

9. ágúst 2022



Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum

| Stjórnarráð Íslands
| Fjármála- og efnahagsráðuneytið



Inngangur

- Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að ekki sjaldnar en á þriggja ára fresti skuli gerð skýrsla um **langtímahorfur í opinberum fjármálum** með hliðsjón af þróun m.a. samfélags og lýðfræðilegra breytna.
- Hér verður fjallað um fyrstu skýrslu um langtímahorfur sem kom út í **maí 2021**.
- Sviðsmyndir upplýsa um þá meginkrafta sem kunna að móta framtíðina – nákvæmni minnkar augljóslega eftir því sem lengra er litið fram í tímann.
- Niðurstöður endurspeglar val á forsendum og tilgátum.



Samhengi við aðrar áætlanir

Langtímahorfur í efnahagsmálum
og opinberum fjármálum
30 ár

Fjármálastefna
5 ár

Fjármálaáætlun
5 ár

Fjárlög
1 ár



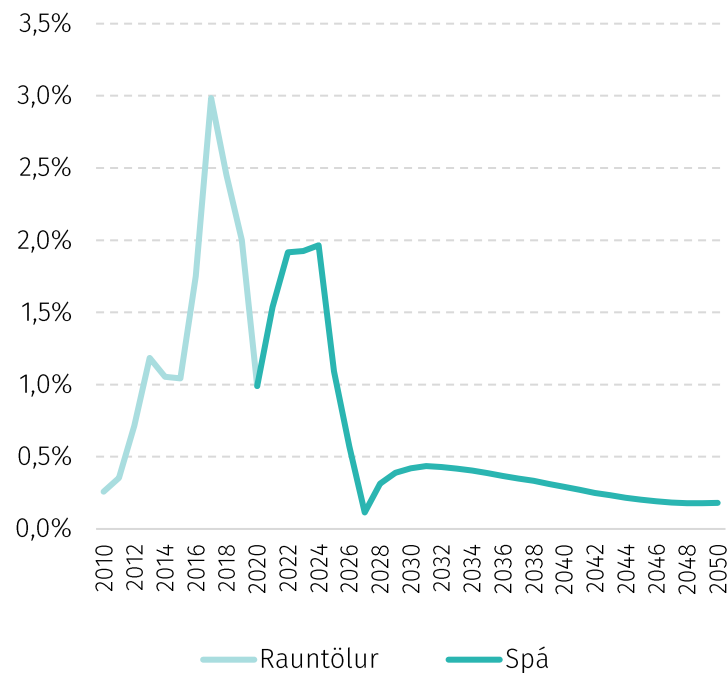
Helstu samfélagsbreytingar 2020-2050



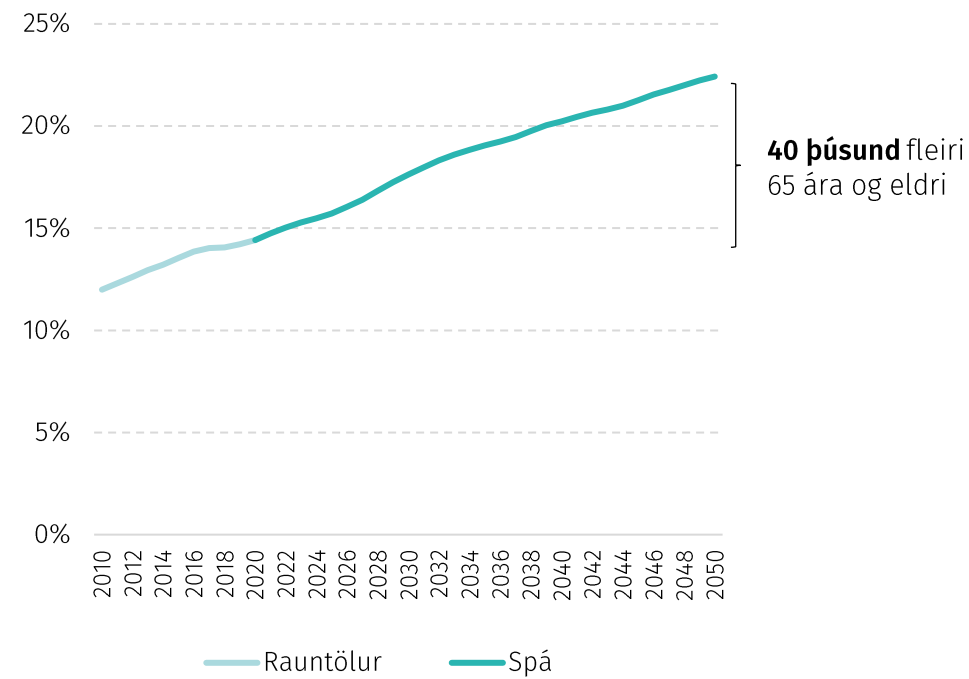
Hægja mun á fólksfjölgun og þjóðin mun eldast

Landsmönnum fjölgar um ríflega 60 þúsund miðað við miðspá mannfjöldaspár Hagstofu Íslands. 22% landsmanna verða 65 ára eða eldri árið 2050.

Fólksfjölgun



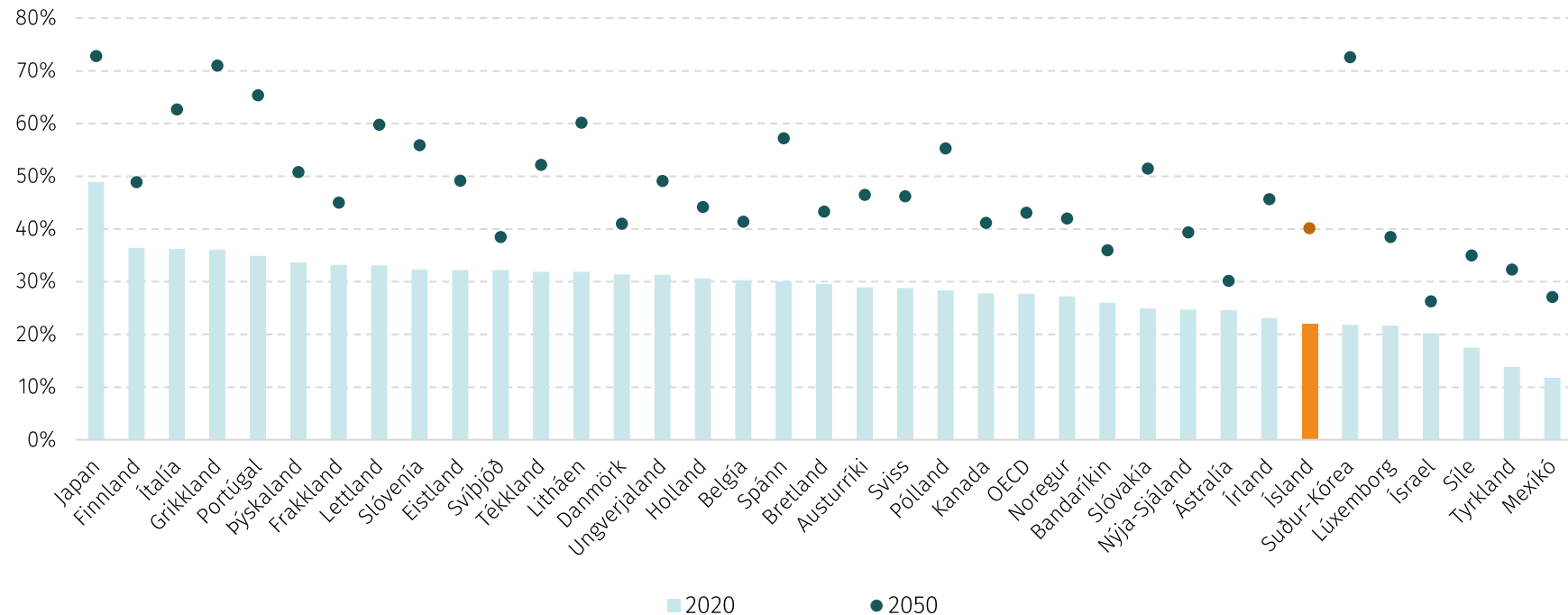
Hlutfall fólks 65 ára og eldra



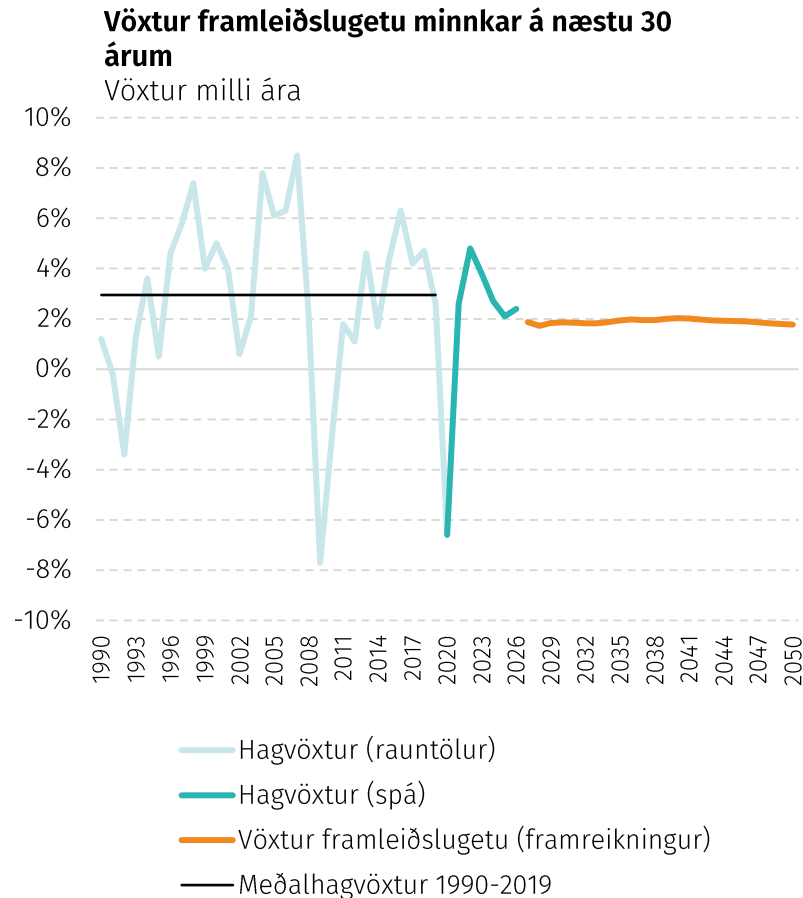
Minni öldrun en hjá mörgum öðrum þjóðum

Hækkandi meðalaldur er alþjóðleg áskorun. Staða Íslands virðist hagstæð miðað við flest önnur lönd.

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

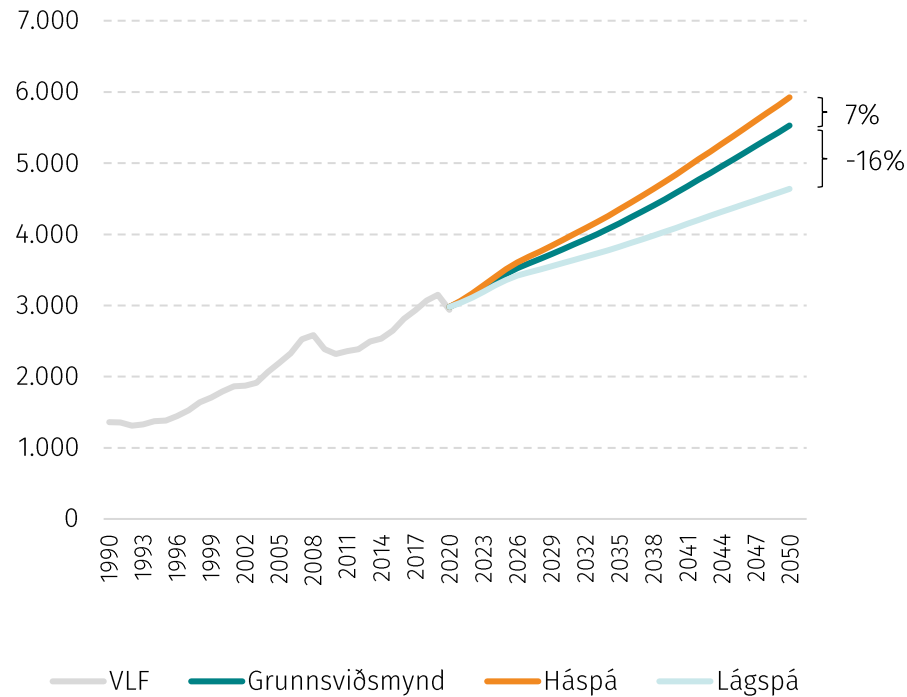


Hagvaxtargetan minnkar líklega



- Ef fólki á vinnufærum aldri fjölgar hægar en áður mun það minnka hagvaxtargetuna.
- Vöxtur framleiðslugetu talinn verða um **1,9%** ári milli 2025 og 2050.
- Vöxtur landsframleiðslu á mann minnkar ekki jafn mikið – ef framleiðni vex áfram með svipuðum takti.
- Gangi spáin eftir vex landsframleiðsla á mann um **59%** milli 2020 og 2050. Til samanburðar jókst VLF á mann um 51% frá 1990 til 2020.

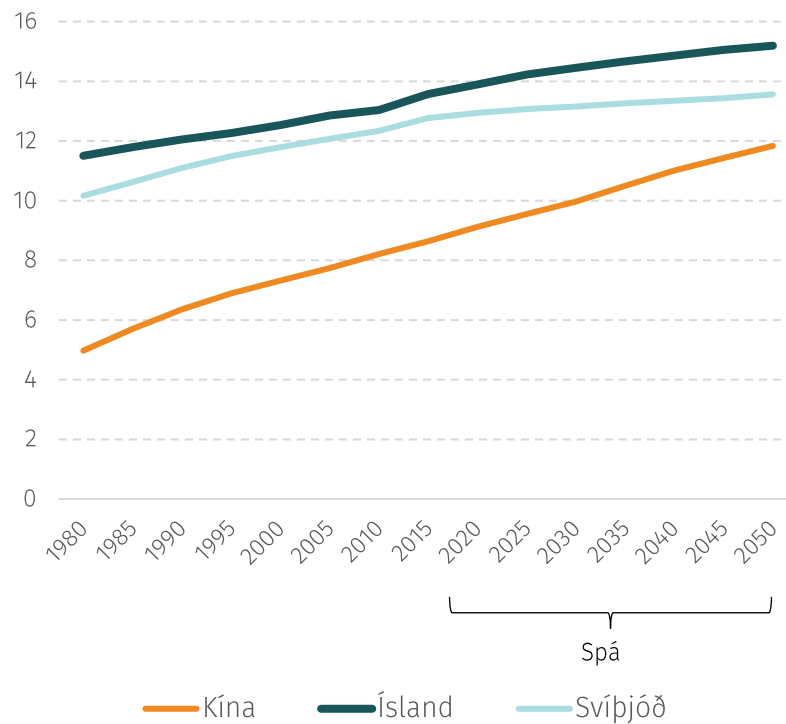
Sviðsmyndir um framleiðslugetu
Ma kr. verðlag 2020



Margir óvissuþættir

- Mest óvissa er um þróun framleiðni á tímabilinu. Hún ræðst að miklu leyti af tækniframförum.
- Háspá sýnir áhrif aukinnar alþjóðavæðingar hagkerfisins og aukinnar opinberrar fjárfestingar.
- Í lágspá er gert ráð fyrir lægri vexti framleiðni.

Meðallengd skólagöngu meðal fólks á
vinnufærum aldri
Ár



Heimild: Wittgenstein Centre.

Menntun í brennidepli

- Meðallengd skólagöngu meðal fólks á vinnufærum aldri mun lengjast um hátt í 2 ár á spátímanum gangi spár eftir.
- Menntun mun þurfa að styðja við framleiðni:
 - Auka þarf gæði grunmenntunar.
 - Tryggja þarf að innflytjendur og börn þeirra dragist ekki aftur úr í menntakerfinu.
 - Framboð menntunar þarf að vera í takt við þarfir framtíðar. Fjölga þarf tæknimenntuðum.



Fjármál hins opinbera



Sjálfbærni - flókið að skilgreina og mæla

Alþjóðlegir mælikvarðar gefa vísbendingar en eru ekki einhlítir

- Samkvæmt **Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (AGS)** snýst sjálfbærni um getu hins opinbera hverju sinni til að greiða af skuldum á gjalddaga til styttri og lengri tíma án þess að þurfa að endursemjja um skuldirnar eða gera óraunhæfar breytingar á fjármálastefnunni frá efnahagslegu og pólitísku sjónarmiði.
- Í reglubundnum úttektum sínum rýnir Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn 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 fyrirsjáanlegri framtíð, er áhætta af þeim talin mikil
- ESB styðst við þrjá mælikvarða:
 - **S0 er skammtíamælikvarði** sem 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.
 - **S1 er mælikvarði til meðallangs tíma**. Honum er ætlað að gefa til kynna hvaða breytingar þarf að gera á frumjöfnuði yfir fimm ára tímabil til að ná skuldahlutfalli hins opinbera niður í 60% á ákveðnum tíma.
 - **S2 er mælikvarði 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.



Sjálfbærni samkvæmt lögum opinber fjármál

Lögfestum fjármálareglum ætlað að stuðla að sjálfbærni

- Ekki verið skilgreindur nákvæmur mælikvarði á sjálfbærni opinberra fjármála en í lögum um opinber fjármál er kveðið á um tölusett viðmið um afkomu og skuldastöðu.
- Í lögunum er sjálfbærni jafnframt skilgreind á þann hátt að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til lengri og skemmri tíma og séu **sanngjarnar gagnvart komandi kynslóðum**. Auk þess þurfi stjórnvöld að tryggja að hið opinbera geti ávallt staðið undir þeim kostnaði sem leiðir af ákvörðunum og ráðstöfunum þeirra, þ.m.t. 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 kostnaði 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.

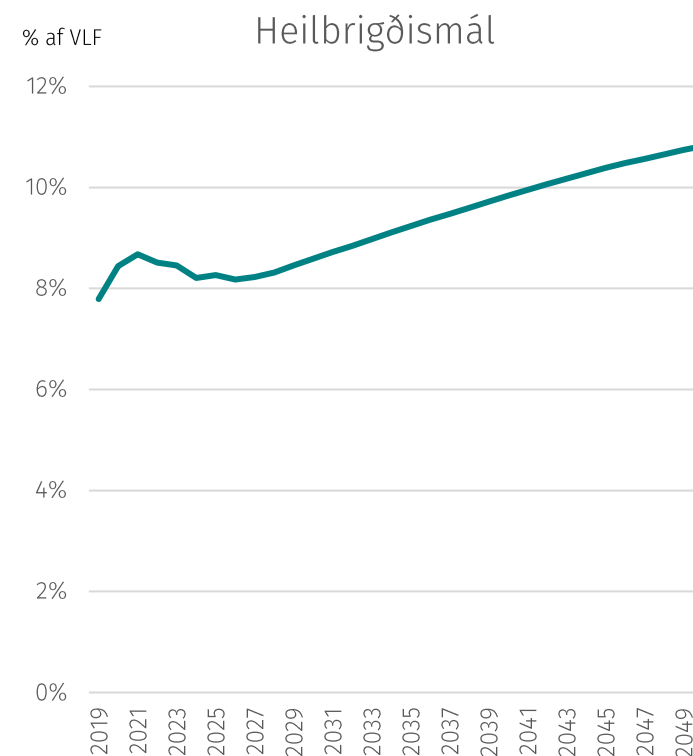
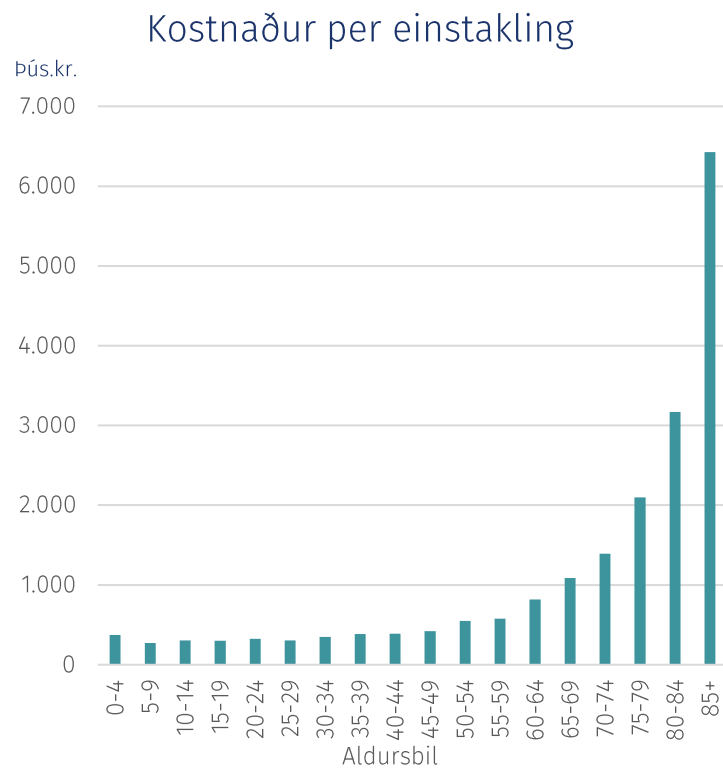


Aðferðafræðin

- Líkanið um opinber fjármál er framreikningur sem byggir á óbreyttum tekju- og útgjaldakerfum.
- Grunnur útgjaldanna er sundurliðun Hagstofunnar á útgjöldum hins opinbera fyrir árið 2019.
 - A-hluti ríkis og sveitarfélaga sem ein heild.
 - Útgjöldunum er skipt í 10 flokka.
 - **Heilbrigðismál, menntamál og velferðarmál** eru reiknuð út frá sérstökum líkönum sem byggja á mannfjöldaspá Hagstofunnar.
 - Aðrir útgjaldaflokkar og tekjur eru fast hlutfall af VLF frá árinu 2027.
- Fjármálaáætlun rammar inn tímabilið að 2026.

Breytt aldurssamsetning eykur heilbrigðisútgjöld

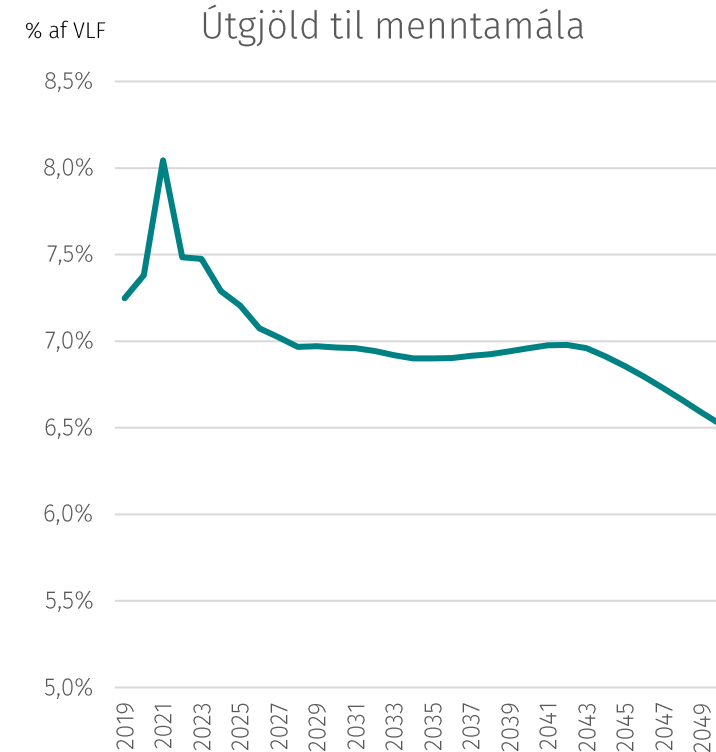
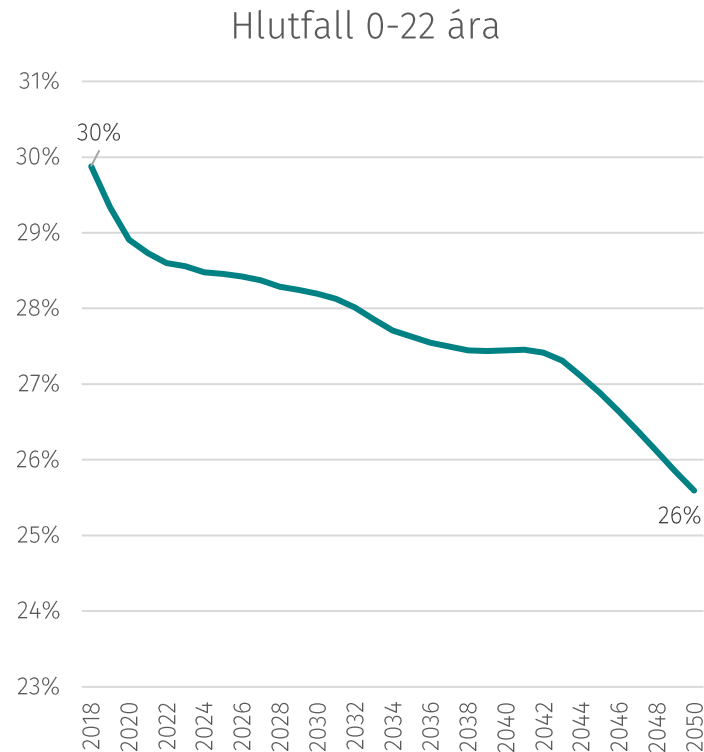
Lýðfræðileg þróun til 2050 leiðir til þess að útgjöld hækka um 3% af VLF





Breytt aldurssamsetning dregur úr útgjöldum vegna menntunar

Einstaklingum á skólaaldri fækkar

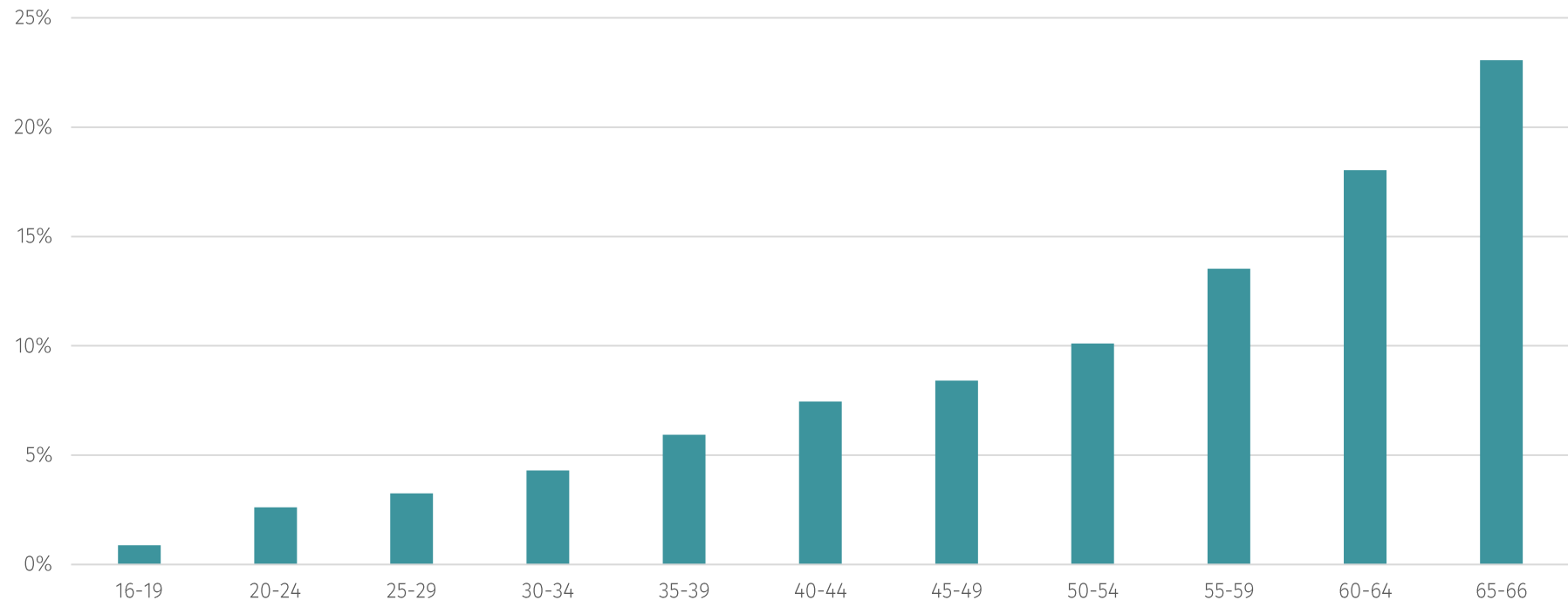




Tíðni örorku hækkar með lífaldri

Verði fjölgun öryrkja jafn ör og síðustu ár verða tilfærsluútgjöld hærri en í grunnsviðsmyndinni.

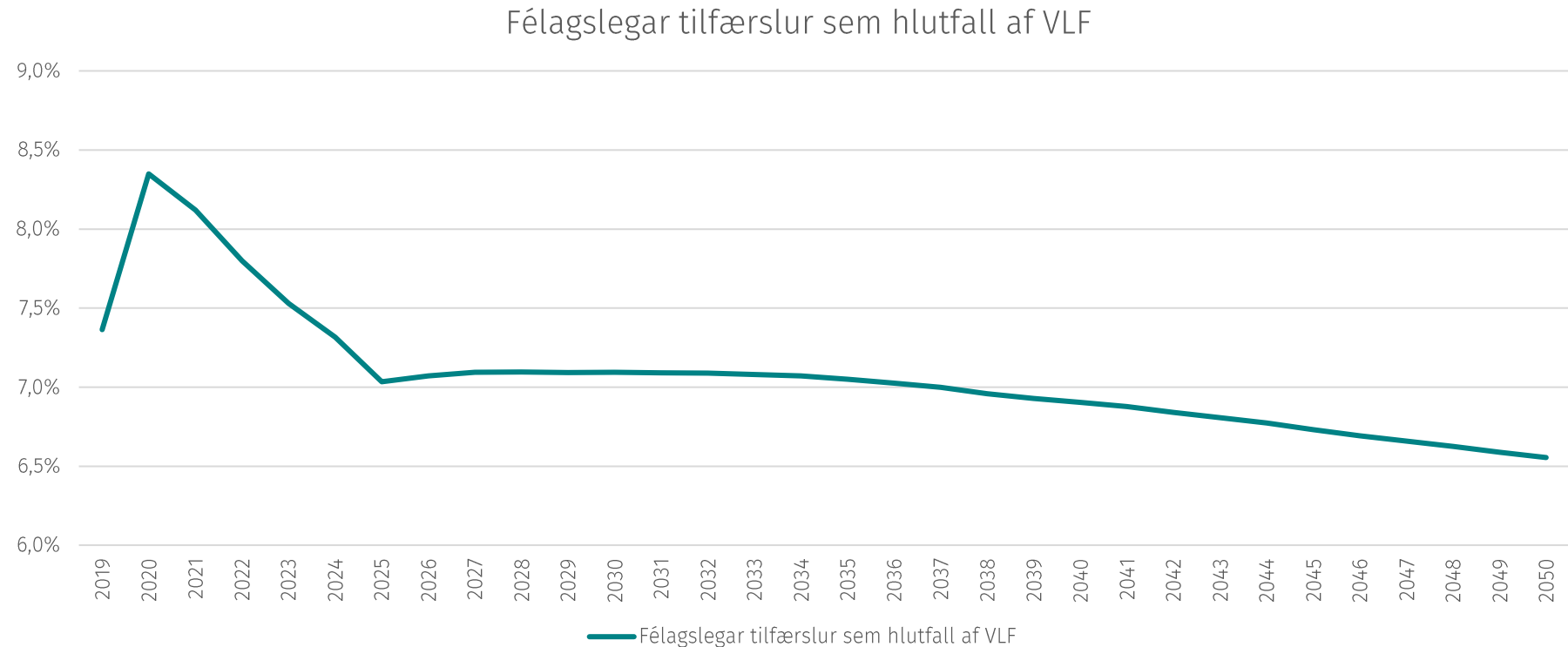
Hlutfall örorkulífeyrisþega í hverjum aldurshópi

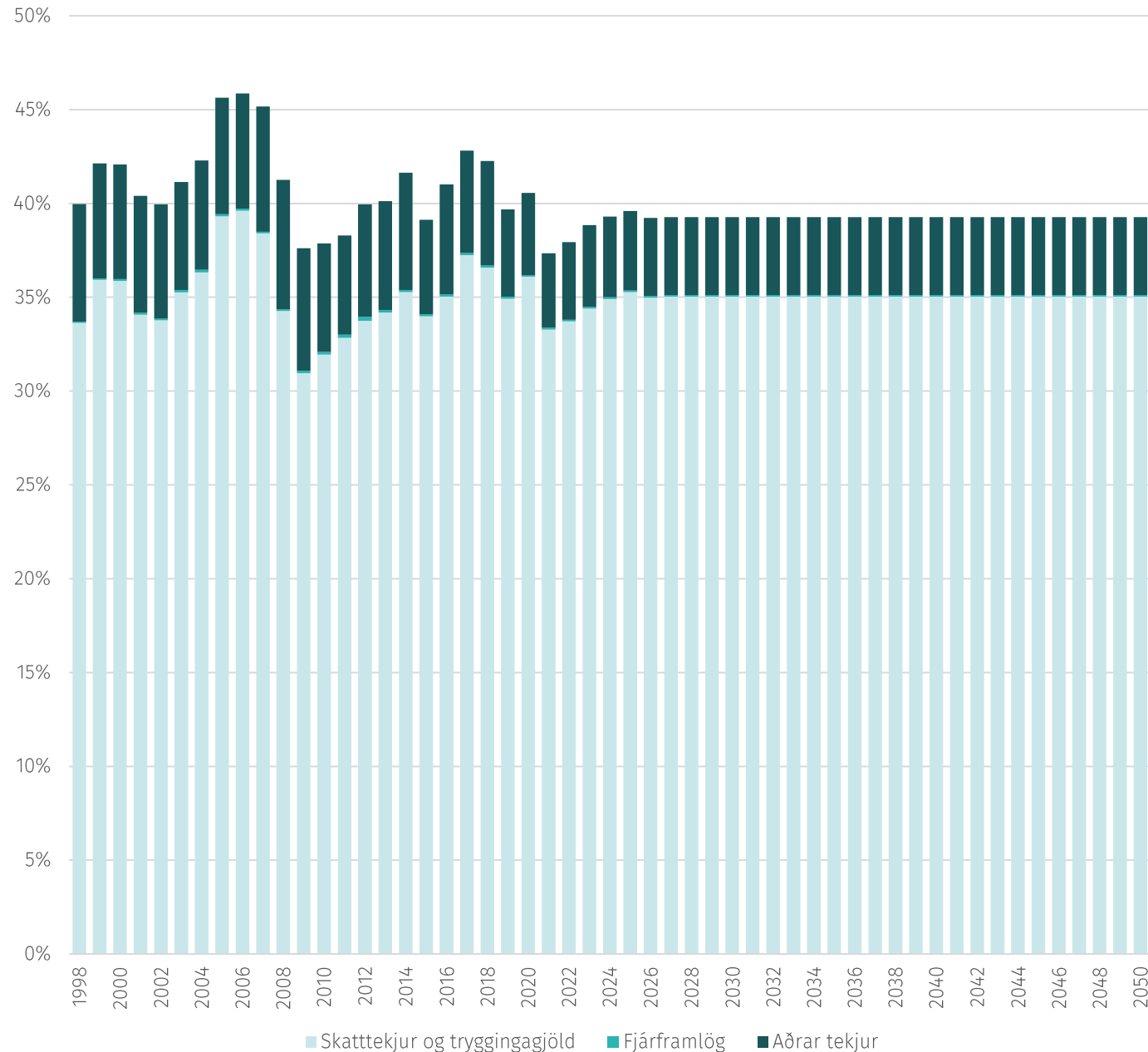




Útgreiðslur lífeyrissjóða hafa áhrif á félagslegar tilfærslur hins opinbera

Tímabundnar aðgerðir og lægri VLF skýra hækkun til að byrja með.





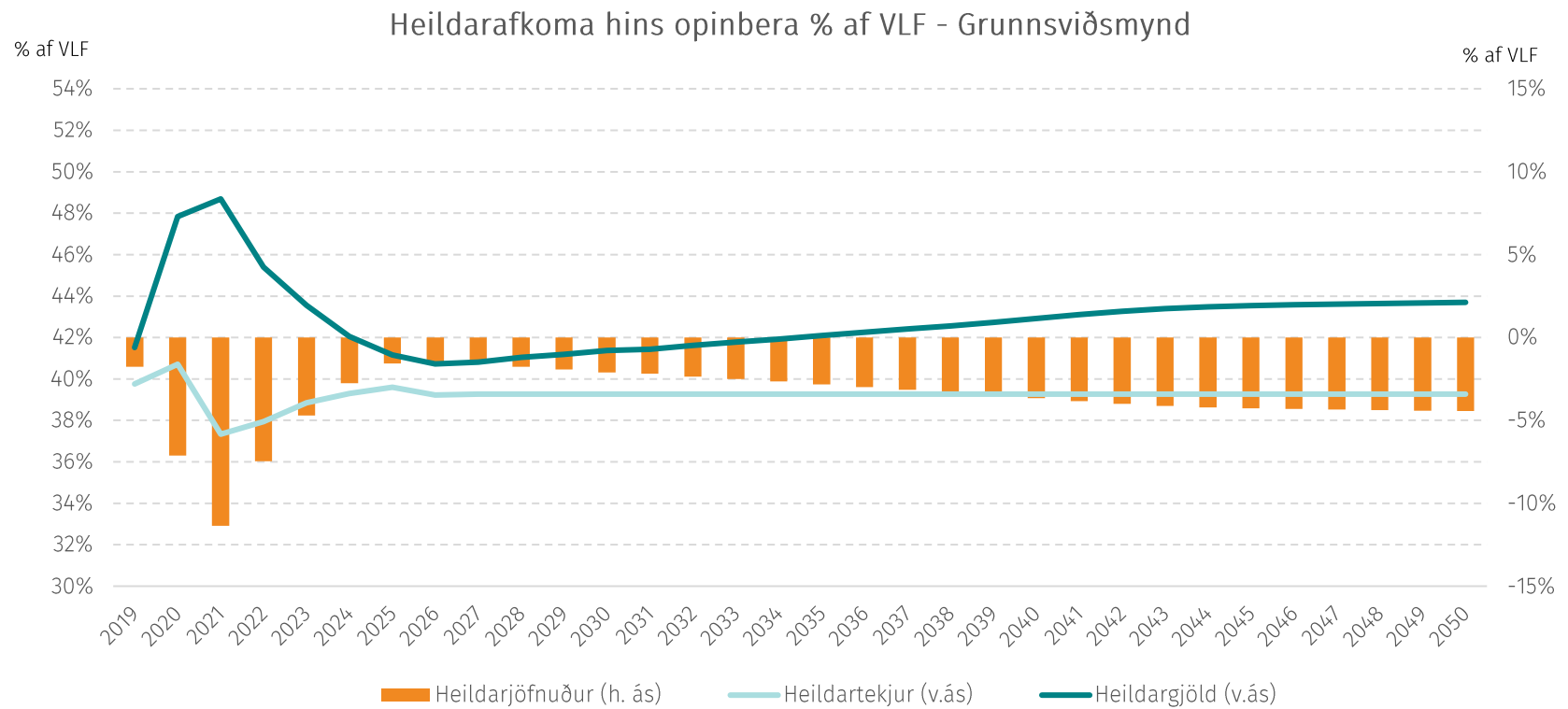
Tekjur hins opinbera til ársins 2050

- Tekjur eru áætlaðar rúmlega **39% af VLF** að lokinni fjármálaáætlun í samræmi við sögulega þróun.
- Tekjum er haldið óbreyttum sem hlutfall af VLF yfir spátímabilið
 - Ekki verið að spá fyrir um ákvarðanir í tekjuöflun hins opinbera.
 - Gert ráð fyrir að stjórnvöld aðlagi skattkerfið þannig að skattbyrði haldist stöðug.
 - Markmið umhverfisskatta að skila minni tekjum



Neikvæð afkoma til ársins 2050

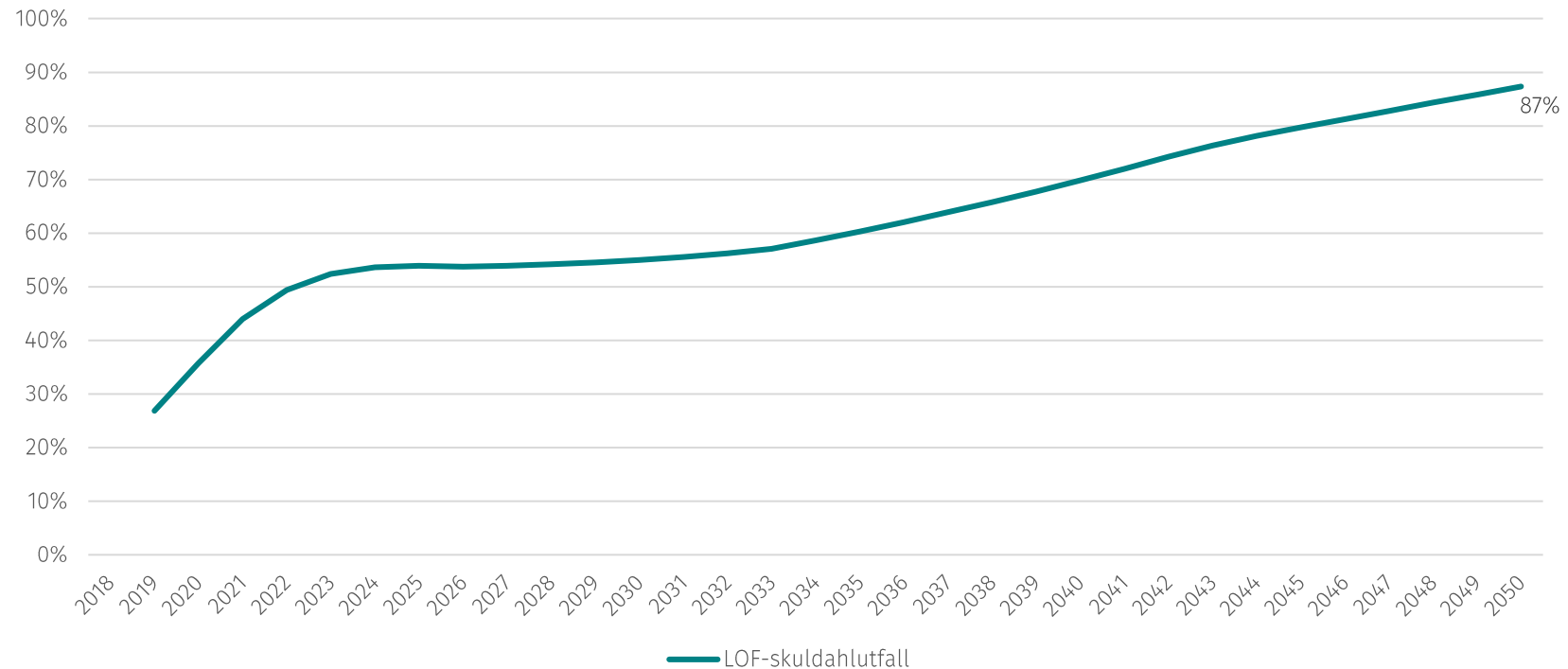
Halli á heildarafkomu vex jafnt og þétt í yfir 4% af VLF





Skuldir aukast út spátímann vegna öldrunar þjóðarinnar

Skuldir vaxa um 33% af VLF frá lokum fjármálaáætlunar til ársins 2050. Helstu skýringar eru neikvæð greiðsluafkoma og skuldbindingar LSR og ÍL sjóðs.





Sjálfbærnimælikvarðar

- Horft til mælikvarða ESB, S1 og S2.
- Í fræðunum er almennt miðað við hækkun tekna.
- Til að skuldahlutfallið fari undir 30% árið 2050 þurfa tekjur að hækka um **2,2% af VLF** frá árinu 2027-2050.
- Til að skuldir verði stöðugar í hlutfalli af VLF árið 2050 þurfa tekjur að hækka um **1,3% af VLF** frá árinu 2027-2050.
- Í framreikningnum eru tekjur um **39% af VLF** eftir fjármálaáætlun.

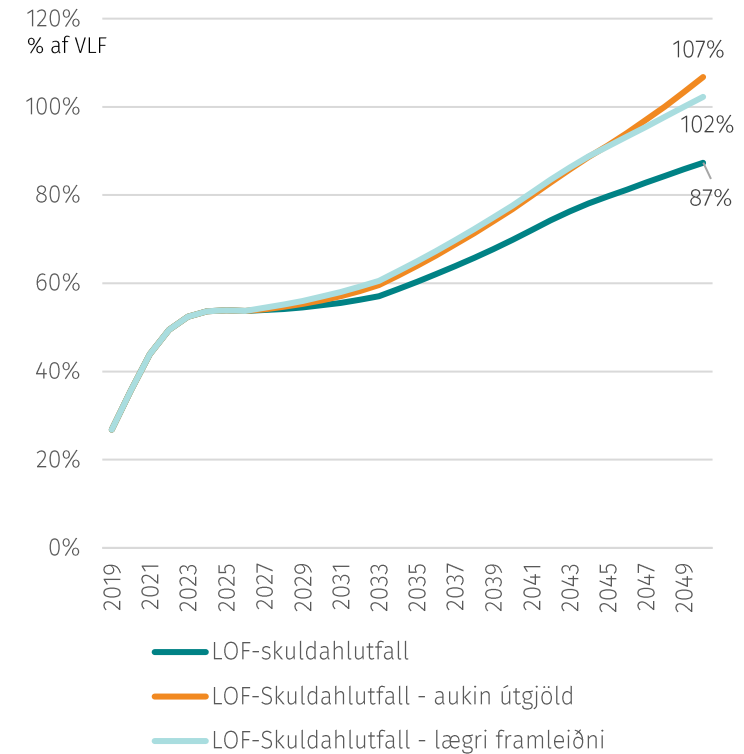
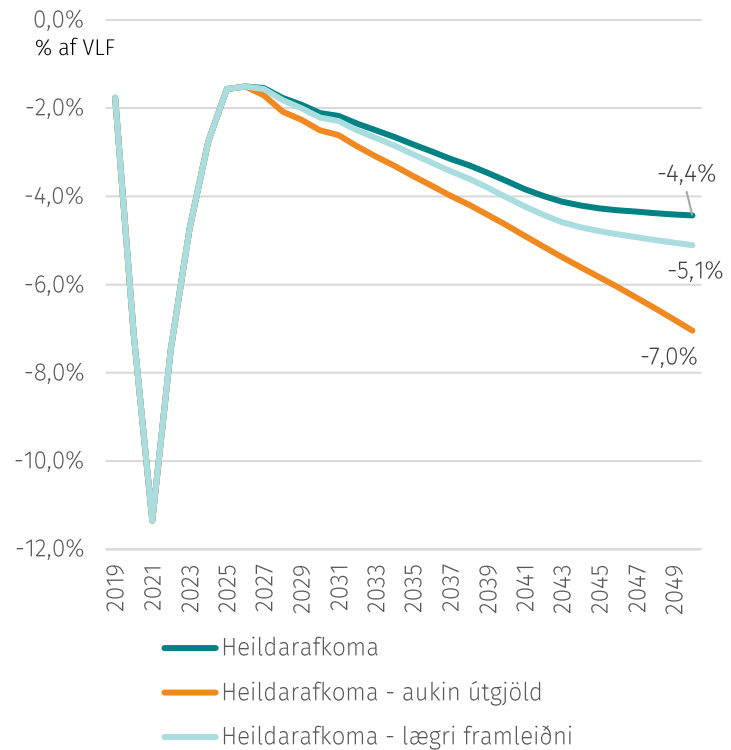


Frávikssviðsmyndir



Afkoma og skuldir í sviðsmyndum

Aðrar forsendur geta leitt til verri afkomu og hærri skulda





Öldrun þjóðarinnar er viðráðanlegt verkefni

- Hægja mun á hagvexti – gert ráð fyrir að um miðja öld vaxi framleiðslugeta um 1,8% á ári.
- Framleiðni mun taka við af fólksfjölgun sem helsti drifkraftur hagvaxtar – því veltur mikið á menntun og umgjörð efnahagslífsins.
- Líkanið um opinber fjármál er framreikningur sem byggir á óbreyttum tekju- og útgjaldakerfum.
- Öldrun þjóðarinnar og ófjármagnaðar skuldbindingar valda hækkandi skuldahlutföllum sem þarf að takast á við.
- Hagstæð aldurssamsetning þjóðarinnar, öflugt lífeyriskerfi og hófleg skuldastaða gera verkefnið viðráðanlegt.