

## Nefndarálit

### um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið til sín fjölmarga gesti frá umsagnaraðilum auk fulltrúa úr öllum ráðuneytum.

Í 5. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, kemur fram að eigi síðar en 1. apríl ár hvert leggi ráðherra fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta. Áætlunin skal byggð á fjármálastefnu sem fjallað er um í 4. gr. laganna og skilyrðum hennar skv. 7. gr. Sökum kórónuveirufaraldursins hafa orðið tímafrávik á þessum fyrirmælum laganna. Enn fremur er svo mælt fyrir um í lögnum að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skuli liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlanir sveitarfélaganna fyrir komandi fjárlagaár. Hafi fjármálastefna verið endurskoðuð skv. 10. gr. skal endurskoða forsendur fjármálaáætlunar svo fljótt sem verða má. Alþingi samþykkti endurskoðaða fjármálastefnu 3. september síðastliðinn.

#### Umsagnaraðilar.

Á fund nefndarinnar komu fjölmargir fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins og gerðu málinu ítarleg skil, einstökum þáttum þess og köflum greinargerðarinnar auk þess sem fulltrúar alla annarra ráðuneyta komu á fund nefndarinnar og gerðu grein fyrir þeim málefna-sviðum og málaflokkum sem undir þau heyra.

Nefndinni bárust samtals 29 umsagnir auk fjölmargra annarra erinda og minnisblaða. Á fund nefndarinnar komu samtals 24 aðilar sem voru fulltrúar frá fjármálaráði, ASÍ, Bandalagi íslenskra listamanna, BSRB, BHM, félaginu Femínísk fjármál, Fjórðungssambandi Vestfirðinga og Vestfjarðastofu, Landssamtökunum Þroskahjálp, Öryrkjabandalagi Íslands, Reykjavíkurborg, Ríkisendurskoðun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og flestum landshlutasamtökum sveitarfélaga. Einnig komu fulltrúar frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu og Viðskiptaráði Íslands. Þá komu gestir frá Hagstofu Íslands auk Krístrúnar Frostadóttur hagfræðings á fund nefndarinnar.

#### Um fjöllum samhliða fjárlagafrumvarpi.

Í lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er stefnumörkun í opinberum fjármálum miðuð við að ríkisstjórn hverju sinni leggi fram fjármálastefnu sína í upphafi kjörtímabils og fjármálaáætlun til fimm ára sé uppfærð árlega og fjárlagafrumvarp hvers árs byggist á gildandi fjármálaáætlun.

Nú háttar svo til að þessi skipan mála hefur riðlast í kjölfar efnahagsfallsins vegna kórónuveirunnar. Ný fjármálastefna var samþykkt í byrjun september sl. og á grundvelli hennar er endurnýjuð fjármálaáætlun sem tekur til árana 2021–2025 til umfjöllunar á Alþingi samhliða fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021.

Umfjöllunin skarast og umsagnir tóku oftast til beggja málanna saman og nefndin fjallaði um þau samhliða. Þetta fyrirkomulag er ekki í samræmi við uppleggið í lögnum en nauðsynlegt að þessu sinni sökum þess að efnahagsleg óvissa vegna heimsfaraldursins kom í veg fyrir að raunhæfar áætlanir lægju fyrir sl. vetur. Í júnímánuði samþykkti Alþingi frumvarp sem heimilaði þetta tímafrávik frá lögum um opinber fjármál.

### **Tengsl fjármálaáætlunar og fjármálastefnu.**

Lögum samkvæmt skal tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun byggjast á fjármálastefnu. Töluleg gildi stefnunnar eru sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) og eru gerbreytt frá fyrri stefnu sem samþykkt var í fyrra. Nú er gert ráð fyrir að afkoma hins opinbera geti verið neikvæð öll árin sem áætlunin nær til. Í stefnunni er miðað við að heildarafkoma hins opinbera geti verið neikvæð um allt að 13% af VLF á næsta ári og 10,5% árið 2022. Innifalið í því hámarki er 3% óvissusvigrúm. Í fjárhæðum talið kemur það fram sem allt að 400 milljarða kr. halli á næsta ári og 340 milljarða kr. árið 2022. Bent er á að hér er um hámark að ræða og áætlanir gera ráð fyrir mun lægri halla eða um 325 milljarða kr. hjá ríkissjóði og 31 milljarðs kr. hjá sveitarfélögum, eða samtals 356 milljarða kr. á næsta ári. Ekki er gert ráð fyrir jákvæðum rekstri fyrr en eftir árið 2025.

Skuldahámarkið sem fjármálastefnan setur miðast núna við hlutfall af VLF sem nemur 45% í árslok 2020, 55% í árslok 2021 og 64% í árslok 2022. Þá er átt við heildarskuldir A-hluta hins opinbera í heild, á þann skuldameilikvarða sem skilgreindur er í lögum um opinber fjármál.

Alþingi hefur samþykkt að fjármálareglurnar í 7. gr. laga um opinber fjármál falli tíma-bundið úr gildi, eða fram til ársins 2026. Það er nauðsynlegt til þess að skapa svigrúm fyrir núverandi efnahagsstefnu. Á meðan eru það grunn-gildin í 6. gr. laganna og mat fjármálaráðs á þeim sem gefa til kynna hversu vel gengur að ná markmiðum um að stöðva skuldaföfnunina. Gunn-gildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi.

### **Meginefni tillögunnar.**

Tillagan samanstendur af sjö töflum sem taka til fjármála opinberra aðila í heild, ríkis og sveitarfélaga sem og fyrirtækja hins opinbera. Með tillögunni fylgir ítarleg greinargerð. Fyrsta taflan sýnir lykiltölur um afkomu og efnahag hins opinbera. Hinar töflurnar sýna rekstraryfirlit fyrir hið opinbera í heild, skiptingu í A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, heildarútgjöld málefna-sviða ríkisins, rammasett útgjöld og sjóðstreymi ríkissjóðs.

Nokkrir veigamiklir liðir falla ekki innan útgjaldaramma málefna-sviða, svo sem lífeyris-skuldbindingar, Atvinnuleysistryggingasjóður og vaxtagjöld ríkissjóðs.

Nýmæli er að sjóðstreymið sé birt í fjármálaáætlun og með því er tekið tillit til athugasemda fjármálaráðs og meiri hluta fjárlaganefndar um meiri umfjöllun um hreyfingar sem færðar eru í gegnum efnahagsreikning.

Efnisuppbygging greinargerðarinnar er þannig að fyrst er fjallað um áherslur og megin-markmið stjórnvalda, því næst um efnahagshorfur, fjármál ríkis og sveitarfélaga og umbætur í starfsemi hins opinbera. Efnismesti kaflinn er umfjöllun um stefnumótun ráðuneyta fyrir einstök málefna-svið sem undir þau heyrja. Í þeirri umfjöllun er farið yfir umfang sviðanna, fjármögnun, helstu áskoranir og tækifæri, markmið og mælikvarða á árangur.

Meðal endurbóta á greinargerðinni er birting fleiri sviðsmynda um þróun efnahagsmála og er það í samræmi við athugasemdir fjárlaganefndar. Þá eru birtar svokallaðar ramma-greinar sem fjalla m.a. um umfang mótvægisáðgerða vegna kórónufaraldursins auk nánari

umfjöllunar um gjalda- og tekjuþróun og öðrum þáttum eins og láns hæfi og áherslu á velsældarmarkmið gerð nánari skil.

### **Meginviðmið fjármálaáætlunarinnar.**

Viðfangsefni opinberra fjármála snýst núna um það hvernig best sé að komast út úr þeirri djúpu og óvæntu kreppu sem leiddi af heimsfaraldrinum. Sett hafa verið markmið um að út úr efnahagsástandinu komi samkeppnishæft þjóðfélag þar sem velsæld byggist á kröftugu efnahagslífi og öflugum mannauði. Fjármálum hins opinbera er markvisst beitt til að tryggja stöðugleika og skapa efnahagslega viðspyrnu.

Jafnframt er lögð áhersla á að vernda þann árangur sem náðst hefur í heilbrigðis- og velferðarmálum. Kröftug viðspyrna efnahagslífsins verður drifin áfram af verðmætum störfum og fjárfestingum og áhersla lögð á rannsóknir, nýsköpun, menntun, innviði og loftslags- og umhverfismál. Þá verði viðnámsþróttur gagnvart ófyrirséðum áföllum tryggður með lækkun skulda og sjálfbærni opinberra fjármála svo að ekki verði halli á komandi kynslóðir.

Viðmiðin eru skýr og má setja fram í fimm liðum:

1. *Svigrúm í krafti árangurs í ríkisfjármálum.* Góður árangur í ríkisfjármálum undanfarin ár kemur til góða núna þegar kreppir að. Ef skuldir ríkissjóðs hefðu ekki lækkað eins og raun ber vitni og farið undir 30% af VLF í fyrra, hefði verið mun erfiðara að grípa til þeirra aðgerða sem nú eru að raungerast sem viðspyrna við kreppunni. Heimilin, fyrirtækin og ríkissjóður nýttu vaxtarskeið síðustu ára til að greiða niður skuldir og hafa því borð fyrir báru nú þegar syrtir í álinn. Þá hefur verið ráðist í mikilvægar umbætur á skattkerfinu.
2. *Áhersla á nýsköpun og innviðauppbyggingu.* Í áætluninni er boðað að halda áfram á braut innviðauppbyggingar á mörgum sviðum samfélagsins. Þar má nefna styrkingu heilbrigðisþjónustunnar, eflingu menntakerfisins, bæði á framhalds- og háskólastigi, aukna áherslu á nýsköpun og rannsóknir, stórátak í samgöngumálum, uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum og fjölmörg önnur uppbyggingarverkefni. Þegar litið er til helstu breytinga sem orðið hafa á útgjöldum ríkissjóðs sést glöggt að áherslur stjórnarsáttmálans hafa fengið framgang á öllum sviðum.
3. *Byrðum létt affólki og fyrirtækjum.* Tvö meginmarkmið eru við gerð tekjuáætlunar fjármálaáætlunar. Annars vegar er dregið úr álögum, m.a. með þriðja skattþrepinu, til að hækka ráðstöfunartekjur almennings og bæta samkeppnishæfni atvinnulífsins. Hins vegar tekur áætlunin mið af áhrifum kreppunnar án þess að skattar séu hækkaðir á móti tekjufalli ríkissjóðs.
4. *Arðsemi og atvinnusköpun í fyrirrúmi við fjárfestingar.* Í upphafi kjörtímabilsins var ljóst að ráðast þyrfti í verulegar fjárfestingar sökum þess að safnast hafði upp innviðafjárfestingar- og viðhaldsþörf. Við núverandi efnahagsaðstæður bætist við enn frekari hækkun á fjárfestingarstiginu vegna aðgerða til að bregðast við efnahagslegum áhrifum faraldursins. Samþykkt var sérstakt fjárfestingaráttak og umfang þess er yfir 100 milljarðar kr. Umfang nokkurra verkefna er slíkt að það nær einnig yfir á árin 2024 og 2025. Sérstaklega hefur verið horft til þess að fjárfestingarnar séu til þess fallnar að auka hagvöxt, skila viðunandi arðsemi og hafa þannig jákvæð efnahagsleg og samfélagsleg áhrif.
5. *Skuldasöfnun stöðvuð á áætlunartímanum.* Nú stefnir í að samanlagður halli ríkissjóðs á þessu og næsta ári nálgist 600 milljarða kr. Skuldarnar sem hlutfall af VLF gætu því hækkað úr því að vera komnar niður fyrir 30% upp í tæp 50% af VLF í árslok 2021. Áframhaldandi hallarekstur eftir árið 2021 er ekki sjálfbær til lengdar. Áætlunin gerir

ráð fyrir afkomubætandi aðgerðum til þess að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af VLF árið 2025. Þetta er meginmarkmið áætlunarinnar, að rjúfa vítahring skuldasöfnunar og hallareksturs í lok áætlunartímans.

### **Breyttar efnahagsforsendur frá forsendum áætlunarinnar.**

Heimsfaraldur kórónuveirunnar hefur valdið heimskreppu sem er talin verða sú dýpsta frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar. Hér á landi spáir Hagstofa Íslands að samdrátturinn í ár verði neikvæður um 7,6% af (VLF). Þá áætla Hagstofa Íslands að VLF hafi dregist saman um 9,3% á öðrum ársfjórðungi. Vegna sóttvarna hefur verið dregið úr starfsemi fjölmargra fyrirtækja og þúsundir manna hafa misst vinnuna eða eru í skertu starfshlutfalli.

Áfallið er mest í ferðaþjónustu og tengdum greinum en nær til flestra atvinnugreina, en þó ekki allra. Efnahagsreikningur heimila og fyrirtækja var almennt traustur við upphaf núverandi efnahagsáfalls. Að auki er eiginfjárstaða bankanna sterk sem veitir þeim svigrúm til að takast á við aukið útlánatap sem ætla má að fylgi slíkri kreppu.

Viðsnúningurinn í VLF jafngildir allt að 300 milljarða kr. minni framleiðslu í hagkerfinu. Útflutningur hefur dregist mikið saman, sérstaklega vegna minni þjónustuútflutningstekna vegna fækkunar ferðamanna til landsins, en fram kemur aukning í samneyslu vegna sjálfvirkra sveiflujafnara og sértækra útgjaldaaðgerða.

Mikil óvissa hefur fylgt faraldrinum og einkennt efnahagslífið. Þá eru sveiflur sömuleiðis óhjákvæmilegur fylgifyrirkomur sóttvarnaráðstafana. Slíkt ástand hefur áhrif á efnahagsspágerð sem grundvallar áætlanagerðina og við því er brugðist með mismunandi sviðsmyndum. Á haustmánuðum varð mikil fjölgun kórónuveirusmita og hertar sóttvarnir hafa valdið því að dregið hefur úr þeirri viðspyrnu efnahagslífsins sem hófst á þriðja ársfjórðungi 2020 eftir mikinn samdrátt á öðrum ársfjórðungi.

Efnahagshorfur hafa því versnað töluvert, sem kemur glögglega fram í nóvemberspá Seðlabanka Íslands. Í ágúst spáði bankinn að samdráttur í hagkerfinu á þessu ári yrði um 7,1% en gerir nú ráð fyrir 8,5% samdrætti. Þá reiknar Seðlabankinn með því að batinn verði hægari og lækkar hagvaxtarspá fyrir næsta ár úr 3,4% í 2,3%. Helstu liðir sem valda verri horfum eru fjárfestingar og útflutningur.

Í ágústspánni reiknaði Seðlabankinn með að í ár yrði 10% samdráttur í fjárfestingum en reiknar nú með 15% samdrætti. Allir liðir fjárfestinga eru lækkaðir, þ.e. atvinnuvegafjárfesting, fjárfesting í íbúðarhúsnæði og fjárfestingar hins opinbera. Á næsta ári ber hæst lækkaða spá um útflutning en í ágústspánni var reiknað með 19,8% vexti en nú einungis 11,7% vexti.

Fréttir af þróun bóluafna og bólusetningar gefa hins vegar jákvæð fyrirheit. Bólusetning er til að mynda hafin á Bretlandi og í Bandaríkjunum og gefur til kynna að horfur í efnahagsmálum fari batnandi. Í byrjun desember birti OECD nýja hagspá sem er nær hagspá Hagstofunnar frá því í október. En OECD spáir að samdráttur í ár verði 7,7% og að hagvöxtur á næsta ári verði 3,0%. Þá spáir OECD að atvinnuleysi verði um 7,5% á næsta ári sem er nokkru minna atvinnuleysi en í nýjustu spá Seðlabanka Íslands. Einnig hefur styrking íslensku krónunnar frá því í nóvember dregið úr horfum um hækkandi verðbólgu.

Þrátt fyrir að líkur séu á því að hægt verði að hefja bólusetningu á Íslandi snemma á næsta ári verður áfram mikilvægt að veita þeim stuðning sem verst standa vegna hertra sóttvarna og því eru fjölmargar aðgerðir og ráðstafanir hins opinbera framlengdar, í gildi eða til afgreiðslu fram á mitt næsta ár. Mikilvægt er að komast hratt og örugglega út úr efnahagslægdinni með skilvirkum bólusetningum auk áframhaldandi sóttvarnaráðstafana þannig að eðlilegur gangur í efnahagslífinu geti hafist sem fyrst. Samkvæmt OECD ná þau lönd sem hafa þetta að leiðarljósi með skilvirkum hætti sér best á strik í efnahagslegu tilliti.

Eftirfarandi tafla sýnir nýjustu spár Seðlabanka Íslands og OECD í samanburði við spá Hagstofu Íslands frá því í byrjun október. Taflan sýnir magnbreytingar í prósentum og atvinnuleysi sem hlutfall af áætluðu vinnuafli.

Aðili Útgáfa	Hagstofa október	Seðlabanki nóvember	OECD desember
<b>2020</b>			
Hagvöxtur	-7,6	-8,5	-7,7
Atvinnuleysi	7,8	5,9	5,4
<b>2021</b>			
Hagvöxtur	3,9	2,3	3,0
Atvinnuleysi	6,8	8,3	7,5

Á næsta ári er gert ráð fyrir að hagkerfið taki vel við sér og Hagstofa Íslands spáir 3,9% hagvexti. Hagvöxtur á næsta ári verður drifinn áfram af auknum fjárfestingum og auknum útflutningi. Þó er áætlað að atvinnuleysi verði enn hátt eða um 6,8%.

Hafa ber í huga að hér er um að ræða spá samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands. Sú könnun hefur mælt áberandi minna atvinnuleysi miðað við skráð atvinnuleysi samkvæmt tölum Vinnuálagstofnunar. Talið er að vinnumarkaðskönnunin skili allt að 2 prósentustiga minna atvinnuleysi miðað við skráð atvinnuleysi. Svarhlutfall vinnumarkaðskönnunar Hagstofunnar hefur ekki verið nógu gott, sem er talið skýra þennan mun.

Samkvæmt langtímaspá Hagstofu Íslands um hagvaxtarhorfur á Íslandi er reiknað með að hagvöxtur taki við sér þegar á næsta ári og verði 3,9%. Reiknað er með áframhaldandi hagvexti og að á árinu 2022 verði hagvöxtur 3,1% og svo verði hagkerfið í langtímaleitni hagvaxtar á bilinu 2,4% til 2,6% til ársins 2026.

Það getur hins vegar orðið nokkur áskorun að viðhalda hagvexti hér á landi. Alþjóðagjaldryssjóðurinn hefur áætlað að á Íslandi sé hagvaxtargeta til lengri tíma litið um 2%. Þar er t.d. litið á tækniframfarir og öldrun þjóðarinnar. Ljóst þykir að vexti ferðaþjónustu eru takmörk sett. Hagvöxt þarf að byggja á breiðum og fjölbreyttum grunni sem nær til sem flestra þátta efnahagslífsins sem ríkir almenn samfélagsleg sátt um með notkun framleiðsluþátta í huga. Einnig skiptir hér máli hver þróunin verður í okkar helstu viðskiptalöndum. Þess vegna m.a. hafa stjórnvöld aukið verulega fjármagn til nýsköpunar, rannsókna og þróunar eða um tæplega 74% á kjörtímabilinu.

### Sveiflujöfnunarhlutverk opinberra fjármála.

Ríki og sveitarfélög hafa með opinberum fjármálum mikilvægu sveiflujöfnunarhlutverki að gegna í hagkerfinu. Með ákvörðun um útgjöld og skattastefnu hefur hið opinbera áhrif á ýmsa þætti í hagkerfinu, svo sem heildareftirspurn eftir vörum og þjónustu, atvinnustig, verðlagsþróun og hagvöxt. Fjármálastefna og áætlanagerð eins og lög um opinber fjármál formgera er afar mikilvæg í þessu samhengi. Slík stefnumörkun er til þess fallin að tryggja langtímahugsun þrátt fyrir óhjákvæmileg skammtíma viðbrögð og ráðstafanir þegar illa árar. Mikilvægt er að þar fari saman samfélagsleg markmið og umhverfissjónarmið.

Sjálfvirkir sveiflujafnarar eru fyrst og fremst breytingar á skatttekjum og tilfærsluútgjöldum. Við núverandi efnahagsástand hafa skatttekjur hins opinbera lækkað og útgjöld vegna atvinnuleysisbóta hafa hækkað mikið. Á sama tíma er lögð áhersla á að sjálfvirkir sveiflujafnarar virki af fullum krafti, þ.e. ekki hefur verið gripið til skattahækkana eða hagræðingar á útgjaldahlið. Þetta ásamt sértækum aðgerðum vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar veldur miklum halla á rekstri hins opinbera. Afkomulækkun ríkissjóðs í ár er áætluð vera um 129

milljarðar kr. eða 4,5% af VLF vegna sjálfvirkra sveiflujafnara. Þar af eru um 100 milljarðar kr. á tekjuhlið og 29 milljarðar kr. vegna atvinnuleysisbóta.

Þrátt fyrir hagvöxt á næsta ári halda sjálfvirkir sveiflujafnarar áfram að virka neikvætt á afkomu ríkissjóðs. Áætlað er að sveiflujafnarar ríkissjóðs á næsta ári verði svipaðir að umfangi og í ár eða samtals um 139 milljarðar kr. sem nemur 4,5% af VLF. Þar af eru 116 milljarðar kr. á útgjaldahlið, sem innifelur m.a. minni arðgreiðslur félaga í ríkiseigu, og 23 milljarðar kr. á útgjaldahlið vegna atvinnuleysisbóta.

Gripið hefur verið til sértækra mótvægisáðgerða vegna heimsfaraldurs kórónuveiru með markmið um að draga úr samdrætti í hagkerfinu og minnka atvinnuleysi. Í ár er áætlað að kostnaður við beinar mótvægisáðgerðir ríkissjóðs nemi tæpum 100 milljörðum kr. eða 3,4% af VLF. Þar af eru 85 milljarðar kr. á útgjaldahlið og um 13 milljarðar kr. á tekjuhlið. Á næsta ári áætla fjármála- og efnahagsráðuneytið að umfang mótvægisáðgerða nemi samtals tæplega 53 milljörðum kr. eða um 1,7% af VLF. Þar af eru 35 milljarðar kr. á útgjaldahlið og 17 milljarðar kr. á tekjuhlið. Taka skal fram að hér er einungis um að ræða þær mótvægisáðgerðir sem hafa bein áhrif á afkomu ríkissjóðs. Mótvægisáðgerðirnar eru fjármagnaðar með lántökum ríkissjóðs.

Nú þegar myndast hefur mikill slaki í hagkerfinu og framleiðsluþættir eru vannýttir geta aukin útgjöld hins opinbera haft veruleg áhrif á hagkerfið. Fjármála- og efnahagsráðuneytið áætla að ríkisfjármálamargfaldarinn sé nú á bilinu 0,3–0,4. Þetta þýðir að ef ríkisútgjöld aukast um 1% af VLF þá verður hagvöxtur 0,3–0,4% hærri en ella.

Það er þekkt viðfangsefni að tímasetningar áðgerða eru vandasamar þegar kemur að áhrifum á hagkerfið. Við slíkar aðstæður er ekki um að ræða að bíða eða huga mikið að tímastillingum áðgerðanna sjálfra. Hins vegar er mikilvægt að fjármálastefna og peningastefna vinni saman með viðlíka hætti og hingað til þegar draga þarf úr mótvægisáðgerðum.

### Álitsgerð fjármálaráðs.

Samkvæmt 13. gr. laga um opinber fjármál ber fjármálaráði að leggja fram mat og álitsgerð um fjármálaáætlun. Hlutlægt mat fjármálaráðs á stefnumörkun og áætlanagerð opinberra fjármála er sem fyrr afar mikilvægt tæki fyrir aðhald og umfjöllun um stefnu stjórnvalda.

Ráðið bendir á m.a. eftirfarandi þætti sem meiri hlutinn tekur undir.

- Ráðið fjallar sérstaklega um sjálfbærni skulda og dregur fram að sjálfbærni er hreyfanlegt fyrirbæri og háð samspili frumjafnaðar, hagvaxtar og vaxta. Þrátt fyrir að ráðið telji neikvæða skuldaþróun hins opinbera ekki áhyggjuefni eins og sakir standa hefði mátt skýra þetta samhengi betur. Jafnframt kemur fram í áliti ráðsins að skuldaaukning getur ekki verið takmarkalaus og hallarekstur hins opinbera þarf að stöðva á réttum tímapunkti. Fjármálaráð hefur vissar áhyggjur af því að af áætluninni megi ráða að þegar sértækum áðgerðum lýkur verði afkoman áfram neikvæð vegna undirliggjandi misræmis milli tekjuöflunar og útgjaldavaxtar. Þannig er bent á að ekki er víst að afkomubætandi áðgerðir sem boðaðar eru á síðari hluta tímabils áætlunarinnar dugi til að ná jafnvægi í afkomunni.
- Skuldastaðan í upphafi faraldursins myndaði svigrúm til þeirrar stefnumörkunar sem nú liggur fyrir, en bent er á að miðað við þá mynd sem dregin er upp í fjármálaáætlun þurfi að styrkja tekjuöflunina og/eða minnka útgjöld til að tryggja sjálfbærni opinberra útgjalda. Lýst er yfir áhyggjum af því að í áætluninni er gert ráð fyrir að afkoman verði neikvæð allan áætlunartímann. Bendir ráðið á að undirliggjandi vandi í afkomunni hafi þegar verið til staðar fyrir kórónuveirufaraldurinn.

- Ráðið telur það auka gegnsæi að reynt sé að leggja mat á umfang þeirra afkomubætandi ráðstafana sem ráðast þarf í á árabílinu 2023–2025 til að ná markmiðum um stöðvun skuldasoöfnunar.
- Ráðið leggur áherslu á vel skilgreint og gegnsætt ferli þegar fjármálareglur eru settar til hliðar. Þetta kallar einnig á nýtt verklag og vinnubrögð við álitagerð fjármálaráðs. Þá bendir ráðið á að grunngildin ein veiti leiðsoögn í stefnumörkuninni þegar fjármálareglurnar eru settar til hliðar. Ráðið telur mikilvægt að valkostir hins opinbera verði skýrt dregnir fram.
- Varðandi fjárfestingar þá hefur ráðið ítrekað kallað eftir skýrri forgangsröðun fjárfestingarkosta og arðsemisútreikninga þeirra hérlendis. Ráðið hefur væntingar um það að í framtíðinni verði bætt úr gegnsæi varðandi arðsemi fjárfestinga og sýnt verði fram á jákvæð efnahagsleg og samfélagsleg áhrif þeirra. Einnig bendir ráðið á að bæta megi tölulegar framsetningar um fjárfestingar þar sem mætti draga upplýsingarnar betur saman til að auðvelda samanburð.
- Þá bendir fjármálaráð á að mikil óvissa ríkir um þá spá sem stefnumörkun opinberra fjármála byggist á. Óvissan er meiri en nokkru sinni fyrr og endurvarpast beint í stefnumörkunina.
- Fjármálaráð telur að stærsta verkefni opinberra fjármála nú sé að kljást við atvinnuleysi og að vinna gegn því að það verði langvinnt.

### **Eftirfylgni vegna athugasemda við fyrri áætlun.**

Á undanförunum árum hafa komið fram fjölmargar ábendingar, ýmist frá nefndinni í heild eða einvörðungu frá meiri hlutanum, og gerð hefur verið grein fyrir þeim í nefndarálitum. Vegna þeirrar áætlunar sem tók til áráanna 2018–2023 voru samtals 20 sameiginlegar ábendingar sem flestar sneru að uppbyggingu og tæknilegri framsetningu áætlunarinnar. Þar að auki voru átta ábendingar frá meiri hluta nefndarinnar. Búið er að taka tillit til fjölmargra ábendinga nefndarinnar, svo sem umfjöllunar um fjárfestingar, að bregðast við ábendingum fjármálaráðs og auka við sviðsmyndagreiningar.

Meiri hlutinn vekur sérstaklega athygli á þeim kafla greinargerðarinnar sem fjallar um frávikssviðsmyndir og telur hann mjög til bóta. Þar er fjallað um svartsýnar og bjartsýnar sviðsmyndir í samanburði við grunnsviðsmyndina sem byggist á þjóðhagsáætlun Hagstofunnar.

### **Staða sveitarfélaga.**

Meiri hlutinn fjallaði töluvert um málefni sveitarfélaga í nefndaráliti sínu við 2. umræðu fjárlaga fyrir árið 2021 og þar kom fram að ríkið og sveitarfélög hafa nýverið undirritað samkomulag í tengslum við gerð fjármálaáætlunar áráanna 2021–2025 eins og lög um opinber fjármál kveða á um.

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga settu á fót greiningarhóp til að vinna að tvíþættu verkefni í kjölfar kórónuveirufaraldursins, annars vegar til að taka saman upplýsingar um fjárhagsáætlanir og fjárhagsstöðu einstakra sveitarfélaga fyrir árið 2020 og þróun þeirra og horfur, og hins vegar til að safna saman upplýsingum um einstaka þætti sem ljóst þykir að hafi mikil áhrif á afkomu sveitarfélaga á komandi mánuðum og misserum.

Gögnum hefur verið safnað saman í gagnagrunn og leitast hefur verið við að nýta þau til að fá sem gleggsta mynd af stöðunni, heildstætt og skipt á einstök sveitarfélög og landshluta. Helstu niðurstöður af þessari vinnu virðast benda til þess að samdráttur í tekjum verði minni en gert var ráð fyrir í sumar, en heildargjöldin þau sömu.

Sveitarfélögin höfðu upphaflega gert ráð fyrir meiri hækkun tekna frá 2019, eða nálægt 5%, en nú er spáð um 3% hækkun lögbundinna tekna milli ára. Lögbundnar tekjur eru útsvar, fasteignaskattar og framlög Jöfnunarsjóðs. Til samanburðar er gert ráð fyrir 13% lækkun heildartekna ríkissjóðs.

Staðan er þó skárri en áætlað var í sumar. Í eftirfarandi töflu koma fram niðurstöður upphaflegra fjárhagsáætlana sveitarfélaga í samanburði við útkomuspá ársins, auk skuldahlutfalls og umfangs fjárfestinga.

Í mia. kr.	Upphafl. áætlanir	Áætluð útkoma	Mism.	Hlutfall mism.
Heildartekjur	372,4	354,6	-17,8	-4,8%
Heildargjöld	365,7	372,3	6,6	1,8%
Rekstrarafkoma	6,7	-17,7	-24,4	
Skuldahlutfall	76,7%	89,3%	12,6%	
Fjárfestingar	32,5	36,5	4,0	12,3%

Ljóst er að neikvæð áhrif faraldursins á fjármál sveitarfélaganna eru veruleg. Skuldir eru um 2 milljörðum kr. lægri en spáð var í sumar en eigi að síður hækkar skuldahlutfall þeirra upp í um 90% af rekstrartekjum. Sveitarfélögin hafa aukið fjárfestingar sínar á árinu og þannig tekið þátt í því, með ríkissjóði, að veita viðspyrnu gegn efnahagskreppunni.

### Breytingartillögur.

Í samræmi þróun efnahagsmála síðustu mánuði og í tengslum við breytingar sem meiri hlutinn hefur gert við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 eru gerðar breytingartillögur bæði á tekju- og gjaldahlið áætlunarinnar sem hafa áhrif á allar sjö töflur ályktunarinnar.

### Afkomuhorfur.

Uppfærð áætlun gerir ráð fyrir að afkoma hins opinbera verði neikvæð á næsta ári um 356 milljarða kr. eða um 11,6% af VLF, en þar af verði afkoma ríkissjóðs neikvæð um 325 milljarða kr. eða 10,6% af VLF. Gert er ráð fyrir að verulega dragi úr hallarekstri hins opinbera árin eftir það, en auk jákvæðra áhrifa þess að hagkerfið taki aftur við sér í kjölfar heimsfaraldursins er í fjármálaáætluninni gert ráð fyrir afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025.

Þessi afkomuþróun rúmast innan markmiða fjármálastefnu að teknu tilliti til óvissu- svigrúms, en gert er ráð fyrir að nýta um helming þess óvissu- svigrúms sem til skiptanna er á næsta ári.

Afkomuhorfur hins opinbera eru lakari nú en við fyrri umræðu fjármálaáætlunar og hafa lækkað um 1,9% af VLF árið 2021 og um 0,5% af VLF árin eftir það þegar frá eru taldar breytingar á umfangi afkomubætandi ráðstafana árin 2023–2025. Helsta breyting frá fyrri umræðu snýr að gjaldahlið ríkissjóðs, en útgjaldaáætlun ríkissjóðs hefur verið uppfærð til samræmis við breytingar sem gerðar voru við 2. umræðu fjárlaga fyrir árið 2021 og lagðar eru til við 3. umræðu.

### Tekjur ríkissjóðs.

Tekjuáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2021–2025 hefur verið uppfærð með hliðsjón af nýjum upplýsingum sem hafa orðið aðgengilegar síðan áætlunin var gerð í september sl. Um er að



ræða gögn um álagningu og innheimtu skatta og gjalda fram undir síðari hluta nóvember yfirstandandi árs, fyrirhugaðar lagabreytingar og aðrar fyrirbyggjandi upplýsingar sem máli skipta fyrir tekjuhorfur komandi ára.

Nokkur hækkun verður á heildartekjum ársins 2021 frá framlagningu fjármálaáætlunar, eða um 1,6 milljarðar kr. Grunnðæmi tekjuáætlunar án ólögfestra aðgerða hækkar um 6,2 milljarða kr. en á móti verður 4,6 milljarða kr. meiri tekjulækkun af ólögfestum aðgerðum en gert hafði verið ráð fyrir.

Að árinu 2022 undanskildu er gert ráð fyrir hærri tekjum hvert ár fjármálaáætlunar en við framlagningu hennar í haust. Breytingin er mest árið 2022, þegar tekjur lækka um 1,6 milljarða kr., og árið 2025 þegar gert er ráð fyrir 1,8 milljarða kr. tekjuaukningu. Bæði árin gætir áhrifa flýtifyrninga sem fresta skattgreiðslum fram á seinni hluta spátímabilsins. Önnur ár breytast tekjur minna en finna má stærri breytingar á einstökum liðum öll árin, sem má rekja til grunnáhrifa frá árinu 2020 þar sem skattar á laun og tekjur voru almennt endurmetnir til hækkunar en skattar á fjármagn og neyslu til lækkunar.

Tekjur af tekjuskatti einstaklinga verða nokkru hærri samkvæmt uppfærðri tekjuáætlun en gert var ráð fyrir í haust. Frávikið frá fyrri áætlun nemur tæpum 6 milljörðum kr. á næsta ári og helst sú hækkun allt tímabilið. Aukningin stafar einkum af minni samdrætti launastofnsins á síðari hluta ársins sem leiðir til jákvæðs endurmats á tekjuskattinum í ár og grunnáhrifum þess yfir á næstu ár.

Tekjuskattur lögaðila hefur aftur á móti lækkað töluvert frá fyrri áætlun. Spila þar saman grunnáhrif vegna nýrra upplýsinga um álagningu á lögaðila vegna rekstrarársins 2019 og sértækar aðgerðir sem hafa áhrif á skattgreiðslur á komandi árum. Af sértækum aðgerðum ber helst að nefna nýja heimild til flýtifyrninga fjárfestinga árið 2021, sem frestar skattgreiðslum og dregur því úr tekjum árin 2022 og 2023, og fyrnanlega upphækkun stofnverðs grænna eigna sem dregur úr tekjum ríkissjóðs árin 2024 og 2025 verði frumvarp þess efnis samþykkt á Alþingi.

Fjármagnstekjuskattur lækkar einnig frá fyrri áætlun þrátt fyrir lítilla minna tekjutap af fyrirhuguðum lagabreytingum á næsta ári, sem hefur hliðstæð áhrif á síðari árunum.

Heildaráhrif breytinga á sköttum á tekjur og hagnað eru því neikvæð öll árin, mest árið 2022 um tæplega 8 milljarða kr. en frávikið fer síðan stíglækkandi og verður ríflega 3,5 milljarðar kr. undir lok spátímabilsins.

Gert er ráð fyrir 3–5 milljarða kr. lægri tekjum en áður af sköttum á vöru og þjónustu árlega á næstu árum. Lækkunin frá fyrri áætlun eykst lítilla þegar líður á spátímenn. Breytingin skýrist að mestu leyti af grunnáhrifum vegna framangreinds endurmats á tekjum yfirstandandi árs, sem var neikvætt í tilviki VSK.

Tekjur af tryggingagjöldum verða lægri á næsta ári vegna tímabundinnar lækkunar álagningarhlutfalls. Þó er gert ráð fyrir auknum tekjum út spátímabilið. Kemur það til vegna grunnáhrifa frá yfirstandandi ári en heimtur hafa verið heldur betri í lok þessa árs en gert var ráð fyrir sl. haust. Endurmat á tryggingagjaldsstofninum á þessu ári hefur þau áhrif að gert er ráð fyrir að tekjur af tryggingagjöldum verði 3–4 milljörðum kr. meiri árlega út tímabilið. Nýjar upplýsingar um umtalsverða hækkun veiðigjalda árið 2021 hafa áhrif út spátímenn. Samkvæmt nýframlögðum tillögum Skattsins hækkar veiðigjald umtalsvert á komandi ári vegna góðrar afkomu af fiskveiðum árið 2019 sem er til grundvallar útreikningi á veiðigjöldum árið 2021. Af þeim sökum er gert ráð fyrir að veiðigjöld skili u.þ.b. 3 milljarða kr. meiri tekjum til ríkissjóðs árlega út spátímabilið.

Við 3. umræðu fjárlaga fyrir árið 2021 verður lögð til breyting þar sem tekin er inn á tekju- og gjaldahlíð aukin velta Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til samræmis við breytta

framsetningu um áramótin 2019/2020 þegar Íbúðalánasjóður og Mannvirkjastofnun sameinuðust í eina stofnun. Umfang breytinganna nemur 1,9 milljörðum kr. á tekju- og gjaldahlið en áhrif á afkomu ríkissjóðs eru engin.

Óveruleg breyting verður á öðrum sköttum og tekjum í tekjuáætlun tímabilsins frá því sem áætlað var í september sl.

#### *Gjöld ríkissjóðs.*

Við síðari umræðu fjármálaáætlunar 2021–2025 er gert ráð fyrir að gjaldahlið ríkissjóðs taki breytingum árin 2021–2025 í samræmi við breytingartillögur við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021.

Heildarfjárheimildir samkvæmt núverandi áætlun eru um 1.191 milljarður kr. á fyrsta ári áætlunarinnar en 1.177 milljarðar kr. undir lok tímabilsins.

Heildarfjárheimildir á tímabili áætlunarinnar má sjá í fylgiskjali V sundurliðaðar eftir málefnasviðum. Breytingar milli ára sýna áætlun samkvæmt fjármálaáætlun sem lögð var fram á Alþingi 1. október, áhrif sem leiðir af breytingartillögum við fjárlagafrumvarp fyrir árið 2021 og uppfærslu á útgjaldaferlum sem tengjast endurmati á tekjuáætlun fyrir árin 2022–2025.

Ef horft er til þeirra breytinga sem gert er ráð fyrir í síðari umræðu fjármálaáætlunar er samtals gert ráð fyrir um 62 milljarða kr. hækkun fjárheimilda á árinu 2021 frá framlagðri tillögu. Þar sem stór hluti þeirra tengist mótvægisráðstöfunum eða auknum útgjöldum vegna heimsfaraldursins ásamt tímabundnum tillögum fjárlaganefndar er gert ráð fyrir 43 milljarða kr. lækkun strax á árinu 2022 en að ekki verði miklar breytingar á milli ára eftir það. Þannig er gert ráð fyrir um 16–20 milljarða kr. uppsafnaðri hækkun út tímabilið.

Þyngst vega breytingar á málefnasviðum *félags- og vinnumarkaðsmála*, en þær nema um 39 milljörðum kr. á árinu 2021 sem skýrist að stærstum hluta af viðspyrnustyrkjum vegna tekjufalls og framlengingu hlutabótaleiðar ásamt sérstöku viðbótarálagi á grunnbætur atvinnuleysistrygginga á árinu 2021. Jafnframt verða stóraukin framlög til *mennta- og heilbrigðismála*, eða um 5 milljarða kr. á hvoru málefnasviði á árinu 2021. Þá má nefna að gert er ráð fyrir að endurgreiðslur vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar á málefnasviði *07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar* hækki um 2,9 milljarða kr. frá fyrri áætlun. Aukninguna má nær alfarið rekja til lagabreytinga á yfirstandandi ári sem fólu í sér aukinn stuðning við nýsköpun. Á árinu 2022 er gert ráð fyrir að meiri hluti þeirra tímabundnu ráðstafana sem áformaðar eru á árinu 2021 falli niður sem fyrr segir. Af öðrum hækkunum á tímabilinu má helst nefna að gert er ráð fyrir 1,9 milljörðum kr. vegna samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna auk um 1 milljarðs kr. hækkunar til samgöngumála og 0,9 milljörðum kr. vegna uppfærðrar kostnaðaráætlunar vegna kaupa á nýju hafrannsóknarskipi árið 2022. Ekki er gert ráð fyrir verulegum hækkunum á árunum 2023–2025 en á árinu 2023 er gert ráð fyrir að hækkun vegna endurgreiðslna á rannsóknar- og þróunarkostnaði gangi til baka þegar tíma-bundin aukning endurgreiðslu vegna heimsfaraldursins fellur niður.

Eftirfarandi eru helstu skýringar við breytingar á töflu um útgjaldaramma málefnasviða. Fjárhæðirnar koma fram í fylgiskjali VI.

*01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.* Endurmat á launaforsendum og 85 millj. kr. framlag 2023 vegna 5. hæðar á byggingu nýs skrifstofuhúsnæðis fyrir Alþingi.

*02 Dómstólar.* Endurmat á launaforsendum.

*04 Utanríkismál.* Aðild að öndvegissetrum vegna netöryggismála. Breytt framsetning vegna kostnaðarhlutdeildar verkefna í miðlægum rekstri.

- 05 *Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla*. Endurmat á verðlagsforsendum.
- 07 *Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar*. Aukin útgjöld vegna endurgreiðslu rannsókn- og þróunarkostnaðar um 2,9 milljarða kr. árin 2021 og 2022.
- 08 *Sveitarfélög og byggðamál*. Um er að ræða 400 millj. kr. framlag árin 2021 og 2022 vegna stefnumörkunar um sjálfbærni sveitarfélaga.
- 09 *Almanna- og réttaröryggi*. Endurmat á launaforsendum lögreglumanna 2022–2025 vegur um 520 millj. kr. Endurmatið fyrir árið 2020 er til frekari skoðunar.
- 10 *Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsýsla dómsmála*. Gert er ráð fyrir 46 millj. kr. lækkun vegna fækkunar greiðenda sóknargjalda samkvæmt endurmetinni áætlun fyrir árið 2021.
- 11 *Samgöngu- og fjarskiptamál*. Framlög til hafnar- og vegaframkvæmda sem byggjast á tillögum umhverfis- og samgöngunefndar auk framlags vegna Egilsstaðaflugvallar.
- 12 *Landbúnaður*. Endurmat á verðlagsforsendum og uppfærsla á rekstrartekjuáætlun skýra breytingar.
- 13 *Sjávarútvegur og fiskeldi*. Gert er ráð fyrir tæplega 900 millj. kr. hækkun árið 2022 vegna byggingar nýs hafrannsóknarskips.
- 15 *Orkumál*. Gert er ráð fyrir 90 millj. kr. auknu framlagi til jöfnunar á dreifikostnaði raforku í samræmi við tillögu fjárlaganefndar.
- 17 *Umhverfismál*. Breytingar skýrast af endurskoðun framlaga til Endurvinnslunnar og Úrvinnslusjóðs vegna uppfærslu tekjuáætlunar.
- 19 *Fjölmíðlun*. Endurskoðuð framlög til RÚV í kjölfar uppfærslu tekjuáætlunar.
- 20 *Framhaldsskólastig*. Breytingar skýrast af breytingum á fjölda nemenda og verkefninu. Nám er tækifæri árið 2021.
- 21 *Háskólastig*. Fjölgun nemenda og verkefnið Nám er tækifæri 2021.
- 22 *Önnur skólastig og stjórnýsýsla mennta- og menningarmála*. Breytingar skýrast af millifærslum vegna endurskipulagningar á aðalskrifstofu ráðuneytisins.
- 23 *Sjúkrahúspjónusta*. Breytingar skýrast af endurmati á launaforsendum og millifærslum milli málefna sviða (fært á 23 af 24).
- 24 *Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa*. Breytingar skýrast af endurmati á launaforsendum og millifærslum milli málefna sviða (fært af 24 yfir á 23).
- 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta*. Hækkun árið 2021 skýrist af 1.350 millj. kr. hækkun til fjölgunar hjúkrunarrýmum.
- 26 *Lyf og lækningavörur*. Breytingar skýrast af millifærslum yfir á málefna svið 23 og 32.
- 27 *Örorka og málefni fatlaðs fólks*. Breytingar skýrast af endurmati á útgjöldum almannatrygginga 2021, einkum hækkun á endurhæfingarlífeyri.
- 28 *Málefni aldraðra*. Breytingar skýrast af endurmati á útgjöldum almannatrygginga 2021.
- 29 *Fjölskyldumál*. Breytingar eru vegna breyttrar útfærslu barnabóta árið 2021 og áhrifa frumvarps um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna 2022–2024.
- 30 *Vinnumarkaður og atvinnuleysi*. Breytingar eru vegna viðspyrnustyrkja, 19,8 milljarðar kr., og 6 milljarðar kr. í framlengingar hlutabóta og fleiri ráðstafana árið 2021.
- 32 *Lýðheilsa og stjórnýsýsla velferðarmála*. Hækkunin árið 2021 skýrist af kaupum á bólu-efni og veltubreytingu vegna Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

#### *Skuldahorfur hins opinbera fyrir árin 2021–2025.*

Til samræmis við uppfærðar afkomuhorfur hafa skuldahorfur hins opinbera verið endurmetnar. Nú er gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera verði rúmlega 49% af VLF í lok næsta árs og hækki fram til ársins 2025 þegar þær verða rúmlega 60% af VLF. Þetta er nánast

óbreytt skuldaþróun eins og gert var ráð fyrir í tillöggunni, en á hinn bóginn hefur umfang afkomubætandi ráðstafana árin 2023–2025 aukist. Eins og fyrr greinir gerir meginstefnumörkun í opinberum fjármálum ráð fyrir að skuldasöfnun hins opinbera verði stöðvuð árið 2025.

Bent er á að áætlunin gerir ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs hækki minna en sem nemur afkomulækkuninni frá framlagningu áætlunarinnar. Þar er einkum þrennt sem kemur til. Í fyrsta lagi skilar uppfærð tekjuáætlun meiri breytingu á greiðslugrunni tekjuáætlunar en á rekstrargrunni, en tekjur á greiðslugrunni hafa bein áhrif á sjóðsstöðu. Í öðru lagi höfðu í upphafi árs borist stöðugleikaframlög vegna fyrri ára sem sjóðstreymisáætlun fyrri umræðu fjármálaáætlunar hafði ekki gert ráð fyrir, en hvort tveggja leiðir til þess að áætluð sjóðstaða í upphafi næsta árs verður hærri sem dregur úr lánsfjárbörf. Þá hafa í einhverjum tilfellum áhrif mótvægisáðgerða stjórnvalda á árinu verið ofmetin greiðsluáætlun ársins 2020. Saman-tekið leiðir þetta til þess að skuldir hækka minna en sem nemur lakari afkomu.

Í fylgiskjöllum I–VIII með álitinu þessu má sjá skýrt yfirlit yfir allar tölulegar breytingar á áætluninni, þ.e. upphaflega tillögu að fjármálaáætlun 2021–2025, breytingu frá þeirri áætlun og endurskoðaða tillögu.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt** með þeim breytingum sem skýrðar eru í álitinu þessu og gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 15. desember 2020.

Willum Þór Þórsson,  
form.

Haraldur Benediktsson,  
frsm.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Páll Magnússon.

### Fylgiskjal I.

**Lykilstærðir fyrir hið opinbera og opinbera aðila i heild 2021–2025.**

[www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_I.pdf](http://www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_I.pdf)

### Fylgiskjal II.

**Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera 2021–2025.**

[www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_II.pdf](http://www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_II.pdf)

**Fylgiskjal III.**

**Rekstraryfirlit fyrir rikissjóð 2021–2025.**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_III.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_III.pdf)

**Fylgiskjal IV.**

**Rekstraryfirlit fyrir sveitarfélög 2021–2025.**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_IV.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_IV.pdf)

**Fylgiskjal V.**

**Heildarútgjöld málefnasviða árin 2021–2025.**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_V.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_V.pdf)

**Fylgiskjal VI.**

**Útgjaldarammar málefnasviða árin 2021–2025.**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_VI.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_VI.pdf)

**Fylgiskjal VII.**

**Fjármálaáætlun 2021–2025: Útgjaldarammar málefnasviða  
(rekstur, tilfærslur og fjárfesting).**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_VII.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_VII.pdf)

**Fylgiskjal VIII.**

**Sjóðstreymi rikissjóðs 2021–2025.**

[www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f\\_VIII.pdf](http://www.althingi.is/altext/pdf/151/fylgiskjol/s0651-f_VIII.pdf)