

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðherra
Dagsetning: 21. nóvember 2023
Málsnúmer: FJR23010092
Bréfalykill: 3.1
Jafnréttismat: Nei

Efni: Tillögur að breytingum við 2. umr. frumvarps til fjárlaga árið 2024

Samantekt

- Afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs hafa batnað verulega á síðustu misserum samhliða kröftugum efnahagsbata en vísbendingar eru um að nú hægi á.** Frumjöfnuður ríkissjóðs er orðinn jákvæður á ný og raunar hærri en árið 2019 þ.e. fyrir heimsfaraldur. Skuldastaðan er einnig langtum betri en óttast var í upphafi faraldursins, en áætlað er að skuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu verði um 33% af VLF í árslok sem er fremur lágt hlutfall í alþjóðlegum samanburði. Bætt staða endurspeglast m.a. í því að nýlega hækkaði láns hæfismatsfyrirtækið S&P láns hæfiseinkunn Íslands. Markmið ríkisstjórnarinnar er að bæta stöðuna enn frekar, ná jákvæðum heildarjöfnuði og greiðsluafkomu og lækka skuldir til að geta mætt áföllum í hagkerfinu og atburðum og á borð við það sem er í aðsigi á Reykjanesi.
- Fjárlagafrumvarpið fyrir árið 2024 gerir ráð fyrir að halli verði á heildarjöfnuði ríkissjóðs um 46 ma.kr., eða 1% af VLF á næsta ári.** Frumvarpið er að fullu í samræmi við meginmarkmið fjármálaáætlunar fyrir árin 2024–2028 sem samþykkt var á Alþingi í júní sl. Meginleiðarljós áætlunarinnar er að staðinn verði vörður um efnahagsbatann og spornað við verðbólgu á sama tíma og styrkur ríkisfjármálanna er endurbyggður.
- Aðhaldsstig ríkisfjármálanna skv. fjárlagafrumvarpinu felur í sér að ríkissjóður hamli aðeins lítillega eftirspurn árið 2024.** Afkoma ríkissjóðs má þannig lítið breytast frá gildandi áætlunum ef ríkisfjármálastefnan á ekki að styðja við þráláta verðbólgu. Áætlaður útgjaldavöxtur er þegar umfram það sem leiðir af verðbólguvæntingum og vexti verðmætasköpunar til framtíðar.
- Þjóðhagsspá Hagstofu sem liggur til grundvallar uppfærslu fjárlagafrumvarps við 2. umræðu ber þess merki að **hægt hefur hraðar á efnahagsumsvifum á breiðum grunni en útlit var fyrir í sumar.** Spá um hagvöxt í ár og á næsta ári hefur verið lækkuð um hálfu prósentu hvort ár. Þá er gert ráð fyrir hærri og þrálátari verðbólgu. Veruleg óvissa er nú uppi vegna nýlegra atburða á Reykjanesi sem fyrirséð er að muni hafa umtalsverð áhrif á næsta ári. Þjóðhagsspáin sem liggur til grundvallar endurmatinu við 2. umr. var gerð áður en jarðhræringar hófust. Þótt endanleg áhrif þeirra séu mjög óviss er líklegt að áhrif þeirra verði til aukinnar verðbólgu og hækkunar húsnæðisverðs, jafnvel þótt virknin deyi út.
- Reynir á skynsamlega stjórn ríkisfjármála.** Þrátt fyrir batnandi stöðu ríkissjóðs og jákvæðan frumjöfnuð þá er greiðsluafkoma og heildarjöfnuður enn í halla. Lántökur ríkisins eru enn verulegar þrátt fyrir forsendu um sölu á hluta af Íslandsbanka á næsta ári og reynt getur á færi ríkissjóðs til öflunar lánsfjár á markaði. Staða hagkerfisins og ríkissjóðs og óvissan vegna Reykjaness felur í sér að haga þarf stjórn ríkisfjármálanna með skynsamlegum hætti. Við núverandi aðstæður væri óráð að stofna til umfangsmikilla nýrra útgjaldaskuldbindinga og ætti fremur að horfa til þess að forgangsraða fjármunum í þágu mótvægisáðgerða á Reykjanesi s.s. með því að hætta við eða fresta verkefnum eftir því sem hægt er.

- **Endurmetnar afkomuhorfur fyrir árið 2024 eru lítillega betri.** Afkomuhorfur ríkissjóðs hafa verið endurmetnar með tilliti til uppfærðrar þjóðhagsspár, nýjustu upplýsinga um innheimtu tekna og yfirferðar á áætlunum helstu tekju- og gjaldaliða. Áætlað er að frumjöfnuður ríkissjóðs verði um 8 ma.kr. betri á næsta ári vegna hærri tekna en gert var ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu. Frumgjöld hækka vegna verðlags og til samræmis við uppfærða tekjuáætlun, en endurmat á stærri útgjaldaliðum verður til þess að frumgjöldin lækka lítillega eða um 0,3 ma.kr. Þá er vaxtjöfnuðurinn lakari um 1,6 ma.kr.
- **Ljóst er að vegna rýmingar Grindavíkur munu útgjöld ríkissjóðs aukast sem mun þurfa að fjármagna með lántöku eða auknum tekjum, þó enn sé óljóst hve mikið.** Svigrúm til lakari afkomu en þegar er gert ráð fyrir er því ekkert, ef leggja á fjármuni til hliðar til að styðja við samfélag og uppbyggingu á Reykjanesi. Í ljósi óvissu um stöðu mála á Reykjanesi og að ekki liggja fyrir fullmótaðar mótvægisáðgerðir er ekki gert ráð fyrir að gera tillögur um breytingar á fjárheimildum við 2. umræðu frumvarpsins. Þróist aðstæður með þeim hætti þá verði gerðar viðeigandi breytingar við 3. umræðu frumvarpsins s.s. vegna húsnæðisúrræða og aukins kostnaðar og viðbragðsgetu viðbragðsaðila (Veðurstofan, Landhelgisgæslan o.fl.). Sama gildir um mótvægisráðstafanir til að koma til móts við versnandi fjárhagsstöðu bænda. Þær tillögur eru ekki fullmótaðar að svo stöddu en þegar niðurstaða um þær liggja fyrir verður viðeigandi heimilda aflað í fjárukalögum og eftir atvikum fjárlögum næsta árs. Gert er ráð fyrir að meirihluti kostnaðar muni falla til á þessu ári.
- **Nýjar ákvarðanir við 2. umr. nema um 8 ma.kr. þar sem málefni fatlaðs fólks vega þyngst.** Til viðbótar breytingum vegna endurmats eru við 2. umr. lagðar til afmarkaðar breytingar vegna nýrra mála. Á gjaldahlíð er um að ræða nokkur mál sem útlistuð eru í meðfylgjandi gögnum og leiða til 2,7 ma.kr. hækkunar útgjalda. Á tekjuhlíð er gert ráð fyrir 6 ma.kr. lækkun tekna í tengslum við fyrirhugað samkomulag við sveitarfélög um hækkun útsvars og samsvarandi lækkun tekjuskatts vegna kostnaðarskiptingar í málefnum fatlaðs fólks og 1 ma.kr. í viðbótartekjur vegna upptöku svokallaðs forvarnagjalds sem nýlega hefur verið lögfest.
- **Að teknu tilliti til breytinga við 2. umr. fjárlagafrumvarpsins vegna endurmats og nýrra mála er áætlað að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður um 29 ma.kr. eða 0,6% af VLF á næsta ári.** Það eru nánast óbreyttar horfur frá fjárlagafrumvarpi, en frumtekjur hækka um 3 ma.kr. og frumgjöld hækka um 2,4 ma.kr. Vaxtjöfnuður er áætlaður neikvæður um um 76 ma.kr. eða 1,7% af VLF og versnar hann lítillega frá áætlun frumvarpsins eða um 2 ma.kr. Heildarjöfnuður ríkissjóðs er þannig áætlaður í halla um 48 ma.kr. eða 1,1% af VLF á næsta ári.

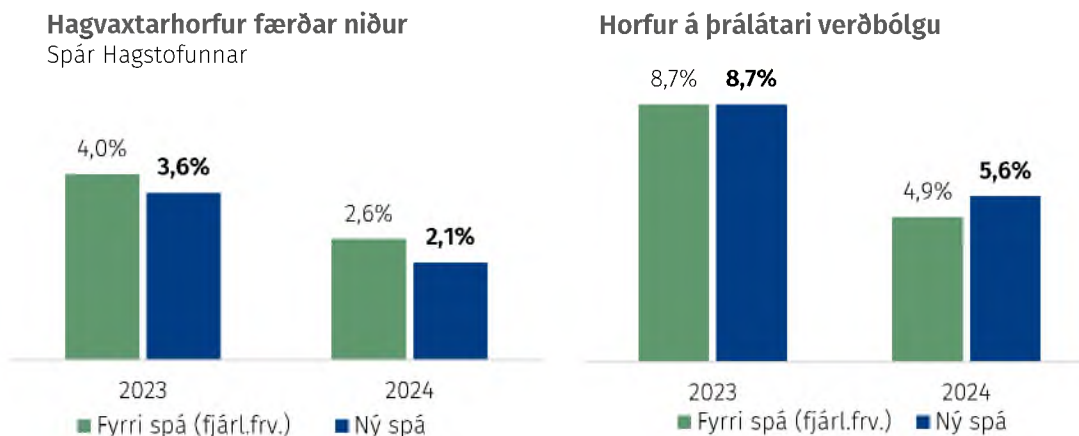
Þjóðhagsgrunnur	ma.kr.					% af VLF		
	2024 frv.	Endurmat	Ný mál	Samtals breyting	2024 2. umr.	2024 frv.	Samtals breyting	2024 2. umr.
Frumtekjur.....	1.312,3	8,0	-5,0	3,0	1.315,3	29,0	0,1	29,1
Frumgjöld.....	1.284,1	-0,3	2,7	2,4	1.286,6	28,4	0,1	28,5
Frumjöfnuður.....	28,1	8,3	-7,7	0,6	28,7	0,6	0,0	0,6
Vaxtatekjur.....	36,3	5,0	0,0	5,0	41,3	0,8	0,1	0,9
Vaxtagjöld.....	110,7	6,6	0,3	6,9	117,6	2,4	0,2	2,6
Vaxtjöfnuður.....	-74,4	-1,6	-0,3	-1,9	-76,3	-1,6	0,0	-1,7
Heildartekjur.....	1.348,5	13,0	-5,0	8,0	1.356,6	29,8	0,2	30,0
Heildargjöld.....	1.394,8	6,3	3,0	9,3	1.404,1	30,8	0,3	31,1
Heildarjöfnuður.....	-46,3	6,8	-8,0	-1,3	-47,6	-1,0	0,0	-1,1

Fylgiskjöl:

1. Samantekt á helstu atriðum 2. umr.
2. Endurmat á tekjuáætlun ríkissjóðs 2024 (nóv.)
3. Útgjaldabreytingar - málefnasvið
4. Útgjaldabreytingar - helstu tilefni
5. Útgjaldabreytingar - bundnar útgj. skuldb.
6. Útgjaldabreytingar - millifærslur og hagræn skipting
7. Útgjaldabreytingar - samanburður við fjárlög 2023
8. Útgjaldabreytingar - verðlagsbreytingar
9. Breytingar á 5. og 6. gr.

Efnahagshorfur

- Þjóðhagsspá Hagstofu sem liggur til grundvallar uppfærslu fjárlagafrumvarps við 2. umræðu ber þess merki að **hægt hefur hraðar á efnahagsumsvifum á breiðum grunni en útlit var fyrir í sumar**. Spá um hagvöxt í ár og á næsta ári hefur verið lækkuð um hálfa prósentu hvort ár.
- **Spáin var gerð áður en jarðhræingar hófust á Reykjanesi**. Þótt endanleg áhrif þeirra séu mjög óviss er líklegt að áhrif þeirra verði til aukinnar verðbólgu og hækkunar húsnæðisverðs, jafnvel þótt virkinn deyi út. Viðgerðir í Grindavík, eða nýtt húsnæðis fyrir íbúana þar getur leitt til spennu í hagkerfinu. Verði ferðaþjónustan fyrir verulega áfalli getur dregið úr efnahagsumsvifum. Í hvoru tilfelli fyrir sig er mikilvægt að gert sé ráð fyrir svigrúmi í ríkisfjármálum til nauðsynlegra viðbragða vegna náttúruhamfaranna.
- **Háir vextir og þrálátar verðbólguvæntingar fela í sér að kostnaður hallareksturs er mikill um þessar mundir**. Afkoma ríkissjóðs má lítið breytast frá gildandi áætlunum án þess að ríkisfjármálin stuðli að hári verðbólgu og vöxtum. Þegar er gert ráð fyrir útgjaldavexti, þ.e. vexti frumgjalda án atvinnuleysisbóta, sem er ívið umfram það svigrúm sem leiðir af verðbólguvæntingum og vexti verðmætasköpunar. Þá er fyrir séð að jarðhræingar á Reykjanesi kalli á aukin útgjöld sem líklega hlaupa á milljörðum ef ekki tugum milljarða. Hagrænt svigrúm til lakari afkomu en þegar er gert ráð fyrir, ef tryggja á fjármuni til að styðja við samfélagið í Grindavík, er ekkert.



Endurskoðuð tekjuáætlun fyrir árið 2024

- **Heildartekjur ríkissjóðs verða um 1.357 ma.kr., eða 30,0% af VLF á næsta ári og nemur aukningin um 8,0 ma.kr., eða 0,2% af VLF frá áætlun fjárlagafrumvarpsins**. Frumtekjur ríkissjóðs aukast lítillega eða um 3,0 ma.kr., sem er 0,1% af VLF meira en gert var ráð fyrir í áætlun frumvarpsins. Uppfærsla tekjuáætlunarinnar ber þess merki að farið er að hægja á í hagkerfinu sem einkum má sjá í þróun virðisaukaskattsins á yfirstandandi ári.
- **Af auknum tekjum ríkissjóðs vegur þyngst 9 ma.kr. hækkun áætlunar um skatta á tekjur og hagnað**. Vegast þar á endurmat allra tekjuskatta til hækkunar um 15 ma.kr., mest í tekjuskatti lögaðila og fjármagnstekjuskatti og sérstök lækkun tekjuskatts einstaklinga vegna fyrirhugaðs samkomulags við sveitarfélög um hækkun útsvars og samsvarandi lækkun tekjuskatts nú um áramótin vegna reksturs málefna um fatlað fólk. Er áætlað að sú breyting færi 6 ma.kr. frá ríkissjóði til sveitarfélaga árið 2024 og kemur hún til viðbótar 5 ma.kr. tilfærslu sem gerð var með sama hætti í fjárlögum yfirstandandi árs á grundvelli samkomulags milli aðila undir lok árs 2022.

Til upprifjunar var málaflakkurinn fluttur yfir til sveitarfélaga í ársbyrjun 2011 sem byggðist á viðtækri undirbúningsvinnu og fylgdi tilfærslunni varanleg fjármögnun sem og ýmis tímabundin bein framlög úr ríkissjóði sem standa áttu undir kostnaði sveitarfélaganna af yfirfærslunni. Á árunum 2014-2015 var framkvæmt ítarlegt endurmat að hálfu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga á yfirfærslu málaflakksins til samræmis við ákvæði samkomulags sem gert var við yfirfærsluna. Í kjölfar þess var svo gengið frá endanlegum fjárhagsramma sem fól í sér aukningu við fjárhagsramma upphaflega samkomulagsins en því kemur einnig skýrt fram að **sveitarfélögin bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk sem og kostnaði þjónustunnar.**

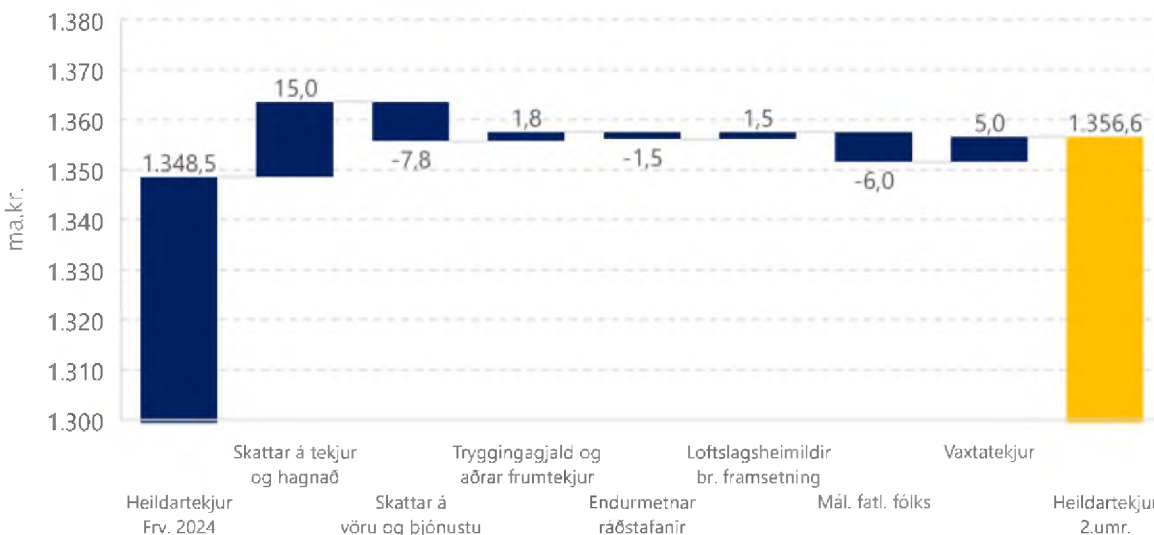
Aðdraganda tillögunnar að breytingunni nú við 2. umr. fjárlaga 2024 má rekja til þess að í júlí 2022 skipaði félags- og vinnumarkaðsráðherra starfshóp sem hafði það hlutverk að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk vegna mikillar umræðu að hálfu sveitarfélaganna um vanfjármögnun málaflakksins. Hafa þau vísað til þess að á undanförunum árum hafi verið gerðar íþyngjandi breytingar á löggjöf og regluverki um þjónustu við fatlað fólk sem hafi leitt til umtalsverðrar kostnaðaraukningar og þau ekki fengið bætt með aukningu framlaga. Töldu sveitarfélögin vanta ríflega 14 ma.kr. á árinu 2021 til að tekjur markaðar málaflaknum stæðu undir útgjöldum hans. Hlutverk starfshópsins var að rýna þann kostnaðarauka sem varð í þjónustu málaflakksins frá 2018 til 2021 m.t.t. kjarasamninga, styttingu vinnuvikunnar, fjölgunar starfsfólks, fjölgunar notenda og annarra atriða sem hafa þótt til þess fallin að varpa ljósi á málið. Að auki átti hópurinn að bera saman kostnaðarliði milli sveitarfélaga og rýna þau áhrif sem felast í tiltekinni stærð þjónustusvæða. Þá var það jafnframt hlutverk starfshópsins að setja fram valkosti um hvernig stuðla mætti að hagkvæmni í þjónustunni og hægja á útgjaldavexti.

Vinna hópsins hefur dregist á langinn og var í desember á síðasta ári gert samkomulag milli aðila sem fól í sér tilfærslu á 5 ma.kr. í ársbyrjun 2023 til sveitarfélaganna í gegnum hækkun útsvars á móti samsvarandi lækkun tekjuskatts einstaklinga til að gera þeim betur kleift að ná afkomu- og skuldamarkmiðum sínum skv. þágildandi samkomulagi í tengslum við gerð fjármálaáætlunar það ár og styrkja þau við rekstur málaflakksins á meðan verið væri að ljúka vinnu hópsins.

Í þessu sambandi er rétt að benda á bókun ráðuneyta með samkomulaginu 2022 um að vandinn við rekstur málaflakksins er fyrst og fremst útgjaldavandi. Góður vöxtur hefur verið í þeim tekjustofnum sem sveitarfélögin fengu til að standa undir þjónustunni en frá því að yfirfærslan átti sér stað 2011 hefur ríkið í þrígang komið til móts við sveitarfélögin með aukinni fjármögnun vegna stöðu málaflakksins. Á verðlagi ársins 2023 þýðir þetta 9 ma.kr. í aukin framlög en alls má gera ráð fyrir að fyrrgreindir tekjustofnar að viðbættum sértekjum málaflakksins (gróflega metið 1,5 ma.kr.) nemi um 40 ma.kr. Það er fjórföldun á tekjunum samanborið við það sem var gert ráð fyrir við flutninginn árið 2011 og svarar til um 11% nafnaukningar tekna á ári eða um 7% að raunvirði m.v. vísitölu neysliverðs. **Á hinn bóginn er áætlað að útgjöld til málaflakksins nemi um 50 ma.kr. árið 2023 og hefur umfangið því u.þ.b. fimmfaldast frá yfirfærslunni eða sem svarar til 13,6% hækkunar að nafnvirði að meðaltali á ári en um 9,5% að raunvirði m.v. vísitölu neysliverðs. Er það langtum meiri vöxtur útgjalda en í nokkrum öðrum málaflakki sem rekinn er af hinu opinbera, þ.e. ríki og sveitarfélögum, frá árinu 2010.**

Fyrrgreindur starfshópur hefur enn ekki lokið störfum en viðræður hafa verið í gangi milli fulltrúa í hópnum hvernig standa skuli að endanlegri tillögugerð og skýrsluskilum. Með fyrrgreindum áformum um að lækka tekjuhlíð ríkissjóðs um 6 ma.kr. og færa yfir til sveitarfélaga í gegnum útsvarið er verið að setja fram þá fjárhæð sem ríkið er tilbúið að leggja til úrlausnar málsins varanlega, að viðbættum þeim 5 ma.kr. sem þegar hafa verið færðir voru yfir til sveitarfélaga í ársbyrjun 2023. **Skilyrði fyrir því er að lokið verði við gerð samkomulags við sveitarfélögin sem feli í sér að sveitarfélögin nái betri tókum á rekstri málaflakksins. Þá verði með samkomulaginu ágreiningsefni útkljáð s.s. hvað varðar fjölgun notenda, áhrif breytinga á þjónustu á heimilum fólks vegna aukinnar áherslu á sjálfstæðu búsetu o.fl. og verði þau atriði ekki tekin upp á síðari stigum.**

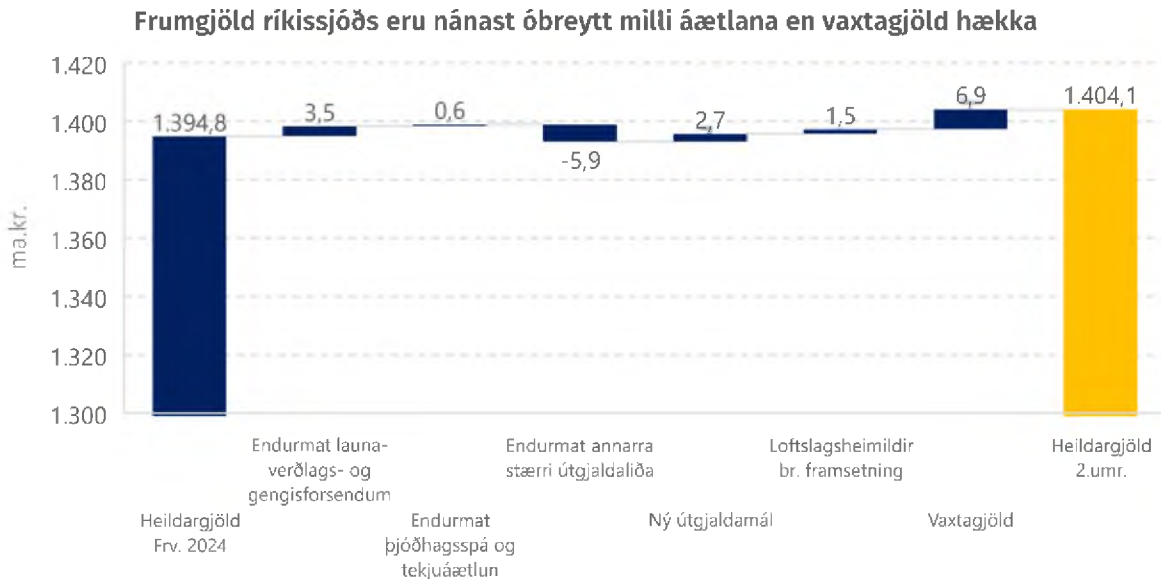
Heildartekjur ríkissjóðs hækka lítillega við endurmat



- **Gert er ráð fyrir samtals 12,7 ma.kr. í skattkerfisbreytingar sem eftir á að lögfesta.** Þar af eru 6,9 ma.kr. vegna endurskoðunar skattlagningar á ökutæki og eldsneyti og 1,8 ma.kr. í aukna gjaldtöku á ferðaþjónustu. Skattlagning á ökutæki og eldsneyti er af fernum toga; um 3,1 ma.kr. vegna kílómetragjalds á hreinorkubifreiðar, um 1,3 ma.kr. vegna hækkunar lágmarks bifreiðagjalds, 3,1 ma.kr. vegna hækkunar kolefnisgjalds og 0,6 ma.kr. vegna lækkunar bensíngjalds. Við endanlega útfærslu þessara ráðstafana er gert ráð fyrir að þær skili 1,5 ma.kr. lægri tekjum en gert var ráð fyrir í tekjuforsendum frumvarpsins þar sem áætlað var að aðgerðir vegna endurskoðunar skattlagningar á ökutæki og eldsneyti og breytt gjaldtaka í ferðaþjónustu myndu skila 14,2 ma.kr í auknar tekjur.
- **Skattar á vöru og þjónustu lækka um 7,8 ma.kr., einkum vegna lægri tekna af virðisaukaskatti** auk 1,5 ma.kr. hækkunar vegna breyttrar framsetningar á loftslagsheimildum sem koma nú fram bæði á tekju- og gjaldahlið, en breytingin er hlutlaus gagnvart afkomunni, og 1,5 ma.kr. lækkun vegna lægra umfangs tekjuráðstafana en gert var ráð fyrir í forsendum frumvarpsins. Tryggingagjald og aðrar frumtekjur hækka um 1,8 ma.kr. frá áætlun Íjárlagafrumvarps. Er 1 ma.kr. tilkomin vegna upptöku svokallaðs forvarnagjalds sbr. lög um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga sem samþykkt voru á Alþingi þann 13. nóvember sl.
- **Vaxtatekjur ríkissjóðs hækka um 5 ma.kr. frá fyrri áætlun** sem rekja má að stærstu leyti til hærri vaxta og meiri verðbólgu í uppfærðum forsendum þjóðhagsspár.
- **Rétt er að vekja athygli á því að aukning tekna á greiðslugrunni er nokkru minni eða 0,5 ma.kr.** Það skýrist að hluta til af breyttri bókhaldslegri framsetningu loftslagsheimilda sem ekki koma fram sem innheimtar tekjur. Samsvarandi breyting er einnig gerð á gjaldahlið.

Útgjaldamál við 2. umr. frumvarps til fjárlaga árið 2024

- **Heildargjöld ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni verða um 1.404 ma.kr., eða 31,1% af VLF á næsta ári og nemur aukningin um 9,3 ma.kr., eða 0,3% af VLF frá forsendum fjárlagafrumvarpsins.** Frumgjöld ríkissjóðs aukast lítillega eða um 2,4 ma.kr., sem er 0,1% af VLF meira en gert var ráð fyrir í áætlun frumvarpsins. Vaxtagjöld aukast um 6,9 ma.kr. frá frumvarpinu einkum vegna endurmats á gjaldfærslu verðbóta verðtryggðra lána í ljósi spár um hærri verðbólgu en jafnframt er gert ráð fyrir hærri vaxtastigi í uppfærðum forsendum.



- Framangreind mynd sýnir þróun heildarútgjalda ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni, sbr. framsetningu 1. gr. fjárlaga. Fjárheimildir málefna sviða eru hins vegar settar fram samkvæmt IPSAS reiknings-skilastaðlinum, sbr. ríkisreikning, og miðast umfjöllunin hér á eftir einvörðungu við breytingu á fjárheimildum málefna sviðanna. Fjallað er ítarlega um mun á framsetningu og uppgjöri ríkistjármála á þessum tveimur stöðlum í viðauka með greinargerð fjárlagafrumvarpsins.
- Endurmat á launa-, verðlags-, gengisbreytingum ásamt forsendum um bótahækkunir nemur 3,4 ma.kr. Sú aukning skýrist fyrst og fremst af spá um 0,7% hærri verðbólgu á næsta ári. Á móti vegur til lækkunar breytingar sem leiða af breyttum gengisforsendum.
- Hvað varðar endurmat gagnvart þjóðhagsspá og tekjuáætlun og annarra stærri útgjaldaliða og ákvörðun um ný útgjaldamál þá eru þau rakin nánar hér á eftir en einnig útlítuð í **fylgiskjali 5**
- **Samtals er gert ráð fyrir um 9,3 ma.kr. hækkun fjárheimilda málefna sviða og nema heildarútgjöld þá 1.487,3 ma.kr. Það samsvarar 0,6% hækkun frá frumvarpinu.** Þegar horft er til rammasettra útgjalda¹ að frátöldum verðlagsbreytingum þá er áætlað að útgjöldin lækki um 0,9 ma.kr. frá fjárlagafrumvarpinu, eða sem nemur 0,1%. Að launa-, verðlags-, gengis- og bótahækkunum meðtöldum hækka rammasett útgjöld um 0,2%. Ef horft er til fjárlaga ársins 2023 aukast rammasett útgjöld um 3,1% að raunvirði (allar launa-, verðlags-, gengis- og bótahækkunir undanskildar). Í **fylgiskjölum 3-8** má finna yfirlit yfir breytingar eftir málefna sviðum, málaflokkum og tilefnum, ásamt yfirliti yfir millifærslur á milli málefna sviða. Í **fylgiskjali 7** er yfirlit yfir breytingar eftir málefna sviðum frá fjárlögum ársins 2023 og fjárlagafrumvarpi ársins 2024 á föstu verðlagi ársins 2023.
- Að frátöldum vaxtagjöldum er, sem áður hefur verið fjallað um, er lögð til mesta breytingin á málefna sviðum *félags, húsnæðis- og tryggingamála*. Samtals nemur lækkunin 6,2 ma.kr. sem skýrist

¹ Að frátöldum liðum sem jafnan eru undanskildir (t.a.m. afskriftir skattkrafna, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, lífeyrisskuldbindingar) og vaxtagjöldum.

fyrst og fremst af endurmati á áætluðum útgjöldum. Annars vegar er um að ræða 5,4 ma.kr. lækkun á málefnasviði 28 *Málefni aldraðra* með hliðsjón af áætlun Tryggingastofnunar ríkisins um útgjöld yfirstandandi árs. Lækkunin skýrist einkum af hærri tekjum ellilífeyrisþega en áætlanir höfðu gert ráð fyrir. Rétt er að taka fram að lækkun útgjalda er ekki vegna breytinga á greiðslum eða réttindum lífeyrisþega heldur er eingöngu um uppfærða áætlun að ræða. Hins vegar er gert ráð fyrir að heimildir málefnasviðs 31 *Húsnæðis- og skipulagsmál* lækki um 1,0 ma.kr. Skýrist það af 700 m.kr. lækkun vegna vaxtabóta, það er úr 2,8 ma.kr. í 2,1 ma.kr., til samræmis við endurmat á útgjöldum yfirstandandi árs og 0,3 ma.kr. leiðréttingu á gjaldfærslu vegna hlutdeildarlána.

- Gert er ráð fyrir nánast óbreyttum framlögum til málefnasviðs 27 *Örorka og málefni fatlaðs fólks* en þó eru þar gerðar breytingar á milli málaflokka sem vert er að geta. Þannig eru gerð 1.400 m.kr. tillaga til lækkunar á málaflokki 27.10 *Bætur skv. lögum almannatryggingar, örorkulífeyrir*. Á móti er 1,4 ma.kr. hækkun á málaflokki 27.20 *Bætur skv. lögum um fjélagslega aðstoð, örorka*. Gert er ráð fyrir að fjöldi örorkulífeyrisþega verði svipað hlutfall af mannfjölda og nú er en vísbending er um að aukning verði á nýgengi endurhæfingar á yfirstandi ári umfram síðasta ár. Hlutfall endurhæfingarlífeyrisþega er um tíundi hluti af fjölda örorkulífeyrisþega og er því gert ráð fyrir um 10% fjölgun endurhæfingarlífeyrisþega á með fjöldi örorkulífeyrisþega standi að mestu í stað og því er um 1% heildarfjölgun að ræða. Tryggingastofnunar hefur uppfært áætlun fyrir bætur almannatrygginga og gerir þannig ráð fyrir að nýgengi örorku- og endurhæfingar muni að stærstum hluta falla til á bótalíðnum endurhæfingarlífeyri auk þess sem lenging greiðslutímabíla endurhæfingarlífeyris úr þremur árum í fimm ár seinkar að hluta til lokum greiðslu endurhæfingarlífeyris og býr til töf sem hækkar tímabundið greiðslur. Er þess vænst að lengingin muni skila sér í frekari árangri af endurhæfingu fyrir tiltekna sjúkdómahópa eins og vegna geðsjúkdóma. Þá er einnig lögð til 100 m.kr. hækkun á málaflokki vegna uppbóta og styrkja til bifreiðakaupa. Fjárhæðir uppbóta og styrkja til bifreiðakaupa hækkuðu síðast í nóvember 2015 og voru fjárhæðirnar þá hækkaðar um 20%. Hámarksfjárhæð styrkja vegna sérútbúinna bifreiða hækkaði síðast í júní 2020 um 20% og fór þá úr 5 m.kr. í 6 m.kr. Að lokum er gerð tillaga um 53 m.kr. hækkun framlags til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða til samræmis við endurmat á áætlun um innheimtu tryggingagjalds á næsta ári á málaflokki 27.50 *Jéfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða*.
- Fjárheimild málefnasviðs 17 *Umhverfismál* hækkar um 2,8 ma.kr. en þar vegur þyngst 1,5 ma.kr. hækkun vegna breytinga á reikningshaldslegri meðferð loftslagsheimilda sem eru nýttar í skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum. Samsvarandi hækkun verður á tekjuhlíð. Þá er fjárheimild hækkuð um 0,4 ma.kr. til að ljúka framkvæmdum við Bjólf á Seyðisfirði þar sem orðið hafa umtalsverðar ófyrirséðar breytingar á verkefninu vegna aðstæðna í tjallinu sem komu í ljós eftir að framkvæmdir hófust.
- Á málefnasviði 07 *Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar* hækkar fjárheimild um 1,6 ma.kr. vegna endurmats á áætluðum endurgreiðslum til nýsköpunarfyrirtækja í samræmi við álagningu frá Skattinum og upplýsingum frá Rannís um kostnaðaráætlun þeirra verkefna sem sótt er um.
- Framlög til *heilbrigðismála* lækka um 1,1 ma.kr. og vegast þar á tilefni til lækkunar og lækkunar. Á málefnasviði 23 *Sjúkrahúsþjónusta* er lagt til að lækka fjárheimild um 4,0 ma.kr. vegna uppfærðar framkvæmdaáætlunar fyrir byggingu Nýs Landspítala á næsta ári. Fjárheimild næsta árs mun því verða 19,9 ma.kr. en áfram er gert ráð fyrir að gengið verði á uppsafnaðar fjárheimildir fyrri ára og því má ætla að fjárfest verði í verkefninu á bilinu 20–25 ma.kr. á næsta ári. Sé horft til breytinga á öðrum heilbrigðismálum þá er gert ráð fyrir samtals 2,8 ma.kr. hækkun frá frumvarpinu á sjúkratryggingaliðum og leyfisskildum lyfjum. Um er að ræða endurmat í samræmi við útkomuspá Sjúkratrygginga Íslands og Landspítala á þessum liðum. Er þá búið að taka tillit til þeirra hækkana vegna umfram eftirspurnar sem fyrir var í frumvarpinu. Lagt er til að hækka framlög til styttinga á biðlistum valdra skurðaðgerða svo sem augasteinsaðgerða og liðskiptaáðgerða. Lagt er til að lækka fjárheimild til almennra lyfja um einn ma.kr. Tillagan byggir á frummati á áhrifum breyttrar greiðsluþátttöku í blóðsykurlækkandi lyfjum, en lyfin voru að hluta notuð í öðrum tilgangi en ætlast er til og tekur breytingin á þeim vanda.

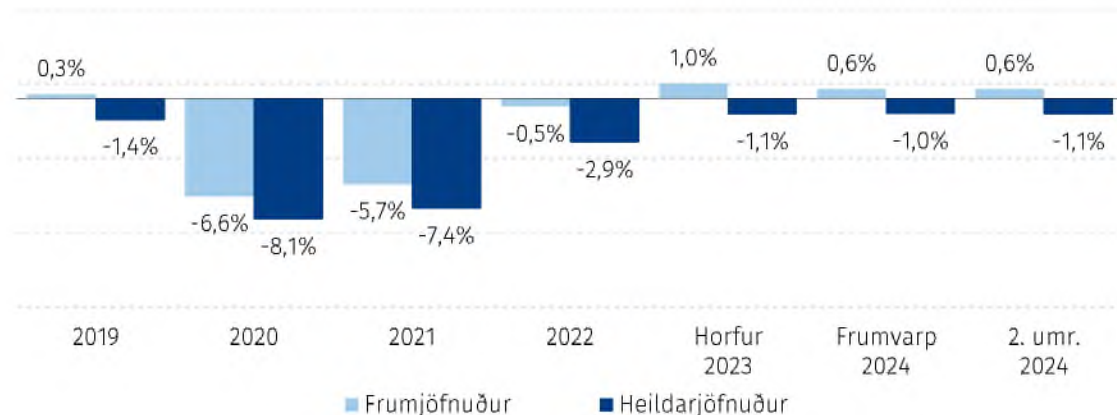
- Framlög til mennta- og menningarmála aukast um 1,1 ma.kr. Málefna svið 20 *Framhaldsskólastig* hækkar um 0,8 ma.kr. Þar vegur þyngst hækkun vegna fjölgunar nemenda í fullu námi. Við endurskoðun á nemendatölum miðað við haustönn 2023 kemur í ljós að nemendum í framhaldsskólum hefur fjölgað. Sér í lagi hefur nemendum á starfsbrautum fjölgað mjög á undanförunum árum og þjónustuþyngd þeirra aukist. Þá hefur verk-, iðn- og starfsnámsnemendum fjölgað þar sem fleiri skólar eru farnir að bjóða upp á slíkt nám í samræmi við mikla eftirspurn eftir slíku námi. Jafnframt hefur nemum í bóknámi fjölgað. Þá er lögð til aukning vegna húsaleigu við flutning á húsnaði Garðyrkjuskólans til FSRE en fram til þessa hefur skólinn ekki greitt leigu. Á málefna sviði 18 *Menning, listir, iþróttar- og æskulýðsmál* hækkar fjárheimild um ríflega 0,2 ma.kr., m.a. vegna leigukostnaðar hjá Eddu og styrkingu á rekstrargrunni Sinfóníuhljómsveitar Íslands.
- Af öðrum málefna sviðum má nefna að framlög til málefna sviðs 35 *Aiþróttir og fjárfestingar* hækkar um 0,5 ma.kr. samanber ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að mannúðar- og efnahagsstuðningur vegna Úkraínu skuli aukinn.
- Þá eru fjárheimildir málefna sviðs 34 *Almannatrygging og sértækar þjónustur* auknar um 3,3 ma.kr. vegna endurmats á verðlagsforsendum fyrir næsta ár. 2,8 ma.kr. af þeirri fjárheimild verður dreift niður á málefna svið og málaflokka með sérstöku yfirliti í breytingatillögum fjárlaganefndar. Sú heimild sem eftir stendur er aukið svigrúm gagnvart launahækkunum næsta árs en launaforsenda fjárlagafrumvarpsins tekur mið af verðbólguþá næsta árs.
- Fjárheimildir annarra ótalinna málefna sviða hækkar samtals um rúmlega 0,4 ma.kr. Breyting á útgjaldahlíð ríkissjóðs sundurliðað eftir málefna sviðum má sjá í **fylgiskjali 3** og sundurliðun eftir bundnum útgjaldatílefnum í **fylgiskjali 5**.
- Vakin er athygli á því að frumvarpi til fjárukalaga sem nú er til meðferðar hjá Alþingi er gert ráð fyrir slitum á félaginu Fjárföngum ehf. sem eru að fullu í eigu ríkisins. Til þess var stofnað til að hraða loftlagsvænum og rekstrarhagkvæmum fjárfestingum stofnana í A-hluta ríkisins sem stofnanir greiddu fyrir af rekstrarfé sínu. Fjárföng hafa fjárfest í eignum til notkunar hjá nokkrum ríkisaðilum í A1-hluta og á nokkrum málefna sviðum. Við skoðun á fyrirkomulaginu var talið æskilegt að færa eignarhald á stofnanirnar. Vegna þess var lagt til að fjárfestingarheimild ársins 2023 yrði hækkuð í fjárukalagafrumvarpi ársins 2023. Rekstrargjaldaheimildir ársins 2023 voru sömuleiðis lækkaðar að hluta. Til samræmis við tillögur í fjárukalagafrumvarpinu er gerð tillaga um að rekstrarheimildir þeirra stofnana sem um ræðir verði lækkaðar tímabundið á árunum 2024-2027 til að því sem eftir stendur af fjárfestingarheimildinni. Er það til samræmis við upphafleg áform með stofnun Fjárfanga ehf. og þannig verða nettó áhrif á ríkissjóð á tímabilinu engin. Lækkun rekstrarheimilda í frumvarpinu vegna þessa nema 150 m.kr. á fimm málefna sviðum, eins og sjá má í **fylgiskjali 5**.
- Þá hafa málefni Landhelgisgæslunnar einnig verið til skoðunar. Greiningar sem gerðar hafa verið á rekstri stofnunarinnar gefa til kynna að hægt sé að ná fram úrbótum og auka hagkvæmni í rekstri. Slíkt tekur þó tíma. Staða gæslunnar er m.a. í skoðun með hliðsjón af stöðunni á Reykjanesi og er horft til þess að framlög gæslunnar verði aukin fyrir afgreiðslu fjárlaga. Því fylgir þó skilyrði um að breytingar verði gerðar á rekstri og skipulagi til lengri tíma lítið.
- Að lokum er bent á að jafnframt er gert ráð fyrir millifærslum á milli málefna sviða og málaflokka sem og tillögum um breytta hagræna skiptingu. Yfirlit um þær tillögur má finna í **fylgiskjali 6**.

Afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs 2024

- **Afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs hafa batnað verulega á síðustu misserum samhliða kröftugum efnahagsbata en vísbendingar eru um að nú hægi á.** Áætlað er að halli á rekstri ríkissjóðs í ár verði um 45 ma.kr., eða 1,1% af VLF sem er ríflega 74 ma.kr., eða 1,9% af VLF, betri afkoma en gert var ráð fyrir í áætlun fjárlaga. Breytingin á afkomuhorfum yfirstandandi árs er til marks um hve skjótt afkoma ríkissjóðs hefur batnað undanfarið og þá fyrst og fremst tekjuhliðin til samræmis við kröftugan efnahagsbata í kjölfar heimsfaraldursins, þótt nýlega hafi komið fram vísbendingar um að nú hægi á. Vísað er til ítarlegrar umfjöllunar um endurmetnar afkomuhorfur á yfirstandandi ári í greinargerð með fjárukalagafrumvarpi ársins 2023 sem lagt var fram á Alþingi þann 13. nóvember sl.

Afkomuhorfur ríkissjóðs breytast óverulega við 2. umr. en gert er ráð fyrir viðbrögðum við aðstæðum á Reykjanesskaga í 3. umr.

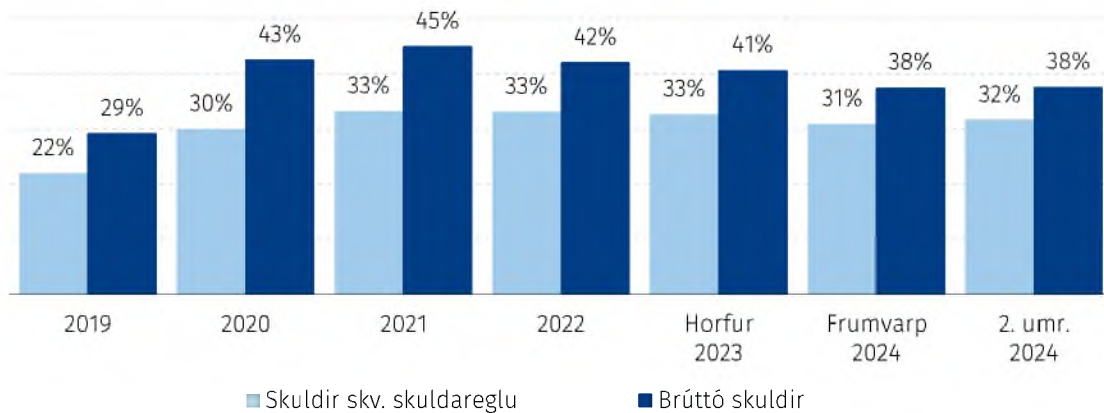
% af VLF



- Afkomuhorfur ríkissjóðs árið 2024 hafa verið endurmetnar með tilliti til uppfærðra forsendna þjóðhagsspar, nýjustu upplýsinga um innheimtu tekna og yfirferðar á áætlanir helstu tekju- og gjaldaliða. Að teknu tilliti til breytinga við 2. umr. fjárlagafrumvarpsins sem gerð er grein fyrir í þessu minnisblaði er áætlað að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður um 29 ma.kr. eða 0,6% af VLF á næsta ári. Það eru nánast óbreyttar horfur frá fjárlagafrumvarpi, en frumtekjur hækka um 3 ma.kr. og frumgjöld hækka um 2,4 ma.kr.
- Áætlað er að vaxtajöfnuður verði neikvæður um 76 ma.kr. eða 1,7% af VLF á næsta ári og versnar hann lítillega frá áætlun frumvarpsins eða um 2 ma.kr. Vaxtagjöld eru áætluð 7 ma.kr. hærrí einkum vegna endurmats á gjaldfærslu verðbóta verðtryggðra lána í ljósi spár um hærri verðbólgu en jafnframt er gert ráð fyrir hærri vaxtastigi í uppfærðum forsendum. Á móti vegur 5 ma.kr. hækkan vaxtatekna af sömu ástæðum.
- **Heildarjöfnuður ríkissjóðs er áætlaður í halla um 48 ma.kr. eða 1,1% af VLF á næsta ári. Það eru nánast óbreyttar horfur frá áætlun frumvarpsins.** Afkoman lækkar um 2 ma.kr. vegna lakari vaxtajafnaðar eins og greint er frá hér að framan. Fyrirséð er að þessi staða kann að breytast nokkuð við 3. umr. þegar við bætast ráðstafanir vegna viðbragða við aðstæðum á Reykjanesskaga sem munu koma fram eftir því sem þær liggja fyrir. Óvissa um afkomuhorfur og efnahagsþróun á næsta ári er því talsverð um þessar mundir.
- Framreikningur á stöðu ríkisfjármála við 2. umr. á tímabili gildandi fjármálaáætlunar árin 2024–2028 bendir til óverulegra breytinga á tímabilinu. Framreiknuð afkoma ríkissjóðs er 0,1–0,2% af VLF frá afkomumarkmiðum áætlunarinnar á síðari hluta tímabilsins, en að fullu í samræmi við markmið fjármálaáætlunar á næsta ári enda hafa litlar breytingar orðið á afkomunni frá frumvarpinu. Þá er skuldahlutfall ríkissjóðs skv. skuldareglu í grófum dráttum óbreytt.

- **Áætlað er að skuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu² laga um opinber fjármál verði 31,7% af VLF í árslok 2024.** Það er um 0,8% af VLF hærra skuldastaða en gert var ráð fyrir í frumvarpinu sem má að stærstu leyti rekja til hækkunar á skuldahlutfalli yfirstandi árs sem hækkar um 0,5% af VLF. Áætluð sjóðsstaða í árslok 2023 hefur verið uppfærð með uppfærðri tekjuáætlun, sem lækkar lítillega á greiðslugrunni, og uppfærðum útgjaldahorfum sem fram koma í greinargerð með fjárukalaga-frumvarpi ársins 2023.

Skuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu eru lítillega hærra á næsta ári, einkum vegna horfa um hærra skuldastöðu í ár, en lækka áfram milli ára
% af VLF



- Þrátt fyrir þessa breytingu er áfram áætlað að skuldir skv. skuldareglu lækki sem hlutfall af VLF milli árána 2023 og 2024 og nemur lækkunin um 1% af VLF. Eins og með afkomuhorfur ríkissjóðs er nú uppi nokkur óvissa um þróunina fram á við þar sem eftir er að taka tillit til mögulegra ráðstafana vegna rýmingar Grindavíkur og mögulegra breytinga á forsendur þjóðhagsspár um efnahagsþróun því tengdu.
- Forsendur fjárlagafrumvarpsins gera ráð fyrir að lánsjárjöfnuður kalli á umtalsverða lántöku á næsta ári. Markaðsaðstæður hafa þróast þannig að vaxtastig hefur hækkað sem eykur fjármögnunarkostnað, en áfram er gert ráð fyrir sölu á eignarhlut í Íslandsbanka sem mætir hluta af fjármögnunarförf næsta árs. Ljóst er að viðbótarútgjöld sem leiða af breytingum í tengslum við stuðning ríkisins við íbúa Grindavíkur mun þurfa að fjármagna með lántöku eða aukinni tekjuöflun ef ekki tekst að rúma þær innan fyrirbyggjandi heimilda með breyttri forgangsröðun.
- Nýlega hækkaði lánsþæfismatsfyrirtækið S&P lánsþæfiseinkunn Íslands þar sem tekið var mið af þróun ríkisfjármála undanfarin misseri. Það hefur jákvæð áhrif á fjármögnunarkostnað. Hins vegar kom fram í greinargerð matsfyrirtækisins áhættur sem fyrirtækið horfir til sem leitt geta til lækkunar á einkunnina og var þar tilgreint sérstaklega ef staða ríkisfjármála eða ytri staða hagkerfisins versnar umtalsvert í samanburði við spár. Áhætta við lakari stöðu ríkisfjármála getur þannig falist í versnandi fjármögnunarkjör sem aftur leiða svo til enn lakari afkomu.

² Heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádragnum sjóðum og bankainnstæðum.

Breytingar á heimildum

Lagðar eru til nokkrar breytingar á heimildum ráðherra skv. 5. og 6. gr. við 2. umr. fjárlagafrumvarps 2024 sem eru nánar útlistaðar og skýrðar í **fylgiskjali 8**.

Nýr liður í 5. gr.

- i. Að endurlána allt að 500 m.kr. til Fasteigna Háskóla Íslands ehf. vegna endurgerðar á Hagatogi 1.

Nýir liðir í 6. gr. eru eftirfarandi:

- i. Að selja jarðir og eignir í eigu ríkisins við Halldórsstaði í Laxárdal í Þingeyjarsveit.
- ii. Að ganga til samninga við KFUM varðandi ráðstöfun lóða í Vatnaskógi.
- iii. Að heimila ráðstöfun á landi í eigu ríkisins til kolefnisbindingar að undangenginni greiningu á því m.a. út frá náttúruvari hvort tiltekið land henti undir slíka nýtingu.
- iv. Að heimila Tæknigarði ehf. að selja fasteignina Dunhaga 5 til Fasteigna Háskóla Íslands ehf. og jafnframt heimila Háskóla Ísland að slíta Tæknigarði ehf. í kjölfarið og færa eftirstandandi eignir þess til háskólans.
- v. Að stofna sérstakt félag um byggingu Þjóðarhallar.
- vi. Að auka hlut Íslands í Endurreisnar- og þróunarbanka Evrópu (EBRD) fyrir allt að 600 m.kr. í samræmi við ákvörðun stjórnar sjóðsins.

Breytt heimild í 6. gr.

- i. Að heimila Fasteignum Háskóla Íslands ehf. að ganga til samninga við Félagsstofnun stúdenta um ráðstöfun íbúða sem tilheyra háskólanum á Eggertsgötu og Suðurgötu.