

## Svar

### fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Diljá Mist Einarsdóttur um heildartekjur hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu.

Í meðfylgjandi svari er farið yfir þróun tekna og gjalda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF). Í svarinu er byggt á tölum Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) fyrir árið 2021 en ekki liggja fyrir nýrri gögn á vef stofnunarinnar sem staðfestar eru fyrir megnið af ríkjum OECD. Þær hlutfallstölur sem þar koma fram samsvara gögnum sem finna má á vef Hagstofu Íslands. Rétt er að benda á að gögn um tekjur og gjöld ríkissjóðs á vef Hagstofunnar ná til samstæðuuppgjörs A-hluta ríkissjóðs í heild, þ.e. A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs, sbr. 50. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, auk A-hluta sveitarfélaga. Það felur í sér að tekju- og gjaldahlutföllin innifela alla veltu í starfsemi hlutafélaga sem eru í meirihlutaeigu ríkisins og sinna verkefnum á sviði opinberrar þjónustu, t.d. Ríkisútvarpið og Neyðarlínan, sem og veltu í starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða á borð við Húsnæðissjóð, ÍL-sjóð og Menntasjóð námsmanna. Þetta hækkar jafnframt vaxtatekjur og vaxtagjöld ríkissjóðs og hefur áhrif á heildarumfangið á tekju- og gjaldahlið. Þessi framsetning er önnur en í fjármálaáætlun og fjárlögum þar sem einungis er horft til A1-hluta fjárlaga gagnvart ríkissjóði en er notuð til að tölur séu samanburðarhæfar milli viðkomandi landa.

Hlutfall tekna og gjalda hins opinbera af vergri landsframleiðslu er algengur mælikvarði á umfang hins opinbera enda einfaldur, auðskiljanlegur og ekki síst hentugur fyrir samanburð milli ríkja. Slíkur samanburður hefur þó sín takmörk og felur í sér skekkjur sem vert er að hafa í huga ef draga á af honum ályktanir. Skekkjurnar geta verið ólíkar milli ríkja, t.d. ef hlutfallið hækkar vegna tekna hins opinbera af náttúruauðlindum, eins og í tilfelli Noregs, eða lækkar vegna þess að viðvera stórfyrirtækja með litla starfsemi í landinu eykur landsframleiðslu, eins og í tilfelli Írlands. Fleira má nefna sem flækt getur samanburðinn, t.d. ólíka aldersdreifingu milli ríkja sem hefur áhrif á allar breytur sem útreikningarnir byggjast á.

Í tilfelli Íslands er það helst fyrirkomulag lífeyristrygginga sem skekkir samanburðinn en í flestum samanburðarríkjum eru lífeyristryggingar að miklu eða öllu leyti fjármagnaðar og greiddar af hinu opinbera. Eykur það tekjur og gjöld hins opinbera í þeim ríkjum í samanburði við Ísland þar sem fjármögnun og útgreiðslur lífeyrissjóða eru ekki á höndum hins opinbera. Ef ekki eru gerðar leiðréttingar er stærð hins opinbera á Íslandi því vanmetin í samanburði sem þessum, bæði umfang opinberra tekna og gjalda.

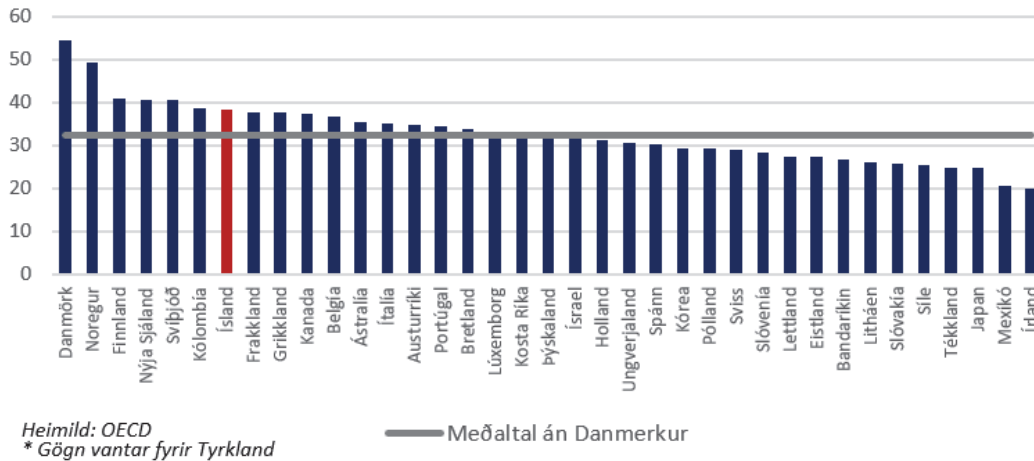
#### 1. Hverjar eru heildartekjur hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu í samanburði við önnur OECD- og EES-lönd?

Líkt og reifað er hér að framan getur einfaldur samanburður milli ríkja á hlutföllum heildartekna hins opinbera og vergri landsframleiðslu af ýmsum orsökum verið takmörkunum háður. Til að bæta samanburð Íslands við önnur ríki OECD er t.d. nauðsynlegt að leiðrétta á einhvern hátt fyrir fjármögnun lífeyristrygginga. Í gögnum OECD yfir heildartekjur eru skattgreiðslur vegna lífeyris ekki aðgreindar sérstaklega en farin hefur verið sú leið að undanskilja frá samanburðinum tryggingagjöld (e. Social Security Contributions) eða þann flokk skatta sem framlög til lífeyriskerfa falla undir. Sú aðferð er ekki gallalaus þar sem fleira

fellur þar undir greiðslur til að standa undir lífeyri. Má þar nefna að hér á landi er einnig um að ræða greiðslur vegna atvinnuleysisstrygginga, fæðingarorlofs og hluta almannatrygginga.

Á mynd 1 er borið saman hlutfall opinberra tekna og VLF á Íslandi við sambærileg hlutföll annarra ríkja OECD miðað við þessa aðferðafræði. Í þeim samanburði reyndist hlutfallið á Íslandi árið 2021 það sjöunda hæsta innan OECD. Danmörk sker sig úr í samanburðinum enda er lífeyrir þar fjármagnaður með öðrum sköttum en tryggingagjaldi og af þeim sökum er súla Danmerkur sérstaklega merkt og haldið utan við meðaltalið sem birtist sem lárétt lína þvert yfir grafið. Einnig má benda á hversu hátt hlutfallið er í Noregi og lágt á Írlandi í samhengi við þá staðbundnu áhrifaþætti sem nefndir voru í innganginum hér að framan.

Mynd 1. Heildartekjur OECD-ríkja\* árið 2021 í hlutfalli við VLF (%).  
Tryggingagjöld undanskilin (SSC).

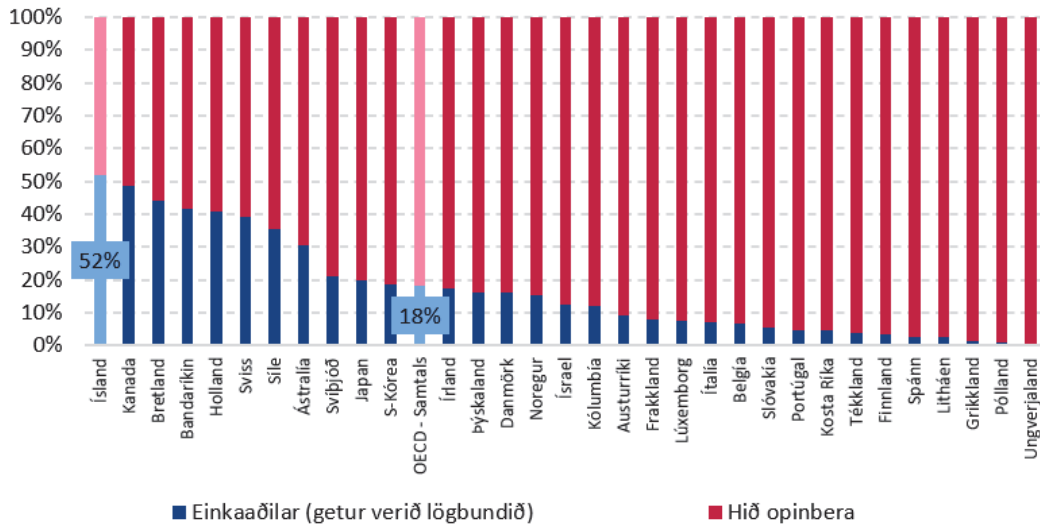


2. Hver eru heildarútgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu í samanburði við önnur OECD- og EES-lönd að frátöldum útgjöldum til varnarmála og leiðrétt fyrir greiðslu almannatrygginga þannig að tekið sé tillit til ólíkrar fjármögnunar lífeyriskerfa milli landa?

Sömu álitamál eiga við samanburð milli ríkja á heildarútgjöldum sem hlutfall af landsframleiðslu og farið var yfir í svari við 1. tölul. fyrirspurnarinnar varðandi hlutfall heildartekna af landsframleiðslu. Heilt yfir fylgjast tekjur og gjöld hins opinbera að, enda er mjög mikill afgangur sjaldgæfur og óhóflegur halli ósjálfbær. Gögn OECD yfir opinber útgjöld bjóða þó upp á nánari sundurliðun eftir málaflokkum og því er hægara um vik að leiðrétta fyrir þeim liðum sem spurt er um og skekkja slíkan samanburð.

Ísland hefur sem fyrr segir þá sérstöðu að stærri hluti lífeyristrygginga, elli- og örorkulífeyris, er á höndum einkaaðila hér en í samanburðarríkjum. Íslenska lífeyrissjóðasöfnunarkerfið byggist engu að síður á lögboðnum skyldusparnaði og greiðslur úr þeim því í eðli sínu sambærilegar lífeyrisgreiðslum sem inntar eru af hendi af hinu opinbera erlendis og fjármagnaðar með sköttum. Fyrir vikið mælast opinber útgjöld meiri í ríkjum með opinberar lífeyristryggingar en á Íslandi ef ekki er leiðrétt fyrir ólíku fyrirkomulagi lífeyrisgreiðslna milli ríkja.

Mynd 2. Lífeyrisgreiðslur vegna öldrunar, örorku og eftirlifenda í ríkjum OECD árið 2021, skipt eftir uppruna.

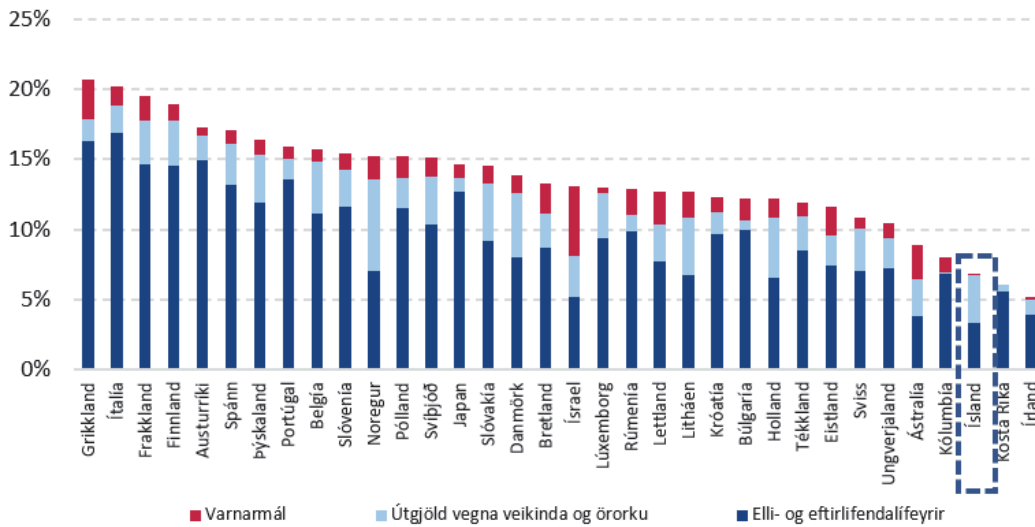


Heimild: OECD

Útgjöld vegna varnarmála eru hverfandi útgjaldaliður á Íslandi, enda herlaus þjóð, en getur reynst nokkuð fyrirferðarmikill í samanburðarríkjum. Er útgjöldum vegna varnarmála því oft haldið utan við samanburð sem slíkan enda endurspeglar lítil útgjöld á Íslandi við þennan málaflokk stöðu Íslands í varnarsamstarfi við aðrar þjóðir frekar en aðhald í ráðstöfun opinbers fjár.

Sérstaða Íslands í þessum tveimur útgjaldaliðum hins opinbera verður ljós þegar vægi þeirra innan ríkja OECD er borið saman á mynd 3 hér á eftir. Af þeim ríkjum OECD þar sem fyrir liggur nægileg sundurliðun opinberra útgjalda til að gera slíkan samanburð er það einungis í Kosta Ríka og á Írlandi þar sem lægra hlutfalli landsframleiðslu er varið af hinu opinbera til þessara málaflokka.

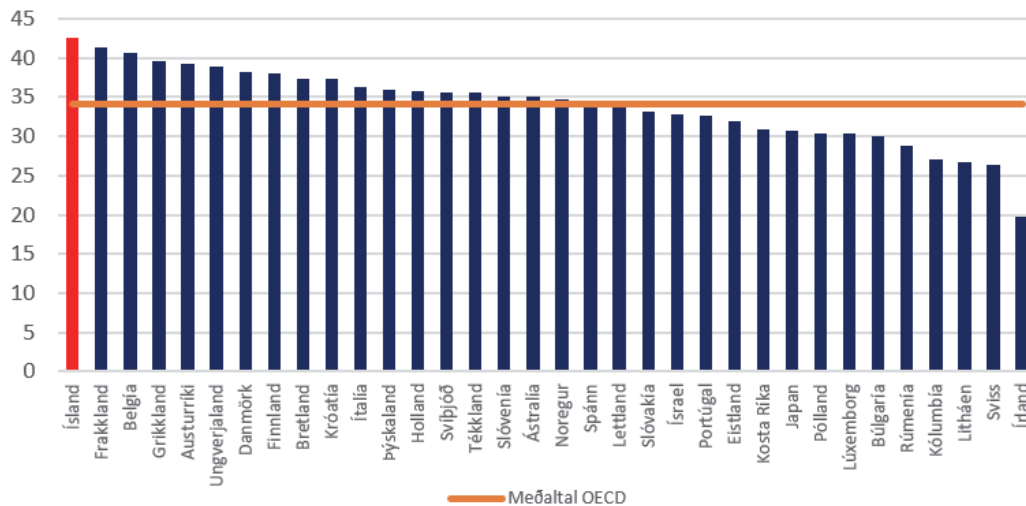
Mynd 3. Heildarútgjöld hins opinbera árið 2021 til varnar- og lífeyrismála sem % af VLF hjá ríkjum OECD.



\* Gögn vantar fyrir Kanada, Síle, Kóreu, Mexíkó, Nýja-Sjáland, Tyrkland og Bandaríkin.  
Heimild: OECD

Á mynd 4 eru útgjöld hins opinbera meðal ríkja OECD borin saman án þessara tveggja fyrrnefndu útgjaldaliða. Niðurstaðan er sú að heildarútgjöld hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu, að frádrögnum útgjöldum vegna varnarmála og lífeyrismála, voru hvergi meiri meðal OECD-ríkja árið 2021 en á Íslandi. Námu þau 42,5% af VLF, en meðaltal ríkja OECD var 34%.

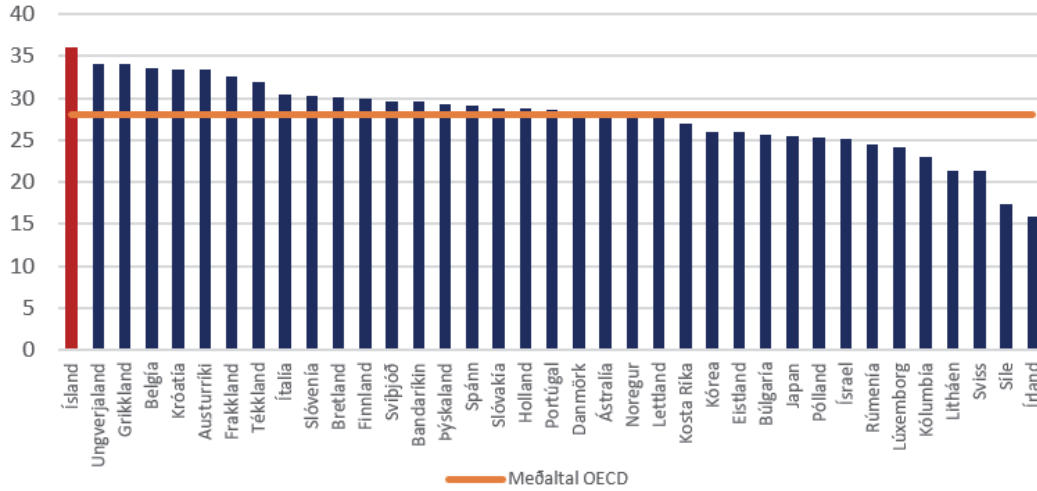
Mynd 4. Heildarútgjöld ríkja OECD\* árið 2021 sem % af VLF að frádrögnum útgjöldum vegna varnar- og lífeyrismála.



\* Gögn vantar fyrir Kanada, Síle, Kóreu, Mexíkó, Nýja-Sjáland, Tyrkland og Bandaríkin.  
Heimild: OECD

Í gögnum OECD falla lífeyrismál undir almannatryggingar ásamt útgjöldum er varða t.d. stuðning við barnafjölskyldur, atvinnulausa og öryrkja. Á mynd 5 eru útgjöld hins opinbera meðal ríkja OECD borin saman án útgjalda vegna varnarmála og almannatrygginga í heild. Sem fyrr trónir Ísland á toppnum sem það ríki þar sem opinber útgjöld eru mest í hlutfalli við landsframleiðslu.

Mynd 5. Heildarútgjöld ríkja OECD\* árið 2021 sem % af VLF að frádregnum útgjöldum vegna varnarmála og almannatrygginga.



\* Gögn vantar fyrir Kanada, Mexíkó, Nýja-Sjáland og Tyrkland  
Heimild: OECD