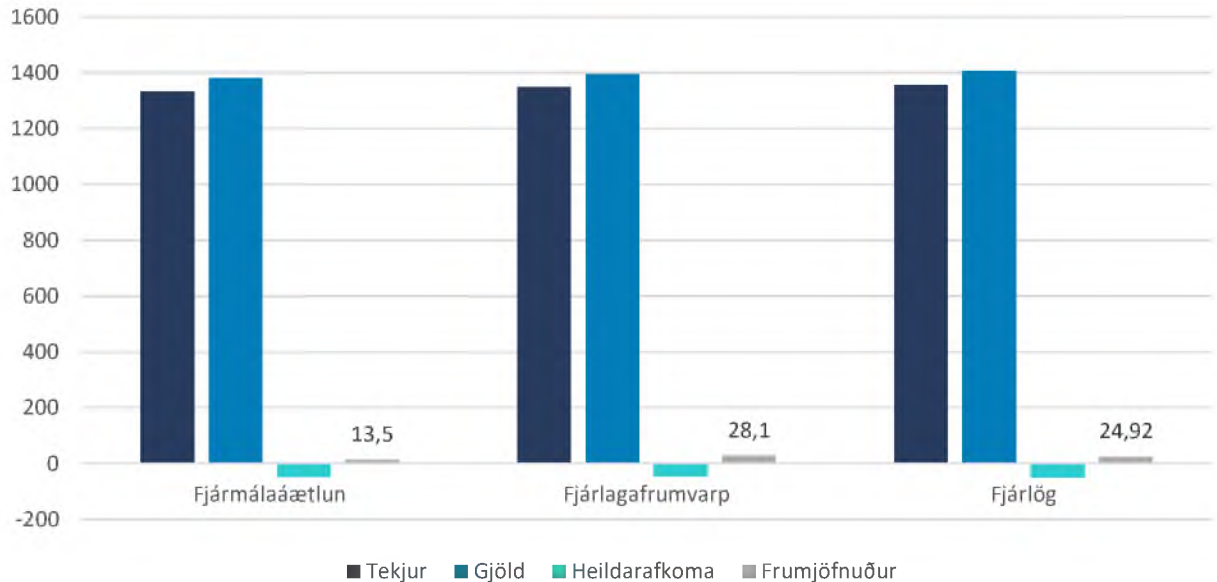
Sé horft til gildandi fjármálaáætlunar og samþykktra fjárlaga fyrir árið 2024 eru frávik minniháttar. Stafa þau einkum af auknum vaxtagjöldum. Á móti hefur verið dregið úr fjárfestingu auk þess að tilfærsluútgjöld hafa verið endurmetin til lækkunar. Þrátt fyrir að efnahagsforsendur hafi þróast til hins verra frá samþykkt fjármálaáætlunar voru áætlanir um tekjur hækkaðar við afgreiðslu fjárlaga. Það stafar að mestu af 15 ma.kr. króna endurmati tekjuskatta, einkum lögaðila, auk tekna af fjármagnstekjuskatti í ljósi álagningar 2023. Á móti kemur að tekjur af virðisaukaskatti verða minni en áætlað var og tekjuskattur einstaklinga lækkar um 6 ma.kr., þar sem tekjur færast frá ríkissjóði yfir í útsvar sveitarfélaga vegna málefna fatlaðra.

Mynd 5 Efnahagsforsendur fyrir árið 2024 miðað við fjármálaáætlun, fjárlagafrumvarp og fjárlög (% vöxtur).



Sem fyrr verða vaxtagjöld talsvert meiri en gert var ráð fyrir, en þau eru mjög næm fyrir verðbólgu og vaxtastigi. Að þeim frátöldum eru frávik gjalda í fjárlögum 2024 frá fjármálaáætlun mjög óveruleg og stafa einkum af viðbrögðum við náttúruhamförunum á Reykjanesi. Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður verði jákvæður um 25 ma.kr., en var rúmlega 13 ma.kr. í fjármálaáætlun. Frumjöfnuður skv. fjárlögum er því sem næst óbreyttur frá áætlaðri útkomu 2023. Aðhald ríkisfjármála er því óbreytt á milli ára á mælikvarða heildarafkomu og frumjafnaðar, skv. fjárlögum 2024 á þennan mælikvarða. Endurskoðuð áætlun um útkomu fyrir árið 2024 breytir ekki lánsfjárfjöfnum, en handbært fé frá rekstri minnkar dregst saman um tæplega 30 ma.kr. frá áætlun fjárlaga. Þá gerir þjóðhagsspá sem fylgir framlagðri fjármálaáætlun fyrir árin 2025 til 2029 ráð fyrir að hagvöxtur árið 2024 verði nokkru minni en gildandi fjárlög byggja á, eða 1,5% í stað 2,1%, einkaneysla aukist um 0,9% í stað 1,9% og verðlag hækki einnig minna en gert var ráð fyrir við afgreiðslu fjárlaga, eða um 5,2% í stað 5,6%. Þær forsendur einar og sér ættu að leiða til þess að afkoma ríkissjóðs versnaði frá því sem áætlað er í fjárlögum. Nánar er fjallað um það í kafla 3, um afkomu og afkomuhorfur og í kafla 4, um skuldastöðu og skuldahorfur í álitinu.

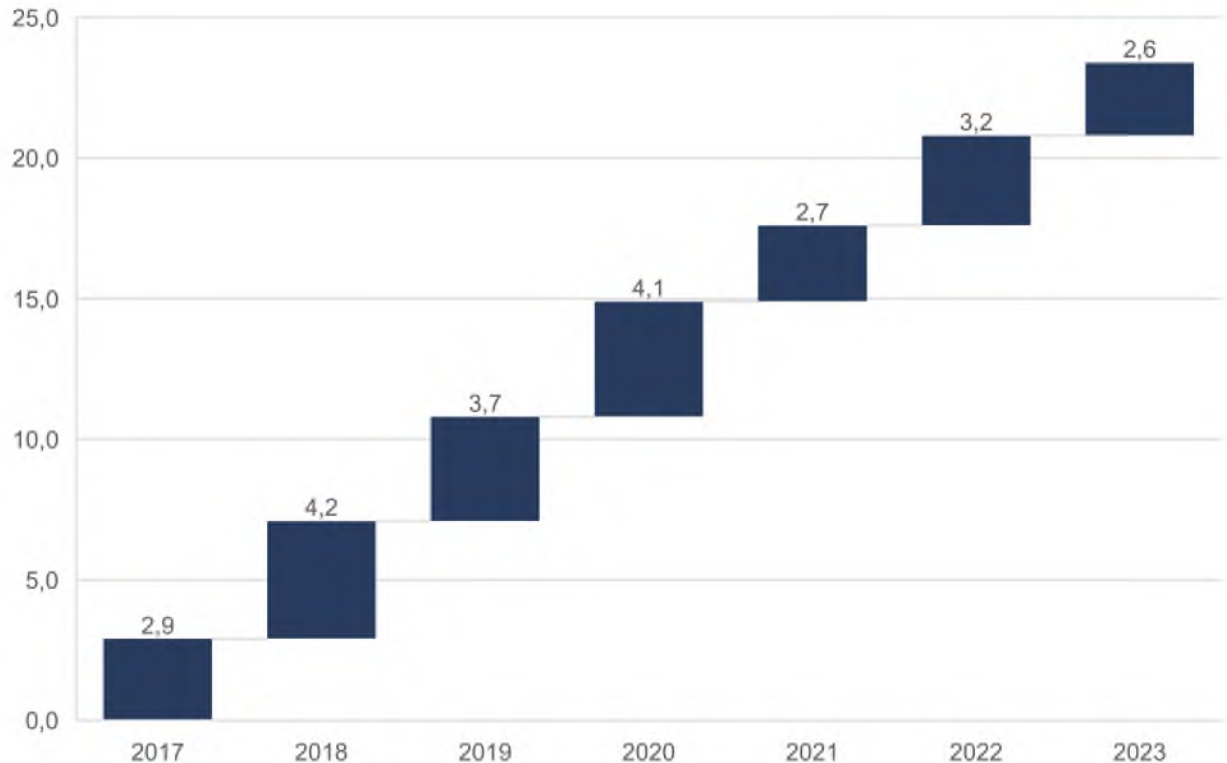
Mynd 6 Ríkissjóður A1-hluti 2024 miðað við fjármálaáætlun, fjárlagafrumvarp og fjárlög (ma.kr.).



Eftir að hafa slakað á útgjöldum 2022 og 2023, m.a. með því að ráðstafa hluta af því svigrúmi sem myndaðist þegar tímabundnar aðgerðir vegna kórónuveirufaraldursins fjöruðu út, er haldið aftur af útgjöldum í fjárlögum 2024. Þannig eru boðaðar 17 ma.kr. aðhaldaðgerðir til að mæta nýjum verkefnum. Þrátt fyrir það vaxa rammasett útgjöld um rúmlega 3% að raungildi frá fjárlögum 2023 og um 2,7% frá áætlaðri útkomu 2023, skv. útreikningum fjármálaráðs. Hefur þá verið leiðrétt fyrir yfirfærslu skattastyrkja vegna kaupa á umhverfisvænum bifreiðum af tekjuhlið yfir á gjaldahlið fjárlaga og fyrir breytingum við 3. umr. fjárlaga vegna náttúruhamfaranna á Reykjanesi.

Á mynd 7 hér á neðan má sjá þróun samneyslu ríkissjóðs A - hluta í heild skv. niðurstöðum þjóðhagsreikninga Hagstofunnar. Eins og sjá má hafa útgjöldin vaxið stöðugt frá 2017 þegar fyrsta fjármálastefna og -áætlun voru lagðar fram eftir að lög um opinber fjármál tóku gildi. Hafa ber í huga að fjármálaeglum var vikið til hliðar og hafa verið óvirkar megnið af þeim tíma.

Mynd 7 Magnbreyting samneyslu ríkissjóðs 2017-2023



Heimild: Hagstofa Íslands, bráðab. niðurstaða 2022 og 2023, A-hluti ríkissjóðs í heild.

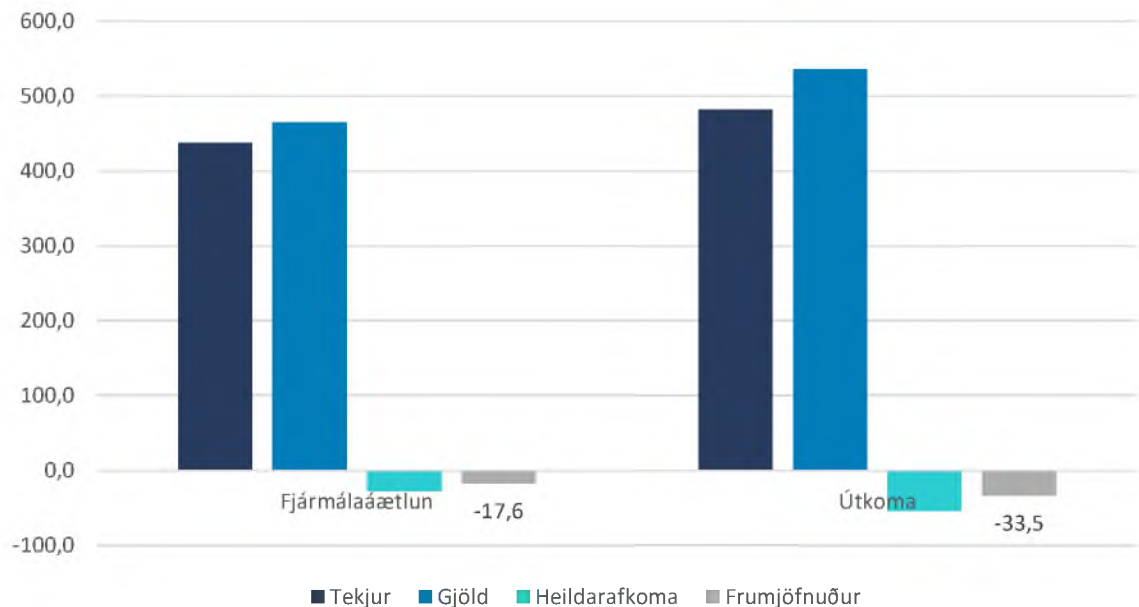
Við bætist að aðilum vinumarkaðarins virðist sjaldnast takast að semja sín á milli án þess að ríkissjóður komi þar að. Hefur sú staða komið ítrekað upp á undanförunum árum og virðist þá litlu skipta hvort árferði er gott eða slæmt, eða hvort niðurstaða samninganna samræmist jafnvægi í efnahags- og verðlagsmálum eða ekki. Þó að nýgerðir kjarasamningar dragi mjög úr óvissu og séu hóflegir miðað við samninga fyrri ára gera þeir talsverðar kröfur á ríkissjóð á sama tíma og brugðist er við alvarlegum afleiðingum eldsumbrota á Reykjanesi. Mun það óhjákvæmilega þrengja að ríkissjóði, auk þess sem búast má við öðrum frávikum þegar kemur að framkvæmd fjárlaga innan ársins eins og reynslan sýnir. Má því að óbreyttu gera ráð fyrir að erfitt muni reynast að halda afkomu ríkissjóðs í samræmi við markmið fjárlaga 2024, þó litið verði hjá nauðsynlegum viðbrögðum við eldsumbrotunum á Reykjaneskaga, nema tekjur verði umfram áætlanir. Þá er vert að benda á að ólíkt eldsumbrotunum er aðkoma ríkissjóðs að kjarasamningum með auknum fjárútlátum ekki ófyrirséð eða óvænt útgjöld. Samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins verður ekki annað séð en að slíkar ákvarðanir um aukin útgjöld innan fjárlagaársins rúmist hvorki innan ákvæða um ráðstöfun varasjóðs né fjáraukalaga. Er í því sambandi bent á skýr ákvæði laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, sbr. 24. gr. og 26 gr.

## Sveitarfélög

Hagstofa Íslands gefur ársfjórðungslega út skýrslur um afkomu hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga. Skýrslurnar um sveitarfélögin eru um A-hluta og eru að mestu sambærilegar við áætlanir þær sem fram koma í fjármálaáætlun um fjárhag sveitarfélaga. Helsti munurinn er að Strætó bs. er ekki talinn með í tekjum og gjöldum í fjármálaáætlun.

Eins og fram kemur í síðasta álitni fjármálaráðs, hefur ríkissjóður engin tök á að fylgja fjármálaáætlun eftir gagnvart sveitarfélögunum. Ekki verður séð að fjármálastefna eða fjármálaáætlun hafi áhrif á fjárhagsáætlanir sveitarfélaga og ekki er að finna úrræði í lögum um opinber fjármál til að fylgja því eftir að svo sé. Vakna því óneitanlega spurningar um hvort raunhæft sé að gera ráð fyrir að sveitarfélög séu hluti af hagstjórninni, enda er hvert sveitarfélag fjárhagslega sjálfstætt, fjárhagsstaða þeirra ólík og þau mjög mismunandi að stærð. Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga fylgist með fjárhag einstakra sveitarfélaga. Eftirlitsnefndin hefur úrræði til að grípa inn í hjá einstökum sveitarfélögum ef farið er umfram viðmið sveitarstjórnarlaga um afkomu og skuldir. Þeim viðmiðum var vikið tímabundið til hliðar, líkt og viðmiðum laga um opinber fjármál, vegna heimsfaraldursins og eiga að óbreyttu að taka gildi árið 2026. Samanburður á samþykktri fjármálaáætlun og niðurstöðum Hagstofunnar um fjármál sveitarfélaga sýnir talsverð frávik frá þeirri stefnumörkun.

Mynd 8 Samanburður áætlana um fjármál sveitarfélaga A-hluti skv. fjármálaáætlun við útkomu 2022 (ma.kr.)



Forsendur fyrir áætlunum sveitarfélaga hafa að sjálfsögðu breyst vegna meiri veltu og verðbólgu en spáð var, líkt og hjá ríkissjóði. Eins og undanfarin ár hefur afkoma sveitarfélaganna verið nokkru verri en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlunum. Þannig var heildarafkoma árið 2022 neikvæð um 11% af tekjum skv. bráðabirgðaniðurstöðum

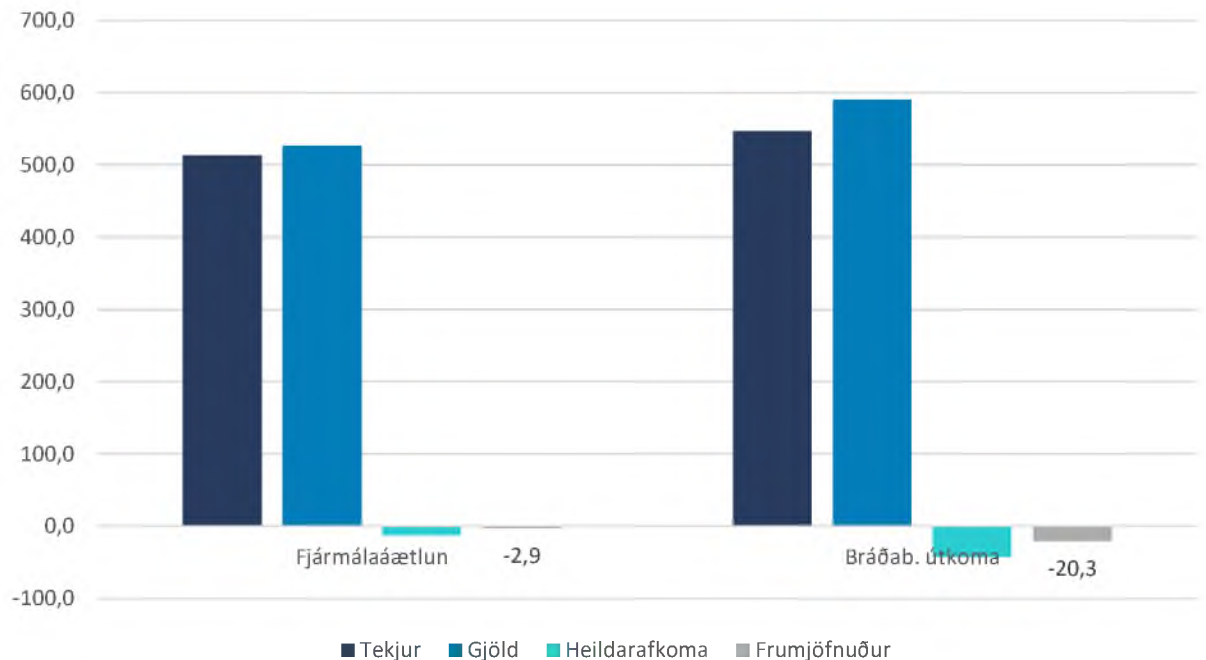


Hagstofunnar, en gert var ráð fyrir 6,4% halla í fjármálaáætlun fyrir árin 2022 – 2026. Frumjöfnuður, það er að frátöldum vaxtagjöldum og vaxtatekjum, var neikvæður um 33,5 ma.kr., eða 7% af tekjum árið 2022, en í fjármálaáætlun var gert ráð fyrir 4% halla.

### Horfur 2023

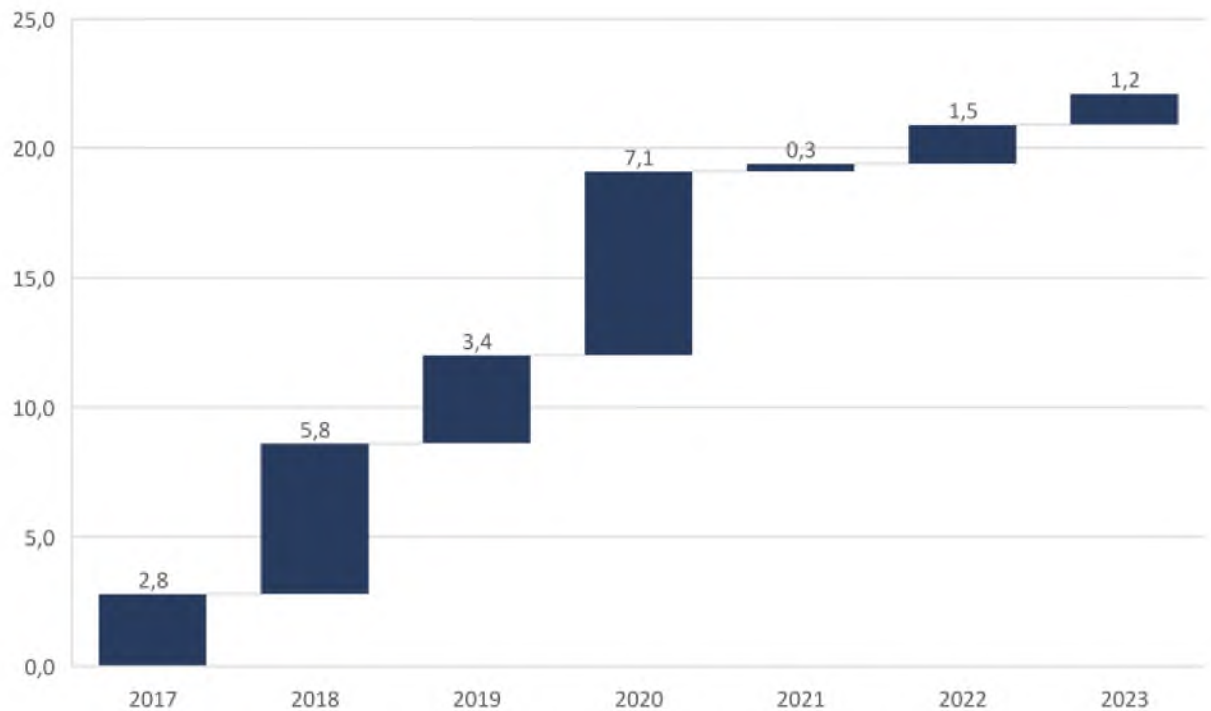
Miðað við bráðabirgðatölur Hagstofunnar fyrir árið 2023 verður afkoma sveitarfélaga nokkru betri en árið 2022, enda boðuðu þau aðhald í fjárhagsáætlunum sínum. Þá voru tekjustofnar færðir frá ríkissjóði til sveitarfélaga, eða 5 ma.kr., vegna málefna fatlaðra. Því til viðbótar hafa tekjur þeirra af útsvari og fasteignagjöldum hafa aukist. Þannig jukust tekjur sveitarfélaga um 13,6% árið 2023 og útgjöld um 10%. Afkoman batnaði því nokkuð á milli ára og minnkaði halli á frumjöfnuði úr 30,3 mö.kr. í 16,9 ma.kr. Þrátt fyrir það var afkoman nokkru lakari en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun. Heildarafkoma árið 2023 var neikvæð um 7,8% af tekjum, en í fjármálaáætlun var gert ráð fyrir 2,5% halla. Hluta af því fráviki má rekja til breytinga á framkvæmd uppgjors á GFS staðli, sem felur í sér að verðbætur eru gjaldfærðar sem vaxtagjöld. Undanfarin ár hefur afkoma sveitarfélaga verið talsvert lakari en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlunum þrátt fyrir að sveitarfélögin hafi tekið á sig léttari byrðar en ríkissjóður til að styðja við efnahagslífið í heimsfaraldrinum og að tekjur sveitarfélaga hafi haldist á meðan tekjur ríkissjóðs drógust saman í faraldrinum. Vísað er í því sambandi til ítarlegri umfjöllunar í viðauka 2 í síðustu álitserð fjármálaráðs.

Mynd 9 Samanburður á áætlunum um fjármál sveitarfélaga í fjármálaáætlun og bráðab. útkoma A1-hluti 2023 (ma.kr.)



Samtals flytur ríkissjóður 11 ma.kr. króna tekjustofna til sveitarfélaga árin 2023 og 2024, með lækkun tekjuskatts á einstaklinga og samsvarandi hækkun útsvars til sveitarfélaga. Það er 5 ma.kr. árið 2023 og 6 ma.kr. árið 2024. Á móti kemur aðkoma sveitarfélaga að kjarasamningum, sem felst einkum í að halda gjaldskrárhækkunum innan tiltekinna marka og að þau taki á sig eins milljarðs króna útgjöld vegna áforma um að skólamáltíðir verði greiddar af tekjum ríkis og sveitarfélaga. Að öðru leyti má gera ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga fari batnandi vegna aukinna tekna og meira aðhalds en áður, en dregið hefur talsvert úr vexti samneyslu sveitarfélaganna frá því sem var. Verður því að telja að forsendur séu fyrir því að ákvæði 64. gr. laga nr. 138/2011, um sveitarfélög, er varða viðmið eftirlitsnefndar um fjármál sveitarfélaga, taki gildi. Mynd 10 hér á eftir sýnir þróun samneyslu sveitarfélaganna 2017-2023.

Mynd 10 Magnbreyting samneyslu sveitarfélaga 2017-2023



Heimild: Hagstofa Íslands, bráðab. niðurstöður 2022 og 2023, A- hluti sveitarfélaga í heild.

## Viðauki II - Umgjörð stefnumótunar og áætlanagerða

Með lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál, sem tóku gildi í upphafi árs 2016, var stjórn opinberra fjármála fest í sessi og lögð áhersla á aukna festu með gerð áætlana og stefnumörkunar til nokkurra ára. Fjármálaáætlun og fjármálastefna byggja á lögum þessum. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögunum segir m.a. að með heildstæðri umgjörð sé tryggð heildarsýn yfir opinber fjármál og skapaðar forsendur til að beita þeim úrræðum sem best eiga við hverju sinni til að samhæfa fjármálastefnu opinberra aðila og bæta opinbera hagstjórn. Í greinargerðinni er lögð áhersla á efnahagsleg og hagstjórnarleg áhrif opinberra fjármála og nauðsyn þess að opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög gangi í takt. Enn fremur er fjallað um að umsvif hins opinbera skipti sköpum fyrir efnahagslífið í heild og að í grunnatriðum þurfi að halda efnahagslífinu í jafnvægi með því að stilla heildareftirspurn af við framleiðslugetu hagkerfisins. Með því að stýra opinberum fjármálum til mótvægis við almenna hagsveiflu stuðli hið opinbera að efnahagslegum stöðugleika. Þá segir að mikilvægt sé að fjármálastefna hins opinbera og peningamálastefna stuðli saman að því markmiði að halda verðlagi stöðugu. Þannig verði komið í veg fyrir skaðlegt ósamræmi í hagstjórn.<sup>1</sup>

Í greinargerðinni segir einnig að framangreint kalli á að beiting ríkisfjármála sé formgerð í fjármálastefnu og fjármálaáætlun til nokkurra ára með innbyggðum fjármálareglum, líkt og peningamálin miða að verðbólgu markmiði. Mikilvægt sé í þessu sambandi að komið verði á fót ákveðnu ferli og vinnutilhögun við mat á framfylgd fjármálastefnunnar miðað við settar reglur og markmið og að upplýsingagjöf sé gagnsæ og eftirlit sterkt. Samkvæmt frumvarpinu sé það hlutverk m.a. falið sérstöku fjármálaráði.

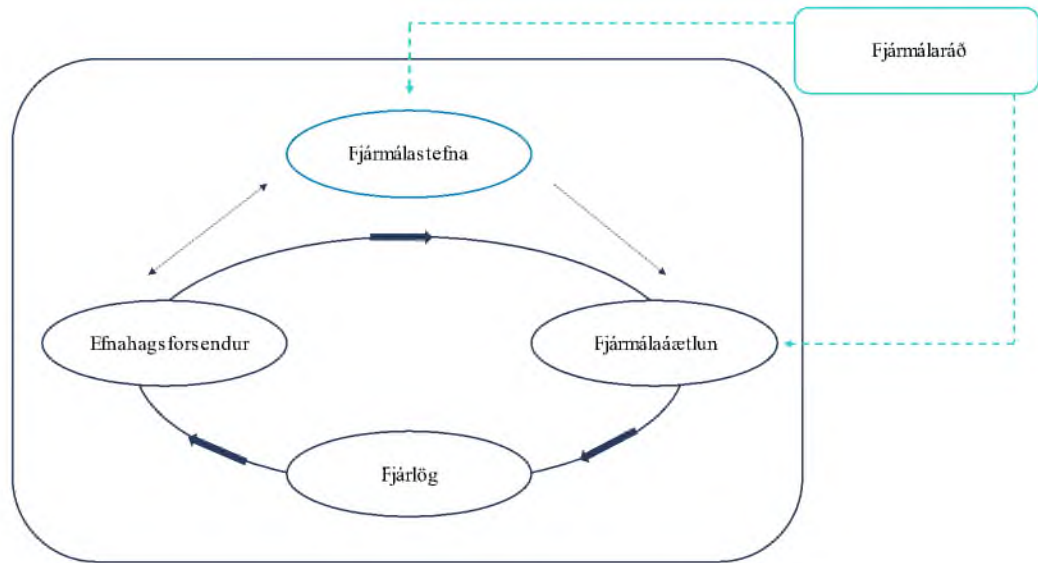
Í II. kafla laga um opinber fjármál er ákvæði um stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri tíma. Þar segir í 4. gr., að ríkisstjórn skuli, eftir að hún er mynduð, móta fjármálastefnu um umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga opinberra aðila í heild og A1-hluta hins opinbera, til eigi skemmri tíma en fimm ára. Markmið skulu sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Einnig skal fylgja greinargerð um hvernig grunnildum skv. 6. grein laganna skuli fylgt. Ályktun Alþingis um fjármálastefnu skal leggja til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi ár hvert.

Í 5. grein laganna er fjallað um fjármálaáætlun sem skal eigi síðar en 1. apríl ár hvert lögð fyrir Alþingi og vera til fimm ára hið skemmsta. Í lögunum má finna nánari útlistun hvað þurfi að koma fram í fjármálaáætlunum og að þar skuli staðfest að fjármálaáætlun sé í samræmi við gildandi fjármálastefnu.

Ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skal liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Hafi fjármálastefna verið endurskoðuð skv. 10. gr. skal endurskoða forsendur fjármálaáætlunar svo fljótt sem verða má. Þessari hringrás stefnumótunarinnar er lýst á meðfylgjandi mynd.

<sup>1</sup> Sjá þskj. 148 – 148. mál, 145 löggjafarþing, bls. 23-24 og bls. 28-29.

Mynd 11 Hringrás í lögum um opinber fjármál og aðkoma fjármálaráðs



Myndin lýsir hringrás stefnumörkunarinnar eins og hún er sett fram í lögnum. Fjármálaráð veitir einungis álit á fjármálastefnu, þegar hún er sett og fjármálaáætlunum sem lagðar eru fram árlega. Eftirfylgni fjármálastefnu, fjármálaáætlunar og fjárlaga er aftur á móti á borði stjórnvalda og opinberra stofnana.

Í 6. grein laganna er fjallað um fimm grunngildi fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

Í 7. gr. er fjallað um töluleg skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Markmið fjármálastefnu og fjármálaáætlunar um afkomu og efnahag A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, skv. 1. tölul. 2. mgr. 4. gr. (um fjármálastefnu) skulu samræmast eftirfarandi skilyrðum:

1. Að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu.
2. Að heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en nemur 30% af vergri landsframleiðslu.
3. Ef skuldahlutfall skv. 2. tölul. er hærra en 30% skal sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% ( $\frac{1}{20}$ ) á hverju ári.

Framangreindum ákvæðum 7. greinar var tímabundið vikið til hliðar vegna áhrifa heimsfaraldurs Covid-19. Skilyrðin taka aftur gildi árið 2026. Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um aðgerðir gegn verðbólgu frá 5. júní 2023 var meðal aðgerða í ríkisfjármálum að flýta gildistöku fjármálaþrengsla um eitt ár og þær tækju gildi árið 2025. Frá því hefur verið horfið.

Frá því að lögin um opinber fjármál tóku gildi hafa orðið ýmsar umbætur á stefnumörkuninni, s.s. dýpri greiningar, bætt framsetning og betra reikniverk. Hafa verður í huga að sveiflur í íslensku efnahagslífi eru miklar í alþjóðlegum samanburði og áætlanagerð sem byggir á hagspám felur í sér miklar áskoranir.

## Viðauki III Orða- og hugtakaskýringar

*A-hluti ríkissjóðs:* Til A-hluta telst starfsemi og kjarnaverkefni ríkisins. A-hluti skiptist í þrjá hluta: a. *A1-hluti.* Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum. b. *A2-hluti.* Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og gert er ráð fyrir að standi undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi. c. *A3-hluti.* Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu skv. alþjóðlegum hagskýrslustöðlum. (lög um op.fjárm. 50. gr.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Hreinar kuldir (hrein staða):** Heildarskuldir að frádragnum peningalegum eignum (sjóði, bankainnstæðum og útistandandi viðskiptakröfum).

**IPSAS:** Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar fyrir opinbera aðila og samstæður þeirra. Skammstöfunin stendur fyrir: International Public Sector Accounting Standards. Staðlarnir eru unnir af alþjóðlegu reikningsskilaráði

og eru samræmdir alþjóðlega. Staðlarnir hafa að mestu verið innleiddur hér á landi fyrir ríkissjóð, stofnanir og fyrirtæki ríkisins.

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

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

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

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

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

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

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

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

*Skuldaregla:* Eitt skilyrða fjármálastefnu og -áætlunar skv. 2. tölul. 7.gr. laga um opinber fjármál. Hún kveður á um að heildarskuldir (A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga), að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af vergri landsframléiðslu.

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

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

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

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

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



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

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

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

*Vaxtajöfnuður:* Vaxtatekjur að frádregnum vaxtagjöldum.

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